

# STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM GESETZ ZUR EINFÜHRUNG EINES NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN VERSAMMLUNGSGESETZES DRUCKSACHE 17/12423

Dr. Maria Scharlau, Völkerrechtsexpertin für Amnesty International

Berlin, 30. September 2021

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>A. Gesamteinschätzung.....</b>	<b>2</b>
<b>B. Menschenrechtliche Beurteilung einzelner Regelungen des geplanten Versammlungsgesetzes .....</b>	<b>6</b>
I. Angriff auf die Staatsfreiheit als Prinzip der Versammlungsfreiheit .....	6
II. Hürden für die Anmeldung und Durchführung von Versammlungen werden erhöht, §§ 5, 6, 7 ..	6
III. Öffentliche Ordnung als Schutzgut .....	8
IV. Unverhältnismäßige Eingriffe in das Recht auf Privatsphäre durch Videoaufnahmen, § 16 .....	9
V. Abschreckungseffekt durch unverhältnismäßige Kontrollen, Sanktionen, Strafandrohungen....	10
VI. Fehlende Berücksichtigung des Schutzes für Journalist_innen und des Rechts auf Versammlungsbeobachtung .....	13



## A. GESAMTEINSCHÄTZUNG

Amnesty ist besorgt, dass der nordrhein-westfälische Gesetzentwurf für ein neues Versammlungsrecht<sup>1</sup> die Ausübung der Versammlungsfreiheit unverhältnismäßig einschränkt und Menschen davon abschreckt von diesem Grundrecht Gebrauch zu machen.

### I. Abgrenzung von versammlungsfreundlicher Auslegung von Art. 8 Grundgesetz durch das Bundesverfassungsgericht und von menschenrechtskonformer Auslegung

Das Bundesverfassungsgericht hat 1985 in seinem **Brokdorf-Beschluss** zentrale Grundaussagen zum Recht der Versammlungsfreiheit gemacht und den Schutz durch Art. 8 GG ausgestaltet. Kern der Entscheidung war die Einschätzung, dass

*Versammlungen „ein wesentliches Element demokratischer Offenheit“ seien, die „Einflussnahme auf den Prozess, Kritik und Protest ermöglichten“ und deshalb ein „Stück ursprünglich ungebändigter unmittelbarer Demokratie“ enthielten.*

Insbesondere in politischen Systemen wie dem deutschen, die stark auf Repräsentation ausgerichtet sind und wenige direktdemokratische Elemente enthalten, sei die Versammlungsfreiheit unentbehrlich. Diese Auslegung ist maßgeblich für alle Versammlungsbehörden, Gerichte und Gesetzgeber, die bei ihren Entscheidungen Artikel 8 GG berücksichtigen müssen. Dementsprechend aussagekräftig ist die Tatsache, dass **die Gesetzesbegründung auf den ersten Seiten (S. 42f.) die versammlungsfreundliche Brokdorf-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch einen länglichen Verweis auf kritische Stimmen aus der Staatsrechtslehre in Frage stellt** ( u.a. mit der Aussage, „politische Grundrechte seien nicht per se mehr wert als andere“).

Die Auslegung der Versammlungsfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht in der Brokdorf-Entscheidung ist **keine deutsche verfassungsrechtliche Eigenheit**. Die grundrechtsfreundliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht vielmehr im Einklang damit, wie das Menschenrecht der Versammlungsfreiheit auch international ausgelegt wird – vom EGMR, von UN-Gremien und von Gremien des Europarates.

Mit der Distanzierung von der Brokdorf-Entscheidung distanziert sich der Gesetzentwurf daher nicht nur von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, **sondern auch von international verbindlichen Menschenrechtsstandards:**

#### a) Beispiele aus der Rechtsprechung des EGMR:

- **EGMR, Urteil UMO Illinden 2005: Gerade Ideen, die das existierende System in Frage stellen, müssen bei einer Versammlung ausgedrückt werden dürfen.**  
In a democratic society based on the rule of law, political ideas which challenge the existing order and whose realisation is advocated by peaceful means must be afforded a proper opportunity of expression through the exercise of the right of assembly as well as by other lawful

<sup>1</sup> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-12423.pdf>.



means. The Court finds, therefore, that the probability that separatist declarations would be made at meetings organised by Ilinden could not justify a ban on such meetings.<sup>2</sup>

- **EGMR, Urteil Öllinger v. Österreich 2006: Die Versammlungsfreiheit und der damit verbundene Austausch verschiedener Sichtweisen ist essentiell, daher müssen auch Gegendemonstrationen geschützt werden:**  
If every probability of tension and heated exchange between opposing groups during a demonstration was to warrant its prohibition, society would be faced with being deprived of the opportunity of hearing differing views.<sup>3</sup>
- **EGMR, Disk and Kesik v. Türkei, 2012, Nr. 38676/08, Concurring Opinion by Judge Sajó: Um eine Versammlung zu verbieten, muss mehr als eine hypothetische Möglichkeit öffentlicher Unruhe vorliegen.**  
Neither a hypothetical risk of public disorder, nor the presence of a hostile audience are legitimate grounds for prohibiting a peaceful assembly. Moreover, the choice of venue, though subject to otherwise acceptable limitations, is part of the right to demonstrate.<sup>4</sup>

#### b) Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly of the Venice Commission /Europarat

In den Richtlinien zur Auslegung der Versammlungsfreiheit von Juli 2019 findet die Venice Commission des Europarates klare Worte dazu, dass z.B. keine unverhältnismäßigen Hürden bei der Anmeldung einer Versammlung errichtet werden dürfen.<sup>5</sup>

#### c) Auslegung der Versammlungsfreiheit durch den UN-Menschenrechtsausschuss

Erst im Juli 2020 hat der UN-Menschenrechtsausschuss einen **Kommentar zur Versammlungsfreiheit** aus Art. 21 UN-Zivilpakt veröffentlicht, der ebenfalls den weitreichenden Schutz von Versammlungen einfordert.<sup>6</sup> Darin betont der Menschenrechtsausschuss mehrfach, dass **eine gewisse Disruption Versammlungen inhärent ist und für die Protestierenden nicht zu Nachteilen führen darf**. Das Gleiche gilt nach Auffassung des Menschenrechtsausschusses für Gegendemonstrationen – auch hier dürfen nicht voreilig wegen der Annahme einer Gefahr für die Öffentliche Ordnung Einschränkungen vorgenommen werden.

- **Rn. 7: Dass Versammlungen ein gewisses Maß an Disruption für das öffentliche Leben bedeuten, ändert nichts an der Schutzwürdigkeit der Versammlung.** However, peaceful assemblies can sometimes be used to pursue contentious ideas or goals. **Their scale or nature can cause disruption**, for example of vehicular or pedestrian movement or economic activity. These consequences, **whether intended or unintended**, do not call into question the protection such assemblies enjoy. To the extent that an event may create such disruptions or risks, these must be managed within the framework of the Covenant.

<sup>2</sup> EGMR, *Stankov und UMO Ilinden v. Bulgarien*, Urt. v. 02.10.2001, Nr. 29221/95, Rn. 97.

<sup>3</sup> EGMR, *Öllinger v. Österreich*, Urt. v. 29.06.2006, Nr. 76900/01, Rn. 36.

<sup>4</sup> EGMR, *Disk and Kesik v. Türkei*, Urt. v. 27.11.2012, Nr. 38676/08, Concurring Opinion by Judge Sajó.

<sup>5</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017-e), Rn. 119.

<sup>6</sup> General Comment Nr.37,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f37&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f37&Lang=en).



- **Rn. 14: Auch Spontanversammlungen sind unter Art. 21 geschützt.** Peaceful assemblies are often organized in advance, allowing time for the organizers to notify the authorities to make the necessary preparations. However, spontaneous assemblies, which are typically direct responses to current events, whether coordinated or not, are equally protected under article 21. **Counterdemonstrations occur when one assembly takes place to express opposition to another. Both assemblies can fall within the scope of the protection of article 21.**
- **Rn. 15: Dass Versammlungen friedlich sein müssen, schließt körperliche Gewalt gegen andere aus, die zu Verletzungen und dem Tod führen können oder ernsthafte Sachbeschädigungen. Aktivitäten wie Herumschubsen oder die Störung des Verkehrsflusses stellen keine Gewalt dar, die die Friedlichkeit und damit den Schutz von Versammlungen ausschließen.** A “peaceful” assembly stands in contradistinction to one characterized by widespread and serious violence. The terms “peaceful” and “non-violent” are thus used interchangeably in this context. The right of peaceful assembly may, by definition, not be exercised using violence. “Violence” in the context of article 21 typically entails the use by participants of physical force against others that is likely to result in injury or death, or serious damage to property. **Mere pushing and shoving or disruption of vehicular or pedestrian movement or daily activities do not amount to “violence”.**
- **Rn. 26: Das Recht auf Versammlungsfreiheit schützt auch Gegendemonstrationen.** The right of peaceful assembly does not exempt participants from challenges by other members of society. **States must respect and ensure counterdemonstrations as assemblies in their own right,** while preventing undue disruption of the assemblies to which they are opposed. States must in principle take a content-neutral approach to counterdemonstrations, which must be allowed to take place, as far as possible, within sight and sound of the assemblies against which they are directed.
- **Rn. 27: Die Möglichkeit, dass eine Versammlung Gegenwind oder sogar gewalttätige Reaktionen hervorruft, ändert nichts an ihrer Schutzwürdigkeit.** The possibility that a peaceful assembly may provoke adverse or even violent reactions from some members of the public is not sufficient grounds to prohibit or restrict the assembly. States are obliged to take all reasonable measures that do not impose disproportionate burdens upon them to protect all participants and to allow such assemblies to take place in an uninterrupted manner
- **Rn. 47: Versammlungen dürfen nur dann mit Verweis darauf eingeschränkt werden, dass sie in die Grundrechte Dritter eingreifen, wenn diese Eingriffe erheblich und unzumutbar sind.** Restrictions imposed for the protection of “the rights and freedoms of others” may relate to the protections under the Covenant or other human rights of people not participating in the assembly. At the same time, assemblies are a legitimate use of public and other spaces, and since they may entail by their very nature a certain level of disruption to ordinary life, such disruptions must be accommodated, unless they impose a disproportionate burden, in which case the authorities must be able to provide detailed justification for any restrictions.

## II. Versammlungen werden durchgängig als Gefahr dargestellt



An die Stelle der grundrechtsfreundlichen Auslegung der Versammlungsfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht setzt der Gesetzentwurf das Bild von Versammlungen als Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Durch alle Vorschriften zieht sich die **Grundannahme der Regierungsfractionen, dass Versammlungen per se Gefahren darstellen und „eingehgt“ werden müssen.**

So wird betont, die „entschlossene Bekämpfung“ nicht friedlicher Versammlungen sei ein gesamtgesellschaftliches Anliegen. Darauf zu achten sei „zentrale Aufgabe der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit“ (GE S. 45).

Alleine diese Grundannahmen sind **aus menschenrechtlicher Sicht ein Alarmsignal**, besonders weil sie sich im Gesetzentwurf in verschiedenen weitgehenden Eingriffsmöglichkeiten gegenüber Versammlungsteilnehmer\_innen niederschlagen. Professor Arzt spricht in seiner Stellungnahme von einer „obrigkeitsstaatlichen Tradition“, in der der Gesetzentwurf steht.<sup>7</sup>

### III. Bestimmte Proteste werden ins Visier genommen

**Der Staat muss das Versammlungsfreiheit unabhängig von der politischen Ausrichtung und den Inhalten der jeweiligen Versammlung schützen** – nur so schützt das Menschenrecht die Möglichkeit, jederzeit und öffentlich Kritik und Widerspruch gegenüber politischen Entwicklungen kundzutun. **Daher ist Amnesty darüber besorgt, dass der Gesetzentwurf offensichtlich in besonderem Maße der Einhegung von bestimmten Versammlungen gewidmet ist.** In der Gesetzesbegründung wird an mehreren Stellen deutlich gemacht, welche Versammlungen und Proteste der Gesetzentwurf als Negativbeispiele ins Visier nimmt: so wird immer wieder auf den **Widerstand gegen die Energiepolitik und den Braunkohleabbau** verwiesen. Diese expliziten Verweise erwecken den Eindruck, dass mit dem neuen Versammlungsgesetz vor allem ganz bestimmte (für die Regierung unbequeme) Versammlungen erschwert werden sollen. Dadurch entsteht der Eindruck, dass der Gesetzentwurf nicht nur einen neuen gefahrenabwehrrechtlichen Rahmen für alle Versammlungen schaffen, sondern auch und insbesondere den Protest gegen die Politik der aktuellen Landesregierung erschweren soll.

### IV. Abschreckungseffekt

Amnesty befürchtet, dass die vielen Auflagen und Sanktionsmöglichkeiten sowohl für die Anmelder\_innen von Versammlungen als auch für die Teilnehmer\_innen Menschen davon abschrecken werden, von ihrer Freiheit Gebrauch zu machen. Der Vorgang eine Versammlung anzumelden erscheint durch die Fülle an Vorschriften als kompliziert und risikoreich – so dass Menschen sich zweimal überlegen werden, ob sie diesen Schritt gehen. Aber durch umfangreiche Videoüberwachungsmöglichkeiten und Kontrollstellen haben auch friedliche Versammlungsteilnehmer\_innen zu befürchten, nicht anonym zu bleiben und in Datensammlungen der Polizei aufgenommen zu werden.

<sup>7</sup> Stellungnahme Professor Arzt, S. 2;  
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3834.pdf>.



## B. MENSCHENRECHTLICHE BEURTEILUNG EINZELNER REGELUNGEN DES GEPLANTEN VERSAMMLUNGSGESETZES

Aus Kapazitätsgründen nimmt Amnesty International nur zu einer Auswahl von Vorschriften Stellung. Wenn eine Vorschrift in dieser Stellungnahme nicht erwähnt wird, bedeutet dies daher nicht, dass Amnesty diesbezüglich keine menschenrechtlichen Bedenken hat.

### I. ANGRIFF AUF DIE STAATSFREIHEIT ALS PRINZIP DER VERSAMMLUNGSFREIHEIT

Der Staat hat im Kontext von Versammlungen die Pflicht, Versammlungen zu schützen und die Ausübung des Grundrechts zu ermöglichen. Ansonsten muss gelten, dass sich Staat und damit auch die Polizei so weitgehend wie möglich aus der Ausübung der Versammlungsfreiheit heraushalten müssen. Keinesfalls gibt es ein allgemeines Anwesenheitsrecht der Polizei bei Versammlungen, wovon die Gesetzesbegründung (S. 50) aber offensichtlich fälschlicherweise ausgeht - wohl im Sinne der Grundannahme, jede Versammlung sei eine Gefahr.

Behördliche Ablehnungsrechte schränken das Selbstbestimmungsrecht und damit die Versammlungsfreiheit stark ein: So ist im Gesetzentwurf das **Recht der Polizei vorgesehen, Versammlungsleitung und Ordnerinnen und Ordner abzulehnen** (vgl. § 12 Abs. 1: „wenn deren Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet.“).

### II. HÜRDEN FÜR DIE ANMELDUNG UND DURCHFÜHRUNG VON VERSAMMLUNGEN WERDEN ERHÖHT, §§ 5, 6, 7

Gleich durch mehrere Pflichten und Regelungen erhöht der Gesetzentwurf die Hürden für die Anmeldung einer Versammlung.

**In § 3 Abs. 3 ist eine faktische Kooperationspflicht geregelt:** „Die Veranstalterin oder der Veranstalter einer öffentlichen Versammlung ist aufgerufen, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren, insbesondere Auskunft über Art, Umfang und vorgesehenen Ablauf der Veranstaltung zu geben.“ Zwar wird anschließend festgestellt, dass es keine rechtliche Pflicht zur Kooperation gibt, allerdings folgt darauf die Regelung, **dass die Kooperation bei der Entscheidung über beschränkende Maßnahmen berücksichtigt wird.** De facto haben die Veranstalter\_innen also die Wahl zwischen einer Kooperation und der höheren Wahrscheinlichkeit beschränkender Auflagen.

**In § 5 Abs. 3 ist die Pflicht zur Bestimmung einer Versammlungsleitung vorgesehen:** § 5 Abs. 3 Satz 2 verlangt, dass jede öffentliche Versammlung eine Versammlungsleitung haben muss. Spontanversammlungen oder Flashmobs haben häufig keine Versammlungsleitung, diese Versammlungsformen werden hierdurch eingeschränkt. Der Gesetzentwurf sieht auch vor, dass die Polizei eine Leitung bestimmen kann. Wer gegen die Anmeldepflicht aus § 10 verstößt, kann sich



außerdem nach § 27 Abs. 1 strafbar machen – all diese Regelungen schrecken von der Durchführung von Spontanversammlungen ab (was wohl auch bezweckt ist).

Hier besteht ein Widerspruch zur international gültigen Auslegung des Menschenrechts auf Versammlungsfreiheit:

- **Die Guidelines der Venice Commission benennen in Rn. 79 explizit die Notwendigkeit Spontandemonstrationen als ein „feature of a healthy democracy“ zu schützen.**
- Auch der UN-Menschenrechtsausschuss betont die Bedeutung von Spontanversammlungen und spricht sich gegen hohe Anmelde-Hürden aus:

**71. A failure to notify the authorities of an upcoming assembly, where required, does not render the act of participation in the assembly unlawful, and must not in itself be used as a basis for dispersing the assembly or arresting the participants or organizers, or for imposing undue sanctions, such as charging the participants or organizers with criminal offences.** Where administrative sanctions are imposed on organizers for failure to notify, this must be justified by the authorities. Lack of notification does not absolve the authorities from the obligation, within their abilities, to facilitate the assembly and to protect the participants.

**In § 6 Abs. 1 regelt der Gesetzentwurf weitreichende Pflichten der Versammlungsleiter\_innen:** Die Regelung ist als Pflicht der Versammlungsleitung zu verstehen, zum Wohl der öffentlichen Sicherheit für die Friedlichkeit der Versammlung zu sorgen (§ 6 Abs. 1, GE S. 55). So wird die Versammlungsleitung zu einer Art Garantin für die staatliche Ordnung. Bemerkenswert ist auch hier der explizite Verweis auf den Widerstand gegen die Energiepolitik und den Braunkohleabbau in der Gesetzesbegründung. Professor Arzt sieht hierin die Verkehrung einer Grundrechtsposition in eine Pflichtenstellung, die der Freiheitsgarantie des Art. 8 GG widerspricht.

**In § 12 Abs. 2 ist die Verpflichtung geregelt, Ordner-Listen einzureichen:** Die Schwelle für diese Verpflichtung („Gefahr für die öffentliche Sicherheit“) ist sehr niedrig – von jeder Versammlung kann eine Gefahr ausgehen. D.h. die Versammlungsbehörde kann quasi nach Belieben die Namen und Adressen der Ordner\_innen anfordern. Auch diese Verpflichtung kann einen großen Abschreckungseffekt entfalten, da viele Menschen davor zurückschrecken werden, ihren Namen und ihre Adresse im Zusammenhang mit einer Demonstration bei der Polizei zu hinterlegen.

*§ 12 Abs. 2: 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.*



### III. ÖFFENTLICHE ORDNUNG ALS SCHUTZGUT

§ 13 Abs. 1 erlaubt Beschränkungen für Versammlungen, wenn die Öffentliche Ordnung gefährdet wird. Die Verfassungsmäßigkeit dieses Schutzgutes ist seit langem umstritten. Öffentliche Ordnung meint *die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung für ein gedeihliches Zusammenleben innerhalb eines Gebietes angesehen wird.*

Kritisiert wurde an dem Schutzgut, dass es so unkonkret gefasst ist und einen sehr großen Auslegungsspielraum eröffnet. Gerade in Bezug auf die Versammlungsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht umfangreiche Rechtsprechung dazu erlassen und hat u.a. bestimmt, dass Beschränkungen von Versammlungen jedenfalls nicht mit der Öffentlichen Ordnung gerechtfertigt werden dürfen, wenn damit auf die Inhalte der Meinungsäußerungen abgezielt wird. Vgl. hierzu Rdnr. 44 des Kommentars des UN-Menschenrechtsausschuss zur Versammlungsfreiheit aus Art. 21 UN-Zivilpakt vom Juli 2020:

- Rn. 44. “Public order” refers to the sum of the rules that ensure the proper functioning of society, or the set of fundamental principles on which society is founded, which also entails respect for human rights, including the right of peaceful assembly. **States parties should not rely on a vague definition of “public order” to justify overbroad restrictions on the right of peaceful assembly.** Peaceful assemblies can in some cases be inherently or deliberately disruptive and require a significant degree of toleration. “Public order” and “law and order” are not synonyms, and the prohibition of “public disorder” in domestic law should not be used unduly to restrict peaceful assemblies.

**Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass § 15 VersG Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, darunter auch zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung, allein unter der Voraussetzung trägt, dass eine solche Gefahr für die öffentliche Ordnung nicht aus dem Inhalt der zu erwartenden Äußerungen und mithin der thematischen Ausrichtung der Versammlung gefolgt werden, sondern sich aus der sonstigen Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergibt.**

Dem stellt sich der Gesetzentwurf entgegen, indem er bei den Ausführungen zu dieser Vorschrift und dem Schutzgut Öffentliche Ordnung explizit Bezug auf die geäußerten Inhalte nimmt:

So führt die Gesetzesbegründung aus (S. 66): „Angesichts zunehmender Verrohungs- und Verhetzungstendenzen auch im Zusammenhang mit Versammlungen sollte es dabei bleiben, **dass die öffentliche Ordnung als versammlungsrechtliches Schutzgut erhalten bleibt.** Sollten die entsprechenden Tendenzen anhalten, **wäre zu hoffen, dass die Bedeutung der öffentlichen Ordnung in der Versammlungspraxis eher zu- als abnehmen sollte.** Notwendig erscheint nicht nur, **das Schutzgut der öffentlichen Ordnung in Bezug auf links- oder rechtsextremistische Plakate und Parolen besonders herauszustellen.**“

Damit setzt sich der Gesetzentwurf einmal mehr in bemerkenswerter Weise in Widerspruch zu den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, das 2009 konstatierte: „Eine Anknüpfung daran, ob Versammlungen links- oder rechtsradikales Gedankengut verbreiten, ist sowohl für die Schaffung als





auch für die Auslegung von die Versammlungsfreiheit einschränkenden Vorschriften verfassungsrechtlich ausgeschlossen.“<sup>8</sup>

#### IV. UNVERHÄLTNISSMÄßIGE EINGRIFFE IN DAS RECHT AUF PRIVATSPHÄRE DURCH VIDEOAUFNAHMEN, § 16

Der Gesetzentwurf lässt in § 16 Abs. 1 für die Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen **von Personen** Tatsachen genügen, die „*die Annahme rechtfertigen, dass von der Person bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht, und die Maßnahmen erforderlich sind, um diese Gefahr abzuwehren. Die Aufnahmen und Aufzeichnungen dürfen auch angefertigt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.*“ Dieser Gefahrenbegriff ist viel zu vage. Erhebliche Eingriffe in die Grundrechte auf innere Versammlungsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung - selbst von Personen, die sich nur im näheren Umkreis des Geschehens befinden- werden demnach mit Rückgriff auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung ermöglicht, obwohl es im Licht von Neutralitätsgebot und Freiheit der Versammlungsmittel auf erhebliche rechtsstaatliche Bedenken stößt. (vgl. hierzu Rdnr. 44 des Kommentars des UN-Menschenrechtsausschuss zur Versammlungsfreiheit aus Art. 21 UN-Zivillpakt vom Juli 2020)

§ 16 Abs. 2 erlaubt **Übersichtsaufnahmen** „wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist“. Die Übersichtsaufnahmen dürfen bereits aufgezeichnet werden, *soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungen, von Teilen hiervon oder ihrem Umfeld erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen.* Die Übersichtsaufnahmen sollen zwar nur dazu dienen, den Polizeieinsatz zu lenken. Durch die Möglichkeit, die Aufnahmen zu speichern und anderweitig zu nutzen, dürfte diese Regelung aber in der Praxis dazu führen, dass so gut wie jede Versammlung videografiert werden kann.

§ 16 Abs. 5 eröffnet weitreichende Datenspeicherbefugnisse. Eine verpflichtende Bearbeitung der Aufnahmen zum Ausschluss der Identifikation ist ausschließlich für den Fall der Speicherung für Fortbildungszwecke vorgesehen. Für alle andere Fälle wird eine Pflicht zur Unkenntlichmachung von Personen, deren Identität für die in Absatz 5 aufgeführten Zwecke unerheblich ist, nicht ausdrücklich vorgesehen. Ihr Recht auf Privatsphäre und der Grundsatz der Datensparsamkeit werden also nur in § 16 Abs. 1 behandelt und zwar mit einschränkender Wirkung.

#### Hierzu der UN-Menschenrechtsausschuss:

- 61. While the collection of relevant information and data by authorities may under certain circumstances assist the facilitation of assemblies, it must not result in suppressing rights or creating a **chilling effect**. Any information gathering, whether by public or private entities, including through surveillance or the interception of communications, and the way in which data are collected, shared, retained and accessed, must strictly conform to applicable international standards, including on the right to privacy, and may never be aimed at intimidating or harassing participants or would-be participants in assemblies. Such practices

<sup>8</sup> BVerfG 17.2.2009 - 1 BvR 2492/08 – Rn. 122.



should be regulated by appropriate and publicly accessible domestic legal frameworks that are compatible with international standards and subject to scrutiny by the courts.

### **Bundesverfassungsgericht zu Übersichtsaufnahmen in Bayern 2009:**

„**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. Denn 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.“<sup>9</sup>

### **V. ABSCHRECKUNGSEFFEKT DURCH UNVERHÄLTNISSMÄßIGE KONTROLLEN, SANKTIONEN, STRAFANDROHUNGEN**

Insgesamt baut der Gesetzentwurf ein Regelungssystem auf, bei dem Versammlungsteilnehmer\_innen leicht in eine Polizeikontrolle geraten und sich auf vielfältige Weise strafbar machen können, ohne sich tatsächlich gefährlich verhalten zu haben. Sehr viele Verhaltensweisen sind mit erheblicher Strafe bedroht.

**Einrichtung von Kontrollstellen:** § 15 sieht vor, dass die Polizei **jederzeit Kontrollstellen einrichten kann**, an denen sie Personen und Sachen durchsuchen und die Identität einer Person feststellen kann, um bestimmte Straftaten zu verhüten wie die Androhung der Störung einer Versammlung.

Das bedeutet, dass die Polizei **letztlich nach Belieben Versammlungsteilnehmer\_innen einer polizeilichen Kontrolle unterziehen kann**, was für die Betroffenen sehr unangenehm sein kann. Wer an einer Versammlung teilnimmt, sollte nicht damit rechnen müssen, im Rahmen dessen von der Polizei kontrolliert zu werden – von dieser Vorschrift geht ein großes Abschreckungspotenzial aus. Vgl. hierzu Rn. 83 des Kommentars des UN-Menschenrechtsausschuss zur Versammlungsfreiheit aus Art. 21 UN-Zivilpakt vom Juli 2020:

83. Powers of “stop and search” or “stop and frisk”, applied to those who participate in assemblies, or are about to do so, must be exercised based on reasonable suspicion of the commission or threat of a serious offence, and must not be used in a discriminatory manner. The mere fact that authorities associate an individual with a peaceful assembly does not constitute reasonable grounds for stopping and searching them.

**Verschärfung des Störungsverbot:** Der Straftatbestand des **Störungsverbot** gem. § 21 des Versammlungsgesetzes des Bundes wird unter § 27 Abs. 4 erheblich verschärft:

---

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2009 - 1 BvR 2492/08 -, Rn. 131, [http://www.bverfg.de/e/rs20090217\\_1bvr249208.html](http://www.bverfg.de/e/rs20090217_1bvr249208.html).



*„Wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen **zu behindern** oder zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder grobe Störungen verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“*

Statt Verhinderungsabsicht soll in Zukunft die Absicht einer bloßen Behinderung genügen. Da praktisch jede (Gegen-)demonstration zu einer Behinderung führt, selbst wenn sie primär kommunikativen Zwecken dient, sehen sich Teilnehmer\_innen von friedlichen Sitzblockaden nunmehr der Gefahr von Strafverfahren ausgesetzt.

Bereits **Blockadetrainings** sollen in Zukunft gemäß § 7 Abs. 2 verboten sein:

*„Die Vorbereitung oder Einübung von Störungshandlungen ist auch dann verboten, wenn ein konkretes Versammlungsgeschehen nicht absehbar ist. Zusammenkommen müssen vielmehr lediglich eine subjektive Verhinderungsabsicht und objektiv Handlungen, die die Durchführung der Versammlung behindern können. Das ist bei einem „Blockadetraining“ der Fall, da es die Blockadefähigkeiten potenzieller Blockierer erhöhen und letztere zudem in ihrer Blockadeabsicht bestärken kann, was sich wiederum potenziell nachteilig für die blockierte Versammlung auszuwirken vermag. (GE S. 59.)*

Dieses Verbot verkennt zum einen, dass Gegendemonstrationen von der Versammlungsfreiheit geschützt sind. Zum anderen verkennt es, dass Blockadetrainings oftmals auch der Information über die rechtlichen Grenzen der Zulässigkeit von friedlichen Sitzblockaden dienen.

Sehr **unkonkrete Vorschriften regeln das Verbot der Vermummung** und der **Militanz** in §§ 17, 18. So wird in § 18 verboten, an einer Versammlung teilzunehmen, wenn das äußere Erscheinungsbild „durch Tragen einer Uniform **oder in vergleichbarer Weise Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt.**“ Diese unkonkrete Vorschrift eröffnet der Polizei einen sehr weiten Einschätzungsspielraum, der nur sehr begrenzt rückwirkend gerichtlicher Kontrolle unterworfen werden kann. Die Gesetzesbegründung nennt hier explizit auch die weißen Overalls, wie sie von der Klimabewegung getragen werden. („Kleidung, etwa auch gleichfarbiger Overalls (wie bei den Garzweiler-Demonstrationen im Sommer 2019“, GE S. 77)).

Verstöße gegen **das neu eingeführte Militanzverbot** werden als Straftaten mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe bedroht. (§ 27 Abs. 8) *„Wer durch sein eigenes äußeres Erscheinungsbild, namentlich 1. durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken, 2. durch ein paramilitärisches Auftreten oder 3. in vergleichbarer Weise aggressiv **oder provokativ** dazu beiträgt, dass eine Versammlung unter Verstoß gegen § 18 Absatz 1 Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*

**Der Terminus „provokativ“ ist nicht legal definiert und viel zu ungenau.** In seiner allgemeinen Bedeutung beschränkt er sich keineswegs auf gewalttätige oder aggressive Verhaltensweisen. Durch Einführung der Tatbestandsalternative „provokativ“ soll also die Strafbarkeit auf Individuen bzw. Verhaltensweisen ausgedehnt werden, die selbst keine Gewaltbereitschaft vermitteln. Wie ein provokatives Verhalten einer Person einen strafrechtlich erheblichen Beitrag zu einem gewaltbereiten oder einschüchternden Erscheinungsbild einer Versammlung leisten kann, erschließt sich ebenso wenig aus der Bestimmung. Diese Erweiterung des Tatbestandes, die auch in der Gesetzesbegründung keine



konkrete Erläuterung erfährt, verstößt gegen das strafrechtliche Bestimmtheits- und Verhältnismäßigkeitsgebot.

In der Zusammenschau mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung als versammlungsrechtlichem Schutzgut lässt die Einführung dieser Tatbestandsalternative befürchten, dass gerade jugendliche und unkonventionelle Formen des Auftretens und des Protests, die von der Mehrheitsgesellschaft erfahrungsgemäß tendenziell eher als provokant empfunden werden, unterbunden werden sollen. Damit würdet gerade *ein „Stück der ursprünglich ungebändigten unmittelbaren Demokratie“* gefährdet, die die Versammlungsfreiheit eigentlich schützen soll.

Das **Vermummungsverbot** erfährt in der Fassung des § 17 Abs. 1 eine praxiserhebliche Erweiterung, da nunmehr **auch das auf Identitätsverschleierung gerichtete Mitführen von Gegenständen verboten werden soll und gem. §28 Abs.7 als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann**. Somit kann auch das Mitführen von klassischen Versammlungsmitteln wie Bannern unter das Vermummungsverbot fallen.

Auf diese Weise wird höchstrichterlicher Rechtsprechung entgegengetreten, nach der allein das Tragen von Transparenten in Gesichtshöhe keine „Aufmachung“ i.S.d. Vermummungsverbotes im Versammlungsgesetz des Bundes darstellt: „Schon dem Wortlaut nach bezeichnet eine „Aufmachung“ die Gestaltung des Körpers selbst, etwa durch das Tragen von Kleidungsstücken, nicht aber durch das Halten von Gegenständen vor das Gesicht.“<sup>10</sup>

Das Oberverwaltungsgericht Münster hatte bereits 2017 entschieden, **dass „das Mitführen von (Seiten-) Transparenten nicht allein wegen der allgemeinen Möglichkeit ihres Missbrauchs zur Verhinderung der Identifizierung von Störern untersagt oder reglementiert werden“** darf. „Es bedarf vielmehr konkreter und nachvollziehbarer tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass das Mitführen der Transparente - bzw. deren Größe - die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar gefährdet.“<sup>11</sup>

In Zukunft müsste also mit Auflagen bezüglich der Größe dieses klassischen Versammlungsmittels für alle Teilnehmer\_innen gerechnet werden, wie sie z.B. von der Versammlungsbehörde vor der Großdemonstration gegen das neue Versammlungsgesetz am 28. August 2021 erlassen und vom OVG NRW mangels konkreter Gefahrenprognose im Eilverfahren größtenteils als rechtswidrig erachtet worden waren<sup>12</sup>. Das Verbot für alle Teilnehmer sei ein erheblicher und nicht gerechtfertigter Eingriff in das Versammlungsrecht, begründete das OVG seine Entscheidung. Als zulässig erachtet wurde die Auflage lediglich für den einzigen Block, für den eine konkrete Gefahrenprognose aufgrund des vorgetragenen Vorverhaltens in der vorangegangenen Versammlung für ausreichend befunden wurde. Dabei waren laut Polizeiangaben aus den entsprechend abgeschirmten Blöcken mit Regenschirmen auf Polizisten eingeschlagen und Pyrotechnik gezündet worden.

In diesem Zusammenhang sei auf die **grundsätzlichen menschenrechtlichen Bedenken zum Vermummungsverbot und zu Verboten von Zeichen und Bannern hingewiesen**, wie sie z. B. im Kommentar des UN-Menschenrechtsausschuss zur Versammlungsfreiheit aus Art. 21 UN-Zivilpakt unter Rdnr. 51 und 60 geäußert werden:

<sup>10</sup> Sächsisches Oberverwaltungsgericht, 31. Mai 2018, AZ 3 A 199/17 1 K 1556/14 Rn. 24 zum gleichlautenden Vermummungsverbot im SächsVersG [17A199.U01 \(sachsen.de\)](https://www.sachsen.de/17A199.U01).

<sup>11</sup> Oberverwaltungsgericht NRW, 03.11.2017, AZ 15 B 1371/17.

<sup>12</sup> Oberverwaltungsgericht NRW, 27.08.2021, (B. v. 27.08.2021 Az.: 15 B 1414/21; [https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/duesseldorf-oberverwaltungsgericht-kippt-polizeiaufgaben-fuer-demonstration\\_aid-62425071](https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/duesseldorf-oberverwaltungsgericht-kippt-polizeiaufgaben-fuer-demonstration_aid-62425071)).



- **51. Generally, the use of flags, uniforms, signs and banners is to be regarded as a legitimate form of expression that should not be restricted**, even if such symbols are reminders of a painful past. In exceptional cases, where such symbols are directly and predominantly associated with incitement to discrimination, hostility or violence, appropriate restrictions should apply.

60. The wearing of face coverings or other disguises by assembly participants, such as hoods or masks, or taking other steps to participate anonymously **may form part of the expressive element of a peaceful assembly or serve to counter reprisals or to protect privacy, including in the context of new surveillance technologies**. The anonymity of participants should be allowed unless their conduct presents reasonable grounds for arrest, or there are other similarly compelling reasons, such as the fact that the face covering forms part of a symbol that is, exceptionally, restricted for the reasons referred to above (see para. 51). The use of disguises should not in itself be deemed to signify violent intent.”

## **VI. FEHLENDE BERÜCKSICHTIGUNG DES SCHUTZES FÜR JOURNALIST\_INNEN UND DES RECHTS AUF VERSAMMLUNGSBEOBACHTUNG**

Die Verfasser\_innen des Gesetzentwurfs haben leider nicht die Chance genutzt, durch eine explizite Regelung den Schutz von Journalist\_innen im Kontext von Versammlungen festzuschreiben. Das Recht, Versammlungen zu beobachten ist von der Versammlungsfreiheit umfasst und verdient besonderen Schutz. Dies gilt insbesondere, als z.B. Reporter ohne Grenzen in Deutschland eine Zunahme der Angriffe auf Journalist\_innen im Kontext von Demonstrationen festgestellt hat.<sup>13</sup>

Auch der **UN-Menschenrechtsausschuss** hat im Kommentar zur Versammlungsfreiheit aus Art. 21 UN-Zivilpakt darauf hingewiesen, dass das Recht auf Monitoring durch unabhängige Dritte unverzichtbarer Teil der Versammlungsfreiheit ist und dass die Beobachter\_innen Anspruch auf Schutz haben.

**30. The role of journalists, human rights defenders, election monitors and others involved in monitoring or reporting on assemblies is of particular importance for the full enjoyment of the right of peaceful assembly. Those persons are entitled to protection under the Covenant. They may not be prohibited from, or unduly limited in, exercising these functions, including with respect to monitoring the actions of law enforcement officials. They must not face reprisals or other harassment, and their equipment must not be confiscated or damaged. Even if an assembly is declared unlawful or is dispersed, that does not terminate the right to monitor. It is a good practice for independent national human rights institutions and non-governmental organizations to monitor assemblies.**

Mit der ausdrücklichen Berücksichtigung dieses Rechtes könnte das Versammlungsgesetz NRW einen wichtigen Beitrag zum Schutz von Journalist\_innen leisten und durch mehr Transparenz des Versammlungsgeschehens eine Vertrauensbasis für den angestrebten Ausgleich von Versammlungsfreiheit und öffentlicher Sicherheit schaffen.

<sup>13</sup> <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/nahaufnahme/2021>.

