



MEISTERERNST DÜSING MANSTETTEN

Partnerschaft von
Rechtsanwältinnen und
Rechtsanwälten mbB
Notarin

Oststraße 2
48145 Münster

Tel. 0251/5 20 91-0
Fax 0251/5 20 91-52

E-Mail: info@meisterernst.de
www.meisterernst.de

Bernd Meisterernst
(bis 2018)

Mechtild Düsing
Fachanwältin für Agrar-,
Erb- und Verwaltungsrecht

Dietrich Manstetten
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Dr. Frank Schulze
Fachanwalt für Verwaltungs-
recht, Dipl.-Verwaltungswirt

Klaus Kettner
Fachanwalt für Arbeits- und
Sozialrecht

Wilhelm Achelpöhler
Fachanwalt für Verwaltungs- und
für Urheber- und Medienrecht

Dr. Dirk Schuhmacher
Fachanwalt für Agrarrecht

Veronica Bundschuh
Fachanwältin für Arbeitsrecht

Dr. Rita Coenen
Fachanwältin für Familien-
und Sozialrecht, Lehrbeauf-
tragte Universität Münster

**Jutta Sieverdingbeck-
Lewers**
Notarin, Fachanwältin für
Agrar- und Erbrecht

Marius Schaefer, MLE
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Anna-Kristina Pusch
Fachanwältin für Familien-
und Sozialrecht

**Henning
Schulte im Busch**
Fachanwalt für Agrar- und
Verwaltungsrecht

Meisterernst Düsing Manstetten Postfach 10 05 61 48054 Münster

Landtag Nordrhein-Westfalen
Innenausschuss
Rechtsausschuss
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf
per Email: anhoerung@landtag.nrw

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/3890**

Alle Abg

Az.: 1052/21 Landtag Anhörung Sekretariat: Dunja Greshake 04.05.2021 ach
Versammlungsgesetz Durchwahl: 52091 - 15
achelpoehler@meisterernst.de

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Ver-
sammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (Versammlungsgesetz
Einführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW), Gesetzentwurf der Lan-
desregierung, LT-Drs. 17/12423,
sowie**

**Entwurf eines Versammlungsfreiheitsgesetzes für das Land Nordrhein-
Westfalen, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, LT-Drs. 17/11673
Öffentliche Anhörung am 6. Mai 2021 im Innenausschuss sowie im Rechtsaus-
schuss des Landtags Nordrhein-Westfalen**

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Herren Vorsitzende,
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung am 6.5.2021.

Meine Stellungnahme möchte ich auf bestimmte Regelungen in beiden Gesetzent-
würfen beschränken:

1. Videoaufnahmen von Versammlungen
 - a) Gesetzentwurf der Landesregierung

Nach § 16 Abs. 2 soll die Polizei bei Versammlungen unter freiem Himmel Über-
sichtsaufnahmen anfertigen dürfen, wenn dies wegen der Größe und Unübersicht-
lichkeit der Versammlung oder des Aufzuges im Einzelfall zur Leitung des Polizei-
einsatzes erforderlich ist.

Videoaufnahmen von Versammlungen stellen einen Eingriff in die Versammlungs-
freiheit dar, da sie den Teilnehmern an einer Versammlung bewusst machen, „dass ihre
Teilnahme und die Form ihrer Beiträge unabhängig von einem zu verantwortenden An-



lass festgehalten werden können und die so gewonnenen Daten über die konkrete Versammlung hinaus verfügbar bleiben. Dabei handelt es sich überdies um sensible Daten. In Frage stehen Aufzeichnungen, welche die gesamte - möglicherweise emotionsbehaftete - Interaktion der Teilnehmer optisch fixieren und geeignet sind, Aufschluss über politische Auffassungen sowie weltanschauliche Haltungen zu geben. Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung in dieser Weise festgehalten wird, kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken. Wer damit rechnet, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten demokratischen und freiheitlichen Gemeinwesens ist.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 - 1 BvR 2492/08 -, juris Rn. 131“.

wie das OVG NW¹ mit Urteil vom 17. September 2019 festgestellt hat.

Auch bei Übersichtsaufnahmen, die nicht gespeichert werden, handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um einen Eingriff in das Versammlungsgrundrecht². Die Videoüberwachung beeinträchtigt die innere Versammlungsfreiheit. Aus Sorge vor staatlicher Überwachung bei der Ausübung des Grundrechtes aus Art. 8 Abs. 1 GG könnten Bürger von der Teilnahme an der Versammlung abgeschreckt werden oder sich in dieser nicht frei bewegen. Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung festgehalten wird, kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken. Wer damit rechnen muss, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seines Grundrechtes verzichten³. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind einfachgesetzliche Einschränkungen der Versammlungsfreiheit nur zugunsten gleichwertiger Rechtsgüter (hier: öffentliche Sicherheit) und unter besonders strenger Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig⁴. Gerade „exzessive Observationen und Registrierungen“ gefährden den „staatsfreien unreglementierten Charakter“ von Versammlungen⁵.

Zugleich stellen Übersichtsaufnahmen einer Versammlung einen Eingriff in das Recht der Teilnehmer auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG. i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG unabhängig von einer Speicherung der Bilder dar⁶.

Das gilt für Videoaufnahmen, jeder Art, unabhängig davon, ob sie gespeichert werden oder dem Zweck der polizeilichen Lenkung einer Großdemonstration dienen⁷. Denn die Zwecke einer Videoaufnahme sind für die Versammlungsteilnehmer ebenso wenig erkennbar wie diese absehen können, ob die Aufnahmen aufgezeichnet werden oder ob eine auf die Versammlung gerichtete Videokamera überhaupt betätigt wird. Deshalb kann in allen Fallgestaltungen des Einsatzes von Videokameras die Befürchtung der Versammlungsteilnehmer begründet werden, ihre Teilnahme an der Versammlung werde behördlich registriert. Wegen dieses Einschüchterungseffekts stellt der Einsatz von Videokameras immer einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar.

¹ OVG NW mit Urteil vom 17. September 2019 – 15 A 4753/18 –, Rn. 61 - 62, juris

² vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.2.2009 – 1 BvR 2492/08

³ vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.2.2009 – 1 BvR 2492/08 –, NJW 2009, 1481; BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65,1 – zur Volkszählung)

⁴ BVerfG Beschluss vom 14.5.1985 Az.: 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 Brokdorf.

⁵ BVerfG Beschluss vom 14.5.1985 a.a.O.

⁶ (vgl. OVG NW, Beschluss vom 23.11.2010 - 5 A 2288/09 –, juris.).

⁷ Teilweise anders als OVG NW Fn.1

§ 16 bietet künftig für den Einsatz einer Videokamera allein dann keine Rechtsgrundlage, wenn sich der Zweck des Einsatzes der Videokamera in der Einschüchterung der Versammlungsteilnehmer erschöpft, wie er anschaulich in der polizeilichen Videobeobachtung einer friedlichen Versammlung mit 40 -70 Teilnehmern zum Ausdruck kam, die gleichfalls das OVG NW beschäftigte⁸ oder in der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit⁹. Sobald die Polizei geltend machen kann, die Anfertigung der Videoaufzeichnung sei wegen der Größe oder der Unübersichtlichkeit der Versammlung für den Polizeieinsatz erforderlich, ist der Eingriff in die Versammlungsfreiheit künftig gestattet.

Die tatbestandliche Beschränkung, wonach die Videoüberwachung einer Versammlung zur Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich sein muss, überrascht. Bislang war der Polizei in NRW die Videobeobachtung von Versammlungen zum Zwecke der Leitung des Polizeieinsatzes nicht gestattet, da es insoweit an der gesetzlichen Ermächtigung fehlte. Gleichwohl war der Polizei in NRW auch im Zusammenhang mit Großdemonstrationen die Leitung der Polizeieinsätze ohne weiteres möglich. Die Videoüberwachung war also in der Vergangenheit offensichtlich nicht erforderlich. Wenn nunmehr der Gesetzgeber von der möglichen „Erforderlichkeit“ einer Videobeobachtung einer Versammlung ausgeht, dann wird man dieses nicht so verstehen können, dass mit der Videoüberwachung die ordnungsgemäße Durchführung des polizeilichen Einsatzes steht und fällt, die Leitung des Polizeieinsatzes also nicht ohne Videoüberwachung möglich ist. Vielmehr dürfte das Erfordernis der Erforderlichkeit der Videoüberwachung in einer Förderlichkeit des polizeilichen Einsatzes aufgehen. Die „Erforderlichkeit“ der Videoüberwachung stellt damit letztlich einen Scheintatbestand dar. Sobald die Versammlung eine bestimmte Größe oder bei mangelnder Größe wenigstens eine „Unübersichtlichkeit“ angenommen hat, ist demnach die Videobeobachtung einer Versammlung möglich und damit auch der damit verbundene Grundrechtseingriff.

Eine besondere Eingriffsintensität hat die künftig zugelassene heimliche Videoüberwachung einer Versammlung. Heimliche Grundrechtseingriffe haben ein besonderes Gewicht¹⁰. Die heimliche Videoüberwachung von Versammlungen ist bislang ohne jedes Vorbild.

b) Gesetzentwurf der SPD

Der Gesetzentwurf der SPD vermeidet diese Scheintatbestandlichkeit der Videoüberwachung durch das Erfordernis, dass „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungsteilnehmerinnen oder Versammlungsteilnehmern erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen“, § 16 Abs. 2 des Entwurfs.

2. Anmeldung der Versammlung

Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, „sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Art. 8 Abs. 1 GG sieht neben der Anmeldefreiheit auch die Erlaubnisfreiheit vor. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit gebühre *„in einem freiheitlichen Staatswesen ein besonderer Rang; das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, galt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers. In ihrer Geltung für politische Veranstaltungen verkörpert die Freiheitsgarantie aber zugleich eine Grundentscheidung, die in ihrer Bedeutung über den Schutz gegen staatliche Eingriffe in die ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung hinausreicht. Im anglo-amerikanischen Rechtskreis war die im naturrechtlichen Gedankengut verwurzelte Versammlungsfreiheit schon früh als Ausdruck der Volkssouveränität und demgemäß als demo-*

⁸ OVG NW, Beschluss vom 23. November 2010 – 5 A 2288/09 –, juris, lesenswert gleichfalls die Entscheidung der Vorinstanz VG Münster, Urteil vom 21. August 2009 – 1 K 1403/08 –, juris

⁹ OVG NW Beschluss vom 23. November 2010 – 5 A 2288/09 –, juris

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 10. November 2020 – 1 BvR 3214/15 –, Rn. 87, juris

kratisches Bürgerrecht zur aktiven Teilnahme am politischen Prozeß verstanden worden (vgl. Quilisch, Die demokratische Versammlung, 1970, S 36ff; Schwäble, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, 1975, S 17ff).¹¹

Das BVerfG hält das Anmeldeerfordernis für verfassungskonform, wenn die „Anmeldepflicht nicht ausnahmslos eingreift und dass ihre Verletzung nicht schon schematisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Veranstaltung berechtigt.“¹²

Die mit der Anmeldung verbundenen Angaben sollen den Behörden die notwendigen Informationen vermitteln, damit sie sich ein Bild darüber machen können, was einerseits zum möglichst störungsfreien Verlauf der Veranstaltung an Verkehrsregelungen und sonstigen Maßnahmen veranlasst werden muss und was andererseits im Interesse Dritter sowie im Gemeinschaftsinteresse erforderlich ist und wie beides aufeinander abgestimmt werden kann.¹³

Gilt die Anmeldepflicht nicht ausnahmslos und führt ihre Verletzung nicht automatisch zu Auflösung und Verbot, dann ist nicht erkennbar, dass die auf gewichtigen Gemeinwohlbelangen beruhende Pflicht im Regelfall unverhältnismäßig sein könnte.¹⁴

Bereits die mit § 14 Abs. 1 VersG normierte grundsätzliche Anmeldepflicht für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel ist erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

So heißt es etwa bei Höfling:

„Zweifellos einen Eingriff stellt die Anmeldepflicht für öff. Versammlungen unter freiem Himmel gem. § 14 I VersG dar. Nach h. M. ist die Regelung bei verfassungskonformer Auslegung durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II gedeckt. Diese Annahme begegnet indes erheblichen Bedenken im Blick auf die tatbestandliche Gewährleistung des Art. 8 I, sich „ohne Anmeldung“ frei versammeln zu können. Der Sache nach bedeutet die Auffassung der h. M. nichts anderes, als dass Art. 8 II die generelle Aufhebung eines ganzen Tatbestandsmerkmals rechtfertigen soll.

Die Anmeldefreiheit ist jedoch ausweislich des Verfassungstextes zentrales Gewährleistungselement der Versammlungsfreiheit. Die einfachgesetzlich eingeführte allgemeine Anmeldepflicht kehrt aber das verfassungsrechtlich vorgegebene Regel-Ausnahme-Verhältnis von Freiheit und Eingriff um. § 14 I VersG ist deshalb verfassungswidrig. Auch das BVerfG stellt klar, dass Beschränkungen auf der Grundlage von Art. 8 II „die Gewährleistung des Abs. 1 nicht gänzlich für bestimmte Typen von Veranstaltungen außer Geltung setzen dürfen“. Dementspr. sollen Spontanversammlungen im Wege der verfassungskonformen Auslegung ganz von der Anmeldepflicht, Eilversammlungen jedenfalls von der Einhaltung der 48-Stunden-Frist des § 14 I VersG befreit sein (o. Rn. 22 f.). Für Großdemonstrationen hat das BVerfG dagegen die Verfassungsmäßigkeit der Anmeldepflicht bejaht.

Gilt somit die Anmeldepflicht des § 14 I VersG nicht uneingeschränkt (so die h. M.) bzw. ist sie verfassungswidrig (so die hier vertretene Auffassung), so hat dies auch Auswirkungen auf den Auflösungsstatbestand des § 15 III VersG: Eine Verletzung der Anmeldepflicht berechtigt nicht automatisch zur Auflösung der Versammlung. Entspr. gilt für den Verbotstatbestand des § 15 I VersG.“¹⁵

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372, Rn. 61

¹² BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372, Rn. 72.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372, Rn. 73.

¹⁴ (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372, Rn. 75)

¹⁵ Sachs/Höfling, 8. Aufl. 2018, GG Art. 8 Rn. 63-65, In diesem Sinne gleichfalls: Frowein, NJW 1969, 1085, Schwäble, Grundrechte der Versammlungsfreiheit, Dissertation Freiburg 1975, S. 202, Geis NVwZ 1992, 1027, Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 18. Auflage, § 14 Rn. 7 m.w.N.

Für Spontanversammlungen hatte bereits das BVerfG eine Anmeldepflicht für nicht vereinbar mit Art. 8 Abs. 1 GG gehalten und in seiner Brokdorf II Entscheidung ausgeführt:

„Nach ganz herrschender Ansicht entfällt die Pflicht zur rechtzeitigen Anmeldung bei Spontandemonstrationen, die sich aus aktuellem Anlaß augenblicklich bilden (vgl etwa BVerwGE 26, 135 (138); BayObLG, NJW 1970, S 479; Dietel/Gintzel, aaO, RdNr 23 zu § 1 und RdNr 18ff zu § 14 VersG; Herzog, aaO, RdNr 48, 82 und 95 zu Art 8 GG; v. Münch, aaO, RdNr 10 zu Art 8 GG; Hoffmann-Riem, aaO, RdNr 47 zu Art 8 GG; Frowein, aaO (1085f); Ossenbühl, aaO (65ff); P. Schneider, aaO (264f)). Sie unterstehen der Gewährleistung des Art 8 GG; versammlungsrechtliche Vorschriften sind auf sie nicht anwendbar, soweit der mit der Spontanveranstaltung verfolgte Zweck bei Einhaltung dieser Vorschriften nicht erreicht werden könnte. Ihre Anerkennung trotz Nichtbeachtung solcher Vorschriften lässt sich damit rechtfertigen, dass Art 8 GG in seinem Absatz 1 grundsätzlich die Freiheit garantiert, sich "ohne Anmeldung oder Erlaubnis" zu versammeln, daß diese Freiheit zwar nach Absatz 2 für Versammlungen unter freiem Himmel auf gesetzlicher Grundlage beschränkbar ist, dass solche Beschränkungen aber die Gewährleistung des Absatz 1 nicht gänzlich für bestimmte Typen von Veranstaltungen außer Geltung setzen dürfen, dass vielmehr diese Gewährleistung unter den genannten Voraussetzungen von der Anmeldepflicht befreit.“¹⁶

Eine Formalisierung der Anmeldepflichten unabhängig von der Größe der Versammlung hat das BVerfG im Zusammenhang mit dem BayVersG ausdrücklich für verfassungsrechtlich problematisch gehalten:

„So wird den Veranstaltern die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit durch die Erweiterung und Formalisierung der Bekanntmachungs- und Anzeigepflichten, die nicht nach Größe und Gefahrenpotential der Versammlung unterscheiden, erheblich erschwert. Das gilt insbesondere für den Katalog des Art. 13 Abs. 1 und 2 BayVersG. Den Bürger trifft danach nicht nur eine Anzeigepflicht hinsichtlich der äußeren Kerninformationen der Versammlung, sondern auch eine Pflicht zur Mitteilung ihres genauen Ablaufs und möglicherweise auch ihres Inhalts. Der Veranstalter kann damit auch inhaltlich hinsichtlich seiner Freiheitswahrnehmung detailliert erklärungs pflichtig werden“¹⁷.

a) Gesetzentwurf der Landesregierung

Das Anmeldeerfordernis wird im Gesetzentwurf der Landesregierung konkretisiert, die verfassungsrechtlich vorgegebene Beschränkung bei Eil- und Spontanversammlungen in den Gesetzestext aufgenommen.

Während der bayerische Gesetzgeber die Hinweise des BVerfG zur Formalisierung der Anmeldung aufgegriffen hat und den Inhalt der anmeldepflichtigen Umstände deutlich reduziert hat, enthält der Gesetzentwurf der Landesregierung die zumindest auslegungsbedürftige Formulierung der Anmelde müsse „den geplanten Ablauf der Versammlung nach erwarteter Teilnehmerzahl, Ort, Zeit und Thema bezeichnen“. Sollte damit tatsächlich nur die Mitteilung „Teilnehmerzahl, Ort, Zeit und Thema“ gemeint sein, dann sollte man es auch so formulieren. Gegenüber der Fassung der BayVersG¹⁸ enthält der Entwurf insoweit eine Beschränkung, als allein öffentliche Versammlungen anmeldepflichtig sind, weitergehend muss die telefonische Erreichbarkeit des Anmeldenden gewährleistet sein. Eine Differenzierung der Anmeldeformalitäten nach der Größe der Versammlung ist nicht vorgesehen, die mitzuteilenden Umstände sind bei einer 2- Personen Versammlung dieselben wie bei einer Großdemonstration. Mit der Erwägung, die Informationen seien im Sinne einer effektiven Gefahrenabwehr erforderlich, wird man diese unterschiedslosen Anmeldeformalitäten nicht rechtfertigen können.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372, Rn. 73.

¹⁷ BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342-374, Rn. 126

¹⁸ Dazu: BVerfG, Beschluss vom 21. März 2012 – 1 BvR 2492/08 –, Rn. 17, juris

Bei der Anmeldepflicht ist insbesondere die Sanktionsebene in den Blick zu nehmen. § 26 Nr. 2 VersG Bund sieht für den Leiter oder Veranstalter einer nicht angemeldeten Versammlung eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr vor. Strafbar macht sich ferner der Leiter einer Versammlung, der diese wesentlich anders als in der Anmeldung angegeben durchführt, § 25 Nr. 1 VersG Bund. Diese Strafvorschriften übernimmt der Gesetzentwurf der Landesregierung im Wesentlichen unverändert in § 27 – anders als der bayerische Gesetzgeber, der für die Leitung einer nicht angemeldeten Versammlung nur eine Ordnungswidrigkeit vorsieht.

Diese strafrechtlichen Sanktionen führen in der Praxis dazu, dass bei unangemeldeten Kleinversammlungen, drei Demonstrantinnen stellen sich mit einem Transparent am Hauptgebäude eines Energieversorgungsunternehmens auf, die Teilnehmer gut beraten sind, keinen Ansprechpartner für die Polizei zu benennen. Nicht jedem, der mit einem Transparent in der Öffentlichkeit auftritt ist klar, dass er diese Versammlung anmelden muss.

Nach der Rechtsprechung ist derjenige faktischer Versammlungsleiter, dessen Leitereigenschaft sich dadurch ergibt, dass er den Ablauf der Versammlung oder die Schließung der Versammlung bestimmt¹⁹. Wer sich insoweit gegenüber der Polizei, auch in guter Absicht als Ansprechpartner zur Verfügung stellt, bringt sich in die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung – anders als die Teilnehmer, deren Teilnahme an der nicht angemeldeten Versammlung sanktionslos bleibt. In solchen Situationen sucht die Polizei einen Ansprechpartner und kann ihn oft nicht finden. Mit den Interessen der Gefahrenabwehr dürfte das nicht vereinbar sein. Die spätere Strafanzeige durch die Polizei steht angesichts des Legalitätsprinzips nicht im Ermessen der Polizei – anders als im Falle einer bloßen Ordnungswidrigkeit.

Zweifelhaft ist durch die Förmlichkeiten der Anmeldung auch, ob die Anmeldung wenn sie schon nicht rechtzeitig erfolgt ist wenigstens nachgeholt wurde. Zu § 26 Nr. 2 VersG Bund hat der BGH zwar die Auffassung vertreten, strafbar sei nicht die unterlassene rechtzeitige Anmeldung, sondern die Durchführung der Versammlung ohne Anmeldung²⁰, sodass die Strafbarkeit erst gegeben sei, wenn die Anmeldung völlig unterbleibt und nicht verspätet nachgeholt wird. Allerdings muss die Anmeldung dann nachgeholt werden und je aufwendiger die Anmeldung ist, desto eher leidet sie unter einem Formmangel – mit der Folge der Strafbarkeit. Wird die Anmeldung vor Ort nachgeholt, begibt sich in die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung, wer etwa den Veranstalter nicht angibt- dass der Polizei der Veranstalter sowieso bekannt ist - ist insoweit irrelevant²¹.

Je formaler das Anmeldeverfahren, desto eher kommt es also zu Fehlern und damit zum Eingreifen des Strafrechts.

Angesichts der überschaubaren Strafsanktion stellt sich deshalb die Frage, ob es nicht auch im Hinblick auf die Effektivität der Gefahrenabwehr sinnvoller ist, von der Strafandrohung abzusehen. Immerhin besteht dann für die Leiter einer kleinen Versammlung nicht die Gefahr seine Kooperation mit der Polizei mit einer Strafanzeige geahndet wird und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sich der Polizei ein Ansprechpartner zur Verfügung stellt.

b) Gesetzentwurf der SPD

Der Gesetzentwurf der SPD vermeidet die Probleme, die sich aus der Strafandrohung für die Leitung einer nicht angemeldeten Versammlung ergeben, indem er insoweit - auf bayerischer Linie - allein eine Ordnungswidrigkeit vorsieht.

¹⁹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 09. Juli 2019 – 1 BvR 1257/19 –, Rn. 18, juris

²⁰ BGH Urteil vom 8.8.1969, Az.: 2 StR 171/69 BGH St 23,46 (Laepfle)

²¹ LG Münster Urteil vom 10.09.2012, 14 NS 540 Js 206/16, bestätigt durch OLG Hamm Beschluss vom 15.1.2013 III-4 RVs 132/12 und BVerfG Beschluss vom 17. April 2015 – 1 BvR 629/13 –, juris.

3. Störungsverbot

a) Gesetzentwurf der Landesregierung

§ 7 des Gesetzentwurfs der Landesregierung erweitert das Störungsverbot des § 2 Abs. 2 VersG Bund. § 2 Abs. 2 VersG Bund gibt jedermann auf „Störungen zu unterlassen, die bezwecken, die ordnungsmäßige Durchführung zu verhindern“ und stellt damit korrespondierend in § 21 VersG Bund unter Strafe, in der Absicht nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder zu sprengen oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vorzunehmen oder anzudrohen oder grobe Störungen zu verursachen.

Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung gibt es nunmehr mehrere Kategorien von Störungen.

Nach § 7 Abs. 1 Satz ist es verboten, eine Versammlung zu stören, mit dem Ziel sie zu behindern oder zu verhindern. Verboten sind damit Störungen jeder Art, wenn damit eine böse Absicht verfolgt wird. Ein besonderer Grad der Störung wird nicht verlangt. Wer dagegen verstößt, hat als Sanktion ein Verfahren wegen einer Ordnungswidrigkeit nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 VersG zu erwarten.

Die „grobe Störung“ wird strafrechtlich etwas milder als bisher sanktioniert, bestraft wird, wer in der „Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu behindern oder zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder grobe Störungen verursacht“.

Neben der Störung und der groben Störung gibt es weiter die erhebliche Störung, denn der Versammlungsleiter darf einen Teilnehmer aus der Versammlung nur ausschließen wer „erheblich stört“, § 6 Abs. 4 Satz 1.

Schließlich unterfallen unter das Störungsverbot auch Handlungen im Vorfeld einer Störung, wie etwa die in der Begründung genannten Blockadetrainings, die aktuell keine Versammlung stören, aber künftige Störungen fördern könnten.

Soweit es um die strafrechtliche Sanktion geht, hat sich wenig geändert, der Strafrahmen ist verringert worden. Weniger nachvollziehbar ist die Sanktion der „bloßen“ Störung mit böser Absicht als Ordnungswidrigkeit, aber die Begrenzung der Befugnis zum Ausschluss aus der Versammlung auf erhebliche Störungen. Da wäre es folgerichtig, als Ordnungswidrigkeit auch nur die erhebliche Störung zu ahnden.

Das tatsächliche Problem liegt in der Abgrenzung der Meinungsfreiheit von kritischen Versammlungsteilnehmer zur Störung²². Nicht jedes Pfeifen bei der Durchführung einer Wahlveranstaltung kann als Störung gewertet werden. Das brachte das VersG Bund mit dem Begriff der groben Störung zum Ausdruck.

Das BVerfG hat die Versammlungsfreiheit des kritischen Versammlungsteilnehmers wie folgt abgegrenzt: *„Der Schutz des Art. 8 GG endet jedoch dort, wo es nicht um die - wenn auch kritische - Teilnahme an der Versammlung, sondern um deren Verhinderung geht. Das Recht, sich friedlich und waffenlos zu versammeln, wird vom Grundgesetz im Interesse einer gemeinschaftlichen Meinungsbildung und Meinungskundgabe gewährleistet. Es soll die vom Staat unbehinderte, geplante oder spontane Kommunikation unter Anwesenden sowie die demonstrative Mitteilung der Kommunikationsergebnisse ermöglichen. Das Grundrecht schützt jeden Deutschen, der sich daran beteiligen will. Beteiligung setzt zwar keine Unterstützung des Versammlungsziels voraus, sondern erlaubt auch Widerspruch und Protest. Wohl aber verlangt sie die Bereitschaft, die Versammlung in ihrem Bestand hinzunehmen und abweichende Ziele allein mit kommunikativen Mitteln zu verfolgen. Wer dagegen eine Versammlung in*

²² BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90 –, juris

der Absicht aufsucht, sie durch seine Einwirkung zu verhindern, kann sich nicht auf das Grundrecht aus Art. 8 GG berufen. Das gilt auch, wenn er dabei seinerseits im Verein mit anderen auftritt. Der Umstand, dass mehrere Personen zusammenwirken, bringt diese nicht in den Genuss der Versammlungsfreiheit, wenn der Zweck ihres Zusammenwirkens nur in der Unterbindung einer Versammlung besteht²³.

Der Gesetzentwurf will den Kreis der verbotenen Störungen ersichtlich weiterziehen, führt den Begriff der erheblichen Störung ein und trägt damit eher zur Verunklarung bei. Nimmt man zugleich in den Blick, dass sich die Versammlungsleiter künftig nicht nur freiwilliger Helfer als Ordner bedienen können, sondern professioneller Ordnerdienste kann daraus auch ein praktisches Problem werden.

Ähnliches gilt für das Verhältnis von Versammlungen und Gegenversammlungen. Das OLG Hamm hatte zur groben Störung entschieden, eine grobe Störung setze „eine besonders schwere Beeinträchtigung des Veranstaltungs- und Leitungsrechts voraus. Erfasst werden insbesondere Störungen, die auf eine Vereitelung des Aufzugs hinauslaufen wie die Bildung einer unüberwindlichen Sperre bzw. Blockade von nicht unerheblicher Dauer (BayObLGSt 1995, 167 m.w.N., Senat, Beschluß vom 11. November 2010 - III - 4 RVs 86/10 in einem Parallelverfahren). Eine grobe Störung liegt jedoch insbesondere dann nicht vor, wenn der Aufzug die Sperre ohne weiteres umgehen kann.“²⁴ An dieser Entscheidung wird die Bedeutung der Neufassung des Störungsverbots deutlich: nicht die Leitungsbefugnisse der Versammlungsleitung werden erweitert oder die strafrechtliche Sanktion, sondern ganz offensichtlich soll das polizeiliche Einschreiten gegen „störende“ oder auch nur die Störung mit einer Probekblockade vorbereitende Gegendemonstranten erleichtert werden. Die Reichweite der Versammlungsfreiheit auch von Gegendemonstranten steht indessen nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers.

b) Gesetzentwurf der SPD

Diese Abgrenzungsprobleme vermeidet der Gesetzentwurf der SPD, der die Störung wie folgt definiert: „Eine Störung im Sinne von § 7 liegt vor, wenn die Versammlung gar nicht erst beginnen kann oder wenn ein Störerverhalten, das erst nach Beginn erfolgt, den äußeren Ablauf der Versammlung derart intensiv behindert, dass sie abgebrochen werden muss oder in der Weise beeinträchtigt wird, dass die beabsichtigte Erörterung oder Kundgebung nicht mehr erfolgen kann“.

Damit wird der Begriff der groben Störung zutreffend beschrieben.

4. Verhältnis zum Polizeirecht

Das Verhältnis von Polizeirecht und Versammlungsrecht hat die Rechtsprechung mehrfach beschäftigen müssen – ein Hinweis darauf, dass die Abgrenzung ganz offensichtlich in der Praxis Probleme bereitet. So musste eine Polizeibehörde durch eine Eilentscheidung des OVG NW darauf hingewiesen werden, dass ihr künftig beim Einsatz gegen Versammlungsteilnehmer der Rückgriff auf die polizeirechtliche Ingewahrsamnahme solange nicht gestattet ist, solange sie die Versammlung nicht aufgelöst hat²⁵. § 9 des Gesetzentwurfs der Landesregierung trägt zur Abgrenzung von Polizei- und Versammlungsrecht insoweit nichts bei, eine Abgrenzung, die nicht dadurch einfacher geworden ist, dass Ende 2019 das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG, dem Zitiergebot entsprechend, in den Katalog des § 7 PolG aufgenommen wurde und auch kompetenzrechtlich der Vorrang des Versammlungsgesetzes nicht begründet werden kann. Der Vorrang des VersG gegenüber dem PolG folgt aus dem Vorrang des VersG als lex specialis. Die Neufassung des § 9 trägt vielmehr eher die Frage auf, inwieweit das VersG

²³ BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90 –, Rn. 17, juris

²⁴ OLG Hamm, Beschluss vom 17. Februar 2011 – III-4 RVs 12/11 –, Rn. 15, juris

²⁵ OVG NW, Beschluss vom 02. März 2001 – 5 B 273/01 –, juris

tatsächlich lex specialis für alle versammlungsspezifischen Gefahren ist. Wenn man die Abgrenzung durch eine Vorschrift klarstellen möchte, dann sollte das durch eine eindeutige Regelung erfolgen.

5. Militanzverbot

Das BVerfG hat wiederholt entschieden, dass „Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich“ sind, „die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird“²⁶. Nur in diesem Rahmen sei das Uniformverbot des § 3 VersG Bund gerechtfertigt. Das BVerfG hat dazu ausgeführt, dass das Tragen speziell von Uniformen als Ausdruck politischer Gesinnung - wie historische Erfahrungen bestätigen – geeignet ist, nicht nur die Außenwirkung kollektiver Äußerungen zu verstärken, sondern darüber hinaus suggestiv-militante Effekte in Richtung auf einschüchternde uniforme Militanz auszulösen. Wegen der damit verbundenen Beeinträchtigung des freien Meinungskampfes sei der Gesetzgeber von Verfassungswegen nicht gehindert, die Meinungsäußerungsform des öffentlichen Uniformtragens schon in den Ansätzen und auch in ihren Umgehungsformen zu unterbinden. Zu solchen Umgehungsformen gehört insbesondere das gemeinsame Tragen solcher (ziviler) Kleidungsstücke, die im wesentlichen einheitlich aussehen und erkennbar Bezüge zur uniformen Bekleidung historisch bekannter militanter Gruppierungen aufweisen²⁷.

Es geht also um das Verbot der öffentlich und gemeinschaftlich zur Schau getragene Gewaltbereitschaft. Während mit dem Uniformverbot eine Anknüpfung an einen konkreten Tatbestand gegeben war, der durch die Begrenzung auf das „einschüchternde Verhalten“ begrenzt wurde, ist mit der jetzigen Fassung jedes Verhalten erfasst, das eine entsprechende „einschüchternde Wirkung“ hat.

Praktisch ergibt sich das erhebliche Abgrenzungsproblem zwischen einer durch das Erscheinungsbild der Versammlung zum Ausdruck gebrachten Entschlossenheit für die eigene Meinungsäußerung einzutreten, die Ausdruck der Gestaltungsfreiheit der Versammlungsteilnehmer ist und einer auf den Abbruch von Kommunikation gerichteten Demonstration der Gewaltbereitschaft. Diese Abgrenzung hat danach zu erfolgen, dass nicht eine bloße Einheitlichkeit des Auftretens, sondern allein eine damit zum Ausdruck kommende Gewaltbereitschaft den Tatbestand erfüllt.

6. Vermummungsverbot

Ein Vermummungsverbot konnte bereits vor der Einführung des § 17a VersG Bund durch entsprechende Auflagen verfügt werden. Voraussetzung war eine entsprechende konkrete Gefahrenprognose. Die Einführung des Vermummungsverbots mit § 17 a VersG Bund begründete die Möglichkeit der Sanktion, erst als Ordnungswidrigkeit, dann als Straftat.

Mit den Vorschriften über das Vermummungsverbot und das Verbot von Schutzausrüstungen wird ein Verhalten weit im Vorfeld einer eigentlichen Gefahr untersagt. Die entsprechenden strafrechtlichen Sanktionen führen zu einer Vorverlagerung der Strafbarkeit. Dies ist in der Rechtswissenschaft als Ausdruck eines Feindstrafrechts²⁸ kritisiert worden. Auch politisch waren die Vorschriften hochumstritten. Bis heute wird die Auffassung vertreten, die Vorschriften seien weder hinreichend bestimmt noch verhältnismäßig²⁹. Es ist deshalb zu begrüßen, wenn der Gesetzentwurf der Landesregierung den Tatbestand nunmehr begrenzt und das Verbot der Vermummung nur noch dann eingreifen soll, wenn

²⁶ BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 –, BVerfGE 111, 147-160, Rn. 23

²⁷ BVerfG, Dreierausschussbeschluss vom 27. April 1982 – 1 BvR 1138/81 –, Rn. 1, juris

²⁸ Dencker, Friedrich, Gefährlichkeitsvermutung statt Tatschuld? Tendenzen der neueren Strafrechtsentwicklung, in: StV 1988, 262

²⁹ Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth VersammlungsR 2. Aufl § 17 a Rn 25 ff

die mitgeführten Gegenstände „zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern“.

Der Gesetzentwurf der SPD sieht vor, dass die Behörde Anordnungen zur Konkretisierung des Verbots trifft. Dies vermeidet das auch in dem Entwurf der Landesregierung bestehenden Problem der mangelnden Bestimmtheit der Norm.

7. Strafvorschriften

Ein wesentlicher Unterschied beider Gesetzentwürfe besteht in den unterschiedlichen Regelungen zur Strafbarkeit. Der Gesetzentwurf der SPD beschränkt die Strafbarkeit auf wenige Tatbestände, wobei § 23 Abs. 3 VersGE nur eine geringe eigenständige Bedeutung haben dürfte, in Niedersachsen ist die Vorschrift gestrichen worden.

Die Unterschiede liegen in der im Entwurf der Landeregierung beibehaltenen Strafbarkeit der Leitung oder Veranstaltung einer nicht angemeldeten Versammlung, der Strafbarkeit einer von der Anmeldung abweichenden Durchführung einer Versammlung, der Strafbarkeit des Aufrufs zu einer verbotenen Versammlung und der strafrechtlichen Sanktionierung von Verstößen gegen das Störungs- und nunmehr auch das Militanzverbot.

Die im SPD Entwurf beibehaltene Strafbarkeit der Störung- oder Verhinderung von Versammlungen kann ohne Weiteres gestrichen werden, denn massive Störungen dürften regelmäßig mit einer ohnehin strafbaren Anwendung von Gewalt verbunden sein.



Achelpöhler
Rechtsanwalt