

## **Wortprotokoll**

## Öffentliche Sitzung

### **Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung**

64. Sitzung  
2. November 2020

Beginn: 09.10 Uhr  
Schluss: 12.32 Uhr  
Vorsitz: Peter Trapp (CDU)

### Vor Eintritt in die Tagesordnung

Siehe Beschlussprotokoll.

### Punkt 1 der Tagesordnung

Antrag der Fraktion der CDU  
Drucksache 18/2060  
**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die  
Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie der  
Richterinnen und Richter des Landes Berlin  
(Landesbeamtenversorgungsgesetz – LBeamtVG)**

[0261](#)  
InnSichO  
Haupt

Siehe Inhaltsprotokoll.

**Vorsitzender Peter Trapp:** Wir kommen zu

Punkt 2 der Tagesordnung

Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke  
und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
Drucksache 18/2764

[0337](#)  
InnSichO

**Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Land  
Berlin**

Hierzu: Anhörung

Wir hatten schon in einer ersten Sitzung die Begründung; wir kommen meines Erachtens gleich in die Anhörung. Ich bitte darum, dass wie die Anzuhörenden – das sind Herr Dr. Michael Breitbach, Herr Oliver Tölle, Herr Prof. Wolfgang Zeh, Frau Dr. Vivian Kube und Herr Prof. Michael Knappe – so aufteilen, dass wir zwei Anzuhörende im Saal haben, dann den Zuschalteten anhören und dann in die Diskussion mit den beiden anderen hier anwesenden Anzuhörenden gehen. Ich darf darauf hinweisen, dass es zwei schriftliche Stellungnahmen von Frau Dr. Kube und von Herrn Dr. Breitbach gibt; sie sind allen Mitgliedern zugegangen. – Die Stellungnahmen sollten um die fünf Minuten dauern, um dann zum Tausch zu gelangen. Die Fragen kommen in der zweiten Runde. Ich glaube, wir sollten von der Anhörung ein Wortprotokoll machen? – Ja. – Ich schlage vor, dass Herr Prof. Zeh beginnt, um dann an Herrn Tölle zu übergeben. – Bitte, Herr Prof. Zeh, Sie haben als Erster die Möglichkeit der Stellungnahme!

**Dr. Wolfgang Zeh:** Vielen Dank für die Einladung, Herr Vorsitzender! – Ich will in den fünf Minuten der einführenden Stellungnahme zunächst etwas Generelles sagen, das an dem Gesetz besonders ins Auge sticht, und zwar je öfter man es liest, desto mehr: Es ist ein Gesetz, welches eine ungewöhnliche Menge von unbestimmten Rechtsbegriffen, Generalklauseln, Wertungsbegriffen enthält. Das rührt wahrscheinlich daher, dass die Rechtsprechung eingearbeitet worden ist. Es ist ja im Prinzip löblich, dass man es auf den Stand einer in Bund und Ländern natürlich auch differenzierten Rechtsprechung bringen will. Nur: Die Rechtsprechung und die Judikate der verschiedenen Gerichte benutzen ihrerseits solche unbestimmte Rechtsbegriffe, wenn es darum geht darzustellen, was im jeweils zu behandelnden Einzelfall gerecht gewesen wäre. Das hat sich nun in dem Gesetz überall geltend gemacht.

Ich würde gern, falls später Fragen dazu kommen, bestimmte Beispiele dafür nennen. Zunächst mal nur eines, wofür ich mich als ehemaliger Parlamentsbeamter besonders interessiert habe, nämlich die frühere Bannmeile, der jetzige befriedete Bezirk. Das ist eine Vorschrift, die, im Ganzen ausgedrückt, den Präsidenten des Abgeordnetenhauses in eine Situation bringen wird, in der er politisch und administrativ praktisch nicht bestehen kann. Es ist ja so, dass dort verlangt wird, er könne, nachdem das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt wird, eine Veranstaltung verbieten, wenn Beeinträchtigungen oder Behinderungen „zu besorgen“ sind. Dieses „zu besorgen“ ist im Vorfeld einer Veranstaltung, einer Versammlung, einer Demonstration natürlich nicht wirklich feststellbar. Das wirft dann die Frage auf, ob, falls sich das herausstellt, es der Präsident ist, der dann ein Verbot dieser Versammlung ausspricht, oder ob dann wieder die Verwaltung dran ist. Anders ausgedrückt: Ist der Präsident für den Bereich

des zukünftigen befriedeten Bezirks „zuständige Behörde“ nach § 14, oder muss dort ein Zusammenwirken mit der Verwaltung stattfinden, was sicherlich spätestens, wenn es um eine Auflösung ginge, der Fall sein wird. Er kommt in die Situation, entweder im Vorfeld allzu besorgt zu sein, überängstlich, Demonstrationen zu verbieten, von denen doch noch gar nicht feststeht, ob sie irgendwelche Behinderungen entweder des Zugangs der Abgeordneten zum Gebäude oder vielleicht durch Lautstärke erzeugen werden. Wenn er abwartet, und es wird tatsächlich so, dass eine Behinderung oder Beeinträchtigung, wie immer man diesen Begriff definieren möchte, eintritt, dann hat er nichts getan und muss sich vorhalten lassen, dass er nicht hinreichend für die Arbeitsfähigkeit des Hauses sorgt.

Das ist nur ein Beispiel, wie ein Begriff – „zu besorgen“ – ad hoc nicht funktioniert, sondern nachträglich. Das ist eine Situation, die in vielen anderen Bereichen ebenfalls zu einer weiteren Juridifizierung des Versammlungsrechts führen wird. Die Grundidee, die ja löblich ist, alles klarzustellen und systematisch den Stand der Rechtsprechung zu berücksichtigen, ist ja richtig. Nur: Es wird nicht funktionieren. Es wird immer mehr Gerichtsurteile geben müssen, es werden ganze Arenen von Streitmöglichkeiten eröffnet, vor allem in § 14, wenn es um das „sittliche Empfinden“ und solche Dinge geht. Wie man bei einer begonnenen Veranstaltung das sittliche Empfinden ad hoc als Eingriffsvoraussetzung definieren soll, erschließt sich mir nicht ohne Weiteres.

Es gibt noch mehr Beispiele, auf die ich vielleicht eingehen möchte. – Ich bin mir nicht sicher, ob ich meine fünf Minuten schon verbraucht habe? – Noch nicht. Dann darf ich noch ein Stichwort nennen: Das Prinzip „Hör- und Sichtweite“ geht von einer idealistischen Vorstellung aus. Nach meiner Einschätzung enthält es auch die Gefahr, dass die Konfrontation geradezu angeregt wird, weil die Verwaltung dazu gebracht werden soll, darauf zu achten, was ja im Prinzip auch gut ist, dass eine Gegendemonstration nicht weitab – 15 Kilometer entfernt hieß es, glaube ich, in der Begründung – stattfindet, sondern in der Nähe. Nur: Das Gegenüberstellen von zwei Phalangen, sage ich mal, schiebt das Problem und die Verantwortung eben zur Polizei. Sie wird dann dafür gerade stehen müssen, und das wird in den Medien so kommen, ob sie die beiden gleichmäßig behandelt hat, wie sie verhindert hat, dass die beiden Fronten sich immer stärker emotionalisiert haben, und vielleicht dann doch unfriedlich geworden sind, was ursprünglich vielleicht gar nicht angelegt war. Auch da sehe ich Problem des gut Gemeinten, das aber eventuell, wenn man sich die Anwendung vorstellt, zu Problemen führen könnte. – Vielen Dank einstweilen!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Haben Sie noch einen dritten Punkt? – Den würde ich dann auch noch ganz gern hören.

**Dr. Wolfgang Zeh:** Ja, durchaus! Mehrere! – Ich kann noch einen Punkt vorstellen, der auch an Ungenauigkeiten oder generalisierten Wendungen leiden könnte: das Waffen- und Uniformverbot. Das Waffenverbot ist im Grunde ganz klar, und zwar bezieht es sich bekanntermaßen, und das ist gefestigte Rechtsprechung, nicht nur auf Waffen im herkömmlichen und typischen Sinne à la Schuss- und Stichwaffen, sondern auch auf Gegenstände, die waffenartig benutzt werden können. Da ist nun schon die Frage, ob die Anordnung der Verwaltung, in der stehen soll, welche Arten von Waffen im untechnischen Sinne, also von solchen Gegenständen, in Betracht kommen, ad hoc stattfinden soll, wenn eine Demonstration angemeldet wird oder gar schon begonnen hat, oder ob es vorab eine generalisierte Liste geben soll und ob dann da alles, was man sich vorstellen mag, aufgeführt sein soll. In beiden Fällen stellt sich

die Frage, ob mit diesem Vorbehalt einer behördlichen Anordnung die Absolutheit des Waffenverbots aus dem Grundgesetz, Art. 8, relativiert werden könnte – in der Wahrnehmung oder später vielleicht in Prozessen, wenn es darum geht, ob eine Veranstaltung zu Recht verboten worden ist oder ob Teilnehmer zu Recht aus der Veranstaltung hinausgeschickt worden ist oder zu Recht ein Zugang zu einer Veranstaltung verhindert worden ist; ob das auf der Basis des generellen Waffenverbots geschehen ist oder nicht geschehen konnte, weil es die Anordnung der Behörde in diesem Moment nicht gegeben hat, die ermöglicht hätte, einen Gegenstand, den jemand dabei hatte, als Waffe zu qualifizieren. – Das sind solche Ungenauigkeiten, die meiner Ansicht nach typisch sind und sich durch das ganze Gesetz hindurchziehen. Wenn Sie möchten, kann ich einen weiteren Punkt nennen.

**Vorsitzender Peter Trapp:** Wir wollen, nachdem Sie sieben Minuten gehabt haben, erst mal Herrn Tölle hören.

**Dr. Wolfgang Zeh:** In Ordnung!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Bitte schön, Herr Tölle!

**Oliver Tölle:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Meine Damen und Herren Abgeordnete! Erste Kritikpunkte haben wir hier schon hören können und müssen, und ich kann mich dem in der Sache nur anschließen. Das Land Berlin hat sich entschlossen, das Versammlungsfreiheitsgesetz von Schleswig-Holstein nahezu pauschal zu übernehmen. Allerdings, das muss man eben sagen, ungeachtet der Tatsache, dass Schleswig-Holstein über eine ganz andre Infrastruktur verfügt, das heißt also, ein ganz anderes Demonstrationsaufkommen hat als wir. Berlin ist die Bundeshauptstadt; nahezu jeder Konflikt, der irgendwo in der Welt stattfindet, ist in Berlin auf der Straße. Die Qualität und Quantität ist also in gar keiner Weise mit Schleswig-Holstein vergleichbar. Zudem muss man feststellen, dass das schleswig-holsteinische Versammlungsgesetz nur unzureichend durch Rechtsprechung und taktische Einzelfallerfahrungen verifiziert ist.

Wenn man so etwas macht, sollte man sich davor hüten, solche Regelungen pauschal zu übernehmen. Sie haben zum Beispiel § 31 unseres neuen Versammlungsfreiheitsgesetzes; der sagt einerseits, Versammlungsbehörde in Berlin ist die Polizei. Dann steht aber im Gesetzestext in den Einzelfallregelungen sehr häufig drin: „die zuständige Behörde“. Man hat, das liegt jedenfalls nahe, abgekupfert geschrieben und hat sich gar keine näheren Gedanken gemacht, was da eigentlich in Berlin los ist, wie unsere Zuständigkeiten aussehen. Ich habe mal gelernt, dass man, wenn man ein Gesetz erschafft, natürlich immer zwei Komponenten hat: Das eine ist die Richtung, in die man politisch will; das ist völlig zu Recht auch die dominierende. Aber das Ganze muss auch abgesichert sein durch Beratung und Überprüfung durch die Fachebene. Da, muss ich sagen, hapert es hier.

Folgende Beispiele: Erstens: Wir haben den Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes eingeschränkt auf tatsächlich Versammlungen im Sinne von Art. 8 Grundgesetz und haben die sonstigen Veranstaltungen wie Fußballspiele oder andere öffentliche Lustbarkeiten unter freiem Himmel nicht mehr in den Strafvorschriften enthalten. Das ist konsequent, das kann man machen, aber dann muss man parallel, so wie es Bayern getan hat, die entstehende Sicherheitslücke auch mal schließen, denn Tatbestand ist: Wir haben bei Fußballstadien, wenn da Vermummung angelegt wird, nur die Möglichkeit, gefahrenabwehrend reinzugehen, also

„Du, du!“ zu machen, und nicht mehr mit Straftatbeständen zu operieren. Man sollte sich gut überlegen, ob man das in einer Stadt wie Berlin macht, ob man das tatsächlich hier tun will, bei dem Hexenkessel, den wir tagtäglich hier erleben, und der auch variiert.

Gleiches gilt für den Wegfall der öffentlichen Ordnung. Kann man machen; allerdings harmonisiert das in Schleswig-Holstein mit dem Polizeigesetz, bei uns zunächst mal nicht. Ich weiß: Auch im Musterentwurf ist empfohlen worden, die öffentliche Ordnung durch positiv geregeltes Recht zu ersetzen. – Kann man machen, aber dann muss diese Ersetzung auch stimmen. Das haben wir hier nicht getan, das fehlt bei § 14 Versammlungsgesetzesentwurf, denn da findet man in der Tat, wie Prof. Dr. Zeh schon hat anklingen lassen, in Abs. 2, der ja diese Aufgabe übernehmen soll – ich sage es mal bewusst böse: – verquaste Regelungen, die kein Schwein lesen kann, was immer das heißt, und die nicht in der Lage sind, weil sie zu einseitig auf § 130 StGB abspielen, andere Entwicklungen aufzufangen, die wir hier zu befürchten haben. Was machen wir mit QAnon-Demonstrationen oder irgendeinem anderen Irrsinn, der sich plötzlich hier auftut? – Als der Musterentwurf des Versammlungsgesetzes 2010, 2011 herauskam, beraten wurde von namhaften Professoren, hat niemand geahnt, was für eine Problematik wir 2015 bekommen, wusste niemand etwas von Corona, von QAnon und all diesen Dingen. Es ist dringend zu raten, so etwas wie die öffentliche Ordnung, also einen Auffangtatbestand, mit dem man Schlimmstes verhüten kann, zu belassen, um flexibel reagieren zu können. Was machen wir denn zum Beispiel, wenn am Ehrenmal für Hatun Sürücü irgendwann mal eine Salafisten- oder dunkelislamische, islamistische Gruppierung vorbeizieht und einfach nur skandiert „Mann bleibt Mann, Frau bleibt Frau, und so sei es immer. Allahu akbar“? – Wenn solche Dinge passieren, müssen wir doch die Möglichkeit haben, angemessen zu reagieren, indem man sagt: demonstrieren ja, aber bitte nicht an diesem Fleck. – Das schaffen Sie mit der neuen Regelung nicht mehr.

Dann das Ausschlussrecht des Versammlungsleiters bei Versammlungen unter freiem Himmel: Das ist geregelt, soll möglichst die Selbstreinigung der Versammlung ermöglichen. – Gut gedacht, aber in der Ausführung nicht möglich. Was passiert im Weigerungsfall? Was passiert, wenn sich der Polizeiführer zu einem anderen Entschluss durchringt als der Versammlungsleiter es sieht? Was passiert, wenn wir eine solche QAnon-Reichsbürger-Demonstration oder so etwas haben, die die Presse ausschließen möchte? Soll jetzt die Polizei da Hand anlegen? – Da bringen Sie den Polizeiführer in eine Situation, die ungeahnte Konsequenzen hat. Und im Ergebnis bleibt offen, was mit dem Ausgeschlossenen geschieht. Entfernungspflichten gibt es nicht; was ist, wenn der eine Spontanversammlung anmeldet? – All das ein weiteres offenes Ende.

Berichtspflicht, Bekanntgabepflicht von öffentlichen Versammlungen, die angemeldet sind, durch die Versammlungsbehörde: Ist aus meiner Sicht ganz klar ein unzulässiger Eingriff in die Versammlungsfreiheit, denn der Grundrechtsinhaber bestimmt die Grenzen, den Umfang und die Gestaltung seines Grundrechts, also auch die Art und Weise seiner Mobilisierung. Da kann sich eine Behörde schon aus dem Grund des Neutralitätsgrundsatzes schlecht hinstellen und sagen: Wir proklamieren das jetzt alles öffentlich –, wenn der zum Beispiel sagt: Das möchte ich gar nicht. – Die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift ist hinreichend bekannt, aber derartige Wunschvorstellungen sollte man vielleicht nicht in ein Gesetz gießen.

Die Konkretisierungspflicht bei gefährlichen Gegenständen: Da hat man ein schleswig-holsteinisches erkanntes Redaktionsversehen abgeschrieben. Wie soll das denn aussehen? –

Der Polizeiführer gibt am Ort die Liste der gefährlichen Gegenstände bekannt, das heißt also, er verliest die Inventarliste des nächstgelegenen Baumarktes. Das kann nicht sein. Sinnvoll ist das allenfalls beim Uniformverbot, weil ich die Uniformteile oder Kleidungsstücke benennen kann, die ich hier nicht sehen möchte. Aber hier gibt die Kommentierung von Brenneisen selbst zu: Redaktionsversehen. – Haben wir ganz unkritisch übernommen.

Die Entkriminalisierung nach § 26 ist angesichts unserer Situation hier in Berlin sehr bedenklich. Wenn Sie sich angucken, was sich zur Zeit wieder alles zusammenbraut, sollte man das nach Möglichkeit nicht machen. Liberalisierung von Ordern und Sicht und Gehör – das sind taktische Regelungen, die man dem Einzelfall überlassen muss. Das muss der Polizeiführer entscheiden, dafür gibt es verwaltungsrechtliche Überprüfungen. – Danke!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank, Herr Tölle! – Dann sollten wir jetzt Herrn Dr. Breitbach digital zuschalten. – Herr Dr. Breitbach, hören Sie uns?

**Dr. Michael Breitbach** [digital zugeschaltet]: Ja, ich höre Sie! Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Sehr geehrte Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung! Lassen Sie mich einen etwas anderen Ton anschlagen, als er bisher gekommen ist. Berlin, das, das ist zu Recht gesagt worden, inzwischen die Hauptstadt auch im Versammlungsbereich geworden ist, verheißt jetzt ein Versammlungsfreiheitsgesetz, macht sich also auf den Weg, ein Reformgesetz zu beschließen, das dem Schutz der Versammlungsfreiheit dient. Wir müssen uns immerhin klarmachen: Das Bundesverfassungsgericht hat die Versammlungsfreiheit als ein die Demokratie konstituierendes Freiheitsrecht bezeichnet. Die Begründung in dem Entwurf greift dieses auf und zielt darauf ab, den überkommenen Gefahrendiskurs, von dem eben sehr viel die Rede war, abzulösen.

Wir müssen uns klarmachen: Deutschland steht in einer Tradition seit dem Reichsvereinsgesetz, das in einem ohne Grundrecht existierenden Kaiserreich beschlossen wurde, praktisch unverändert in das Bundesversammlungsgesetz von 1953 Eingang gefunden hat. Das stammt also aus einem obrigkeitsstaatlichen Gefahrendiskurs, und genau mit dem hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Leitentscheidung im Brokdorf-Urteil gebrochen, und wir müssen uns klarmachen, in welcher Zeit das war, als eine Fülle von sozialen Bewegungen eine Fülle von sehr schwierigen Versammlungen vorgenommen hat. Dem Bundesverfassungsgericht lag daran, diesem Rechnung zu tragen und eine Balance zu finden, den Freiheitsdiskurs auf der einen Seite zu betonen, wegen der demokratiekonstituierenden Bedeutung, andererseits aber auch den notwendigen Rechtsgüterschutz sicherzustellen. Leitende Prinzipien des Bundesverfassungsgerichts sind dabei zunächst mal, dass die Staatsfreiheit der Versammlungen geschützt und gewahrt wird, ich sage auch: durchaus ernstgenommen wird. Das Thema ist besonders wichtig im Kontext der staatlichen Überwachungsinstrumente, von denen das Bundesverfassungsgericht gefordert hat, dass sie zu keinen Abschreckungseffekten führen dürfen, die Menschen dazu bringen, sich von Versammlungen zu verabschieden, gar nicht mehr hinzugehen. Das ist besonders bedeutsam geworden aufgrund der Einsatzmöglichkeiten moderner Überwachungstechnologien, die ich nicht im Einzelnen aufzählen muss, und den Möglichkeiten der Datenverarbeitung.

Was sind nun die wesentlichen Kriterien zur Beurteilung dessen, ob einem Freiheitsdiskurs, wie ich das nennen möchte, gefolgt wird? Welche Stellschrauben sind das im Gesetz, die zeigen, ob ein Freiheits- oder ein Gefahrendiskurs leitend ist? Was ist gewissermaßen der strate-

gische Anker, vom dem aus gedacht und konstruiert wird? – Es sind vier Kriterien, die ich jetzt in meiner ersten Stellungnahme ansprechen will; wir können über viele Details später noch diskutieren. Auch zu den Punkten, die meine Vorredner angesprochen haben, nehme ich dann gern noch mal kurz Stellung. – Es ist zunächst mal die Reichweite des legitimen Rechtsgüterschutzes gegenüber Versammlungen. Da hat das Bundesverfassungsgericht eine klare Position bezogen und hat gesagt: kein beliebiger Rechtsgüterschutz. – Die Erfahrungen aus der Versammlungsgeschichte haben gelehrt, dass beliebiger Rechtsgüterschutz in der Lage ist, eine Nadelstichpolitik gegenüber Versammlungen von Opposition, von Unbequemen durchzuführen, die nicht legitimierbar ist. Es hat deshalb den Grundsatz aufgestellt, dass Beschränkungen gegenüber Versammlungen durchgeführt werden können und auch müssen zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter. Darin kommt die demokratiekonstituierende Bedeutung der Versammlungsfreiheit zum Ausdruck: dass derselbe Rang an Schutzbedarf nachgewiesen sein muss.

Das zweite Kriterium, und das ist ein sehr bedeutsames Kriterium, ist die Frage, welche Höhe der Gefahrenschwelle für staatliche Eingriffe gefordert ist. Man muss sich dabei klarmachen: Die Problematik der Gefahrenabwehr im Bereich von politischen Freiheitsrechten ist alles andere als trivial. Warum? – Wenn Gefahren prognostiziert werden, dass ein künftiges Grundrechtsverhalten gefährlich ist, ist das das Ende einer Grundrechtsfreiheitswahrnehmung. Weil das so ist, hat das Bundesverfassungsgericht klipp und klar gesagt: Zur Abwehr abstrakter Gefahren darf der Staat nicht gegenüber Versammlungen vorgehen, sie müssen konkret und sichtbar sein – und hat von daher den Grundsatz abgeleitet, dass unmittelbar bevorstehende Gefahren nachgewiesen werden müssen, damit der Staat gegenüber Versammlungen eingreifen und ordnend eingreifen darf. – Das ist übrigens eine Linie, die schon seit der Weimarer Reichsverfassung existierte, aber letztlich nicht immer eingehalten wurde.

Das dritte Kriterium sind die Maßnahmen, davon war schon eben die Rede. Es ist zunächst mal zu fordern, dass die Maßnahmen im Versammlungsgesetz aufzuführen sind und man keinesfalls pauschale Verweise auf andere Gesetze, vor allem die Polizeigesetze, vornehmen sollte. Der Grundsatz der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts macht sich dadurch geltend, dass in einem Versammlungsgesetz und für ein Versammlungsgesetz der Gesetzgeber sich klarmachen sollte, welche Maßnahmen er als zulässig betrachtet und unter welchen Voraussetzungen Maßnahmen ihrerseits ergehen und legitimierbar sind. Wichtig ist, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist; das ist auch in den Gesetzen enthalten. Es ist ein wichtiger weiterer Grundsatz in dieses Gesetz hineingekommen, der sehr begrüßenswert ist, nämlich der Grundsatz der Deeskalation bei der Wahl der polizeilichen Taktiken. Man kann diesen Grundsatz gar nicht hoch genug einschätzen; er entspringt ja auch einer Reflexion der Polizei seit den Siebzigerjahren, als reflektiert wurde darüber: Was ist ein möglicher Anteil bei Eskalationen im Zuge von problematischen Versammlungen? – Hier weiß die Polizei und hat gelernt, dass sie dazu einen Beitrag leisten kann, und vor allem, dass sie diesen Beitrag leisten muss, und dass das Gesetz vorschreibt, dass sei bei der Wahl der Taktik deeskalierend vorgehen muss, ist ein großer Freiheitsgewinn.

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! Wir haben jetzt schon sieben Minuten. Vielleicht noch eine Anmerkung?

**Dr. Michael Breitbach** [digital zugeschaltet]: Ja, zur Sanktionierung von Verstößen gegen Gefahrenabwehr. Hier muss der Grundsatz gelten: Was von der Versammlungsfreiheit ge-

geschützt wird, also rechtmäßig ist, ist nicht strafwürdig. Das ist der eine Aspekt, das sollte unbedingt berücksichtigt werden. Die Entkriminalisierung sollte Leitziel sein, und zwar aus folgendem Grund – das ist ein sehr wichtiger auch polizeitaktischer Aspekt –: Ordnungswidrigkeiten lassen der Polizei den Raum für auch deeskalierende und verhältnismäßige Maßnahmen, weil sie keinen Verfolgungszwang ausüben, sondern lagebedingt entscheiden können, wie man Konflikte minimiert. – Vielen Dank!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! – Dann kommen wir jetzt zur Anhörung der hier im Saal Versammelten, Frau Dr. Kube und Herr Prof. Knappe. – Frau Dr. Kube, Sie haben jetzt als Erste das Wort!

**Dr. Vivian Kube** (Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V.): Vielen herzlichen Dank! – Sehr geehrte Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Möglichkeit, dass ich das Gesetz aus zivilgesellschaftlicher Sicht kommentieren darf! Es wurde ja jetzt schon vielfach die Versammlung eher als Gefahr oder als störend beschrieben. Daher kann man meines Erachtens nicht oft genug sagen, dass unsere Demokratie von einer kritischen, sich einmischenden Zivilgesellschaft abhängt und eine kritische Zivilgesellschaft die Versammlungsfreiheit braucht. Warum ist das so? – Weil in einer Demokratie nun mal die wesentliche Meinungs- und Willensbildung in der Zivilgesellschaft stattfindet, und damit sich diese auch in politischen Entscheidungen niederschlagen kann, reicht der Wahlakt allein nicht aus. In Deutschland ist allerdings die Zivilgesellschaft ansonsten wenig institutionell in Entscheidungsprozesse eingebunden. Das ist anders als in vielen anderen Ländern oder zum Beispiel auf der EU-Ebene. Daher sind die Parteien und Parlamente in Deutschland schon aus verfassungsrechtlichem Gebot dazu aufgefordert, ihre Ohren ständig an der Zivilgesellschaft zu haben, also auch an der Zivilgesellschaft, die nicht organisiert ist, die sich nicht in etablierten Verbänden schon organisiert hat und die nicht ständig lobbysiert. Denn sonst besteht schlichtweg die Gefahr, dass die Vielfältigkeit der Interessen nicht erfasst wird, dass gesellschaftliche Veränderungen nicht rechtzeitig wahrgenommen werden und dass an den Betroffenen vorbeiregiert wird. Deswegen brauchen wir die Versammlungsfreiheit.

Damit aber der Protest auf der Straße diese wichtige Aufgabe erfüllen kann, muss er niedrigschwellig sein, und damit meine ich, dass sich jeder und jede auf die Straße trauen muss, und zwar nicht nur die Hartgesottenen, die keine Angst haben vor der Konfrontation mit der Polizei, sondern auch gerade Menschen, die sich oft vom Staat bedroht fühlen, die sich diskriminiert fühlen, die vielleicht körperlich eingeschränkt sind, ältere Menschen zum Beispiel und so weiter. Aus diesem Grund muss Protest niedrigschwellig sein, muss sicher sein. Das beinhaltet, dass aus zivilgesellschaftlicher Sicht unbedingt alles, was abschreckend wirkt, was Menschen abschreckt, überprüft und gegebenenfalls abgeschafft werden muss. Das beinhaltet erstens alles, was zu Rechtsunsicherheiten führt, zweitens jegliche staatliche Überwachung, drittens jegliche strafrechtliche Verfolgung und viertens alles, was Eskalationspotenzial birgt. Ich nenne kurz ein paar Beispiele zu jedem Punkt, weitere finden Sie in meiner schriftlichen Stellungnahme.

Punkt eins – Rechtsunsicherheit: Es ist erst mal zu begrüßen, dass das Gesetz viel Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung umsetzt und damit das Versammlungsrecht für Polizei und für Demonstrierende deutlich verständlicher und auch anwendungsfreundlicher macht. Aber an dieser Stelle möchte ich schon erwähnen, dass das Bundesverfassungsgericht nur den äußersten Rahmen steckt, und Anspruch des Gesetzgebers es nicht sein sollte, dass man nur die-



ses absolute Minimum erfüllt, das dann ein Gesetz gerade noch vor der Verfassungswidrigkeit bewahrt. Der Gesetzgeber ist eben auch dazu aufgerufen, selbst Lösungen zu entwickeln. Das ist in diesem Gesetz auch teilweise geschehen, zum Beispiel wenn es um die Regelung von Demonstrationen auf privatem Grund geht. Weitere Punkte, die noch rechtsunsicher sind, wurden teilweise schon angesprochen, weitere finden Sie in meiner schriftlichen Stellungnahme, und darüber können wir auch später gern noch sprechen.

Punkt zwei – strafrechtliche Verfolgung: Für die Problematik der strafrechtlichen Verfolgung ist das Vermummungsverbot ein sehr gutes Beispiel, einerseits, weil das Verbot grundsätzlich schon nicht nachvollziehbar ist – Anonymität ist nun mal legitim, so sagt es das Bundesverfassungsgericht, so sagt es der UN-Menschenrechtsausschuss –, außerdem führen die Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen, die an das Vermummungsverbot anknüpfen, dazu, dass Teilnehmende verstärkt abgeschreckt werden. Des Weiteren fließt früheres strafbares Verhalten in Gefahrenprognosen mit ein, und das bedeutet, dass jegliche Strafverfolgung auch auf die zukünftige Versammlungsfreiheit Auswirkungen hat. Das bedeutet, dass Kriminalisierung immer weitreichende Folgen hat für die einzelnen Teilnehmenden, aber auch für die gesamte Versammlung.

Punkt drei – staatliche Überwachung: Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach festgestellt, dass jegliche behördliche Registrierung abschreckend wirken kann. Solche Eingriffe wirken noch schwerer, wenn Daten gespeichert werden, insbesondere, da es sich um sensible Daten handelt, nämlich um politische Auffassungen. Eine Versammlung soll ein staatsfreier, unreglementierter Raum sein, so sagt es das Bundesverfassungsgericht. Daher sind insbesondere die Möglichkeiten für die weitere Verwendung von Aufnahmen von einzelnen Teilnehmenden unbedingt zu minimieren. Gerade § 18 Abs. 3 Nummer 2 kann hier zum Einfallstor für eine Videodatenbank von vermeintlichen Störern werden.

Punkt vier – Eskalationspotenzial: Jegliche Polizeipräsenz birgt immer auch Eskalationspotenzial. Daher ist das Kooperationsgebot wichtig und ein gutes Deeskalationsgebot, das die Polizei mit in die Pflicht nimmt. Außerdem sollten keine zusätzlichen Gründe zum polizeilichen Einschreiten geschaffen werden, zum Beispiel durch weitere Straftatbestände.

Noch einmal zusammenfassend: Rechtsunsicherheit, staatliche Überwachung, strafrechtliche Verfolgung und Eskalationspotenzial – solche Eingriffe schrecken die Menschen ab, auf die Straße zu gehen und ihr Recht auf öffentliche Meinungskundgabe wahrzunehmen. Das ist für jeden Einzelnen ein schwerwiegender Eingriff, und es wird zu einem gesamtgesellschaftlichen Problem, weil wir schlichtweg die unterschiedlichen Interessen und die gesellschaftlichen Veränderungen nicht mehr wahrnehmen. Im schlimmsten Fall haben wir dann Teile der Zivilgesellschaft aus der Demokratie gedrängt. Um das zu verhindern, brauchen wir ein versammlungsfreundliches Gesetz, das die Integrität der Versammlung deutlich in den Mittelpunkt stellt. – Vielen Dank!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank, Frau Dr. Kube! – Dann hat jetzt Herr Prof. Knape das Wort.

**Michael Knappe:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Ich möchte mich den Worten meiner beiden Vorredner, die hier saßen, anschließen, insbesondere denen von Herrn Tölle. Dieses Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin hat Lichtseiten, aber auch sehr viele Schattenseiten. Aber das kommt davon, wenn man undifferenziert von einem anderen Land das Versammlungsfreiheitsgesetz einfach nur abschreibt beziehungsweise übernimmt und nicht genügend eigene rechtliche Expertise einbringt.

Fangen wir an: Erstens – die Teile, die Herr Tölle schon gesagt hat, lasse ich mal außen vor –: Die Transfer- oder Subsidiaritätsklausel, § 10 Abs. 1 Versammlungsfreiheitsgesetzentwurf Berlin sieht Maßnahmen gegenüber einzelnen Teilnehmenden vor. Ich frage mich: Was ist mit Personengruppen? – Wir wissen, dass es, zum Beispiel bei der Silvio-Meier-Demo, gang und gäbe ist, dass sich nach Abmarsch des Aufzuges in der Dunkelheit in Seitenstraßen Gruppen sammeln, um sich dann dem Aufzug anzuschließen. Hier ergeben sich insoweit ganz klar zwangsläufig weitgehend ungeklärte Abgrenzungsprobleme zur Gesamtversammlung.

Zweitens: die Teilnahmeuntersagung. Die Aufnahme der Rechtsfigur der Teilnahmeuntersagung, § 16 Abs. 1 Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin, ist positiv zu bewerten. Problematisch ist indes, dass die Maßnahme erst unmittelbar vor Beginn einer Versammlung erfolgen kann. Das Versammlungsfreiheitsgesetz ist immerhin ein Gefahrenabwehrrecht des besonderen Polizei- und Ordnungsrechts, wie auch immer man es bezeichnen mag. Im Gegensatz zum Musterentwurf eines einheitlichen Versammlungsgesetzes, an dem hochkarätige Wissenschaftler mit dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts gearbeitet haben, in dem das für unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen vorgesehen ist, sieht Berlin diese Teilnahmeuntersagung nur für unter freiem Himmel vor.

Drittens – ganz kurz –: Einsatz von Tatbeobachtern. Am 1. Mai gab es mehrere Anklagen. Hier wurde eine männliche Person, die sich in einer Versammlung befand, wegen Landfriedensbruchs, versuchter gefährlicher Körperverletzung, Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte, Zündens von Rauchbomben und deren Werfen gegen die Polizei verurteilt – Festnahme durch Tatbeobachter. Ich weiß ja, dass Tatbeobachter einigen Damen und Herren in diesem Hause sicherlich ein Dorn im Auge sind, aber ich sage Ihnen eines: Tatbeobachter gehen erst dann in die Versammlung rein, wenn Straftaten passieren, und das werden Sie mit diesem Versammlungsfreiheitsgesetz nicht verhindern können, denn wenn Straftaten passieren, gilt die Strafprozessordnung, und da sind wir, die Polizei, schön sauber nach § 163 Abs. 1 Satz 2 StPO in Verbindung mit § 152 Abs. 2, strafprozessualer Anfangsverdacht, mittendrin in der Versammlung und greifen uns die Rädelsführer zu einem günstigen Zeitpunkt und werden sie entsprechend der – – [Benedikt Lux (GRÜNE): Das können Sie Herrn Tölle sagen und der GdP! Die haben das abgestritten, nicht wir!] – Das können wir ja dann diskutieren. – [Zuruf von Benedikt Lux (GRÜNE)]

**Vorsitzender Peter Trapp:** Jetzt hat Herr Prof. Knappe das Wort!

**Michael Knappe:** Dann will ich Ihnen zu offenen Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen zur Gefahrenabwehr in geschlossenen Räumen sagen: Ich habe mir das sechs-, sieben-, achtmal – [Unruhe] – Ja, bitte?

**Vorsitzender Peter Trapp:** Sie haben das Wort, und kein anderer! – Wortmeldungen können wir gern entgegennehmen.

**Michael Knappe:** – durchgelesen und frage mich dazu Folgendes: Wer sich ein bisschen in die Verfassung hineinorientiert, weiß, dass das öffentliche Versammeln in geschlossenen Räumen nicht unter Art. 8 Abs. 2, sondern Art. 8 Abs. 1 geregelt ist. Es gelten also die verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken „friedlich und ohne Waffen“. Das bedeutet, so lange sie friedlich und ohne Waffen sind, hat die Polizei da überhaupt nichts zu suchen, auch nicht gefahrenabwehrend; sie bleibt draußen. Erst dann, wenn sie unfriedlich werden oder Waffen tragen, ist der Zeitpunkt für die Polizei da – auch die Polizei unterliegt dem Legalitätsprinzip. Wo bleibt da bitte schön Raum für gefahrenabwehrende Maßnahmen? – Das heißt in anderen Worten, § 25 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzesentwurfs ist eine Arabeske, läuft leer, ist überhaupt nicht anwendbar.

Letztendlich will ich, auch wenn es schon gesagt wurde, auch das noch mal sagen: Wenn man Vermummung und Schutzausrüstung von der Verwaltungsaktakzessorietät abhängig macht, also die Polizei bestimmt: Was ist Vermummung? Was ist Schutzausrüstung? – gleicht das einem – ich kann es gar nicht beschreiben – Schildbürgerstreich. Waffen im nichttechnischen Sinne: Seit jeher gilt, Grundgesetz Art. 8 Abs. 1, der weite Versammlungsbegriff. In der Tat, dazu gehören Eisenstangen, Baseballschläger – soll der Polizeiführer jetzt veranlassen, alles aufzuzählen? – Das kann man natürlich in Kooperationsgesprächen diskutieren, aber eins bleibt ganz klar: Wer Gegenstände mitführt, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen geeignet und subjektiv dazu bestimmt sind – da ist es doch Aufgabe des Gesetzgebers, dieses von vornherein als Waffe zu deklarieren und zu pönalisieren, und es nicht erst dann, wenn die Verwaltungsaktakzessorietät der Polizei wiederum greift, als Straftat anzusehen. Im Übrigen: Kein Versammlungsgesetz der 16 Bundesländer – sechs haben ja schon ein eigenes, die anderen arbeiten nach dem Bundesversammlungsgesetz –, aber auch der Musterentwurf sieht diese krude Gesetzesregelung vor.

Dann möchte ich nur sagen: Die unästhetischen rechtsextremistischen Aufmärsche werden via § 14 Abs. 2 des Entwurfes möglichst eingeschränkt; das ist sehr zu begrüßen. Eine Kopflastigkeit für Regelungen der rechten Szene finde ich seitenweise auch in der Begründung. Ich frage mich bloß: Wo sind die linksextremistischen Versammlungen? Sind die nicht genauso gefährlich? Sind das Schülerdemonstrationen? – Wenn ich nur an die Schwarzen Blöcke denke, die in Berlin marschieren, insbesondere nach der Räumung der Liebigstraße oder wenn wir an den Hamburger G20-Gimpfel denken oder an die typischen Versammlungen am 1. Mai, dann sind sie suggestiv militant, furchteinflößend. Im Übrigen: Das nur mit einer Ordnungswidrigkeit zu belegen, finde ich auch im Verhältnis zum alten § 28 des Bundesversammlungsgesetzes etwas sehr preiswert. Nach wie vor meine ich, dass Uniformität, Schwarze Blöcke und alles, rechts und links, egal, aus welcher Richtung es kommt, als Straftat eingestuft werden sollte.

Ich sage noch mal: Egal, wie wir dieses Gesetz bezeichnen – es ist und bleibt ein Gesetz der Materie des Polizeirechts, des besonderen Polizei- und Ordnungsrechts, und damit ist es ein Gefahrenabwehrrecht, auch wenn wir – da bin ich bei allen, die das sagen – die Versammlungsfreiheit als ein tragendes Element der freiheitlich-demokratischen Grundordnung haben. Jeder soll sich in seiner Typen- und Gestaltungsfreiheit entfalten und darstellen können; keine Frage. Das habe ich über Jahrzehnte als verantwortlicher Polizeiführer akzeptiert und auch geschützt und so respektiert. Im Übrigen wundern mich bei den rechtsextremistischen Aufmärsche die fehlenden Tage: Was ist eigentlich in der Anlage zu § 14 Abs. 2 Satz 1 Nummer 3 mit dem 30. Januar? – Das ist die Machtergreifung der Nationalsozialisten; der ist nicht

genannt. Was ist mit dem 20. April – Geburtstag von Herrn Hitler? – Ich sage absolut im Sinne meiner Distanz zu diesen Menschen „Herrn“ Hitler. – In meiner großen Schwerpunktdirektion war es üblich, dass rechte Kameradschaften, Schmidtke und Konsorten, dann unterwegs gewesen sind mit sogenannten Spontanversammlungen, die wir dann auflösen mussten. Da meine ich, diese beiden Tage gehören unbedingt in diese Anlage mit rein. – Danke, Herr Vorsitzender, ich beende!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank, Herr Polizeiführer a. D.! – Wir machen jetzt zehn Minuten Pause.

[Unterbrechung der Sitzung von 10.43 Uhr bis 10.57]

Wir kommen jetzt in die erste Fragerunde. – Herr Dregger, Sie haben als Erster das Wort!

**Burkard Dregger (CDU):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Erstens: Ich glaube, wir sind uns alle darüber im Klaren, welches die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ist. Sie ist nicht hinwegzudenkender Kernbestandteil, und deswegen ist es richtig, das Notwendige dafür zu tun, um sie zu gewährleisten. – Das vielleicht als Vorbemerkung.

Ich möchte jetzt aber die Frage an die Anzuhörenden richten, ob sie denn die Versammlungsfreiheit derzeit in Berlin als gefährdet betrachten. Wo ist jetzt der Regelungsbedarf? Ist es nicht so, dass das geltende Versammlungsrecht des Bundes unter Einbeziehung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts genau dieses Versammlungsfreiheitsgrundrecht gewährleistet? Wo also ist jetzt die Notwendigkeit, neue, unbestimmte Rechtsbegriffe in diesen Rechtsbereich aufzunehmen, mit der ja nicht zu verhindernden Folge, dass wir eine Prozesslawine initiieren? Und was ist eigentlich der Nutzen, auch der Nutzen für die Versammlungsfreiheit? – Diese Frage hätte ich gern von den Experten, denen ich für ihre bisherigen Ausführungen natürlich herzlich danken möchte, beantwortet.

Der zweite Punkt ist – und das richtet sich auch an die Kolleginnen und Kollegen hier im Raum –: Ist es angemessen und richtig, in § 14 ausschließlich die wirklich unsäglichen und unerträglichen rechtsextremistischen Auswüchse als tatbestandliche Voraussetzungen für Einschränkungen der Versammlungsfreiheit zu formulieren? – [Zuruf: Das sind Regelbeispiele, Herr Dregger!] – Ja, auch als Regelbeispiele, vielen Dank für den Hinweis! – Auch hierzu stelle ich die Frage: Ist das klug? Denn was passiert denn damit? – Es passiert, dass in der Gesellschaft, unter den Menschen der Eindruck – möglicherweise, und hoffentlich unzutreffenderweise – entsteht, dass die Restriktionen vor allen Dingen gegen rechtsextremistische Umtriebe heranzuziehen sind. Das ist aus meiner Sicht schwierig, denn wir können ja nicht die Augen davor verschließen, wenn wir beispielsweise an den G20-Gipfel zurückdenken, dass es auch von anderer Seite nicht minder schwere Verletzungen und Missbräuchlichkeiten der Versammlungsfreiheit gibt, die Restriktionen erfordern.

Ich erinnere mich auch an die Diskussion nach dem sogenannten Sturm auf die Reichstagsstufen – da haben fast alle Vertreter der Koalition, die jetzt dieses Gesetz vorlegen und erklären, sie wollten die Versammlungsfreiheit noch maximieren, am lautesten nach den Restriktionen geschrien. Herr Innensenator hat öffentlich wiederholt erklärt, dass er solche Bilder in Berlin unter seiner Verantwortung nicht mehr tolerieren möchte. Wenn Sie sich also mit Restriktio-

nen in § 14, aber auch mit öffentlichen Äußerungen ausschließlich gegen diese unsäglichen rechten Aktivitäten richten, dann erwecken Sie den Eindruck, der dann von Rechten und Rechtsextremen missbraucht wird, dass es sich hier um ein Unrecht handelt. Damit demontieren Sie die Glaubwürdigkeit eines demokratischen Gesetzes, und deswegen stelle ich die Frage an die Experten, ob es nicht auch aus ihrer fachlichen Sicht geboten ist, dieses Spektrum zu erweitern.

Die dritte Frage, die ich stellen möchte, ist die Frage, die das Eskalationspotenzial betrifft. Frau Dr. Kube hat das sicherlich zu Recht angemerkt, wobei der Eindruck entstanden ist, dass hier Eskalationspotenzial ausschließlich durch die Polizei entstehen kann. Wir sind in Berlin die Hauptstadt der Versammlungen, ich glaube, es sind weit über 5 000 Versammlungen jedes Jahr, bei denen die Berliner Polizei die Versammlungsfreiheit ja gewährleistet und zugleich Sicherheit gewährleisten muss. Deswegen ist die Frage, wenn ich mir die Umtriebe rund um die Rigaer Straße oder an anderen Stellen betrachte, ob wir nicht auch ein Eskalationspotenzial auf Seiten von Versammlungen sehen; sicherlich nicht in ihrer überwiegenden Mehrheit – ich haben den Eindruck, dass die weit überwiegende Mehrheit der Versammlungen friedlich abläuft, anständig und genau so, wie wir uns das vorstellen. Aber Sie können ja nicht die Augen davor verschließen, dass es Eskalationspotenzial durch Versammlungen gibt, und dann müssen wir doch im Interesse der Allgemeinheit, im Gemeininteresse dafür Sorge tragen, dass Rechtsverletzungen unterbunden und Straftaten verfolgt werden. Deswegen ist es, glaube ich, wichtig, hier zu ausgewogenen Regelungen zu kommen.

Denken Sie noch an eine andere sehr unerfreuliche – jedenfalls in der politischen Bewertung sehr unerfreuliche – Entwicklung: die alljährlichen al-Quds-Demonstrationen, bei denen wir uns, nachdem wir das Thema wiederholt Ausschuss erörtert haben, in der politischen Bewertung einig sind, dass wir derartiges auf Berliner Straßen nicht sehen wollen. Ich frage aber Sie von der Koalition, da Sie ja erklären, Sie wollen die Versammlungsfreiheit noch ausdehnen – ich weiß überhaupt nicht, wohin noch auszudehnen ist, das Bundesverfassungsgericht ist ja der beste Wächter über die Versammlungsfreiheit –: Wie wollen Sie denn damit umgehen? Wollen Sie bei islamistischen und damit antisemitischen, extremistischen Versammlungen und Aufzügen das, was Sie bisher vorgetragen haben, auch zur Anwendung kommen lassen, oder sehen Sie nicht einen Bedarf, sich in gleicher Weise gegen rechtsextremistische, links-extremistische, islamistische oder sonstige extremistische Verhaltensweisen restriktive Maßnahmen gesetzlich vorzubehalten? – Natürlich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit; keine Frage. – Diese drei Fragen hätte ich gern beantwortet. Herzlichen Dank!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! – Ich erinnere daran, dass wir eine Deadline haben. – Herr Schlüsselburg, jetzt haben Sie das Wort!

**Sebastian Schlüsselburg (LINKE):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Vielen Dank auch vonseiten der Linksfraktion an die Anzuhörenden! Heute ist Ihr Tag, wir möchten Ihre Expertise abholen und Fragen stellen, insofern haben die Koalitionsfraktionen auf erneute Begründung eingangs verzichtet und auf die erste Lesung verwiesen; das mache ich hiermit auch. Wir werden ja in der Auswertung der Anhörung auch die Gelegenheiten haben, politisch die entsprechenden Leitlinien noch mal dazustellen, und aufeinander Bezug nehmen können.

Meine erste Frage möchte ich an Herrn Dr. Breitbach und Frau Dr. Kube richten: Der Musterentwurf für ein Versammlungsfreiheitsgesetz bezieht ja den Fall, dass – Zitat: – „die Versammlung auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet ist“ mit in den Begriff der öffentlichen Versammlung ein. Da würde ich von Ihnen beiden gern wissen, inwieweit Sie der Auffassung sind, dass wir diese Erweiterung, die wir im Moment noch nicht drin haben, auch vornehmen müssten.

Eine konkrete an Herrn Dr. Breitbach: Die Koalitionsfraktionen – ich habe das im Plenum bereits gesagt – überlegen, einen Parlamentsvorbehalt für das Versammlungsrecht einzuführen, der es dem Rechtsverordnungsgeber insgesamt, aber auch aufgrund von Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz verwehrt, im Verordnungswege Regelungen für den Versammlungsfreiheitsbereich zu treffen. Wir haben hier ja auch schon Situationen gehabt, in denen der Rechtsausschuss des Abgeordnetenhauses einstimmig ein Ersuchen an den Senat gerichtet hat, Beschränkungen wieder zurückzunehmen. Vor dem Hintergrund würde ich von Ihnen, Herrn Dr. Breitbach, gern wissen, wie Sie zu dieser Überlegung stehen.

Dann haben wir eine Überlegung – eine Frage an Herrn Dr. Breitbach –, in § 3 Abs. 2 bei den Gewährleistungsaufgaben der Behörde – da ist unter anderem auch die freie Berichterstattung der Medien genannt, was sehr wichtig ist – eine Nummer einzufügen, die dort auch die in Berlin unterm Strich sehr gut funktionierende parlamentarische Beobachtungspraxis durch Mitglieder des Bundestages, der Landtage zu gewährleisten. – Herr Dr. Breitbach, da würde ich gern wissen, wie Sie zu dieser Überlegung stehen.

Eine Frage an Frau Dr. Kube und Herrn Breitbach und Herrn Knape: Wir haben in § 3 Abs. 4 ein Deeskalationsgebot ausbuchstabiert und uns gegenüber dem schleswig-holsteinischen Gesetzgeber die Mühe gegeben, das etwas weiter auszubuchstabieren vor dem Hintergrund der hier in Berlin ja sehr bewährten Praxis. Die Kritik im schleswig-holsteinischen Gesetzgebungsverfahren war, dass der dortige Satz „Konfliktmanagement ist Bestandteil der Kooperation“ ein bisschen zu kurz gegriffen ist. Jetzt wurde unserer Formulierung auch ein wenig derselbe Vorhalt gemacht. Hier hätte ich gern, wenn möglich, konkrete Vorschläge, wie man das aus Ihrer Sicht verbessern könnte.

An Herrn Dr. Breitbach und Frau Dr. Kube habe ich eine konkrete Frage: Was würde Sie davon halten, wenn wir in § 4 einen Satz zur Klarstellung voranstellen würden, der wie folgt heißen würde: „Die Behörden sind zur Kooperation mit den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Versammlungen verpflichtet“?

Dann habe ich zu § 10, der das notorische Problem der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts zu regeln versucht, eine Frage an Herrn Dr. Breitbach: Ich fand Ihren Kritikpunkt sehr überzeugend, dass eine pauschale dynamische Verweisung zwar mit den Einhegungen, die § 10 macht in das ASOG, der Polizeifestigkeit nicht ganz genüge trägt. – Sie haben in Ihrer

Stellungnahme den Vorschlag gemacht, hier als Gesetzgeber vielleicht konkret die Normen im ASOG, die in Frage kommen könnten für das Versammlungsgeschehen, explizit im Tatbestand aufzulisten. Können Sie das vielleicht noch mal ausführen?

Dann eine Frage an Frau Dr. Kube und Herrn Dr. Breitbach: Sie haben deutlichgemacht, dass die sogenannte innere Versammlungsfreiheit einen sehr hohen Grundrechtsschutz genießt. Jetzt ist § 18 Abs. 1 Kritik entgegengehalten worden, auch hier von anderen Anzuhörenden, – das ist ja die einzige Änderung, die wir zur jetzigen Gesetzeslage übernehmen – bezüglich der nur noch offenen Erlaubnis von Bild- und Tonaufnahmen in Abs. 1. Wie treten Sie dieser Kritik entgegen, und sind Sie da mit mir einer Meinung, dass es hier eine folgerichtige Ableitung ist, das nur noch offen vornehmen zu lassen aufgrund des hohen Grundrechtsschutzes an der Stelle?

Schließlich und abschließend für diesen Block noch mal an Herrn Dr. Breitbach die Frage, weil Sie sich in Ihrer Stellungnahme ausführlich damit beschäftigt haben: Der Gesetzgeber sieht in dem Entwurf an verschiedenen Stellen das regelungstechnische Instrument der Verwaltungsrechtsakzessorietät vor. Vielleicht können Sie – Sie haben das an Ihrem letzten Punkt ein bisschen angerissen – noch mal etwas dazu sagen, warum das aus grundrechtlicher Perspektive sinnvoll ist. Nehmen wir mal kurz das Beispiel des Waffen- und Gefährliche-Gegenstände-Verbot: Können Sie Ihren Vorschlag noch mal erläutern, an dieser Stelle mit dem Regelungsinstrument der Regelbeispiele zu arbeiten, um das Ganze bestimmter hinzubekommen, als es vielleicht jetzt der Fall war? – So weit meine Fragen in der ersten Runde. Vielen Dank!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank, Herr Schlüsselburg! – Bitte, Herr Lux!

**Benedikt Lux (GRÜNE):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Vielen Dank auch von meiner Fraktion an die Anzuhörenden! Ich finde schon, dass wir nach der Anhörung sagen können, dass die wesentlichen Regelungen unseres Gesetzes hier unstrittig sind. Ich würde auch gar nicht so einen großen Aufriss machen, denn § 14 Abs. 1 ist ja im Prinzip die Regelung des jetzigen § 15 Versammlungsgesetzes, der es bei einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit der Polizei erlaubt, Versammlungen zu verbieten und aufzulösen. Daran ändert sich nichts. Ich muss auch sagen, dass das Demonstrationsgeschehen in Berlin sich gut entwickelt hat, was ein Lob für die Zivilgesellschaft, die Demonstrierenden, aber auch für die Polizei ist. Ich finde, dass man diesen Weg weiter beschreiten kann; da gab es ganz andere Bilder und Ausschreitungen vor 20, 30, 40 Jahren. Das sage ich auch in Gedenken an den am Freitag verstorbenen Prof. Grottian, der ja maßgeblich mit der Polizei zu einer Befriedung des 1. Mai beigetragen hat, wo Deeskalation und Kommunikation, Kooperation gelebt wurden. – Entschuldigung für diese Vorsprache, das musste sein.

Klare Botschaft dieses neuen Versammlungsgesetzes ist ja auch: Bei Gewalt ist Schluss. Deswegen frage ich nach § 14 Abs. 2, am Ende, zweiter Halbsatz Nummer 1. Das ist die Regelung – das hat Herr Dregger auch gefragt –, die auf Gewaltgeprägtheit, Gewaltbereitschaft insgesamt abstellt. – Herr Tölle wird uns hören, ansonsten frage ich auch Herrn Knappe: Sehen Sie darin eine Regelung, um auch andere Phänomenbereiche als Rechtsextremismus mit Beschränkungen oder im Einzelfall auch mit Verboten zu versehen? – Da heißt es, eine Versammlung kann aufgelöst, verboten oder beschränkt werden, wenn sie „aufgrund der konkreten Art und Weise ihrer Durchführung ... geeignet oder dazu bestimmt ist, Gewaltbereitschaft

zu vermitteln.“ – Jetzt soll man ja keine Gesetze für Einzelfälle machen, aber wenn Sie mich fragen: Bei Ihrem Hatun-Sürücü-Beispiel, Herr Tölle, wäre das in dem Fall einschlägig. Wenn man Ehrenmorde bejubelt oder so, dann ist da eine Regelung gegeben. Insofern bitte ich da einfach noch mal um kritische, freundliche Würdigung, dass diese allgemeine Bestimmung genauso wie die unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Sicherheit nach § 14 Abs. 1 durchaus geeignet ist, sämtlichen Phänomenbereichen, die die öffentliche Sicherheit gefährden, unmittelbar gefährden auch entsprechend polizeilich zu begegnen.

Dann meine Frage an Herrn Tölle, der das mit der Veranstaltung genannt hat, die rausgefliegen ist, folgerichtig, im Versammlungsgesetz; da haben wir auch kurz drüber nachgedacht. Die Frage ist: Sind Hooligans Teil einer Veranstaltung? – Darüber kann man lange reden, aber Sie haben da auf Bayern verwiesen. Wie haben es denn die Bayern geregelt, Vermummungen auf sonstigen Veranstaltungen für strafbar oder für rechtswidrig, wie auch immer, zu erklären? Oder ist das überhaupt eine Sache der Landesgesetzgebungskompetenz? Was würden Sie uns dort empfehlen? – Genauso bei dem zweiten handwerklichen Hinweis, den Sie uns gegeben haben – die Frage der Verlesung der Baumarktliste war das Stichwort – die Frage: Wenn der Einsatzleiter vor Ort die Flexibilität hat, dort nicht nach Legalitätsprinzip vorgehen zu müssen, weil jeder Alltagsgegenstand, der gefährlich ist, strafbar ist – das ist geltenden Rechtslage –, sondern man nach Einzelfall entscheiden kann, was ja von Polizeiführern – Sie haben das ja auch ab und zu gemacht – erwartet werden kann: dass sie die Fakten zusammentragen, bewerten und rechtlich folgern und dann entsprechend praktisch handeln und sagen: diese und jene Gegenstände sind ab jetzt verboten und ich ordne deren Strafbarkeit an. – Was kann man noch machen, um diese wie ich finde sehr einzelfallbezogene und gerechte Lösung, die auch in anderen Versammlungsgesetzen so aufgeschrieben ist, praktikabler zu machen? – Diese zwei Fragen an Herrn Tölle. Grundsätzlich noch mal die Bitte an alle Anzuhörenden zu würdigen, dass in § 14 Abs. 2 Nummer 1 im zweiten Halbsatz auch andere Phänomenbereiche in den Blick genommen werden als der Rechtsextremismus.

Dann noch eine Frage an Herrn Tölle und Herrn Knappe. Stichwort Tatbeobachter: Die GdP hat sich da am Freitag länger in der „Berliner Zeitung“ eingelassen, und ich kann die Unsicherheit verstehen, will aber nur mal darauf hinweisen: § 12 des jetzigen Versammlungsgesetzes: „Werden Polizeibeamte in eine öffentliche Versammlung entsandt, so haben sie sich dem Leiter zu erkennen zu geben.“ – Das ist geltendes Versammlungsgesetz, § 12. § 11 unseres Vorschlags von Rot-Rot-Grün: „Die Polizei kann anwesend sein ... Nach Satz 1 anwesende Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben“. Das ist schon so ein bisschen, und das möchte ich jetzt auch politisch sagen dürfen, typisch: Da wird ein Pappkamerad aufgebaut, man könne jetzt keine TaBos mehr entsenden. Das machte die GdP da am Freitag in der „Berliner Zeitung“. Dann wird schön mit dem Vorurteil gespielt – machen ja auch immer alle gern –, Rot-Rot-Grün schützt die Extremisten, vor allen Dingen die Linksextremisten. – Wunderbar. Herr Knappe lässt sich hier in der Anhörung ein und sagt: Sie wollen die Extremisten schützen, aber das können Sie gar nicht, weil wir nach der StPO vorgehen. – Sehr richtig, Herr Knappe, Sie gehen nach der StPO vor, wenn Straftaten auf einer Versammlung passieren – das fängt bei einer Beleidigung an –, und da gibt es dann das Repertoire einer Strafprozessordnung. Da wird gegen Versammlungen vorgegangen, gegen einzelne Teilnehmer und so weiter. Das erwarte ich auch nach dem Legalitätsprinzip. Und dann heißt das nicht, dass man die Versammlungsfreiheit stärkt, sondern dass man Straftäter zu verfolgen hat. Und das erwarte ich auch, wenn da irgendwelche Frauen in Blümchenkleidern auf Coronademos rumhüpfen und sich nicht an die Auflagen halten und da irgendwie im Gruppenpet-



ting eng an eng die Infektionsschutzregeln missachten. Natürlich muss da die Polizei durchgreifen, aber ich habe eher das Gefühl, dass bei Linksextremismus wirklich gut durchgegriffen wird, aber bei den ganzen neuartigen Coronageschichten eher noch sehr handzahn vorgegangen wird. Da hätte ich gern auch mal eine Einschätzung von den erfahrenen Polizeiführern, wie es denn ist, wenn Leute massiv gegen diese Auflagen in Pandemiegesichtspunkten verstoßen, statt hier immer wieder einen Exorzisten auf Linksextremismus zu machen.

Ich glaube, wir sind alle viel weiter gekommen, was Versammlungen insgesamt angeht und können deswegen auch die nächsten Schritte gehen, den öffentlichen Raum der Bevölkerung, den Demonstrierenden wieder mehr zur Verfügung zu stellen. Deswegen meine letzte Frage an Frau Dr. Kube: Sie haben kurz die Möglichkeit, auf öffentlich zugänglichen Orten, auch wenn sie von Privaten betrieben werden, demonstrieren zu dürfen, kurz gelobt. Wie bewerten Sie das denn freiheitsrechtlich aus Sicht der Zivilgesellschaft? Gibt es dafür auch ein Bedürfnis? Können Sie sich vorstellen, dass Meinungen, Anliegen auch an solchen Orte, die privat betrieben werden, aber öffentlich zugänglich sind, geäußert werden können?

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! – Dann hat Herr Zimmermann das Wort.

**Frank Zimmermann (SPD):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Ich möchte mich auch grundsätzlicher Erwägungen enthalten, weil wir das in der Schlussberatung noch ausführlich machen können. Ich will nur am Beginn Frau Dr. Kube ausdrücklich danken für die einführenden Ausführungen zum Thema Bedeutung des Versammlungsrechts. Das hätte auch tatsächlich am Beginn in unserer Begründung stehen können; das ist der Grund – Sie haben das zutreffend beschrieben –, warum wir ein solches Versammlungsfreiheitsgesetz hier machen, nämlich so gut es geht entlang der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die Grundsätze zu kodifizieren, die das Versammlungsrecht schützen und fördern.

Ich will mich auf drei konkrete Fragen an alle beschränken; wer antworten mag. Zunächst die erste Frage zum Waffen- und Uniformverbot, wo wir – das ist ja angesprochen worden – eine Anordnungskompetenz haben, das dann auch durchzusetzen. Da hatten wir ja die Fragestellung: ad hoc oder vorher? – Das muss man sich angucken. Meine Frage ist: Die zuständige Behörde für die Anordnung dieses Waffenverbots soll aus unserer Sicht ja die Polizei sein. Es wird aber teilweise angemerkt, dass es im Gesetz nicht klar geregelt sei, ob die Versammlungsbehörde gemeint ist mit der zuständigen Behörde oder die Polizei. – Das fällt in der Praxis bei uns zusammen. Frage aber an die Experten: Ist es hinreichend klar, dass gemeint ist: die Polizei als die zuständige Behörde, die diese Anordnung zu treffen hat? – Erste Frage.

Zweite Frage in diesem Komplex: Bei dem Problem einer tatsächlich stattfindenden Versammlung, wenn etwa ein Versammlungsleiter nicht da oder nicht erreichbar oder nicht ansprechbar ist – wer kann der Adressat einer solchen Anordnung sein? Ist es praktikabel, mit einer solchen Anordnung zu operieren, wenn der Adressatenkreis möglicherweise unübersichtlich ist? – Dritter Punkt: Ist es so, dass wir möglicherweise durch die Aussage des Grundgesetzes in Art. 8 – „friedlich und ohne Waffen“ – unsere Regelungskompetenzen schon etwas eingeschränkt sind in der Frage dessen, wann ein Waffenverbot gilt und wann es nicht gilt? – Da bräuchte ich, wenn es geht, noch mal eine Aussage dazu, wie weit unsere Regelungsmöglichkeiten im Land hier tatsächlich bestehen. – Schließlich das Uniformtrageverbot in der Öffentlichkeit außerhalb von Versammlungen: Wir haben ja im noch geltenden Recht, wenn man so will, im alten Versammlungsgesetz, dass das für die Veranstaltungen, die

nicht Versammlungen sind, dort mit geregelt ist. Nun könnte man sagen: Wir regeln das in einem Veranstaltungssicherheitsgesetz mit; das muss man überlegen. Aber noch mal die Frage: Wie dringend ist der Regelungsbedarf in diesem Gesetz für das Uniformverbot in Veranstaltungen außerhalb von Versammlungen? – Das war der erste Komplex.

Zweiter Komplex: Der Begriff der öffentlichen Ordnung, den wir gestrichen haben. Dazu stehen wir. Es erhebt sich aber die Frage, ob in § 14 tatsächlich alles abgedeckt ist an möglichen Sanktionen gegenüber Versammlungen, Aktionen, in Versammlungen oder aus Versammlungen heraus, die nicht konkret benannt sind, also etwa ein etwa notwendiges Verbot einer Versammlung von Attila Hildmann mit angekündigten Provokationen gegen die Polizei und so weiter, oder ein Verbot des Verwendens der bislang straffreien Reichskriegsflagge der Kaiserlichen Marine und ähnliche Dinge; Dinge also, die noch nicht strafbewährt sind, die aber bisher wohl dem Begriff der öffentlichen Ordnung unterfielen. Die Frage: Wie viel können und müssen wir noch konkretisieren, um auch diese problematischen Fälle zu erfassen? – Dazu würde mich Ihre Meinung interessieren.

Der dritte Fragenkomplex bezieht sich auf die Anwendbarkeit von Rechtsnormen. Wir haben schon gehört: Die Anwendbarkeit der StPO können wir im Land gar nicht einschränken. – Wie ist es mit dem ASOG? Wir haben den Hinweis gehabt, dass wir ausdrücklich geregelt haben in § 10, dass das Gesetz zur Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmern und Teilnehmerinnen gemäß ASOG vorgehen kann, ansonsten – Polizeifestigkeit – gilt das Versammlungsrecht. Was ist mit Gruppen? Ich glaube, das ist auch schon angeklungen; ich weiß nicht, von wem genau. Aber besteht ein Regelungsbedarf über einzelne Teilnehmer hinaus, wenn sich abzeichnet oder festzustellen ist, dass da gewisse Gruppen sind, nicht identisch mit der Versammlung sind, sondern kleinere Gruppen, was die Anwendbarkeit des ASOG betrifft. – Das in aller Kürze drei wesentliche Fragenkomplexe aus unserer Sicht. Danke schön!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank, Herr Zimmermann! – Dann Herr Vallendar.

**Marc Vallendar** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Auch vielen herzlichen Dank von meiner Fraktion an die Anzuhörenden für Ihre Stellungnahmen zu diesem Gesetzentwurf. Ich denke, die erste Frage, die sich natürlich vorab gestellt hat, ist: Wo ist überhaupt der Regelungsbedarf? – Wir haben das Bundesversammlungsgesetz, welches sich aus unserer Sicht über die Jahrzehnte jedenfalls weitestgehend bewährt hat, und zusammen mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der diversen Verwaltungsgerichte, die bisher eigentlich eine Behinderung von Versammlungen verhindert hat, auch Versammlungsverbote in der Regel, die dann auch von den Gerichten aufgehoben wurden, nicht dazu geführt hat, dass wir in Deutschland in der Situation sind, dass man staatliche Repressionen gegenüber Versammlungen in größerer Zahl wahrnehmen kann. Das ist auch richtig so.

Der Punkt bei dem Gesetzentwurf ist der: Es steht Versammlungsfreiheitsgesetz drauf, aber ist es denn auch tatsächlich drin? – Denn es wurde hier sehr viel angesprochen von den Anzuhörenden, insbesondere auch von Frau Dr. Kube, dass es ja darum ginge, dass der Staatsapparat nach Möglichkeit nicht in die Versammlungsfreiheit eingreift und Versammlungen sich frei entfalten können. Was aber noch nicht angesprochen wurde, und das ist doch etwas, was mich an diesem Gesetzentwurf sehr besorgt, ist die Frage der Bedrohung der individuellen Versammlungsfreiheit durch Dritte, das heißt, durch nichtstaatliche Akteure. Da erleben wir

in den vergangenen Jahren immer wieder, dass dieser Bereich immer mehr aufgeweicht wird, dass sozusagen sich Dritte berufen fühlen, die Versammlungsfreiheit von anderen einzuschränken. Da gibt es gleich mehrere Regelungen in dem Gesetzentwurf, die zumindest in die Richtung deuten, dass das vereinfacht oder zumindest toleriert oder ermöglicht werden soll.

Das beginnt natürlich mit dieser Regelung bezüglich der „Hör- und Sichtweite“ der Gegendemos. Da besteht natürlich auch die Gefahr, die man durchaus häufiger zu vernehmen hat: die Einkesselung von Versammlungen, das Verhindern von Versammlungsteilnehmern, an einer Versammlung teilzunehmen, indem Dritte versuchen, Versammlungsteilnehmer zu bedrohen. In der Regel ist es so, dass die Polizei bisher, nach jetziger Lage, da ausreichend Schutzmaßnahmen ergreifen muss, damit auch die Zuwege zu Versammlungen nicht blockiert werden. Das gelingt manchmal besser, manchmal weniger gut. Dann gibt es natürlich auch immer diese Gegendemos, die sehr gern Lautsprecheranlagen benutzen und auf ein Maximum hochregeln, damit die andere Demo nicht mehr gehört werden kann. – Dann haben wir auch die Reduzierung des Strafmaßes beim Stören von Versammlungen. Das finde ich sehr bedenklich. Zum einen wird es auf eine Ordnungswidrigkeit hinuntergesetzt und in § 26 dann auch noch das Strafmaß reduziert. Da würde ich gern eine Stellungnahme von den Anzuhörenden haben, wie Sie das betrachten, ob das das richtige Signal ist.

Dann haben wir noch einen weiteren Punkt; das geht auch an alle Anzuhörenden: Versammlungen auf Privatgrundstücken. Inwiefern hat das Land Berlin da überhaupt eine Regelungskompetenz? Stellt das nicht einen Eingriff in die Vorschriften des BGB dar, die abgeändert werden müssten, um einen solchen Eingriff in das Eigentum zu beschließen? – Das wäre auch der nächste Punkt: Ist hier möglicherweise gegen das Zitiergebot verstoßen? Denn es geht um Versammlungen auf Privatgrundstücken, die zwar normalerweise öffentlich zugänglich sind, aber es bestimmt ja trotzdem normalerweise der private Eigentümer, wer letztendlich Zutritt haben darf und wer nicht und ob jetzt Versammlungen zum Beispiel auf Supermarktplätzen oder sonst wo möglich sind. Wie sehen Sie also diese Regelung?

Eine weitere Regelung, die mir aufgefallen ist: Die Datenverarbeitung in § 18 bezieht sich jetzt auch auf Ordnungswidrigkeiten. Sehen Sie es vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EGMR und anderen als problematisch an, dass das hier Einzug in den Gesetzentwurf findet? – Der andere Punkt: Bestimmtheitsgrundsatz bei der Auflösung von Versammlungen und hier insbesondere die unbestimmten Rechtsbegriffe, die jetzt hier noch mal Einzug finden, zum Beispiel: „zum Hass aufgestachelt, zu Gewalt oder Willkürmaßnahmen“, „beschimpft“, „geeignet oder dazu bestimmt ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln“, „in ihrem Gesamtgepräge“, „dadurch einschüchternd wirkt“. – Finden Sie, dass diese ausgewählten unbestimmten Rechtsbegriffe geeignet sind, um ein Versammlungsverbot zu rechtfertigen? – Wenn man sich das Versammlungsrecht in Deutschland mal anschaut, ist es ja so, dass die Grundsätze nur sind, dass man sich friedlich und ohne Waffen versammelt; die Ideologie, die da vertreten wird, kann man noch so sehr ablehnen, ob nun jemand für den Kommunismus oder den Nationalsozialismus oder für Islamismus oder sonst irgendetwas auf die Straße geht. Das mag ja in erster Linie den Normalbürger abschrecken, und er wird sagen: So was wollen wir hier nicht haben. – Aber das Grundgesetz sieht eben auch vor, dass auch solche Meinungen zumindest auf der Straße geäußert werden dürfen, solange keine Straftaten nach dem Strafgesetzbuch begangen werden und so lange das gewaltfrei und ohne Waffen erfolgt. Sehen Sie da sogar ein Risiko, dass dieses Gesetz möglicherweise auch vom Bundesverfassungsgericht in dem Punkt aufgehoben werden könnte?

Die Bannmeile wurde schon angesprochen. Man hat ja gerade mit den Reichstagsstufen gesehen, dass die Bannmeilenregelung eigentlich durchaus ihren Zweck erfüllt und dass es insofern problematisch ist, wenn einzelne Gruppierungen, egal woher sie kommen, das Parlament für ihren Meinungskampf verwenden wollen, um symbolträchtige Bilder zu erzeugen. Da ist es völlig egal, ob das die Reichsbürger sind oder ob das Greenpeace ist oder sonst wer. Das sollte eigentlich nicht sein, sondern das Parlament sollte der Debattenraum sein, und die Demonstrationen, die auf der Straße stattfinden, sollten dort stattfinden. Das Parlament sollte insofern besonders geschützt sein. Sehen Sie das auch so? – Das sind erst mal die Punkte, die ich mir notiert habe. Ich bedanke mich!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! – Dann hat Herr Fresdorf das Wort.

**Paul Fresdorf (FDP):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Sehr geehrte Anzuhörende! Vielen Dank für Ihre Einschätzungen, die Sie mit uns geteilt haben! Ich will mich kurzfassen, da wir nur noch eine knappe halbe Stunde Zeit haben für die Beantwortung der Fragen. Ich schließe mich den vielen Fragen zu § 14 an; da bin ich sehr gespannt, was Sie dazu ausführen werden. Auch § 19 würde ich gern noch mal näher beleuchtet wissen. Das Verbot des Tragens von Waffen müssen wir gesetzlich unterfüttern, da müssen wir auch aufgrund der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts vielleicht stärker tätig werden als Parlament selbst und das nicht den Polizeikräften vor Ort überlassen.

Eine Frage, die sich mir auftut, die in der Diskussion noch nicht vorkam: Wir erleben bei Versammlungen immer mehr eine Art Internationalisierung, dass das Campagning von Versammlungen international stattfindet. Das haben wir oft, dass in vielen Ländern ähnliche Veranstaltungen stattfinden. Wir würden Sie es einschätzen, wenn man eine Norm aufnehmen würde in dieses Versammlungsfreiheitsgesetz – im Übrigen haben Sie Ihre Hausarbeiten beim Framing sehr gut gemacht bei der Wahl dieses Titels –, die das Einschätzen von Versammlungen auch im Rahmen von Kampagnen ermöglicht? – Also: Wenn man sieht, dass eine Organisation eine Veranstaltung anmeldet, die es zum Beispiel auch in Ungarn oder in Tschechien gab und bei ähnlichen Veranstaltern, die dann zu Gewaltausbrüchen geführt hat, kann man das in die Lagebeurteilung vor einer Versammlung schon mit reinnehmen, und das könnte vielleicht auch schon, wenn es gleiche oder ähnliche Veranstalter sind, zu einem Verbot einer Versammlung führen. Wie würden Sie dies einschätzen? – Dabei will ich es belassen. Vielen Dank!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! – Dann Herr Wild.

**Andreas Wild (fraktionslos):** Schönen Dank, Herr Vorsitzender! – Vielen Dank an die Fachleute! Ich schließe mich im Wesentlichen meinem Kollegen Vallendar an. Natürlich gibt es gar keinen Regelungsbedarf, dieses Gesetz ist vollkommen überflüssig. Ob diese ganzen Regelungen verfassungsgerichtlichen Bestand haben werden, bleibt abzuwarten. Ich erinnere da an das Parité-Gesetz in Brandenburg. Mich würde es nicht wundern, wenn das Ganze hier auch demnächst gekippt wird, wenn es denn mal verabschiedet wird.

Zum Inhalt: Herr Lux! Wäre denn eine nicht aufgesetzte Maske auf einem windigen Platz auch eine Waffe, oder weshalb echauffieren Sie sich so gegen die Damen in Blümchenkleidern bei „Querdenken“-Demonstrationen? – Ich selbst kann diese Bedrohung an einer nicht aufgesetzten Maske nicht empfinden.

Zu den Fachleuten: Mir fehlt ein bisschen § 14, insbesondere Abs. 1 Nummer 1 a) und 1 b). Da wird mit unbestimmten Rechtsbegriffen gearbeitet, also wenn „gegen Teile der Bevölkerung ... zum Hass aufgestachelt“ oder „böswillig verächtlich gemacht ... wird“ – was ist denn das? Was ist denn zum Hass aufrufen? Was ist denn verächtlich machen? – Ich meine, alle Demonstrationen wenden sich doch gegen irgendwelche Umstände, die normalerweise auch von bestimmten Personen repräsentiert werden. Dann darf ich ja gegen gar nichts mehr demonstrieren, weil ich mich ja immer gegen eine bestimmte Gruppe wende.

Zum Schluss: Wir haben in unserem schönen Land die freiheitlich-demokratische Grundordnung, nicht den freiheitlich-demokratischen Frieden. Das sind zwei verschiedene Dinge. Ganz fiktiv: Stellen wir uns vor, es möchte jemand eine Demonstration machen mit Mohammed-

Karikaturen. Dann würde das sicher gegen den öffentlichen Frieden verstoßen, weil sich bestimmte Gruppen da provoziert fühlen. Aber gegen die öffentliche Ordnung würde nicht verstoßen, denn nach unserer Sicht der Demokratie und der Meinungsfreiheit muss das möglich sein. Deswegen habe ich ganz große Schwierigkeiten mit dem Begriff „öffentlicher Friede“, und da würde ich auch noch mal die Fachleute bitten, sich zu äußern. – Danke schön!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! – Herr Wansner!

**Kurt Wansner (CDU):** Wer diese Diskussion hier insgesamt erlebt, muss sich fragen, wie es Herr Dregger auch formuliert hat: Warum brauchen wir ein neues Versammlungsrecht? – Herr Prof. Knappe! Sie haben ja in den letzten Jahren gerade den Wandel der Linksradiكالen erlebt; dazu kamen dann die Rechtsradikalen und teilweise auch sehr oft die Gewalt, die in vielen Punkten noch mal zunahm. Das heißt, wir haben hier mehr oder weniger einen ständigen Wandel derer erlebt, die in dieser Stadt demonstrieren und das Versammlungsrecht ja auch oft missbrauchen. Wir haben jetzt am Wochenende wieder erlebt, dass Islamisten in dieser Stadt sehr massiv aufgetreten sind am Hermannplatz, Brandenburger Tor, die gegen die Pressefreiheit demonstriert haben. Eine ganz neue Situation, die in diese Stadt kommt, dass nicht gegen die Demonstrierenden wird, die Menschen umbringen, sondern dagegen demonstriert wird, dass wir in Europa die Pressefreiheit nicht nur hochhalten, sondern insgesamt verteidigen müssen. – Ist denn das neue Gesetz so konzipiert, dass es auf diese ständigen unterschiedlichen Versammlungen in dieser Stadt eingeht, oder ist es möglicherweise so, dass wir – auch an die SPD gewandt – in Kürze schon wieder ein neues einbringen müssen, weil sich die gesamte Sicherheitslage oder die gesamte Versammlungslage oder Demonstrationsslage in dieser Stadt ständig verändert?

Noch mal zum Wochenende: Das, was da passiert ist, haben wir mehr oder weniger noch nie erlebt. Auch dort gibt es ja eine ganz andere Gewaltspirale, die sich noch mal hochspielen kann. Deshalb, Herr Prof. Knappe: Sind wir dazu in der neuen Vorlage so weit aufgestellt, oder wären wir möglicherweise mit dem, was wir bis jetzt haben, besser bedient?

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! – Bitte, Herr Luthe!

**Marcel Luthe (fraktionslos):** Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender! – Mit Blick auf die fortgeschrittene Zeit – es gäbe in der Tat eine Vielzahl von Punkten anzusprechen – würde ich nur noch um eine fachliche Einschätzung bitten, insbesondere von Herrn Prof. Zeh und Herrn Prof. Knappe und Herrn Tölle in der Frage des § 11 Abs. 2 in Verbindung mit § 22. Meines Erachtens, und das zieht sich ja insgesamt durch diesen Gesetzentwurf, ersetzen Sie klar definierte Begriffe durch vollkommen nebulöse, unbestimmte Begriffe und gehen mit dieser Regelung hier meines Erachtens so weit, dass Sie Gedankenverbrechen bestrafen wollen. Wenn die Gefahr besteht, dass eine Äußerung getätigt wird, die volksverhetzend sein könnte, dann bedeutet das also, dass bevor eine solche Äußerung getätigt wird, Sie bereits polizeilich in eine Versammlung in geschlossenen Räumen eingreifen wollen. Ich sehe nicht, wie das mit Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes vereinbar sein soll und wäre da für eine entsprechende Einschätzung der Experten ganz konkret zu der Frage, ob sie diese Regelung für verfassungskonform halten, dankbar.

Nur noch eines zu dem gerade ausgetragenen Wortwechsel zwischen Herrn Lux und Herrn Wild: Lieber Kollege Lux! Es ist leider nicht so, wie Sie sagen, dass tatsächlich Straftaten

insbesondere zum Beispiel bei linksextremistischen oder islamistischen Demonstrationen konsequent verfolgt würden. Das ist natürlich immer eine Frage dessen, wie die polizeiliche Einschreitschwelle definiert worden ist. Wenn wir feststellen – und das werden Sie sicherlich alle feststellen, wenn Sie sich mal entsprechend mit den Einsatzbefehlen befassen –, dass teilweise in dieser Stadt bloße Ordnungswidrigkeiten niedrigschwellig verfolgt werden, je nach Demonstrationsanlass, und auf der anderen Seite nur Gewaltdelikte verfolgt werden sollen bei anderen Demonstrationen, dann wird hier mit zweierlei Maß gemessen, und auch dem sollten wir konsequent begegnen, um die staatliche Neutralität nicht zu gefährden.

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! – Dann kommen wir jetzt zur Beantwortungsrunde. Ich möchte mit Frau Dr. Kube beginnen.

**Dr. Vivian Kube** (Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V.): Vielen herzlichen Dank! – Ich beginne mit der ersten Frage, die auch öfters aufkam: Gibt es überhaupt Regelungsbedarf? – Da kann ich eigentlich nur wiederholen, was ich vorhin schon gesagt habe: Es gibt Regelungsbedarf, weil sich die Rechtsprechung geändert hat und sie vom Bundesversammlungsgesetz nicht abgedeckt wird. Daher ist es im Sinne der Rechtssicherheit auf jeden Fall begrüßenswert, wenn das Gesetz dementsprechend angepasst wird. Außerdem kann ich gern noch mal wiederholen, dass das Bundesverfassungsgericht wirklich nur den äußersten Rahmen setzt, also anzeigt, wann der Gesetzgeber über sein Ziel hinausgeschossen ist. Innerhalb dieses Rahmens ist der Gesetzgeber eben dazu befugt und auch aufgerufen, Lösungen für diese ganzen Probleme, die Sie eben aufgezählt haben, zu entwickeln; für Probleme wie: Wie löst man die Grundrechtskollision zwischen Versammlungsfreiheit und Eigentumsrecht? – Das wurde bisher vom Bundesverfassung noch nicht komplett entschieden. Da besteht aber Regelungsbedarf; dazu komme ich gleich noch.

Zu der Terminologie „Prozesslawine“ wollte ich noch kurz anmerken, dass es eigentlich zu begrüßen ist, wenn Menschen vor Gericht gehen und dort für ihre Rechte streiten und dort die Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung, die wir jetzt haben und die versammlungsfreundlich ist und auf die wir zum Teil stolz sind, herbeiführen. Da ist gerade die Coronazeit ein gutes Beispiel dafür gewesen, wie viele Menschen mutig waren und trotzdem auf die Straße gegangen sind und sich an die Abstandsregeln und die sonstigen Infektionsschutzregeln gehalten haben, aber eben auch dazu beigetragen haben, dass Gesetze, die vielleicht über das Ziel hinausgeschossen sind, im Nachhinein korrigiert wurden. Da hatten wir ein sehr schönes Beispiel von dem Zusammenspiel Gerichte, Verwaltung, Zivilgesellschaft, und wir hatten am Ende eigentlich die besten Gesetze. Ich würde das nicht so negativ betiteln und hier von einer „Prozesslawine“ sprechen.

Dann zu der Frage ob § 14 Abs. 2 notwendig ist. – Meines Erachtens ist es so, dass dadurch zumindest keine neuen Rechtsunsicherheiten geschaffen wurden, denn § 130 StGB ist ja ein bekannter Paragraph. Dazu gibt es Rechtsprechung und Definitionen. Das Problem sehe ich also nicht. Ich würde nur vielleicht noch anmerken, dass Versammlungsfreiheit selbst natürlich meinungsneutral ist und wir alles aushalten müssen, was sich innerhalb der strafrechtlichen Grenzen bewegt. Wir haben strafrechtliche Grenzen für gewisse Bedrohungen, für Gewaltverherrlichung und so weiter, aber alles, was sich innerhalb dieser Grenzen bewegt, ob es nun von rechts oder von links kommt, müssen wir aushalten, und das können wir auch als eine Demokratie. Allerdings ist das Grundgesetz eben, und das sagt auch gefestigte Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung, ein Gegenentwurf zur NS-Gewaltherrschaft, und das ist

nicht erst der Ton in diesem Versammlungsfreiheitsgesetz, sondern das ist der Ton unseres Grundgesetzes.

Zum Eskalationspotenzial möchte ich noch einmal erwähnen – das wurde allerdings hier auch schon öfter gesagt –, dass die Mehrheit aller Versammlungen friedlich abläuft und gewaltfrei ist. Daher ist diese Idee, dass eine Versammlung per se eskalativ ist, eine falsche Vorstellung. Wir haben Strafgesetze, das wurde hier auch schon erwähnt, die eigentlich dafür ausreichen, gegen einzelne Teilnehmende vorzugehen, wenn diese sich eskalativ verhalten. Was ich aber mit Eskalationspotenzial meine, ist vor allem, dass einfach nicht zusätzliche Anlässe geschaffen werden sollten für die Polizei, die die Polizei dann zum Einschreiten zwingen. Das ist eben so etwas wie das Vermummungsverbot, das ich schon angesprochen habe, das man grundsätzlich in Zweifel ziehen kann. Dass Vermummungen an sich zu mehr Gewalt führen, ist nicht nachvollziehbar. Wir haben jetzt auch in der Coronazeit gesehen, dass Mund-Nasen-Schutz-Tragen nicht zu mehr Gewalt führt. Es gibt viele legitime Zwecke, Anlässe, um sich anonymisieren zu wollen: zum Beispiel, weil man Mitarbeiter, Mitarbeiterin in der Fleischindustrie ist, aber dagegen demonstrieren möchte und Angst hat vor Repressalien des Arbeitgebers, der Arbeitgeberin oder weil man in einer Nachbarschaft lebt, in der sich viele Rechtsradikale aufhalten und man sich für Geflüchtete einsetzt. Es gibt viele Gründe, die einen dazu zwingen, sich zu schützen, sich zu anonymisieren, und dem läuft ein Verbot zuwider. Gleichzeitig zwingt es Polizisten, in eine Versammlung reinzugehen und unnötigerweise dort abschreckend auf die Menschen zu wirken.

Zum Deeskalationsgebot in § 3 Abs. 4 würde ich noch gern sagen, dass ich finde, dass es durchaus sinnvoll ist, so ein Deeskalationsgebot auszuformulieren. Konkrete Instrumente wären hier zum Beispiel eine Koppelung an Kooperationsgespräche, auch während der Versammlung deutlicher zu machen, dass Beschränkungen Verboten immer vorgehen oder dass gegen einzelne Teilnehmende vorzugehen ist, bevor man gegen die gesamte Versammlung vorgeht. Vor allem geht es mir aber darum, mit dem Deeskalationsgebot nicht wieder zusätzliche Eingriffsgrundlagen zu schaffen. Darauf müsste man bei der Formulierung dieses Deeskalationsgebots achten. – Zu § 4, ob es sinnvoll ist, die Behörde zu Kooperationsgesprächen zu verpflichten: Das ist meines Erachtens schon ständige Rechtsprechung. Die Versammlungsbehörde ist dazu verpflichtet, sich kooperativ zu verhalten.

Zu der Frage der offenen Bild- und Tonaufnahmen kann ich nur noch sagen, dass heimliche Bild- und Tonaufnahmen natürlich extreme Einschüchterungseffekte mit sich bringen – das hatte ich ja auch schon angesprochen –, weil dann eben die Bürger und Bürgerinnen überhaupt nicht mehr wissen, wann sie überwacht werden und wann nicht. Außerdem sind heimliche Angriffe an sehr hohe Anforderungen geknüpft, die würde dieser Paragraph schon nicht erfüllen. Weiterhin sind verdeckte Ermittlungen nach der StPO zulässig, der Bedarf ist also gar nicht unbedingt da, und schon aus datenschutzrechtlichen Gründen ist hier der Vorrang der öffentlichen Datenerhebung zu beachten.

Zu der Frage: Wie wichtig ist das Demonstrieren auf privatem Gelände für die Zivilgesellschaft? – möchte ich auch noch mal betonen, dass schon das Bundesverfassungsgericht in „Fraport“ deutlich gemacht hat, dass die öffentlichen Plätze heutzutage eben nicht mehr die Straße und der Dorfplatz sind, sondern zunehmen Shoppingmalls und Ladenpassagen. Das sind die Orte, an denen sich Menschen treffen, an denen sich Menschen unterhalten und an denen Meinungen gebildet werden. Daher sind das auch die Plätze, die für die Versamm-



lungsfreiheit zur Verfügung stehen müssen. Nun ist es aber so, dass diese Orte zunehmend privatisiert werden, und dazu hat auch das Bundesverfassungsgericht in „Fraport“ schon gesagt: Soweit private Betreiberinnen zunehmend die Aufgaben des Staates übernehmen, können sie auch an Grundrechte gebunden sein, zwar mittelbar, aber im Ergebnis gleichgestellt mit dem Staat. – Dafür hat hier § 20 Abs. 2 eine Lösung vorgeschlagen, wie man mit diesem Bedürfnis umgehen kann. Diese Lösung fußt auf Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung, einmal in „Fraport“, lässt sich aber auch mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums vereinbaren. – [Zuruf: Wir haben noch vier Sachverständige!] – Okay, dann ist das die letzte Antwort, aber es wurde mehrfach angesprochen, unter anderem auch, wie es sich mit dem BGB verhält, und daher will ich darauf noch kurz eingehen. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums gibt meines Erachtens schon her, dass man sagen kann: Wenn man wirtschaftliche Vorteile daraus schöpft, dass man Flächen betreibt, an denen sich Menschen ansammeln, an denen Menschen dann anfangen zu konsumieren, shoppen und so weiter, dann muss man sich auch die Einschränkungen gefallen lassen, die daraus entstehen, dass Menschen Rechte haben, zu denen unter anderem auch die Versammlungsfreiheit dazugehört. Was bei diesem Gesetzesvorschlag noch wünschenswert wäre, wäre meines Erachtens, Kriterien zu entwickeln, die sich dann mit der Grundrechtskollision zwischen Eigentum und Versammlungsfreiheit auseinandersetzen und es für die Zivilgesellschaft rechtssicherer machen: Wann kann ich jetzt auf privatem Grund demonstrieren? – Dazu hat der Bierdosen-Flashmob-Beschluss Kriterien geliefert, so was wie Enge zum Protestgegenstand, wenn es also direkt um diese Dinge geht, und keine bleibenden Sachschäden. Das sind Kriterien, die man vielleicht zumindest in die Begründung noch aufnehmen könnte.

Ich beende die Antworten, weil es öfter angeklungen ist, so, dass wir uns noch mal vor Augen führen müssen, dass Demonstration oder Protest per se oder sehr oft störend und ganz oft irritierend ist, vielleicht auch verstörend ist. Das liegt einfach daran, dass es meistens darum geht, dass sich eine Minderheit in einer Mehrheitsgesellschaft behaupten will und Aufmerksamkeit erregen will und sich Sichtbarkeit schaffen will. Das geht nun mal mit störenden, aufrüttelnden Maßnahmen besser. Daher ist das schon etwas, das eigentlich unter die Definition der Versammlung fällt. Denn wenn eine Versammlung überhaupt nichts Störendes an sich hat, wenn ich einfach mit meiner Kleidung auf die Straße gehe und sage: Ich demonstriere für ein Recht auf Kleidung tragen – dann interessiert sich dafür niemand. Das ist nicht störend, und das fällt wahrscheinlich schon nicht unter die Versammlungsfreiheit, weil es kein Beitrag zum politischen Diskurs ist. Aber alles, was ein Beitrag zum politischen Diskurs ist, damit unter die Versammlungsfreiheit fällt, hat eben oft etwas Störendes an sich. Protest ist per se störend, aber langfristig für uns alle hilfreich, weil wir dadurch einen offenen Meinungskampf auf der Straße ermöglichen.

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank, Frau Dr. Kube! – Jetzt hat Herr Prof. Knappe das Wort. Wir haben danach noch drei Anzuhörende; ich würde darum bitten, dass wir etwas überziehen können. Ich glaube, wir haben die Chance, kurzfristig zu überziehen, aber nicht allzu lang, weil es einen Anschlusstermin in diesem Raum gibt. – Bitte, Herr Prof. Knappe!

**Michael Knappe:** Herr Vorsitzender! Recht schönen Dank! – Ich will gar nicht so weit ausholen wie meine Vorrednerin; sie hat ja fast ein Referat gehalten. Ich will erst mal die erste Frage von Herrn Dregger beantworten, – [Unruhe – Marcel Luthe (fraktionslos): Könnt ihr mal ruhig sein da drüben? – Benedikt Lux (GRÜNE): Komm doch mal rüber, du fraktionsloser Abgeordneter!]

**Vorsitzender Peter Trapp:** Bitte! Herr Knappe hat das Wort!

**Michael Knappe:** – ob die Versammlungsfreiheit – – [Weitere Zurufe – Benedikt Lux (GRÜNE): Kannst du mal aufhören, hier so rumzupöbeln? Das gibt's ja wohl nicht! – Kurt Wansner (CDU): Herr Lux kann sich hier auch nicht alles erlauben!]

**Vorsitzender Peter Trapp:** Bitte! Herr Knappe!

**Michael Knappe:** Ich würde gern erstmal auf die allererste Frage von Herrn Dregger Antwort geben, ob die Versammlungsfreiheit im Land Berlin durch dieses Gesetz gefährdet ist. – Natürlich nicht, Herr Dregger. Es ist so: Wir werden das siebte und sicherlich für einige Zeit das letzte Land sein, das ein Versammlungsgesetz verabschiedet, wie es auch immer heißt – es ist in erste Linie ein Gefahrenabwehrrecht –, Freiheitsgesetz. Die anderen Länder – ich habe sehr gute Verbindungen durch meine Hochschultätigkeit – wissen schon, warum sie das eine oder andere Gesetz dann doch nicht in Kraft setzen: weil eben das Bundesversammlungsgesetz ein sehr gutes Versammlungsgesetz ist, eindeutig. 2000 wurde Herr Glietsch, der beste Polizeipräsident, den wir jemals in Berlin hatten, hier Polizeipräsident, aus Nordrhein-Westfalen kommend, und er hat die Berliner Polizei total umgekrempelt, und die Berliner Polizei ist weg von ihrem schlechten Image, sage ich ganz offen. Wir hatten die EbLT, jeder weiß, was mit diesem Begriff einhergeht. Kürzer gesagt: Wir waren bundesweit eine der anerkanntesten Einsatzeinheiten. Wenn ich mit meiner Bereitschaftspolizeiabteilung in andere Bundesländer reiste, haben wir besonders schwere Aufgaben bekommen, weil wir besonders kooperativ, deeskalativ gewirkt haben; Castortransporte in Gorleben zum Beispiel, um nur mal eines zu nennen. Ich will bloß sagen: Die Versammlungsfreiheit ist durch das Bundesverfassungsgericht derartig ausgepakt, dass man sich fragt: Was will eigentlich ein neues Gesetz noch Neues und anderes reinbringen?

Zum Beispiel ist §14, Beschränkung, Verbot und Auflösung, bis auf Abs. 1, der der alte § 15 Abs. 1 Bundesversammlungsgesetz ist, fast schon eine totale Abbildung der Wunsiedel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Wie meine Vorrednerin Frau Dr. Kube sagte: § 130 StGB ist durch Rechtsprechung sehr ausführlich, auch durch das Bundesverfassungsgericht interpretiert worden, sodass auch hier viel übernommen worden ist.

Von Herrn Lux kam die Frage zu dem zweiten Satz des Absatzes 2. Hier steht „Gleiches gilt, wenn die Versammlung aufgrund der konkreten Art und Weise ihrer Durchführung ...“. „Gleiches gilt“ – es setzt also akzessorisch an Satz 1 des Absatzes 2 an. Ich muss sagen, wenn „aufgrund der ... Art und Weise der Durchführung“ – – und jetzt kommt „Gewaltbereitschaft“. Gewaltbereitschaft bedeutet Straftaten, und zwar körperliche Gewalt gegen Personen oder Sachen im Sinne des Landfriedensbruchdeliktes. Das heißt in anderen Worten Gewaltbereitschaft. Hier wird in der Tat die öffentliche Sicherheit sehr stark in den Vordergrund gestellt. Ich kann nicht erkennen, dass hier in irgendeiner Weise öffentliche Ordnung Platz findet. Es ist einfach ein Manko, wie Herr Tölle richtig sagte, dass die öffentliche Ordnung fehlt. Ich sage es Ihnen deutlich: Wir werden es erleben, wenn wir bei dem Beispiel bleiben, das Herr Tölle so treffend wählte, die Frau Sürücü, die von ihren Brüdern ermordet wurde, wenn wir da einen Aufzug haben, und wir haben die öffentliche Ordnung und die sagen „Männer sind besser als Frauen. Allhu akbar“, dann haben wir hier ganz große Probleme, das irgendwie in das dann geltende neue Versammlungsfreiheitsgesetz zu implementieren.

Kurz gesagt: § 14 ist eine Vorschrift – der erste Absatz korrespondiert mit § 15 Abs. 1 Bundesversammlungsgesetz –, ansonsten ist er in erster Linie und ganz ausschließlich gegen rechts gerichtet, was ja auch in Ordnung ist. Es ist ja auch etwas ganz Übles, ich habe es ja erlebt; meine Direktion war ja mit den rechten Aufzügen geschlagen. Ich kann Ihnen aber sagen: Mir ist nicht eine einzige Entscheidung seit 2000 bekannt, dass der Berliner Polizei im Land Berlin oder auch außerhalb wo das Bundesversammlungsgesetz galt, attestiert wurde, dass sie rechtswidrig gehandelt hätte. Dass der eine oder andere vielleicht mal zu hart zugegriffen hat, kann sein, aber nicht, dass die Berliner Polizei in toto rechtswidrig gehandelt habe, wie es in den Jahren davor noch passierte. Aber seit 2000 schlugen die Uhren in Berlin völlig anders mit Herrn Glietsch. Das war auch gut so, und ich bin auch sehr stolz, dass ich meine Zeit ganz überwiegend unter der Führung dieses Polizeipräsidenten verbringen durfte. Deshalb sage ich auch noch mal: Ich bin nicht umsonst in den Bundestag zu Herrn Wiefelspütz eingeladen worden, der mich mehrmals, auch abends, anrief, und sagte: Herr Knappe, was ist denn nun, wenn wir das Versammlungsgesetz in die Länder geben? – Ich habe ihm gesagt: Begehen Sie den Fehler nicht, Herr Wiefelspütz. – Er war dann ja nachher doch der große Verfechter. Wir erleben das Gleiche, wie wir mit dem Polizeigesetz erleben: Wir haben nachher – wenn es wirklich alle 16 Länder machen würden – 16 Versammlungsgesetze. Ich kann Ihnen nur sagen: Für die jungen Bereitschaftspolizistinnen und -polizisten ist das eine ausgesprochene Schwierigkeit. Wenn wir uns mal unser Gesetz ansehen: Wenn das so in Kraft tritt, wie der Erstgutachter, der heute früh anfing, bemerkte, mit den vielen unbestimmten Rechtsbegriffen überfrachtet, und Einheiten nach Berlin kommen – die werden sich richtig freuen, wenn sie dieses Gesetz anzuwenden haben. Ein Versammlungsgesetz – das ist meine Meinung, das sage ich Ihnen ganz ehrlich – muss einfach bundeseinheitlich gelten, es muss ein einheitliches Gesetz geben.

Zu Ihrer Frage, Herr Fresdorf: Das kann man natürlich nicht verhindern, denn alle diese kleinen kasuistischen Fälle, die es dann gibt, und die neuen Entwicklungen, kann ein Versammlungsgesetz gar nicht auffangen; soll es auch gar nicht auffangen, glaube ich. Da müssen wir in der Situation dann § 14 Abs. 1 anwenden – „Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken oder verbieten“, also beschränkende Verfügungen – und müssen dann sehen.

Es stellt sich ja sowieso die Frage, wie Frau Dr. Kube schon sagte, der Aktionsnähe. Man kann nicht sagen: Entscheidungsrelevante Tatsachen sind aus der Vergangenheit, die auf die Gegenwart projiziert werden können – sondern wir müssen eindeutig sagen: Der Anmelder mit seinem Anhang. – Diese vielen Fälle, die sich jetzt weiterentwickeln und neu ergeben sind äußerst schwierig und können in einem Gesetz gar nicht so untergebracht werden. Schon das jetzige Gesetz finde ich viel zu kasuistisch geregelt, das heißt also, auch unübersichtlich, das möchte ich deutlich sagen, mit viel zu vielen unbestimmten Rechtsbegriffen, was höchste Anwendungsprobleme mit sich bringt, auch für die Rechtsanwender hier bei der Berliner Bereitschaftspolizei. Polizeipräsidentin Frau Dr. Slowik kann entsprechende Unterrichtseinheiten für ihre Hundertschaftsführer und ihre Zugführer ansetzen. – Die werden sich schon freuen. Und das geht nicht nur mit einer einzelnen Veranstaltung, sondern da muss man schwerpunktmäßig in Spandau ganze Seminarreihen auflegen, um dieses neue Versammlungsfreiheitsgesetz zu internalisieren.

Ich sage nochmals: Es wäre so gar nicht nötig gewesen, denn das höchste deutsche Gericht, das Bundesverfassungsgericht, hat in wunderbarer Rechtsprechung alles ausgepaukt. Wir

müssen uns nicht mehr über Kooperation, Deeskalation unterhalten; das ist uns mit der Muttermilch an der Deutschen Hochschule der Polizei, die ich auch besuchen durfte, eingegeben worden. Es wurde uns nie der Vorwurf unterbreitet, dass wir nicht entsprechend kooperativ gewesen wären. Über das Kooperationsgebot haben wir uns x-mal mit Herrn Glietsch unterhalten, Herr Tölle par excellence als Justiziar. Ich sage nur eins: Dieses Gesetz – und ich weiß, jetzt gibt es gleich einen großen Aufschrei – ist überflüssig wie ein Kropf. – Danke schön!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank, Herr Prof. Knappe! – Wir werden jetzt Herrn Breitbach digital zuschalten, damit er die Fragen beantworten kann.

**Dr. Michael Breitbach** [digital zugeschaltet]: Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – An mich ist eine Fülle von Fragen gerichtet worden. Lassen Sie mich zu der ersten Frage, die von Herrn Dregger ausging – gibt es einen Reformbedarf? – antworten. Herr Knappe hat das eben temperamentvoll verneint. Ich sehe es völlig anders. Ich würde dem Berliner Gesetzgeber raten, dieses Gesetz zu verabschieden. Warum? – Was Herr Knappe beschrieben hat, dass das Bundesverfassungsgericht in einer langen Kette von Entscheidungen und Beschlüssen die Versammlungsfreiheit entwickelt und Grenzen für die Gefahrenabwehr gesetzt hat, das stimmt. Das lässt sich nur im Text des Bundesversammlungsgesetzes in keiner Weise so auffinden. Man muss die gesamte Rechtsprechung danebenlegen. Das ist genau das Problem. Deshalb hatte ich gesagt, es geht darum, die verfassungsgerichtlichen Forderungen umzusetzen und im Übrigen nicht nur dem Vollzugsapparat das ins Stammbuch zu schreiben, sondern das auch den Bürgern gegenüber offenzulegen. – Das zu der Frage der Sinnhaftigkeit eines Reformgesetzes.

Die Fragen, die mir gestellt wurden, versuche ich im staccato zu beantworten. – Die Erweiterung des Versammlungsbegriffes, nach der Herr Schlüsselburg gefragt hat, würde ich begrüßen. – Die Überlegung, einen Parlamentsvorbehalt in Sachen Pandemie, also Infektionsschutzgesetz zu machen: Das ist verfassungsrechtlich möglich, und es ist sicherlich sinnvoll, dass der Berliner Gesetzgeber eine solche Regelung trifft. Er könnte es ja für die gesamte Verordnungsmächtigung tun, wie das Grundgesetz sagt; man kann es auch auf diesen Fall hier konzentrieren. – Die Überlegung zur parlamentarischen Beobachtung: Wenn es dazu eine gute Praxis in Berlin gibt, dann ist es sinnvoll, dieses auch in das Gesetz als einen weiteren Aspekt der Transparenzgewinnung für das Versammlungswesen zu etablieren.

In Sachen Deeskalation ist gefragt worden, ob man das noch präzisieren sollte. – Man könnte in der Tat sagen, worum es denn geht. Es ist ja richtig, was Herr Knappe eben gesagt hat, dass man auch als Bürger erwarten darf, dass die Deeskalationsidee mit der Muttermilch allen Polizisten eingeimpft wird. Es ist aber durchaus sinnvoll, das auch in Gesetzen zu verankern und auch den Bürgern gegenüber offenzulegen. Man könnte da sagen: Worum geht es bei der Deeskalation? – Es geht darum, eine Taktik zu wählen. Vielleicht wäre das eine Konkretisierungsmöglichkeit, mit der man den Begriff „Konfliktmanagement“ gar nicht aufgreifen muss. Das wäre ein Vorschlag. – Die Verpflichtung zur Kooperation ist in der Tat geltendes Recht. Es ist auch sinnvoll, das im Gesetz so klarzustellen.

Zu der Überlegung zu § 10, Maßnahmen, Verweis auf ASOG: Dazu noch mal das, was ich vorhin kurz angedeutet habe; ich habe es auch in meinen Ausführungen, auf die ich dazu verweise, dargelegt. Es ist sinnvoll, dass sich der Versammlungsgesetzgeber vergewissert, darüber berät, was er an der Stelle alles will. Was wirklich ein No-Go ist: einen dynamischen Verweis auf etwas, das künftig kommt und das blind übernommen wird, zu machen. Dafür gibt es ja gar keinen gesetzgeberischen Willen aus der Perspektive der Versammlungsfreiheit. Es ist aber auch sinnvoll, nicht einfach zu verweisen, sondern zu gucken: Um welche Maßnahmen soll es sich handeln, die aus dem ASOG übernommen werden sollen und die für das Versammlungswesen geeignet und angemessen sind? – Deshalb mein Vorschlag, das im Gesetz selbst zu verankern und keinen Gesetzesverweis hinsichtlich der Maßnahmen zu machen.

Ich möchte etwas zu der Verwaltungsrechtsakzessorietät sagen. Sie spielt an zwei Stellen in der Tat eine Rolle, einmal bei der Herstellung, und da komme ich gleich zu einem großen Thema, der Anordnungen, das ja vielfach bemängelt wurde und das wirklich Schwierigkeiten

aufwirft. Das Verwaltungsrechtsakzessorietätsproblem ist aber das, was mit den Sanktionen zusammenhängt, dass, wie ich gesagt habe, nicht bestraft werden darf, was erlaubt ist. Das heißt also, Anordnungen und dergleichen, die rechtswidrig sind, können nicht im Anschluss auch noch zu einer Bestrafung führen.

Zum dem Thema der Anordnung im Zusammenhang mit den berühmt-berüchtigten sonstigen Gegenständen: In der Tat ist richtig, dass es sinnvoll ist, so weit wie möglich generelle Aussagen zu bekommen, wie das der technische Waffenbegriff macht und wie ihn das Grundgesetz auch konkretisiert hat als Schranke der Versammlungsfreiheit. Bei sonstigen Gegenständen, die den Umständen nach geeignet und bestimmt sein müssen, muss man, glaube ich, unterscheiden, und da spielt eine wichtige Rolle, dass die bisherige Rechtsprechung und Gesetzgebung keine überzeugenden Lösungen gefunden hat. Es geht darum, dass es bei einem Baseballschläger, der eine Waffe sein kann, keine Begründung gibt, warum ihn jemand zu einer Versammlung mitbringt. In diesem Sinne könnte man bei sonstigen Gegenständen die Frage nach den Umständen und der subjektiven Bestimmung als Regelbeispiel so aufknüpfen, dass man einige Gegenstände, die praktisch waffenähnlich verwendet werden können, als Regelbeispiele benutzt und diese dann auch die Grundlage für Eingriffe bilden. Die braucht man auch per Anordnung dann nicht mehr als verboten zu bezeichnen. – Das wäre mein Vorschlag.

Die Anordnung ist und bleibt aber dort eine Lösung dafür, dass eben nicht generell ein Maskentragen oder dergleichen schon verboten ist. Das ist genau das Problem, vor das man jetzt durch die Coronakrise gestellt wurde, wo mit einiger Verblüffung festgestellt wurde, dass die verummmt gehen müssen. Mit anderen Worten: Wir brauchen einen sozial adäquaten Gebrauch von Gegenständen, die mitgenommen werden können und vielleicht als Wurfgeschoss verwendet werden können, die aber nicht dazu verwendet werden müssen, zum Beispiel eine Trinkflasche – wenn Sie im Sommer demonstrieren brauchen Sie Wasser –, der nicht von vornherein verboten ist oder als solches betrachtet wird. Es gibt keine Lösung dafür in der Praxis wie man das schützt; und das muss geschützt werden. Das ist auch etwas, das zu Recht die sozialen Bewegungen immer und immer wieder gefordert haben. Dieses Vorgehen mit Regelbeispielen gleichsam wie der technische Waffenbegriff zu arbeiten und das als generalisiert verboten zu betrachten, abzuschichten von solchen Alltagsgegenständen, deren sozial-adäquate Nutzung bei Versammlungen möglich und sogar sehr wahrscheinlich ist – ich glaube, dafür muss man eine rechtstechnische Lösung anbieten. – Das also zu diesem Problem.

Das Uniformverbot in der Öffentlichkeit ist schon angesprochen worden. – In der Tat ist es bei einigen Landesgesetzgebern eine Folge, dass das Uniformverbot in der Öffentlichkeit wegfällt, es sei denn, man argumentiert, dass diese Regelung im Bundesversammlungsgesetz noch weiter Gültigkeit hat, weil das Landesgesetz insoweit das Bundesversammlungsgesetz nicht außer Kraft gesetzt hat. Darüber, ob das so sei, streiten die Juristen. Auf jeden Fall ist es sinnvoll, sich dem Thema rechtspolitisch zu widmen. Das zeigt der Scharia-Fall und das zeigt auch das Auftreten bestimmter Kreise und Gruppen, sich als gewissermaßen Staatsmacht darzustellen und in Vierteln für Ordnung zu sorgen. Das sollte und muss unterbunden werden, und dafür braucht man auf jeden Fall eine Regelung. Rechtspolitisch ist das ein Thema; das kann ich nur unterstützen. Von der Rechtsprechung sind die Fälle ja auch entsprechend abgehandelt worden auf der Grundlage des Bundesversammlungsgesetzes.

Ein wichtiger Punkt noch zur Bannmeile: Ich habe dort auch gesehen, wie Herr Zeh kritisiert hat, dass der Präsident des Abgeordnetenhauses die Verwaltungsbehörde wird, die die Versammlungsverbote ausspricht. Ich glaube, man sollte daran festhalten, aber man muss unbedingt dieses Entscheidungsverfahren hinsichtlich des befriedeten Bezirkes mit der Möglichkeit der Versammlungsbehörde nach § 14 in ein Zusammenspiel bringen. Das haben andere Länder auch so gemacht. Dabei ist zu klären: Die Gesamtentscheidung für eine Versammlung vor dem Abgeordnetenhaus, die den befriedeten Kreis betrifft, muss in eine einheitliche Entscheidungsprozedur überführt werden. Mein Vorschlag ist, dem Präsidenten aus verfassungsrechtlichen Gründen die Entscheidung zu übergeben und seine Entscheidung im Benehmen mit den Versammlungsbehörden abzusprechen, die über Lageeinschätzungen und dergleichen verfügen. Auf jeden Fall sollte man diese Regelung verändern oder einbauen. Es gibt ein zweites Manko dieser Bestimmung; das besteht darin, dass nur ein Verbot vorgesehen ist. Aufgrund der wirklich reichhaltigen Erfahrungen im Bundestag werden die allermeisten Versammlungen, wie der Bundestag berichtet hat, über Auflagen bewältigt. Es gibt ganz wenige Verbote. Die Auflage ist auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der Mittel eine elementare Maßnahme. Auch das müsste unbedingt hineingenommen werden. – Ich will es an der Stelle belassen, weil mir die Zeit fortrennt. Vielen Dank!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank, Herr Breitbach, für Ihre Informationen! – Jetzt ist Herr Prof. Zeh dran.

**Dr. Wolfgang Zeh:** Schönen Dank! – Ich versuche, es kurz zu machen, weil ich gemerkt habe, dass wir nicht mehr viel Zeit haben. Deshalb nur kurz der Einstieg ins Waffenverbot: Ich darf vielleicht zur Fundierung dessen, was ich dazu sagen möchte, auf § 2 des Bundesversammlungsgesetzes aufmerksam machen. Dort heißt es nämlich: Waffentragungsverbot. Mit diesem Begriff ist aus meiner Sicht schon klar, worauf es ankommt. Es zeigt sich schon an unserer Diskussion hier, dass es nicht viel weiterführt, herausfinden zu wollen, zu welchem Zeitpunkt man welche Sorten von vielleicht geeigneten Gegenständen auflisten kann und wem man es dann noch rechtzeitig mitteilt. Man könnte so eine Liste machen, aber das bleibt Spielmaterial, denn nächstes Mal kann wieder etwas anderes sein. Herr Breitbach hat gerade gesagt, man braucht eine Flasche Wasser, wenn man stundenlang auf einer Demo ist. – Das mag schon sein. Bei Fußballveranstaltungen oder auch bei „Staatsoper für alle“ sind, glaube ich, nur noch Plastikflaschen und keine Glasflaschen mehr zugelassen; solche Dinge. Aber das Problem sind immer die Methode und die Prozedur: Wir bringt man es durch? Wie gewährleistet man das, oder reagiert man erst irgendwann, wenn sich herausstellt, dass es eben doch etwas anderes war? – Deshalb habe ich den Eindruck, dass die Bestimmung des Art. 8 Grundgesetz eine Art von Absolutheitsanspruch bedeutet. Das Waffenverbot dort unter dem Oberbegriff Friedlichkeit und konkretisiert durch Waffentragungsverbot heißt eben: Es wird überhaupt nichts mitgenommen. – Die Frage, welche Gegenstände dann eventuell Eingriffe ermöglichen, muss man ohne vorherige Verfügung und Anordnung ad hoc treffen können. Es hat ja keinen Sinn, dass der betreffende Polizist dann mit einer Liste reingeht, und sagt: Sie haben da etwas, Moment, das ist Punkt 14, das ist es wohl. – Das geht doch alles nicht. Deshalb denke ich, man muss das ohne eigene und besondere Anordnung zulassen. Dann wird man auch dem Friedlichkeitsgebot, welches über dem Waffenverbot steht beziehungsweise dieses trägt, besser gerecht werden können.

Das betrifft auch die Frage, die Herr Zimmermann gestellt hat: An wen geht denn eine solche Anordnung – wenn man denn an ihr festhalten wollte –, insbesondere, wenn kein Versamm-

lungsleiter da oder gerade greifbar ist, weil sich jetzt herausstellt: Da kommt eine Gruppe dazu, die hat irgendwelche Sachen unter dem Mantel? An wen wendet man sich denn, und wer kann es dann durchsetzen? – Alles das spricht dafür, dass man diese Voraussetzung der Anordnung sowohl aus – sagen wir mal: – verfassungsästhetischen Gründen, aber auch aus praktischen Gründen lieber nicht macht.

Die Frage war ferner, ob die Bestimmung in § 14, die sich auf § 10 stützt, der sich nicht mehr auf öffentliche Ordnung, sondern auf Gefahren bezogen auf einzelne Teilnehmer bezieht, ausreicht. – Ich kann es nicht einfach bejahen, denn es liegt ja auf der Hand, dass einzelne Teilnehmer auch als Gruppe einzelner Teilnehmer in Frage kommen und dass dann zu überlegen ist, ob diese Bestimmung, wie sie jetzt geregelt ist, noch wirksam ist, insbesondere deshalb, weil die Auflösungs- und Beschränkungsbefugnisse tatbestandlich an Verhältnisse, an Erscheinungen anknüpfen, die ihrerseits wieder ein Höchstmaß an Einschätzung und Wertungsbereitschaft voraussetzen. Ich weiß nicht, welcher betroffene sowohl Versammlungsleiter wie aber auch Polizeiführer sich klarmachen kann, welche Arten von Versammlungen „Gewaltbereitschaft“ vermitteln und dadurch „einschüchternd“ wirken oder „gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger“ verstoßen. Es ist ein weites Feld von unbestimmten Rechtsbegriffen und Wertungen, die alle mit der Praxis nicht allzu viel zu tun haben, jedenfalls sehr schlecht anwendbar sind. Ähnliches gilt natürlich in vielen anderen Zusammenhängen.

Ich bin auch gefragt worden, ich glaube, von Herrn Luthe, ob darin nicht sogar eine Art von Gedanken- und Gesinnungskontrolle mit angelegt sei, wenn man so weit gefasst wertende Begriffe verwendet. – Ich sehe das nicht, aber ich sehe die Gefahr, dass man es so diskutieren und benutzen kann; dass man sich mit diesem Argument zum Beispiel gegen solche Vorschriften wendet. Dann hat man das nächste Spielfeld für öffentliche, zunächst mal mediale Auseinandersetzungen, und danach möglicherweise auch gerichtliche. Wozu dieses Spielfeld öffnen? Das hat jedes Mal wieder mit der Frage der Begrifflichkeit zu tun. Die Idee, die gerade auch noch mal in dem übertragenen Beitrag unterstrichen wurde, es gehe darum, den Stand, den die Rechtsprechung inzwischen erreicht hat, zu kodifizieren und dadurch Klarstellungen zu erreichen, funktioniert eben genau nicht. Das zeigt sich ja nicht nur an diesem Gesetz; es gibt viele andere Beispiele, bei denen der Versuch der Kodifizierung von erreichten Rechtsständen immer wieder ins Leere führt. Nehmen Sie das Umweltrecht mit der Idee des gewaltigen, umfassenden Umweltgesetzbuches oder das Steuerrecht, alles: Wo immer Sie hinschauen, ist der Versuch, den Stand der Rechtsprechung einzuholen, einzufangen und zur Grundlage des geschriebenen Rechts zu machen, fast immer schiefgegangen, aus einem sozusagen physikalischen Grund: Je mehr Paragraphen und Unterabschnitte von Paragraphen Sie haben, desto mehr entstehen zwischen diesen Abschnitten und Paragraphen wieder Lücken, in die Sie reinstechen können und wo Sie neue Fragen aufwerfen können. Wir dürfen in dieser Materie ja nicht davon ausgehen, dass alles friedlich und freundschaftlich zwischen allen Beteiligten abläuft, sondern das ist eben Stoff, der zum Streit, auch zum öffentlich wirksamen Streit einlädt. Wenn ich Anwalt in Berlin wäre, würde ich dazu raten, das Gesetz so zu verabschieden, weil ich dann wüsste, dass ordentlich Mandate für meine Kollegen und für mich in Betracht kommen. – Vielen Dank!

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank! – Dann hat Herr Tölle das Wort.



**Oliver Tölle:** Meine Damen und Herren! Im Interesse der Zeit versuche ich, mich auch kurz-zufassen. Die an mich gestellten Fragen sind im Wesentlichen in folgenden Punkten zusammenzufassen: Erstens: Brauchen wir überhaupt so ein neues Gesetz? – Nach meiner Auffassung gab es in den letzten Jahrzehnten keine Lage, die wir mit dem alten, bisher geltenden Versammlungsgesetz des Bundes in Berlin nicht in den Griff bekommen hätten. Die Regelungen sind erprobt, eingefahren und haben uns nie vor große Probleme gestellt. Wenn es Probleme gab, lagen die an Dingen, die außerhalb des Regelungsbereiches eines jeden Versammlungsgesetzes liegen. Es ist schon mehrfach angesprochen worden, es ist durchaus richtig, solche Gesetze mit der Zeit mal an die Rechtsprechung anzupassen. Da gab es, weitgehend unbeachtet, einen Entwurf einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe aus den Jahren 2003, 2004, der das schon mal unternommen hat, der sich allerdings noch relativ wertfrei nur an das Versammlungsgesetz des Bundes anlehnte. Der ist dann durch die Föderalismusreform auf der Strecke geblieben. Also sollte man aus meiner Sicht Folgendes machen: die Rechtsprechung da anpassen, wo es Not tut, aber die alte Regelung dort lassen, wo es nicht geboten ist, Änderungen einzuführen.

Das führt zum nächsten Punkt: Eine zentrale Frage, die auch mir immer wieder gestellt wurde, war hier: Fängt § 14 Abs. 2 hinreichend ab, was bisher in der öffentlichen Ordnung abgedeckt werden konnte? – Ganz klar: Nein. Er ist sehr stark bezogen auf § 130 StGB, also eine bereits vorhandene Materie der öffentlichen Sicherheit. Er ist darüber hinaus überfrachtet, weil er Aufgaben der öffentlichen Ordnung wahrnehmen soll mit Allgemeinplätzen, die man jetzt einfach nur in Text gießt. Das führt zu gar nichts weiter, das kann sogar zu Rückschlägen beim Bundesverfassungsgericht führen. Man gucke sich doch mal an, was das Bundesverfassungsgericht bisher alles zur öffentlichen Ordnung gesagt hat. Da sind weitgehende Lösungen und Möglichkeiten drin, um Phänomene zu entschärfen, die für einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit noch nicht geeignet sind – wohlgemerkt nur entschärfen –, und das Verfassungsgericht hat ganz deutlich gesagt: Auf ein indifferentes, variables Schutzgut wie die öffentliche Ordnung kann ein Verbot nicht gestützt werden. Wenn aber jetzt durch die Regelung, die schriftliche Fixierung, also die Überstellung in die öffentliche Sicherheit, genau diese Imponderabilien bleiben, werden Sie darauf höchstwahrscheinlich auch niemals ein Verbot stützen können. Das heißt also, Sie kommen abgesehen davon, dass Sie nicht mehr anpassungsfähig sind, über den bisherigen Stand und Handlungsrahmen nicht hinaus. Neues wird man damit nicht regeln können.

Ist die Entkriminalisierung des Versamlungsrechts geboten oder nicht? – Aus praktischer Sicht, aus meiner Sicht: Nein. Wenn man gewisse Dinge rausnehmen will und sagen will: Vermummungen muss man entschärfen –, und man findet den Weg über die Verwaltungsakzessorietät, liest sich das erst mal sehr gut, aber Erfahrungen aus Niedersachsen, die sehr weit sind mit dieser Verwaltungsakzessorietät, zeigen, dass Sie jeweils, um diesen Zustand der Akzessorietät begründen zu können, eine statische Lage brauchen. Sie müssen also erst mal jedwede Demo anhalten, so beherrschen, dass Sie die Durchsage machen, ungeachtet der hier offenen Fragen, die noch nicht beantwortet sind – an wen richte ich das eigentlich, wenn da kein Leiter ist? –, und dann können Sie fortfahren. Das ist aber nicht unser Bild, das wir von den problematischen Demonstrationen hier in Berlin haben. Die Entscheidungsformen sind anders. – [Zuruf]

**Vorsitzender Peter Trapp:** Jetzt hat Herr Tölle das Wort!

**Oliver Tölle:** Die habe ich schon gelesen, aber ich weiß eben nicht, wie Sie die Akzessorietät an die Leute ranbringen wollen; wie das gerichtsverwertbar für ein späteres Strafverfahren funktionieren soll. Dazu brauchen Sie, wie gesagt, die statische Lage. Die herzustellen ist bei unseren Bildern, die wir teilweise sehen, kaum möglich. Da rennt man nämlich hinterher, oder die laufen in den Raumschutz auf, aber angehalten, gestoppt werden können sie nicht.

Dann das Problem um Waffen, gefährliche Gegenstände und Uniformen: Vollkommen zu Recht wurde gesagt, auch Dr. Breitbach hat das gesagt: Das Uniformverbot muss in einer Weise erhalten bleiben, um auch Phänomene zu fassen, die außerhalb des Versammlungsrechts liegen. Stellt sich die Frage: Die bisherigen Regelungen, sowohl zu Waffen, gefährlichen Gegenständen als auch zum Uniformverbot, reichen aus. Wir sind damit immer zur Lagebewältigung angetreten und waren auch erfolgreich. Das hat funktioniert; in NRW hat das in den Scharia-Fragen funktioniert, bei uns hat das mit zahlreichen gefährlichen Gegenständen funktioniert. Warum schafft man diese Regelungen jetzt ab, um in ein Nirwana reinzufallen? – Hier hat man einen klassischen Fall, in dem man sagen kann: Diese Punkte sollte man aus dem alten Versammlungsgesetz doch ruhig so belassen, wie sie sind.

Das Problem der Tatbeobachter: Die getroffene Regelung ist aus meiner Sicht hinreichend, was die StPO anbetrifft. Mehr will man ja mit Tatbeobachtern auch gar nicht, als Straftaten aufzuklären. Die schwierige Frage, die offen ist, wird dann nur sein: Ab wann beginnt die StPO? – Das ist aber eine rechtstechnische Frage, die hier nicht zu klären ist. Mit der Regelung kann ich ohne weiteres leben. Deswegen – das war auch Ihre Frage, Herr Luthe – halte ich auch § 11 mit Verweis auf § 22 für nicht verfassungsrechtlich bedenklich. Das sehe ich als völlig normal an.

Zu den Schutzlücken, die bei Großveranstaltungen entstehen, haben wir uns schon ausgetauscht. Da muss eben der Gesetzgeber, wenn er da so wie hier machen will, etwas Neues schaffen. – Zu der Frage von Herrn Zimmermann, ob dieser Terminus „Polizei“ in § 31 hinreichend klar ist. – Ja, kann man so sehen, dass man sagt: Dann ist die zuständige Behörde eben die Polizei. – Man kann aber auch, da wir gerade über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Anwälte gesprochen haben, jetzt die Diskussion aufwerfen: Ist die Versammlungsbehörde unter datenschutzrechtlichen Aspekten nicht eine eigene Behörde im Verhältnis zur Vollzugs-polizei, die am Ort ist? – Also wieder eine Diskussion, die mindestens eine Juristengeneration ernähren kann. Ich meine, dass man das einfach redaktionell entschärfen kann, indem im Gesetzestext drinsteht, wie es bei uns ist: „die Polizei“. Das kann man noch mal überarbeiten, dann kann man auch diesen unseligen § 9 Abs. 2 mit den gefährlichen Gegenständen überarbeiten, da kann man noch nachformen. – Ich meine jetzt, die Fragen, die an mich gestellt waren, im Großen und Ganzen beantwortet zu haben. Wenn ich etwas schuldig geblieben bin, sagen Sie es mir bitte.

**Vorsitzender Peter Trapp:** Schönen Dank, Herr Tölle! – Dank auch an alle Anzuhörenden für Ihre intensive Beratung! – [Zuruf von Benedikt Lux (GRÜNE)] – Wir haben schon über eine halbe Stunde überzogen; eine längere Überziehung gibt es nicht. Ich bedanke mich bei den Anzuhörenden für ihre intensive Beratung! – [Beifall] – Ich vertage den Tagesordnungspunkt, bis das Wortprotokoll vorliegt.

Punkt 3 der Tagesordnung

Besprechung gemäß § 21 Abs. 3 GO Abghs  
**Linke Gewalt im Rahmen der Räumung der  
Liebigstraße 34 und Solidarität der linken  
Parteijugend zu Mördern der RAF**  
(auf Antrag der AfD-Fraktion)

[0354](#)  
InnSichO

Vertrag.

Punkt 4 der Tagesordnung

- a) Vorlage – zur Kenntnisnahme – gemäß Artikel 64  
Absatz 3 der Verfassung von Berlin  
Drucksache 18/3074  
**Sechste Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-  
2-Infektionsschutzverordnung**  
**VO-Nr. 18/257**  
**- Vorabüberweisung –**  
(auf Antrag aller Fraktionen)

[0352](#)  
InnSichO  
BildJugFam  
GesPflegGleich  
Haupt(f)  
Recht  
Sport  
WiEnBe

- b) Vorlage – zur Kenntnisnahme – gemäß Artikel 64  
Absatz 3 der Verfassung von Berlin  
Drucksache 18/3075  
**Siebente Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-  
2-Infektionsschutzverordnung**  
**VO-Nr. 258**  
**- Vorabüberweisung –**  
(auf Antrag aller Fraktionen)

[0353](#)  
InnSichO  
BildJugFam  
GesPflegGleich  
Haupt(f)  
Recht  
Sport  
WiEnBe

- c) Vorlage – zur Kenntnisnahme – gemäß Artikel 64  
Absatz 3 der Verfassung von Berlin  
Drucksache 18/3080  
**Verordnung zu Regelungen in zugelassenen  
Krankenhäusern während der Covid-19-Pandemie  
(Krankenhaus-Covid-19-Verordnung)**  
**VO-Nr. 18/260**  
**- Vorabüberweisung –**  
(auf Antrag aller Fraktionen)

[0355](#)  
InnSichO  
BildJugFam  
GesPflegGleich  
Haupt(f)  
Recht  
Sport  
WiEnBe

- d) Vorlage – zur Kenntnisnahme – gemäß Artikel 64  
Absatz 3 der Verfassung von Berlin  
Drucksache 18/3083  
**Achte Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-  
Infektionsschutzverordnung  
VO-Nr. 18/262  
- Vorabüberweisung –  
(auf Antrag aller Fraktionen)**

[0356](#)  
InnSichO  
BildJugFam  
GesPflegGleich  
Haupt(f)  
Recht  
Sport  
WiEnBe

Siehe Inhaltsprotokoll.

Punkt 5 der Tagesordnung

**Besondere Vorkommnisse.**

Die Beantwortung der Besonderen Vorkommnisse erfolgt schriftlich.

Punkt 6 der Tagesordnung

**Verschiedenes**

Siehe Beschlussprotokoll.