



Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

ver.di Landesbezirk
NRW

Stellungnahme

Karlstr. 123-127
40210 Düsseldorf

Telefon: 0211-61824-0
Durchwahl: 0211 61824-324
Telefax: 0211 61824-447

Mail: philip-maximilian.reuther@verdi.de

www.verdi.de

Datum
Ihre Zeichen
Unsere Zeichen

27. April 2021

■ Stellungnahme der
Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di
zum

■ Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes
und zur Änderung weiterer Vorschriften
(VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW)

Drucksache 17/12423

Vorwort

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft sieht den Gesetzentwurf der Landesregierung äußerst kritisch. Die Versammlungsfreiheit ist auch und gerade für Gewerkschafter*innen ein hohes Gut, verleihen wir doch nicht zuletzt auf der Straße unseren Positionen und Forderungen ausreichend Gewicht. (Gewaltfreie) Versammlungen sind gelebte Demokratie und müssen geschützt werden. Die Versammlungsfreiheit ist neben der Koalitions- und Meinungsfreiheit existenziell für eine demokratische Gesellschaft.

Der Gesetzentwurf ist zu einem großen Teil viel zu vage gefasst und lässt somit unnötig viel Interpretationsspielraum. Die Möglichkeiten der Polizei bzw. Ordnungsbehörden vor Ort werden in hohem Maße erweitert und damit Grundrechte beschnitten. Es fehlt an Bestimmtheit in den Regelungen, wann welche Möglichkeiten von der Polizei bzw. den Ordnungsbehörden angewendet werden dürfen. Das staatliche Handeln aus einer gesetzlichen Vorgabe muss klar erkennbar sein. Der Bestimmtheitsgrundsatz soll den Bürgerinnen und Bürgern erkennbar machen, welche Rechtsfolgen sich aus einer gesetzlichen Regelung ergeben. Das ist bei dem Gesetzentwurf in seiner vorliegenden Form nicht ausreichend gegeben.

Deshalb ist das Gesetz in seiner vorliegenden Form aus unserer Sicht abzulehnen.

Zudem werden den Bürger*innen unnötig hohe bürokratische Hürden bei der Anmeldung und Begleitung einer Versammlung auferlegt, bspw. durch die Erweiterung der Regelungen bei der Anzeigepflicht oder bei der Anforderung, eine Anzahl der Ordner*innen zu melden. Generell macht der Gesetzentwurf den Eindruck, eher abschreckend auf Bürger*innen, welche ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen möchten, wirken zu wollen.

Wir unterstützen nicht, dass gesetzliche Beschränkungen, Überwachungen und die Androhung von erheblichen Geld- oder Freiheitsstrafen friedliche Bürger*innen davon abhalten, ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit auszuüben. Die Versammlungsfreiheit ist genau wie die Meinungs- und Koalitionsfreiheit im Grundgesetz verankert und zu schützen. Dieser Schutz hat nach wie vor für Gewerkschaften, insbesondere auch bei kurzfristig organisierten Versammlungen oder zentralen Kundgebungen / Versammlungen in Zusammenhang mit den Warnstreiks und Streikaktionen in öffentlichkeitswirksamen Innenstadtbereichen oder auf –plätzen, die unter das Versammlungsgesetz fallen, eine enorm hohe Bedeutung.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

§ 7 (1) Störungsverbot besagt, dass es verboten ist, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln. Trotz der Konkretisierung in **§ 7 (2)** bleibt die Formulierung unbestimmt.

Friedliche Gegendemonstrationen, bspw. mit lautstarker Musik, Sprechchören o.ä., könnten mit dem § 7 de facto aufgelöst werden. Auch die Begründung (S. 59) sorgt nicht für ausreichende Klarheit. Die Abgrenzung, was erlaubte Meinungsäußerung und was verbotene Störung, ist für Versammlungsteilnehmer*innen durch das Gesetz nicht erkennbar.

„Ein Verstoß gegen das Störungsverbot setzt eine objektive (Störung) und eine subjektive (Zielrichtung: Behinderung oder Vereitelung der Versammlung) Komponente voraus. Erfasst wird jegliche in Behinderungs- oder Vereitelungsabsicht vorgenommene Störung, nicht etwa nur „erhebliche“ oder auf vollständige Verhinderung der Versammlung zielende Störungen.“ (S. 59)

Auch dieser Absatz bietet eine Grundlage, friedliche Gegendemonstrationen beenden zu können. Zur Versammlungsfreiheit gehört aus unserer Sicht, auch in der Öffentlichkeit deutlich machen zu können, dass man eine Zielsetzung einer anderen öffentlichen Versammlung nicht unterstützt und eine Gegenversammlung durchführen können muss. Dies gilt sowohl für lautstarke als auch für leise Gegenversammlungen. Gewaltfreie Blockadetrainings oder Blockaden sind u. a. auch ein legitimes Mittel in der Öffentlichkeit darauf aufmerksam zu machen, dass man eine andere Haltung als die Gegendemonstration vertritt (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.09.2021 - 5 A 1701/11¹).

§ 10 Anzeige verlangt u.a., dass jemand, der eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung anzuzeigen hat. Davon jedoch ausgenommen sind Samstage, Sonntage und Feiertage. Das bedeutet, dass unter bestimmten Voraussetzungen, zukünftig die Anmeldefrist auf bis zu 4 Tage (über die Osterfeiertage sogar darüber hinaus) verlängert wird. Diese Frist ist deutlich zu hoch und schränkt das Recht der (kurzfristigen) Versammlungsfreiheit unnötig ein. Ausgenommen ist demnach nur die Anzeige einer Eilversammlung bei aktuellem Anlass.

¹ <https://openjur.de/u/462458.html>

§ 12 Behördliche Ablehnungsrechte regelt in Absatz 1: „Die zuständige Behörde kann eine zur Leitung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel vorgesehene Person als ungeeignet ablehnen, wenn deren Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet.“

Die Möglichkeit, eine Versammlungsleitung abzulehnen sehen wir kritisch, es sei denn, es liegt strafrechtlich etwas gegen die Person vor.

In Absatz 2 steht ferner: „Wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass von einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, hat die Veranstalterin oder der Veranstalter der Behörde auf deren Aufforderung hin Namen und Adressen der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner mitzuteilen.“

Wie schon in § 7 ist die Formulierung schlicht zu unbestimmt, um solche sensible Daten anfordern zu können. Selbst wenn der Anhaltspunkt überhaupt nicht in Verbindung mit dem Ordner*inneneinsatz steht, könnten mit der o. g. Begründung diese Daten angefordert werden. Dies kann im schlimmsten Fall dazu führen, dass engagierte Menschen eingeschüchtert werden und nicht mehr als Ordner*innen fungieren möchten, da ihre Namen und Adressen weitergegeben werden. Öffentliche Versammlungen sind aber zwingend auf Ordner*innen angewiesen. Die Angabe der persönlichen Daten der Ordner*innen ist bei einer Demonstration von tausenden Teilnehmenden für die Versammlungsleitung nicht leistbar. Die Erfahrung zeigt, dass bei solchen Großveranstaltungen häufig erst bei der Anreise der Gruppen die einzusetzenden Ordner*innen abschließend geklärt werden können.

§ 13 (3) Beschränkungen, Verbot, Auflösung ermöglicht die Auflösung einer Versammlung. Das Verbot oder die Auflösung, insbesondere einer friedlichen Gegendemonstration / Versammlung, stellt einen erheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Deshalb muss vom Gesetzgeber klargestellt werden, dass zunächst durch Beschränkungen versucht werden muss, dies zu verhindern. Der vorliegende Entwurf muss ergänzt werden um die Formulierung: "Eine Auflösung setzt voraus, dass die eingesetzten Maßnahmen der Beschränkungen nicht ausreichend wirksam sind und darf nur ultima ratio sein."

§ 14 (3) Gefährderansprache, Untersagung der Teilnahme oder

Anwesenheit und Ausschluss von Personen ermöglicht den Ausschluss von Personen durch Behörden ohne Abstimmung mit der Versammlungsleitung. Dies lehnen wir trotz des bereits vorhandenen § 18 Abs. 3 VersammlG des Bundes aus dem folgenden Grund ab: gemäß § 11 Abs. 1 VersammlG des Bundes obliegt der Ausschluss von der Versammlung auch der Versammlungsleitung. Insoweit handelt es sich um zwei konkurrierende Regelungen. Deshalb sollte aus unserer Sicht ein Ausschluss von Versammlungsteilnehmenden auf Veranlassung der zuständigen Behörde vor der Durchführung mit der Versammlungsleitung abgestimmt werden.

Im Zusammenhang mit den Regelungen der §§ 13 – 16 des Entwurfs ist unverständlich, dass der § 12 (in Verbindung mit § 18) des Versammlungsgesetzes des Bundes nicht bei Versammlungen unter freiem Himmel aufgenommen wurde. § 12 des Versammlungsgesetzes des Bundes bestimmt: „Werden Polizeibeamte in eine öffentliche Versammlung entsandt, so haben sie sich dem Leiter zu erkennen zu geben“. Diese Regelung wurde im vorliegenden Entwurf nur noch im § 23 Abs. 3 zu Versammlungen in geschlossenen Räumen aufgenommen. Da in der Begründung darauf abgestellt wird, dass sich der Regelungstatbestand des § 12 des Versammlungsgesetzes des Bundes im § 3 dieses Entwurfes zur Zusammenarbeit zwischen Behörde und Veranstalter*in, bzw. Versammlungsleiter*in wiederfindet, sollte die Bestimmung auch im Gesetzestext aufgenommen werden.

§ 15 Kontrollstellen gibt der Polizei die Befugnis, während einer Versammlung Kontrollstellen einzurichten, um die Identität von Personen festzustellen und sie vor allem zu durchsuchen. Dies ist ein erheblicher Eingriff in das Versammlungsrecht. Insbesondere durch solche Regelungen erweckt der Gesetzesentwurf den Eindruck, eher abschreckend auf Bürger*innen, die ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen möchten, wirken zu wollen.

Selbst in der Begründung (S. 62) zum vorliegenden Entwurf wird ausgeführt: „Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass jeder Teilnehmer einer erlaubten friedlichen Versammlung das Recht hat, anonym an der Versammlung teilzunehmen. Er oder sie muss sich weder registrieren lassen, noch muss er oder sie seine / ihre Teilnahme gegenüber staatlichen Stellen erläutern oder gar rechtfertigen. Dies soll bei der Anordnung der Kontrollstellen und der Durchführung der Kontrollen strikt beachtet werden.“ Wir bezweifeln, dass dieser Widerspruch mit dem § 15 aufgelöst werden kann.

§ 16 Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton in seiner derzeitigen Form, gestattet es der zuständigen Behörde, Bild-, Tonaufnahmen und Aufzeichnungen von einzelnen Personen inkl. ihrem Umfeld sowie Übersichtsaufnahmen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anzufertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Erneut bietet der Gesetzestext Interpretationsspielraum. Ab wann ist ein Anlass oder die Größe bzw. Unübersichtlichkeit gegeben? Mit dieser Formulierung im Gesetzestext ist es möglich, dass bereits bei kleineren, friedlichen Versammlungen mit wenigen hundert Teilnehmenden Aufnahmen oder Aufzeichnungen von Einzelnen oder Gruppen gemacht werden. Zudem kann damit jede größere Versammlung, schon allein aufgrund ihrer Größe, überwacht werden. Es ist zu befürchten, dass diese Regelungen zu Rechtsstreitigkeiten bzgl. der Verhältnismäßigkeit und ggfls. Verfassungswidrigkeit der Maßnahmen führt².

Aufnahmen oder Aufzeichnungen schränken die Versammlungsfreiheit erheblich ein. Denn wenn damit zu rechnen ist, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird, weil man bspw. im Zusammenhang mit anderen Personen aufgenommen wurde, könnte das Menschen von der Wahrnehmung ihres Grundrechts abschrecken.

§ 17 (1) Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot zielt darauf ab, dass Gegenstände nicht am Körper getragen werden dürfen, wenn sie zur Identitätsverschleierung geeignet und darauf gerichtet sind, die Identitätsfeststellung im Zusammenhang mit der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhindern.

Auch hier ist die Regelung zu unbestimmt und lässt unnötig Interpretationsspielraum, da z. B. auch die Burka, Schals oder auch simple Halstücher mit dem Logo einer Organisation, eines Fußball- oder Sportvereins, etc., dazu zählen könnten.

Der Gesetzgeber hat nach derzeitiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht die Befugnis, jede Form vermummter Teilnahme an Versammlungen zu verbieten und mit Sanktionen zu versehen.

² siehe auch: BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2009
- 1 BvR 2492/08 -, Rn. 1-139 (http://www.bverfg.de/e/rs20090217_1bvr249208.html)

Die bloße Vermummung des Gesichts bzw. des Körpers zur Unkenntlichmachung der Person, um befürchtete negative (etwa berufliche) Folgen wegen der Teilnahme an einer bestimmten Demonstration zu vermeiden, ist als nach Art. 8 Grundgesetz zulässiges Grundrechtshandeln nicht geeignet, einfachrechtliche Verbots- bzw. Sanktionstatbestände auszulösen.

Laut **§ 18 Militanzverbot** wäre es zukünftig verboten, an einer Versammlung teilzunehmen, sie zu leiten oder zu veranstalten, wenn diese infolge des äußeren Erscheinungsbildes durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken, durch ein paramilitärisches Auftreten oder in vergleichbarer Weise Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt.

Erneut sind die Formulierungen im Gesetzesentwurf zu unbestimmt und bieten wie auch schon die o.g. Paragraphen, deutlich zu viel Interpretationsspielraum. Bspw. die Begriffe „in vergleichbarer Weise“, „vermitteln“ und „einschüchternd wirken“ können subjektiv sehr unterschiedlich von Jedem anders ausgelegt werden. Zwar lässt die Begründung (S. 77: „Die Uniformierung (nur) in der Ausprägungsform einer gleichförmigen Bekleidung ist nicht von dem Verbot erfasst. Hinzutreten muss vielmehr das subjektive Element, dass die Uniformträger etc. Gewaltbereitschaft vermitteln und das Uniformtragen bzw. das Auftreten dadurch einschüchternd wirkt.“) darauf schließen, dass gleichförmige Bekleidung, wie sie bei gewerkschaftlichen Aktionen üblich ist, bspw. in Form von Warnwesten, nicht verboten ist. Das „subjektive Element der Gewaltbereitschaft“ allerdings ermöglicht quasi jederzeit ein behördliches Einschreiten, wenn Teilnehmende einer Versammlung z. B. dunkle Overalls tragen sollten und damit einschüchternd wirken können. Dazu in der Begründung (S. 77): „Das Ensemble aus gleichartiger – meist schwarzer, aber zunehmend auch andersfarbiger - Kleidung, etwa auch gleichfarbiger Overalls (wie bei den Garzweiler-Demonstrationen im Sommer 2019) entspricht in hohem Maße dem Gefahrenbild, das der Gesetzgeber beim Erlass des Versammlungsgesetzes im Jahre 1953 vor Augen hatte (Kniesel, aaO, Teil II, § 3 Rn. 17)“.

Es ist schlicht durch den vorliegenden Gesetzestext und die Begründung kaum mehr bestimmbar, wann gegen das Verbot verstoßen bzw. der Straftatbestand erfüllt wird.

§ 19 Symbolträchtige Orte und Tage sieht den Schutz von symbolträchtigen Orten und Tagen vor. Dies begrüßen wir ausdrücklich, weil damit ein starkes Signal gesetzt wird, dass die Verherrlichung nationalsozialistischer Gewalt und Willkürherrschaft nicht gebilligt wird.

§ 21 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum lässt ebenfalls zu viel Interpretationsspielraum bezüglich der Belange der Eigentümer*innen. Die Gründe, die ggfls. gegen eine Versammlung stehen könnten, bleiben unbestimmt. Aus unserer Sicht ist die Versammlungsfreiheit höher zu bewerten als Belange von Grundstückseigentümer*innen, da kein dauerhafter Eingriff oder etwa die Beschädigung des Eigentums als Folge der Versammlung eintritt. Ein alternativer Versammlungsort kann keine Lösung sein, wenn der Anlass der Versammlung an dem Ort gebunden ist.

§ 23 (4) Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Hier beziehen wir uns auf unsere Ausführungen unter **§ 13 Abs. 3** dieses Entwurfes.

§ 24 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

Hier beziehen wir uns auf unsere Ausführungen unter **§ 14 Abs. 3** dieses Entwurfes.

§ 26 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Hier beziehen wir uns auf unsere Ausführungen unter **§ 16** dieses Entwurfes.

Die im Teil 4 des Entwurfs vorgesehenen Freiheitsstrafen oder Bußgelder im Rahmen von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten müssen angemessen und verhältnismäßig sein und dürfen nur für klar definierte, justiziable Verstöße verhängt werden, siehe auch die jeweiligen Ausführungen zu den entsprechenden §§ in dieser Stellungnahme.

Der **§ 27 (2) Straftaten** sieht z. B. Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten oder Geldstrafen bis zu 180 Tagessätzen vor. Die Strafen sind für Veranstalter*innen oder Versammlungsleitungen nicht verhältnismäßig, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass Zivilpersonen im Sinne der Versammlungsfreiheit zu einer Versammlung aufrufen können müssen. Die Strafen können einschüchternde Wirkung in dem Sinne entfalten, dass zukünftig die Verantwortung oder Leitung für Versammlungen nicht mehr übernommen wird.

Wir schließen uns bzgl. der vorgesehenen Straftaten der auf S. 84 der Begründung zu findenden Positionierung der Autoren des Musterentwurfs eines Versammlungsgesetzes an, welche vorschlagen, eine Reihe der bisherigen Straftatbestände im Versammlungsgesetz auf die Ebene der Ordnungswidrigkeiten herabzustufen. Die Autoren haben ausdrücklich auf die verunsichernde bzw. einschüchternde Wirkung der Strafen auf Menschen hingewiesen, die sich mit der Absicht trügen, Versammlungen zu veranstalten oder an solchen teilzunehmen.