



23. Dezember 2020

**Stellungnahme  
zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines  
nordrhein-westfälischen Versammlungsgeset-  
zes und zur Änderung weiterer Vorschriften**

Verbändeanhörung gemäß § 35 GGO



### A. Vorbemerkungen

Die Gewerkschaft der Polizei Nordrhein-Westfalen (GdP) bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Unser Hauptaugenmerk werden wir dabei auf Bewertungen und Anmerkungen aus polizeifachlicher Sicht legen.

Das Versammlungsrecht war bis zur Föderalismusreform im Jahre 2006 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Föderalismusreform – in Kraft getreten am 01.09.2006 – brachte eine Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Den Ländern wurde durch § 125 a Abs. 1 GG die Möglichkeit gegeben, das grundsätzlich weitgeltende Bundesrecht durch eigene Versammlungsgesetze zu ersetzen. Von dieser rechtlichen Möglichkeit haben die Länder Bayern, Berlin, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bisher Gebrauch gemacht. In diesen Ländern wurde das Versammlungsgesetz des Bundes entweder komplett durch ein Landesversammlungsgesetz oder in Teilen ersetzt.

Der Bundesvorstand der GdP hat bereits im Jahr 2009 auf die Probleme aufmerksam gemacht, die ein bundesweiter Flickenteppich im Versammlungsrecht für die Polizistinnen und Polizisten, die bei Versammlungen eingesetzt werden, mit sich bringt. Bei Großdemonstrationen mit hohem Konfliktpotential ist die jeweils zuständige Polizei auf das Zusammenwirken mit Unterstützungskräften anderer Bundesländer und des Bundes angewiesen. Dabei wird durch unterschiedliche Befugnisregelungen das Fehlerrisiko erhöht. Fehlentscheidungen gehen dabei immer ausschließlich zu Lasten der Polizei. Als Sachwalter der Interessen der Polizeibeschäftigten in Bund und Ländern fühlte sich die GdP (und fühlt sich auch heute noch) dazu berufen, das hohe Maß an Ansehen und Vertrauen, das der Polizei entgegengebracht wird, gegen Irritationen bei ihrem Tätigwerden bei öffentlichen Versammlungen und Demonstrationen zu bewahren. Vor allem vor den Irritationen und massiven Vorwürfen, die beim Tätigwerden bei besonders konfliktgeladenen öffentlichen Versammlungen und Demonstrationen, die sich im Fokus medialer Aufmerksamkeit bewegen, entstehen.

Aus Sicht der GdP besteht ein Anspruch gegenüber dem jeweils zuständigen Gesetzgeber, für klare Regelungen zu sorgen. Hier werden wir zwar in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs zutreffend zitiert (Seite 22 – 23), wir haben dies damals aber in einem anderen Kontext geschrieben. Wir haben dies als Begründung dafür herangezogen, keinen länderspezifischen Flickenteppich im Versammlungsrecht zu produzieren. Seinerzeit war aber bereits absehbar, dass dieser Appell wohl ungehört verklingen wird. Daher haben wir bereits damals einen Mustergesetzentwurf für ein Versammlungsgesetz vorgelegt.

Da sich mittlerweile sowohl die Einsatztaktik als auch die Rechtsprechung weiterentwickelt haben, bedauern wir zwar grundsätzlich immer noch die Entwicklung im Versammlungsrecht. Getreu unserer Forderung, dass ein Anspruch der Polizistinnen und Polizisten gegenüber dem jeweils zuständigen Gesetzgeber auf klare Regelungen besteht, können wir die jetzige Gesetzesinitiative des Landes NRW allerdings nachvollziehen und begrüßen diese daher grundsätzlich.



Bei unserer Stellungnahme werden wir uns an dem Musterentwurf der GdP (E-GdP) ausrichten.

Vorwegschicken möchten wir unserer Stellungnahme zu den einzelnen Normen noch, dass wir den vorliegenden Entwurf insgesamt für durchaus gelungen und praxistauglich halten. Unabhängig davon möchten wir allerdings zu einzelnen Regelungen Anmerkungen und Kritik äußern, die aber an der Gesamteinschätzung nichts ändern.

Grundsätzlich begrüßen wir, dass der Gesetzentwurf einen umfassenden Regelungsanspruch erhebt, die Grundstruktur des Versammlungsgesetzes beibehält (das Vorziehen der Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel ist nachvollziehbar begründet), die Weiterentwicklung des Uniformierungs- zum Militanzverbot beinhaltet und die Umsetzungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und den Schutz bestimmter Orte und Tage regelt.

## **B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen**

### **I. Artikel 1 Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen**

#### **1. Zu § 1 des Entwurfs**

Grundsätzlich sind wir mit der Regelung einverstanden, allerdings fehlen uns in § 1 Abs. 2 des Entwurfes weitere Ausschlussstatbestände. Anders als der Referentenentwurf sind wir der Auffassung, dass die Verwirkung des Grundrechts auch für Parteien, die das BVerfG für verfassungswidrig erklärt hat, Vereinigungen, die gem. Vereinsgesetz verboten sind oder für Personen, die mit der Durchführung oder Teilnahme die Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei oder Ersatzorganisation fördern will, gelten sollten. Ohne in Symbolpolitik verfallen zu wollen, wäre dies auch ein deutliches Zeichen.

#### **2. Zu § 2 des Entwurfs**

##### **a) Zu § 2 Abs. 1 und 2**

Grundsätzlich begrüßen wir die Regelung, insbesondere die Klarstellung, dass öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen vom Regelungsgehalt des Gesetzes erfasst sind. Für die Verbote gem. § 2 Abs. 1 Ziffern 2 und 3 ist eine Einschränkung auf öffentliche Versammlungen enthalten, die im Widerspruch zu § 17 und § 18 steht.

##### **b) Zu § 2 Abs. 3**

Wir regen an, hier den Begriff „örtlich“ zu ersetzen durch „ortsfeste oder sich fortbewegende“.

Der in der Begründung enthaltene Ausschluss von Fanmärschen kann so nicht überzeugen. Zumindest nicht in der Absolutheit. Dass grundsätzlich eine gemeinsame politische oder sonstige Aussage fehlen soll, kann aus der Praxis nicht bestätigt werden. Wenn z. B. aus Fansicht auf eine zu starke Kommerzialisierung oder z. B. auf eine mangelnde Beteiligung der Fans bei wichtigen



Entscheidungen hingewiesen werden soll, sind dies zumindest im Ansatz gemeinsame Aussagen, die auch politischen Bezug haben können.

b) Zu § 2 Abs. 4

Zustimmung

3. Zu § 3 des Entwurfs

a) Zu § 3 Abs. 1

Grundsätzlich begrüßen wir diese klare Aussage bezüglich des Schutzes der Versammlung. Denn ergänzend zu den Ausführungen in der Begründung auf Seite 27 ist es auch eine der Hauptaufgaben der Versammlungsbehörde und der Polizei die Versammlung vor Störungen zu schützen.

b) Zu § 3 Abs. 2

Wichtig erscheint uns in diesem Zusammenhang, der laut Begründung auf Seite 30 „die Kooperationsobliegenheiten der Veranstalter“ regeln soll, der Hinweis, dass der oder die Veranstalterin lediglich aufgerufen ist, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren. Eine rechtliche Pflicht dazu gibt es nicht. In § 3 Abs. 2 Satz 1 erscheint uns der Begriff „rechtzeitig“ zu unbestimmt. Hier sollte eine konkretere Formulierung gewählt werden.

Die Ausführungen zu den Verpflichtungen von Polizeibeamten und Polizeieinsatzleitung, sich gegenüber dem Versammlungsleiter zu erkennen zu geben, können aus polizeifachlicher Sicht überzeugen. Ob dies auch bei den übrigen Adressaten des Versammlungsgesetzes so sein wird, darf zumindest angezweifelt werden.

4. Zu § 4 des Entwurfs

keine Anmerkungen.

5. Zu § 5 des Entwurfs

a) Zu § 5 Abs. 1

Die gewählte Formulierung in § 5 Abs. 1 Satz 1 lässt die Auslegung zu, dass die Versammlungsleitung nicht zwingend nur eine Person sein muss. Ebenso übrigens in § 5 Abs. 3 des Entwurfs. In der Begründung ist zutreffend jeweils immer von einem Versammlungsleiter die Rede. Dies sollte klargestellt und vereinheitlicht werden



b) Zu § 5 Abs. 3

aa) In Satz 1 erscheint uns die Formulierung „soll die Versammlung“ zu schwach. Wir schlagen stattdessen vor: „hat die Versammlung.... zu bestimmen“.

bb) In Satz 2 wird zwar in begrüßenswerter Klarheit festgeschrieben, dass bei jeder öffentlichen Versammlung eine Person die Leitung innehaben muss. Es fehlt allerdings an der Konsequenz für den – nicht seltenen – Fall, dass in diesen Fällen kein Leiter bestimmt wird.

6. Zu § 6 des Entwurfs

a) Zu § 6 Abs. 2

Trotz der durchaus beachtenswerten Ausführungen in der Begründung zu § 6 Abs. 2 halten wir ein Mindestalter von 14 Jahren für zu niedrig, wir tendieren eher zur Volljährigkeit.

b) Zu § 6 Abs. 4

Die Regelung, wonach – anders als bisher – auch die Versammlungsleitung Ordnungstörer ausschließen darf, halten wir für problematisch. Das Risiko, dass ein Versammlungsleiter damit „unliebsame“ Personen ausschließen will, ist nicht von der Hand zu weisen. Die Polizei, mit deren Zustimmung ein Ausschluss nur erfolgen kann, würde dann in die Prüfung einsteigen müssen und – wenn sich kein Ausschlussgrund ergibt - auf der Teilnahme des bzw. der der Verhandlungsleitung missliebigen Teilnehmers/ Teilnehmerin bestehen müssen. Dies birgt zusätzliches Konfliktpotential für das Zusammenwirken von Versammlungsleitung und Polizei. Wir halten die in § 14 des Entwurfs der Polizei eingeräumten Rechte für zielführender und ausreichend, weil diese sich rechtlich auf Störer beziehen und nicht auf missliebige Personen.

7. Zu § 7 des Entwurfs

keine Anmerkungen.

8. Zu § 8 des Entwurfs

keine Anmerkungen.

9. Zu § 9 des Entwurfs

In § 9 ist eine Öffnung des Versammlungsgesetzes zum Polizeirecht enthalten. Entgegen dem Grundsatz der „Polizeifestigkeit von Versammlungen“ wird in der Begründung von der „Versammlungsfestigkeit des Polizeirechts“ gesprochen. Aus Sicht von Polizeipraktikern könnte der Ansatz zwar grundsätzlich als begrüßenswert bezeichnet werden. Es bestehen aber zumindest



Zweifel an der Eingriffstiefe der Regelung. Es trifft zwar zu, dass die Sperrwirkung der Polizeifestigkeit in erster Linie für Maßnahmen gilt, die unmittelbar Versammlungsbezogen sind. Hier ist das Versammlungsrecht *lex specialis* und in diesen Fällen ist ein Rückgriff auf das Polizeirecht ausgeschlossen. Bei nicht versammlungsbezogenen Maßnahmen gilt dies jedoch nicht. D. h. da, wo das Versammlungsgesetz keine Regelungen trifft, kann sehr wohl Raum für die Anwendung des Polizeirechts sein. Ob das für die in der Begründung aufgeführten Fallkonstellationen zutrifft, kann hier nicht abschließend bewertet werden.

### 10. Zu § 10 des Entwurfs

Wir sind der Auffassung, dass hier der § 13 des E-GdP eine bessere, weil dezidiertere und klarere Regelung trifft. Da der Entwurf den Verfassern des Referentenentwurfs bekannt ist, verzichten wir an dieser Stelle auf eine Wiedergabe des Textes. In dem E-GdP werden § 10 und § 12 des Entwurfs zusammengefasst – und nicht durch einen Paragraphen zur Erlaubnisfreiheit von öffentlichen Verkehrsflächen unterbrochen. Dies halten wir auch von der Systematik her für vorteilhaft.

Die Regelung hinsichtlich der Benennung der Namen vorgesehener Ordnerinnen und Ordner (§ 12 Abs. 2 Satz 1) halten wir für richtig und ergänzen den E-GdP insoweit.

### 11. Zu § 11 des Entwurfs

keine Anmerkungen.

### 12. Zu § 12 des Entwurfs

keine Anmerkungen.

### 13. Zu § 13 des Entwurfs

Zu der rechtstheoretischen Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Schutz der öffentlichen Ordnung ausreicht, um versammlungsrechtliche Maßnahmen vorzunehmen sei uns an dieser Stelle erlaubt, diese Diskussion den Verfassungsrechtlern zu überlassen.

#### a) Zu § 13 Abs. 3

Das Konstrukt, weitreichende Maßnahmen gegen eine Veranstaltung zu richten, von der keine Gefahr ausgeht, weil Maßnahmen zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr ansonsten nicht getroffen werden können, ist sehr weitgehend. Dieses Konstrukt wird sicherlich kontroverse Diskussionen auslösen. Aus polizeipraktischer Sicht ist diese Regelung allerdings folgerichtig.



b) Zu § 13 Abs. 2

Hier weisen wir darauf hin, dass unter einer Ersatzveranstaltung keinesfalls die Versammlungen zu verstehen sein dürfen, die anstelle von im Vorhinein verbotenen Versammlungen durchgeführt werden sollen.

14. Zu §§ 14 bis 18 des Entwurfs

keine Anmerkungen.

15. Zu § 19 des Entwurfs

Wir begrüßen es sehr, dass diese Regelung bewusst in einem eigenen Paragraphen erfolgt ist und damit die Bedeutung des Regelungsgehalts noch verstärkt wurde. Wir könnten uns als Ergänzung in § 19 Abs.1 Satz 2 noch vorstellen, dass auch die Beeinträchtigung der Würde der Opfer noch aufgenommen wird.

16. Zu § 20 des Entwurfs

Die grundsätzliche Aufnahme der Regelungen des Bannmeilengesetzes in den Gesetzentwurf erscheint vor dem Hintergrund der Zusammenfassung der versammlungsrechtlich relevanten Regelungen im Versammlungsgesetz folgerichtig und zielführend.

17. Zu § 21 des Entwurfs

Diese Regelung sehen wir nach Rücksprache mit Polizeipraktikern kritisch. Sind in § 11 noch öffentliche Flächen geregelt, ist dies absolut in Ordnung. Anders verhält es sich mit öffentlichen Verkehrsflächen in Privateigentum. Wollen wir wirklich zukünftig Einkaufszentren oder ähnliche Flächen für Versammlungen zugänglich machen? Hiervon raten wir im Hinblick auf Risiken z.B. für die Grundrechte derjenigen, in deren Eigentum diese Verkehrsflächen stehen, dringend ab.

18. Zu § 22 des Entwurfs

keine Anmerkungen.

19. Zu § 23 des Entwurfs

Hier verweisen wir auf § 13 E-GdP, der unseres Erachtens hier umfassender ist.



20. Zu §§ 24 bis 26 des Entwurfs

keine Anmerkungen.

21. Zu § 27, 28 und 29 des Entwurfs

Zustimmung

22. Zu §§ 30 bis 34 des Entwurfs

keine Anmerkungen.

## **II. Artikel 2 Aufhebung bisherigen Rechts**

Die Änderungen sind folgerichtig.

## **III. Artikel 3 Änderungen des Polizeigesetzes NRW**

Wir bitten um Verständnis, dass wir an dieser Stelle nicht ausführlich auf die vorgeschlagenen Änderungen des Polizeigesetzes eingehen können. In der zur Verfügung stehenden Zeit war es leider nicht möglich, den erforderlichen Meinungsbildungsprozess in der GdP abschließend durchzuführen.

Soweit unsere Ausführungen.