4 Die staatliche Regulation von Protestversammlungen in Deutschland

Im letzten Kapitel habe ich eine Theorie von Protestversammlungen erarbeitet, als einen Akt vielfältiger Beziehungsweisen, welche sich um verkörpertes, kollektives Handeln mit unterschiedlicher Dauer im ver-öffentlichten Raum zentrieren. Diese Theorie soll nun dazu dienen, spezifischer die Beziehungen von Protestversammlungen zur staatlichen Regulation in Deutschland zu analysieren. Die feministischen Theorien von Protestversammlungen verweisen zwar kursorisch auf den Staat, doch bleibt er in seiner Struktur und seinem Handeln in Bezug auf Protestversammlungen unterbestimmt. Aus diesem Grund wird dieses Verhältnis nun fokussiert, um die Theorie weiter anzureichern.

In einem ersten Schritt sollen dafür die Begriffe Staat und Recht definiert werden. Hierfür beziehe ich mich zentral auf Arbeiten der feministisch-materialistischen Staatstheorie, da sie in starkem Maße mit der bisherigen Theorieauswahl korrespondieren und zugleich ermöglichen sowohl Staat als auch Recht begrifflich zu fassen. Hierbei sollen die mittlerweile breit geführten und sich stark differenzierenden Debatten innerhalb der feministischen Theorie über den Staat nicht tiefergehender rekonstruiert werden. Anspruch des Kapitels ist es, eine Arbeitsdefinition für den weiteren Fortgang der Untersuchung der Beziehung von Protestversammlungen und staatlicher Regulation in Deutschland zu entwickeln.

Danach sollen staatliche Handlungen in Bezug auf Protestversammlungen in Deutschland in systematischer Form eingeführt werden. Sie alle prägen den Gestaltungsraum für Protestierende in Deutschland mit und somit auch die Subjektivierungsweisen innerhalb der Protestversammlungen. Sie vermitteln selbst Bilder der Anrufung an Protestierende, zu welchen diese sich verhalten müssen.

Diese Bilder der Anrufung zeigen sich in explizit artikulierter Form in den Debatten um Versammlungsrecht in Deutschland. Aus diesem Grund sollen diese Debatten anhand der Beispiele von Bayern, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen untersucht werden. Für ein besseres Verständnis meines Vorgehens werde ich zunächst meine Methodik darlegen und anschließend die Debatten theoriegeleitet rekonstruieren. Das Ziel ist es herauszuarbeiten, wie der Staat auf Protest-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

versammlungen blickt, welche Formen der Interaktion dadurch gerechtfertigt werden und zu welchen Formen der Subjektivierung diese beitragen.

In Theoriekapitel habe ich argumentiert, dass Subjektivierung immer ein widersprüchlicher Prozess ist. Bestimmte Momente der Anrufung können auch scheitern oder unerwartete Folgen zeigen. Aus diesem Grund wird nach der Analyse der staatlichen Interaktion mit Protestversammlungen in Deutschland ihre Wirkung auf die Protestierenden untersucht werden. Doch ich wende mich nun zunächst dem Staat bzw. der Staatlichkeit zu.

4.1 Zur Theorie von Staatlichkeit und Recht

Die feministische Theorie hat den Staat lange in erster Linie in seiner Funktion des Ausschlusses, beziehungsweise strafende Institution gegenüber Frauen thematisiert. In diese Richtung weist die Theorie von Carole Pateman (Pateman 1988), welche die Unsichtbarmachung von Frauen in Gesellschaftsvertrag kritisiert, ebenso wie die Arbeiten von Catherine MacKinnon in Bezug auf die Unterdrückung von Frauen durch männliche Gesetze und Rechtsprechung (Elsuni 2020; MacKinnon 1991: 155ff.). Auf eine ähnliche Weise hat sich zudem eine lange Debatte über den staatlichen Einfluss auf die Lebenschancen von Frauen entsponnen, insbesondere über die Rolle des Wohlfahrtsstaats und die darin verwirklichte Regulation von Geschlechterverhältnissen, Familienpolitiken und gesellschaftlicher Arbeitsteilung (Fraser 2001).

Einen frühen Versuch, die verschiedenen Verbindungen zwischen Staatlichkeit und männlicher Herrschaft zu systematisieren, hat Wendy Brown unternommen. Sie definiert den Staat als widerspruchsvolles Ensemble anstatt als einheitlichen Akteur oder einfachen Herrschaftsapparat. Dieser trage durch vier Dimensionen der Macht dazu bei, männliche Herrschaft zu sichern. Die liberale Dimension beschreibt die Durchsetzung des Trennungsdispositivs, die Entfaltung patriarchaler Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit sowie die damit beschränkten politischen Partizipationsmöglichkeiten von Frauen. Daneben tritt eine kapitalistische Dimension, womit die Abstufung der reproduktiven Arbeit von Frauen gegenüber der produktiven Lohnarbeit von Männern thematisiert wird, sowie allgemein diese gesellschaftliche Arbeitsteilung. Als prärogative Macht beschreibt Brown die legalisierte Gewalt des Staates, welche in sich ein männliches Element trage und häufig durch Männerbünde durchgesetzt werde. Zudem verfüge der Staat über eine bürokratische Macht, welche Diskurse von Rationalität und Formalität durchsetzt und Abhängigkeiten konstruiert (Brown 1992).

Neben der Differenzierung verschiedener Dimensionen der Macht, ist die Arbeit Browns entscheidend, da sie auf die Frage verweist, wie der Staat an sich aus feministischer Perspektive eigentlich verstanden werden sollte. Ich folge hierbei

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

einer Linie der feministisch-materialistischer Staatstheorie, welche gesellschaftstheoretische und poststrukturalistische Ansätze feministischer Staatstheorie verbindet (Ludwig 2015: 39ff.). Diese Theorieströmung erlaubt es, Staat als prozesshaftes, relationales, widersprüchliches Verhältnis zu begreifen und darin einen besonderen Schwerpunkt auf die Subjektivierung zu legen. Sie korrespondiert daher mit meiner bisher verfolgten Theorielinie.

In der feministisch-materialistischen Staatstheorie wird Staat als eine soziale Form verstanden (Buckel 2007: 237), beziehungsweise als ein soziales Verhältnis (Sauer 2001: 158ff.), spezifischer als ein potentielles Gewaltverhältnis (Ludwig 2016: 126ff.). Der Staat wird in diesem Verständnis selbst zu einem Prozess, weswegen in der Folge von Staatlichkeit gesprochen werden soll.

Staatlichkeit wird nicht einfach als gegeben betrachtet. Sie wird vielmehr als das Ergebnis unzähliger Handlungen verstanden. Staatlichkeit muss durch das Handeln von Menschen reproduziert werden und existiert nicht losgelöst davon. Staatlichkeit ist ein Teil von Prozessen der Subjektivierung. In diesen Prozessen werden nicht nur menschliche Subjekte (re)produziert, sondern auch gesellschaftliche Strukturen. Die Prozesse der Subjektivierung sind hierbei geprägt von einer Machtasymmetrie. Es haben nicht all die Prozesse denselben Einfluss und dieselben Möglichkeiten der Gestaltung. Zudem führt die beständige Wiederholung menschlicher Handlungen zu Verdichtungen und einer relativen Entkopplung von gesellschaftlichen Prozessen. In diesem Sinne ist Staatlichkeit auch die materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen in Apparaten, welche wiederum eine strategische Selektivität und damit die Reproduktion von Herrschaft auszeichnet (Jessop 2008; Kannankulam 2018; Poulantzas 2002): »Eine solch feministisch-materialistische Sicht betrachtet den Staat und seine Institutionen als Arenen der Verdichtung von (geschlechtlichen) Ungleichheitsverhältnissen – also als Teil sozialer Verhältnisse« (Sauer 2019: 60).

Durch Diskurse und die Regulation von Praktiken setzten sich herrschaftsförmige Subjektivierungsweisen durch. Dabei sind das Handeln und das Verhältnis der Staatlichkeit von vielfältigen Widersprüchen und Kämpfen durchzogen: »Der Staat ist sowohl eine filternde und strukturierte Struktur, er ist aber auch eine strukturierende und produktive Struktur, eine Identitäten und Institutionen hervorbringende Größe« (Sauer 2001: 166).

Staatlichkeit ist demnach das Ergebnis sozialer Interaktionen, welche von Machtasymmetrien geprägt sind und sich in Apparaten verdichten. Diese Apparate selbst sind durchzogen von Widersprüchen und Kämpfen und entwickeln darin eine strategische Selektivität in ihrem Handeln, wodurch Herrschaft reproduziert wird. Darin sind sie nicht nur Instanzen des Verbots, sondern erzeugen auch Handlungsmöglichkeiten und Subjektivität. Althusser hat bei seiner Betrachtung von Staatlichkeit zwischen repressiven und ideologischen Apparaten unterschieden, Apparaten, welche eher durch Gewalt wirken oder durch Ideologie. Doch hat er

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

selbst bereits darauf verwiesen, dass diese Trennung nur analytisch ist. Auch in der Schule, dem ideologischen Staatsapparat par excellence für Althusser, kann es zu Gewalt kommen und auch die Polizei erfüllt eine ideologische Aufgabe (Althusser 1977b, 1977a). Wenn Prozesse der Anrufung scheitern, das heißt Subjekte nicht gehorchen, setzt Staatlichkeit auf die prärogative Macht des legalisierten Gewaltmonopols. Aus diesem Grund ist Staatlichkeit immer auch ein Gewaltverhältnis. Die Ebene der Gewalt ist dauerhaft präsent. Die Erzeugung konformer Subjekte durch Prozesse der Anrufung ist geprägt durch die Möglichkeit der Gewalt. Wird die Staatlichkeit in Frage gestellt oder bedroht, kann die Staatsgewalt direkt physisch bis hin zur Vernichtung materialisiert werden (Laufenberg 2016: 24ff.).

Das Recht sowohl in Form der juristischen Rechtsprechung als auch der Gesetzgebung steht dabei an der Schnittstelle mehrerer Apparate. Das soeben vorgestellte Staatsverständnis soll die Relativität der liberalen Vorstellung der Gewaltenteilung hervorheben. So wie staatliche Apparate nur eine relationale Autonomie gegenüber der Gesellschaft besitzen, sind die Apparate auch untereinander in einem widersprüchlichen, relationalen Verhältnis (Buckel 2007: 244). Gesetzgebung, Rechtsprechung und Gesetzdurchsetzung sind widersprüchlich vermittelte Prozesse der Reproduktion von Staatlichkeit. Damit sind sie zugleich auch Felder von gesellschaftlichen Kämpfen und Ausdruck von Kräfteverhältnissen. Auch die unterworfenen Subjekte beeinflussen die Strukturen: »We can observe today that the combination between rights and responsibilities is always an outcome of social struggle that find expression in political and legal institutions in different polities« (Isin 2019: 48). Die Präsenz gesellschaftlicher Kämpfe in staatlichen Apparaten wird in den nächsten Kapiteln noch verdeutlicht werden. An dieser Stelle soll zunächst noch auf eine andere Funktion des Rechts hingewiesen werden.

Sonja Buckel hebt die Funktion des Rechts als Moment der Subjektivierung und Kohäsion hervor. Das Recht weist Menschen ihren differenzierten gesellschaftlichen Ort zu und schafft zeitgleich die Illusion der Gleichheit, wodurch gesellschaftlicher Zusammenhalt gestärkt wird:

> »Wenn man das moderne Subjektivierungsregime genauer betrachtet, kulminieren die unterschiedlichen Machttechnologien in den vereinzelten Monaden (1), welche über einen vergeschlechtlichen, ethnisierten, individualisierten Körper sowie eine differente Identität verfügen (2) und politisch in dieser Vereinzelung reguliert werden (3), indem sie in ihren Selbsttechnologien als formal gleiche und freie, mit subjektiven Rechten ausgestattete Rechtssubjekte geführt werden (4)« (Buckel 2007: 218f.).

Das Recht ist eine Dimension staatlichen Handeln, welches Subjekte erzeugt: »Thus, rights are also ›person-bearers‹. They both carry persons with them and produce and reproduce particular sorts of persons« (Dean 1996: 73). Recht kann daher als Taktik

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Normierung und Kontrolle verstanden werden (Laufenberg 2016: 32f.). Gesetze sind »sowohl repressiv als auch produktiv« (Lorey 2017: 67). Recht ist nicht nur Verbot, sondern auch eine produktive Macht zur Erzeugung von Subjektivität.

Zudem trägt in diesem Prozess das Recht zur Stabilisierung gesellschaftlicher Erwartungen bei: »Ultimately, the reflective potential of law stems from in ability to stabilize and generalize the expectations that social members have of each other.« (Dean 1996: 137). Recht ist zu einer Existenzweise in demokratischen Gesellschaften geworden, welche Stabilität erzeugen soll. Es formuliert Ansprüche und Erwartungen sowohl zwischen den Menschen als auch gegenüber staatlichen Apparaten (Buckel 2020: 197): »Das Recht ist also eine reflexive Ausarbeitung und Fixierung zentraler, eine Gesellschaft kennzeichnender Verhältnisse, Praxen und Bewusstseinsformen zu gesellschaftlich anerkannten Normen« (ebd.: 198).

Zum einen wirkt das Recht damit direkt politisch. Zum anderen bedarf es ebenso wie Staatlichkeit insgesamt der beständigen Reproduktion. Recht beruht auf der antagonistischen Verfasstheit des politischen Feldes (Raimondi 2014: 26). Damit ist es aber zugleich immer auch umkämpft. Recht wird reproduziert durch Handeln, welches auch immer zu Veränderung beitragen kann, wobei Machtasymmetrien in Gestaltungsspielraum bestehen. Eine besondere Stellung nehmen hierbei Richter*innen ein:

> »Ein reflexiv gewordenes subjektives Recht, das sich als dynamisches versteht, hebt eine strikte und klare Trennung zwischen Rechtserzeugung und -anwendung auf. Zwar erzeugt der Richter kein neues Recht, aber seine Entscheidungen können die Auslegung und damit auch die Auslegbarkeit der Gesetze so ändern, dass sie nicht nur auf die Bestimmtheit der Praxis, sondern auch auf die Bestimmtheit der Gesetze einwirken« (Raimondi 2014: 147).

Richter*innen als urteilende Subjekte in Rechtsverhältnis haben somit eine besondere Bedeutung bei der Rechtsgestaltung einer Gesellschaft. Eine zweite herausgehobene Rolle kommt der Polizei zu. Sie ist ein dauerhafter Ausnahmezustand mit ordnender Funktion. Sie interpretiert und schreitet ein, wenn sie glaubt von der Norm abweichendes Verhalten wahrzunehmen:

> »Die Polizei ist gestaltlos, weil sie nicht nach Maßgabe von kodifizierten Regeln operiert, sondern mit der situativen Entstehung oder Unterdrückung von Situationen zu tun hat. Sie muss es sein, weil sie die Vermittlung zwischen der rechtlichen Regel und dem ›tätigen‹ Leben ist. […] In diesem Sinne ist die moderne Polizei nicht wirklich ein Unfall des Rechts, sondern strukturell mit diesem verkoppelt. Daher ist es auch kein Zufall, dass sich ihre Gewalt (bisher zumindest) rechtlich nicht wirklich verfolgen lässt und häufig unbestraft bleibt« (Raimondi 2014: 160f.).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Polizei ist nicht nur an Recht gebunden, sondern setzt dieses auch selbst durch die situative Entscheidung über illegitime oder legitime Verhaltensweisen. Sie verfügt über eine weitgehende Definitionsmacht bei der Frage, was noch legal ist und welches Verhalten nicht mehr (von Dömming und Pichl 2023: 247ff.). Die deutsche Polizei ist dabei geprägt durch ein hohes Maß an Zentralität in der Organisation, ihrer historischen Entwicklung aus dem Militär und die nur begrenzt aufgearbeitete Verstrickung in koloniale und nationalsozialistische Verbrechen (Kretschmann und Legnaro 2024: 2ff.).[1]

Doch auch vom Recht angerufene und unterworfene Subjekte wirken selbst auf dieses zurück. Ich habe bereits gezeigt, dass Protestversammlungen selbst eine relationale, rechtssetzende Macht in sich tragen. Auch das Versammlungsrecht ist ein Verhältnis, eine zeitweise Festschreibung gesellschaftlicher Auseinandersetzung. In diesem Sinn plädiert Linda M. G. Zerilli in Bezug auf Rechte dafür, deren Nutzung auch als eine Freiheitspraxis zu begreifen (Zerilli 2010: 49), da sie immer das Potential haben über sich selbst hinauszuweisen. Recht kann auch gegen sich selbst ausgespielt werden (Butler und Athanasiou 2014: 122): »Rechte sind keine Dinge, die sich von oben verteilen lassen, sondern ein Anspruch auf Mehr, der sich von unten artikuliert. Rechte sind keine Dinge, sondern Beziehungen. Als solche sind sie nicht etwas, was wir haben, sondern etwas, was wir tun. Sie beschränken und befähigen uns zugleich in unseren Beziehungen zu anderen« (Zerilli 2010: 168).

Bevor wir betrachten, wie Protestierende das Versammlungsrecht ausleben und nutzen, soll aufgezeigt werden, wie Staatlichkeit allgemein Versammlungsrecht reguliert und insbesondere welche Bilder der Normierung und Subjektivierung sich in Versammlungsgesetzen und darum kreisenden Debatten zeigen.

4.2 Staatliche Interventionen in Protestversammlungen

Staatliche Apparate prägen auf vielfältige Weise Diskurse, Praktiken und somit auch Subjektivierungsweisen von Protestversammlungen. Der Schwerpunkt soll in dieser Arbeit auf die Versammlungsgesetze und sie begleitende Debatten gelegt werden. Doch bevor wir uns diesen nähern, soll ein kurzer Überblick über Maßnahmen der staatlichen Regulation von Protestversammlungen gegeben werden. Dieser Überblick beansprucht nicht umfassend zu sein, sondern konzentriert sich auf Elemente, die bei der späteren Betrachtung der Versammlungsgesetze, beziehungsweise bei der Auswertung der geführten Interviews noch bedeutsam sein werden. Ziel ist es, konkrete Praktiken aufzuzeigen. Sie können als Teil von Prozessen der

1 Für eine grundlegendere Auseinandersetzung mit dem System Polizei und besonderen Problematiken im deutschen Kontext siehe (Abdul-Rahman u.a. 2023; Derin und Singelnstein 2022; Hunold und Singelnstein 2022; Laabs 2022; Loick 2018).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Subjektivierung und Reproduktion von Staatlichkeit verstanden werden. In Sinne des widersprüchlichen Verhältnisses von Staatlichkeit und Recht werden sie auch nicht auf ihren beschränkenden Charakter reduziert, wie es häufig in der Repressionsforschung geschieht (Boykoff 2007: 282ff.; Calvo und Echeverría 2023: 422ff.; Earl 2011). Stattdessen sollen sie anhand ihrer Handlungsrationalität systematisch rekonstruiert werden.

4.2.1 Proklamation des Freiheitsrechts

Zunächst muss festgehalten werden, dass demokratische Staatlichkeit die Versammlungsfreiheit aktiv proklamiert. Hierbei weist die Proklamation der Versammlungsfreiheit zudem auf Prozesse der Entnationalisierung von Recht hin (Buckel 2007: 261ff.). Sie ist nicht mehr nur durch Nationalstaaten reguliert, sondern durch überschneidende Formen der Staatlichkeit.

Versammlungsfreiheit ist sowohl Bestandteil der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen: »Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen« (Art. 20 AEMR) als auch des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen von 1976:

> »Das Recht, sich friedlich zu versammeln, wird anerkannt. Die Ausübung dieses Rechts darf keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft in Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind« (Art. 21 ICCPR).

Auf europäischer Ebene werden die Vereinbarungen der Vereinten Nationen ergänzt durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, welche in Jahr 2000 erstmals proklamiert wurde und seit 2009 rechtsverbindlich ist:

> »Jede Person hat das Recht, sich insbesondere in politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei und friedlich mit anderen zu versammeln und frei mit anderen zusammenzuschließen, was das Recht jeder Person umfasst, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten. Politische Parteien auf der Ebene der Union tragen dazu bei, den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen« (Art. 12 GRC).

Auf nationalstaatlicher Ebene fügt sich das Grundgesetz in diese Reihe ein: »Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln« und weiter: »Für Versammlungen unter freiem Himmel

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden« (Art.8 GG).[2]

In der Bundesrepublik treten neben das Grundgesetz die Verfassungen der Bundesländer. Aufgrund der föderalen Staatsstruktur schaffen diese eigene Akzente der Grundrechtsgestaltung, was hier anhand der ausgewählten Fallbeispiele kurz gezeigt werden soll. In der bayerischen Verfassung von 1998 wird zur Versammlungsfreiheit festgehalten: »Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln« (Art. 113 BayVerf). Doch weit vorher wird bereits die Möglichkeit der weitreichenden Einschränkung der Versammlungsfreiheit festgeschrieben. Die Staatsregierung kann bei drohender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung das Recht der Versammlungsfreiheit zunächst auf die Dauer einer Woche einschränken oder aufheben (Art.48 BayVerf).

Die Verfassung von Berlin von 1995 orientiert sich weitgehend am Grundgesetz, ohne jedoch die staatsbürgerliche Einschränkung auf Deutsche: »Alle Männer und Frauen haben das Recht, sich zu gesetzlich zulässigen Zwecken friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden« (Art.26 VvB). Die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen konstatiert lediglich, dass

2 Die historischen Ausführungen konzentrieren sich auf die Bundesrepublik Deutschland, da ihr Rechtssystem bis heute Geltung hat. Doch auch die Deutsche Demokratische Republik (DDR) kannte den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Versammlungsfreiheit. Die Verfassung der DDR weist im Vergleich zum Grundgesetz einige Besonderheiten auf. In der Verfassung von 1949 behandelt Artikel 9 die Versammlungsfreiheit: »Alle Bürger haben das Recht, innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze ihre Meinung frei und öffentlich zu äußern und sich zu diesem Zweck friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Diese Freiheit wird durch kein Dienst- oder Arbeitsverhältnis beschränkt; niemand darf benachteiligt werden, wenn er von diesem Recht Gebrauch macht«. Zudem wird als zweiter Absatz explizit eingeführt: »Eine Pressezensur findet nicht statt«. Deutlich wird die formale freiheitliche Auslegung der Versammlungsfreiheit. Neben der Bedingung der Friedfertigkeit wird vor allem die Möglichkeit negativer Konsequenzen explizit ausgeschlossen. Selbstverständlich wird hier lediglich der Verfassungstext dargestellt. Damit ist nichts ausgesagt über den realen Umgang mit Versammlungen. Bei der Novelle der Verfassung der DDR im Jahr 1968 wurde auch die Versammlungsfreiheit überarbeitet. Die Versammlungsfreiheit wird nunmehr in Artikel 28 geregelt: »Alle Bürger haben das Recht, sich im Rahmen der Grundsätze und Ziele der Verfassung friedlich zu versammeln«. Und in Absatz zwei »Die Nutzung der materiellen Voraussetzungen zur ungehinderten Ausübung dieses Rechts, der Versammlungsgebäude, Straßen und Kundgebungsplätze, Druckereien und Nachrichtenmittel wird gewährleistet«. Der explizite Verweis auf den Ausschluss negativer Konsequenzen bei der Ausübung des Grundrechts entfällt. Zudem wird die Ausübung dieser Freiheit auch inhaltlich nun explizit auf die Ziele der Verfassung eingeengt. Zugleich wird jedoch der Aspekt der materiellen Gewährleistung bedacht. In der Verfassung von 1974 ist der Artikel zur Versammlungsfreiheit in gleicher Form inhaltlich erhalten geblieben (Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages 2009).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Grundrechte des Grundgesetzes Bestandteil der Landesverfassung sind und somit unmittelbar geltendes Landesrecht (Art.4 Verf NW). Denselben Weg hat auch Schleswig-Holstein für sich gewählt (Art. 3 Verf SH).

Bereits bei diesen nur kurzen Bestimmungen der Versammlungsfreiheit zeigt sich, wie die Proklamation des Freiheitsrechts zugleich eine Norm der Ausübung transportiert. Gerade bei den internationalen Bestimmungen wird die Versammlungsfreiheit direkt in den Kontext der Vereinigungsfreiheit gestellt bis hin zur institutionalisierten Interessenvertretung und dem System der parlamentarischen Repräsentation. Sie wird direkt verortet in einem institutionellen System.

Ebenso zeigt sich insbesondere noch in Grundgesetz, wie eine kollektive Subjektivität aktiv angerufen und dadurch in Differenz zu anderen Menschen bestimmt wird. Das auf Deutsche beschränkte Grundrecht der Versammlungsfreiheit hat in der Bundesrepublik Deutschland in dieser Form bis heute Geltung. Diese Einschränkung ist hierbei eine direkte Fortsetzung der Kolonialgeschichte. Diese Einschränkung ist in der Praxis mittlerweile bedeutungslos, wird jedoch in aktuellen Debatten zunehmend wieder aufgegriffen, bspw. in dem Streit um die Pflicht zur deutschen Sprache bei Protestversammlungen (Fischer-Lescano 2022).

Zudem zeigt sich bereits in der Proklamation des Freiheitsrechts die Normierung von Handlungen durch Einschränkungen der Freiheit. Versammlungen haben friedlich zu sein und ohne Waffen stattzufinden. Insbesondere der Zivilpakt stellt die Versammlungsfreiheit zudem schon der Sicherheit, Ordnung, Volksgesundheit und Sittlichkeit entgegen. Alle Begriffe tragen einen normierenden Gehalt, welches das Handlungsrepertoire von Protestversammlungen strukturieren soll.[3] Diese Grenzen sind in Deutschland gesetzlich ausdefiniert. Doch es gibt deutlich mehr Aspekte als das Grundrecht oder die Versammlungsgesetze, welche das Handeln bei Protestversammlungen aus staatlicher Sicht beeinflussen.

4.2.2 Urteilen und Strafen

Die Grenzen der Versammlungsfreiheit werden nicht nur über Versammlungsgesetze definiert, sondern auch über das Strafrecht. Einzelne Paragrafen des Strafrechts beeinflussen in starken Maße Protestversammlungen und ihre Organisation und führen beständig zu juristischen Auseinandersetzungen. In Deutschland wird dabei am häufigsten über die Paragrafen zum Landfriedensbruch (§125 StGB), zur kriminellen beziehungsweisen terroristischen Vereinigung (§129a/b StGB), sowie über den Widerstand gegen beziehungsweise tätlichen Angriff auf Vollstreckungs-

3 Auch wenn es sich hierbei um keine Besonderheit der Versammlungsfreiheit handelt, sondern alle Grundrechte auch Einschränkungen erfahren, insbesondere in der Abwägung gegeneinander, wird der subjektivierende Aspekt des Rechts an dieser Stelle deutlich.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

beamte (§113/114 StGB) (Nowak 2018: 212ff.), und über die Nötigung (§240 StGB) diskutiert.[4]

Insbesondere der Landfriedensbruch schafft hierbei die Möglichkeit der kollektiven Bestrafung, da bereits die bloße Anwesenheit bei unerwünschtem Verhalten strafbar sein kann. Der Vorwurf des Terrorismus bringt ebenso wie der Vorwurf der Gewalt immer eine Entpolitisierung mit sich. Insbesondere die Vorwürfe der kriminellen Vereinigung werden genutzt, um unliebsame politische Positionen zu unterdrücken und allein die sympathisierenden Handlungen ohne eigene strafrechtliche Relevanz zu verfolgen (Narr 2012: 9). Die Paragrafen zu Widerstand und tätlichem Angriff richten sich zudem direkt gegen die Handlungsmöglichkeiten von Protestierenden. Ihre Handlungsmacht wird der staatlichen Souveränität untergeordnet. Die Grenze des Handelns in Protestversammlungen soll der Gehorsam gegenüber staatlichen Apparaten bleiben. Die Nötigung wird häufig als Vorwurf gegen Blockaden gewendet. Selbst wenn sie in ihrer Form nicht mehr sind als das bloße Hinsetzen, werden sie dadurch mit dem Urteil der Gewalttätigkeit belegt.

Ungewünschtes Handeln wird verurteilt und bestraft durch eine Vielzahl von Rechtssprüchen der Landesverfassungsgerichte, sowie der Verwaltungs- und Amtsgerichte, inklusive ihnen übergeordneten Instanzen. Sowohl Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in Nachgang einer Versammlung als auch deren Durchführung in Vorhinein sind immer wieder Gegenstand juristischer Entscheidung. Allein aufgrund der schieren Anzahl lassen sich diese nicht mehr überblicken. Zudem sind sie dadurch gekennzeichnet, dass sie durchaus in Widerspruch zueinanderstehen können. Während ein Versammlungsverbot vor einem Gericht Bestand haben kann, kann dieses vor einem anderen für rechtswidrig erklärt werden. Einen häufig übersehenen Beitrag hierzu liefern dabei Gesetzeskommentare von Jurist*innen. Diese werden zur Begründung von Urteilen und Auslegung von Gesetzen von Gerichten herangezogen und haben damit großen Einfluss auf die Rechtsprechung in Deutschland. Insgesamt entsteht dadurch ein dynamisches System des Urteilens und Strafens, welches die politischen Entscheidungen in einem juridischen Formalismus auflöst. Die politische Entscheidung bringt dabei ein Moment der Willkür und der Unbestimmtheit mit sich. Protestierende können nie wissen, wann und in welchem Maße die Norm überschreitendes Verhalten tatsächlich bestraft wird (Beck und Lemke 2012: 23).

4.2.3 Staatsgewalt

Eine weitere Ebene der Regulation ist der direkte Einsatz der Staatsgewalt, in der Regel in Form der Polizei. Ihre Ausrüstung, ihr Auftreten, allein ihre Präsenz hat ei-

4 Zur Geschichte der Paragrafen und der zentralen Rechtsprechung siehe (Kretschmann und Legnaro 2024: 11ff.; Schröder 2020).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ne Wirkung auf das Handeln von Protestierenden und die Wahrnehmung von Protestversammlungen. Die Herausbildung spezieller Protestpolizei und die Art ihrer Ausbildung kann einen entscheidenden Einfluss nehmen auf den Protestverlauf. Mittlerweile hat sich Protest Policing, also der polizeiliche Umgang mit Protestversammlungen, zu einem eigenen Forschungsfeld entwickelt. Es ist sicherlich die in den letzten Jahren am umfangreichsten untersuchte Form der Interaktion zwischen Staatlichkeit und Protestversammlungen, wovon hier lediglich zentrale Argumente vorgestellt werden können.

Dabei zeigt sich zunächst wie Prozesse der Subjektivierung auch das Handeln von Akteur*innen staatlicher Apparate beeinflussen. So spricht Rafael Behr davon, dass sich bei den für Großeinsatzlagen speziell ausgebildeten Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten (BFE) eine besonders aggressive Krieger-Männlichkeit herausgebildet habe (Behr 2000: 88ff., 2018: 170). Diese Einheiten der Bereitschaftspolizei wurden erst Ende der 1980er Jahre begonnen aufzubauen, um die Eingriffsmöglichkeiten der Polizei bei Protestversammlungen unterhalb des Sondereinsatzkommandos (SEK) zu erhöhen (Kirsch 2018: 229; Pichl 2018: 110). Der Aufbau könne als direkte Folge eines Wandels des polizeilichen Umgangs mit Protestversammlungen verstanden werden, zum einen durch die tödlichen Ereignisse bei der Auseinandersetzung um den Ausbau des Frankfurter Flughafens[5], zum anderen als Reaktion auf das Brokdorf-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, so Bernd Bürger (Bürger 2022a: 261ff.). Diese Einheiten sind treibende Kräfte bei der Aufrüstung der Polizei, welche bis hin zur Militarisierung reicht (Behrendes 2020: 225ff.; Wood 2014: 28ff.) und sich teilweise auch in gemeinsamer Ausbildung und Strategieentwicklung von Protestpolizei und Militäreinheiten zeigt (Burczyk 2018). Ihre Trainings zeichnen sich häufig dadurch aus, dass sie vor allem antizipierte Extremsituationen simulieren, die das alltägliche Verhalten der Polizist*innen in Richtung übersteigerter Härte verändern (Kretschmann 2023). Diese Wirkung zeigt sich auch in veränderten Deutungsmustern. So prägt der Begriff Deeskalation das Selbstbild des bayerischen Unterstützungskommandos (USK), welches den BF-Einheiten in anderen Bundesländern entspricht. Doch wird unter Deeskalation starke Präsenz, gezielte Repression und wenn nötig die Auflösung einer Protestversammlung verstanden (Bürger 2022: 267ff.).

Hierbei hat sich das polizeiliche Vorgehen in den letzten Jahrzehnten durchaus verändert. Stand am Anfang die direktere Unterdrückung von Protestversammlung

5 In den 1970er und -80er Jahren sorgte der geplante Ausbau des Frankfurter Flughafens für massive Proteste. 1980 begann der Bau eines Protestcamps gegen das Bauvorhaben und die damit verbundene Rodung eines Waldes. Die Auseinandersetzung zieht sich über mehrere Jahre. 1987, bereits drei Jahre nach der Inbetriebnahme der Startbahn, kam es bei einer erneuten Protestversammlung zu Schüssen auf die Polizei, wodurch zwei Beamte starben (Anders 2021).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

in Vordergrund, herrschen mittlerweile selbsterklärte Bilder der flexiblen Reaktion und Deeskalation vor (Behrendes 2020: 190ff.; Sturm 2020; Weinhauer 2020; Winter 1998a). Dabei wird in der Regel ein Übergang von einem Handeln der Gewalt (*escalated force*), über eine eher kontrollierende Zusammenarbeit (*negotiated management*), bis hin zur selektiven Einschränkung des Handlungsraums von Protestierenden (*strategic incapacitation*) beschrieben (Gilham 2011; Hunold und Wegner 2018; Kretschmann 2014).

Allgemein wurde die Kontrolle von Raum und die Einrichtung von Demonstrationsverbotszonen eine zentrale Taktik zur Regulation von Protestversammlungen (Fernandez 2008: 169ff.). Dabei haben sich auch regionale Polizeikulturen entwickelt und verstetigt, wie das Beispiel der Münchner, Stuttgarter oder Bremer Linie zeigen, welche alle auf ein differenzierendes Eingreifen der Polizei bei Protestversammlungen abzielen (Behrendes 2022: 209ff.). Mittlerweile lassen sich elaborierte Konzepte des polizeilichen Handelns bei Protestversammlungen beobachten, wie das *Elaborated Social Identity Model of Crowd Behaviour*, welche dezidiert verschiedene Subjektivitäten adressieren, wie »antisoziale Täter«, »Gelegenheitstäter« oder »provozierte Täter« (Bürger 2022b: 8ff.).

Aktuell sehen einige Forscher*innen zudem im präventiv regulierenden Handeln der Polizei, in Verbindung mit der Möglichkeit des Einsatzes einer militarisierten Gewalt, eine neue Form des Protest Policing entstehen, die sie als Sicherheitsmodell (Passavant 2022) oder *strategic faciliation* (Pfister 2017: 108ff.) beschreiben.

4.2.4 Überwachung und präventives Handeln

Die Tendenz zum präventiven Handeln wird dabei begleitet von einer zunehmenden Überwachung von Protestierenden. Zentrale Akteure in Deutschland sind hierbei der Verfassungsschutz und der polizeiliche Staatsschutz. Der polizeiliche Staatsschutz kann als die politische Abteilung der Polizei bezeichnet werden. Der Staatsschutz ist zentral beteiligt an der Fütterung polizeilicher Datenbanken über Protestierende (Busch und Hilbrans 2012). Der Staatsschutz ist hierbei alles andere als eine kleine Organisation. So machte er vor wenigen Jahren rund 13 % des Personals des Bundeskriminalamts aus. Hinzu kommen die Staatsschutzabteilungen der Landespolizeien. Allgemein ist der Staatsschutz gekennzeichnet durch weitreichende Befugnisse der Überwachung, welche in einem kaum zu durchblickenden Geflecht an Regelungen gesichert werden (Holzberger und Maurer 2012a; Pütter 2012): »Der polizeiliche Staatsschutz hat in Deutschland inzwischen eine Art Parallelstruktur aufgebaut, die das Bermudadreieck wie ein offenes Buch aussehen lässt« (Holzberger und Maurer 2012a: 49).

Diese Überwachung und Erfassung können jederzeit erfolgen. Dabei schafft gerade die Weiterentwicklung technologischer Mittel auch bei gleichbleibender Gesetzeslage immer umfassendere Möglichkeiten der Überwachung (Fährmann u.a.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2020). Bei Protestversammlungen selbst passiert die Überwachung häufig in der Form von Videoaufnahmen, welche zur Verunsicherung der Protestierenden beitragen und zunehmend von der Ausnahme zur Regel werden (Knopp und Müller-Späth 2017; Ullrich 2014, 2018).

Es ist dabei für Protestierende nicht ersichtlich, wie die Daten genutzt werden. Sie können nicht wissen, ob sie in einer der umfangreichen Datenbanken der Polizei oder des Verfassungsschutzes landen. So hat beispielsweise das Land Bremen zeitweilig die Daten sämtlicher Anmelder*innen von Versammlungen an den Verfassungsschutz weitergeleitet (Betz 2021). Die in den Datenbanken enthaltenen Daten werden zudem zunehmend auch innerhalb der Europäischen Union ausgetauscht (Holzberger und Maurer 2012b; Monroy 2020; Reiter und Fillieule 2017). Neben dem grundsätzlichen Problem der Überwachung kommt hinzu, dass immer wieder bekannt wird, wie willkürlich Menschen in diesen Datenbanken landen (Reuter 2017; Struck 2020). Sie werden hierbei allein durch die Erwähnung in einer Datenbank polizeilich als Feindbild markiert (Guagnin und Creemers 2014), was die Teilnahme an Protestversammlungen erschweren kann, sollten sie bspw. auf dem Weg dorthin kontrolliert werden (Busch und Hilbrans 2012: 54). Zudem stehen sie der dauerhaften Möglichkeit des polizeilichen Zugriffs gegenüber. So wird das Verhalten von Protestierenden entscheidend beeinflusst. Die Überwachung und Möglichkeit präventiven Handelns schafft Misstrauen und erschwert offene Begegnungen (Starr und u.a. 2008).

Dabei kann die Überwachung und das präventive Handeln auch über die Beobachtung hinausgehen, beispielsweise durch den Einsatz von verdeckten Ermittler*innen, wie er in den letzte Jahren mehrfach öffentlich wurde. Eine der bekanntesten Fälle ist Mark Kennedy, welcher international, unter anderem auch in Deutschland tätig war und dabei sogar intime Beziehungen mit Aktivist*innen zur Informationsgewinnung einging (Griffin 2021: 465ff.). Nathan Stephens Griffin sieht in dieser Form der politischen Überwachung vier Prinzipien am Werk: »[I]ntelligence gathering, deterrence, disruption and protection of government/corporate interests« (ebd.: 462).

4.2.5 Kriminalisierung

Die Informationen werden dabei nicht nur intern genutzt, sondern auch nach außen kommuniziert. Staatliche Apparate entfalten eine Diskursmacht, die zur Regulation von Protestversammlungen beiträgt. Sie versuchen zunehmend ihre eigene Sicht in die Öffentlichkeit zu tragen, was der massive Ausbau polizeilicher Pressearbeit in den letzten Jahren verdeutlicht (Beck und Lemke 2012: 31; Grutzpalk 2022).

Ein anderes Beispiel sind die jährlichen Verfassungsschutzberichte. Darin werden Protestversammlungen und Protestakteur*innen immer wieder als ein Problem der Sicherheit konstruiert und so kriminalisiert (Wood 2014: 124ff.). So

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

heißt es zu dem breiten klimapolitischen Bündnis *Ende Gelände*, welches bisher vor allem durch Massenblockaden in Erscheinung getreten ist, in Verfassungsschutzbericht von 2023: »Der Versuch der Beeinflussung der Klimaprotestbewegung mit dem Ziel einer Radikalisierung der Protest- und Aktionsformen hin zur Sabotage von Infrastruktur durch gewaltorientierte Linksextremisten wurde fortgesetzt. Das BfV bearbeitet das Bündnis ›Ende Gelände‹ nunmehr als linksextremistischen Verdachtsfall« (Bundesministerium des Inneren und für Heimat 2024: 150f.).

Deutlich wird hier die sicherheitspolitische Feindmarkierung sichtbar. Die Kriminalisierung kann dazu beitragen, das Handeln staatlicher Apparate gegenüber Protestversammlungen zu legitimieren. Eine zweite Wirkung der Kriminalisierung ist die Entpolitisierung von Protestversammlungen. An Stelle der demokratischen Debatte tritt die (rechts)staatliche Bewältigung (Bernat und Whyte 2022: 141ff.; King 2017: 71ff.). Dieser Prozess kann als eine Art des *silencing* beschrieben werden. Silencing meint hierbei nicht nur die Möglichkeit zu verhindern, dass Menschen ihre Meinung äußern, sondern auch dafür zu sorgen, dass eine artikulierte Botschaft nicht gehört oder nicht verstanden wird (Medina 2023: 109ff.). Ein dritter Effekt der Kriminalisierung ist die Bestätigung staatlicher Macht, wenn Protestversammlungen nicht als Teil der politischen Auseinandersetzung, sondern als das destabilisierende Andere dargestellt und bekämpft werden (Fritsch und Kretschmann 2022: 19ff.). Eine vierte Wirkung der Kriminalisierung entsteht daraus, dass sie in liberalen Demokratien in der Regel selektiv auftritt. Das betrifft sowohl die Form von Protestversammlungen als auch die Frage wer protestiert. So werden arme Menschen oder migrantisierte Menschen häufig stärker kriminalisiert (Vegh Weis 2022: 3).[6] Die Versammlungsfreiheit an sich wird propagiert, doch zwischen guten und schlechten Demonstrant*innen unterschieden. Hierdurch entstehen Anrufungsprozesse, die von Protesttierenden selbst verinnerlicht werden können und sie so in ihrem Handeln beeinflussen: »[T]he state does indeed use approaches that shape the meaning of what it means to be a protester. For instance, through regulatory mechanisms such as protest permits and negotiations, it is able to create ›good‹ and ›bad‹ protesters. Protesters internalize these constructions to police and regulate their own behavior as well as the behavior of their fellow protesters« (Fernandez 2008: 26f.).

Damit haben wir mehrere Wege kennengelernt, wie staatliche Apparate das Handeln von Protestierenden beeinflussen können und dadurch die Subjektivierungsweisen in Protestversammlungen. Doch ist es lediglich eine Systematisierung von diversen Studien in Bezug auf den staatlichen Umgang mit Protestversammlungen.

6 Zur besonderen Kriminalisierung von migrantisierten Menschen am Beispiel der kurdischen Bewegung siehe (Glasner-Hummel u.a. 2023).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

In nächsten Schritt soll betrachtet werden, welches Bild von Protestversammlungen die staatlichen Handlungen in Deutschland leiten. Aufgrund der rechtstaatlichen Verfasstheit müssen alle Handlungen rechtlich legitimiert werden. Die handlungsleitenden Prämissen verdichten sich in Parlamentsdebatten, Gesetzen und ihren Begründungen. Entsprechend meiner theoretischen Annahmen ist davon auszugehen, dass dieser staatliche Blick nicht einheitlich, sondern widersprüchlich und umkämpft ist. Diese Kämpfe verdichten sich in den Auseinandersetzungen rund um die Gesetzestexte der Versammlungsfreiheit. Aus diesem Grund sollen diese Gesetze und die Debatten ihrer Entstehung anhand ausgewählter Fallbeispiele näher betrachtet werden.

4.2.6 Chronologische Überblick über zentrale Gesetze und Rechtssprüche zur Versammlungsfreiheit in Deutschland

Die Chronologie soll zum einen, einen Überblick geben über zentrale internationale Abkommen, Gesetze und Rechtsprüche des Bundesverfassungsgerichts für Protestversammlungen in Deutschland. Zum anderen verdeutlicht sie die zunehmende Dynamik in der staatlichen Regulation der Versammlungsfreiheit in den letzten Jahren.

- 1948 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- 1949 Grundgesetz
- 1953 Bundesversammlungsgesetz
- 1976 Einführung des Strafparagrafen zur Bildung einer terroristischen Vereinigung (§129a StGB)
- 1976 Zivilpakt der Vereinten Nationen
- 1985 Brokdorf Beschluss vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (1 BvR 233, 341/81)
- 1985 Reform versammlungsrelevanter Straftaten: Verschärfung des Landfriedens-bruchparagrafen (§125 StGB)
- 1985 Reform Bundesversammlungsgesetz: Einführung des Verbots von Vermummung und Schutzbewaffnung
- 1991 BVerfG Beschluss zu Eilversammlungen (1 BvR 850/88)
- 1994 BVerfG Beschluss zu Grenzen der Meinungsfreiheit bei Versammlungen (1 BvR 23/94)
- 2001 BVerfG Loveparade-Urteil (1 BvQ 28/01)
- 2001 BVerfG Beschluss zu Sitzblockladen (1 BvR 1190/90, 2173/93, 433/96)
- 2002 Einführung des Strafrechtsparagrafen zur Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung in Ausland (§129 StGB)
- 2004 BVerfG Beschluss zu Verbot rechtsradikaler Demonstrationen (1 BvQ 19/04)
- 2006 Gesetzgebungskompetenz für Länder durch Föderalismusreform

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

- 2008 Versammlungsgesetz Bayern
- 2009 BVerfG Beschluss zu Verbot rechtsradikaler Demonstrationen (1 BvR 2150/08)
- 2009BverfG setzt Bayerische Versammlungsgesetz teilweise Außerkraft (1 BvR 2492/08)
- 2009 Reform Bayerische Versammlungsgesetz
- 2009 Charta der Grundrechte der Europäischen Union
- 2009 Versammlungsgesetz Sachsen-Anhalt
- 2011 Veröffentlichung Musterentwurf für ein Landesversammlungsgesetz des Arbeitskreis Versammlungsrecht
- 2011 BVerfG Fraport Beschluss (1 BvR 699/06)
- 2011 Versammlungsgesetz Niedersachsen
- 2012 Versammlungsgesetz Sachsen
- 2015 Versammlungsgesetz Schleswig-Holstein
- 2016 BVerfG Beschluss Frankfurter Kessel (1 BvR 289/15)
- 2017 Reform versammlungsrelevanter Straftaten: Verschärfung Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§113 StGB) und tätlicher Angriff gegen Vollstreckungsbeamte (§ 114 StGB)
- 2021 Versammlungsgesetz Berlin
- 2021 Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen
- 2023 Versammlungsgesetz Hessen

4.3 Der staatliche Blick auf Protestversammlungen

In dieser Arbeit habe ich bisher diskutiert, welche zentralen Konflikte innerhalb der feministischen Theorie in Hinblick auf die Demokratie verhandelt werden und welche normativen Erwartungen sich daraus ergeben. Aufbauend darauf wurden zentrale Kritiken am derzeitigen Zustand liberaler Demokratien hervorgehoben, wie die Krise der repräsentativen Institutionen, die Versicherheitlichung der Politik und die Krise des bürgerlichen Subjekts. Beides bildet Grundlage und Hintergrund, um die derzeitige Auseinandersetzung feministischer Theorie mit Protestversammlungen zu begreifen. Protestversammlungen werden als zentral erachtet, um auf derzeitige und generelle Defizite liberaler Demokratien zu reagieren, sowohl aufgrund ihrer räumlichen und zeitlichen Wirkung als auch den ihn eigenen Prozessen der Subjektivierung.

Doch wie dargelegt, finden Protestversammlungen niemals in einem leeren Raum statt. Sie werden in ihrem Verlauf durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Ein zentraler Faktor für die Ermöglichung aber auch Einschränkung oder Behinderung von Protestversammlungen ist das Handeln staatlicher Apparate. Auf-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bauend auf das Staatsverständnis dieser Arbeit wurde dargestellt, wie Staatlichkeit auf vielfältige Weise Protestversammlungen in Deutschland mitgestaltet.

In Folgenden soll rekonstruiert werden, welche Vorstellungen von Protestversammlungen hierbei handlungsleitend sind. Dabei beziehe ich mich auf parlamentarische Debatten, Gesetzestexte und zentrale Verfassungsgerichtsurteile, deren Ergebnisse die Legitimationsgrundlage bilden für das Handeln staatlicher Akteur*innen. Das Denken und Handeln der Akteur*innen kann zwar auch abweichen von den gesetzlichen Vorstellungen, muss sich aber letztendlich immer wieder auf diese beziehen und dazu ins Verhältnis setzen, solange die Rechtsstaatlichkeit gewahrt wird. Entgegen anderen Ansätzen der Protest- und Bewegungsforschung geht es mir nicht um die Betrachtung von Einzel- und Ausnahmefällen, sondern die staatliche Bestimmung der Normalität von Protestversammlungen. In Folgenden werden beispielhaft die Parlamentsdebatten zum Bundesversammlungsgesetz und den Landesversammlungsgesetzen in Bayern, Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen rekonstruiert werden, sowie die Gesetzestexte verglichen und die zentrale Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinzugezogen. Ziel ist darzustellen, wie sich der staatliche Blick in Deutschland auf Protestversammlungen über Raum und Zeit hinweg verändert hat.

Hierfür sollen zunächst detaillierter mein methodisches Vorgehen und die Quellenauswahl begründet werden. Daran anschließend werde ich die grundlegenden Debatten zum Versammlungsrecht sowohl in den frühen 1950er Jahren der Bundesrepublik als auch in den Bundesländern Bayern, Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen rekonstruieren. Zwischen der Debatte der 50er Jahre und den aktuellen Auseinandersetzungen der Landesparlamente wird sich zudem ein kurzer Einschub zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einfügen, ohne welche die Entwicklung des Versammlungsrechts in Deutschland nicht verstanden werden kann. Abschließend werden die Versammlungsgesetze selbst verglichen.

Alle Parlamentsdebatten werden zu Beginn in ihren zeitlichen Kontext eingeordnet werden, sowohl bezüglich der Protestlandschaft als auch der zentralen politischen Ereignisse, die die Debatte selbst geprägt haben. In der Rekonstruktion des staatlichen Blicks auf Protestversammlungen sollen auch die Widersprüche innerhalb staatlicher Apparate herausgearbeitet werden, sowie die direkte Interaktion und Beeinflussung durch Protestgeschehen. Protestversammlungen und Versammlungsrecht bilden eine relationale Beziehung.

4.3.1 Vorgehen und Methode

Grundlage für die Rekonstruktion des staatlichen Blicks auf Protestversammlungen ist eine Dokumentenanalyse von Ausschuss- und Plenardebatten, die zu Versammlungsgesetzen geführt haben, die Gesetze selbst, sowie zentrale Rechtsprechung des

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bundesverfassungsgerichts. Alle Dokumente sind online über die Seiten der staatlichen Apparate zugänglich. Die Parlamentsdebatten liegen als Wortprotokolle vor.

In den parlamentarischen Debatten verdeutlicht sich in Meinungskampf zwischen Regierung und Opposition der staatliche Gestaltungsspielraum für die Regulation von Protestversammlungen, ebenso wie in den Widersprüchen zwischen Parlamenten und Bundesverfassungsgericht. Die divergierenden Verständnisse von Demokratie und Protestversammlungen werden ebenso offenbar wie das gewünschte Verhältnis beider zueinander. Hinzu kommt, dass sich die Abgeordneten während der Debatten nicht nur an die anderen Parlamentarier*innen richten, sondern aktiv eine breite Öffentlichkeit und teilweise direkt Teilnehmer*innen und Organisator*innen von Protestversammlungen adressieren. Damit legen sie auch verschiedene Konzepte der Anrufung dieser Subjekte offen. Insgesamt werden in der Analyse die Handlungsrationalitäten der parlamentarischen Akteur*innen nachvollziehbar.

Neben den Parlamentsdebatten werden die Gesetzestexte inklusive ihrer Begründungen analysiert. Die Gesetzestexte sind die Konsequenzen aus den parlamentarischen Debatten. Sie haben praktische Konsequenzen für die Durchführung von Protestversammlungen. Sie sind der Moment, an dem die legislativen Debatten über den Rahmen des Diskursiven hinaus direkt materielle Auswirkungen haben. Aus diesem Grund sind auch diese Texte zentral zur Beschreibung der staatlichen Regulation von Versammlungen.

Eine letzte Kategorie Dokumente bilden zentrale Urteile des Bundesverfassungsgerichts in Bereich des Versammlungsgesetzes. Diese Urteile stecken den legalen Rahmen der legislativen Möglichkeiten ab. Sie bilden die Hintergrundfolie der parlamentarischen Debatten, welche ohne einen Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht verstanden werden können. Hinzugezogen werden dafür Rechtsprechungen des Bundesverfassungsgerichts, auf welche innerhalb der parlamentarischen Diskussionen explizit Bezug genommen wird. Gleichwohl ich der Rechtsprechung ein eigenes kurzes Kapitel widme, dient sie eher als Hintergrundinformation und wurde nicht gleicherweise systematisch analysiert, wie die Parlamentsdebatten und Gesetzestexte.

Allgemein fokussiere ich mich in dem Kapitel zur staatlichen Regulation von Protestversammlungen auf öffentlich zugängliche Dokumente der Legislative und Judikative, da sie den Normalfall für Protestversammlungen definieren und durch ihren öffentlichen Charakter Einfluss haben auf die Selbst- und Fremdwahrnehmung von Protestierenden. Damit haben sie direkt demokratietheoretische Auswirkungen. Ihr Einfluss kann hierbei auch tiefergehend sein als exekutives Fehlverhalten, wie beispielsweise Polizeigewalt. In Kontext von Protestversammlungen wird häufig die Rolle der Polizei diskutiert. Übermäßige Polizeigewalt kann prägende Wirkung auf Protestierende haben. Findet diese jedoch außerhalb des rechtlichen Rahmens statt, bleibt sie zumindest theoretisch öffentlich und gericht-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lich anklagbar und korrigierbar.[7] Wird jedoch der Bedeutungsgehalt von Protestversammlungen für die Demokratie durch legislative Verfahren neubestimmt in einem Sinne, dass beispielsweise die Polizei weitreichendere Rechte erhält, kann bisheriges Fehlverhalten zu Normalverhalten werden, mit nachhaltigen Folgen für Protestversammlungen. Aufgrund der arbeitspragmatischen Grenzen dieser Arbeit wurde sich daher dafür entschieden, den Bereich der staatlichen Regulation auf legislative und judikative Diskurse zu fokussieren, anstatt auf exekutives Handeln. Hinzukommt, dass in der politikwissenschaftlichen Debatte der Einfluss von Polizeiverhalten auf Protestversammlungen und die demokratietheoretischen Folgen, wenngleich noch immer zu wenig, doch bereits mehr Aufmerksamkeit erfahren haben als der Wandel des legalen Rahmens.

Zur Kontextualisierung der Dokumente wird zu Beginn ihr Entstehungshintergrund beschrieben, insbesondere in Hinblick auf die beteiligten Akteur*innen, den Zeitraum und den zugrundeliegenden Prozess, sowie relevante gesellschaftliche Ereignisse. Dazu zählt auch, herauszuarbeiten, inwieweit die Dokumente über eine eigene Sprache und spezifische formale Regeln verfügen. So sind insbesondere die in dieser Arbeit untersuchten Gerichtsurteile und Gesetzestexte in spezifischer Form einer rechtsdogmatischen Logik aufgebaut, welche auch den Rahmen des Sagbaren limitiert. Auch Dokumente verstehe ich als Teil sozialer Interaktion mit spezifischen Zwecken: »If we understand documents as accomplishments, as products with purpose, then it naturally follows hat analysis should seek to locate documents within their social as well as textual context« (Coffey 2014: 370).

In Weiteren habe ich die Dokumente jedoch entgegen einer dokumentenzentrierten Analyse, welche vor allem die Entstehung und Wirkung der Dokumente selbst beschreibt (Prior 2003: 3ff.), als Informationsquelle behandelt. Die Auswirkungen der Dokumente, sprich der Gesetze und Rechtsurteile, auf Protestierende habe ich vor allem in den Interviews erfasst. Bei der Analyse der Dokumente selbst war es für mich von größerer Bedeutung ihren Inhalt nachzuvollziehen, um den legislativen und judikativen Kontext von Protestversammlungen zu durchdringen und abbilden zu können.

Zur inhaltlichen Auswertung der Dokumente bin ich dem Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse gefolgt. Inhaltsanalyse bezeichnet grundlegend die Auswertung von menschlicher Kommunikation, welche in erster Linie durch die Praxis des Codierens erfolgt (Babbie 2013: 295ff.). Zentrales Ziel ist es, nachvollziehbare Rückschlüsse aus dem untersuchten Material zu ziehen (Krippendorff 2004: 18). Ich habe mich dazu entschieden, nur mit kostenlos zugänglicher Software zu arbeiten. So habe ich zentrale Stellen zunächst mit dem Literaturverwaltungsprogramm *zotero*

7 Die theoretische Möglichkeit ist praktisch häufig beschränkt, durch die besondere Glaubwürdigkeit welche Polizeizeug*innen vor Gericht genießen. Diese erschwert es polizeiliches Fehlverhalten tatsächlich juristisch zu bestrafen (Abdul-Rahman u.a. 2023: 307ff.; Theune 2020).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

markiert. Die gesammelten Zitate habe ich dann in eine *Microsoft Excel*[8] Tabelle kopiert und codiert.

Beim Codieren der parlamentarischen Dokumente und Gesetztestexte habe ich in einem mehrstufigen Verfahren eine induktive und eine deduktive Vorgehensweise kombiniert. Zunächst habe ich die Dokumente in Sinnabschnitte zerlegt und diese induktiv codiert anhand der zentralen Aussage des Abschnitts. Die Entwicklung der Codes und deren Anwendung erfolgte hierbei zeitgleich.

In einem zweiten Schritt habe ich geschaut, auf welche Begründungsstrategie die Abschnitte rekurrieren. Die Kategorien für diese Zuordnung habe ich ebenfalls induktiv anhand eines Dokuments entwickelt und dann auf die anderen Dokumente übertragen. Hierbei hat sich gezeigt, dass es nicht notwendig war, weitere Kategorien anzulegen, sondern die erste induktive Entwicklung für die betrachteten Dokumente umfassend war. Dabei wurden die Begründungsstrategien Demokratie, Recht, Sicherheit & Ordnung, Praxistauglichkeit und Verfahren und Sonstiges unterschieden. Demokratie verweist dabei auf die direkte Bezugnahme der Entwicklung der Demokratie, beziehungsweise der Beteiligung an ihren Verfahren. In der Kategorie des Rechts wurden Aussagen gesammelt, die sich allgemein auf Rechtsstaatlichkeit oder spezifische Rechtsprechung beziehen. Sicherheit & Ordnung umfasst alle Aussagen, die Gefahren durch Protestversammlungen thematisieren. Die Praxistauglichkeit umfasst als Kategorie Aussagen, die auf das praktische Handeln von Polizei und Versammlungsbehörde verweisen. Verfahren und Sonstiges sind in erster Linie Aussagen zum Debattenverlauf, welche vor allem für die Kontextualisierung genutzt wurden. Diese Einordnung wurde vorgenommen, um zu betrachten, welche Art der Argumente die Debatten zur Begründung der Versammlungsgesetze prägten.

In einem dritten Schritt wurden die codierten Stellen zudem in die in Theorieteil entwickelten Kategorien des Raums, der Zeit und der Subjektivität eingeordnet. Hierbei wurde sowohl der theoretisch entwickelte Bedeutungshorizont dieser Kategorien erfasst als auch eine direkte Bezugnahme im alltäglichen Verständnis. Das bedeutet, es wurde beispielsweise unter Raum sowohl herausgearbeitet, welche Orte in den Parlamentsdebatten besonders adressiert werden, wie Gedenkstätten oder Parlamente als auch welche Vorstellungen vom politischen und sozialen Raum darin deutlich werden. Die Darstellung in den folgenden Kapiteln folgt dieser Zuordnung und legt darin divergierende Positionen offen. Das dreigliedrige Vorgehen ermöglichte es, zentrale Elemente quellennah zu erschließen sowie dadurch Widersprüche und Konflikte deutlich zu machen. Zudem konnten die Debatten so in ihrer eigenen Wirkungslogik der Begründung gesetzlicher Regelungen systematisiert

8 Falls keine kostenlose Variante von *Microsoft Excel* zugänglich sein sollte, bietet sich als alternative *LibreOffice Calc* an.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

werden. Zuletzt wurde dennoch die Verbindung für das hier unternommene Vorhaben der Theoretisierung hergestellt. Zudem trägt die Einheitlichkeit auf der Ebene der Kategorien zur Vergleichbarkeit bei.

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts wurden ebenfalls zunächst induktiv codiert. Anschließend wurden sie jedoch direkt den Kategorien des Raums, der Zeit und der Subjektivierung zugeordnet. Als Urteilsbegründung folgen sie einer spezifischen Rechtslogik, wodurch der Schritt der Systematisierung der Begründungsstrategien überflüssig wurde. Zudem sind die Urteile in sich stringent und bilden keine Debatte ab. Daher wurde in der Darstellung lediglich auf die zentralen Bestimmungen der Versammlungsfreiheit eingegangen und nur der Brokdorf-Beschluss als herausstehender Rechtsspruch ausführlicher rekonstruiert. Die Urteile konnten jedoch nicht ausgelassen werden, da, wie gezeigt werden wird, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jahrzehntelang zentral war für die staatliche Entwicklung der Versammlungsfreiheit.

Die Gesetzestexte wurden ebenso zunächst induktiv codiert und anschließend die codierten Stellen den Kategorien Raum, Zeit und Subjektivierung zugeordnet. Diese Systematisierung erlaubt eine vergleichende Gegenüberstellung, welche das Kapitel abschließen wird.

Die verschiedenen Arten der Dokumente und ihrer Kontextbedingungen führt erwartbarer Weise dazu, dass die theoretisch entwickelten Kategorien unterschiedliche Aufmerksamkeit erhalten und sich der Sinngehalt leicht verschiebt. Doch ist dieser Sachverhalt lediglich bereits Ausdruck unterschiedlicher Bedeutungsgehalte von Protestversammlungen. Grundlegend haben sich die Kategorien als Analyseraster bewährt. Diese Feststellung, soll nun beginnend mit der Debatte um das Bundesversammlungsgesetz in den 1950er Jahren demonstriert werden.

4.3.2 Das Bundesversammlungsgesetz – Auf dem Weg zur demokratischen Erziehung

Von der großen Gestaltungsmöglichkeit des Grundgesetzes in Bezug auf die Versammlungsfreiheit hat der Bundestag bereits Anfang der 1950er Jahre Gebrauch gemacht. Nach drei Jahren Debatte wurde das Gesetz 1953 beschlossen und ist mit einzelnen Änderungen in einigen Bundesländern bis heute gültig.[9] Mit dem Versammlungsgesetz wurde erstmals eine eigene Regelung für Kundgebungen, Demonstrationen und andere Formen von Versammlungen geschaffen. Bis dahin wurden diese Formen der politischen Teilhabe durch das Reichsvereinsgesetz von 1908 mitgeregelt, welches lediglich die Pflicht des Leiters der Versammlung für Ordnung zu sorgen vorsah, sowie das Recht, diese aufzulösen. Protestversammlungen wurden

9 Es handelt sich Stand Anfang 2026 um Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

demnach bis dahin lediglich als ein Mittel institutionalisierter politischer Vereinigungen betrachtet (Schröder 2020: 71ff.).

Die Diskussionen auf dem Weg dorthin fanden in der Findungsphase der Bundesrepublik statt. Weder die innere Ordnung noch die außenpolitische Position waren gefestigt. Sowohl der Beginn des Verbotsverfahrens gegen die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD), damals noch durch Abgeordnete in Bundestag vertreten, als auch das Verbot der Sozialistischen Reichspartei (SRP) fällt in die Zeit der Debatte. In Rahmen der Bestrebungen gegen die KPD wird auch der KPD-Abgeordnete Walter Fisch aus dem beratenden Ausschuss und damit der Diskussion ausgeschlossen. In Bundestag begegneten sich sowohl Verfolgte und Opfer des nationalsozialistischen Regimes als auch dessen Funktionäre. Die Folgen der nationalsozialistischen Herrschaft und des Zweiten Weltkriegs waren noch akut. Sowohl die Frage der Wiederbewaffnung, der Westeingliederung sowie dem Verhältnis zur Deutschen Demokratischen Republik (DDR) standen auf der Tagesordnung. Diese gesellschaftliche und politische Ausgangssituation hat die Debatte bestimmt.[10]

Die großen politischen Themen haben auch das schon damals diverse Protestgeschehen geprägt; von Protestversammlungen gegen die Demontage der Industrie und somit den Verlust des Arbeitsplatzes (Gassert 2021b), über Preissteigerungen (Gassert 2021a) bis hin zur betrieblichen Mitbestimmung (Schroeder 2021b) und Lohnforderungen (Schroeder 2021a). Aber auch der Kampf um das Recht auf Entschädigung (Mientus 2021), sowie, dem entgegengesetzt, Solidarität mit den Tätern des Nationalsozialismus (Wagner 2021) und die Forderung der Rückkehrmöglichkeit in ehemals deutsche Gebiete und somit einer Revision der Grenzen zeigten sich damals auf der Straße (Weber 2021). 1952 kam es dann bei einer Protestversammlung für Frieden und gegen die Westeingliederung und Wiederbewaffnung der Bundesrepublik zum ersten bekannten Toten der bundesrepublikanischen Protestgeschichte (Kössler 2021). Es waren also keineswegs ruhige Zeiten. Die Protestversammlungen erreichten mit hunderttausenden Teilnehmer*innen auch mehrfach eine beachtliche Größe (Kraushaar 2020).

Die Aufgabe, mit einem eigenständigen Versammlungsrecht einen zentralen Bereich politischer Partizipation neu zu regeln, kann die dreijährige Dauer der Gesetzesdiskussion ebenso erklären, wie die Instabilität des Bundestags der Zeit. Neben großen politischen Differenzen sind die beginnenden 1950er Jahre gekennzeichnet durch eine große Parteienvielfalt und -dynamik. Einige Parteien werden sich in Zeitraum der Debatte auflösen oder neu gruppieren. Die Regierung bestand damals aus den Fraktionen der Christlich Demokratischen Union (CDU)/Christlich Sozialen Union (CSU), der Freien Demokratischen Partei (FDP) und der Deutschen

10 Zu dem gesellschaftspolitischen Kontext, den juristischen Problemen des Verbots der KPD und der politischen Einflussnahme der Regierung auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts siehe (Foschepoth 2017).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Partei (DP). In Angesicht der Parteienvielfalt und politischen Gegensätzen ist es umso bemerkenswerter, dass insbesondere die erste Debatte über den Entwurf der Regierung kooperativ und zielgerichtet geführt wurde, trotz inhaltlicher Differenzen. Erst in den Debatten der folgenden Jahre nahmen die ideologischen Kämpfe und persönlichen Angriffe zu.

In der Debatte lassen sich zwei zentrale Sichtweisen auf Protestversammlungen feststellen. Die erste Argumentationslinie kann mit dem Schlagwort der Repression zusammengefasst werden. Protestversammlungen erscheinen darin lediglich als Gefahr für den Staat und seine Ordnung. Sie werden beschrieben als Druck der Straße, welcher meistens von nichtdemokratischer Seite organisiert werde. Sie würden nichts anderes tun als die Arbeit der eigentlichen Demokratie zu stören, die in Parlamenten und Gerichten stattfinde. In erster Linie seien Protestversammlungen ein Problem der Polizei.

Die zweite Argumentationslinie kann mit dem Begriff der Erziehung zusammengefasst werden. Sie bestreitet den Status der Eigenständigkeit von Protestversammlungen, auch als Gegenstimme zum Parlament, und integriert sie stattdessen in die staatliche Ordnung. In Protestversammlungen wird lediglich die Erweiterung des parlamentarischen Raums auf öffentliche Straßen, Plätze und Veranstaltungssäle gesehen. Ihre Funktion bestehe in erster Linie darin, den direkten Kontakt zwischen Parlamentarier*innen und Wähler*innen zu ermöglichen und dabei zur Erziehung von guten Staatsbürger*innen beizutragen. Dabei wird der wünschenswerte Diskurs wiederholt zusammengefasst mit Schlagwörtern wie rein, sauber, ordentlich und anständig. Protestversammlungen werden zwar staatlich toleriert, aber nur zentral gelenkt und staatlich kontrolliert. Auch wenn dieser Diskurs der Erziehung Elemente des Vertrauens und der Aktivierung von Menschen beinhaltet, überwiegt die Notwendigkeit der Kontrolle. Der Staat müsse klare Regeln setzen, da es Freiheit nur in der Demokratie gäbe und Demokratie nur mit Staat denkbar sei. Schauen wir uns nun beide Diskurse genauer anhand der für Protestversammlungen zentralen Kategorien von Raum, Zeit und Subjektivierung.

4.3.2.1 Raum

Protestversammlungen werden in der Debatte der 1950er Jahre überwiegend national oder sogar regional verortet. Die Möglichkeit der Überschreitung des nationalen Sozialraums hat noch keine Relevanz. Vielmehr wird von der Bayernpartei (BP) gar die Frage diskutiert, ob eine nationalstaatliche Regelung überhaupt notwendig und sinnvoll sei: »Dabei taucht die Frage auf, ob es überhaupt ein zwingendes Bedürfnis ist, dass dieses Recht der Versammlung in ganz Westdeutschland einheitlich geregelt wird, nachdem es sich zumindest denken lässt, dass zwischen Nord und Süd

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht nur in Temperament, sondern auch in der Tat erhebliche Unterschiede in der Methode bestehen« (Deutscher Bundestag 1950: 3128).[11]

Insgesamt lässt sich zudem konstatieren, dass Protestversammlungen allgemein kaum ein eigener Raum zugestanden wird. Sie werden vielmehr innerhalb der Staatlichkeit verortet. Ihre Raumnahme wird in der Breite eher mit Skepsis gesehen, insbesondere aufgrund ihres Potentials der Störung. Aus diesem Grund sollen sie in den staatlichen Raum integriert werden, wie die CDU mit Verweis auf die Weimarer Republik beispielhaft auf den Punkt bringt: »Unsere Erfahrungen in der Vergangenheit haben uns ja zur Genüge gelehrt, dass dort, wo sich in den Versammlungen die politischen Meinungen in einer die staatliche Ordnung gefährdenden Weise hemmungslos austoben können, der Staat selbst gefährdet ist« (ebd.: 3126f.).

Diesem Diskurs einer staatlich gelenkten aber auch unterstützen Versammlungsfreiheit, steht ein Denken gegenüber, dass Protestversammlungen prinzipiell als Gefahr betrachtet. Daher hält es die CSU für geboten eine Bannmeile zu schaffen, um Parlamente und Gerichte vor dem »Druck der Straße« zu schützen: »Denn die Demokratie wird durch das Parlament und durch die verfassungsmäßig organisierten Gerichte vertreten und nicht durch das, was meistens von nichtdemokratischer Seite organisiert wird« (1953: 12864). Für die CSU sind Versammlungen nicht Erweiterung des parlamentarischen Raums, sondern dessen gefährliches Gegenteil. Aus diesem Grund wollen sie der entgrenzenden und politisierenden Funktion von Versammlungen entgegenwirken. Mit dieser Haltung rufen sie jedoch Widerspruch hervor. So spricht sich die KPD dafür aus, keine besonderen Schutzbereiche für Parlamente zu schaffen. Die KPD argumentiert, eine Bannmeile führe dazu, »die Abgeordneten des Volkes von ihren Wählern fernzuhalten, die Parlamente vom Volke zu isolieren und sie damit einer volksfeindlichen Politik noch gefügiger zu machen« (ebd.: 12863). Die Debatte um die Bannmeile verweist hierbei schon auf die spezifische Vorstellung der zeitlichen Struktur von Protestversammlungen in Verhältnis zur parlamentarischen Politik in der frühen Bundesrepublik.

4.3.2.2 Zeit

In Bezug auf die zeitliche Struktur von Protestversammlungen, also die Frage, inwiefern sie sich einfügen in die Prozesse parlamentarischer Politik, oder über sie gar hinausweisen, betrachtet das Innenministerium Versammlungen nicht einmal als Form außerparlamentarischer Politik, sondern vielmehr als die Erweiterung des parlamentarischen Geschehens auf die öffentlichen Straßen, Plätze und Veranstaltungssäle. Wie die Reden in Bundestag dienten auch Versammlungen dazu, die ei-

11 Da sich alle folgenden Quellenangaben in diesem Kapitel auf Parlamentsdebatten des Deutschen Bundestags beziehen, wird der Autor in der Folge weggelassen und nur noch die Jahreszahl und Seitenzahl der Aussage in Wortprotokoll angegeben.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

genen Positionen parlamentarischer Politiker*innen darzustellen und zu verteidigen. So stellt das Innenministerium fest:

> »Wenn die Mitglieder des Bundestages insgesamt und ein jeder einzelne von Ihnen auf irgendeinem Gebiete sachverständig sind, so ist es sicherlich auf diesem Gebiete der Fall. Es ist das Element des demokratischen Politikers, in öffentlicher Versammlung zu werben, Rede und Antwort zu stehen und sich zu verteidigen. Sein Leben ist, ob freudvoll oder leidvoll, zu einem guten Teil ein Leben in öffentlichen Versammlungen« (1950: 3123).

Es wird die enge Nähe zwischen parlamentarischer und außerparlamentarischer Politik betont. Versammlungen werden so die direkte Fortsetzung des Rhythmus der parlamentarischen Demokratie.

Dieser Sichtweise gegenüber steht eine Position, welche Protestversammlungen als gefährlichen Bruch mit der Demokratie konstruiert. Sie sind nicht Teil der institutionellen Politik, sondern das Andere; allerdings nicht mit der Möglichkeit der Demokratisierung, sondern der Gewalt, des Unrechts und der Revolution. So hält die Föderalistische Union (FU) fest:

> »Das Gesetz als solches ist unerfreulich. Es ist ein ausgesprochenes Armutszeugnis für unsere Zeit und leider damit auch für unsere eigenen Wähler. Die papierenen Vorschriften, die man hier getroffen hat, würden in Zweifelsfall nie genügen, um eine wirkliche Gewalt, um einen Drang zum Unrecht, um eine beginnende Revolution einzuengen. Es ist hier der Schatten des Dritten Reiches heraufbeschworen worden. Man muß sich aber auch darüber in klaren sein, daß das Gesetz doch ein sehr schwacher Versuch wäre, den gefährlichen Anfängen zu wehren« (1953: 12887).

Was nicht auftaucht, ist jedoch ein Diskurs, der Protestversammlungen als Möglichkeit der demokratischen Überschreitung parlamentarischer Verfahren versteht. In besten Fall dienen sie lediglich zur Festigung demokratischer Institutionen, wie das Innenministerium formuliert: »Ich hoffe, dass diese Vorlage in der Gestalt, die Sie ihr letzten Endes zu geben haben werden, unserem öffentlichen Versammlungsleben als einem Grundelement freiheitlich-demokratischen Lebens zu einer guten Ordnung verhilft und dazu beiträgt, dass demokratische Institutionen Ansehen gewinnen und sich in unserem Volksbewusstsein festigen« (1950: 3124).

4.3.2.3 Subjektivierung

In dem obigen Zitat wird bereits angedeutet, dass Versammlungen explizit dazu dienen sollen, demokratische Persönlichkeiten zu entwickeln.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Aktivierung demokratischer Persönlichkeiten

Versammlungen sollen helfen, demokratische Spielregeln zu erlernen. Sie werden nicht verstanden als direkte Handlungsmacht der Bevölkerung, insbesondere von Minderheiten, oder als Prozess der Bildung von Kollektivität. Vielmehr wird die Versammlungsfreiheit durch das Innenministerium zentral interpretiert als Instrument zur Erziehung von guten Staatsbürger*innen:

> »Es gibt viele ungute Versammlungen, weil es bei uns keine fairen, gefestigten Spielregeln für Versammlungen gibt. Völker mit einer generationenlangen Festigung eines freiheitlich-demokratischen Lebens haben solche Spielregeln hinlänglich entwickelt, und sie werden von ihren Bürgern respektiert. Wir aber haben solche gefestigten Spielregeln nicht, und deshalb will die Vorlage eine Hilfsstellung dafür bieten, dass sich auch bei uns solche Spieregeln einbürgern und festigen« (ebd.: 3123).

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) unterstützt diesen Punkt und sieht es als eine Aufgabe von Parteifunktionären an, zur »politischen Erziehung« von Menschen beizutragen, um beispielsweise als Versammlungsleiter*innen zu fungieren: »Wenn das geschieht, wenn diese politische Erziehungsaufgabe in richtiger Weise wahrgenommen wird, scheint uns der Vorschlag des Bundesrats [der Versammlungsleitung die Aufgabe der Gesetzeseinhaltung aller Redner*innen aufzuerlegen; Anm. T.V.] vielleicht sogar ein positiver Beitrag zu einer politischen Erziehung unserer Bevölkerung zu sein« (ebd.: 3126).

Zentral für Versammlungen seien »Sauberkeit und Ordnung« und eine »politisch saubere Praxis« von »anständigen politischen Menschen«, so die SPD (ebd.: 3125). Zur Erreichung des Zieles der demokratischen Erziehung will sie jedoch weniger auf Zwang als auf Aktivierung setzen: »Überhaupt ist es viel weniger wichtig, Strafbestimmungen in ein solches Gesetz aufzunehmen, als an der Aktivierung einer sauberen politischen Moral mitzuwirken. Es ist besser, die Politik zu aktivieren denn die Polizei. Wenn gelegentlich polizeiliche Maßnahmen notwendig sind, dann müssen sie auf Ausnahmefälle beschränkt werden« (ebd.).

Als Richtschnur dient der SPD die lebendige Aussprache. Sie betont: »Uns schwebt vor, auf diese Weise dafür zu sorgen, daß das demokratische Geschehen von unten in der Aussprache zwischen den Vertretern der politischen Parteien, der Vertrauensleute der Bevölkerung in den Parlamenten, und dem Wähler lebendig bleibt« (1953: 12871). Versammlungen sind für die SPD zentral zur Aussprache mit parlamentarischen Vertrauensleuten. Allgemein wird in der Debatte der 1950er Jahre ein hoher Stellenwert gelegt auf den Aspekt der demokratischen Erziehung. Daneben wird jedoch auch deutlich, dass diese Erziehung auf richtige Weise vom Staat geleitet und geordnet werden muss und es eben nicht um die eigenständige Freiheit von Protestversammlungen geht.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Eine gebundene Freiheit

Die SPD sieht die Versammlungsfreiheit von zwei Seiten bedroht, den bösen Willen anderer aber auch durch »subjektiv gutgemeinte Maßnahmen der Exekutive« (ebd.). Dem gegenüber stehen auf der anderen Seite eine Vielzahl von Parteien, die auf unterschiedliche Weise polizeiliche Maßnahmen und hohe Strafen bei Verstößen fordern und somit ein stärkeres staatliches Eingreifen. Sie sehen die staatliche Handlungsrationalität bei Versammlungen vor allem in der exekutiven Durchsetzung von Sicherheit und Ordnung. So fordert die rechtsradikale Deutsche Reichspartei (DRP) hohe Strafmaßnahmen bei Störungen und den Schutz von Versammlungen, wobei sie als Beispiele ausschließlich Veranstaltungen anführt, wo Nationalsozialisten als Redner gestört wurden (1950: 3124). Auch die FDP tritt als Partei der Sicherheit auf und debattiert vor allem über das Problem der Verhinderung von Versammlungen und plädiert für stärkere Befugnisse für das Einschreiten der Polizei bei strafrechtlichen Äußerungen (ebd.: 3127f.). Versammlungen werden in diesem Diskurs zur Gefahr für die noch junge Demokratie:

> »Wenn man zu einer guten Versammlungspraxis kommen will, einer Versammlungspraxis, die echte Diskussion ermöglicht, muß man dafür Sorge tragen, daß in der neuen Demokratie Terroristen dieser Art von vornherein keine Chance haben. Wer weiß, wie außerordentlich empfindlich unser Versammlungsleben noch ist, wer weiß, wie gerade in diesen Jahren die Gefahr droht, daß frühere Mißstände wiederkehren, die in den 20er Jahren so sehr dazu beigetragen haben, die Demokratie in Bewußtsein breitester Bevölkerungsschichten zu diskreditieren, wird einsehen, daß es richtiger ist, Terroristen, die auf grobe Weise stören wollen, in empfindliche Strafe zu nehmen, als die Demokratie wieder die Leidtragende einer solchen Praxis werden zu lassen« (1953: 12864f.).

Die FDP möchte zwar weitgehende Freiheit des Versammlungsgeschehens, sieht aber zugleich die Gefahr, dass sie dazu genutzt werden könnte, die Demokratie abzuschaffen, wogegen man Maßnahmen treffen müsse:

> »Das scheint mir der springende Punkt bei diesem Gesetz zu sein. Es bringt für eines der wichtigsten demokratischen Grundrechte die abschließende Regelung. Es legt die Wahrnehmung und Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in einem Sinne fest, der von allen Demokraten bejaht werden muß, nämlich demjenigen die Freiheit zu gewährleisten, der sie bejaht und für sie eintritt, aber nicht demjenigen, der sie benutzen will, um sie direkt oder indirekt wieder abzuschaffen« (ebd.: 12888).

In diese Richtung argumentiert auch die CDU für ein Gesetz um »unserem demokratischen Staat den Schutz zu geben, den er für die Fortentwicklung benötigt« (1950: 3127). Dabei setzt sie auf die »erzieherisch[e]« Wirkung des Gesetzes, dass

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

jedem Teilnehmer die Verpflichtung auferlegt »die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu wahren« (ebd.). So soll das Gesetz dazu beitragen »die politische Atmosphäre zu reinigen und eine sachliche Arbeitsweise in der Zukunft zu ermöglichen« (ebd.). Es wird deutlich, dass es nicht um direkte Handlungsmacht von Protestierenden geht oder gar ein Recht gegen den Staat. Vielmehr wird die Versammlungsfreiheit explizit einer staatlich kontrollierten Freiheit unterworfen, indem Freiheit abhängig gemacht wird von staatlicher Ordnung:

> »Aber der Grundbegriff unserer Freiheit, die Voraussetzung unserer freiheitlichen Betätigung ist doch der demokratische Staat, die Demokratie selbst. Die Vergangenheit hat es uns gelehrt, und die Zukunft droht es uns zu lehren, dass jede Freiheit nur ein leerer Wahn ist, wenn nicht die Fundamente in einer freien Demokratie gewährleistet sind. In diesem Zusammenhang komme ich zu der Auffassung, dass dieses Gesetz ein wertvolles Mittel zur Sicherung und Begründung der Demokratie und der demokratischen Freiheit und damit der freien Entfaltung der Menschen innerhalb dieses Staates ist« (ebd.).

Dieser Argumentation schließt sich in Laufe der Debatte auch das Innenministerium an und stellt fest, dass »es eine schrankenlose Freiheit nicht gibt. […] Es gibt keine Freiheit ohne Bindungen« (1953: 12853). Zentral bleibt die staatliche Kontrolle. Das Ministerium argumentiert, dass je großzügiger das Grundgesetz für persönliche Rechte eintritt, deren Ausübung um so mehr kontrolliert und eingeschränkt werden muss, um Missbrauch zu verhindern. Der »Missbrauch demokratischer Freiheiten« ist neben der demokratischen Erziehung das zweite zentrale Problem für das Innenministerium mit Blick auf die Versammlungsfreiheit (ebd.).

Die Freiheit der Versammlung

Doch gegen diesen Sicherheitsdiskurs entwickelt sich auch Kritik. So stellt die Zentrumspartei fest: »Das ist ein kleines Strafgesetzbuch für sich, und es ist etwas merkwürdig, daß wir heute so außerordentlich viele Strafbestimmungen zum Schutze der Demokratie, der demokratischen Funktionen und der demokratischen Einrichtungen nötig zu haben glauben« (1950: 3130). Ein Grund für diese Kritik ist die Skepsis gegenüber Polizei und Gerichten aufgrund der Erfahrung ihrer Willkür in Nationalsozialismus (ebd.).

Die BP plädiert darüber hinaus für mehr Vertrauen gegenüber den Bürger*innen und kritisiert insbesondere die Möglichkeit der Polizei präventiv wirken zu können, beispielsweise durch Verbote (ebd.: 3128): »Ich würde darin mehr als einen zufälligen Akt, ich würde darin einen Beweis für ein Vertrauen in das demokratische Verhalten unserer Bevölkerung erblicken, und Vertrauensbeweise, meine Damen und Herren, lohnen sich!« (ebd.).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4.3.2.4 Sonderdiskurs der KPD

Die KPD erweitert den Debattenraum deutlich. Sie spricht nicht lediglich über das Problem der Versammlungsfreiheit in der Bundesrepublik, sondern ordnet die Entwicklungen in internationale Zusammenhänge ein. Sie sieht die legislativen Entwicklungen als Teil des Kampfes um die Frage der Wiedervereinigung, der Remilitarisierung oder dem Einfluss der Alliierten auf die bundesdeutsche Politik (1950: 3129, 1953: 12854ff.). Die Frage der Versammlungsfreiheit kann aus diesem Blickwinkel nicht losgelöst von geopolitischen Entwicklungen diskutiert werden. Die KPD sieht in dem Gesetzesentwurf ein polizeiliches Gesinnungsstrafrecht. Sie bezeichnet das Gesetz als »Hilfe für die Reaktion« (1950: 3129) und als Einschränkung der Meinungsfreiheit, die sich vor allem »gegen die fortschrittlichen Kräfte in unserem Lande richtet« (ebd.). Sie kritisiert insbesondere die polizeilichen Befugnisse: »Wir können nicht darüber hinwegsehen, dass das vorliegende Gesetz die Grundrechte einschränkt und dass nach diesem Gesetz die Polizei bestimmt, was eine ordentliche freiheitliche demokratische Versammlung ist« (ebd. 3130). Die KPD sieht daher in dem Gesetz vor allem eine »Faschisierung des Staatsapparats« (1953: 12853), bzw. ein »faschistische[s] Ausnahmegesetz« (ebd.), dass vor allem der Vorbereitung der Aufrüstung und der Friedhofsruhe nach innen diene und sieht darin die Verwirklichung amerikanischer Wünsche (ebd. 12889f.).

4.3.2.5 Zwischenfazit

Die Frage der Versammlungsfreiheit war Anfang der 1950er Jahre noch hoch umstritten. Auf der einen Seite erscheinen Kundgebungen und Demonstrationen als eine Erweiterung des parlamentarischen Raums, auf der anderen Seite als sein gefährlicher Gegenpart. Die Selbstbestimmung von Bürger*innen und die Durchsetzung ihrer Interessen spielt so gut wie keine Rolle. Vielmehr werden Protestversammlungen, wenn nicht gar als Gefahr, lediglich als Ort der staatlichen Erziehung zu guten Staatsbürger*innen betrachtet. Der Gedanke eines eigenständigen demokratischen Raums jenseits der Parlamente erscheint noch nicht. Stattdessen werden Protestversammlungen von vielen Abgeordneten noch mit Argwohn und Ablehnung gesehen, die in ordnungsgemäße Bahnen gelenkt werden müssen. Hauptziel bleibt die Festigung staatlicher Institutionen. Gibt es auch Kritik am polizeilichen Charakter des Gesetzes, wird die grundlegende Notwendigkeit der staatlichen Kontrolle nicht in Frage gestellt. Versammlungen bleiben in das Gefüge staatlicher Institutionen eingeordnet und dem Parlament untergeordnet. Das Ideal der demokratischen Erziehung durch Versammlungen wird von allen Parteien hochgehalten.

Das in der Theorie dargelegte Verständnis von Protestversammlungen als eigene, entgrenzende und auch über die staatliche Ordnung hinausreichende und gerade dadurch demokratische Form des politischen Handelns spielte in der Debatte der 50er Jahre keinerlei Rolle. Auch die Idee der Versammlungsfreiheit als Grundrecht gegen den Staat war damals folgerichtig noch nicht präsent. Fürsorgliche Subjekti-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

vierung oder allein freie Entfaltung der Persönlichkeit waren damals nicht einmal Diskussionspunkte. Protestversammlungen waren lediglich Orte der Gefahr für die staatliche Ordnung oder Raum für angeleitete Erziehung durch Parlamentarier*innen.

Lediglich die KPD fällt aus diesem breit geteilten Diskurs hinaus, wenn sie das Versammlungsgesetz in den Kontext geopolitischer Debatten einordnet und darin vor allem ein Gesinnungsstrafrecht erblickt. Für die KPD ist das Gesetz vor allem ein Instrument der politischen Repression gegenüber der kommunistischen Opposition.

In den späteren Debatten wird sich zeigen, dass Protestversammlungen mehr Selbstständigkeit zugesprochen wird. Dabei wird jedoch die Frage nach der demokratischen Persönlichkeitsentwicklung durch Versammlungen immer mehr in den Hintergrund treten, andere Funktionen von Protestversammlungen gewinnen an Bedeutung. Doch zunächst passiert auf legislativer Ebene lange nichts und das, obwohl sich das Protestgeschehen in Deutschland deutlich verändert.

4.3.3 Die juridische Weiterentwicklung der Versammlungsfreiheit

Protestversammlungen waren zu Beginn der Bundesrepublik überwiegend von Parteien, Gewerkschaften und großen Verbänden hierarchisch organisiert, ganz in Sinne des Bundesversammlungsgesetzes. Doch bereits Ende der 1950er Jahre zeigten die sogenannten »Halbstarken-Krawalle« von randalierenden Jugendlichen auch das Potential spontaner Protestversammlungen (Gassert 2018: 78ff.; Kraushaar 2020). Dieser Drang Richtung Spontaneität und flacheren Hierarchien hat mit der Zeit immer mehr Bedeutung gewonnen. Auf die »Halbstarken-Krawalle« folgten die »Schwabinger Krawalle«, die sich in Folge einer Festnahme von Straßenmusikanten entwickelten (Sturm 2021). Die 68er und ihre Spontis sind sicherlich mittlerweile berühmt (Gassert 2018: 103ff.).

Beteiligte, Strukturen und Formen von Protestversammlungen veränderten sich. In den 70er finden »wilde« Streiks ohne gewerkschaftliche Führung, überwiegend von migrantischen Arbeiter*innen, statt (Goeke 2021; Roth 1974: 5ff.). Menschenketten, Besetzungen und Blockaden werden zum festen Bestandteil des Protestrepertoires in der Umwelt- und Anti-Atomkraft-Bewegung. Immer wieder kommt es dabei auch zu heftigen Konfrontationen zwischen Polizei und Protestierenden (Gassert 2018: 131ff.; Gaumer 2021b, 2021a; Mecking 2020a). Doch das Bundesversammlungsgesetz bleibt davon weitestgehend unberührt. Es werden keine umfassenderen Änderungen vorgenommen.

Dennoch kann davon gesprochen werden, dass auch Protestversammlungen in Deutschland eine rechtssetzende Kraft entfaltet haben, wie von der feministischen Theorie besprochen. Zum einen selbstverständlich durch das Handeln in Protestversammlungen und die faktische Veränderung des Möglichen. Zum anderen re-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

agierte die Polizei darauf in ihrem Vorgehen. Deeskalative Maßnahmen, differenzierendes Eingreifen und aktive Pressearbeit zur Erklärung des eigenen Handelns gewannen an Bedeutung. Protestversammlungen wurden nicht mehr per se als eine Störung der Ordnung betrachtet, der mit harter Hand begegnet werden müsse, ohne jedoch den Kontrollanspruch und damit das Eskalationspotential aufzugeben (Sturm 2020). Letzten Endes führten dennoch beide Bewegungen, von den Protestierenden in der Veränderung der Form von Protestversammlungen und seitens des Staates durch Reformen des Polizeihandelns als Reaktion auf die Protestierenden, zur Festschreibung eines neuen Versammlungsrechts (Bürger 2022b: 33f.; Mecking 2020b: 10ff.; Winter 1998a). Allerdings geschah dies nicht durch den Bundestag, sondern durch das Bundesverfassungsgericht.

Eine Vielzahl von Verwaltungs- und Amtsgerichtsurteilen, inklusive ihnen übergeordneter Instanzen, sorgen beständig für eine Art widerspruchsvolles Gewohnheitsrecht bei Versammlungen. Sowohl Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in Nachgang einer Versammlung als auch deren Durchführung in Vorhinein sind immer wieder Gegenstand juristischer Entscheidung. Allein aufgrund der schieren Anzahl lassen sich diese nicht mehr überblicken. Zudem sind sie dadurch gekennzeichnet, dass sie durchaus in Widerspruch zueinanderstehen können. Während ein Versammlungsverbot vor einem Gericht Bestand haben kann, kann dieses vor einem anderen für rechtswidrig erklärt werden.

Erst Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bieten Orientierungspunkte für alltägliche Gerichtsentscheidungen.[12] Es soll an dieser Stelle ein kurzer Überblick über die zentralen Inhalte dieser Rechtsprechung anhand von wichtigen Urteilen gegeben werden, da ohne sie die Debatten um die Landesversammlungsgesetze kaum nachzuvollziehen sind.

Ein zentraler Bruch im staatlichen Verständnis von Protestversammlungen war der Brokdorf Beschluss von 1985 (1 BvR 233, 341/81). Gegenstand des Urteils war ein pauschales Verbot von Demonstrationen am Bauplatz eines geplanten Atomkraftwerks in Brokdorf. Das Bundesverfassungsgericht nutzte die Entscheidung über die Legitimität des Verbots, um sich erstmalig grundsätzlich zur Versammlungsfreiheit zu äußern. Mit diesem Urteil werden Protestversammlungen in ihrer Eigenständigkeit gestärkt. Zunächst betont das Gericht die konstituierende Bedeutung von Versammlungen für die Demokratie:

> »In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die sich bislang mit der Versammlungsfreiheit noch nicht befaßt hat, wird die Meinungsfreiheit seit langem zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens gezählt. Sie gilt als unmittelbarster Ausdruck der

12 Auch das Bundesverfassungsgericht entscheidet anhand von konkreten Einzelfällen. Daraus abgeleitete Grundsätze müssen immer wieder neu interpretiert und angewandt werden.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> menschlichen Persönlichkeit und als eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt, welches für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend ist; denn sie erst ermöglicht die ständige geistige Auseinandersetzung und den Kampf der Meinungen als Lebenselement dieser Staatsform (vgl. BVerfG 7, 198 [208]; 12, 113 [125]; 20, 56 [97]; 42, 163 [169]). Wird die Versammlungsfreiheit als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe verstanden, kann für sie nichts grundsätzlich anderes gelten« (1 BvR 233, 341/81).

Dabei werden Protestversammlungen jedoch nicht nur verstanden als kommunikatives Mittel der Meinungskundgabe, sondern auch als Element der politischen Teilhabe und Persönlichkeitsentfaltung: »Indem der Demonstrant seine Meinung in physischer Präsenz, in voller Öffentlichkeit und ohne Zwischenschaltung von Medien kundgibt, entfaltet auch er seine Persönlichkeit in unmittelbarer Weise« (ebd.). Um diese Funktion erfüllen zu können werden Organisator*innen große Gestaltungsfreiheiten zugesprochen. Sie legen Ort, Zeit, Form und Inhalt fest. Dadurch dienen Protestversammlungen der Entwicklung demokratischer Persönlichkeit und Gemeinschaftsbildung:

> »In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, wobei die Teilnehmer einerseits in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umganges miteinander oder die Wahl des Ortes – in eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen« (ebd.).

Daraus leitet das Bundesverfassungsgericht auch den Grundsatz der Staatsfreiheit ab. Nur so könnten Protestversammlungen ihre Funktion als »politische[s] Frühwarnsystem« erfüllen: »Demonstrativer Protest kann insbesondere notwendig werden, wenn die Repräsentativorgane mögliche Mißstände und Fehlentwicklungen nicht oder nicht rechtzeitig erkennen oder aus Rücksichtnahme auf andere Interessen hinnehmen« (ebd.). Diese Funktion fasst das Gericht in sicherlich berühmtesten Satz des Urteils zusammen:

> »›Sie bieten … die Möglichkeit zur öffentlichen Einflußnahme auf den politischen Prozeß, zur Entwicklung pluralistischer Initiativen und Alternativen oder auch zu Kritik und Protest …; sie enthalten ein Stück ursprünglichungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

geschäftiger Routine zu bewahren‹ (Hesse, aaO, S. 157; übereinstimmend Blumenwitz, a.a.O. [132f.])« (ebd.).[13]

Aufbauend auf dieser Betonung der Versammlungsfreiheit, setzt das Gericht staatlichem Handeln enge Grenzen. Schleppende Vorkontrollen, die die Teilnahme an Versammlungen erschweren, werden genauso untersagt wie »exzessive Observationen und Registrierungen« (ebd.). Auch die Verletzung der Anzeigepflicht sei kein automatischer Verbotsgrund und Spontanversammlungen müssten prinzipiell ermöglicht werden. Allgemein dürfen Versammlungen nur verboten oder aufgelöst werden, wenn mildere Mittel wie Verfügungen nicht genügen. Um Verbote zu vermeiden, schreibt das Bundesverfassungsgericht zudem staatlichen Behörden die Pflicht zur Kooperation mit Veranstalter*innen vor. Die Organisator*innen von Protestversammlungen haben hingegen nicht die Verpflichtung sich kooperativ zu verhalten. Sie müssen lediglich auf einen friedlichen Verlauf hinwirken. An diesen Grundsatz anschließend stellt das Bundesverfassungsgericht aber auch fest, dass gewaltvolles Handeln von Einzelnen oder Gruppen innerhalb einer Versammlung nicht automatisch dazu führen darf, dass friedlichen Teilnehmer*innen die Möglichkeit zu Protest genommen wird.

Damit schreibt das Bundesverfassungsgericht erstmals der Versammlungsfreiheit eine hohe eigenständige und staatsferne Bedeutung für die Demokratie zu und setzt staatlichem Handeln in Umgang mit Protestversammlungen enge Grenzen. In der Folge verändert sich tatsächlich polizeiliches Handeln gegenüber Protestversammlungen.[14] Doch kann die Reform als ambivalent beschrieben werden. So setzen sich auf der einen Seite zwar die Grundsätze Deeskalation, Verhältnismäßigkeit, Kooperation, Differenzierung und Transparenz in polizeilichen Umgang mit Protestversammlungen weitestgehend durch (Bürger 2022b: 34). Auf der anderen Seite verändern sich damit aber auch die Ansprüche an die Polizei. Die Tendenz zur Spezialisierung beginnt, womit der Grundstein für eine spezialisierte Demonstrationspolizei gelegt ist, die, wie in Kapitel 4.2.3. bereits beschrieben, heute immer wieder durch Eskalation und Gewalt auffällt. Zudem zeigen sich bereits damals die Widersprüche zwischen den Staatsapparaten. Die damalige Bundesregierung reagiert auf das Urteil mit Einschränkungen in Versammlungsrecht, durch die Einführung des Verbots von Vermummung und Schutzbewaffnung sowie der Verschärfung versammlungsrelevanter Strafrechtsparagrafen, wie dem Landfriedensbruch (Schröder 2020: 91ff.).

Dieser Kampf zwischen den Staatsapparaten, zwischen einer liberalen Auslegung des Verfassungsgerichts und eher beschränkenden Handeln durch Parlamente

13 In der Regel wird bei der Betrachtung vernachlässigt, dass dieser berühmte Satz selbst nur ein Zitat aus einem Rechtskommentar ist, was noch einmal deren Bedeutung unterstreicht.

14 Für einen Überblick siehe (Winter 1998a).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und Regierungen zieht sich bis heute fort, wie wir anhand der Debatten um die Landesversammlungsgesetze sehen werden. Dabei sollte zudem nie vergessen werden, dass gleichwohl der Brokdorf Beschluss bis heute die politischen Debatten prägt, dieser jederzeit revidierbar ist. Die angebliche »Magna-Charta für Versammlungslagen« in Deutschland (Bürger 2022b: 33), steht noch immer auf den wackligen Füßen gesellschaftlicher Machtverhältnisse.

In den folgenden Jahren hat das Bundesverfassungsgericht in weiteren Fällen einige Grundsätze des Brokdorf Beschlusses weiter präzisiert. Die Urteile zeigen dabei ein Schwanken zwischen freiheitlicher Auslegung der Versammlungsfreiheit und der Notwendigkeit von Beschränkungen. So wurde die Möglichkeit von Eilversammlungen als dritte Kategorie neben angezeigten Versammlungen und anzeigefreien Spontanversammlungen geschaffen, wenn Anzeigefristen sonst die Durchführung der Versammlung oder ihren Zweck behindern würden (1 BvR 850/88). Darüber hinaus wurden auch Blockaden als legitimes, wenn auch nicht straffreies Mittel von Protestversammlungen anerkannt (1 BvR 1190/90, 2173/93, 433/96). Zudem wurde in Fraport-Beschluss[15] festgelegt, dass Versammlungen auch auf privaten Flächen ermöglicht werden müssen, wenn diese dem öffentlichen kommunikativen Verkehr dienen und sich überwiegend in öffentlicher Hand befinden (1 BvR 699/06).

Neben diesen Entscheidungen, welche die Versammlungsfreiheit stärken und erweitern, hat das Gericht jedoch auch Grenzen gezogen. So hat es in Auseinandersetzung mit rechtsradikalen Demonstrationen festgehalten, dass Gesinnung und politische Meinung zwar keine Rolle bei Verboten spielen dürfen und Beschränkungen nicht möglich sind, lediglich auf Grundlage der Verletzung von herrschenden sozialen und ethischen Auffassungen. Allerdings seien Beschränkungen sehr wohl möglich bei aggressivem, provokativem und einschüchterndem Verhalten, das Gewaltbereitschaft demonstriere, oder wenn historisch bedeutsame Orte oder Tage zur Verletzung von sittlichem Empfinden für Versammlungen gewählt würden, beziehungsweise diese in Gesamtgepräge direkt an die Riten des Nationalsozialismus anknüpften (1 BvQ 19/04; 1 BvR 2150/08). In dieser Linie steht auch die Legitimation von präventivem Polizeihandeln selbst bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn Straftaten, wie beispielsweise Holocaustleugnung, mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten seien (1 BvR 23/94).

Zuletzt hat das Gericht beschlossen, dass Maßnahmen gegen eine größere Gruppe von Straftäter*innen auch friedliche Demonstrant*innen betreffen können, solange dies nur in geringer Zahl geschieht und ohne Aufschub versucht

15 Im Fraport-Verfahren wurde konkret darüber geurteilt, ob eine Versammlung im Flughafen von Frankfurt a.M. gestattet werden muss, oder generell verboten werden kann aufgrund der privaten Eigentumsform.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

wird, diesen Einzelnen sowie dem friedlichen Rest der Versammlung die weitere Durchführung der Demonstration zu ermöglichen (1 BvR 289/15).

In Loveparade-Beschluss[16] wurden politische Versammlungen zudem von anderen Arten der Zusammenkünfte abgegrenzt und die Anwendung eines engen Versammlungsbegriffs als legitim begründet. Dabei wird festgelegt, dass die Zurschaustellung eines Lebensgefühls oder Spaß und Unterhaltung nicht unter den Schutz der Versammlungsfreiheit fallen (1 BvQ 28/01). In Grunde handelt es sich hierbei um eine verfassungsrichterliche Rechtsprechung zur Begrenzung des politischen Raums.

Es zeigt sich, dass das Bundesverfassungsgericht insbesondere zwischen 1953 und 2008 zentral war für die rechtliche Erweiterung der Versammlungsfreiheit. Es hat wichtige Grundsätze festgeschrieben, die Bedeutung von Protestversammlungen für Demokratie unterstrichen und ihnen dabei eine Eigenständigkeit abseits des Staates zugesprochen. Die Versammlungsfreiheit wurde endgültig von der Fixierung auf staatliche Apparate gelöst. Protestversammlungen dienen der Meinungsbildung und Kommunikation ebenso wie der Persönlichkeitsentwicklung und Gemeinschaftsbildung. Dabei genießt die Versammlungsfreiheit jedoch keine unbegrenzte Geltung. Sowohl ihrer Form als auch ihrem Inhalt nach wurden ihr Grenzen gesetzt.

Dabei hat die Einzelfallrechtsprechung des Gerichts auf das Handeln von Protestierenden reagiert. Insbesondere die Erweiterungen der Versammlungsfreiheit wurden durch grenzüberschreitendes Handeln provoziert, welches zu einer nachträglichen Anerkennung bestimmter Protestpraktiken geführt hat (Schröder 2020). Es zeigt sich an dieser Stelle beispielhaft, wie sich gesellschaftliche Konflikte in das Handeln von Staatsapparaten übersetzen.

Der staatliche Blick auf Protestversammlungen wurde in dieser Phase durch juristische Apparate bestimmt. Ausgelöst durch die Föderalismusreform, wird seit 2008 die Versammlungsfreiheit auch wieder parlamentarisch grundlegend diskutiert. Wie reagieren die Landesparlamente auf die jahrzehntelange Rechtsprechung des Gerichts und veränderte Protestformen? Welche Vorstellungen und Erwartungen von Versammlungen zeigen sich aktuell in den parlamentarischen Debatten von Bayern, Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen?

16 Im Loveparade-Beschluss wurde entschieden, dass die Musikparade *Loveparade* nicht als Versammlung im Sinne des Versammlungsrechts zu werten ist, und damit nicht dem Schutz der Versammlungsfreiheit unterliegt.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4.3.4 Die bayerische Debatte – Zwischen demokratischem Freiheitsdiskurs und Versicherheitlichung

Die Debatte in Bayern kann in drei Phasen eingeteilt werden. Sie begann 2008 mit der erstmaligen Verabschiedung eines Landesversammlungsgesetzes. Ganz grundlegend wurde die Bedeutung der Versammlungsfreiheit und die gewünschte Regulierung von Protestversammlungen diskutiert. Allerdings klagten mehrere Parteien, Organisationen und Verbände gegen das Gesetz (Hahnzog und Wächtler 2008). Das Verfassungsgericht setzte nach erster Prüfung einzelne Paragrafen außer Kraft (1 BvR 2492/08). Das Gesetz musste überarbeitet werden. Von diesem richterlichen Zwang der Gesetzesänderung war die zweite Phase der Debatte von 2009 bis 2013 geprägt. 2015 kam es dann zu einer weiteren Debatte und der Rücknahme von vorherigen Reformen. Die Diskussion von 2015 drehte sich vor allem um die Frage, ob Vermummung als Ordnungswidrigkeit oder Straftat eingestuft werden sollte. Da sie sich nicht mit der Versammlungsfreiheit in Ganzen befasst und keine grundlegend neuen Argumentationsmuster auftreten, wird diese letzte Debatte in der Folge nicht dargestellt.

4.3.4.1 Die erste bayerische Debatte – Die Freiheit der Bürger*innen und der Kampf gegen Rechtsextremismus

Bayern hat als erstes Bundesland nach der Föderalismusreform 2006 von der neuen Gestaltungsmöglichkeit der landesrechtlichen Versammlungsgesetzgebung Gebrauch gemacht. Dadurch gab es auch keine Vorbilder oder Orientierungspunkte, abgesehen vom Bundesversammlungsgesetz. Der bayerische Landtag musste einen eigenen Zugang zur Thematik suchen.

Die Debatte war geprägt von großer Eile, da die CSU-Regierung darauf drängte, noch vor den anstehenden Wahlen in Herbst 2008 ein Gesetz zu verabschieden. Aus diesem Grund wurde auch der Wunsch nach einer Anhörung von betroffenen Verbänden und Organisationen in zuständigen Fachausschuss von der Regierungspartei abgelehnt (DRS 15/10485). Dennoch kann von einer regen Beteiligung der Zivilgesellschaft gesprochen werden, sowohl durch große Protestversammlungen (Protest Muenchen 2008) als auch in Form einer Petitionskampagne. Aussagen aus den Petitionen gegen das geplante Gesetz wurden durch die Opposition, insbesondere Bündnis 90/Die Grünen (Grüne), in die parlamentarische Debatte getragen.

Neben diesen direkten Auseinandersetzungen um das Versammlungsgesetz prägte ein weiteres politisches Thema die Debatte; das 2003 vorm Bundesverfassungsgericht gescheiterte Verbotsverfahren gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) (2 BvB 1/01). So wurde das Versammlungsrecht in der Diskussion immer wieder verbunden mit dem Kampf gegen Rechtsradikalismus, insbesondere unter Bezug auf den jährlichen Gedenkmarsch an Hitler-Stellvertreter Rudolf Heß in Wunsiedel (Schuhmacher 2021b). Zudem spielten auch weitere

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

große Protestversammlungen eine Rolle, wenngleich in untergeordneter Form, wie beispielsweise die tagelangen Proteste gegen den G8-Gipfel in Heiligendamm 2007 (Weidner 2008) oder die jährlichen Demonstrationen gegen die Münchner Sicherheitskonferenz (Fischer 2007).

In der Debatte zeigt sich eine klare Trennung zwischen der CSU-Regierung und der Opposition aus Grünen und SPD. Während die Opposition die Freiheit der Bürger*innen und ihr Recht auf Protestversammlungen in den Vordergrund stellt, behandelt die Regierung Protestversammlungen in erster Linie als Problem der Sicherheit. Bereits in der Gesetzesbegründung würdigt die Regierung zwar die elementare Bedeutung der Versammlungsfreiheit für ein demokratisches Gemeinwesen und strebt an, die Rechtsweiterentwicklung durch das Bundesverfassungsgericht in Gesetzesform zu bringen. Doch geht sie in der Folge vor allem auf Möglichkeiten der Einschränkungen von Protestversammlungen ein. Explizit stellt sie rechtsextremistische und linksextremistische Protestversammlungen[17] ebenso in den Mittelpunkt, wie das Problem der Gewalttäter (Bayerischer Landtag 2008d). Dieser grundlegende Konflikt zwischen der freien Gestaltung von Protestversammlungen und ihrer Wahrnehmung als Bedrohung von Sicherheit und Ordnung zieht sich durch die gesamte Parlamentsdebatte.

4.3.4.1.1 Raum

Nach der zentralen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Eigenständigkeit von Protestversammlungen nicht mehr in Frage gestellt. In der bayerischen Debatte werden Protestversammlungen allerdings weniger als Möglichkeit der Politisierung, beziehungsweise der Schaffung von Öffentlichkeit debattiert, sondern als Ort innerhalb einer bereits existierenden öffentlichen Sphäre. So betonen die Grünen: »Wir wollen ein Versammlungsrecht, das es den Bürgerinnen und Bürgern wirklich ermöglicht, auf Missstände in der Öffentlichkeit aufmerksam zu machen« (Bayerischer Landtag 2008a: 8504).[18]

17 Das Konzept des Extremismus und die damit verbundene Extremismustheorie ist zu kritisieren: »Es führt nicht zu neuen Erkenntnissen, es verhindert sogar differenzierte Einsichten in die komplizierte Welt gesellschaftlich-politischer Sachverhalte. Denn der Extremismusbegriff beruht auf zweifelhaften Annahmen, zwängt völlig unterschiedliche Untersuchungsobjekte in eine Schublade, betreibt Schwarz-Weiß-Malerei und wird auch durch seine Eindimensionalität der komplexen Wirklichkeit nicht gerecht. Daher zählt das Extremismuskonzept auch nicht zum Standard sozialwissenschaftlicher Forschung« (Stöss 2015). Dennoch nutze ich die Begriffe hier, da sie von den Parteien genutzt werden und auch Aufschluss geben über ihr Demokratieverständnis.

18 Da in diesem Kapitel alle Zitate aus Protokollen des Bayerischen Landtags stammen, wird in der Folge auf die Angabe des Autors verzichtet.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Daneben wird bereits 2008 von den Grünen das Problem des Schrumpfens des öffentlichen Raums und damit verbundenen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit thematisiert:

> »Die Versammlungsfreiheit erfährt auch zunehmend Einschränkungen durch die immer weitergehende Privatisierung öffentlicher Räume. Durch die privatrechtliche Wertung der Eigentumsverhältnisse an Flughäfen oder an Bahnhöfen – mit großem Umgriff –, in Fußballstadien oder in Einkaufszentren wird die Versammlungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger und ihre Möglichkeit, auf Missstände aufmerksam zu machen, empfindlich eingeschränkt« (ebd. 8502).

4.3.4.1.2 Zeit

Alle Fraktionen sehen in Bezug auf die zeitliche Struktur von Protestversammlungen diese als Moment des Bruchs mit den parlamentarischen Verfahren, damit zugleich jedoch als deren Ergänzung.

Insbesondere die SPD und die Grünen wollen den spontanen Charakter von Protestversammlungen stärken. Daher stehen die Grünen einer Anzeigepflicht kritisch gegenüber und betonen die Notwendigkeit der Möglichkeit von Spontanversammlungen (ebd.). Eine eigene Gestaltungsmacht erhalten Protestversammlungen jedoch nicht. Sie sind eher Korrektiv und Signal als selbst gestaltend. Die Grünen sehen Protestversammlungen zum einen als »wichtiges Korrektiv gegenüber der Macht der Medien« (ebd.). Zum anderen dienen sie als Anzeiger für gesellschaftliche Missstände gegenüber dem Parlament: »Sie müssten den Menschen also eigentlich dankbar sein, dass sie Ihre Arbeit machen, dass sie Sie darauf aufmerksam machen, wo Missstände sind« (2008c: 9447). Die eigentliche Handlungsmacht wird jedoch wiederum den Parlamenten zu geschrieben, gleichwohl auch die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für gesellschaftliche Minderheiten thematisiert wird: »Die Versammlungsfreiheit brauchen diejenigen, die nicht in Lobbygruppen organisiert sind. Die Versammlungsfreiheit dient denen und muss denen dienen, die nicht über eine besondere Macht verfügen« (2008b: 8574). Sie heben auch hervor, dass es der Sinn von Protestversammlungen sei zu stören und sehen in der Folge auch Blockaden und zivilen Ungehorsam als legitime Protestformen an (2008c: 9429): »Sie wollen nicht, dass die Bürger und Bürgerinnen protestieren, es sei denn, es passt der CSU in den Kram. Protest kann aber nie gefällig sein. In Protest ist per se eine Störung angelegt; denn sonst wäre es kein Protest, sondern ein Kaffeekränzchen. Protest bedeutet aber, dass der Bürger ein Mittel in Anspruch nimmt, das oft das letzte ihm verbliebene Instrument ist« (ebd.: 9418).

Die Grünen sind davon überzeugt, dass Demonstrationen, gerade auch wenn sie stören, die Identifikation mit dem demokratischen Gemeinwesen stärken, indem sie Regierungen in Handeln unter Druck setzen (ebd.: 9446). Es wird die Beschreibung von Protestversammlungen als Bruch par excellence erkennbar. Sie sollen stö-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ren, aufrütteln und auf Missstände hinweisen. Am Ende läuft die Argumentation jedoch zentral darauf hinaus, die Regierungen zum Handeln zu drängen. Die gesellschaftliche Gestaltungsmacht bleibt in parlamentarischen Verfahren und dem Handeln der Regierung verortet.

Auch die SPD betont das spontane Moment von Versammlungen, das mit dem Rhythmus parlamentarischer Demokratie breche: »Sie [die Regierung; T.V.] halten Spontaneität offensichtlich für Teufelswerk. Wir glauben, sie ist notwendig. Das ist gelebte Demokratie; Spontanreaktionen muss man zulassen. Nach unserer Meinung verhindern Sie das mit Ihrem Gesetz« (ebd.: 9426). Die Versammlungsfreiheit macht für die SPD »Demokratie sichtbar und glaubwürdig«, sowie »Volkssouveränität praktizierbar« (ebd.: 9404), da das Volk so seinen Willen ausdrücken kann (ebd.). Sie sei die »Pressefreiheit des kleinen Mannes« (ebd.: 9430) und Ort demokratischer Meinungsbildung neben Parteien, Verbänden und Zeitungen (ebd.: 9408).

Parallel zeigt sich jedoch die Tendenz, diese noch stärker als die Grünen an institutionalisierte Verfahren zu binden. So wird ähnlich wie in der Debatte der 1950er Jahre auf den erzieherischen Effekt der Partizipation verwiesen: »Wir glauben, Demokratie und die Erziehung zur Demokratie muss angstfrei erfolgen und darf nicht unter Reglementierung gestellt werden, die Spontaneität und die Pflege von Demokratie behindert« (ebd.: 9426). Versammlungen sind für sie ein »Ort des Lernens und des Erfahrens von Politik und politischer Teilhabe junger Menschen« (ebd.: 9433). Sie sehen explizit eine Verbindung zwischen Bevölkerung und parlamentarischen Parteien, die durch Versammlungen hergestellt werden soll: »Eine lebendige Demokratie ist auf die Kommunikation zwischen der in Staat organisierten Gesellschaft, ihren Gruppen und den Repräsentanten der öffentlichen Gewalt angewiesen« (ebd.: 9408). Der Regierung wirft sie hingegen vor, Protestversammlungen nur als Risiko zu sehen: »Wenn man ihren Gesetzentwurf durchliest, muss man zu dem Eindruck kommen, dass nach ihrer Grundüberzeugung Versammlungen potenzielle Störungen der öffentlichen Sicherheit sind« (2008b: 8573).

Das Zitat verweist bereits darauf, dass auch die CSU Protestversammlungen als einen Bruch mit parlamentarischen Abläufen betrachtet, diesen jedoch versucht durch die Gesetzgebung einzufangen. Auch die CSU und das von ihr geführte Innenministerium sehen Demonstrationen als »Ausdruck einer selbstbewussten Bürgerschaft, die sich auch in der Öffentlichkeit zu Wort meldet und ihre Belange zu Gehör bringen will« (2008a: 8505). Diese Freiheit muss dabei aus dieser Perspektive nicht gegen den Staat verteidigt werden, sondern ist ein Recht, dass durch den Staat geschützt und zur Geltung gebracht wird. Erst der Staat schafft die Versammlungsfreiheit: »Zum einen bedarf die Versammlung selbst unter Umständen des Schutzes – das weiß man manchmal vorher, manchmal weiß man es nicht genau, es ist jedenfalls nicht möglich, Versammlungen schutzlos sich selbst zu überlassen. Zum anderen bedürfen unter Umständen auch Dritte des Schutzes vor Übergriffen aus einer Versammlung heraus« (2008c: 9451).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Als einzige Partei in dieser Debatte geht zudem die CSU auf die Geschichtlichkeit des Versammlungsrechts selbst ein und die umkämpfte Vergangenheit der Versammlungsfreiheit. Wird die Versammlungsfreiheit in der Demokratie zwar durch den Staat garantiert, erkennt die CSU jedoch auch an, dass die Versammlungsfreiheit selbst und mit ihr die Demokratie gegen Formen von Staatlichkeit erstritten werden mussten: »Ein modernes und gutes Versammlungsrecht ist ein Kernstück einer demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaft. Dieses Recht – das wissen historisch Interessierte – ist hart erkämpft worden. Ich erinnere an das Jahr 1848, an den Vormärz und an das Hambacher Fest« (2008b: 8574).

4.3.4.1.3 Subjektivierung

Die Debatte in Bayern 2008 ist durch zwei große Debattenstränge in Bereich der Subjektivierung geprägt. Auf der einen Seite wird darüber debattiert auf welche Subjekte sich ein Versammlungsgesetz fokussieren sollte, sprich welche Protestakteur*innen den zentralen Bezugspunkt für ein Versammlungsgesetz bilden sollten. Auf der anderen Seite wird diskutiert, wie die angestrebten Ziele von Versammlungen und deren Teilnehmer*innen gesetzlich geregelt sein sollten. Bei beiden Fragen nehmen die Fraktionen unterschiedliche Positionen ein. Sie verbindet jedoch eine Perspektive auf die Versammlungsfreiheit, welche diese als kollektives Grundrecht betrachtet.

Große Unterschiede ergeben sich zunächst bei der Frage, welche Protestierenden durch ein Gesetz adressiert werden sollten. Hier zeigt sich am deutlichsten das Moment und die Art der Anrufung bei Versammlungen. Bei der CSU lassen sich drei zentrale Akteur*innen von Versammlungen erkennen. Polizei- und Verwaltungsbehörden, gute Demonstrant*innen und böse Extremist*innen. So kritisiert die CSU, dass die Arbeit der Polizei und Behörden nicht genug gewürdigt würde (2008c: 9412). Daneben nehmen sie eine klare Unterscheidung zwischen guten und schlechten Demonstrant*innen vor (ebd.: 9416ff.):

> »[D]er von der Staatsregierung vorgelegte Gesetzentwurf [gewährt] denen ein umfassendes Versammlungs- und Demonstrationsrecht, die im Rahmen unserer Rechts- und Verfassungsordnung friedlich für ihre Interessen demonstrieren wollen. Wer allerdings glaubt, unter dem Vorwand der Versammlungsfreiheit verfassungsfeindliches Gedankengut verbreiten oder Gewalt ausüben zu können, dem wird dies verboten und das ist gut so. Chaoten und Krawallmacher wollen wir in Bayern nicht und deshalb wollen wir alles unternehmen, Zusammenkünfte solcher Personen bereits im Vorfeld zu verhindern« (ebd.: 9398).

Allerdings nimmt der Diskurs über Extremist*innen deutlich mehr Raum ein. Große Teile der Reden sind geprägt von »Chaoten« und »Extremisten«, die eine »Spur der Verwüstung« nach sich ziehen (2008b: 8574f.). Dabei wird wiederholt Bezug ge-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nommen auf einzelne Demonstrationsereignisse, wie Naziaufmärsche in Gräfenberg oder die Auseinandersetzungen während des G8-Gipfels in Rostock im Jahr 2007.

Die SPD stellt sich diesem Diskurs explizit entgegen. Sie adressiert zwar auch die Problematik rechtsextremistischer und linksextremistischer Demonstrationen (2008c: 9408f.), will diese aber nicht zum Bezugspunkt des Gesetzes machen: »Es geht nicht um ein Versammlungsgesetz ausschließlich gegen Rechtsextremisten und/oder gegen Linksextremisten. Es geht hier um ein Versammlungsgesetz für und gegen alle« (ebd.: 9408).

Die SPD betont, dass die große Mehrzahl der Versammlungen überhaupt kein Problem darstellten und absolut friedlich verliefen. Doch auch diese würden durch das Gesetz erschwert (ebd.: 9456). Das Gesetz der Landesregierung sei »aus dem Blickwinkel der Kreisverwaltungsbehörden und Polizei [geschrieben], nicht aus der Sicht derjenigen […], die ein Grundrecht wahrnehmen wollen und es nach richtigem Verfassungsverständnis auch sollen, wenn diese Demokratie stabil bleiben und von dem Vertrauen ihrer Bürger getragen werden soll« (ebd.: 9410).

Die Grünen eröffnen das weiteste Feld an Akteur*innen von Protestbewegungen, indem sie sowohl auf ihre eigenen Erfahrungen eingehen als auch aus Petitionen zitieren, beispielsweise von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen, Jugendverbänden oder Gewerkschaften. Sie decken eine große Bandbreite von Protestierenden ab (ebd.: 9435ff.). Dabei nehmen sie deren Perspektive ein und stellen sich beispielsweise gegen die Kriminalisierung von antifaschistischen Protestierenden:

> »Schikanen gegen die, die gegen die Rechten auf die Straße gehen, habe ich selber fast jeden Monat in letzten Jahr in Gräfenberg erlebt und mit ansehen müssen. So werden ganz junge Leute aus der Antifa – das sind fast noch Kinder –, die Sie als linke Chaoten bezeichnen, die aber für Freiheit und Demokratie auf die Straße gehen, (Beifall bei Abgeordneten der GRÜNEN) von der Polizei schikaniert, weil sie schwarze Sweatshirts mit Kapuzen tragen und die Polizei sie anhand dieser Kleidung einer Gruppe zuordnet, von der sie glaubt, sie würde etwas Unrechtes tun. Dabei tun auch die nur das, was ihnen zusteht: Sie nehmen ihr Recht auf Versammlungsfreiheit wahr« (ebd.: 9428).

Aus der Verbindung des Verständnisses der Rolle von Versammlungen in der parlamentarischen Demokratie mit den primär adressierten Akteur*innen ergibt sich auch die gewünschte Zielrichtung eines Versammlungsgesetzes und damit die zentrale Handlungsrationalität für staatliche Apparate. Die CSU und das Innenministerium sehen das Gesetz in erster Linie als ein Gesetz zur Verhinderung von Gewalt. Der gesamte Diskurs befasst sich hauptsächlich mit dem Versammlungsrecht als einem Abwehr- und Polizeirecht (2008a: 8505f.):

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> »Wir wollen mit unserem Regierungsentwurf die verfassungsrechtlichen Grenzen in der Tat ausschöpfen, um die Probleme, die von rechtsextremistischen Versammlungen ausgehen, besser bewältigen zu können. Wir wollen als erstes Bundesland auch das bisherige Uniformierungsverbot um ein allgemeines Militanzverbot erweitern, um insbesondere linksextremistische schwarze Blöcke daran zu erinnern, dass das Grundgesetz und unsere Bayerische Verfassung nur friedliche Versammlungen schützen« (ebd.: 8505).

In der Folge kreiert die CSU einen mehrdimensionalen Sicherheitsdiskurs. Zum einen solle das Gesetz die Rechte von Bürger*innen schützen, dies aber insbesondere auch durch den Schutz von Protestierenden »vor Chaoten und Krawallmachern« (2008c: 9402). Zudem bedürften unter Umständen auch Dritte des Schutzes vor Übergriffen aus einer Versammlung heraus (ebd.: 9451). Um dieses Ziel zu verwirklichen, bringe das Gesetz Rechtssicherheit für Behörden, um »Versammlungen in geordnete Bahnen zu lenken« (ebd.: 9397). Dabei werden Versammlungen als teilweise lebensbedrohende Veranstaltungen betrachtet. Die Versammlungsfreiheit müsse nicht vor zu starken staatlichen Eingriffen geschützt werden, sondern durch die Polizei vor den Gefahren unfriedlicher Protestierender: »Aber sie kommen ihrem Auftrag nach, die Versammlungsfreiheit zu schützen und das Recht auf Leben und Unversehrtheit aller Beteiligten an solchen Demonstrationen zu garantieren, solange eine solche Versammlung nicht verboten ist. Vor diesem Hintergrund ist der Vorwurf, wir wollten Versammlungen künftig allgemein erschweren, wirklich grotesk« (ebd.: 9412).

Die Grünen betonen dagegen die Notwendigkeit eines verfassungsbezogenen und liberalen Gesetzes. Ziel müsste ein klar formuliertes und liberal ausgelegtes Gesetz sein, um Einschüchterung und Abschreckung zu verhindern: »Wir müssen verhindern, dass Bürgerinnen und Bürger, die das Versammlungsrecht wahrnehmen wollen, eingeschüchtert oder gar kriminalisiert werden« (2008a: 8501). Wozu ein Versammlungsgesetz hingegen nicht dienen sollte, ist der Kampf gegen unliebsame politische Akteur*innen: »Probleme kann man nicht durch Totschweigen lösen. Gegen den Missbrauch unserer Demokratie durch Neonazis und Rechtsradikale hilft, liebe Kolleginnen und Kollegen nur mehr Demokratie und nicht weniger« (ebd.: 8502). Die lebhafte Debatte scheint entscheidender als Möglichkeiten repressiven Vorgehens. In dem Gesetzesentwurf der Regierung sei dagegen »der Geist eines Polizei- und Überwachungsstaats zu spüren« (2008b: 8574). Die Grünen kritisieren den Gesetzesentwurf als verfassungswidrig (2008c: 9392), »Zeichen gegen die Demokratie« (ebd.) und geprägt von einem »antidemokratische[n] Geist« (ebd.: 9393). Der Entwurf zeige das konformistische Demokratieverständnis der CSU:

> »Ihr Gesetzentwurf ist geprägt von obrigkeitsstaatlichem Denken und von einem antidemokratischen Geist geprägt. Mündige und kritische Bürger gelten

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> Ihnen grundsätzlich erst einmal als suspekt und als Sicherheitsrisiko. Die freie Meinungsäußerung passt Ihnen überhaupt nicht. Freie Versammlungen passen Ihnen auch nicht, wenn dort Kritik an Ihrem Vorgehen geäußert wird. Freie Versammlungen gelten Ihnen in erster Linie als Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und nicht als Grundrecht in unserer Demokratie« (ebd.).

Das geplante Gesetz habe eine abschreckende und einschüchternde Wirkung (ebd.: 9420) und würde so die Demokratie gefährden durch die Förderung von Gleichgültigkeit und Nicht-Einmischen (ebd.: 9396): »Diesen Vorwurf müssen wir Ihnen an dieser Stelle machen. Sie wollen ein Volk von Duckmäusern und Denunzianten schaffen. Genau das wollen wir nicht« (ebd.: 9446). Stattdessen wünschen sie sich ein Gesetz, dass zur Beteiligung an Protestversammlungen ermutigt (ebd.: 9436). Dabei kritisieren die Grünen insbesondere die Bürokratisierung, welche auch kleinen und spontanen Protest erschwere (ebd.: 9423).

Die SPD steht der Grünen Position nahe. Sie betont die hohe Bedeutung für die Demokratie und den wichtigen Stellenwert als Grundrecht. Es brauche Rechtsklarheit und ein allgemein verständliches Gesetz (ebd.: 9421), um die Versammlungsfreiheit zu stärken: »Das Versammlungs- und Demonstrationsrecht muss deshalb im Sinne der allgemeinen Freiheitsvermutung, die unser Grundgesetz und die Bayerische Verfassung prägen, interpretiert werden« (ebd.: 9404).

Die SPD sieht aber auch die Notwendigkeit gegen rechtsradikale Versammlungen vorgehen zu können (2008a: 8504). Sie widmet ebenfalls dem Rechtsradikalismus viel Raum, argumentiert aber, dass bereits genug rechtliche Möglichkeiten in Kampf dagegen vorhanden seien (2008c: 9409f.) und kritisiert den polizeilichen und obrigkeitsstaatlichen Charakter des Gesetzes (2008b: 8572f.). Der Entwurf habe »die Grenze verschoben, und zwar weg vom Schutz der Freiheitsrechte hin zur Formulierung eines praktikablen Polizeigesetzes« (2008c: 9430): »Dieser Gesetzentwurf und – da mag mancher staunen – auch das Gesetz von 1953 beruhen auf der Grundphilosophie, dass der Staat die Ausübung des Versammlungsrechts dulden müsse, aber es nicht wünsche und dass der Gebrauch der Versammlungsfreiheit als potenziell gefährlich gelte, vor der sich der Staat zu schützen habe« (ebd.: 9410).

Insgesamt stehe das Gesetz den Bundesverfassungsgerichtsurteilen entgegen, die in Versammlungen ursprüngliche und unbändige Demokratie sehen, die der CSU schon immer suspekt gewesen sei (2008b: 8537). Dabei verweist die SPD auch auf ein generelles Paradoxon staatlicher Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, ohne dieses abschließend aufzulösen: »Die Begründung des Gesetzes formuliert das Ziel, durch Verschärfung des Versammlungsrechts die Demokratie vor rechtsextremistischen Kundgebungen verteidigen zu wollen. Aber hieraus ergibt sich das Paradoxon, dass die Demokratie gerade durch eine Verhinderung bzw. Beschränkung der Möglichkeiten, am demokratischen Willensprozess teilzuhaben, geschützt werden soll« (2008c: 9434).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4.3.4.2 Die zweite bayerische Debatte – Impulse der Freiheit aus dem Bundesverfassungsgericht

Das erste deutsche Landesversammlungsgesetz hatte nicht lange Bestand. Mehrere Parteien in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen hatten Klage eingereicht beim Bundesverfassungsgericht. Bereits in der 13. Sitzung der neuen Legislaturperiode im Jahr 2009 musste sich der bayerische Landtag erneut mit dem Gesetz befassen. Zunächst ging es nur um die Frage, ob sich das Parlament mit einer Stellungnahme im Verfahren am Verfassungsgericht beteiligen will. Doch zeitgleich entschied das Bundesverfassungsgericht, vorläufig einzelne Paragrafen des Versammlungsgesetzes außer Kraft zu setzen. Das Bundesverfassungsgericht hatte per einstweiliger Anordnung verfügt einige Bußgeldvorschriften auszusetzen und die Maßgaben für die Aufnahme, Auswertung und Löschung von Übersichtsaufnahmen, sowie allgemein Bild- und Tonaufnahmen geändert (1 BvR 2492/08). Aus diesem Grund musste der Landtag das Gesetz noch einmal ausführlicher diskutieren. Die Debatte drehte sich in erster Linie um die Interpretation der Gerichtsentscheidung, insbesondere über Spekulationen über den Ausgang des Hauptverfahrens.

Daran anschließend brachten sowohl die Grünen einen Gesetzesentwurf in die Debatte ein als auch die Regierung Änderungsanträge zum geltenden Gesetz. Diese zweite Phase der Gesetzesdebatte, welche durch einen Liberalisierungsimpuls aus dem Bundesverfassungsgericht gestartet wurde, endete 2010 mit der Änderung einzelner Bestimmungen. Das Gericht hatte bis zur Änderung des Gesetzes in der Hauptsache noch nicht entschieden. Die Änderungen sollten eine Entscheidung des Verfassungsgerichts in der Hauptsache vorwegnehmen, beziehungsweise unnötig machen.

Besonders geprägt war die Debatte von der widersprüchlichen Position der FDP. Diese ist ebenso wie die Freien Wähler (FW) neu in den Landtag eingezogen. Die FDP war an der Klage gegen das Versammlungsgesetz beteiligt, doch regierte nun nach der Landtagswahl gemeinsam mit der CSU. Die Opposition bestand nun aus SPD, Grünen und FW.

Zum Ende der Legislaturperiode haben die Fraktionen von Grünen und SPD 2013 noch einmal einen Gesetzesentwurf für das Versammlungsgesetz eingebracht. Die Debatte ist dabei deutlich ruhiger als in den vorherigen Diskussionen. Die Bedeutung scheint nicht mehr so groß. Das zeigt sich auch daran, dass der Punkt diesmal nicht auf den vorderen Plätzen der Tagesordnung steht. Besonders in den Fokus der Debatte rückt diesmal die Frage des öffentlichen Raums und mögliche Probleme für die Gewerkschaftsarbeit durch das Gesetz, sowie allgemein das Verhältnis zur parlamentarischen Politik. FDP und FW sorgen hierbei für neue Impulse in der Debatte. Die grundlegende Tendenz einer konfrontativen Debatte zwischen Freiheitsdiskurs und Sicherheitsproblem bleibt jedoch bestehen.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4.3.4.2.1 Raum

In das Ende der zweiten Debattenperiode fällt das Fraport-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, welches Versammlungen auf öffentlichen Flächen in privater Hand unter bestimmten Umständen für legitim erklärt (1 BvR 699/06). Aufgrund dieses Urteils wird auch die räumliche Dimension ein zentralerer Aspekt der Debatte. Grüne und SPD fordern, das Urteil direkt in das Gesetz zu integrieren (2013a: 12372, 2013b: 12715). Dabei kritisiert die SPD die Regierung scharf für die Beispiele, welche sie in der Debatte gegen eine entsprechende Regelung heranzieht:

> »Eine weitere Anmerkung zu Ihrer Gartenzwergmentalität, was den öffentlichen Raum angeht. Ich halte es schon für leicht untertrieben, das wichtige Thema des öffentlichen und des privaten Raumes auf den Vorgarten zu reduzieren. Sie machen sich eine Kleinteiligkeit zu eigen, die Ihnen eigentlich nicht zusteht. Es ist doch so, dass Flughäfen, dass Bäder, dass immer mehr Betriebe privatisiert werden und dass dadurch weite und breite Räume, in denen sich die Bevölkerung aufhält und wo man auch Interessen bekunden kann und soll, ausgenommen sind. Darum geht es, nicht aber um den Vorgarten« (2013b: 12719).

Insbesondere die CSU stellt sich gegen Versammlungen auf privaten Flächen mit dem Beispiel einer Demonstration im eigenen Vorgarten (ebd.: 12714). Die FDP führt hingegen wiederholt das Beispiel möglicher rechtsextremer Demonstration vor der Allianz-Arena in München an, welches sie sich nicht vorstellen wolle (2009c: 1561, 2010: 3726).

Eine zweite räumliche Frage, die wiederkehrt, ist die Frage der Bannmeile. Diese sollte laut dem Vorschlag der Grünen abgeschafft werden. Die CSU spricht sich für die Beibehaltung der Bannmeilenregelung aus, um frei vom Druck der Straße entscheiden zu können. Es wird die klare Grenzziehung zwischen parlamentarischer Politik und Protestversammlungen deutlich: »Abgesehen davon, dass nahezu jedes demokratische Organ in der Form eines Parlaments eine Bannmeile hat, stehe ich dazu, dass so etwas notwendig ist. Ich möchte mich hier nicht unter dem Druck der Straße auseinandersetzen, sondern frei und ohne irgendwelche Drucksituationen, die Dritte erzeugen, die hier keine Verantwortung haben, entscheiden können« (2013b: 12714).

Auch die FDP schließt sich dieser Position an, da sie wieder vor allem den Missbrauch befürchtet und nicht den friedlichen Regelfall sieht: »Wem dient der befriedete Bezirk? Er dient der Funktionsfähigkeit dieses Parlaments. Das ist keine vordemokratische Einrichtung. Wer hätte ein Interesse daran, hier Versammlungen abzuhalten, wenn nicht gerade die, die unserem Parlament und unserer Demokratie kritisch gegenüberstehen? Deswegen meine ich, dass auch in unserer Zeit der befriedete Bezirk durchaus seine Berechtigung hat« (2013a: 12374).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ebenso halten die FW eine Bannmeile für notwendig, um die Funktionsfähigkeit von Parlamenten zu schützen: »[I]ch möchte hier nicht beraten, wenn draußen laut gegrölt wird« (2013b: 12716). Sie stellen allerdings noch einmal klar: »Zum ›Grölen‹ auf Versammlungen: Ich habe mich auf den Extremfall bezogen. Natürlich gehe ich davon aus, dass Versammlungen in der Regel friedlich verlaufen. Wenn aber die Bannmeile um den Landtag abgeschafft wird, muss ich auch hier mit dem Extremfall rechnen. Es würde mir persönlich nicht passen, wenn dieser einträte« (ebd.: 12717).

In der Diskussion um die Bannmeile deutet sich schon das Verständnis des Verhältnisses von Protestversammlungen zur parlamentarischen Demokratie an und somit ihrer zeitlichen Struktur. Zudem wurde die Debatte um Protestversammlungen auf privaten Flächen wiederholt verknüpft mit der Frage der Anzeigepflicht. Der Entwurf der Grünen hatte den Vorschlag in die Debatte gebracht, kleine Versammlungen von der Anzeigepflicht zu befreien.

4.3.4.2.2 Zeit

Innenministerium und Regierungskoalition, ebenso wie die FW stellen sich ganz klar gegen die Idee anzeigefreier Versammlungen. Der Vorschlag wird als nicht umsetzbar gesehen, da er insbesondere den Missbrauch der Versammlungsfreiheit erleichtern würde und staatliches Eingreifen erschweren. Die Abschaffung der Anzeigepflicht ist aus Sicht der FDP »praxisfremd und unrealistisch in der Handhabung« (ebd.: 12717). Beispielhaft auch für das Ministerium und die anderen Fraktionen argumentiert sie:

> »Dies ist aber auch inhaltlich nicht sinnvoll; denn es gibt Versammlungen, von denen eine Gefahr ausgeht. Ich sage ganz bewusst: Von den wenigsten Versammlungen geht eine Gefahr aus. Es gibt aber auch solche, von denen eine Gefahr ausgeht. Eine solche Gefahr hängt nicht von der Größe der Versammlung ab. 19 Extremisten sind gefährlicher als tausend friedlich demonstrierende Bürgerinnen und Bürger. Ich möchte nicht, dass eine Gruppe von 18 oder 19 Extremisten, seien es Islamisten, Rechtsextremisten oder wer auch immer, ohne jedes Wissen der Behörden einen Auftritt in der Öffentlichkeit hat, nach Ihrer Regelung vielleicht sogar auf privatem Grund, ohne dass es irgendeine Möglichkeit gibt, dies kritisch zu begleiten. Mir ist völlig klar, dass dies kein Verbotsgrund ist. Darum geht es auch nicht. Es geht aber darum, dass möglicherweise Straftaten im Raum stehen und dass diese von der Behörde nicht verhindert werden können« (ebd.: 12718).

Die SPD betont hingegen die Beeinträchtigung insbesondere der Gewerkschaftsarbeit durch die Erschwerung spontaner Streikversammlungen durch die Anzeigepflicht (2013a: 12372f., 2013b: 12713). Zudem sehen sie darin eine verunsichernde Wirkung für kleine Versammlungen, die auch der Rechtsprechung des Bundesver-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fassungsgerichts widersprechen würde (2013a: 12372). Auch die Grünen sind gegen eine Anzeigepflicht, weil sie präventives Polizeihandeln darin erblicken, das die große Mehrzahl der friedlichen Versammlungen erschweren würde: »Die meisten Versammlungen laufen friedlich ab und die Polizei hat dann einzugreifen, wenn es zu Gewalttaten kommt, und darf nicht vorher schon versuchen, Versammlungen zu unterbinden« (2010: 3727). Zudem zeigen sie an anderen Beispielen, welches grundsätzliche Problem mit der Anzeigepflicht bei Versammlungen besteht. Es entsteht der Eindruck, als müssten sie genehmigt werden:

> »Ich halte es für notwendig, dies zu erklären, da Sie selbst zwischen diesen beiden Begriffen ›Anmeldung‹ und ›Anzeige‹ hin- und hergesprungen sind. Das zeigt mir: Sie sind im Recht der Versammlungsfreiheit nicht sattelfest. Es gibt keine Anmeldungen mehr; es gibt nur noch Anzeigen. Es gibt keine Genehmigungen mehr. Ich meine, man kann durchaus ohne die Angstmacherei, die Sie zeigen, gut zu Potte kommen« (2013b: 12718).

Anhand dieser konkreten Fragen werden bereits die verschiedenen Meinungen in Hinblick auf die Rolle von Versammlungen in der parlamentarischen Demokratie deutlich. Das grundlegende Recht auf Versammlungen und ihre zentrale Rolle für Demokratie wird nicht in Frage gestellt, doch betont die Regierungskoalition stark die Notwendigkeit der Beschränkung und staatlichen Kontrolle. Hierbei kommt verstärkt das Argument auf, dass staatliche Kontrolle notwendig sei, um die Versammlungsfreiheit an sich zu schützen und zu gewährleisten. Nicht der Staat bedrohe die Freiheit, sondern andere Protestierende:

> »Auch wir gehen davon aus, dass die überwiegende Anzahl der Versammlungen friedlich verläuft. Wir wissen aber auch, dass es Versammlungen gibt, die gerade keinen friedlichen Ablauf anstreben, sondern auf Begehung von Randale und Kriminalstraftaten angelegt sind. Besonders schwierig ist die Situation immer dann, wenn zudem friedliche Demonstrantinnen und Demonstranten als Schutzschilde benutzt werden, um kriminelle Handlungen vorzunehmen« (2010: 3728).

In starkem Maße werden Protestversammlungen in die Staatlichkeit integriert und Brüche mit dieser Logik als Sicherheitsrisiko behandelt: »Eine Anzeigepflicht ist keine Schikane. Sie dient auch dem Schutz der Versammlung und der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an dieser; denn nur, wenn die Behörden vorher Kenntnis haben, können sie für einen störungsfreien Verlauf sorgen« (2013a: 12371). Eine wirkliche Eigenständigkeit von Versammlungen wird ausgeschlossen. Vielmehr nähert sich der Diskurs stark den Argumentationen der 1950er Jahre an.

SPD und Grüne stellen sich dieser Deutung weiterhin entgegen. Die SPD sieht in der Versammlungsfreiheit »ein Grundrecht auf Ausübung der Demokratie« (2013b:

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

12713). Auch die Grünen halten an ihrer positiven Bewertung von Versammlungen fest. Gleichzeitig nehmen sie aber auch verstärkt sicherheitspolitische Aspekte auf, erklären diese jedoch per Definition als losgelöst von Versammlungen: »Es wurden zu Recht die schlimmen Straftaten und Ausschreitungen in Berlin genannt, die mit Versammlungen nichts mehr zu tun haben. Das sind Revolten und Straftaten, wobei diejenigen, die sie begehen, zur Rechenschaft gezogen werden müssen. (Beifall bei den GRÜNEN) Ich darf Sie darauf hinweisen, dass solche Ausschreitungen jedoch in der Regel nach Abschluss von Versammlungen passieren« (2009c: 1565).

Die FW stehen gewisser Weise zwischen den Stühlen. Auch sie sehen in der Versammlungsfreiheit ein grundlegendes Funktionselement eines jeden freiheitlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens (ebd.: 1564). Sie betonen den Kampf der Meinungen und stärker als die anderen Fraktionen die individuelle Seite des Versammlungsrechts (ebd.). Es handle sich dabei nicht nur um einen kollektiven Akt, sondern auch um ein Teil der menschlichen Würde und unterscheide den mündigen Staatsbürger vom Untertanen (2009b: 790): »Dieser Schutz des Personenrechts ist eine notwendige Bedingung dafür, dass Bürger am Leben und den Leistungen des Staates teilnehmen und am Staatswesen mitarbeiten können und sich als Staatsbürger begreifen können und nicht am Gängelband einer anonymen Verwaltung stehen« (ebd.).

Allerdings zeigt sich in diesem Zitat auch beispielhaft die Integration der Versammlungsfreiheit in das Staatsgefüge, da sie vor allem in Sinne der Partizipation an den Institutionen interpretiert wird. Zudem zeigt sich auch ein subjektivierendes Verständnis der Versammlungsfreiheit, welche es den Bürger*innen erlaube, sich überhaupt als Staatsbürger*innen zu begreifen. Für diese Integration müsse Versammlungen jedoch auch durch staatliches Handeln Grenzen gesetzt werden: »Denn die friedliche Versammlung, der berechtigte, gewaltlose Protest muss auch unter dem Schutz des Staates stehen. Ansonsten laufen wir Gefahr, dass wir eine Freiheit haben, die sich möglicherweise selber zerstört« (2010: 3732). Als Bedrohung für die Versammlungsfreiheit werden hierin nicht deren staatliche Einschränkung gesehen, sondern vor allem gewalttätige Demonstrant*innen: »Eine friedliche, gewaltlose Demonstration darf weder von links- noch von rechtsradikalen Gruppen beeinflusst oder missbraucht werden. Solches muss unterbunden werden. Denn eine Demonstration muss geschützt werden« (ebd.). So wird am Ende auch bei den FW die Versammlungsfreiheit nicht als Recht mündiger Bürger gegenüber staatlichen Eingriffen in den Vordergrund gestellt, sondern der als Schutzauftrag des Staates von mündigen Bürgern gegen unfriedliche Störer*innen.

4.3.4.2.3 Subjektivierung

Es zeigen sich bereits in der Debatte der Zeitlichkeit von Protestversammlungen verschiedene Elemente der Anrufung und divergierende Subjektverständnisse.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die FW unterscheiden zwischen vier zentralen Akteur*innen bei Protestversammlungen: Untertanen, mündige Bürger*innen, gewalttätige Extremist*innen und staatliche Akteur*innen (2009b: 790). Eine ähnliche Kategorisierung lässt sich auch bei der FDP finden, die zwischen selbstbewussten Bürger*innen und Demokratiefeind*innen unterscheidet (2013a: 12373), beziehungsweise »extremistische[n] und gewaltbereite[n] Gruppe[n]« (2010: 3726). Auf ähnliche Weise unterteilt auch die CSU weiterhin die Protestierenden (2009a: 748f.). Bestimmend für das CSU-geführte Innenministerium sind Chaos, Randale, Randalierer, Gewalt, Rechtsextreme Linksextreme, und die Polizei (2009c: 1566f.).

Die Grünen lehnen diese Fokussierung in einem Versammlungsgesetz ab. Sie betonen, dass sie ein Gesetz wollen, dass »ausschließlich die Versammlungsfreiheit schützt, während die FDP versucht, die Interessen von Verwaltung und Polizei mit denen der Bürgerinnen und Bürger unter einen Hut zu bringen« (2010: 3725). Ganz ähnlich argumentiert auch die SPD gegen das aus ihrer Sicht vorgeschobene Argument des Rechtsextremismus zur Begründung der Einschränkung der Versammlungsfreiheit. Dadurch stünden die falschen Subjekte im Mittelpunkt des Gesetzes (2009c: 1563).

Der von den Grünen kritisierte Diskurs des Interessenausgleichs lässt sich sowohl bei der Regierungskoalition als auch den FW finden. So argumentieren die FW beispielhaft: »Ein Versammlungsrecht darf nicht aus der Sicht der Bürger und auch nicht aus der Sicht der Kreisverwaltungsbehörden heraus geschrieben werden. Ein Versammlungsrecht muss handhabbar sein« (2009a: 745). Das bedeutet für die FW zugleich, dass »das Versammlungsrecht natürlich auch polizeirechtlichen Charakter [hat], wenn auch nicht nur« (2013a: 12373). Auch die FDP sucht den Ausgleich zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Sicherheit (2009a: 746). Allgemein nimmt die Sicherheit einen großen Raum ein als Bezugspunkt in der Phase der zweiten Debatte, wie ein Zitat der CSU verdeutlicht:

> »Ein Versammlungsgesetz muss immer ein ausgewogenes Verhältnis schaffen zwischen den Rechten, die die Verfassung auf der einen Seite garantiert und den Maßnahmen, die auf der anderen Seite notwendig sind, um die innere Sicherheit in Bayern zu gewährleisten. Bayern ist ein sicheres Land, und es ist Marktführer im Bereich der Sicherheit. Wir wollen, dass das so bleibt. Wir haben die wenigsten Straftaten pro Einwohner und die höchste Aufklärungsquote. In diesem Zusammenhang danke ich der Polizei sehr herzlich« (2009c: 1561).

Damit stellt die CSU den Umgang mit Protestversammlungen zwar auch in den Kontext demokratischer Freiheitsrechte, doch überwiegend in einen direkten Zusammenhang der Kriminalitätsbekämpfung. Sicherheit wird zum verbindenden Ziel und Ausgangspunkt verschiedener politischer Bestrebungen: »Ich sage auch, dass Sicherheit für uns nicht Selbstzweck ist. Sicherheit, das ist ein Stück Le-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bensqualität, das die Basis für das Leben, wie wir es in Bayern kennen, in einem großen Miteinander erst ermöglicht. Es ist ein wichtiger Standortfaktor« (ebd.: 1562). Damit macht sie gleichzeitig auch die innere Sicherheit zum zentralen Orientierungspunkt eines Versammlungsgesetz: »Wir werden ihm auch zustimmen und gehen davon aus, dass wir damit in den nächsten Jahren in Bereich Versammlungsrecht die innere Sicherheit größtmöglich bewahren und gemeinsam gestalten können« (ebd.).

Dieser sicherheitspolitische Diskurs wird scharf kritisiert von den Grünen und der SPD. Die Grünen sehen das Ziel eines Versammlungsgesetzes darin, die Versammlungsfreiheit zu schützen und den Bürger*innen zu nützen. Fragen der Verhinderung von Straftaten sollten anders gelöst werden (2009a: 749). Sie kritisieren die Regierung deutlich: »Nach all den Jahren hier in Haus habe ich den Eindruck gewonnen, dass Sie Angst vor vermeintlichem Chaos haben und sich Rettung durch autoritäre Regelungen erhoffen. Ihre Triebfeder scheint es zu sein, diese Angst in Abwägungsprozessen mit autoritären Regeln in den Vordergrund zu stellen. Aber ein guter Ratgeber sind diese noch nie gewesen« (2013b: 12715).

Die SPD kritisiert ebenfalls den ordnungspolitischen und polizeilichen Charakter des Gesetzes (2009b: 788, 2013a: 12372) und fordert zu gewährleisten, »dass angstfrei demonstriert werden kann« (2009b: 789). Die SPD kritisiert dabei auch explizit den Sicherheitsdiskurs: »Das Gesetz sieht vom Grundansatz her die Ausübung eines Grundrechts als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und als polizeiliches Problem an« (2010: 3731). Doch sehen sie durchaus auch die Notwendigkeit von Regelungen gegen einen Missbrauch durch Rechte und Ultrarechte (2013b: 12713). Dabei dürfe jedoch niemals der vermutete Missbrauch in Vordergrund stehen, sondern immer das Grundrecht (ebd.: 12714).

4.3.4.3 Zwischenfazit

Bayern hat 2008 als erstes Bundesland von der Möglichkeit eines eigenen Landesversammlungsgesetzes Gebrauch gemacht und dieses in der Folge mehrfach reformiert. Nachdem Teile des Gesetzes vom Verfassungsgericht außer Kraft gesetzt wurden, wurde es noch einmal grundlegend diskutiert und an das Urteil angepasst. Interessanterweise hat die Intervention des Bundesverfassungsgerichts nicht zu einem versammlungsfreundlicheren Diskurs der Regierung geführt, sondern vielmehr die Versicherheitlichung vorangetrieben. Der Diskurs war von zwei konträren Positionen geprägt; einen Diskurs demokratischer Freiheit der Opposition und einen Sicherheitsdiskurs der Regierung. Lediglich die FW bewegten sich zwischen beiden Positionen, mit tendenzieller regierungsnähe.

In Bezug auf den Raum von Protestversammlungen wurde anerkannt, dass er wichtiger Teil der Öffentlichkeit ist. Allerdings wird er lediglich als Zugangsmöglichkeit zur Öffentlichkeit adressiert und nicht in seiner konstituierenden Rolle für den öffentlichen Raum durch Politisierung wahrgenommen. Zudem entwickelte

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sich eine Debatte um die Frage der Versammlungen auf Flächen in privater Hand sowie der Notwendigkeit einer Bannmeile. Während die Opposition die schrumpfende Öffentlichkeit durch Privatisierung kritisierte und Nähe zwischen Parlament und Protestversammlungen zulassen wollte, wurde dies von Regierung und FW abgelehnt. Hierbei war als diskursive Strategie auffällig, dass sie konkrete Negativbeispiele wie etwa das des Vorgartens als Assoziation eingebracht haben. Zudem zeigte sich darin schon die gewünschte Distanz zwischen Protestversammlung und parlamentarischer Politik.

Alle Fraktionen waren sich einig in der Wahrnehmung von Protestversammlungen als Bruch mit parlamentarischen Abläufen. Insbesondere die Opposition hat dabei die Notwendigkeit der Eigenständigkeit und Spontaneität von Protestversammlungen betont. Zudem hat sie herausgestellt, dass es der Sinn von Protestversammlungen sei, zu stören. Gleichzeitig haben die Oppositionsfraktionen Protestversammlungen jedoch in staatliche Abläufe integriert. Sie werden beschränkt auf ein kommunikatives Mittel zur Teilhabe, als Signal und Korrektiv, um die parlamentarische Politik zum Handeln aufzufordern. Eine eigenständige Gestaltungsmacht wurde Protestversammlungen nicht zugestanden. Vielmehr wurde, ebenso wie in der Debatte der 1950er Jahre, die Wirkung der Erziehung und Identifikation mit dem demokratischen System thematisiert.

Auf Seiten der Regierungsfraktionen ging das Moment der staatlichen Integration von Protestversammlungen noch weiter. Betonen zwar auch sie die Versammlungsfreiheit als Ausdruck selbstbewusster Bürger*innenschaft und ihre umkämpfte Historie, wird sie jedoch zugleich unter staatlichen Vorbehalt gestellt. Protestversammlungen sind für die Regierung weniger eine rechtssetzende freiheitliche Handlung, als ein durch den Staat überhaupt erst ermöglichter Akt der Meinungskundgabe, was sich insbesondere anhand der Debatte um die Anzeigepflicht gezeigt hat. Während für die Opposition die Versammlungsfreiheit bedroht ist durch staatliche Eingriffe, sieht die Regierung die Gefahr vor allem in gewaltbereiten Demonstrant*innen, vor denen friedliche Demonstrant*innen und andere Dritte geschützt werden müssten. Die FW bewegen sich dabei zwischen beiden Positionen und betrachten als einzige Fraktion die individuelle Freiheitsausübung bei Versammlungen. Alle anderen Fraktionen thematisieren Protestversammlungen ausschließlich als kollektives Moment.

Aufgrund der unterschiedlichen Wahrnehmung von Protestversammlungen und ihrer Rolle und Wirkung in der parlamentarischen Demokratie unterscheiden sich auch die Subjektanrufungen deutlich. Die Opposition von SPD und Grüne richtet sich in der Debatte vor allem an Protestierende und will ein Recht schaffen, dass zur Teilnahme an Versammlungen ermutigt. Dafür trennt sie definitorisch mögliche Probleme, wie Grenzen der Meinungsfreiheit und anderen Straftaten, von Versammlungen ab. Sie nimmt zwar durchaus eine Trennung vor zwischen guten

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und schlechten Demonstrant*innen, betont jedoch die Notwendigkeit ein Recht für alle zu schaffen und sich deswegen an den positiven Beispielen zu orientieren.

Die Regierung und die FW schaffen hingegen stark differenzierende Momente der Subjektanrufung. Sie unterscheiden deutlich zwischen guten Demonstrant*innen und schlechten, welche mit Begriffen wie »Chaoten« oder »Krawallmachern« entpolitisiert werden. Es brauche vor allem ein Gesetz für die Behörden und die Polizei, um zwischen diesen Gruppen differenzierend eingreifen zu können und Versammlungen in geordnete Bahnen zu lenken. Das Versammlungsrecht wird in der Debatte weniger adressiert als ein Recht der Bürger*innen, sondern als eine Handlungsanleitung für repressive Staatsapparate. Dem Sicherheitsdiskurs kommt dabei im Laufe der Debatte eine immer größere Bedeutung zu, sodass am Ende Versammlungen allgemein in den Diskurs der inneren Sicherheit eingeordnet werden und letztere zum höchsten Ziel wird.

Die Opposition kritisiert explizit, dass diese Art der Debatte und letztlich das Gesetz eine Form der unterwerfenden Subjektivierung von »Duckmäusern« und »Denunzianten« hervorbringe. Zudem würde die Regierung eine widersprüchliche Logik verfolgen: Ihre Einschränkungen der Versammlungsfreiheit würden die demokratische Teilhabe beschränken, wodurch sie gerade ihr Ziel des Schutzes der Demokratie verfehlen würde.[19]

Damit ergibt sich ein ambivalentes Bild für die Versammlungsgesetzdebatte in Bayern. Nun mag es wohlmöglich wenig überraschend erscheinen, dass eine Regierung stärker auf Sicherheit und Beschränkung setzt als die Opposition. Doch die Debatte in Schleswig-Holstein um das dortige Versammlungsgesetz zeigt, dass es auch durchaus anders sein kann.

4.3.5 Schleswig-Holstein – Die Freiheit steht im Vordergrund[20]

Die Debatte um ein Landesversammlungsgesetz in Schleswig-Holstein begann im Jahr 2011 und kam erst 2015 zu einem Abschluss. Die Parlamentarier*innen konnten auf die Erfahrungen mit einem Landesversammlungsgesetz aus Bayern blicken. Daneben konnten sie sich zudem an dem Musterentwurf für ein Landesversammlungsgesetz des Arbeitskreis Versammlungsrecht orientieren, welcher von fünf Ju-

19 Ein weiteres Problem wurde zudem in der Debatte nur angedeutet. Debatten über den Verlauf von Versammlungen aus Perspektive repressiver Staatsapparate haben eine automatisierte Repressionsdynamik. Wenn eine Demonstration friedlich verläuft, dann dank der Auflagen oder eines entsprechenden Polizeiaufgebotes. Sollte es zu Konflikten kommen, dann waren die Maßnahmen wohl nicht ausreichend und müssen verschärft werden. Die Frage, was bei weniger Polizei passiert wäre, kann nicht beantwortet werden.

20 In Gegensatz zu den Debatten der anderen Bundesländer gehe ich an dieser Stelle nicht auf die Gesetzesbegründung ein. Die Debatte entstand aus einem Entwurf der Opposition, wodurch keine ausführliche Begründung vorliegt, wie sie Ministerien in der Regel erarbeiten.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rist*innen veröffentlicht wurde und seitdem debattenprägend ist (Arbeitskreis Versammlungsrecht 2011).[21]

Das Protestgeschehen hat sich während des langen Gesetzgebungsverfahren intensiviert und fand zahlreich Erwähnung in den parlamentarischen Debatten. Am Beginn standen die Protestversammlungen des sogenannten Arabischen Frühling, sowie die sich weltweit ausbreitende Occupy-Bewegung (Décieux und Nachtwey 2014; Kraushaar 2012; Lorey 2012; Smaligo 2014). Auch in deutschen Städten entstanden Camps gegen die Finanz- und Wirtschaftspolitik (Geiges 2021). Hoffnungen auf einen neuen demokratischen Schub prägten die Debatte. Doch ebenso begannen die wöchentlichen Protestversammlungen der »Patriotischen Europäer gegen Islamisierung des Abendlands« (Langebach und Leistner 2021). Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen nahmen zu. Das größte Protestereignis der Zeit in Schleswig-Holstein war sicherlich das Treffen der G7-Außenminister in Lübeck Anfang 2015 (Deutschlandfunk 2015), auf welches mehrfach in der Debatte verwiesen wurde.

Das Parlament in Schleswig-Holstein hat sich aktiv für eine öffentliche Debatte um das Versammlungsgesetz eingesetzt und gleich zwei Anhörungen durchgeführt. Die erste Anhörung war dabei dominiert von juristischen Expert*innen und Vertreter*innen der Polizei. Nur zwei zivilgesellschaftliche Akteur*innen konnten sich in die Debatte einbringen[22]. In der zweiten Anhörung bekam die Zivilgesellschaft hingegen deutlich mehr Mitsprachemöglichkeit[23], was sich durch die veränderte Zusammensetzung des Parlaments erklären lässt.

21 Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) hatte bereits 2009, nach der Gesetzeseinführung in Bayern, einen Entwurf für Landesversammlungsgesetze vorgelegt. Ihr Ziel war es zu verhindern, dass Regelungen zwischen Bundesländern zu unterschiedlich werden und sie dadurch polizeiliches Handeln erschweren. Ihr Entwurf sollte daher einen gemeinsamen Rahmen schaffen für weitere Landesversammlungsgesetze (Gewerkschaft der Polizei 2009). Allerdings hat der Entwurf in späteren Debatten kaum eine Rolle gespielt. Ganz anders der Entwurf der fünf Mitglieder des Arbeitskreis Versammlungsrecht. Die Bedeutung ihres Musterentwurfs für die weitere Debatte kann kaum überschätzt werden. Selbst wenn sich Landesregierungen teilweise für abweichende Lösungen in einzelnen Fragen entschieden haben, wurde der Musterentwurf zum zentralen Bezugspunkt der gesetzlichen Gestaltung der Versammlungsfreiheit.

22 In der ersten Anhörung haben das Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V. und die Humanistische Union als zivilgesellschaftliche Akteur*innen Stellungnahmen eingereicht, zudem die Gewerkschaft der Polizei und die Deutsche Polizeigewerkschaft für die Polizei. Darüber hinaus beteiligten sich mit Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Prof. Dr. Christoph Brüning, Hartmut Brenneisen und Prof. Dr. jur. Harmut Aden vier rechtswissenschaftliche Experten an dem Verfahren, sowie der Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

23 Für die Zivilgesellschaft äußerten sich hierbei die Aktion Freiheit statt Angst e.V., Amnesty International, Bündnis für Versammlungsfreiheit Schleswig-Holstein, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), die DGB-Jugend Schleswig-Holstein, Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung, die Humanistische Union, das Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V., das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, das Stuttgarter Bündnis für

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Das Gesetzgebungsverfahren in Schleswig-Holstein hat sich über zwei Legislaturperioden erstreckt. 2011 regierte noch eine Koalition aus CDU und FDP gegen eine Opposition aus SPD, Grüne, Die Linke (Linke) und den Südschleswigschen Wählerverband (SSW). Nach der Wahl 2012 regierte eine Koalition aus SPD, Grünen und SSW gegen eine Opposition aus CDU, FPD und Piratenpartei (Piraten).

Auffällig an der Debatte Schleswig-Holstein ist die relative große Einigkeit, unabhängig von der Regierungskoalition. Alle Fraktionen argumentieren für eine freiheitliche Gestaltung der Versammlungsfreiheit. Gleichwohl die Frage, was das genau bedeutet und wie das Versammlungsgesetz konkret zu gestalten sei, auch in Schleswig-Holstein zu Diskussionen führt, ist die Debatte doch von einem gemeinsamen Fundament geprägt, ganz im Gegensatz zur bayerischen Diskussion.

4.3.5.1 Raum

War die Diskussion im bayerischen Parlament noch von regionalen beziehungsweise nationalen Bezügen dominiert, verorten die Parlamentarier*innen in Schleswig-Holstein die Diskussion um die Versammlungsfreiheit in einem globalen Sozialraum. Neben Erfahrungen aus Bayern oder Niedersachsen (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2011: 5666ff.)[24] bestimmten internationale Protestversammlungen wie der sogenannte Arabische Frühling die Debatte. Auch die Protestversammlungen vor Ort werden so in einen globalen Kontext gestellt. So würdigen die Grünen beispielhaft internationale Demokratiebewegungen:

> »Am Wochenende haben die ersten Massendemonstrationen in Russland seit gut 20 Jahren stattgefunden. Sie haben Medwedew veranlasst, die Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Wahl noch einmal überprüfen zu lassen. Anfang dieses Jahres – wir erinnern uns wurde ganz Nordafrika von den Aufständen in Tunesien angesteckt. Wie ein Lauffeuer führten diese Demonstrationen zu ersten entscheidenden Veränderungen« (ebd.: 5663).

Solche Referenzen zeigen beispielhaft, wie Protestversammlungen auch übersetzt in parlamentarische Debatten einen anderen räumlich-sozialen Wahrnehmungs-

---

Versammlungsfreiheit und freiheitsfoo. Für die Polizei konnte sich die Gewerkschaft der Polizei zu Wort melden. Als politische und rechtswissenschaftliche Expert*innen reichten Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Dr. Mathias Hong und Prof. Dr. jur. Ralf Röger, sowie der Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein e.V., die Schleswig-Holsteinische Strafverteidigervereinigung e.V., der Schleswig-Holsteinische Landkreistag, der Schleswig-Holsteinische Richterverband, der Städteverband Schleswig-Holstein Stellungnahmen ein. Aufgrund der umfassenden Stellungnahmen ließ der zuständige Ausschuss eine vergleichende Zusammenstellung erstellen (Schleswig-Holsteinischer Landtag Innen- und Rechtsausschuss 2014).

24 Da sich in diesem Kapitel alle Verweise auf Protokolle des Landtags Schleswig-Holstein beziehen, werde ich in der Zitation ab jetzt auf die Angabe des Autors verzichten.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

horizont erzeugen können. Eine ähnliche Wirkung hat auch die argumentative Bezugnahme der SPD auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Europäische Menschenrechtskonvention (2015: 7429). Gleichwohl die Debatte einem Landesversammlungsgesetz dient, wird diese in Internationalität und Transnationalität verortet.

Auch die Möglichkeiten der Ver-Öffentlichung und Politisierung von materiellen Räumen sollen in Schleswig-Holstein möglichst weitgehend geschaffen werden. Es wird hierbei aber durchaus auch über Grenzen gestritten, wie ein Beitrag der SPD verdeutlicht:

> »Es gibt aber noch viele andere Fragen, so zum Beispiel die Frage, ob die Kombination ihrer verschiedenen Vorschriften wirklich zulassen sollen, dass eine nicht näher definierte private Vereinigung von offen ausländerfeindlichen Rechtsextremisten ohne verantwortliche Person, ohne verantwortliche Versammlungsleitung spontan ohne Anzeigepflicht auf einem **privaten Parkplatz** [Hervorhebung i.O.] eines Gastwirts zum Beispiel türkischer Herkunft eine Demonstration veranstalten darf. Und die Polizei darf erst bei unmittelbarer Gefahr für die Friedlichkeit der Demonstration den Parkplatz überhaupt betreten. Die Kombination Ihrer verschiedenen Rechtsvorschriften würde ein solches Szenario zumindest nahelegen« (2011: 5667).

Die Grenzen der öffentlichen politischen Auseinandersetzung spielen in Schleswig-Holstein jedoch eine deutlich geringere Rolle als in Bayern. Die grundlegende Idee von öffentlicher Debatte auf Flächen in privaten Eigentumsverhältnissen wird weitgehend akzeptiert. Auch die CDU akzeptiert generell, dass Versammlungen normalisierte Sozialräume stören und möchte lediglich einen Interessensausgleich schaffen: »Um einen Ausgleich zu bringen, sind vor diesem Hintergrund das Recht auf Versammlungsfreiheit der Versammlungsteilnehmer, die Freiheit der Bürger durch eine Versammlung nicht über das Maß hinaus behindert zu werden, sowie die Funktionsfähigkeit bestimmter Abläufe nötig« (2012: 531).

Eine noch größere Einigkeit zeigt sich in Schleswig-Holstein fraktionsübergreifend bei der Frage der Bannmeile und damit der direkten räumlichen Berührungspunkte zwischen Parlament und Protestversammlungen. Sie wird allgemein abgelehnt. So stellt sich in Schleswig-Holstein auch die CDU klar gegen eine Bannmeile und stattdessen »für den direkten Meinungsaustausch zwischen Bürgern und den parlamentarischen Entscheidungsträgern« (ebd.).

4.3.5.2 Zeit

In Bezug auf die zeitliche Struktur von Protestversammlungen und ihrem Verhältnis zur parlamentarischen Politik, zeigt sich auch in Schleswig-Holstein das Verständnis des Bruchs, welches jedoch die eigene Handlungsmacht von Protestver-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sammlungen stark betont. Protestversammlungen werden verstanden als Impulsgeber, welche Demokratie schaffen oder verteidigen können. So erklären beispielsweise die Grünen: »Sie [die Versammlung; T.V.] kann das letzte verbleibende Mittel oder auch der erste Schritt in die Freiheit sein« (2011: 5663).

Die Grünen begreifen Protestversammlungen zentral als Individualrecht der Meinungskundgabe: »Versammlungen sind das Mittel jedes einzelnen Menschen, sich Gehör für seine Meinung zu verschaffen« (ebd.). Damit werden sie zentrales Element politischer Teilhabe (2015: 7431). Aber ebenso dienen sie kollektiver Interessendurchsetzung, wie die Grünen beispielhaft zeigen:

> »Die eruptiven Demonstrationen der 68er gaben den Anstoß, die verkrusteten Nachkriegsverhältnisse nachhaltig im Sinne einer demokratischeren und toleranteren Bundesrepublik zu wandeln. Die Friedensbewegung hat zur Überwindung der Blockspaltung der Welt und ihrer verheerenden militärischen Logik beigetragen. Die Jahrzehnte währenden Massenproteste gegen den Ausbau der Atomkraft haben sich letztlich als von Anfang an als begründet erwiesen. Allen diesen Auseinandersetzungen ist gemeinsam, dass sie sich sehr langwierig gegen die parlamentarischen Strukturen der repräsentativen Demokratie konfliktreich durchsetzen müssen« (2012: 533).

Viel stärker als in der bayerischen Debatte betonen die Grünen in Schleswig-Holstein die eigene Handlungsmacht von Protestversammlungen: »Die Versammlung und die Demonstration ist aus unserer Sicht vielmehr eine in hohem Maße erwünschte und auch notwendige Einmischung der Bürgerinnen und Bürger in die aktuellen politischen Auseinandersetzungen in der Gesellschaft« (ebd.).

Auch die SPD sieht in der Versammlungsfreiheit zentral das Individualrecht der Meinungskundgabe und verweist auf ihren die Demokratie belebenden Charakter: »Dieses Recht ist uns nicht freiwillig gegeben worden. Vielmehr haben aufrechte Demokraten für dieses Recht gekämpft und gestritten. Wenn sich junge Leute, Eltern, Kinder, Schüler, Azubis, Arbeiter, Angestellte und andere zusammenfinden, dann bringt das die Gesellschaft in Bewegung, und es hält die Demokratie am Leben« (2015: 7429).

Protestversammlungen sind in der Diskussion im schleswig-holsteinischen Landtag vor allem Momente der Demokratisierung. Auch die FDP schließt sich diesem Verständnis grundlegend an und betont die Chance des Machtausgleichs für politische Minderheiten durch Protestversammlungen: »Die herausragende Bedeutung, die sie hat, zeigt sich darin, dass sie auch einer Minderheit die Möglichkeit gibt, ihre Meinung öffentlich zu artikulieren, womit ihr eine ausgleichende Funktion in der von Mehrheitsentscheidungen geprägten repräsentativen Demokratie zukommt« (2015: 7431). Versammlungen seien ein »Lebenselixier demokratischen Fortschritts« (2012: 530). Dabei vertritt die FDP explizit ein kon-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fliktives Demokratieverständnis, gleichwohl in geordneten Bahnen: »Je offener wir mit gesellschaftlichen Konflikten umgehen, umso mehr können wir von diesen Konflikten profitieren. Wenn wir klare Regeln haben, nach denen Rede und Widerrede denselben Stellenwert haben, können wir diese Konflikte viel besser in einen geordneten Prozess einbinden und damit in einen Wettbewerb um die besseren Ideen eintreten« (ebd.: 529).

Die Linke sieht in der Versammlungsfreiheit die Möglichkeit zur »Kritik an den herrschenden politischen, sozialen, ökologischen und ökonomischen Verhältnissen. Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit von selbstbewussten Bürgerinnen und Bürgern finden im Versammlungsrecht ihren Ausdruck« (2011: 5669). Protestversammlungen werden als Orte der Emanzipation verstanden: »Wir erleben auch, welche Macht dieses politische Handeln der vielen und die Emanzipation jedes und jeder Einzelnen entwickeln« (ebd.).

Auch alle weiteren Fraktionen schließen sich dieser Beschreibung von Protestversammlungen grundlegend an. Auffällig ist, dass hier Protestversammlungen eine viel größere Eigenständigkeit eingeräumt wird als in der bayerischen Debatte. Sie werden nicht staatlich integriert und direkt an parlamentarische Entscheidungsverfahren gekoppelt, sondern gerade als Gegengewicht verstanden. Protestversammlungen können auch Entscheidungen gegen den Willen von Parlamenten durchsetzen. Dabei zeichnet die Debatte auch aus, dass immer wieder auf die Historie der Versammlungsfreiheit verwiesen wird. So hält beispielhaft die Linke fest: »Seit 1848, also seit 163 Jahren, ist die Versammlungsfreiheit ein wesentlicher Bestandteil aller demokratischen deutschen Verfassungen« (ebd.).

Allerdings zeigen sich auch Differenzen in Bezug auf die zeitliche Dauer von Protestversammlungen. Diese finden ihren Ausdruck insbesondere in Diskussionen über Möglichkeiten des präventiven Eingreifens durch die Polizei. So werden beispielsweise Kontrollstellen von CDU und FDP gefordert, während sie von der SPD und Grünen explizit abgelehnt werden. Die CDU stellt fest: »Dazu [dem effektiven Schutz der Versammlungsfreiheit; T.V.] gehören für uns Kontrollstellen, die sicherstellen, dass Waffen und gefährliche Gegenstände rechtzeitig erkannt und gegebenenfalls sichergestellt werden können« (2015: 7428). Die Grünen betonen hingegen das Problem von Kontrollstellen für Versammlungen: »Sie ermöglichen die anlasslose, verdachtsunabhängige Sichtung sämtlicher anreisender Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in einer Art Schleuse. Sie können – dies ist vielfach bewiesen – durch schleppende Abfertigung die Anreise friedlicher Personen zur Versammlung verzögern oder sogar verhindern« (ebd.: 7431). Ähnliche Kontroversen entwickeln sich um die Möglichkeiten eines präventiven Ausschlusses vor der Versammlungsteilnahme. Unabhängig wie einzelne Fraktionen zu diesen Maßnahmen stehen, zeigen sie jedoch die Tendenz der zeitlichen Entgrenzung von Protestversammlungen. Das heißt: Auch das Versammlungsrecht greift vermehrt über den Moment des Erscheinens von Versammlungen hinaus.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4.3.5.3 Subjektivierung

Der positive Bezug auf Protestversammlungen zeigt sich auch in den Subjektanrufungen und der Anerkennung der Bedeutung von Versammlungen für die Persönlichkeitsentwicklung. So betont die SPD: »Nur so kann die demokratische Kultur erhalten und gefördert werden, und für viele, und bei mir war das ähnlich, fängt demokratisches Engagement mit der Teilnahme an einer Demonstration an« (ebd.: 7429). Dabei stellen sie auch heraus, dass die Versammlungen in der Regel friedlich verlaufen:

> »Im ganzen Land nehmen immer wieder Menschen ihr Recht auf Versammlungsfreiheit wahr und tragen in vielfältiger Form ihre Meinung oder ihren Protest auf die Straße. Der überwiegende Teil davon ist bunt, vielfältig und zeigt, wie lebendig diese Demokratie ist. Denn das Versammlungsrecht ist ein elementarer Teil unserer Gesellschaft und phänomenal wichtig für die Demokratie und die demokratische Kultur in diesem Land. Deshalb sollten wir es stärken« (2012: 532).

Die Grünen schreiben sich dabei selbst in die Protestgeschichte der Bundesrepublik ein: »Unsere Partei ist im Grunde auf der Straße geboren. Sie ist ein Kind des rebellischen Geistes und des zivilen Ungehorsams, welcher seit 1968 viele große Konflikte der Bundesrepublik begleitet hat« (ebd.: 533). Aber auch der Polizei weisen sie einen Platz zu: »Sie sehen an diversen Punkten, dass wir der Polizei sogar eine positive Rollenbeschreibung geben, wie sie die Versammlungsfreiheit stärken kann. Das ist richtig« (2011: 5672). Sie schaffen Momente der Anrufung nicht nur gegenüber den Protestierenden, sondern auch der Polizei. Ihnen ist jedoch auch bewusst, dass ein Versammlungsgesetz niemals alle zufriedenstellen wird: »Ein Versammlungsrecht, das es allen recht macht, gibt es nicht. Zu unterschiedlich sind die Erwartungen, Sichtweisen und Interessen der Beteiligten wie den Demonstrantinnen und Demonstranten selbst, der Versammlungsleitung, der Versammlungsbehörde und nicht zuletzt der Polizei« (2015: 7430).

Zwischen diesen Akteur*innen soll ein Ausgleich gesucht werden. Dabei betont die CDU vor allem die Seite der staatlichen Apparate. Sie unterscheidet dafür zwischen unbeteiligten Bürger*innen, »friedlichen Demonstranten«, »linken oder rechten Extremisten«, »Gewalttätern, Chaoten und Randalierern« (2015: 7428), sowie der Polizei und Versammlungsbehörde und hebt hervor: »In einem Landesversammlungsgesetz sollten sich Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Versammlung, ihrer Teilnehmerinnen und Teilnehmer und der unbeteiligten Öffentlichkeit wiederfinden. Eine optimale Zusammenarbeit zwischen Versammlungsbehörde, Versammlungsleitung und Polizei ist zwingend erforderlich« (2012: 531).

Die CDU sieht die Versammlungsfreiheit, ebenso wie die CSU in Bayern, nicht durch den Staat, sondern durch unfriedliche Demonstrant*innen gefährdet, welche

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Masse der friedlichen Demonstrant*innen missbrauchten, wodurch sie sicherheitspolitische Argumentationen stärkt (2015: 7428).

Die SPD trifft im Grunde eine ähnliche Unterscheidung wie die CDU. Auch sie sieht friedliche Demonstrant*innen auf der einen Seite und den »Schwarzen Block« (2011: 5666) oder »offene Gegner unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung« (2012: 531) auf der anderen Seite und dazwischen die Polizei (2011: 5666). Auch die FDP greift diese Bilder auf. Dabei betont sie allerdings beispielhaft für alle Fraktionen, außer der CDU: »Wir wollen ein Gesetz, das für alle Bürger gleichermaßen da ist, das möglichst unbürokratisch ist, das Demonstranten nicht als potenzielle Gewalttäter sieht, das Naziaufmärsche verhindert und das unserer Polizei nicht misstraut« (ebd. 5669). Abgesehen von der CDU sind sich alle Fraktionen einig in der Zielsetzung eines Versammlungsgesetzes und dem Bild von Demonstrant*innen, welches es transportieren soll. Hierbei wird durchaus, ebenso wie in Bayern, zwischen verschiedenen Protestsubjekten unterschieden. Doch soll ein Gesetz vor allem Demonstrationen und Demonstrant*innen in ihrer Vielfältigkeit stärken. So betonen die Grünen beispielhaft: »Wir wollen ein Gesetz, das annimmt, dass die Bürgerinnen und Bürger sich in aller Regel friedlich versammeln, wenn sie zusammenkommen, um zu demonstrieren, und es nicht missbrauchen. Wir wollen ein Gesetz, das die Demonstrationskultur in der Mitte unserer Gesellschaft stärkt. Diese Demonstrationskultur ist eine der wesentlichen Errungenschaften in unserer Demokratie« (ebd.: 5664).

Das Gesetz soll in erster Linie den friedlichen Normalfall regeln, welcher gegen Gewalttäter*innen und Extremist*innen abgegrenzt wird. So stellt die SPD fest: »Wir haben [in dem Gesetzesentwurf; Anm. T.V.] einen guten Kompromiss zwischen der Freiheit des Einzelnen und der Verantwortung des Staates gefunden« (2015: 7429). Dabei betont die SPD, dass polizeiliches Handeln klar bestimmt worden sei mit dem Ergebnis: »Sicherheit wird gewährleistet, Freiheit geschützt, Versammlungen ein demokratischer Rahmen gegeben« (ebd. 7430). Ganz in diesem Sinne spricht auch die FDP von einem gelungenen Interessenausgleich zwischen einer weitgehenden Gewährung von Freiheiten und gleichzeitig der Möglichkeit staatlichen Eingreifens, welches aber immer die Kooperation in den Vordergrund stellen sollte:

> »Gutgläubigkeit sollte nicht mit Blauäugigkeit verwechselt werden. Von einer absoluten Gewaltfreiheit bei jeder Versammlung auszugehen, wäre deshalb weltfremd. Es wäre fatal, liebe Kolleginnen und Kollegen, würden wir der Polizei im Gefahrenfall ein stumpfes Schwert in die Hand geben. Dennoch setzen wir nicht auf Repression, sondern in erster Linie auf Kooperation. Wir geben den Veranstaltern die Möglichkeit, potenzielle Gefahrenquellen im Vorhinein im Dialog mit der Polizei abzustellen« (2012: 530).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Es zeigt sich noch einmal deutlich, wie nicht nur die Protestierenden angesprochen werden für erwünschte Verhaltensweisen, sondern auch die Polizei. Alle anderen Fraktionen schließen sich diesem Verständnis im Großen und Ganzen an. Lediglich die Piraten kritisieren, dass das Gesetz den versprochenen freiheitlichen Charakter nicht einlösen würde: »Die Kultur des Vertrauens und die demokratische Unschuldsvermutung vermisse ich in diesem Gesetzentwurf. Demonstrationen und Versammlungen finden grundsätzlich und mit klarer Mehrheit friedlich von Menschen statt, die ihrem politischen Willen Ausdruck verleihen wollen« (ebd.: 534).

Nur im Ausnahmefall sei polizeiliches Handeln notwendig (ebd.). Zentral sei jedoch die Möglichkeit, den Willen frei in der Gemeinschaft auf der Straße bekunden zu können (ebd.: 535). Daher kritisieren sie abschreckende Maßnahmen, die das Gesetz ermöglicht: »Verdachtslose Durchsuchung von Demonstranten, vorbeugende Verbote der Teilnahme an Demonstrationen, höhere Bußgelder, Verbot von Ersatzversammlungen, weitreichende Anzeigepflichten für Veranstalter – all dies atmet den Geist der Repression und schreckt von der Teilnahme an Demonstrationen ab« (2015: 7433).

Die Fraktion der Piraten sieht in dem Gesetz einen verfassungswidrigen Generalverdacht und betont: »Friedliche Demonstranten haben ein Recht auf überwachungsfreie Versammlung« (ebd.).

Damit ist in Schleswig-Holstein trotz Differenzen und Kritiken im Detail eine weitestgehende Übereinstimmung aller Parteien festzustellen in Bezug auf den Stellenwert von Protestversammlungen und die möglichst freie Gestaltung der Versammlungsfreiheit. Erst als die Debatte eigentlich schon beendet scheint, flammt doch noch der Konflikt um die Frage der Gewalt auf. FDP und CDU fragen noch einmal nach dem Umgang mit Gewalt und Extremist*innen in Rahmen des Gesetzes. Eine Kritik, die von SPD und Innenministerium jedoch knapp zurückgewiesen wird mit dem Verweis darauf, dass die gegebenen Mittel geeignet seien, um die Probleme zu bewältigen (ebd.: 7438f.).

4.3.5.4 Zwischenfazit

In Schleswig-Holstein zeigt sich somit eine gänzlich andere Debatte als in Bayern. Gleichwohl es Meinungsdifferenzen, Kritik und Diskussion gibt, besteht doch ein breiter Konsenskorridor zwischen den Fraktionen, wodurch sich erklärt, dass beispielsweise die FDP trotzt Oppositionsrolle nicht gegen das Gesetz stimmt.

Die Debatte in Schleswig-Holstein ist gekennzeichnet von einer Entgrenzung des sozialen Raums über Landes- oder Nationalgrenzen hinaus. Sowohl internationales Recht als auch transnationale Protestbewegungen werden zum Bezugspunkt für die Diskussion über die Bedeutung von Versammlungen in und für Demokratien. Hierbei wird die politisierende Wirkung von Protestversammlungen gesehen, allerdings parallel zur Notwendigkeit des Schutzes des Privaten in bestimmten Bereichen innerhalb der Diskussion über Demonstrationen auf privaten Flächen.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Während diese Frage zu kleineren Diskussionen führt, sind sich die Fraktionen in Schleswig-Holstein hingegen einig in der Ablehnung einer Bannmeilenregelung.

Allgemein werden Protestversammlungen durch ihren Bruch mit parlamentarischen Verfahren als belebende Momente der Demokratie betrachtet. Ihnen wird eine große Handlungsmacht gerade auch gegen repräsentative Institutionen zugesprochen. Sie sind nicht lediglich da zur Unterstützung parlamentarischer Arbeit und müssen von dieser eingehegt werden, sondern gestalten selbstständig über die Kultur- und Charakterentwicklung Demokratie mit. Ein jetztzeitiges Verständnis von Protestversammlungen wird zumindest berührt in der Debatte. Hierbei wird auch gesehen, dass sie sowohl individuell als auch kollektiv bedeutsam und wirksam sind, wobei verschiedene Fraktionen unterschiedliche Schwerpunkte setzen.

Diese positive Beziehung zu Protestversammlungen führt auch zu bestärkenden Anrufungen gegenüber Demonstrant*innen. Vielfältiger Protest wird als demokratische Notwendigkeit betrachtet, die durch ein Gesetz ermöglicht werden soll. Über weite Strecken der Debatte spielen Gewalttäter*innen, Extremist*innen oder Sicherheitsapparate nur am Rande eine Rolle. Wenn letztere thematisiert werden, dann vor allem in ihrer ermöglichenden und nicht repressiven Funktion. Sie sollen auf Kompromiss statt Eskalation setzen. Auch die Polizei soll stärker eine ideologische Rolle als eine repressive Rolle einnehmen. Lediglich die CDU vertritt an dieser Stelle ein stärker repressives Bild und die Piraten sehen die versprochene Freiheit durch das Gesetz nicht erfüllt. Insgesamt werden Protestversammlungen und Protestierende jedoch vielmehr als eigenständige Akteur*innen in ihrer demokratischen Vielfältigkeit angerufen, denn als Sicherheitsrisiko. Alle Fraktionen vertreten ein partizipatives und auch konfliktives Demokratieverständnis. Hieraus ergibt sich die weitgehend konsensuale Diskussionsführung, trotz divergierender Positionen in einzelnen Fachfragen, wie den Kontrollstellen, präventiven Teilnahmeverboten oder Anzeigepflichten.

4.3.6 Berlin – Zwischen Freiheit und Sicherheit. Gegen Hass und Antisemitismus

In Berlin begann die Debatte um ein Landesversammlungsgesetz erst 2020. Sie wurde nur von einem geringen öffentlichen Interesse begleitet. Dabei hätten die damaligen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit im Zuge der Corona-Pandemie eigentlich großen Anlass zur Debatte gegeben (Arzt 2022). Die Beschränkungen zur Pandemiebekämpfung haben das ansonsten vielfältige Protestgeschehen Berlins zumindest kurzzeitig zum Erliegen gebracht. Berlin begreift sich selbst zurecht als deutsche Demonstrationshauptstadt. Nirgendwo in Deutschland gibt es jeden Tag so viele Demonstrationen wie dort (Frag den Staat 2020). Sie reichen von wenigen Teilnehmer*innen bis hin zu 350.000 Protestierenden. Die Themen reichen von lokalen Ereignissen bis hin zur internationalen Politik (tagesspiegel

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2023). Berühmt sind vor allem die jährlichen Demonstrationen am 1.Mai, welche mehrfach von Ausschreitungen begleitet waren (Rucht 2003) und auch in der Debatte wiederholt Bezugspunkte bilden. Ebenso debattenprägend waren die Protestversammlungen rund um den G20-Gipfel in Hamburg im Jahr 2017 (Dellwo 2018; Malthaner und Teune 2023; Schuhmacher 2021a), die zahlreichen Protestversammlungen der Berliner Mietenbewegung (Interventionistische Linke Berlin 2018: 5f.) sowie die regelmäßigen Demonstrationen zum al-Quds-Tag (dpa 2022).

Trotz des fehlenden Interesses einer breiteren Öffentlichkeit fand eine Expert*innenanhörung im zuständigen Ausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses statt. Sie war deutlich dominiert von juristischen Experten und Sprechern der Polizei. Lediglich eine Vertreterin der Zivilgesellschaft war eingeladen[25].

Die Debatte wird konfrontativ und hitzig geführt, bis hin zu einzelnen Beleidigungen, zwischen der Regierungskoalition aus SPD, Grüne und Linke auf der einen Seite und der Opposition von CDU, FDP und Alternative für Deutschland (AfD) sowie einzelnen fraktionslosen Abgeordneten auf der anderen Seite. Inhaltliche Themen gerieten dadurch in den Hintergrund. Dennoch lassen sich zwei gegenläufige Diskurse feststellen. Während die Regierungskoalition die freiheitlichen Aspekte in den Vordergrund stellt, betrachtet die Opposition Protestversammlungen in erster Linie als Sicherheitsrisiko. Zudem tauchen neue Motive auf, um die sich beide Diskurse jeweils bündeln und teilweise überschneiden. So stellt die Regierung den Kampf gegen Hass in den Mittelpunkt von Einschränkungen und die Opposition die Bekämpfung von Antisemitismus.

Bereits die Gesetzesbegründung zeigt die Zielrichtung der Regierungskoalition. Sie sehen in der Versammlungsfreiheit den »Ausdruck der Freiheit, Unabhängigkeit und politischen Mündigkeit des Einzelnen« (Landesregierung Berlin 2020: 19). Da das Grundgesetz wenig plebiszitäre Elemente enthalte, solle das Versammlungsgesetz möglichst liberal gestaltet werden, insbesondere aufgrund der Bedeutung als Hauptstadt: »Berlin ist möglicherweise der wichtigste Gewährleistungsort für die Kommunikationsgrundrechte, wenn es darum geht, gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag Meinungen öffentlich im Wege von Demonstrationen kundzutun« (ebd.). In diesem Sinne wird das übergeordnete Ziel des Gesetzes wie folgt definiert:

25 Eingeladen waren Dr. Michael Breitbach, Oliver Tölle, Prof. Wolfgang Zeh, Dr. Vivian Kube und Prof. Michael Knape. Hierbei wird nur Vivian Kube im Wortprotokoll gesondert gekennzeichnet als Vertreterin der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. Michael Knape wird im Laufe der Debatte als Polizeiführer a.D. gekennzeichnet. Oliver Tölle hat die Rolle des Sprechers für die Gewerkschaft der Polizei übernommen (Abgeordnetenhaus Berlin Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung 2020).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> »Es hat zum Ziel, das Versammlungsrecht umfassend darzustellen und ohne vertiefte Kenntnis verfassungsrechtlicher Rechtsprechung aus sich heraus verständlich zu machen. Darüber hinaus wird es den Schutz der Versammlungsfreiheit umfassend gewährleisten, sieht aber auch Instrumente vor, mit denen unfriedliche, gewalttätige, volksverhetzende und einschüchternde Versammlungen wirksam unterbunden werden können« (ebd.: 20).

Gleichwohl zwischen Freiheit und Sicherheit abgewogen wird, geht die Gesetzesbegründung ganz anders als in Bayern sehr ausführlich auf die freiheitlichen Aspekte ein, was sich auch in der Parlamentsdebatte widerspiegelte. Die Debatte endete mit dem Gesetzesbeschluss 2021 durch die Stimmen der Regierungskoalition.

4.3.6.1 Raum

Betrachten wir zunächst, wie das Berliner Abgeordnetenhaus die räumlichen Dimensionen der Versammlungsfreiheit fasst. Am Anfang steht 14 Jahre nach der Föderalismusreform noch einmal grundlegend die Frage, ob es überhaupt länderspezifische Regelungen geben sollte. Insbesondere die FDP wünscht sich eine bundeseinheitliche Gesetzeslage (Abgeordnetenhaus Berlin 2020: 7293)[26].

In der Folge wird die Debatte jedoch überwiegend anhand lokaler Ereignisse geführt. Weder Erfahrungen aus anderen Bundesländern noch transnationale Protestbewegungen spielen eine Rolle. Einzige Ausnahme des regionalen Fokus bilden die G20-Proteste in Hamburg. Stattdessen steht die Berliner Besonderheit als Bundeshauptstadt und Ort einer hohen Anzahl an Protestversammlungen in Vordergrund. So stellt die Linke fest: »Im vergangenen Jahr hatten wir mehr als 5 300 Versammlungen, nicht wenige davon richteten sich an oder gegen die Politik von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung« (ebd.: 7285).

Auf der einen Seite wird somit Berlin zum Fokuspunkt des nationalen Politikraums erklärt. Auf der anderen Seite resonieren in der Debatte jedoch auch lokale Kämpfe um das Recht auf Stadt der Berliner Mieter*innenbewegung. Die Linke richtet sich direkt an die Bevölkerung: »Wir geben euch die Stadt zurück! Liebe Berlinerinnen und Berliner, nutzt diese Möglichkeiten, seid bei der Umsetzung so kreativ und einfallsreich, wie wir euch kennen.« (2021: 8589). Damit rekurriert die Linke insbesondere auf die Möglichkeit von Versammlungen auf Flächen in privater Hand, wenn sie dem öffentlichen Verkehr dienen: »Künftig kann sich grundsätzlich auch auf oder in allgemein zugänglichen Verkehrsflächen, die ausschließlich in Privateigentum stehen, versammelt werden, z.B. auch in der Mall of Shame« (2020: 7285).

---

26 Da sich alle Zitate in diesem Kapitel auf Wortprotokolle des Berliner Abgeordnetenhauses beziehen, werde ich in der Folge auf die Angabe des Autors verzichten.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

An dieser Verschiebung der Frage des öffentlichen Raums leistet die Opposition scharfe Kritik. Insbesondere die AfD sticht dabei hervor mit Verweisen auf die Zeit des Nationalsozialismus: »Wer geht in ein Einkaufszentrum, wenn er befürchten muss, von Demonstranten beschimpft oder angefeindet zu werden? Der dunkle Satz der deutschen Geschichte – »Kauft nicht bei« – schwingt bei dieser Art von Versammlung mit« (2021: 8593). Sie plädieren mit Bezug auf den Nationalsozialismus für eine Begrenzung der Möglichkeit der Politisierung von Orten durch die Störung von Abläufen.

Die Regierung hingegen zieht aus der Erfahrung des Nationalsozialismus gänzlich andere Schlüsse. Sie will geschützte Räume um Erinnerungsorte an den Nationalsozialismus schaffen. So erklären die Grünen:

> »Wir machen aber auch klar, dass wir an bestimmten Orten in dieser Stadt keine Nazi-Demos, die Hass und Gewalt schüren, dulden werden. Dazu gehören sowieso schon das Holocaust-Mahnmal, aber auch die Denkmäler für die Ermordung von Sinti und Roma und Homosexuellen im Tiergarten. Dazu gehört der Blücherplatz; dazu gehört in dieser Gedenkstadt Berlin eine Reihe von Orten, wo wir die Würde der Opfer des Nationalsozialismus nicht verletzt sehen wollen und deswegen dort das Verbot von Demonstrationen erleichtern« (2020: 7292).

Damit kommt in Berlin eine Debatte auf um die Frage, inwieweit die soziale Funktion eines Raums eine Grenze bildet für die Möglichkeit der Politisierung zumindest bestimmter Themen. Hier zeigt sich, wie auch über Versammlungsgesetze die sozialen Funktionen von Räumen festgeschrieben werden. Die Verweise auf die Zeit des Nationalsozialismus ziehen sich durch die weitere Debatte als Erfahrungspunkte, Mahnung oder zu dessen Verharmlosung und Kritik aktueller Politik.

4.3.6.2 Zeit

Neben dem Nationalsozialismus wird auch die Deutsche Demokratische Republik zu einem historischen Bezugspunkt der Debatte. So nutzen CDU und FDP die DDR, um die Linke zu kritisieren aufgrund ihrer Verbindung zur Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (2021: 8599f.). Zum anderen wird die Erfahrung der DDR jedoch auch von Regierungsfraktionen herangezogen, um die Bedeutung der Versammlungsfreiheit zu unterstreichen. So erklärt ein Sprecher der SPD: »Ich bin bekanntermaßen in einem Land geboren, wo es die Versammlungsfreiheit nicht gab und wo die Meinungsfreiheit jedenfalls deutlich eingeschränkt war, und ich bin dankbar, in einem Land zu leben, wo es Meinung- und Versammlungsfreiheit gibt« (2020: 7288). Die deutsche Teilung wird in Berlin zum historischen Bezugspunkt der Debatte über die Versammlungsfreiheit, wobei sich noch einmal zeigt, wie sich darin lokale Erfahrung und nationale Erzählung überschneiden.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Neben diesen historischen Verweisen ist, in Bezug auf die zeitliche Struktur von Protestversammlungen in Verhältnis zur parlamentarischen Politik, die Debatte geprägt von einem momenthaften Verständnis von Protestversammlungen. Beispielhaft wird dieses von den Grünen mit Verweis auf die Brokdorf-Begründung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck gebracht: »Demonstrationen sind ein Stück ursprünglich-ungebändigter, unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren.« (ebd.: 7292). Anders als in der Brokdorf-Begründung wird die Versammlungsfreiheit in der Folge jedoch durch die Regierungskoalition auf den Aspekt der kollektiven Kommunikation beschränkt. Sie drehe sich vor allem um »kollektive Meinungskundgabe« und »den friedlichen öffentlichen Kampf der Meinungen« (ebd.: 7285), so die Linke. Es zeigt sich eine starke Bindung und Beschränkung der Versammlungsfreiheit auf die Meinungsfreiheit. So fasst die SPD beispielhaft zusammen: »Unsere Demokratie funktioniert halt nur mit Meinungs- und Versammlungsfreiheit, und dazu zählt auch, Herr Kollege Dregger, andere Meinungen auszuhalten, auch Meinungen von Hetzern, soweit sie sich im Rahmen des Grundgesetzes bewegen, auch von Menschen, die einen Virus wegtanzen wollen, oder von Menschen, die tief im Herzen unsere Demokratie ablehnen und abschaffen wollen« (ebd.: 7288).

Daneben wird ihr partizipatives Moment vor allem innerhalb der Gesellschaft gesehen, tendenziell losgelöst von der parlamentarischen Politik. So sieht die Linke Protestversammlungen als Ausgleich gegenüber der Macht von »Verbänden, Lobbyisten und den Massenmedien« (ebd.: 7285). Eine eigene Gestaltungsmacht oder konkurrierende Rolle zu parlamentarischen Verfahren wird ihr in diesen Bildern nicht zugestanden.

Lediglich die FDP geht in der Tendenz über diese Beschränkung von Protestversammlungen auf kollektive Meinungskundgabe hinaus und betont die Unabhängigkeit und Distanz zum parlamentarischen Betrieb: »Es ist wichtig, dass wir ihn [Artikel 8 des Grundgesetzes; T.V.] haben, denn das Recht, sich frei und ohne Waffen zu versammeln, hilft uns gegen Unrecht aufzubegehren, hilft uns, politische Meinungsbildung auch außerhalb von Parlamenten zu betreiben« (2021: 8597).

Anders als in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder den bisherigen Landesparlamentsdebatten zeigt sich, dass Versammlungen in Berlin stark auf ihren kommunikativen Gehalt beschränkt werden. Nicht Elemente wie die Charakterbildung, Entwicklung einer demokratischen Kultur oder Durchsetzung eigener Anliegen stehen in Vordergrund, sondern die Meinungskundgabe, welche den politischen Betrieb in Schwung halte.

4.3.6.3 Subjektivierung

Betrachtet man nun die Frage, welche Akteur*innen die Fraktionen vor Augen haben, wenn sie über Protestversammlungen reden, zeigen sich sowohl Gemeinsam-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

keiten als auch Unterschiede. Bei allen Fraktionen lässt sich die Unterscheidung finden zwischen guten und schlechten Demonstrant*innen, zwischen friedlichen und hasserfüllten, sowie die Bezugnahme auf staatliche Apparate. Die Regierungskoalition stellt dabei jedoch die friedlichen Demonstrant*innen in den Mittelpunkt, so die Grünen: »Wir haben mit unserem Gesetz die 5000 friedlichen Demonstrationen in Blick, die über 100 000 friedlichen Menschen, die demonstrieren gehen« (ebd.: 8594).

Die CDU stellt hingegen die Polizei in den Mittelpunkt der Debatte und macht sie zum zentralen Akteur für Versammlungen. Sie dankt ihr ausdrücklich für ihre Arbeit, die Versammlungen überhaupt erst ermöglichen würde (2020: 7287, 2021: 8590). Neben der Polizei sieht die CDU bei Protesten vor allem »Rechtsextreme«, »Gewalttäter«, »Kriminelle« und »Feinde des Rechtsstaats« (2020: 7287): »Es ist aber schon jetzt klar geworden, dass Ihr sogenanntes Versammlungsfreiheitsgesetz nicht die Versammlungsfreiheit schützt. Es schützt nicht die große Zahl der friedlichen Versammlungen, [Anne Helm (LINKE): Doch!] sondern es schützt die Randalemacher, die Polizisten angreifen, Eigentum zerstören und ganze Straßenzüge terrorisieren« (2021: 8590).

Eine nahezu identische Argumentation lässt sich auch bei der FDP finden: »Eben diesem großen Grundwert unserer Demokratie erweisen Sie nun einen Bärendienst. Aber nicht nur diesem, sondern auch der Polizei Berlin. Mit Ihrem sogenannten Versammlungsfreiheitsgesetz schaffen Sie nicht unbedingt mehr Freiheit, Versammlungen durchzuführen, sondern Sie belasten die Berliner Beamtinnen und Beamten der Polizei« (ebd.: 8597).

Die AfD stellt nun vor allem Gegendemonstrant*innen in den Mittelpunkt, die ihre eigenen Versammlungen stören. So spricht sie von »Antifa«, »Stasi«, »Möchtegernjournalisten« und dem »Schwarzen Block« (2020: 7289). Ein besonderes Anliegen ist ihr jedoch, wie der gesamten Opposition, dass sich zu versammeln auch bedeuten würde, sein Gesicht zu zeigen: »Sich in Schutz einer anonymen Masse zu verstecken – das kennen wir nur aus totalitären Systemen« (ebd.).

In den Subjektbildern von Protestversammlungen zeigen sich starke Unterschiede in der Berliner Debatte. Daraus ergeben sich auch deutliche Differenzen in der Frage, was ein Versammlungsgesetz zu leisten hat. In dieser Frage spitzen sich die Differenzen zwischen Regierung und Opposition zu. Während die Regierungskoalition einen Ausgleich sucht zwischen Freiheit und Sicherheit, überwiegt bei der Opposition eine sicherheitspolitische Debatte. Die Idee einer staatsfreien Entfaltung von Protestversammlungen verschwindet hingegen vollständig aus der Diskussion.

So nimmt die Linke stellvertretend für die Regierung für sich in Anspruch, einen »Freiheitsdiskurs« und keinen »Polizeidiskurs« zu führen (2021: 8589). Sie wollen den Meinungskampf stärken und dabei auch explizit die direkte Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Demonstrationen zulassen (2020: 7285). Gleich-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zeitig wird der Polizei ein Platz zugewiesen. Zunächst deeskalativ, aber in Zweifel auch repressiv. Die Grenze wird dabei bei Hass und Gewalt gezogen. Allgemein wird Hass ein zentrales Motiv für den Regierungsdiskurs. Beispielhaft hierfür die Grünen: »Wir stärken auch das wichtige Recht auf Gegendemonstration. Wir setzen Urteile des Bundesverfassungsgerichts um, und wir zeigen klare Kante bei Hass und Gewalt« (ebd.: 7292). Daher soll ein Ausgleich geschaffen werden zwischen Versammlungsfreiheit und erforderlichen Eingriffsbefugnissen für die Polizei, wie die Grünen erklären (2021: 8597). Dabei soll jedoch die Freiheit überwiegen, wie das Innenministerium für die Regierung darstellt: »Weil die Demokratie unter Druck ist, geben wir genau die umgekehrte Antwort. Willy Brandt hat mal gesagt »mehr Demokratie wagen«. Demokratie muss attraktiv sein. Wenn wir wollen, dass Demokratie leuchtet, dass die Menschen sich zur Demokratie bekennen, dann müssen wir in der Stadt ein attraktives Versammlungs- und Meinungsfreiheitsrecht gewährleisten« (2020: 7298).

Die Opposition sieht hingegen vor allem sicherheitspolitische Bedenken, die es zu bewältigen gälte. Am schärfsten werden diese wieder einmal von der AfD zugespitzt:

> »Das Gesetz manifestiert den privaten Straßenkampf. Die Obrigkeit, also der Staat, welcher eigentlich das Gewaltmonopol besitzen sollte, soll sich gefälligst raushalten. Die ihm obliegende Schutzaufgabe, die Versammlungsfreiheit aller zu sichern, wird ihm entrissen. Das Recht des Stärkeren wird fortan bei Demonstrationen gelten. Wer am lautesten den Andersdenkenden auf der Straße niederbrüllt und einschüchtert, gewinnt. Das erinnert an Weimarer Verhältnisse« (2021: 8594).

In nicht so überspitzter Form lassen sich ähnliche Kritiken auch bei der CDU und FDP wiederfinden. So erklärt die CDU: »Das Versammlungsrecht muss nicht neu erfunden werden, und es darf schon gar nicht in einer Weise verschlechtert werden, dass es vermummten, gewaltbereiten Berufsdemonstranten erleichtert wird, unter Missbrauch des Versammlungsrechtes Angst und Schrecken zu verbreiten« (2020: 7288).

Neben dieser klaren Trennung zwischen Regierung und Opposition weist die Berliner Debatte jedoch eine Besonderheit auf. Während die Regierung ein Vorgehen gegen Hass in den Mittelpunk stellt, sprechen sich alle Oppositionsfraktionen für ein verschärftes Vorgehen gegen Antisemitismus aus, wobei vor allem die Demonstration zum al-Quds Tag zum zentralen Punkt der Debatte wird. Hier wird auch der Rassismus der Debatte deutlich, welcher Menschen aufgrund ihrer Herkunft Meinungen zuschreibt und ihnen das Bleiberecht abspricht. So erklärt die AfD: »Ihr Gesetzentwurf sieht auch Erweiterungen bei den Möglichkeiten für Versammlungsverbote vor. Darüber kann man diskutieren. Wir alle möchten zum Bei-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

spiel gern, dass der antisemitische al-Quds-Tag von den Berliner Straßen verbannt wird; seine Anhänger dürfen sich gern in Iran versammeln, aber nicht hier« (ebd.: 7290). Die AfD führt so durch rassistische Bilder eine gesonderte Form differierender Anrufung in die Debatte ein.

4.3.6.4 Zwischenfazit

Die Berliner Debatte ähnelt deutlich mehr den bayerischen Diskussionen als der weitgehenden Übereinstimmung in Schleswig-Holstein, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen. In Berlin ist es die Regierung aus SPD, Grüne und Linke, die sich für eine aktive Förderung von Protestgeschehen einsetzt. Dabei zeigt sich eine Überschneidung des nationalen und lokalen Sozialraums. Sowohl die lokalen Kämpfe um das Recht auf Stadt als auch die Besonderheit Berlins als Hauptstadt werden zur Begründung des Gesetzes herangezogen. Zudem ergibt sich eine Kontroverse um die Grenzen der gewünschten Ver-Öffentlichung von Räumen aber auch der Politisierung von Themen an spezifischen Orten. Hierbei sieht die Opposition die Möglichkeit von Protestversammlungen auf Flächen in Privateigentum kritisch, während die Regierung vor allem Protestversammlungen an Denkmälern der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft einschränken will.

Allgemein wird die Vergangenheit des Nationalsozialismus wiederholt in der Debatte zum Bezugspunkt, ebenso wie die besondere Geschichte als geteilte Stadt bis 1990. Die Bezüge zur Vergangenheit werden hierbei unterschiedlich hergestellt, als Erfahrungspunkte und Mahnung, aber auch zur Verharmlosung und Kritik aktueller Politik. Einig sind sich die Fraktionen jedoch in einem momenthaften Verständnis von Versammlungen, welches die Debatte prägt. Dabei werden Protestversammlungen jedoch in erster Linie auf ihre Funktion der kollektiven Kommunikation beschränkt. Fragen der eigenen Handlungsmacht, sowie der Kultur- und Charakterbildung, treten in den Hintergrund. Zudem wird kaum eine Verbindung zur parlamentarischen Politik hergestellt. Protestversammlungen scheinen dieser eher untergeordnet auf einer Ebene mit Medien und Lobbyverbänden.

Die Regierung ruft in ihrem Diskurs vor allem die friedlichen Demonstrant*innen an, deren Rechte sie stärken will. Doch gleichzeitig sucht sie auch einen Ausgleich mit den Eingriffsbefugnissen der Polizei. Die Trennungslinie zwischen legitimen und illegitimen Protest wird dabei über die Motive des Hasses und der Gewalt gezogen. Insbesondere der Hass und als Gegenbild der öffentliche Frieden werden zu wichtigen Knotenpunkten in Diskurs der Regierung zur Unterscheidung von guten und schlechten Demonstrant*innen, worin eine politische Regulierung von bestimmten Emotionen gesehen werden kann. Aggressiv, konfrontativ und wütend auftretende Protestversammlungen werden so kriminalisiert.

Die Opposition in Form von CDU und FDP fokussiert hingegen vor allem die Polizei, an welche sie sich in der Debatte um das Versammlungsrecht aktiv richtet. Daneben werden »Randalemacher« und »Chaoten« zum anderen zentralen Bild

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

von Protestierenden, denen polizeilich begegnet werden müsse. Die AfD spitzt diese Position noch weiter zu und fokussiert in erster Linie auf antifaschistische Gegendemonstrant*innen ihrer eigenen Veranstaltungen, denen ebenfalls polizeilich begegnet werden müsse. Als verbindendes Element des Oppositionsdiskurses zeigt sich der verstärkte Kampf gegen Antisemitismus und insbesondere den al-Quds-Marsch. Der Diskurs ist dabei von rassistischen Aussagen begleitet. Es ergibt sich in Berlin eine differenzierende Anrufung von Protestierenden anhand der Linie des Hasses, der Gewalt und eines von rassistischen Motiven begleiteten Antisemitismusdiskurses.

4.3.7 Nordrhein-Westfalen – Facetten des Sicherheitsdiskurses

Die Debatte um ein Landesversammlungsgesetz in Nordrhein-Westfalen begann ebenso wie in Berlin in Jahr 2020. Doch gänzlich anders als in Berlin war von Beginn an das öffentliche Interesse groß. Mehrere Protestversammlungen gegen das Gesetz wurden organisiert und es gründete sich ein eigenes Bündnis zu dessen Verhinderung (Versammlungsgesetz NRW stoppen! o.J.). Besonders bedeutend für das Protestgeschehen in NRW und auch die parlamentarische Debatte waren daneben die Protestversammlungen des klimapolitischen Bündnisses »Ende Gelände«, das mehrfach durch Aktionen des zivilen Ungehorsams für einen Stillstand in der Braunkohleförderung gesorgt hat (Ende Gelände 2022).

Das große öffentliche Interesse hat sich auch in der parlamentarischen Debatte widergespiegelt, sowohl in Form direkter Bezugnahme auf Protestversammlungen als auch durch eine intensive mehrstündige öffentliche Anhörung. Dabei dominierten die juristischen Expert*innen und Vertreter*innen der Polizei.[27] Als einzige zivilgesellschaftliche Organisationen waren zwei Gewerkschaftsvertreterinnen präsent. Daneben waren zivilgesellschaftliche Organisationen vor allem durch Eingaben beteiligt. Diese wurden zwar zur Kenntnis genommen, spielten sonst jedoch kaum eine Rolle. Das kodifizierte juristische Fachwissen wurde als bedeutsamer gewertet als die Erfahrungen und Wünsche von Protestierenden.

Die Debatte wurde geführt zwischen einer Regierungskoalition aus CDU und FDP sowie einer Opposition von SPD, Grüne, AfD und Fraktionslosen. Die erste par-

27 Geladen waren Prof. Dr. Clemens Arzt, Prof. Dr. Frank Braun, Prof. Hartmut Brenneisen, Prof. Dr. Christian von Coelln, Prof. Dr. jur. habil. Michael Elicker, Prof. Dr. Christoph Gusy, Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Prof. Dr. Norbert Ullrich, Wilhelm Achelpöhler, Thomas Dammer, Andrea Arcais. Zudem wurden Eingaben gemacht von mehreren Fanhilfen, dem Landesjugendring NRW, der Neuen Richtervereinigung, Parents for Future Germany und der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes – Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten (VVN-BdA) Landesvereinigung Nordrhein-Westfalen e.V. (Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lamentarische Debatte wurde am 11. November geführt, wodurch sich der starke Bezug auf die Bedeutung des 9. Novembers erklärt.

Die Regierung betont mehrfach den Wunsch nach gemeinsamer Debatte und breiter Zustimmung, was als Reaktion auf die starke öffentliche Kritik an ihrem Gesetzesvorhaben verstanden werden kann. Auch dadurch rücken die Regierung und Opposition in der Debatte näher aneinander. Hierbei zeichnet sich die Diskussion in NRW dadurch aus, dass alle Parteien in starkem Maße Aspekte der Sicherheit betonen, teilweise gerahmt als Kampf gegen Rechtsextremismus. Es bleiben viele Differenzen zwischen den Fraktionen, doch auch die Opposition verstrickt sich in einem sicherheitspolitischen Diskurs. Am deutlichsten wird die sicherheitspolitische Stoßrichtung in der Gesetzesbegründung der Regierung.

Zwar wird auch in NRW festgestellt, dass die »Versammlungsfreiheit […] in ihrer grundlegenden Bedeutung für eine lebendige Demokratie anerkannt« ist (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2021: 1). Doch wird in Folgenden explizit die versammlungsfreundliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kritisiert. Die Kritikpunkte reichen von mangelnder juristischer Präzision über die Nichtbeachtung der bewusst wenigen plebiszitären Elemente in Grundgesetz, eine fehlende Unterscheidung und Nivellierung zwischen Staatswillensbildung und Volkswillensbildung, die fehlende Beachtung von Versammlungsgröße und Überzeugungskraft der Argumente für eine demokratische Bedeutung bis hin zur Kritik am Küren eines Grundrechtsfavoriten (ebd.: 42). Es wird deutlich, wie groß die eigentliche Ablehnung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist, welche die Versammlungsfreiheit gegenüber anderen Grundrechten bevorzuge, gleichwohl sie prinzipiell beachtet wird.

Doch zeigt sich in den Zielen des Gesetzes der Wille insbesondere sicherheitspolitische Instrumente zu stärken und rechtlich zu legitimieren, während, ganz anders als in Berlin, die Fortentwicklung der demokratieprägenden Rolle von Protestversammlungen gar nicht benannt wird (ebd.: 1f.). Dabei ist auffällig, wie stark die Gesetzesbegründung auf Aktionen der Klimabewegung gegen Braunkohltagebauanlagen eingeht (ebd.: 55). Zu besonderer Kritik führte dabei die Ausgestaltung aber vor allem auch Begründung des Militanzverbots, welche antifaschistische und klimapolitische Protestversammlungen in Verbindung setzt mit der nationalsozialistischen Sturmabteilung (SA) und Schutzstaffel (SS):

> »Als Beispiel mag auf uniformierte rechts- oder linksextremistische Verbände in der Weimarer Republik wie die SA, die SS und ihre Untergliederungen verwiesen werden. In heutiger Zeit sind der sog. »Schwarze Block« linksradikaler Störer und Täter oder neonazistische Gruppierungen zu nennen. Das Ensemble aus gleichartiger – meist schwarzer, aber zunehmend auch andersfarbiger – Kleidung, etwa auch gleichfarbiger Overalls (wie bei den Garzweiler-Demonstrationen in Sommer 2019)« (ebd.: 77).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ebenso wie in Berlin kam es bereits 2021 zur abschließenden Debatte über das Gesetz. Die parlamentarische Verständigung scheint dabei am Ende. Ganz anders als in der langen bayerischen Schlussdebatte werden sogar Redebeiträge zurückgezogen.[28]

4.3.7.1 Raum

Die Debatte in Nordrhein-Westfalen zeigt zwar Verweise auf Erfahrungen in anderen Bundesländern, wie Schleswig-Holstein, Berlin und Sachsen, doch wird zentral die regionale Besonderheit hervorgehoben. Eigene Erfahrungen, lokale Protestkulturen und länderspezifische Rechtsprechung sind in der parlamentarischen Debatte bedeutsamer als translokale oder transnationale Bezugspunkte. So erklärt das Innenministerium: »Wir haben auch den Anspruch, genauso wie Sie, dass wir für Nordrhein-Westfalen eigene Akzente setzen, weil wir eigene Erfahrungen und eigene Rechtsprechung haben. So können wir ein modernes Versammlungsrecht schaffen, das den Herausforderungen unserer Zeit gerecht wird« (Landtag Nordrhein-Westfalen 2020: 54).[29]

Daneben treten auch in NRW Debatten über die Grenzen der gewünschten Ver-Öffentlichung von Räumen und deren Politisierung auf, wie wir sie bereits aus anderen Bundesländern kennen. Eine Besonderheit stellt dabei die Kontroverse um die Möglichkeit von Protestversammlungen auf Autobahnen dar, welche die Landesregierung prinzipiell verbieten möchte. Die Grünen stellen diese Regelung in Frage. Wie noch häufiger in der nordrhein-westfälischen Debatte kommt es wiederholt zu Zwischenrufen und die Debatte wird vor allem anhand juristischer Interpretationen anstatt genuin politischer Positionen ausgetragen:

> »Ein weiterer Hinweis ist das Thema »Autobahn«. Sie haben in Ihrem Änderungsantrag geschrieben, dass es ein pauschales Verbot von Demonstrationen auf Autobahnen gibt. (Marc Lürbke [FDP]: Finden Sie das falsch?) – Wie bitte? (Marc Lürbke [FDP]: Finden Sie das falsch?) – Zumindest fehlt mir die Begründung, die Erläuterung, die Erklärung. (Gregor Golland [CDU]: Das ergibt sich doch wohl von selbst! Was muss man denn da noch erklären?) Es gibt auf jeden Fall Bedenken dazu, die besagen, dass so ein pauschales Verbot für einen Ort … (Marc Lürbke

28 Das Bündnis »Versammlungsgesetz NRW stoppen!« und die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. haben im Januar 2023 gemeinsam, vertreten durch Prof. Dr. Barczak, Verfassungsbeschwerde eingereicht (Gesellschaft für Freiheitsrechte 2023). Die Beschwerdeschrift ist hier zu finden (Barczak 2022). Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit steht das Urteil im Hauptverfahren noch aus. Allerdings wurde ein gesonderter Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung des Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen gegen einzelne Paragrafen des Versammlungsgesetzes abgelehnt (VerfGH 4/23.VB-1).

29 Alle Zitate in diesem Kapitel beziehen sich auf Wortprotokolle des Landtags Nordrhein-Westfalen, weshalb ich auf Angabe des Autors im Folgenden verzichten werde.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> [FDP]: Bei Autobahnen!) – Ja, bei Autobahnen. Wir haben das auch mit Verfassungsrechtlern noch mal … (Gregor Golland [CDU]: Finden Sie das gut, wenn die Chaoten sich da abseilen?) – Herr Golland, es geht nicht darum, was ich finde. (Gregor Golland [CDU]: Doch, darum geht es! Genau darum geht es!) Es ist die Frage, was rechtmäßig ist, was auch verfassungsrechtlich geregelt werden darf. (Beifall von den GRÜNEN) Das ist der Punkt« (2021a: 68).

4.3.7.2 Zeit

Eine weitere Besonderheit ist die zeitliche Verortung zwischen Vergangenheit und Zukunft in der Debatte. Insbesondere bei der Frage des Verbots von Versammlungen an bestimmten Tagen oder Orten wird immer wieder auf zentrale Daten der Vergangenheit, wie den 9. November verwiesen. Diese Bezugnahme kann dabei auch erklärt werden durch die zeitliche Nähe der Debatte am 11. November. Daneben ist jedoch vor allem ein zukunftsgerichteter Diskurs der Modernität prägend. Sowohl Opposition als auch Regierung greifen diesen Diskurs auf in Worten wie »modern«, »zeitgemäß« (2021b: 61) oder »zukunftsorientiert« (2020: 48). Das Innenministerium erklärt dazu passend: »Das Ziel sollte ein gemeinsames sein, nämlich, ein modernes Gesetz auf den Weg zu bringen« (ebd.: 55).

Hierbei werden Protestversammlungen kaum ins Verhältnis gesetzt mit der parlamentarischen Demokratie. In Vordergrund steht vielmehr die gesellschaftliche Auseinandersetzung in Meinungskampf. Es setzt sich eine Tendenz fort, die in der Berliner Debatte bereits angedeutet war; Protestgeschehen von politischen Entscheidungen zu entkoppeln, beziehungsweise darin nicht den Schwerpunkt zu sehen. Dadurch erscheinen Protestversammlungen auch nicht unbedingt als Bruch mit parlamentarischen Verfahren oder Modus direkter Handlungsmacht, sondern eher Hinweisgeber für parlamentarische Debatten.

Diese Wirkung des Diskurses wird auch erzielt, da Protestversammlungen überwiegend auf ihren kommunikativen Gehalt beschränkt werden. Auch wenn so beispielsweise die SPD davon spricht, dass sie »Versammlungen als Ausdruck einer konkreten Freiheitsausübung« interpretieren (2021b: 63), sehen sie diese konkret vor allem in ihrer Wirkung der Meinungsäußerung. Ganz ähnlich sehen auch die Grünen in der Versammlungsfreiheit vor allem die Möglichkeit »aktiv am politischen Meinungsbildungsprozess und Willensbildungsprozess teilzunehmen« (2020: 50).

Daneben finden sich, wie bei der CDU, vor allem allgemeine Verweise darauf, dass Versammlungen konstituierend seien für Demokratie und Rechtsstaat (ebd.: 46). Hierbei wird wiederholt auf ein konfliktives Demokratieverständnis verwiesen, welches in der Versammlungs- und Meinungsfreiheit zum Ausdruck komme:

> »Wir als demokratischer Staat schaffen es aber, auch mit solchen Diskussionen umzugehen und diese auszuhalten. Das ist, glaube ich, auch das Wichtige, dass

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> man seine Meinung nicht sozusagen an die Meinung derjenigen, deren Meinung man nicht teilt, setzt, sondern dass ein freiheitlich-demokratischer Staat so etwas aushält und auch Meinungen anderer zumindest zur Kenntnis nimmt, vielleicht von dem eigenen Recht der Versammlungsfreiheit Gebrauch macht, dagegenhält und diskutiert, und das ist in den letzten Tagen in Deutschland und möglicherweise auch darüber hinaus intensiv geschehen« (ebd.: 56).

In diesem Sinne betrachtet auch die FDP Protestversammlungen als »Ausweis unserer funktionierenden Demokratie« (ebd.: 48) und »Spiegel ihrer Zeit und Gesellschaft« (2021b: 65). Zudem betonen auch sie die Bedeutung der Widerrede, welche sie jedoch vor allem innerhalb und zwischen Protestversammlungen sehen und nicht als Widerrede zur parlamentarischen Politik (ebd.): »Wir haben es ganz klar gemacht. Bei uns ist klar: Zwischenrufe, laute Proteste, Banner, Pfeifen, das sind alles keine Störungen, sondern Ausdruck gelebter Demokratie« (ebd.: 66).

Auch die AfD schließt sich dieser Fokussierung der Versammlungsfreiheit auf den gesellschaftlichen Meinungskampf an:

> »[E]s ist natürlich gut, richtig und wichtig, ein kritischer Bürger zu sein, der seine Meinung gemeinsam mit anderen auf Kundgebungen und Versammlungen offen bekundet; das macht ja die Demokratie aus. Es wäre fürchterlich langweilig, wenn wir alle die gleiche Meinung hätten. Es ist der größte Luxus – deswegen ist eine Demokratie so wichtig –, eine eigene Meinung zu haben und sie auch vertreten zu können. Wichtig ist aber doch, wie diese Meinung vertreten wird. Wenn man sich trifft, dann doch bitte friedlich und ohne Waffen; das sind jedenfalls unsere Wertvorstellungen« (ebd.: 69).

Bereits in der Berliner Debatte hatte sich eine tendenzielle Entkoppelung von Protestversammlungen vom parlamentarischen Diskurs angedeutet. In Nordrhein-Westfalen wird diese Bild noch stärker geprägt. Protestversammlungen werden gesehen als Möglichkeit des Meinungskampfes der Gesellschaft, allerdings losgelöst von Diskussionen und Entscheidungen der parlamentarischen Politik. Sie werden nicht in ihrer eigenen Handlungsmacht thematisiert, sondern lediglich als kommunikativer Prozess.

4.3.7.3 Subjektivierung

Diese Einigkeit zeigt sich grundlegend auch bei den Figuren der subjektiven Anrufung, welche durch den Diskurs erzeugt werden. SPD, CDU und FDP unterscheiden zwischen den friedlichen Demonstrant*innen und gewalttätigen Randalierern, sowie den staatlichen Behörden dazwischen. Wie bereits in anderen Debatten wird anhand der Frage der Gewalt eine Unterscheidung zwischen guten und bösen Demonstrant*innen vorgenommen und zur Entpolitisierung und Kriminalisierung letzter beigetagen. So zieht die SPD hier auch die Grenze der Versammlungsfrei-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

heit: »Das heißt aber nicht, dass Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit selbst keine Grenzen haben. Denn die Versammlungsfreiheit beinhaltet kein Grundrecht auf gewalttätige Randale oder die Gefährdung anderer« (2020: 44).

Die AfD spitzt diesen Diskurs noch einmal zu und konzentriert sich in ihren Reden vor allem auf »gewaltbereite Linksextreme«, »Antifa Recherchen«, »Rauchbomben« und »grüne Omas«, die sie beschimpfen (ebd.: 52f.). Dadurch findet eine klare Unterscheidung zwischen Demonstrant*innen statt, auch wenn das Innenministerium die Neutralitätspflicht des Staates betont: »Das Grundgesetz und das Bundesverfassungsgericht geben uns dabei vor, dass der Staat niemals Versammlungen nach »gut« oder »schlecht«, »nützlich« oder »schädlich« kategorisieren darf« (2021a: 131).

Im Weiteren zeigt sich, dass gleichwohl kaum Bezüge hergestellt werden zwischen Protestversammlungen und parlamentarischer Politik, diese durchaus als individuelles Recht gegen den Staat verstanden werden. So erklärt die SPD: »Ich sage es noch einmal: Grundrechte sind Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat, und das müssen wir in diesem Bereich zu Genüge ausdrücken« (2021b: 63). So wird von der Opposition immer wieder die Gefahr der Abschreckung durch rechtliche Regelungen kritisiert (ebd.: 64f). Sie wollen ein Gesetz, dass Bürger*innen ermutigt Versammlungen abzuhalten (ebd.: 63). Doch wollen sie diese Interessen in Ausgleich bringen mit der wehrhaften Demokratie (2020: 45) und insbesondere notwendigen Einschränkungen von rechtsextremen Versammlungen (ebd.: 45; 56). So sehen auch die Grünen die Notwendigkeit, Vorkehrungen für den Kampf gegen Rechtsextremismus zu treffen, verweisen dabei aber auch auf die Bedeutung einer aktiven Zivilgesellschaft in Form von Gegendemonstrationen (ebd.: 51). Insgesamt kritisieren sie das Gesetz: »Wir sind ganz und gar nicht zufrieden mit diesem Gesetzentwurf und auch nicht mit dem Änderungsantrag. In seinem gesamten Duktus ist dieses Gesetz darauf ausgelegt, in jeder Versammlung eine Gefahr zu sehen. Es ist leider kein Versammlungsfreiheitsgesetz« (2021b: 69).

Tatsächlich stellt die Regierung Aspekte der Sicherheit klar in den Vordergrund. Auch sie betont die Notwendigkeit der Wehrhaftigkeit gegen Rechtsextremismus (2020: 46), den Schutz von Eigentum und die Notwendigkeit von Straftatbeständen (ebd.: 47). Die CDU stellt die Debatte explizit in den Kontext der inneren Sicherheit: »Die innere Sicherheit in Nordrhein-Westfalen hat für uns nach wie vor den Stellenwert und die Bedeutung, die wir immer versprochen haben« (2021b: 61). Dabei sieht die CDU die Versammlungsfreiheit nicht von Staat oder Polizei gefährdet, sondern diese sei notwendig, um sie zu schützen: »Wir sorgen mit diesem Versammlungsgesetz für mehr Rechtsstaatlichkeit und geben unserer Polizei auch die notwendigen Befugnisse, um friedliche Versammlungen besser schützen zu können« (ebd.). Im Sinne von Rechtssicherheit (2020: 56) und Versammlungsschutz, stellt sich die CDU dagegen, die Grundrechtsgewährung über das Gefahrenabwehrrecht zu stellen: »Aus unserer Sicht ist entscheidend, dass – bei aller Bedeutung des freiheitli-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

chen Gedankens in Bezug auf Versammlungen, der verfassungsrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit, die ordnungspolitische Dimension bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Versammlungswesens nicht vernachlässigt werden darf« (2021b: 62).

Die FDP sieht, anders als ihr Koalitionspartner, in der Versammlungsfreiheit in erster Linie ein Abwehrrecht gegen den Staat: »Dieses Grundrecht ist ein Freiheitsrecht und damit seit jeher auch ein Abwehrrecht gegen unverhältnismäßige staatliche Eingriffe« (ebd.: 66). Gleichzeitig entbinde dieses Individualrecht aber nicht von sozialer Verantwortung. Darüber legitimiert die FDP staatliche Eingriffe und Einschränkungen: »Ja, wir leben zum Glück in einem Land, in dem man vor der Staatskanzlei, vorm Kanzleramt, vor den Parlamenten fundamental Opposition zum Ausdruck bringen kann und darf, aber bitte mit Anstand und bitte mit Abstand. Natürlich darf das Recht auf Versammlungsfreiheit nicht als Freibrief herhalten, um ganz bewusst und mit Ansage gegen geltendes Recht zu verstoßen« (2020: 48).

Es entsteht ein Bild von Protestversammlungen, welche hohe Erwartungen in Bezug auf das anständige Verhalten der Teilnehmenden zu erfüllen haben oder mit staatlichen Eingriffen rechnen müssen. Das zeigt sich noch einmal besonders deutlich in der Argumentation des Innenministeriums. Dieses will explizit »Versammlungsfreiheit und polizeiliche Arbeit optimal« austarieren (2021b: 70). Hierbei sieht es jedoch in erster Linie die Notwendigkeit polizeilicher Kontrolle. Protestversammlungen ohne Polizei scheinen undenkbar: »Es ist ihre ehrenwerte Aufgabe, friedliche Versammlungen zu schützen. Und sie bewältigt diese Aufgabe tagtäglich und sehr gut« (2021a: 131). Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Ermöglichung der staatsferne von Protestversammlungen tritt in den Hintergrund. Staatliche Apparate werden vielmehr zentrale Akteur*innen für Versammlungen. So stellt das Innenministerium fest, es handle sich um ein Gesetz, »das sowohl den Teilnehmern an Demonstrationen das Recht auf Versammlung sichert, aber auch dafür sorgt, dass Polizisten und Polizistinnen arbeitsfähig sind und Bürgerinnen und Bürger schützen können, die sich bedroht fühlen« (2021b: 72).

Die AfD wünscht sich auf ähnliche Weise ein Gesetz, dass sich vor allem gegen Störer*innen und Linksextremisten richtet (2020: 52f.):

> »Frau Schäffer, Sie meinten gegenüber netzpolitik.org, das Gesetz behandle Versammlungen vor allem als eine potenzielle Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Wissen Sie, wenn Grüne zusammen mit Linksextremisten auf die Straße gehen, dann ist die öffentliche Sicherheit tatsächlich betroffen, denn solche Versammlungen muss man ganz offensichtlich als Gefahr ansehen; das haben wir am 26. Juni gesehen. Bedanken Sie sich also bei Ihrer Klientel für dieses Gesetz. Diese Leute mit ihren gewalttätigen Aktionen sind mitschuldig daran, dass solche Handlungen unter Strafe gestellt werden und Voraussetzungen geschaffen werden müs-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sen, die in einem solchen Gesetz zum Ausdruck kommen, um diesen strafbaren Handlungen nachgehen zu können« (2021b: 70).

Zudem bringen sie auch in NRW die al-Quds-Demonstration und ihr gewünschtes Verbot in die Debatte ein, welches jedoch von den anderen Parteien nicht aufgegriffen wird (2020: 53). Der dabei enthaltene Rassismus wird auch in der Diskussion in NRW deutlich, wenn die AfD die Pflicht der deutschen Sprache bei Versammlungen fordert. Dabei argumentieren sie, dass die Meinungsbildung auf Protestversammlungen nur in deutscher Sprache stattfinden könne und zudem andernfalls Straftaten nicht verfolgt werden könnten (2021b: 70). Damit stellt die AfD auf rassistische Weise eine Verbindung zwischen Kriminalität und nicht deutschsprechenden Menschen her und verdeutlicht ihr völkisches Bild vom Demos.

4.3.7.4 Zwischenfazit

In Nordrhein-Westfalen zeigt sich, wie in der parlamentarischen Debatte das Protestgeschehen vor allem in seiner regionalen Besonderheit betrachtet wird. Daneben finden auch hier Diskussionen statt über die Grenzen des ver-öffentlichten und politisierten Raums. Als Besonderheit führen dabei Protestversammlungen auf Autobahnen zu Kontroversen, worin sich zeigt, wie stark Protestgeschehen Versammlungsgesetzgebung direkt mitbeeinflusst.

Die Zeit spielt in der Diskussion in NRW eine besondere Rolle. Es werden sowohl Referenzen zur Vergangenheit als auch Zukunft hergestellt. Die Zeit des Nationalsozialismus wird immer wieder zum Bezugspunkt, um Protestversammlungen an bestimmten Orten und Tagen zu verbieten. Daneben lässt sich jedoch vor allem ein zukunftsorientierter Diskurs feststellen, der sich rund um das Motiv der Modernität des Versammlungsrechts zentriert.

Protestversammlungen werden in Nordrhein-Westfalen überwiegend entkoppelt von der parlamentarischen Politik diskutiert, wenn auch nicht vom Staat. Doch das in dieser Debatte geteilte konfliktive Demokratieverständnis sieht Protestversammlungen vor allem als Teil eines gesellschaftlichen Meinungskampfes, wobei er auf ein individuelles Kommunikationsrecht verkürzt wird. Zentraler als Konflikte zwischen Protestversammlungen und parlamentarischen Entscheider*innen, sind Konflikte zwischen und innerhalb von Protestversammlungen selbst. Versammlungen werden in erster Linie verstanden als Spiegel der Gesellschaft und Ausweis einer funktionierenden Demokratie, jedoch nicht als Momente, die politische Entscheidungen und gesellschaftliche Entwicklungen direkt beeinflussen. So werden sie unterhalb der parlamentarischen Politik in den Staat integriert.

Das zeigt sich auch in den Bildern der Anrufung. Über Regierung und Opposition hinweg werden Protestversammlungen gesehen als durchaus wünschenswert, doch zugleich auch Sicherheitsrisiko. Zwischen friedlichen Demonstrant*innen und Gewalttäter*innen müsse die Polizei stehen und Protestversammlungen regu-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lieren. SPD und Grüne stellen dabei den Kampf gegen Rechts in den Vordergrund und die wehrhafte Demokratie. CDU und FDP sehen die innere Sicherheit bedroht, weshalb sie die polizeilichen Handlungsmöglichkeiten zum Schutz des Rechtsstaats stärken wollen und daneben an die soziale Verantwortung und den Anstand von Protestierenden appellieren. Die Demokratie und der Staat selbst erscheinen, anders als in vorherigen Debatten, wieder als bedroht.

Die AfD stellt hingegen die Gefahr von Linksextremist*innen in den Vordergrund und setzt deutlich rassistische Akzente mit der Forderung des Verbots einzelner Demonstrationen und einer Pflicht zur deutschen Sprache auf Versammlungen. In der Konsequenz fordern trotz großer Kontoversen alle Fraktionen eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit aufgrund von sicherheitspolitischen Motiven, gleichwohl die Gefahr verschieden verortet wird. Zudem zeigt sich in NRW deutlich, wie die Regierung ihren Diskurs bestimmt versammlungsfreundlich gestaltet nach der großen Welle der öffentlichen Kritik an ihrem Gesetzesentwurf und dessen Begründung. Doch ist damit noch nichts ausgesagt über die eigentliche Gestaltung des Gesetzes. Aus diesem Grund soll im nächsten Abschnitt ein kurzer Vergleich der Versammlungsgesetze folgen.

4.3.8 Gesetzesvergleich

In den vorangegangenen Kapiteln habe ich verdeutlicht, dass die Debatten um die Versammlungsgesetze in den Bundesländern sehr unterschiedlich geführt wurden. Ebenso unterschiedlich waren die formulierten Ansprüche an die Gesetze in den Gesetzesbegründungen. Während in Bayern die Regierung einen Sicherheitsdiskurs in den Vordergrund stellte, wurde von der Berliner Regierung die freiheitliche Gestaltung des Versammlungsrechts angestrebt. In Schleswig-Holstein stellte sich sogar das gesamte Parlament hinter die letztere Linie, während in Nordrhein-Westfalen Protestversammlungen in erster Linie als Sicherheitsproblematik thematisiert wurden.

In Folgenden soll betrachtet werden, inwiefern sich diese unterschiedlichen Debatten tatsächlich in den Gesetzestexten widerspiegeln. Hierfür werden die Gesetze systematisch anhand bestimmter Themenkomplexe verglichen, entlang meiner Kategorien von Raum, Zeit und Subjektivierung von Protestversammlungen. Es geht an dieser Stelle um eine inhaltliche Gegenüberstellung und nicht rechtsdogmatische Auslegung. Zudem werde ich mich in Kohärenz mit meiner Protestversammlungsdefinition nur auf die Gesetzesinhalte bezüglich öffentlicher Versammlungen im öffentlichen Raum, beziehungsweise unter freiem Himmel beziehen. Die Regelungen zu Versammlungen in geschlossenen Räumen werden hier nicht besprochen werden. Ergänzend hinzugezogen wird zudem die juristische Debatte um die Versammlungsgesetze aus den Expert*innenanhörungen.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

In den Gesetzestexten spiegelt sich der große Einfluss des in Kapitel 4.3.5. bereits erwähnten Musterentwurfs vom Arbeitskreis Versammlungsrecht wider. Alle danach beschlossen Gesetze, also sowohl die Landesversammlungsgesetze von Schleswig-Holstein und Berlin als auch Nordrhein-Westfalen orientieren sich stark an diesem. Nur in einzelnen Punkten setzen sie eigene Schwerpunkte.

4.3.8.1 Raum

Bereits bei der Definition von Versammlungen zeigen sich Aspekte der Räumlichkeit. Das Bundesgesetz selbst weist noch keine inhaltliche Bestimmung auf, was eine Versammlung auszeichnet. In allen Ländergesetzen kommt hingegen die Notwendigkeit einer Zusammenkunft zur »überwiegend auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung« vor (BayVersG Art.2(1); VersFG SH §2(1); VersFG BE §2(1); VersG NRW §2(3)).[30]

Die Öffentlichkeit wird zum zentralen Bestimmungspunkt für staatlich anerkannte politische Versammlungen. Hierbei wird durchaus implizit auf die ver-öffentlichende Funktion durch Protestversammlungen verwiesen. So handelt es sich nur um eine öffentliche Versammlung, wenn sie sich nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt, bzw. »die Versammlung auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet ist«, wie es die Gesetze von Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen formulieren (VersFG SH §2(2); VersG NRW §2(4)). Der zweite Satz entfällt hingegen in Bayern und Berlin. Er verweist noch einmal gesondert darauf, dass es sich auch bei einem geschlossenen Personenkreis um eine öffentliche Versammlung handelt, solange sie unmittelbar an die Öffentlichkeit gerichtet ist.

Zudem greifen die Gesetze direkt in die Möglichkeit der Raumnahme und damit auch der Möglichkeit der Ver-Öffentlichung von Räumen durch Protestversammlungen, über spezifische Verbote ein. So sieht das Bundesgesetz einen Bannkreis für Bundesorgane vor (VersammG §16) und bereits explizit die Möglichkeit für die Bundesländer Orte in Zusammenhang mit der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft zu bestimmen, an welchen die staatlichen Eingriffsrechte vereinfacht sind. Das Bundesgesetz erwähnt hierbei explizit das Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin (VersammG §15(2)).

30 Erst in der Expert*innenanhörung in Nordrhein-Westfalen wird diese Regelung kritisch diskutiert. Es wird darauf verwiesen, dass durch den Begriff »überwiegend« und damit der Konzentration auf den Aspekt der öffentlichen Meinungskundgabe der Versammlungsbegriff eingeschränkt wird, da andere zentrale Aspekte von Versammlungen diesem Element untergeordnet werden (Kyrill-A. Schwarz in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 51f.; Ullrich 2021: 3). Die Formulierung selbst geht auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts im Loveparade-Beschluss zurück (1 BvQ 28/01).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Möglichkeit zum besonderen Schutz von Gedenkorten oder auch historischen bedeutsamen Tagen mit Bezug zum Nationalsozialismus findet sich auch in allen Landesgesetzen, wobei es Unterschiede in der Frage gibt, ob diese Orte per Gesetz mitbestimmt werden, oder lediglich über Verordnungen festgelegt sind (BayVersG Art.15(2); VersFG SH §13(4); VersFG BE §14(2); VersG NRW §19).

Zudem verfügen alle hier betrachteten Länder außer Schleswig-Holstein über eine Bannkreisregelung. In Bayern und Nordrhein-Westfalen sind hierbei Demonstrationen im Bannkreis prinzipiell verboten, können jedoch als Ausnahme zugelassen werden (BayVersG Art.17-19; VersG NRW §20). In Berlin sind sie hingegen prinzipiell erlaubt, können aber verboten werden, wenn die Tätigkeit des Parlaments dadurch beeinträchtigt werden könnte (VersFG BE §15).[31]

Erhebliche Unterschiede gibt es zudem im Umgang mit Flächen in Privateigentum. Das bayerische Versammlungsgesetz kennt hierzu keine besondere Regelung, da es grundlegend vor der Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beschlossen wurde und diese auch nicht nachträglich in das Gesetz integriert wurde. Dennoch hat dieser Beschluss selbstverständlich auch Gültigkeit in Bayern, was noch einmal die Kompetenzkonkurrenz in dem Bereich der Versammlungsfreiheit zwischen den Staatsapparaten verdeutlicht. In Schleswig-Holstein sind hingegen Versammlungen auf Verkehrsflächen in Privateigentum erlaubt ohne die Zustimmung der Eigentümer*innen, wenn die Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand sind oder von ihr beherrscht werden (VersFG SH §18). Berlin erweitert diese Regelung noch um Flächen, die nicht überwiegend von der öffentlichen Hand beherrscht werden, soweit überwiegende Interessen der Eigentümer*innen der Durchführung nicht entgegenstehen. Zur Feststellung dieser Frage soll Eigentümer*innen die Möglichkeit der Stellungnahme gegeben werden (VersFG BE §20). Nordrhein-Westfalen trifft eine ähnlich weitgehende Regelung. Anders als in Berlin wird jedoch der Aspekt des Interessenausgleichs zwischen Versammlungsbeteiligten und Eigentümer*innen stärker betont. Zudem kommt in Nordrhein-Westfalen das Verbot von Protestversammlungen auf Autobahnen hinzu (VersG NRW §21; 13(1)).[32]

---

31 Die Berliner Bannmeilenregelung hat in der Expert*innenanhörung vor allem für Kritik gesorgt, da sie die Leitung des Abgeordnetenhauses mit der Einschätzung einer möglichen Beeinträchtigung überfordern würde, Entscheidungsverfahren zu unklar definiert seien und nur ein Verbot als Reaktion auf erwartete Beeinträchtigungen festgeschrieben ist und keine milderen Mittel zur Verfügung stehen (Zeh in Abgeordnetenhaus Berlin Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung 2020: 2f., Breitbach in 2020: 31).

32 In den Expert*innenanhörungen wurde in erster Linie die Regelung in Schleswig-Holstein kritisiert, welche als nicht weitgehend genug beklagt wird. Es sei nicht ersichtlich, warum Protestversammlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen in privatem Eigentum nicht auch möglich sein sollten (Schleswig-Holsteinischer Landtag Innen- und Rechtsausschuss 2014: 20f). Dieser Argumentation wird vereinzelt jedoch auch die Notwendigkeit des Schutzes des Ei-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Es zeigt sich, dass die Protestregulation durchaus divergiert. Die Raumnahme von Protestversammlungen wird an bestimmten Orten bewusst ausgeschlossen und unterbunden. Hierbei soll vor allem der soziale Raum nicht gestört werden. Dabei hat sich in den Debatten teilweise eine Analogiebildung zwischen Gedenkorten an den Nationalsozialismus und öffentlichen Verkehrsflächen in privater Hand gezeigt. Doch die Gesetze selbst behandeln diese Orte unterschiedlich. Es bleibt allerdings die Begrenzung der Möglichkeit einer legalen Ver-Öffentlichung und Entprivatisierung von Räumen durch Protestversammlungen. Gerade auch Regelungen des Interessenausgleichs führen in der Folge zur Möglichkeit der Unterbindung der Besetzung und Störung von sozialen Räumen, worauf Protestversammlungen gerade angelegt sind.

4.3.8.2 Zeit

Die zeitlichen Strukturen von Protestversammlungen in Bezug zur demokratischen Gesellschaft und parlamentarischen Politik wurden in den Debatten bereits herausgearbeitet. In den Gesetzen tritt Zeit vor allem als Bestimmungspunkt für Fragen der Spontaneität und der zeitlichen Entgrenzung von staatlichem Handeln auf.

Ein erster großer Punkt ist hierbei die Pflicht zur Anzeige. Durch diese Pflicht werden Protestversammlungen in zeitliche Abläufe von Staatsapparaten integriert, damit diese in gewünschter Form darauf reagieren können. Auch wenn alle Landesgesetze außer das bayerische Versammlungsgesetz explizit betonen, dass das Recht sich zu versammeln ohne Anmeldung oder Erlaubnis besteht (VersFG SH §12; VersFG BE §13; VersG NRW §11), bleibt die Pflicht zur Anzeige bestehen. Das Bundesgesetz sieht für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel, auf welche sich die folgenden Ausführungen grundsätzlich beschränken werden, sogar noch eine Pflicht zur Anmeldung vor (VersammG §14(1)). Die Landesgesetze sprechen hingegen von der Pflicht zur Anzeige, um zu verdeutlich, dass Versammlungen grundsätzlich nicht genehmigungspflichtig sind. Alle Gesetze sehen eine Frist von 48 Stunden vor Bekanntgabe bzw. Einladung zu der Versammlung vor, wobei nur Bayern und der Musterentwurf Samstage, Sonntage und Feiertage in diese Frist nicht mit einrechnen. Bayern legt als einziges Bundesland der Anzeige auch eine zeitliche Begrenzung in die Zukunft fest, wonach Versammlungen frühestens 2 Jahre vorher angezeigt werden können. Berlin hat zudem die Regelung geschaffen, dass sämtliche angezeigte Versammlungen veröffentlicht werden. Nordrhein-Westfalen zeichnet sich dadurch aus, dass gesetzlich betont wird, dass das Entfallen der Anzeigepflicht eine Ausnahme darstellt, wodurch noch einmal der Normalfall

gentumsrechts entgegengehalten (Elicker in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 21f.).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einer angezeigten Versammlung hervorgehoben wird. Allerdings sind Ausnahmen möglich (BayVersG Art.13; VersFG SH §11; VersFG BE §12; VersG NRW §10).[33]

Während das Bundesgesetz noch keine Regelung vorsieht für kurzfristige Versammlungen, was wiederum auf den starren Versammlungsbegriff verweist, haben alle Landesgesetze hierzu Regelungen aufgenommen, die der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgen. So kann auch eine Eilversammlung mit einer kürzeren Frist angezeigt werden, wenn sonst der Zweck der Versammlung gefährdet sei, bzw. der Anlass kurzfristig entsteht. Dies muss aber spätestens mit der Bekanntgabe der Versammlung geschehen (BayVersG Art.13(3); VersFG SH §11(5); VersFG BE §12(6); VersG NRW §10(3)). Die Anzeigepflicht entfällt vollständig für Spontanversammlungen, wobei diese unterschiedlich definiert werden. Wie bereits erwähnt sieht das Bundesgesetz hierzu keinerlei Regelung vor. Schleswig-Holstein und Berlin orientieren sich am Musterentwurf und sehen eine Spontanversammlung gegeben, wenn sie sich »aufgrund eines spontanen Entschlusses augenblicklich bildet« (VersFG SH §11(6); VersFG BE §12(7)). In Bayern liegen die Hürden für eine Spontanversammlung noch höher. Diese ist nur gegeben, wenn sie sich »aus einem unmittelbaren Anlass ungeplant und ohne Veranstalter entwickelt« (BayVersG Art.13(4)). Nordrhein-Westfalen hat eine ähnliche Regelung wie Schleswig-Holstein und Berlin, spricht jedoch von einem aktuellen Anlass und keinem spontanen Entschluss (VersG NRW §10(4)). Es werden also weniger subjektive Kriterien des persönlichen Entschlusses angelegt als objektiv zu bestimmende sich spontan entwickelnde Anlässe.

Somit zeigt sich eine Entwicklung hin zu der Möglichkeit von mehr Spontaneität und damit auch vielfältigeren Formen von Protestversammlungen. Doch werden diese Eil- oder Spontanversammlungen noch immer als Ausnahme festgeschrieben. Das Ideal bleiben die mindestens mehrere Tage im Voraus geplanten und bei staatlichen Apparaten angezeigten Protestversammlungen.

Daneben halten es sich die staatlichen Apparate offen bereits in Vorfeld von Versammlungen einzugreifen, insbesondere in Form der Kontrollstellen und Identitätsfeststellungen. Diese sind im Bundesgesetz nicht geregelt. Dasselbe gilt für

33 In den Expert*innenanhörungen und parlamentarischen Debatten wurde immer wieder diskutiert, ob unter bestimmten Umständen eine Anzeigepflicht entfallen kann. In der Regel wurde argumentiert, dass insbesondere für kleine Versammlungen von wenigen Menschen die Anzeigepflicht eine bürokratische Hürde darstellt, welche die Versammlungsfreiheit einschränkt. Zudem haben in erster Linie die Gewerkschaften mehrfach kritisiert, dass durch die Pflicht zur Anzeige spontane Streikversammlungen erschwert werden. Allerdings wurde dieser Argumentation ebenso als nicht zielführend widersprochen (Achelpöhler Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 37; Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. u.a. 2020: 2; Schleswig-Holsteinischer Landtag Innen- und Rechtsausschuss 2014: 44f.; ver.di 2021: 3).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bayern[34]. In Schleswig-Holstein und Berlin sind die Möglichkeiten der individuellen Durchsuchungen und Identitätsfeststellung hingegen gesetzlich geregelt (VersFG SH §15; VersFG BE §17). Nordrhein-Westfalen geht darüber hinaus und sieht explizit die Möglichkeiten von Kontrollstellen vor (VersG NRW §14; §15).[35] Mit diesen Maßnahmen wird die Möglichkeit staatlichen Eingreifens bereits ins Vorfeld von Protestversammlungen gelegt. Hierzu zählt auch die besondere Regelung in NRW, welche verbietet, im Vorfeld Handlungen vorzunehmen, die beabsichtigen das Stören einer Versammlung zu fördern, wie beispielsweise Blockadetrainings (VersG NRW §7(2)2).[36] Was hingegen häufig nicht geregelt ist, ist der Geltungsbereich des Schutzes der Versammlungsfreiheit über die eigentliche Versammlung hinaus, also beispielsweise bei der Abreise. In Nordrhein-Westfalen ist gegen den Versammlungsschutz sogar explizit geregelt, dass die Wirkung des Versammlungsgesetzes erlischt, sobald die Versammlung beendet ist, oder man diese verlässt (VersG NRW §9(4)).[37]

34 Dennoch können sie auch in Bayern und in Ländern mit der Gültigkeit des Bundesversammlungsgesetz vorkommen. Hierbei werden diese über das allgemeine Polizeirecht geregelt, dessen Anwendung trotz der »Polizeifestigkeit« von Versammlungen damit begründet wird, dass in der Folge der weitergehende Eingriff der Auflösung einer Versammlung vermieden wird (Prigge 2021).

35 Insbesondere ver.di kritisiert hierbei die Möglichkeit der Einrichtung von Kontrollstellen als abschreckende Maßnahme, welche zudem das Recht auf anonyme Teilnahme an Versammlungen, ohne Rechtfertigung gegenüber staatlichen Apparaten, in Frage stelle (ver.di 2021: 5).

36 Dieser Punkt war in der Debatte in Nordrhein-Westfalen besonders umstritten, da er die staatlichen Angriffsrechte weit in das präventive Feld verschiebt, unabhängig davon ob und in welchem Umfang es tatsächlich zu Störungen kommt (Achelpöhler in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 38f.). Dem wird jedoch ebenso entgegengehalten: »Insbesondere zu den Blockadetrainings: Die sind nach dem Regierungsentwurf jetzt verboten. Das ist auch richtig, denn für die Art von Blockade, eine symbolische, kurzzeitige Blockade, die verfassungsrechtlich geschützt ist, braucht man kein Training« (Ullrich in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 33f.). Zudem wird die Feststellung getroffen: »Es gibt keine verfassungsrechtliche Pflicht, so weit ins Vorfeld einzugreifen, aber ein Recht dazu würde ich bejahen« (von Coelln in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 18f).

37 Hartmut Brenneisen sieht darin eine verfassungsrechtlich nicht haltbare Beschränkung der Versammlungsfreiheit, da die Nachphase einer Versammlung auch des Schutzes Art. 8 Abs. 1 GG unterliege (Brenneisen 2021: 11). Auch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat 2022 in diesem Sinne entschieden, dass die Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen bis 30 Minuten nach einer Versammlung zu unterlassen sei, da die Abreise von, ebenso wie die Anreise zu, einer Versammlung durch die Versammlungsfreiheit geschützt sei (5 B 264/21).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4.3.8.3 Subjektivierung

Die Subjektanrufungen in den Gesetzen, also die Vorstellungen von Protestierenden und ihrem Handeln können als ambivalent und widersprüchlich beschrieben werden. Hierbei zeigt sich, dass die einzelnen Paragrafen der verschiedenen Landesgesetze sich zwar häufig ähneln, allerdings im Detail und der Gesamtwirkung der Gesetze durchaus deutlichere Unterschiede entstehen. Zudem wird an diesem Punkt besonders deutlich, welche grundlegenden Prinzipienkonflikte hinter einzelnen Paragrafen verborgen liegen.

Vom Veranstalten zum Versammeln – Formvielfalt von Protest

Eine erste größere Differenz zeigt sich zwischen dem Bundesversammlungsgesetz und allen Landesgesetzen. Während das Bundesgesetz mit dem Recht beginnt eine Versammlung zu veranstalten und daran teilzunehmen (VersammG §1(1)), ist dieser Punkt in den Ländergesetzen ebenso wie dem Grundgesetz offener formuliert, als Recht sich zu versammeln, teilweise neben dem Recht der Veranstaltung (Art. 8 GG; BayVersG Art. 1(1); VersFG SH §1(1); VersFH BE §1; VersG NRW §1(1)). Darin spiegelt sich die Veränderung im Versammlungsgeschehen und der Rechtsprechung wider, dass Protestversammlungen in vielfältiger Form stattfinden können und nicht zwangsläufig zentral organisiert und geleitet sein müssen.

Versammlungsleitung als festgeschriebene Hierarchien

Allerdings wird diese Formfreiheit durch weitere Bestimmungen direkt wieder konterkariert. So sehen alle Gesetze in unterschiedlichem Maße eine zentrale Leitung vor. Das Bundesgesetz enthält lediglich implizit die Festlegung einer Versammlungsleitung, da im Folgenden die Befugnisse dieser bestimmt werden (VersammG §19). Eine explizite Bestimmung ist hingegen nicht gegeben. Wahrscheinlich wurde diese als selbstverständlich angenommen. Das ändert sich Jahrzehnte später in den Landesgesetzen.

Alle Landesversammlungsgesetze legen fest, dass der oder die Veranstalter*in die Leitung der Versammlung übernimmt, diese aber auch übertragen werden kann. In Schleswig-Holstein gibt es darüber hinaus keine Bestimmung der Versammlungsleitung (VersFG SH §5). In Berlin wird ergänzt, dass auch die Versammlung selbst eine Leitung bestimmen kann, falls es keine Veranstalter*innen gibt (VersFG BE §6). Zudem werden in Berlin die persönlichen Daten der anzeigenden Person und Versammlungsleitung ebenso wie Informationen über die Versammlung für zwei Jahre gespeichert (VersFG BE §30). Das bayerische Gesetz legt neben der geteilten Regelung zur Übertragbarkeit der Versammlungsleitung fest, dass die Bestimmung zur Versammlungsleitung für Spontanversammlungen entfällt und darüber hinaus, dass Leiter*innen auch abgelehnt werden können, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese*r die »Friedlichkeit der Versammlung gefährdet« (BayVersG Art.3, Art.13(5)). Damit ist eine klar einschränkende Regelung

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gegeben. Die Möglichkeit der Ablehnung der Versammlungsleitung findet sich auch in dem Landesversammlungsgesetz von Nordrhein-Westfalen. Zudem verliert sich das Gesetz in widersprüchlichen Aussagen in Bezug auf die Notwendigkeit einer Versammlungsleitung. Explizit wird festgelegt, dass, falls es keine Veranstalter*in gibt, die Versammlung eine Leitung bestimmen soll. In jeder öffentlichen Versammlung müsse eine Person die Leitung inne haben. Allerdings gelte das nicht für Spontanversammlungen, was der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entspricht. Dennoch wird mit dieser Betonung der Leitungsfunktion noch einmal unterstrichen, dass eine normale Versammlung eine Leitung zu haben hat (VersG NRW §5, §12(1)).

Es zeigt sich, dass trotz der Entwicklung bei der Begriffsbestimmung von Versammlungen weg von der Form zentral organisierter Veranstaltungen, die zwingende Idee einer Versammlungsleitung sich fortsetzt, wenn auch in unterschiedlichem Maß. Insbesondere das Landesversammlungsgesetz von Nordrhein-Westfalen spiegelt dabei die Widersprüche wider zwischen der grundlegenden verfassungsgerichtlich festgeschriebenen Möglichkeit von Protestversammlungen ohne zentrale Leitung und Organisation, bei gleichzeitigem Wunsch nach einer zentralen Leitung und Ansprechperson. So wird über die Gesetze und ihre Paragrafen zur Versammlungsleitung ein hierarchisches Prinzip in den gesetzlich normierten Normalfall von Protestversammlungen eingeschrieben. Zudem sehen Bayern und Nordrhein-Westfalen explizit das Recht vor, Veranstalter*innen und Versammlungsleitung abzulehnen und greifen so in das aktive Versammlungsrecht einzelner Menschen zur Organisation von Protestversammlungen ein.

Kontrolle und Gehorsam

Das Problem der hierarchischen Form setzt sich fort in den Rechten und Pflichten von Versammlungsleitung und Ordner*innen, beziehungsweise den Versammlungs-teilnehmer*innen. Das Bundesgesetz legt fest, dass der*die Leiter*in für einen ordnungsgemäßen Verlauf zu sorgen habe, sich dafür ehrenamtlicher Ordner*innen bedienen darf und verpflichtet ist die Versammlung aufzulösen, sollte die Leitung sich nicht durchsetzen können. Die eingesetzten Ordner*innen müssen dabei volljährig sein. Ein explizites Recht für den Ausschluss von Personen bei gröblicher Störung ist hingegen nicht für die Leitung vorgesehen, sondern nur die Polizei (VersammG §18, §19).

In allen Landesgesetz, außer in Bayern, wird in Anlehnung an den Musterentwurf neben dem ordnungsgemäßen Verlauf auch das Hinwirken auf einen friedlichen Verlauf bzw. Friedlichkeit als Ziel für das Handeln der Leitung hingewiesen. Alle Gesetze kennen dazu die Möglichkeit Ordner*innen einzusetzen und eine Versammlung zu beenden bzw. zu unterbrechen. In Bayern ist zudem explizit die Möglichkeit des Wortentzugs festgehalten. Möchte eine Versammlungsleitung in Nordrhein-Westfalen die Versammlung unterbrechen oder beenden, soll die zuständige

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Behörde vorab in Kenntnis gesetzt werden. Zudem gibt es unterschiedliche Ausgestaltungen zum Alter der Ordner*innen. In Bayern müssen sie ebenso wie im Bund volljährig sein, in Nordrhein-Westfalen 14 Jahre und in Schleswig-Holstein und Berlin existiert keine gesetzliche Regelung dazu. Zudem sehen Schleswig-Holstein und Berlin in Anlehnung an den Musterentwurf vor, dass die Leitung Menschen bei erheblicher Störung auch ausschließen darf. In Bayern ist diese Möglichkeit nicht vorgesehen und in Nordrhein-Westfalen unter Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Behörde gestellt[38]. Hinzu kommt in Bayern und Nordrhein-Westfalen, ähnlich wie das Recht zur Ablehnung der Versammlungsleitung, das Recht Namen und Adressen der Ordner*innen zu erfahren und diese abzulehnen[39] (BayVersG Art. 4, Art. 10(4); VersFG SH §6; VersFG BE §7; VersG NRW §6, §12(2)).

In diesen Bestimmungen zeigt sich, dass der Leitung die Pflicht zugeschrieben wird eine Versammlung zu kontrollieren und auf das Handeln der Beteiligten einzuwirken. Dabei unterscheiden sich die Bestimmungen darin, ab welchem Alter Menschen zugetraut wird diese Verpflichtung zu erfüllen. Doch bleibt bei allen Bestimmungen ein deutlich hierarchisches Prinzip, dass eine Leitungsperson über den Verlauf einer Versammlung entscheiden darf. Offene Formen und freies, auch widersprüchliches Handeln treten in den Hintergrund. Lediglich das Landesversammlungsgesetz von Nordrhein-Westfalen sieht noch vor, dass sich Versammlungsleitung in der Ausübung des Kontrollrechts mit der Polizei absprechen muss. Alle Gesetze halten zudem explizit die Pflicht fest, dass den Anweisungen von Leitung und Ordner*innen, die dem ordnungsgemäßen Verlauf der Versammlung dienen, von den Teilnehmenden Folge geleistet werden muss (VersammG §10; BayVersG Art. 5; VersFG SH §6(3); VersFG BE §7(3); VersG NRW §6(3)). Somit werden die Ideen von Kontrolle und Gehorsam explizit in Protestversammlungen eingeschrieben.[40]

38 Oliver Tölle sieht hierin für den Berliner Fall Kompetenzstreitigkeiten mit der Polizei vorprogrammiert (Tölle in Abgeordnetenhaus Berlin Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung 2020: 5). Hartmut Brenneisen sieht hingegen durch den Zustimmungsvorbehalt der Behörde eine Entmündigung der Versammlungsleitung (Brenneisen in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 59).

39 Insbesondere die Gewerkschaften kritisierten dabei in der nordrhein-westfälischen Debatte die Möglichkeit zum Zwang der Meldung von Ordner*innen als schlichtweg nicht umsetzbar, da die Bestimmung von Ordner*innen häufig auch spontan geschehe, bzw. es spontane Veränderungen gäbe, sowie die abschreckende Wirkung der Regelung (Arcais und Schmidt in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 43f.).

40 Für den Fall von Schleswig-Holstein sieht Michael Ebeling in den Vorschriften zur Versammlungsleitung und ihrer Pflichten eine Einschränkung der Gestaltungsfreiheit von Versammlungen: »Die Regelung erweckt den Eindruck, als seien Versammlungsleitung samt Ordnerschaft eine Art Hilfspolizei, die nach ausschließlich an einer äußeren Ordnung orientierten Rechtsauffassung zu wirken und regeln haben. Eine Versammlung kann jedoch darüber hinaus auch eine »innere« Ordnung aufweisen, die sich aus dem Kontext eines Protests, einer Meinungskundgebung heraus selbst entwickelt und die im Sinne der Versammlungsfreiheit

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hinzutritt in Bayern und Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit sowohl Versammlungsleitung als auch Ordner*innen abzulehnen. Damit wird im Grunde mit Verweis auf die Gefährdung oder öffentlichen Sicherheit die Grundrechtsausübung von Einzelpersonen stark eingeschränkt, ohne eine verfassungsrichterlich beschlossene Verwirkung der Grundrechte. Dabei sieht Bayern die Verwirkung des Grundrechts explizit nur vor, wenn eine verbotene Partei eine Versammlung organisieren will, oder eine Demonstration zu deren Unterstützung geplant ist, beziehungsweise dem Kampf gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung dient (BayVersG Art.1(2)). In Nordrhein-Westfalen wird nur auf den Kampf gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung verwiesen (VersG NRW §1(2)).

Die Grenzen konflikthafter Demokratie

Allerdings wird die Möglichkeit zum Widerspruch eingeräumt. Auch die Gesetze spiegeln die Idee einer konflikthaften Debatte wider, welcher allerdings auch klare Grenzen gesetzt werden. Diese werden unter dem Schlagwort des Störungsverbots verhandelt. Das Bundesgesetz formuliert an dieser Stelle noch sehr weitgehend, dass Störungen zu unterlassen sind, »die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern« (VersammG §2(2)). Damit kann jedes Verhalten, dass dafür sorgt, dass vom vorgesehenen Ablauf abgewichen werden muss, im Zweifel als Störung interpretiert werden. In Schleswig-Holstein und Berlin wird die Schwelle hingegen höher gelegt, durch einen Erheblichkeitsvorbehalt: »Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren Durchführung erheblich zu behindern oder zu verteilen« (VersFG SH §7; VersFG BE §8).

Doch auch damit ist die Störung noch nicht weiter spezifiziert und vom Meinungskonflikt unterschieden. Solch eine Qualifizierung liefert das bayerische Landesversammlungsgesetz. Dieses verbietet zunächst Handlungen, welche darauf angelegt sind, eine ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern. Danach wird ausgeführt, dass damit gemeint ist, die Versammlung zu verhindern, zu sprengen, zu vereiteln oder Gewalttätigkeiten vorzunehmen oder anzudrohen, erhebliche Störungen zu verursachen oder der Leitung beziehungsweise den Ordner*innen mit Gewalt oder deren Androhung Widerstand zu leisten (BayVersG Art. 8).

Die strikteste Regelung zum Störungsverbot bietet das Land Nordrhein-Westfalen, dass auf die Erheblichkeit der Störung verzichtet. Es heißt lediglich: »Es ist

gewürdigt, also weitgehend möglichst unangetastet und unreguliert bleiben muss« (Ebeling in Schleswig-Holsteinischer Landtag Innen- und Rechtsausschuss 2014: 31). Für Nordrhein-Westfalen stellt zudem Clemens Arzt fest: »Die Versammlungsleitung soll in diesem Gesetzentwurf der Landesregierung im Grunde zu einem Beliehenen, zu einem Hilfspolizisten gemacht werden, weil ihr Pflichten auferlegt werden, die sie häufig gar nicht erfüllen kann. Versammlungsleitung hat ein Stück weit eine organisatorische Aufgabe, aber das ist Gestaltungsfreiheit der Versammlung, und es ist nicht hilfsstaatliche, parastaatliche Tätigkeit« (Arzt in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 54).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln« (VersG NRW §7). Es folgen ähnliche Qualifizierungen wie in Bayern. Allerdings wird als Gegengewicht auch festgelegt: »Nicht auf Behinderung zielende kommunikative Gegenproteste unterfallen nicht dem Störungsverbot« (ebd.). Dabei ist fraglich, wie die Polizei oder Versammlungsleitung im Einzelfall erkennen und entscheiden soll, worauf kommunikativer Gegenprotest genau abzielt. Berlin sieht dem entgegen explizit die Möglichkeit für Gegenversammlungen in Hör- und Sichtweite und somit die direkte Auseinandersetzung gesetzlich vor (VersFG BE §3(3)).[41]

Alle Gesetze zeigen damit Verständnis für konflikthafte Auseinandersetzungen auch innerhalb von Versammlungen, doch versuchen sie diese in gewisse Bahnen zu lenken und Grenzen festzulegen. Hierbei geraten die Gesetze fast zwangsläufig in das Problem der Interpretation von widerstreitendem Handeln, welches sich explizit in dem Landesversammlungsgesetz von Nordrhein-Westfalen ausdrückt. Letztendlich geben alle Gesetze der Versammlungsleitung oder der Polizei einen relativ großen Spielraum bei der subjektiven Ermessensfrage, ob es sich noch um legitimen Widerspruch handelt oder doch schon eine (erhebliche) Störung vorliegt.[42]

Die Pflicht zur Friedfertigkeit

Bei einer anderen Frage sind sich jedoch alle Gesetze einig. Versammlungen sollen friedlich und ohne Waffen stattfinden, wie auch das Grundgesetz formuliert. Alle Versammlungsgesetze sehen hierfür ein Verbot von Waffen beziehungsweise gefährlichen Gegenständen vor. Immer wieder ergeben sich jedoch Kontroversen,

41 Wolfgang Zeh kritisiert das in der Regelung angelegte Eskalationspotential (Zeh in Abgeordnetenhaus Berlin Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung 2020: 3).

42 Insbesondere in Nordrhein-Westfalen gab es eine größere Debatte um das Störungsverbot. So stellt Clemens Arzt bspw. fest: »Kommunikation auf der Straße, eine Versammlung von – ich nehme jetzt einfach das Beispiel – rechts und eine Gegenversammlung aus der Mitte der Gesellschaft oder auch von links – ist ein kommunikativer Prozess, der auf der Straße friedlich ausgetragen werden kann und auch ausgetragen werden können muss. Dazu gehört auch in einem gewissen Rahmen das ´Sich in den Weg Setzen`. In Berlin wird es von der Polizei seit Langem so gehandhabt, dass hier eine gewissen Schwelle in zeitlicher Richtung akzeptiert wird. Es gibt gleichsam eine Verabredung, wann diejenigen, die sich in den Weg setzen, die Straße wieder freimachen. Wenn diese Verabredung nicht eingehalten wird, wird gegebenenfalls auch geräumt. Es gibt kein Recht auf Verhinderung, aber es gibt ein Recht auf Behinderung im Sinne der Kommunikation. Eine Behinderung eines Neonazi-Aufmarsches ist eine Kommunikation auf politischer Ebene. Ich meine, das verkennt dieser Gesetzentwurf ganz eindeutig« (Arzt in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 11). Christoph Gusy schlägt vor das Störungsverbot formell zu bestimmen durch Gewaltsamkeit oder strafbare Mittel (Gusy in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 24). Markus Thiel plädiert hingegen gerade dafür, das Störungsverbot möglichst weit zu fassen und möglichst konkret im Gesetz festzuschreiben (Thiel in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 31).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wann etwas zu einem gefährlichen Gegenstand wird. Die schon lange geführte Kontroverse um diesen Punkt zeigt sich auch in den Versammlungsgesetzen. So sieht das Bundesgesetz Gegenstände als verboten an, die ihrer Art nach zur Verletzung und Beschädigung dienen können und dazu bestimmt sind (VersammG §2(3)). Die Regelung in Bayern fällt ähnlich aus (BayVersG Art.6). In Schleswig-Holstein und Berlin beschränkt sich die Regelung auf Gegenstände, die erhebliche Schäden an Sachen verursachen können (VersFG SH §8(1); VersFG BE §9(1)). In Nordrhein-Westfalen ist es verboten, »sonstige Gegenstände, die ihrem Wesen nach dazu bestimmt oder, ohne dazu bestimmt zu sein, dazu geeignet sind und dazu genutzt werden sollen, Verletzungen von Personen oder erhebliche Schäden an Sachen herbeizuführen« (VersG NRW §8(1)).

Ist somit die Definition von Waffen oder sonstigen gefährlichen Gegenständen umstritten, sind sich alle Gesetze weitgehend einig bei der Definition von Schutzbewaffnung. Das Verbot von Schutzbewaffnung ist 1985 in das Bundesversammlungsgesetz aufgenommen wurden und von den Ländern so auch übernommen. Demnach dürfen keine Gegenstände mitgeführt werden, die vor polizeilichen Vollstreckungsmaßnahmen schützen. Allerdings gibt es Unterschiede darin, ob ein Verstoß als Ordnungswidrigkeit oder Straftat zählt. Zudem ist in Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen festgelegt, dass diese Gegenstände in Einzelfall explizit benannt werden müssen, um Klarheit für Protestierende zu schaffen (VersammG §17a(1); BayVersG Art.16(1); VersFG SH §17; VersFH BE §19; VersG NRW §17).

Auch bei der Frage der Vermummung zeigen sich Differenzen im Detail zwischen den Versammlungsgesetzen. Im Bundesgesetz sind Aufmachungen verboten, die den Umständen nach darauf gerichtet sind, die Feststellung der Identität zu verhindern (VersammG §17a(2)). Bayern schließt sich dem weitestgehend an, jedoch mit dem Zusatz, dass sie auch im Anschluss einer Versammlung bei »gemeinsamen friedensstörenden Handeln« verboten sind (BayVersG Art. 16(2)). Die anderen Bundesländer setzen die Schwelle etwas höher an durch das Erfordernis, dass durch die Gegenstände die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten beeinträchtigt wird. In Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen müssen diese Gegenstände zudem, ebenso wie die Schutzbewaffnung, durch eine Anordnung definiert werden (VersFG SH §17; VersFH BE §19; VersG NRW §17).[43]

43 Interessanterweise hat die Verwaltungsakzessorität, also die Verpflichtung verbotene Gegenstände per Anordnung zu bestimmen, weder in Schleswig-Holstein noch Nordrhein-Westfalen zu größeren Debatten geführt. Ganz anders stellte sich die Situation in Berlin dar. Wolfgang Zeh, Oliver Tölle und Michael Knape lehnen die Regelung als unpraktikabel ab. Michael Breitbach verteidigt sie hingegen mit dem Argument, dass Gegenstände je nach Kontext verschiedene Wirkungen erzielen können, wobei er sich auf das Beispiel der Masken bezieht (Abgeordnetenhaus Berlin Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung 2020: 5ff.). Andere Stimmen, wie Vivian Kube, gehen noch darüber hinaus und stellen das Vermummungsverbot grundsätzlich in Frage mit dem Argument der legitimen Anonymität und un-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Darin spiegelt sich ein Trend wider, der durchaus anerkannt, dass nicht zwangsläufig Gesicht gezeigt werden muss bei Protestversammlungen und ein Wunsch nach Anonymität besteht. Doch wird die Grenze der Freiheit letztlich immer bei der Friedfertigkeit und der Möglichkeit der Strafverfolgung gesetzt. In Nordrhein-Westfalen wird dieser Punkt noch einmal gesondert hervorgehoben mit einem expliziten Gewaltverbot: »Es ist verboten, in einer Versammlung oder aus einer Versammlung heraus durch Gewalttätigkeiten auf Personen oder Sachen einzuwirken« (VersG NRW §8(2)). Das andere Gesetze solch einen Paragrafen nicht vorsehen, heißt selbstverständlich nicht, dass dort Gewalt erlaubt wäre. Vielmehr handelt es sich um eine symbolische Maßnahme und explizite Anrufung der Versammlungsteilnehmenden durch die Landesregierung. Eine ähnliche Wirkung hat auch, dass im Landesversammlungsgesetz von Nordrhein-Westfalen der Definition einer Versammlung der Regelungsbereich des Gesetzes vorangestellt ist (VersG NRW §2). Hier wird an prominenter Stelle zu Beginn des Gesetzes vor allem auf Einschränkungen verwiesen wie das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot, sowie das Militanzverbot, auf welches wir sogleich zu sprechen kommen.

Kollektivität und ihre Erscheinung

Auch wenn viele Bestimmungen auf individuelles Handeln zielen, werden Protestversammlungen in den Gesetzen überwiegend als kollektive Akteurinnen anerkannt. So wird in den Landesgesetzen Kollektivität sogar zum Bestimmungsmoment einer Versammlung. In Bayern und Berlin kann erst ab zwei Menschen von einer Versammlung gesprochen werden (BayVersG Art.2(1); VersFG BE §2(1)), in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen ab drei Personen (VersFG SH §2(1); VersG NRW §2(3)). Eine Versammlung ist per Definition kollektives Handeln. Mit der Anerkennung einer Versammlung kommen dann die Rechte und Pflichten zum Tragen, was je nach Situation Vorteile oder Nachteile für die Protestierenden haben kann. So sind sie dann beispielsweise von den Regelungen des Versammlungsrechts geschützt, diesen aber sogleich unterworfen, wie beispielsweise der Pflicht zur Anzeige.

Spätestens die Debatte in Nordrhein-Westfalen hat jedoch die Grenzen der Erscheinung von Kollektivität zu einem Punkt der Auseinandersetzung gemacht, wie zuvor nur die Vermummung, welche ermöglicht Kollektivität über Individualität zu stellen. Zentral ist hierbei das Uniformierungs- und Militanzverbot. Um (para)militärische Aufmärsche zu verhindern, legt das Bundesversammlungsgesetz fest: »Es ist verboten, öffentlich oder in einer Versammlung Uniformen, Uniformteile oder

terstreicht, dass Vermummung nicht zu Gewalt führe, wie sich in der Coronazeit gezeigt habe (Kube in Abgeordnetenhaus Berlin Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung 2020: 9ff.).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen« (VersammG §3). Allerdings wird explizit eine Ausnahme festgeschrieben für Jugendverbände, die vorwiegend der Jugendpflege dienen (ebd.).

Bayern ergänzt diese Ausführung, ohne die explizite Ausnahme für Jugendverbände, um Kleidungsstücke, die dazu beitragen, »dass die Versammlung oder ein Teil hiervon nach dem äußeren Erscheinungsbild paramilitärisch geprägt wird, sofern dadurch eine einschüchternde Wirkung entsteht« (BayVersG Art.7). Schleswig-Holstein und Berlin zielen neben Uniformen und Uniformteilen auf ein einheitliches Erscheinungsbild, welches »dazu geeignet und bestimmt ist, im Zusammenwirken mit anderen Personen den Eindruck von Gewaltbereitschaft zu vermitteln und dadurch einschüchternd zu wirken« (VersFG SH §8; VersFG BE §9), wobei auch diese Kleidungsstücke per Anordnung festgelegt werden sollen (ebd.). Damit werden deutlich höhere Hürden gegenüber der Bundesregelung eingebaut.

In Nordrhein-Westfalen ist hierzu festgelegt:

> »Es ist verboten, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder eine sonstige öffentliche Veranstaltung unter freiem Himmel zu veranstalten, zu leiten oder an ihr teilzunehmen, wenn diese infolge des äußeren Erscheinungsbildes 1. durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken oder 2. durch ein paramilitärisches Auftreten Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt« (VersG NRW §18).

Damit verbietet NRW anders als die anderen Gesetze schon die Teilnahme an einer Versammlung, wenn diese durch uniformes Auftreten geprägt ist und dadurch einschüchternd wirkt. Ansonsten gleicht die Regelung dem Musterentwurf, sowie weitgehend den Gesetzen in Berlin und Schleswig-Holstein. Zudem muss auch in Nordrhein-Westfalen per Anordnung definiert werden, welches Verhalten unter das Militanzverbot fällt (ebd.).[44]

---

44 Allerdings wurde die Regelung, anders als in Schleswig-Holstein und Berlin, in Nordrhein-Westfalen zum großen Streitpunkt. Zu erklären ist dies dadurch, dass in der Begründung zu dem Paragrafen explizit auf Aktionen des klimapolitischen Bündnisses *Ende Gelände* verwiesen wird und dieses in Verbindung gesetzt mit der SA und SS (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2021: 76f.). Es ist zumindest fragwürdig, ob der Paragraf ohne diese Begründung eine ähnlich große Debatte ausgelöst hätte. Hierin zeigt sich wiederum die anrufende Wirkung von Gesetzen und Begründungen, auf welche die Protestsubjekte reagieren. In der Berliner Debatte kritisierte lediglich Wolfgang Zeh die Regelung wegen der zu unbestimmten Begriffe, wie »Gewaltbereitschaft« und »einschüchternd«, welche schlecht anwendbar seien (Zeh in Abgeordnetenhaus Berlin Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung 2020: 32). Clemens Arzt sieht dieselbe Kritik für die Regelung in Nordrhein-Westfalen zutreffend, allerdings hauptsächlich da zunächst auch noch »vergleichbares Verhalten« im Gesetzesentwurf erfasst war, welches im beschlossenen Gesetz gestrichen wurde (Arzt in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 54). Auch Gabriele Schmidt kritisiert

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Es zeigt sich, dass alle Gesetze Protestversammlungen als einen kollektiven Akt begreifen, jedoch die Form der Kollektivität bereits im Erscheinen begrenzen, worunter sich auch die Regulation von bestimmten Emotionen verbirgt. Hass und Wut haben wahrscheinlich schneller eine einschüchternde Wirkung als Trauer oder Freude.

Die Grenzen des Anstands

Allerdings richten sich die Gesetze nicht nur an die Protestierenden, sondern auch an die Behörden, beziehungsweise legen Regeln des Umgangs beider Seiten miteinander fest. Darin werden die handelnden Protestsubjekte vor allem indirekt angerufen, bestimmtes Handeln zu unterlassen oder zu bestätigen, indem Eingriffsmöglichkeiten staatlicher Apparate definiert werden. Alle Gesetze lassen zu, Beschränkungen für Protestversammlungen zu erlassen oder diese gänzlich zu verbieten.

In den Gesetzestexten zeigt sich, worin die Grenzen einer ordnungsgemäßen oder anständigen Versammlung gesehen werden. So lässt das Bundesversammlungsgesetz Auflagen zu, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet sind, beziehungsweise die nationalsozialistische Gewaltherrschaft gebilligt werden soll (VersammG §15). Das bayerische Versammlungsgesetz fügt das Anstreben eines gewaltvollen Verlaufs hinzu, beziehungsweise wenn der*die Veranstalter*in Waffen oder Straftaten dulden wird (BayVersG Art. 15).

Schleswig-Holstein spricht hingegen nur von der öffentlichen Sicherheit und streicht den Begriff der öffentlichen Ordnung. Zudem ist es in Schleswig-Holstein möglich Versammlungen aufzulösen, von denen selbst keine Gefahr ausgeht, wenn Dritte in Verbindung mit der Versammlung jedoch eine »Gefahr für Leben oder Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert« darstellen (VerFG SH §13).

Berlin orientiert sich stark an dieser Regelung, schafft zudem jedoch den Sachverhalt des öffentlichen Friedens, welcher sich an der Wunsiedel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 2150/08) orientiert:

> »Eine Versammlung kann insbesondere verboten, beschränkt oder nach deren Beginn aufgelöst werden, wenn 1. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass in der Versammlung in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, a) gegen eine nationale, durch rassistische Zuschreibung beschriebene, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung

vor allem die Unbestimmtheit und somit Gefahr der überbordenden Anwendung (Schmidt in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 72). Christian von Coelln u.a. halten hingegen die Regelung für ausreichend bestimmt durch die Qualifizierung der Gewaltbereitschaft und einschüchternden Wirkung (von Coelln in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 60).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> oder gegen einen Einzelnen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufgestachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen aufgefordert oder b) die Menschenwürde anderer dadurch angegriffen wird, dass eine vorbezeichnete Gruppe, Teile der Bevölkerung oder ein Einzelner wegen seiner Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich gemacht oder verleumdet wird« (VersFG BE §14).

Hinzukommen, neben den in allen Gesetzen gegebenen Möglichkeiten zum Vorgehen gegen neonazistische Demonstrationen, der explizite Verweis auf internationale Kampagnen und deren Gefährdung für die öffentliche Sicherheit sowie das Verbot, das sittliche Empfinden von Bürger*innen beziehungsweise allgemeine soziale und ethische Anschauungen erheblich zu stören (ebd.).[45]

Nordrhein-Westfalen hat eine eigene Definition geschaffen, die auf die öffentliche Sicherheit abzielt, aber darüber hinaus auch festlegt: »Als Beschränkungen kommen insbesondere Verfügungen zum Ort und zum Verlauf der Veranstaltung in Betracht. Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt« (VersG NRW §13(1)). Verfügungen müssen dabei auch unverzüglich mitgeteilt werden und zur Gefahrenabwehr kann auch eine Versammlung aufgelöst oder verboten werden, wenn die Gefahr von Dritten ausgeht (VersG NRW §13). Die Regelungen anderer Länder zu neonazistischen Demonstrationen sind in ähnlicher Weise geregelt (VersG NRW §19).

Je weitgehender die Regelungen sind, desto mehr Widersprüche können sie provozieren. So sind Protestversammlungen teilweise gerade darauf angelegt im sozialen Raum zu stören und so soziale und ethische Anschauungen in Frage zu stellen, beziehungsweise kreativ zu provozieren. Werden hier gesetzliche Grenzen gesetzt, droht insbesondere die Funktion von Versammlungen als besondere Möglichkeit der Kommunikation für gesellschaftliche Minderheiten zu entfallen. Protestversammlungen leben gerade davon, den öffentlichen Frieden zu stören. Wird eine Protestversammlung dann auch noch unterbunden aufgrund vom Verhalten Dritter, kann darin ein gesetzliches Verbot der störenden Wirkung von Protestversammlungen gesehen werden.[46]

---

45 Insbesondere nach dem Massaker der Hamas und anderer Gruppen am 7.10.2023 in Israel wurden die öffentliche Sicherheit in Verbindung mit dem öffentlichen Frieden genutzt, um Verbote von propalästinensischen Demonstrationen zu begründen. Beispielhaft hierfür die Entscheidung der 1. Kammer des Berliner Verwaltungsgericht vom 11.10.2023 (1 L 428/23). Grundlegend zu der Problematik siehe auch (Gusy 2023).

46 So kritisiert unter anderem Wolfgang Zeh die Berliner Regelung für ihre Unbestimmtheit, was gerichtliche Auseinandersetzungen nach sich ziehen könne. Oliver Tölle sieht zudem die Folge, dass die Regelung keinen umfassenden Schutz bieten könne (Zeh und Tölle in Abgeordnetenhaus Berlin Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung 2020: 32f.).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Auch ein Ausschluss von Teilnahme eines oder einer einzelnen Teilnehmer*in, möglicherweise gar vor Versammlungsbeginn, stellt, ebenso wie das Verbot oder die Auflösung der Versammlung als Ganzes, einen erheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Das Bundesgesetz sieht diese Möglichkeit bei gröblicher Störung der Ordnung vor oder bei Verstößen gegen das Verbot von Schutzwaffen und Vermummung (VersammG §17a(4), §19). In Bayern gelten ähnliche Regelungen (BayVersG Art.15(5), Art.16(5)). In Schleswig-Holstein kann die Teilnahme nur unmittelbar vor Beginn untersagt werden, wenn eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht. Das kann auch während der Versammlung noch der Fall sein, zudem auch wenn der Leitung oder Ordner*innen zuwidergehandelt wird (VersFG SH §14). Ähnliche Regeln gelten auch in Berlin (VersFG BE §16). Auch in NRW ist ein präventives Teilnahmeverbot möglich. Zudem ist explizit geregelt, dass dann eine Meldung auf einer Polizeidienststelle stattfinden soll. Darüber hinaus ist auch die Gefährderansprache explizit geregelt in Fällen von Vermummung, Schutzbewaffnung, Waffen, Militanz oder Störung (VersG NRW §14). Somit kennen alle Gesetze auch die Möglichkeit, präventiv gegen die Teilnahme an Protestversammlung vorzugehen aufgrund der Vermutung von ungewünschtem Verhalten.

Potenzielle Bedrohung

Nicht ganz so direkt wirkt die Videoüberwachung von Protestversammlungen. Dennoch kann auch sie eine einschüchternde Wirkung haben. Daher ist sie in allen Landesgesetzen ausführlich geregelt. Im Bundesgesetz sind Bild- und Tonaufnahmen vorgesehen bei tatsächlichen Anhaltspunkten für eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Sie dürfen maximal drei Jahre gespeichert werden und sind unverzüglich zu vernichten, wenn sie nicht für Strafverfolgung oder die zukünftige Gefahrenabwehr benötigt werden (VersammG §12a).

In Bayern ist festgelegt, dass Aufnahmen nur offen stattfinden dürfen und nur, wenn es tatsächliche Anhaltspunkte für eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gibt. Zudem sind Übersichtsaufnahmen zulässig, wenn die Versammlung groß und unübersichtlich ist. Eine individuelle Identifizierung durch Übersichtsaufnahmen darf nur bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stattfinden. Die Aufnahmen sind unverzüglich auszuwerten und innerhalb von 2 Monaten zu löschen, sofern sie nicht für Strafverfahren oder Gefahrenabwehr genutzt werden. Ansonsten sind sie nach sechs Monaten zu löschen. Zudem können für Fort- und Weiterbildung bearbeitete Aufnahmen genutzt werden, die eine Identifizierung unumkehrbar ausschließen. Die Gründe für die Anfertigung der Aufnahmen sind zu dokumentieren (BayVersG Art.9).

In Schleswig-Holstein gilt ebenfalls das Kriterium der erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Übersichtsaufnahmen sind zudem nur gestattet bei großen und unübersichtlichen Versammlungslagen, die zudem eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Aufnahmen sind generell offen vorzuneh-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

men und die Versammlungsleitung zu informieren. Auch identifizierte Personen müssen darüber informiert werden, wenn dadurch die Verwendungszwecke nicht gefährdet sind. Die Aufzeichnungen sind unmittelbar zu löschen, wenn sie nicht erforderlich sind zu Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten wie Vermummung, Schutzbewaffnung und Störungen oder zur zukünftigen Gefahrenabwehr. Sowohl Gründe für Aufnahme als auch Speicherung sind zu dokumentieren. Die Datenschutzbeauftragten der Polizei können die Einhaltung regelmäßig prüfen (VersFG SH §16).

Auch in Berlin dürfen Aufnahmen nur offen vorgenommen werden bei erheblicher Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Übersichtsaufnahmen dürfen nicht aufgezeichnet werden. Die Versammlungsleitung muss über die Aufnahmen informiert werden und sie dürfen nicht zur Identifizierung genutzt werden. Die Regelung zur Löschung ist ähnlich wie in Schleswig-Holstein. Lediglich die Dokumentation polizeilichen Handelns ist ein expliziter Grund die Löschung nicht direkt vorzunehmen (VerFG BE §18).

In Nordrhein-Westfalen sind Aufnahmen gestattet bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit und zur notwendigen Gefahrenabwehr. Übersichtsaufnahmen zur Lenkung bei Größe und Unübersichtlichkeit dürfen angefertigt und auch aufgezeichnet und zur Identifizierung genutzt werden, wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet ist. Für weiteres wird im Gesetz auf europäische Regelungen verwiesen. Aufnahmen müssen immer offen stattfinden und unter strikter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit. Verdeckte Aufnahmen sind nur erlaubt, wenn sonst die körperliche Unversehrtheit gefährdet ist. Die Versammlungsleitung ist aber über Aufnahmen zu informieren, ebenso wie identifizierte Personen. Die Gründe müssen auch in Nordrhein-Westfalen dokumentiert werden und die Löschregelungen sind ähnlich wie in anderen Bundesländern. Eine Besonderheit ist noch die explizite Erlaubnis des Einsatzes von Drohnen, über welchen die Teilnehmenden jedoch informiert werden müssen (VersG NRW §16).

In der öffentlichen Debatte um die Versammlungsgesetze werden Aufnahmen immer wieder zum großen Streitpunkt. Es wird darin eine einschüchternde Wirkung gesehen, da die Anonymität von Protestierenden in Frage gestellt wird. Zentral debattiert wird hierbei, ob Aufnahmen immer offen stattfinden müssen und wie gewährleistet werden kann, dass auch bei großen Versammlungen alle Teilnehmer*innen darüber informiert werden. Zudem bleibt das Problem, dass es für Protestierende in der Regel unmöglich ist zu unterscheiden, ob es sich um Übersichtsaufnahmen oder um Aufzeichnungen handelt, die gespeichert werden. Die Wirkung auf die Protestierenden bleibt in der Regel, dass sie als potenzielle Bedrohung gesehen werden.[47]

47 In der Berliner Debatte kritisiert Vivian Kube, dass durch die Überwachung Datenbanken angelegt werden könnten, die eine abschreckende Wirkung entfalten (Kube in Abgeordne-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verhältnis zwischen Staatsapparaten und Protestversammlungen

Mit der Überwachung sind auch schon erste Regeln zur Interaktion zwischen Behörden und Protestversammlungen berührt. Eine weitere Bestimmung dabei ist die Frage der Polizeipräsenz auf Versammlungen. Die Frage der Polizeipräsenz ist im Bundesgesetz und Nordrhein-Westfalen nicht noch einmal explizit reguliert. Das bayerische Gesetz hält fest, dass der Polizei Zugang und angemessener Platz gewährt werden muss, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Zudem muss sich die Einsatzleitung der Versammlungsleitung zu erkennen geben (BayVersG Art.4(3)). In Schleswig-Holstein und Berlin wurden ähnliche Regelungen getroffen, allerdings mit der leichten Abschwächung, dass die Polizei anwesend sein kann. Damit ist die absolute Notwendigkeit der polizeilichen Anwesenheit nicht festgeschrieben (VersFG SH §10, VersFG BE §11).[48]

Neben der möglichen Anwesenheit ist auch die Pflicht zur Kooperation in allen Landesgesetzen geregelt. In Bayern gilt die Regel, dass Behörden den Veranstalter*innen Gelegenheit geben sollen, Einzelheiten der Durchführung der Versammlung zu erörtern. Die Veranstalter*innen sind nicht zur Mitwirkung verpflichtet, aber die Frage der Zusammenarbeit ist ein Bewertungsmaßstab für einschränkende Maßnahmen (BayVersG Art.14). Die Regelung entspricht im Grunde der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Brokdorf-Beschluss. In Schleswig-Holstein ist ein rechtzeitiges Kooperationsgespräch nur vorgesehen, wenn es der Umfang der Versammlung erforderlich macht. Allerdings muss dieses stattfinden, wenn Auflagen, Verbote oder andere Maßnahmen als möglich erachtet werden. Die Behörde hat dabei im Rahmen der Kooperation über die Bewertung der Gefahrenlage zu informieren. Zudem ist Konfliktmanagement als Bestandteil der Kooperation festgeschrieben (VersFG SH §3). Eine gleiche Regelung hat auch Berlin getroffen, allerdings mit dem expliziten Zusatz, dass die Behörden grundsätzlich zur Kooperation verpflichtet sind. Dafür entfällt der Verweis auf das

tenhaus Berlin Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung 2020: 9). In Schleswig-Holstein kritisiert unter anderem das Komitee für Grundrechte und Demokratie die schwierige Unterscheidung zwischen Aufnahme und Aufzeichnung. Andere Expert*innen sehen jedoch auch kein Problem mit der Vorschrift (Schleswig-Holsteinischer Landtag Innen- und Rechtsausschuss 2014: 68ff.). In Nordrhein-Westfalen kritisiert Clemens Arzt, dass filmen bereits zur Verfolgungsvorsorge genutzt wird (Arzt in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 11). Gabriele Schmidt verweist zudem auf die einschüchternde Wirkung insbesondere für Menschen mit Repressionserfahrung aus anderen Ländern (Schmidt in ebd.: 45).

48 In der Expert*innendebatte werden hierbei häufig sowohl die Anwesenheit der Polizei als solcher diskutiert, als auch insbesondere die Notwendigkeit aller Einsatzkräfte und nicht nur der Einsatzleitung sich erkennen zu geben, sowie die Kennzeichnungspflicht für Polizeikräfte. Ebenso wurde der Vorschlag einer Abstandspflicht geäußert (Gesellschaft für Freiheitsrechte 2020; siehe u.a. Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. u.a. 2020: 4; Schleswig-Holsteinischer Landtag Innen- und Rechtsausschuss 2014).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Konfliktmanagement (VersFG BE §4). Nordrhein-Westfalen stellt eine Mischung aus den verschiedenen Gesetzen dar. Zunächst ist wie in Schleswig-Holstein ein Kooperationsgespräch nur vorgesehen, wenn es aufgrund des Umfangs der Versammlung erforderlich erscheint, bzw. Beschränkungen oder Verbote im Raum stehen. Abweichend von allen Regelungen stellt Nordrhein-Westfalen allerdings heraus, dass die Veranstalter*in zur Kooperation mit den Behörden aufgerufen ist, wenngleich nicht verpflichtet. Allerdings soll die Kooperationsbereitschaft bei beschränkenden Maßnahmen berücksichtigt werden. Damit entfaltet sich in der Wirkung ein umgekehrtes Kooperationsgebot im Vergleich zu Berlin. Zudem ist wie in Berlin und Schleswig-Holstein die Information über die Gefahrenlage vorgesehen (VersG NRW §3).

Neben der Kooperationspflicht gibt es in einzelnen Ländern noch weitergehende Pflichten für die Behörden. So ist in Schleswig-Holstein explizit festgeschrieben, dass es Aufgabe der zuständigen Behörde ist, »1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen, 2. ihre Durchführung vor Störungen zu schützen und von der Versammlung oder von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren« (VersFG SH §3). Das Berliner Versammlungsfreiheitsgesetz beginnt sogar mit einer ganzen Liste behördlicher Aufgaben und Normprinzipien:

> »(1) Die Berliner Verwaltung wirkt im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf hin, friedliche Versammlungen zu schützen und die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten. (2) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es, 1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen, den ungehinderten Zugang zur Versammlung zu ermöglichen und ihre Durchführung vor Störungen zu schützen, 2. von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren und 3. die freie Berichterstattung der Medien bei Versammlungen zu gewährleisten. (3) Soweit dies erforderlich ist, stellt die zuständige Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Absatz 2 einen schonenden Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und den Grundrechten Dritter her. Dies gilt auch bei Versammlungen, die sich örtlich und zeitlich überschneiden würden. Die Durchführung einer Gegenversammlung soll in Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung ermöglicht werden. (4) Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wirkt die zuständige Behörde darauf hin, bei konfliktträchtigen Einsatzlagen Gewaltbereitschaft und drohende oder bestehende Konfrontationen zielgruppenorientiert zu verhindern oder abzuschwächen, um eine nachhaltige Befriedung der jeweiligen Lage zu ermöglichen. Konfliktmanagement ist Bestandteil des Deeskalationsgebotes« (VersFG BE §3).

Dabei stechen vor allem der Schutz der freien Berichterstattung und das Deeskalationsgebot mit Gesetzesrang hervor.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Damit sind auch Verhaltensweisen staatlicher Apparate gesetzlich festgeschrieben, auf welche sich Protestierende berufen können. Allerdings gibt es keine Regeln für Sanktionen bei Verstößen von Seiten der Staatsapparate. Diese gibt es jedoch für alle erdenklichen Vergehen auf Seiten der Protestierenden. Sie können sehr unterschiedlich ausfallen. So sehen beispielsweise Schleswig-Holstein und Berlin deutlich weniger Straftatbestände als die anderen Gesetze vor. Zudem ist Schleswig-Holstein das einzige Bundesland, wo Vermummung und Schutzbewaffnung keine Straftat darstellen (VersFG SH §24,7). Darüber hinaus sind in Schleswig-Holstein und Berlin nur die Verhinderung einer Versammlung beziehungsweise Gewaltanwendung gegen diese eine Straftat (VersFG SH §23(1); VersFG BE §26(1)), in Nordrhein-Westfalen hingegen schon die grobe Störung (VersG NRW §27(4)) und in Bayern eine erhebliche Störung (BayVersG Art.20(1)2). Auch die Ausgestaltung der Ordnungswidrigkeiten kennt erhebliche Unterschiede. So kann es in Bayern beispielsweise 3000€ kosten, wenn man der Polizei nicht entsprechend Platz einräumt (ebd.: Art.21(1)1) und in Nordrhein-Westfalen 10.000€ für eine Teilnahme an oder Aufruf zu einer Versammlung im befriedeten Bezirk (VersG NRW §28(1)12, §28(2)). In Bayern ist das Aufrufen zu einer Versammlung im befriedeten Bezirk gar eine Straftat, die mit bis zu einem Jahr Gefängnis oder Geldstrafe geahndet werden kann (BayVersG Art.20(2)3). Zudem macht vor allem die Frage, ob Fehlverhalten als Ordnungswidrigkeit oder Straftat eingestuft wird, einen erheblichen Unterschied. Das Legalitätsprinzip erwartet von der Polizei bei Straftaten einzuschreiten. Bei Ordnungswidrigkeiten kann sie einschreiten und hat so mehr Handlungsflexibilität.[49]

Geringfügige Unterschiede gibt es zum Schluss bei der Frage der Zuständigkeit. In Bayern sind die Kreisverwaltungsbehörden, in Schleswig-Holstein die Landräte und Bürgermeister*innen oder Kreisordnungsbehörden, in Berlin die Polizei mit eigener Stelle und nicht mehr der polizeiliche Staatsschutz, wie bislang, und in Nordrhein-Westfalen die Kreispolizeibehörden zuständig. Damit sind allerdings in keinem Land gesonderte Stellen für eine eigene Versammlungsbehörde vorgesehen. Zudem wird immer wieder die abschreckende Wirkung kritisiert, wenn die Versammlungsbehörde bei der Polizei angesiedelt ist, welche eigentlich Zuständigkeit trägt für Gefahrenabwehr.[50]

Es zeigt sich an dieser Stelle besonders deutlich, dass Protestversammlungen in Deutschland immer eine direkte Beziehung zwischen sich und den Staatsapparaten etablieren, welche durch jede Protestversammlung reaktiviert und gestaltet wird.

49 In diese Richtung argumentiert beispielsweise Clemens Arzt in Bezug auf das Versammlungsgesetz in Nordrhein-Westfalen (Arzt in Landtag Nordrhein-Westfalen Innenausschuss und Rechtsausschuss 2021: 54).

50 Siehe beispielhaft die Stellungnahme mehrerer zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Berliner Versammlungsfreiheitsgesetz (Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. 2021).

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hierbei richten sich die Gesetze nicht nur an Protestierende, sondern ebenso in unterschiedlichem Maße an staatliche Akteur*innen und schaffen Subjektanrufungen und schreiben gewünschte Verhaltensweisen fest, welche Einfluss auf das Handeln nehmen sollen. Hier unterscheidet sich stark, ob Unterstützung und Kooperation vor allem durch staatliche Apparate zu gewährleisten sind, wie in Schleswig-Holstein und Berlin festgeschrieben, oder am Ende doch die Protestierenden wieder stärker in die Pflicht genommen werden, wie in Nordrhein-Westfalen. Jeder einzelne dieser Paragrafen schafft Momente der Anrufung gegenüber Protestierenden aber auch staatlichen Apparaten und (re)aktiviert und bestimmt deren Verhältnis zueinander, sowie zur staatlichen Ordnung. Sie werden handlungsleitend für das Verhalten und in der Folge tragen sie zur Subjektkonstitution bei.

4.4 Zwischenfazit

Ich habe in diesem Kapitel dargestellt, wie Staatlichkeit die Versammlungsfreiheit in Deutschland reguliert. An dieser Stelle sollen noch einmal die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und mit der entwickelten Theorie demokratischer Protestversammlungen in Beziehung gesetzt werden.

Grundlegend ist hierbei ein Verständnis von Staatlichkeit als ein prozesshaftes, soziales, ungleiches Gewaltverhältnis. Staatlichkeit muss ständig reproduziert werden durch die Beteiligten. Dabei ist die Gestaltungsmöglichkeit ungleich verteilt. Staatlichkeit verdichtet sich materiell in Apparaten, die eine relationale Autonomie und strategische Selektivität entwickeln. Staatlichkeit ist ein herrschaftliches Verhältnis, das sich durch Ideologie und Repression beständig reproduziert, darin aber zugleich verändert. Beständig werden Subjekte durch staatliche Apparate angerufen, um bestimmte Verhaltensweisen zu erzeugen, die das Verhältnis der Staatlichkeit reproduzieren. In diesem Verständnis ist Recht auch nicht nur Freiheitssicherung und Unterdrückung, sondern ein Moment der Subjektivierung. Das Recht als eine Beziehungsweise bietet sowohl Möglichkeiten als auch Schranken für das eigene Handeln und wird hierbei beständig mitgestaltet.

Staatliche Apparate greifen dabei auf vielfältige Weise in Protestversammlungen ein und beeinflussen so Handlungsmöglichkeiten und Subjektivierungsweisen von Protestierenden. Das beginnt auf Grundrechtsebene mit der Proklamation des Freiheitsrechts. Die Bedeutung von Protestversammlungen für Demokratien wird grundlegend anerkannt und betont, jedoch sehr verschiedenen ausgestaltet. Der tatsächliche Stellenwert von Protestversammlungen für demokratische Gesellschaften ist ständiger Auseinandersetzung unterworfen.

Staatliche Bilder von Protestversammlungen und Protestierenden materialisieren sich im Handeln von staatlichen Apparaten ihnen gegenüber. In Gesetzen verbalisiert und festgeschrieben werden die Bilder leitend für routinisierte Handlungen,

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wie das Protest Policing oder das Urteilen und Strafen. Protestierende müssen, ihr eigenes Handeln an diese Praktiken anpassen. Die Folge kann eine staatskonforme Subjektivierung ebenso sein, wie aktiver Widerstand dagegen. Doch Protestierende sind gezwungen sich ins Verhältnis zu den staatlichen Anrufungen zu setzen. Die staatlichen Vorstellungen von Protestversammlungen zeigen sich in kondensierter Form in den Versammlungsgesetzen und sie begleitende Debatten. Es konnte gezeigt werden, wie sich diese Vorstellungen im Laufe der Zeit gewandelt und zuletzt auch räumlich differenziert haben.

Zu Beginn der Bundesrepublik ließen sich in der parlamentarischen Debatte zwei verschiedene Sichtweisen auf Protestversammlungen feststellen.[51] Die erste Argumentationslinie kann mit dem Schlagwort der Repression zusammengefasst werden. Protestversammlungen erscheinen darin lediglich als Gefahr für den Staat und seine Ordnung. Sie werden beschrieben als der Druck der Straße, welcher meistens von nichtdemokratischer Seite organisiert werde. Sie würden nichts anderes tun als die Arbeit der eigentlichen Demokratie zu stören, die in Parlamenten und Gerichten stattfinde. In erster Linie sind sie ein Problem der Polizei.

Die zweite Argumentationslinie kann mit dem Begriff der Erziehung zusammengefasst werden. Sie bestreitet den Status der Eigenständigkeit von Protestversammlungen, auch als Gegenstimme zum Parlament, und integriert sie auf diese Weise in die staatliche Ordnung. In Protestversammlungen wird lediglich die Erweiterung parlamentarischer Verfahren auf öffentliche Straßen, Plätze und Veranstaltungssäle gesehen. Ihre Funktion bestehe in erster Linie darin, den direkten Kontakt zwischen Parlamentarier*innen und Wähler*innen zu ermöglichen und dabei zur Erziehung von guten Staatsbürger*innen beizutragen. Die Frage der Subjektivierung wird damit explizit adressiert, allerdings nicht im Sinne einer freien Entfaltung der Persönlichkeit oder der fürsorglichen Bezugnahme aufeinander. Im Mittelpunkt steht die lebendige Aussprache mit Parlamentarier*innen, welche das Vertrauen in die Institutionen stärken solle. Dabei wird der wünschenswerte Diskurs wiederholt zusammengefasst mit Schlagwörtern wie »rein«, »sauber«, »ordentlich« und »anständig«.

Auch wenn dieser Diskurs der Erziehung Elemente des Vertrauens und der Aktivierung von Menschen beinhaltet, überwiegt die Notwendigkeit der Kontrolle. Der Staat müsse klare Regeln setzen, da es Freiheit nur in der Demokratie gäbe und Demokratie nur mit Staat denkbar sei. Folglich wird Freiheit ohne direkten staatlichen Einfluss undenkbar. Dabei soll, auch durch ein polizeiliches Eingreifen gegen-

51 Ausgeklammert wird an dieser Stelle der Diskurs der KPD. Darin findet keine konkrete Bestimmung von Protestversammlungen statt, sondern lediglich eine Kritik des Gesetzesvorhabens. Sie ordnen dieses ein in die internationalen Prozesse der Westeingliederung und erblicken darin ein polizeiliches Gesinnungsstrafrecht, das einen Schritt zur Faschisierung des Staatsapparats darstelle.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

über Störer*innen, eine erzieherische Wirkung gegenüber anständigen Demonstrant*innen erzielt werden.

Das in der Theorie dargelegte Verständnis von Protestversammlungen als eigene, entgrenzende und auch über die staatliche Ordnung hinausreichende und gerade dadurch demokratisierende Form des politischen Handelns spielte in der Debatte der 1950er Jahre keine Rolle. Auch die Idee der Versammlungsfreiheit als Grundrecht gegen den Staat war damals folgerichtig noch nicht präsent. Fürsorgliche Subjektivierung oder allein freie Entfaltung der Persönlichkeit waren nicht einmal Diskussionspunkte. Protestversammlungen waren lediglich Orte der Gefahr für die staatliche Ordnung oder Raum für angeleitete Erziehung durch Parlamentarier*innen.

Deutlich wird damit jedoch, dass Protestversammlungen in der frühen Bundesrepublik aus staatlicher Perspektive bereits mehr waren als nur Bedrohung, wie es in der Forschungsliteratur wiederholt zu finden ist (bsph. Schröder 2020: 78). Vielmehr zeigt sich die doppelte Bewegung eines Obrigkeitsstaats: Strafe und Erziehung. Sie korrespondiert mit der doppelten Selbstwahrnehmung der Polizei zu dieser Zeit als Staatspolizei auf der einen Seite und Bürgerpolizei auf der anderen Seite (Sturm 2020: 126ff.; Winter 1998a: 189ff.). Zudem ist in diesem doppelten Bild bereits eine Spannung begründet, welche im Laufe der Zeit zu einer Flexibilisierung polizeilicher Einsatztaktiken beitragen wird, wie sie in Kapitel 4.2.3. bereits dargelegt wurde.

Das Bundesversammlungsgesetz von 1953 hat mit einzelnen Änderungen noch heute Gültigkeit in einigen Bundesländern. Der Bundestag konnte sich nie zu einer grundlegenden Reform durchringen. Doch veränderte sich das Protestgeschehen in der Bundesrepublik. Nicht unbedingt die Veränderungen von Anzahl oder Größe von Protestversammlungen war entscheidend, sondern die Form. Das Protestrepertoire und die Strukturen veränderten sich. Das Normalbild war nicht mehr die zentral organisierten Protestversammlungen von großen Organisationen als Demonstrationszug oder Kundgebung. Spontane Protestversammlungen ohne wirkliche Leitung gewannen ebenso an Bedeutung wie Blockaden und andere Formen des zivilen Ungehorsams. Das Bundesversammlungsgesetz blieb jedoch vom Bundestag unangetastet. Auch aus diesem Grund griff ein anderer staatlicher Apparat ein, das Bundesverfassungsgericht.

Der Brokdorf-Beschluss von 1985 des Bundesverfassungsgerichts stellt eine normative Neubestimmung von Protestversammlungen in Deutschland dar. Die Versammlungsfreiheit wird bestimmt als wichtiges Mittel nicht nur der Meinungskundgabe und -bildung, sondern auch der direkten politischen Teilhabe, Persönlichkeitsentfaltung und Gemeinschaftsbildung. Gerade in ihrer Distanz zum Staat werden Protestversammlungen als Frühwarnsystem und Moment der Wiederbelebung demokratischer Verfahren gesehen. Wenngleich in eigener Terminologie und sich aus der juristischen Dogmatik ergebenen Begründungsstruktur,

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

spiegeln sich doch normative Erwartungen der feministischen Theorie in diesem Urteil wider.

Protestversammlungen werden als belebendes Moment des Bruchs mit parlamentarischen Verfahren gesehen. Ihr Wirkung auf die Beteiligten und die Gesellschaft werden direkt adressiert. Hierzu wird Protestversammlungen eine große Gestaltungsfreiheit zugesprochen. Sie werden begriffen als Raum der Störung und Politisierung. Diesem werden selbstverständlich auch Grenzen gesetzt, insbesondere durch die Betonung der notwendigen Friedfertigkeit. Doch steht im Zentrum die Betonung der freiheitlichen Aspekte und demokratisierenden Wirkung der Versammlungsfreiheit. Mit dem Brokdorf-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht ein neues, eigenständiges Verständnis von Protestversammlungen geschaffen. Der Beschluss ist damit deutlich mehr als die Festschreibung von polizeilichen Handlungsnormen wie Deeskalation, Verhältnismäßigkeit, Kooperation, Transparenz und Differenzierung, als welcher er häufig insbesondere in der polizeilichen Literatur besprochen wird (bsph. Bürger 2022b: 34). Diese pragmatische Interpretation übergeht gerade die demokratisierenden Potentiale des Urteils.

In der Linie der freiheitlichen Interpretation von Protestversammlungen wurden vom Bundesverfassungsgericht in späteren Entscheidungen auch spontane Protestversammlungen, Blockaden und Versammlungen auf öffentlichen Flächen in privatem Eigentum als möglicher Teil der Versammlungsfreiheit gewürdigt. Dem entgegen wurden jedoch auch Grenzen gezogen, gegen das Demonstrieren einschüchternder Gewaltbereitschaft, das Anknüpfen an die nationalsozialistische Gewaltherrschaft oder die Erweiterung des Verständnisses des politischen Raums auf die Darstellung eines Lebensgefühls. Darin spiegelt sich wider, dass die Versammlungsfreiheit in Deutschland umkämpft bleibt, sowohl innerhalb staatlicher Apparate als auch zwischen diesen. So hatte der Bundestag 1985 auf den Brokdorf-Beschluss mit einer Verschärfung versammlungsrelevanter Strafgesetze reagiert. Das Versammlungsrecht ist ein Modus, um Widersprüche zwischen Protestversammlungen und staatlichen Apparaten ebenso wie zwischen diesen Apparaten prozessierbar zu machen. Durch diese Widersprüche sind Wandlungen im Bild staatlicher erwünschter Protestversammlungen immer möglich.

Seit 2006 zeigen sich die widersprüchlichen Bilder staatlicher Apparate auf Protestversammlungen auch in regionaler Differenzierung. Die Föderalismusreform hat die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Versammlungsfreiheit den Bundesländern übertragen. Anhand von vier Fallbeispielen wurde gezeigt, wie unterschiedlich der Blick auf Protestversammlungen ist und in der Folge auch deren legale Handlungsmöglichkeiten.

In Bayern standen sich zwei Diskurse gegenüber. Während ein Großteil der Opposition einen Diskurs demokratischer Freiheit in den Vordergrund gestellt hat, haben die Regierung und die Freien Wähler diesem einen Sicherheitsdiskurs entgegengesetzt. Beide haben Protestversammlungen in erster Linie als Zugang zu einer

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bereits konstituierten Öffentlichkeit thematisiert und nicht so sehr in ihrer Funktion der eigenen Gestaltung des öffentlichen Raums. Diese Wirkung von Protestversammlungen wurde gerade von der Regierung maximal negativ adressiert durch die Einschränkung der Möglichkeit der legalen Raumnahme in Bezug auf Flächen in privatem Besitz.

In beiden Diskursen werden Protestversammlungen als Bruch mit parlamentarischen Verfahren gesehen. Hierbei betont der demokratische Freiheitsdiskurs vor allem die Spontaneität von Protestversammlungen und möchte diese stärken. Es wird explizit zur Teilhabe aufgerufen, jedoch in erster Linie mit dem Ziel, die Identifikation mit dem parlamentarischen System zu stärken, anstatt die eigenständige Gestaltungsmacht von Protestversammlungen in den Vordergrund zu stellen. Hierin liegen Berührungspunkte zum Sicherheitsdiskurs der Regierung. Allerdings stellt diese nicht nur die rechtssetzende Gestaltungsmacht von Versammlungen in Frage, sondern beschränkt diese auf einen Akt der Meinungskundgabe, der überhaupt erst durch den Staat ermöglicht werde. Das Versammlungsrecht wird weniger als Freiheit gegenüber dem Staat gesehen, denn als Recht, welches staatliche Eingriffe gestaltet und legitimiert zum Schutz friedlicher Demonstrant*innen vor Gewalttäter*innen. Während der demokratische Freiheitsdiskurs sich direkt an Protestierende richtet, und sie ermutigt sich einzubringen, betont der Sicherheitsdiskurs die Trennung zwischen guten und schlechten Demonstrant*innen, wobei er letztere tendenziell entpolitisiert und vor allem auf ein Gesetz für die Behörden zielt, um Protestversammlungen in geordnete Bahnen zu lenken. So ist es dann auch wenig überraschend, dass Protestversammlungen am Schluss explizit in den Diskurs der inneren Sicherheit gestellt werden.

Ganz anders stellt sich das Bild in Schleswig-Holstein dar. Trotz Differenzen im Detail wurde hier von allen Fraktionen ein positives Bild von Protestversammlungen gezeichnet. Hierbei ging die Debatte auch über den nationalen oder lokalen Raum hinaus, thematisierte sowohl internationales Recht als auch transnationale Protestbewegungen und macht die Frage von Protestversammlungen auf Flächen in privatem Besitz explizit zu einer Abwägung zwischen der Politisierung und dem Schutz von Privatheit.

Das Parlament in Schleswig-Holstein sieht Protestversammlungen klar als Moment des Bruchs mit parlamentarischen Verfahren und somit der Belebung der Demokratie bis hin zur Betonung der eigenen Handlungsmacht. Sie werden nicht nur auf ein kollektives Meinungsrecht begrenzt, sondern in ihrer individuellen und kollektiven Bedeutung der Kultur- und Charakterentwicklung gewürdigt. Aus diesem Grund werden sie auch als wünschenswert betrachtet. Debatten um Gewalttäter*innen und Extremist*innen spielen nur am Rande eine Rolle und Sicherheitsapparate werden in erster Linie in ihrer Aufgabe der Ermöglichung der freiheitlichen Ausübung der Versammlungsfreiheit adressiert und nicht in ihrer repressiven Funkti-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

on. Das sich zeigende partizipative und konflikthafte Demokratieverständnis stellt Kompromiss über Eskalation.

In Berlin zeigt sich hingegen wieder ein gespaltener Diskurs, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen als in Bayern. Während die Regierungskoalition vorwiegend einen freiheitlichen Diskurs führt, betont die Opposition Versammlungen in erster Linie als Sicherheitsproblem. Dabei stehen in der Berliner Debatte weniger eine transnationale Entgrenzung im Vordergrund als die Verwobenheit von lokalem und nationalem Sozialraum als Bundeshauptstadt. Zudem möchten sowohl Opposition als auch Regierung der Möglichkeit der Raumnahme und Politisierung Grenzen setzen. Die einen in Bezug auf private Flächen, die anderen in Bezug auf Gedenkorte der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft. Beide teilen ein momenthaftes Verständnis von Versammlungen, beschränken diese allerdings auf den Aspekt der kollektiven Kommunikation. Persönlichkeitsentwicklung oder Gemeinschaftsbildung verschwinden als zentrale Bestimmungsmomente in der parlamentarischen Debatte. Zudem wird allgemein kaum eine Verbindung hergestellt zur parlamentarischen Politik, wodurch nicht zwingend von einem Bruch gesprochen werden kann. Vielmehr werden Protestversammlungen unterhalb parlamentarischer Politik auf der Ebene gesellschaftlicher Konflikte verortet, wovon das Parlament entkoppelt scheint. Sie werden thematisiert als gesellschaftlicher kommunikativer Konfliktmechanismus, allerdings ohne weitergehende Handlungsmacht.

In Berlin sucht die Regierung dabei einen Ausgleich zu schaffen zwischen der Freiheit friedlicher Demonstrant*innen und der Polizei als Ermöglicher der Freiheit. Hierbei unterscheidet sie zwischen guten und schlechten Demonstrant*innen neben der Gewaltfrage vor allem am Schlagwort des Hasses, welcher dem sozialen Frieden gegenübergestellt wird, worin eine Regulation von Emotionen gesehen werden kann. Die Opposition stellt hingegen Polizei als repressiven Apparat gegen Chaot*innen und Randalemacher*innen in den Mittelpunkt ihres Diskurses. Während das zentrale verbindende Element des Regierungsdiskurses der Kampf gegen den Hass ist, ist es bei der Opposition der Kampf gegen Antisemitismus und vor allem den al-Quds Marsch, wobei sich stellenweise rassistische Stereotype und völkisches Denken zeigen.

In Nordrhein-Westfalen ist der Sicherheitsdiskurs dominant. Auch wenn die Opposition den Regierungsentwurf scharf kritisiert und stärker freiheitliche Aspekte berührt, nimmt auch sie zentral auf Probleme der Sicherheit Bezug. Hierbei werden in der Debatte weder transnationale noch nationale Entwicklungen ausführlicher besprochen, sondern vor allem regionale Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen thematisiert, was sich beispielhaft an dem Streitpunkt der Grenze der protestierenden Raumnahme auf Autobahnen zeigt. Noch stärker als in Berlin werden zudem Protestversammlungen von der parlamentarischen Politik entkoppelt, wenn auch nicht vom Staat. In den Vordergrund werden das individuelle Kommunikationsrecht und der daraus entstehende gesellschaftliche Meinungskampf in

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

einem konfliktiven Gesellschaftsverständnis gestellt. Dadurch werden Protestversammlungen zum Spiegel der Gesellschaft, die unterhalb repräsentativer Politik staatlich integriert werden. Hierbei werden Protestversammlungen thematisiert im Spannungsfeld zwischen wünschenswerter Partizipation und Sicherheitsrisiko, wobei die Polizei als zentraler Schutz zwischen friedlichen Demonstrant*innen und Gewalttäter*innen erscheint. Immer wieder wird in der Debatte explizit Bezug genommen auf die wehrhafte Demokratie und die innere Sicherheit. Staat und Demokratie selbst scheinen in der Parlamentsdebatte durch Protestversammlungen bedroht. Zudem treten durch die AfD nationalistische und rassistische Diskurse zunehmend offen auf, was sich beispielhaft in der Forderung der Pflicht zur deutschen Sprache und dem sich darin widerspiegelnden Gesellschaftsbild zeigt.

Zusammenfassend lässt sich in den parlamentarischen Debatten eine Tendenz der Versicherheitlichung des Versammlungsrechts in Deutschland feststellen. Schleswig-Holstein bildet bei den untersuchten Fallbeispielen die einzige Ausnahme mit einem vordergründig freiheitlichen Diskurs, welcher viele der normativen Bestimmungen feministischer Theorie für demokratische Protestversammlungen aufweist. Protestversammlungen werden in ihrer eigenständigen Handlungsmacht gewürdigt als Orte der Entwicklung von individueller und kollektiver Subjektivität durch kollektive Politiken der Entgrenzung. Die Fragen der Grenzen der Freiheit werden nur nachrangig unter diesem Grundsatz diskutiert. In Bayern zeigt sich dieser Diskurs noch in der Opposition, doch stellt die Regierung diesem bereits Protestversammlungen als Sicherheitsproblem entgegen. Die Thematik der Sicherheit prägt auch die Debatten in Berlin und Nordrhein-Westfalen mit. Auch wenn in Berlin die Regierung viele Aspekte des freiheitlichen Diskurses aufnimmt, kommt über das Problem des Hasses Protest als Sicherheitsproblem in die Debatte. Dieser Aspekt wird von der Opposition noch stärker in den Vordergrund gestellt in Berlin und prägt in Nordrhein-Westfalen im Grunde die gesamte Diskussion. Die Versicherheitlichung des Versammlungsrechts verfestigt sich in der Erzählung des Schutzes friedlicher Demonstrant*innen vor Gewalttäter*innen. Staatliche Apparate selbst werden als neutrale Vermittler*innen dargestellt. Dadurch geschieht ein zweifaches. Zum einen erscheinen Protestversammlungen als Sicherheitsrisiko, dem polizeilich begegnet werden muss. Zum anderen wird Staatlichkeit der gesellschaftlichen Auseinandersetzung enthoben. Die Rolle der Polizei bei der Eskalation von Protestversammlungen oder auch nur die Tatsache, dass sich Protestversammlungen häufig gegen Parlamente oder Regierungen richten, verschwinden zunehmend aus der Debatte. Protestversammlungen erscheinen vermehrt als von der parlamentarischen Politik zu bewältigendes Sicherheitsproblem gesellschaftlicher Auseinandersetzung.

So tragen bereits die parlamentarischen Debatten zu einer Kriminalisierung von Protestversammlungen bei, wie sie in Kapitel 4.2.5. bereits beschrieben wurde. Die Kriminalisierung findet auch Ausdruck in einem polizeilichen Blick auf Protest-

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

versammlungen. So finden sich in den parlamentarischen Debatten die gleichen Bilder von Protestierenden wieder, welche auch die Polizei zur Beschreibung ihrer Einsatzlage nutzt, wobei radikalere politische Positionen und Gewalt gleichgesetzt werden (Bürger 2022b: 8ff.; Winter 1998b: 5f.).

Augenfällig bei allen Debatten ist zudem, wie stark sie vom konkreten raumzeitlichen Kontext geprägt sind. Während in Bayern häufig von einzelnen Protestversammlungen mit gewaltsamen Ausschreitungen gesprochen wird, welche zum Zeitpunkt der Debatte die Schlagzeilen bestimmten, stehen in Schleswig-Holstein Demokratiebewegungen und die Vielfalt von Protest im Vordergrund. Des Weiteren lässt sich erkennen, dass weniger die Rolle als Opposition oder Regierung darüber entscheidet, wie Protestversammlungen betrachtet werden, sondern stärker die parteipolitische Zugehörigkeit. Nur die FDP hat in der Regierung sowohl liberale als auch restriktive Diskurse und Gesetze mitgetragen. Damit bestätigt auch meine Rekonstruktion der parlamentarischen Debatten zur Versammlungsgesetzgebung eine in der Forschung bereits formulierte These: »Die gesetzlichen Änderungen sind fast ausnahmslos Reaktionen auf konkrete Ereignisse und Entwicklungen. Neuregelungen sind dennoch mehr von einer politisch-ideologischen Tendenz getragen, als dass sie reinen Sachzwängen gehorchen« (Schröder 2020: 107).

Zudem ist deutlich geworden, dass eine Ausdifferenzierung des parlamentarischen Protestdiskurses in Deutschland stattgefunden hat. Dabei ist allerdings festzustellen, dass im Laufe der Zeit Aspekte der Persönlichkeitsentwicklung und Handlungsmacht in den Hintergrund getreten sind. Protestversammlungen werden beschränkt auf ihren kommunikativen Charakter. Zudem erscheint, ähnlich wie zuletzt in den 1950er Jahren, Protest als Bedrohung der Demokratie und des Staates selbst. Diese Debatten erzeugen Bilder der Anrufung, die staatliche und nicht-staatliche Akteur*innen in ihrem Verhalten prägen. Sie zielen auf die Normierung von Verhalten und bieten den Interpretationsgrundsatz für die Gesetze.

Beim Gesetzesvergleich zeigt sich jedoch, dass, gleichwohl es starke Differenzen zwischen den Debatten gibt, die Gesetze eine überwiegende Ähnlichkeit aufweisen. Zwar gibt es auch hier Differenzen, doch bewegen sie sich alle noch in der Rahmung des Bundesverfassungsgerichts, wenngleich diese mittlerweile explizit in Frage gestellt wird. Alle Versammlungsgesetze bestimmen Protestversammlungen als Momente der öffentlichen Meinungskundgabe und stellen damit die politisierende Funktion in den Mittelpunkt. Zugleich beschränken sie die Möglichkeiten der Raumnahme, entweder in Bezug auf Gedenkorte, Privatflächen oder einen Bannkreis um die Parlamente.

Zudem greifen alle Versammlungsgesetze zwar die Möglichkeit der Spontaneität auf, doch bleibt der Regelfall die Pflicht zur vorherigen Anzeige, was in Nordrhein-Westfalen besonders stark betont wird. Sie ermöglichen bereits präventives polizeiliches Eingreifen durch Kontrollstellen und Identitätsfeststellungen und in NRW sogar dem Verbot von Blockadetrainings. In NRW zeigt sich am deutlichsten

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die zeitliche Regulation von Protestversammlungen. Während repressive Maßnahmen weit im Vorfeld ermöglicht werden, wie Gefährder*innenansprachen und präventive Teilnahmeverbote mit Meldeauflagen, wird der Schutz der Versammlungsfreiheit sofort mit dem Ende der Protestversammlung erklärt. Protestversammlungen werden als geordnete Momente festgeschrieben.

Die Idee der geordneten Versammlung ist hierbei in allen Versammlungsgesetzen maßgebend. Wenn auch auf eine größere Formvielfalt der Organisation verwiesen wird durch die Verschiebung vom Veranstalten zum sich versammeln, sehen alle Gesetze eine Versammlungsleitung mit besonderen Pflichten und Aufgaben vor. Es wird ein hierarchisches Prinzip festgeschrieben, wobei in Nordrhein-Westfalen und Bayern zudem noch die Möglichkeit besteht, dass staatlich in die Wahl der Leitung eingegriffen wird. An diesen Stellen zeigt sich, wie der Sicherheitsdiskurs auch im Gesetz Ausdruck findet. Ein weiterer Punkt ist das Störungsverbot. Während in Berlin gerade die direkte Auseinandersetzung in Hör-und Sichtweite ermöglicht werden soll, stehen in NRW die Grenzen legitimen Handelns im Vordergrund. Auf der anderen Seite schafft Berlin mit dem öffentlichen Frieden ein Rechtskonstrukt, das die Störung des sittlichen Empfindens begrenzen soll, auf die Protestversammlungen häufig gerade zielen als besonderes Partizipationsmittel politischer Minderheiten. Des Weiteren gibt es zunehmend auch Akzeptanz für den Wunsch nach Anonymität. Doch ebenso gibt es gegenläufige Bestrebungen und in allen Gesetzen die Möglichkeit der Videoüberwachung. Darüber hinaus sehen alle Gesetze die Anwesenheit der Polizei vor oder zumindest die Möglichkeit davon. Hierbei stellen jedoch Schleswig-Holstein und insbesondere Berlin den Anspruch an die Polizei, unterstützend tätig zu sein und zu deeskalierend zu wirken, während in Nordrhein-Westfalen hingegen die Kooperation von Seiten der Protestierenden im Gesetz betont wird.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht grundlegende Bestimmungen für die Versammlungsfreiheit vorgenommen hat, gibt es somit mittlerweile Differenzen zwischen den Versammlungsgesetzen der Bundesländer und noch viel mehr in den Debatten zur Gesetzgebung und der Gesetzesbegründung. Ein Hauptargument dieser Arbeit ist, dass das Zusammenspiel aus Debatte, Gesetz und Gesetzesbegründung das Verhalten der Protestierenden beeinflusst. Sie wirken als widersprüchliche Bilder der Anrufung zu welchen sich die Protestierenden in ein Verhältnis setzen müssen. Damit greifen sie ein in das Handeln der Protestierenden auf einer ideologischen Ebene, die das Selbstverständnis ebenso beeinflusst wie die eigenen Handlungsoptionen. Wie im theoretischen Teil ausgeführt, sind die Anrufungen dabei jedoch immer widersprüchlich und können auch scheitern. Es ist eben keine reine Passivität der angerufenen Subjekte, sondern ein aktives Reagieren in widersprüchlichen Erwartungen. Damit können die Gesetze und die Debatten auch unerwartete und unerwünschte Folgen haben. Inwiefern das der Fall ist, soll im nächsten Kapitel betrachtet werden.

https://doi.org/10.14361/9783839478677-119 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -