

**Bezirk Nord**

DGB Bezirk Nord· Besenbinderhof 60 20097 Hamburg

Besenbinderhof 60  
20097 Hamburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Frau Barbara Ostmeier, MdL

**Bezirksvorsitzender  
Uwe Polkaehn**

Telefon: 040-28 58-200  
Telefax: 040-28 58-235

per e-mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Fernsprech-Durchwahl  
040-28 58-202

e-mail: [Uwe.Polkaehn@dgb.de](mailto:Uwe.Polkaehn@dgb.de)  
Internet: <http://nord.dgb.de>

Abteilung  
Bezirksvorsitzender

Unsere Zeichen  
UP/KK

Datum  
09.08.13

**Stellungnahme des DGB zum Entwurf eines Gesetzes zum  
Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrte Damen und Herren,

der Innen- und Rechtsausschuss des Landtages von Schleswig-Holstein hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) um eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein, zu dem Änderungsantrag der Regierungskoalition aus den Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW, dem Änderungsantrag der Piratenfraktion und dem Änderungsantrag der CDU gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB gerne nach.

Diese Stellungnahme erfolgt auch im Namen der ebenfalls zur Stellungnahme aufgeforderten DGB- Gewerkschaften ver.di und GEW sowie in enger Abstimmung mit der GdP, die auch eine eigene Stellungnahme abgeben wird.

**Interessen der Gewerkschaften des DGB**

Das Durchführen von Versammlungen unterschiedlichster Form ist gewerkschaftlicher Alltag. Sie finden beispielsweise im Rahmen von Arbeitskämpfen, als politische Demonstrationen, Mahnwachen oder anlässlich von rechtsextremen Versammlungen als Gegenveranstaltungen statt. Häufig werden Versammlungen auch von ehrenamtlichen Funktionärinnen und Funktionären geleitet. Der DGB legt deswegen Wert darauf, dass ein Versammlungsgesetz

möglichst verständlich und auch für juristisch nicht geschulte Teilnehmende an Versammlungen und Versammlungsleiterinnen und Versammlungsleiter anwendbar gestaltet ist.

Ein Versammlungsrecht muss den Schutz von Versammlungen auch der Gewerkschaften sicherstellen und ihre Durchführung ermöglichen. Einen Sonderfall stellen hier die durch das Koalitionsrecht nach Artikel 9 Abs. 3 GG umfassten Versammlungen im Rahmen von Arbeitskämpfen dar. Der DGB wird deswegen im Rahmen dieser Stellungnahme die teilweise mit Arbeitskämpfen verbundenen praktischen Probleme mit dem Versammlungsrecht aufzeigen. Der DGB sieht hier die Notwendigkeit diesen Problemen mit einer Regelung im Versammlungsgesetz zu begegnen. Da die politischen Beratungen und juristischen Prüfungen zu diesem Themenfeld auf Bundesebene noch nicht abgeschlossen sind, wird der DGB im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens in einer separaten Stellungnahme einen Lösungsvorschlag zu den aufgezeigten Problemen unterbreiten.

Gleichzeitig kommt der Wahrung der Interessen der vom Gesetz im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit betroffenen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und hier insbesondere der Polizeibeamtinnen und –beamten eine wichtige Rolle zu. Als Spitzenorganisation der mit Abstand größten Polizeigewerkschaft Schleswig-Holsteins, der Gewerkschaft der Polizei (GdP), legt der DGB Wert darauf, dass den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten ein maximales Maß an Rechtssicherheit für ihr polizeiliches Handeln gewährt wird.

Das Versammlungsrecht schützt wesentliche Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eines demokratischen Staates. Gleichzeitig wird dieses Recht leider zum Teil missbraucht, um gegen Minderheiten zu hetzen oder gar Verbrechen der Nationalsozialisten zu relativieren und zu verharmlosen oder Opfer des letzten Weltkrieges für menschenverachtende Ideologie zu instrumentalisieren. Als Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter unterstützen wir deswegen ausdrücklich das in den vorliegenden Anträgen deutlich werdende Anliegen, derartige Veranstaltungen unterbinden zu können. Entsprechende Regelungen müssen jedoch verfassungskonform im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten gestaltet sein.

### **Grundlegende Anmerkungen zu den vorliegenden Anträgen**

Der Gesetzesentwurf der FDP, der Änderungsantrag der Regierungskoalition sowie der Änderungsantrag der Piratenfraktion orientieren sich weitgehend an dem 2011 vom „Arbeitskreis Versammlungsrecht“ veröffentlichten Musterentwurf eines

Versammlungsgesetzes (im Folgenden: ME VersG).<sup>1</sup> Der DGB hält diesen ME VersG durchaus für eine geeignete Grundlage um ein Landesversammlungsgesetz für Schleswig-Holstein zu schaffen und begrüßt die Orientierung an dieser Vorlage. Sie stellt eine wesentliche Verbesserung zum bestehenden Versammlungsgesetz des Bundes dar.

Die Orientierung an dem ME VersG ermöglicht zudem die Schaffung einer vergleichbaren Rechtslage auch über die Ländergrenzen hinaus. Die Schaffung einer möglichst bundesweit vergleichbaren Gesetzeslage ist hier ein anzustrebendes Ziel. Perspektivisch kann so auch die Rechtssicherheit beim länderübergreifenden Zusammenwirken von Einsatzkräften des Bundes und der Länder erhöht werden.

Allerdings weichen die vorliegenden Entwürfe an aus gewerkschaftlicher Sicht bedeutenden Stellen vom ME VersG ab. Hier ist für die Diskussion um ein Landesversammlungsgesetz ein kritischer Abgleich der Entwürfe notwendig.

Es ist bedauerlich und wurde auch vom DGB kritisiert, dass das Versammlungsrecht im Zuge der Föderalismusreform den landesrechtlichen Kompetenzen zugeordnet wurde. Es gilt, einen rechtlichen Flickenteppich zu vermeiden.

Insgesamt bietet sich nun jedoch die Chance für Schleswig-Holstein ein bundesweit vorbildliches Versammlungsgesetz zu schaffen und ein Beispiel für weitere Gesetzgebungsprozesse in anderen Ländern zu geben.

### **Zum Schutz von Versammlungen in geschlossenen Räumen**

Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen im besonderen Maße dem Schutz des Versammlungsrechtes. Artikel 8 GG erlaubt deswegen nur die Beschränkung von Versammlungen unter freiem Himmel.<sup>2</sup>

Regelungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen sind daher zwar nicht ausgeschlossen, sollten jedoch nur möglichst wenig in die grundrechtliche Rechtsausübung eingreifen und müssten einfachgesetzlich geregelt werden. Regelungen für Mitgliederversammlungen von Parteien, Gewerkschaften, Sitzungen von Vorständen und Delegiertenkonferenzen sind grundsätzlich sehr

---

<sup>1</sup> Arbeitskreis Versammlungsrecht: Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, Gesetzestext mit Begründungen. München 2011.

<sup>2</sup> Artikel 8 GG: (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. (2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

kritisch zu sehen: Der besondere Schutzcharakter solcher nicht-öffentlicher Versammlungen in geschlossenen Räumen muss gewahrt und darf nicht gesetzlich beschränkt werden.

### **Zur Frage der „Öffentlichen Verkehrsflächen in Privateigentum“**

Von besonderer Bedeutung ist aus Sicht der Gewerkschaften die Aufnahme des § 21 „Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum“ des ME VersG in das Versammlungsrecht für Schleswig-Holstein. Dieser Paragraph findet sich nicht im Gesetzesentwurf der FDP, die Regierungskoalition schlägt eine abgewandelte Form im Abschnitt III „Versammlungen in geschlossenen Räumen“ vor, die Piratenfraktion beantragt die Aufnahme des Abschnittes in der im ME VersG vorgeschlagenen Fassung als § 2 b.

Der DGB plädiert dafür die Regelung aus dem ME VersG in unveränderter Form zu übernehmen.<sup>3</sup> Eine derartige Regelung ist zudem notwendig, um eine Einschränkung des Versammlungsrechtes durch die Privatisierung öffentlicher Räume zu verhindern.

Der Vorschlag der Regierungskoalition für eine entsprechende Regelung in Punkt 2.18 oder § 17 des Änderungsantrages stellt eine wesentliche Verbesserung im Vergleich zum Gesetzesentwurf der FDP dar. Er ist deswegen ausdrücklich zu begrüßen – auch wenn er im Wesentlichen die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes in Landesrecht umsetzt.<sup>4</sup> Die vorgesehene Begrenzung auf Verkehrsflächen, die sich ausschließlich oder mehrheitlich in öffentlicher Hand befinden, führt jedoch zu Regelungslücken beispielsweise in großen Einkaufszentren.

Der DGB schlägt deswegen vor, den § 21 ME VersG in folgendem Wortlaut in den Abschnitt I oder II eines Landesversammlungsgesetzes zu überführen:

---

<sup>3</sup> Sinnvollerweise wäre der entsprechende Paragraph aus dem ME VersG in den Abschnitt I „Allgemeine Regelungen“ oder den Abschnitt II „Versammlungen unter freiem Himmel“ (analog dem ME VersG) aufzunehmen.

<sup>4</sup> So heißt es in der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichtes Nr. 18/2011 vom 22. Februar 2011 zum „FRAPORT“-Urteil vom 22. Februar 2011: „Die Nutzung zivilrechtlicher Formen enthebt die staatliche Gewalt nicht von ihrer Bindung an die Grundrechte gemäß Art. 1 Abs. 3 GG. Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen unterliegen ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung. (...) Die unmittelbare Grundrechtsbindung trifft nicht nur öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sondern auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Dies ist in der Regel der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen.“

„§ xyz Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum  
Auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden. Die Eigentümerinnen und Eigentümer sind in die Kooperation nach § 3 Abs. 2 einzubeziehen<sup>5</sup>. Sind mehr als zehn Personen betroffen oder sind die Eigentumsverhältnisse nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu ermitteln, kann die Einladung zur Mitwirkung an der Kooperation durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen.“<sup>6</sup>

Gemeinsam mit einer Lösung für die im Folgenden geschilderten Probleme, die teilweise bei Versammlungen im Rahmen von Tarifaueinandersetzungen (s. „Weitergehende Vorstellungen: Arbeitskampfklausel“) auftreten, wäre diese Vorschrift dazu geeignet, ein bundesweites Beispiel für ein innovatives und bürgerfreundliches Versammlungsrecht zu geben, das auch im Spannungsfeld zwischen den Grundrechten aus Artikel 8 (Versammlungsfreiheit) und Artikel 9 Absatz 3 (Koalitionsfreiheit) des Grundgesetzes dem besonderen Schutzgut der nicht durch das Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes einschränkbar Koalitionsfreiheit in seiner praktischen Ausübung, dem Streikrecht, gerecht wird.

Zu den Regelungen der vorliegenden Entwürfe nimmt der DGB im Einzelnen wie folgt Stellung:

#### Zu § 1 „Versammlungsfreiheit“

Der DGB unterstützt die Übernahme der hier vorgesehenen Regelungen aus dem ME VersG. Der Ergänzungsvorschlag der Regierungskoalition hat deklaratorischen Charakter, unterstreicht aber das positive Verhältnis der öffentlichen Verwaltung zu friedlichen Versammlungen und sollte daher übernommen werden.

#### Zu § 2 „Begriff der Versammlung“

Die hier vorgesehenen Regelungen entsprechen dem ME VersG. Bedenken des DGB bestehen hinsichtlich der Frage inwieweit Regelungen für nichtöffentliche Versammlungen (insbesondere in geschlossenen Räumen) verfassungsrechtlich zulässig sind. Dies ist nach Artikel 8 GG fraglich, da dort Einschränkungen durch ein Gesetz nur für Veranstaltungen „unter freiem Himmel“ vorgesehen sind. Für nichtöffentliche Veranstaltungen – insbesondere wenn sie in

---

<sup>5</sup> Der § 3 Abs. 2 ist –mit Ausnahme der Verweise auf andere §§ - im FDP-Entwurf und im ME VersG identisch. Die von der Regierungskoalition vorgeschlagene Änderung würde den Inhalt des Verweises nicht beeinflussen.

<sup>6</sup> Der Wortlaut des § ist dem ME VersG entnommen. Vgl.: Arbeitskreis Versammlungsrecht, S. 11. Dort finden sich auch weitere Ausführungen zur rechtlichen Einordnung der vorgeschlagenen Regelung. Vgl.: Arbeitskreis Versammlungsrecht, S. 60 ff.

geschlossenen Räumen stattfinden - darf deshalb allenfalls ein minimalistischer Kernbestand an Regelungen vorgesehen werden.<sup>7</sup> Das Versammlungsrecht muss vielmehr seinen besonderen Freiheitscharakter betonen.

Die Definition von Kleinversammlungen wie im Gesetzesentwurf der Piratenfraktion gefordert, hält der DGB nicht für unbedingt notwendig. Insbesondere im Einsatzhandeln der Polizei kann eine Unterscheidung von Versammlungen nach Teilnehmerzahlen zu einem hohen Maß an Rechtsunsicherheit und an potentiellen Konflikten führen. Allein die Unterscheidung, wer an einer Versammlung teilnimmt und wer nicht, ist im konkreten Fall vermutlich schwer zu differenzieren und potentiell konfliktrichtig. Zudem ist es für Veranstalter öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel nur schwer abzuschätzen, wie viele Personen tatsächlich erscheinen.

Die gewählte Personenanzahl erscheint zudem willkürlich. Das Versammlungsrecht hat jedoch insbesondere die Funktion allen beteiligten Akteuren ein Maximum an Rechtssicherheit zu gewähren. Dies würde durch eine derartige Regelung eher in Frage gestellt werden.

#### Zu § 3 „Schutzauftrag und Kooperation“

Der DGB begrüßt ausdrücklich die Übernahme der Regelungen aus dem ME VersG. Insbesondere der hier verankerte Kooperationsgedanke wird den Anforderungen an ein modernes Versammlungsgesetz gerecht. Die von der Regierungskoalition vorgeschlagene Ergänzung und damit verbundene Verankerung eines Konfliktmanagements stellt eine Verbesserung dar und ist zu übernehmen.

#### Zu §§ 4 und 5 „Veranstaltung einer Versammlung“ und „Versammlungsleitung“

Der DGB steht der Übernahme von Regelungen aus dem Vorschlag der Piratenfraktion insbesondere zur Möglichkeit der Bestimmung einer Versammlungsleitung durch die Teilnehmenden einer Versammlung (Abs. 3 analog dem ME VersG) positiv gegenüber.

Wichtig ist dem DGB auch unter dem Aspekt des besonderen Charakters von nichtöffentlichen Versammlungen die Beibehaltung des § 5 Abs. 3 des FDP-Entwurfes (Absatz 4 des ME VersG).

Der DGB hält es für geboten weiterhin eine prinzipielle Verpflichtung zur Versammlungsleitung bei öffentlichen Versammlungen vorzusehen und lehnt deswegen die von der Regierungskoalition vorgeschlagene Streichung der Pflicht zur Versammlungsleitung im § 5 Absatz 1 des Entwurfes der FDP-Fraktion ab.

---

<sup>7</sup> Eine Sondersituation ergibt sich verfassungsrechtlich nur für Versammlungen, die das Kriterium „friedlich und ohne Waffen“ in Artikel 8 Abs. 1 GG verletzen. Für diese sind Einschränkungen im Rahmen des Versammlungsrechtes möglich.

Wenn keine Versammlungsleitung bestimmt wird, geht das Kooperationsgebot des § 3 ins Leere. Praktisch fällt in diesen Fällen die Aufgabe der Versammlungsleitung den vor Ort eingesetzten Polizeikräften zu. Dies birgt in der Praxis ein hohes Konfliktpotential. Auch bei sogenannten Smart-Mobs gibt es Personen, die hierzu aufrufen und denen die Rolle einer Versammlungsleitung zugemutet werden kann. Aus gewerkschaftlicher Sicht besteht keine Notwendigkeit, auf die Pflicht zur Versammlungsleitung zu verzichten.

Der DGB schlägt deswegen konkret vor, den eigenständigen § 4 des Entwurfes der FDP-Fraktion beizubehalten und im § 5 den Absatz 1 des FDP-Entwurfes um den § 5 des ME VersG als Absätze 2 bis 5 zu ergänzen.

Hinsichtlich der Frage der Versammlungsleitung sieht der DGB keinen zwingenden Zusammenhang zu sogenannten Kleinversammlungen. Auch im Falle einer sogenannten Kleinversammlung erscheint die Pflicht zur Benennung einer Versammlungsleitung als sinnvoll. Eine direkte Diskussion mit allen Versammlungsteilnehmern – wie in den Ausführungen zum Änderungsantrag der Piratenfraktion vorgesehen – ist für die polizeiliche Einsatzleitung in der Praxis schwer umsetzbar und beherbergt ein hohes Konfliktpotential zu Lasten der Versammlung.

#### Zu § 6 „Befugnisse der Versammlungsleitung“

Der Begriff des „geeigneten Ordners“ aus dem Entwurf der FDP-Fraktion ist sehr unbestimmt. Die Erläuterung zum ME VersG bewertet Kriterien für die Eignung von Ordnern wie Ehrenamtlichkeit und Volljährigkeit sehr kritisch.<sup>8</sup> Der DGB empfiehlt deshalb den unbestimmten Begriff „geeignet“ aus dem Gesetzesentwurf zu streichen.

Der Verzicht auf die Ehrenamtlichkeit von Ordnern hat jedoch auch kritische Aspekte, ermöglicht er doch den Einsatz bezahlter Kräfte, z.B. eines privaten Sicherheitsdienstes, durch die Versammlungsleitung. Einer solchen Kommerzialisierung eines wichtigen Bestandteils des Versammlungsrechtes ist entgegenzuwirken. Auf jeden Fall ist sicherzustellen, dass ein professioneller Ordnerdienst nicht zur Auflagenpflicht durch die Versammlungsbehörden gemacht werden darf.

Gegen eine Verpflichtung die Zahl der bestellten Ordner der Polizei auf Anforderung mitzuteilen, bestehen keine Einwände.

#### Zu § 8 „Waffen- und Uniformverbot“

Die von der Regierungskoalition vorgeschlagene Neufassung des Abs. 2 wird als konkreter und umfassender begrüßt.

---

<sup>8</sup> Arbeitskreis Versammlungsrecht, S. 26.

Zu § 9 „Anwendbarkeit des Polizeirechtes“

Die von der FDP-Fraktion vorgeschlagene Regelung entspricht dem ME VersG und ist rechtsklar und schlüssig. Hinsichtlich des von der Piratenfraktion vorgeschlagenen § 9a „Einsatz von Polizisten“ wird an dieser Stelle auf die sehr differenzierte Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei und die dort benannten Notwendigkeiten verwiesen.

Zu § 10 „Anzeige“

Die hier von der FDP-Fraktion vorgeschlagenen Regelungen entsprechen weitgehend dem ME VersG und sind aus Sicht des DGB unproblematisch. Sie beschränken die Anzeigepflicht auf Versammlungen unter freiem Himmel.

Eine Anzeigepflicht für Versammlungen in geschlossenen Räumen lehnt der DGB entschieden ab. Für sie würde auch keine verfassungsrechtliche Grundlage nach Artikel 8 GG bestehen.

Die Nichtberücksichtigung von Samstagen, Sonn- und Feiertagen bei der Berechnung der Anzeigefrist erscheint auf dem ersten Blick als problematisch. Angesichts der von der Regierungskoalition vorgesehenen Zuständigkeit der kommunalen Ordnungsbehörden ist diese Einschränkung allerdings notwendig, um eine sachgerechte Wahrnehmung der Aufgaben durch die Kommunalverwaltung zu ermöglichen. Sie entspricht zudem dem ME VersG.

Die von der Regierungskoalition geplanten Einschränkungen einer Anzeige maximal zwei Jahre im Voraus und einer Pflicht zur Mitteilung von Änderungen an der Anzeige erscheinen zwar als unnötig, werden vom DGB aber als hinnehmbar bewertet.

Positiv bewertet der DGB, dass der Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion klarstellende Regelungen für Eil- und Spontanversammlungen ausdrücklich vorsieht.

Zu § 11 „Erlaubnisfreiheit“

Die hier analog dem ME VersG vorgesehene Regelung wird ausdrücklich begrüßt.

Zu § 13 „Beschränkung, Verbot, Auflösung“

Im § 13 Abs. 4 des FDP-Entwurfes findet sich die Möglichkeit unter bestimmten Bedingungen Versammlungen aufzulösen oder verbieten, die an einem Tag oder Ort stattfinden, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt. Der DGB begrüßt eine solche Regelung ausdrücklich und hält sie für zwingend notwendig.



Allerdings bleiben die von der FDP vorgeschlagenen Formulierungen hinter dem ME VersG zurück. Dieser formuliert hierzu nicht nur einen eigenen Paragraphen (§ 19 ME VersG Symbolträchtige Orte und Tage), sondern schafft auch die weitergehende Möglichkeit zur Beschränkung, zum Verbot oder zur Auflösung der Versammlung, wenn nach „erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt und dadurch der öffentliche Frieden gestört wird.“<sup>9</sup> Die Piratenfraktion beantragt, dies so zu übernehmen. Gegenüber dem FDP-Entwurf zielt der ME VersG auf Versammlungen unter freiem Himmel ab und zwingt den Gesetzgeber im Interesse der Rechtssicherheit die Tage und Orte konkret zu benennen.

Die Regierungskoalition hat mit ihrem Änderungsantrag einen eigenen Textvorschlag vorgelegt. Dieser ist aus Sicht des DGB akzeptabel, wenn sichergestellt werden kann, dass er der Rechtsprechung genügt und für ein Verbot von entsprechenden Aufmärschen Rechtssicherheit bietet. Dies wäre durch ein Gutachten zu prüfen.

#### Zu § 14 „Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen“

Die vorgesehene Regelung entspricht dem ME VersG und erscheint aus unserer Sicht positiv. Die Regierungskoalition plant keine wesentliche Änderung.

#### Zu § 15 „Kontrollstellen“

Die Aufnahme von Regelungen zu Kontrollstellen in das Versammlungsrecht erscheint prinzipiell sinnvoll, da hierdurch ein Rückgriff auf diesbezüglich anderweitige Befugnisse aus dem allgemeinen Polizeirecht nicht mehr möglich ist. Die entsprechenden Regelungen dienen damit dem Schutz der Versammlungsteilnehmer und erhöhen die Rechtssicherheit des polizeilichen Handelns.

Der DGB legt jedoch Wert darauf, dass Kontrollstellen nur auf Grund besonderer Anlässe eingerichtet werden dürfen, Kontrollen zügig durchzuführen sind und die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten an den Kontrollstellen begrenzt wird.

Gemessen an diesen Voraussetzungen kann die vorgeschlagene Regelung im FDP-Entwurf nur als misslungen bewertet werden. Der ME VersG sieht deutlich höhere Hürden für die Einrichtung von Kontrollstellen vor, da mit der Einrichtung von Kontrollstellen stets ein Grundrechtseingriff verbunden ist. An diesen Hürden sollte sich auch eine landesrechtliche Regelung in Schleswig-Holstein messen lassen.

Die Regierungskoalition möchte mit Änderungsantrag die Kontrollstellen streichen und den Paragraphen in „Durchsuchung und

---

<sup>9</sup> Arbeitskreis Versammlungsrecht, S. 10 f.

Identitätsfeststellung“ umbenennen. Die damit verbundenen Änderungen erscheinen fundiert. Es bestehen hiergegen seitens des DGB keine Einwände.

#### Zu § 16 „Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen“

Das Erstellen von Bild- und Tonaufnahmen von Versammlungen durch staatliche Stellen stellt immer einen Eingriff in das Versammlungsrecht dar. Dieser Eingriff muss deswegen rechtlich so gestaltet werden, dass er das Versammlungsrecht des Einzelnen schützt und gleichzeitig eine Verfolgung von im Rahmen von Versammlungen begangenen Straftaten sicherstellt.

Sowohl die Regelungen des FDP-Entwurfes als auch die abweichenden Vorschläge des ME VersG als auch der Entwurf der Regierungskoalition scheinen – bei allen Unterschieden in der Form der Gestaltung – geeignet, diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Wichtig ist dem DGB, dass klare Regelungen für Übersichtsaufzeichnungen getroffen werden und die Aufnahmen möglichst nicht gespeichert bzw. umgehend nach der Versammlung gelöscht werden, wenn sie nicht zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden. Auch diesem Anliegen werden die Entwürfe der FDP, der Regierungskoalition und der ME VersG gerecht, wobei der Entwurf der Regierungskoalition und der ME VersG keine Gefahrenlage für die Durchführung von Übersichtsaufnahmen vorsehen jedoch deutliche Regelungen und Hürden für die Speicherung und Verwendung dieser Aufnahmen formulieren.

Die vorgeschlagenen Regelungen stellen jedoch auf jeden Fall eine deutliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen Bundesrecht dar.

Komplett fehlt eine Aussage zu verdeckten Aufnahmen und zu sogenannten „Tatbeobachtern“, die aber in der polizeilichen Praxis insbesondere bei Aufmärschen von Rechtsextremen bisher eine wichtige Rolle spielen. Ohne eine juristische Grundlage im Gesetz ist davon auszugehen, dass derartige Maßnahmen der Polizei, die einen erheblichen Eingriff in Grundrechte darstellen, zukünftig nicht mehr zulässig sind.

Ausdrücklich begrüßt der DGB, dass Aufnahmen nach dem Änderungsantrag der Regierungskoalition grundsätzlich nach sechs Monaten zu löschen sind, sofern sie nicht zu dem im Gesetz verankerten Zweck genutzt werden. Ausdrücklich positiv bewertet der DGB auch, dass die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nur in bestimmten Fällen ein Grund für die Speicherung von Aufnahmen sein soll.

#### Zu § 19 „Beschränkung, Verbot, Auflösung“

Ein Eingreifen bei und gegen Versammlungen in geschlossenen Räumen ist an hohe Hürden zu binden. Dieser Anforderung werden

der Antrag der FDP-Fraktion und der Änderungsantrag der Regierungskoalition gerecht. Der DGB plädiert hier für die Übernahme der Regelung aus dem ME VersG, wie sie auch der Änderungsantrag der Regierungskoalition vorsieht. Diese bindet ein behördliches Eingreifen an eine „unmittelbare Gefahr“. Diese Voraussetzung ist nach Auffassung des DGB unverzichtbar.

Der Vorschlag der Regierungskoalition ermöglicht es nicht, Polizeibeamte als Beobachter in Versammlungen in geschlossenen Räumen zu entsenden. Der DGB plädiert hier zur Schaffung von Rechtssicherheit für die Übernahme der entsprechenden Regelung in § 23 Abs. 3 des ME VersG. Eine derartige Regelung beschränkt die Möglichkeit der Anwesenheit von Polizeibeamtinnen und –beamten auf öffentliche Veranstaltungen und schafft Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Eine Entsendung von Polizeivollzugsbeamten in nicht-öffentliche Versammlungen ist auszuschließen.

#### Zu § 21 „Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen“

Kritisch bewertet der DGB die im Entwurf der FDP-Fraktion vorgesehene Möglichkeit Bild- und Tonaufzeichnungen auch von geschlossenen Versammlungen anzufertigen.

Insbesondere stellt sich hier die Frage, ob derartige Aufnahmen von nicht-öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen (wie z.B. Mitgliederversammlungen von Parteien und Gewerkschaften) der Regelungskompetenz des Gesetzgebers nach Artikel 8 Abs. 2 GG unterliegen. Der alleinige Verweis auf eine potentielle „Nicht-Friedlichkeit“ dürfte hier nicht ausreichen, um beispielsweise Übersichtsaufzeichnungen zu legitimieren (§ 21 des FDP-Entwurfes). Der Arbeitskreis Versammlungsrecht hat in seinem ME VersG deswegen bewusst auf die Möglichkeit von Übersichtsaufzeichnungen von geschlossenen Versammlungen verzichtet.<sup>10</sup>

Der DGB begrüßt deswegen ausdrücklich den Änderungsantrag der Regierungskoalition, der sich deutlich stärker an dem ME VersG orientiert, eine unmittelbare Gefahr zur Grundlage der Aufnahmen macht, keine Übersichtsaufnahmen von geschlossenen Versammlungen vorsieht und den Geltungsbereich des Paragraphen auf öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen beschränkt.

Aufnahmen in nicht-öffentlichen Versammlungen sollten generell ausgeschlossen werden. Die Beteiligung z.B. an Mitgliederversammlungen von Gewerkschaften und Parteien nach den Artikeln 8, 9 und 21 GG muss ohne eine Beobachtung durch staatliche Organe gewährleistet sein.

---

<sup>10</sup> Arbeitskreis Versammlungsrecht, S. 73 f.

#### Zu § 23 „Ordnungswidrigkeiten“

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass zahlreiche Straftatbestände des bestehenden Versammlungsgesetzes zu Ordnungswidrigkeiten herabgestuft, das Versammlungsgeschehen entkriminalisiert und damit die Handlungsmöglichkeiten der Polizei erweitert werden.

Auch die von der Regierungskoalition vorgesehene weitere Abstufung der Geldbußen wird ausdrücklich begrüßt.

#### Zu § 26 „Zuständigkeitsregelungen“

Der DGB legt Wert darauf, dass zumindest eine subsidiäre Zuständigkeit der Polizei für das Versammlungsgeschehen sichergestellt wird. Eine entsprechende Beratung und Unterstützung der kommunalen Verwaltung durch Polizeikräfte dürfte in schwierigen und konfliktreichen Situationen unverzichtbar sein.

Angesichts der im Regierungsentwurf geplanten Übertragung von Zuständigkeiten auf teilweise sehr kleine Verwaltungseinheiten weist der DGB darauf hin, dass das komplexe Feld des Versammlungsrechtes mit seiner umfassenden Rechtsprechung und Literatur eine gezielte und regelmäßige Qualifizierung der Verantwortlichen vor Ort notwendig macht.

Der DGB empfiehlt deswegen analog der Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP) zu prüfen, inwieweit eine Erweiterung der Zuständigkeit der Polizei sinnvoll sein kann.

#### **Weitergehende Vorstellungen: „Arbeitskampfklausel“**

Der DGB schlägt die Aufnahme einer besonderen gesetzlichen Regelung für Versammlungen im Rahmen von Tarifaueinandersetzungen („Arbeitskampfklausel“) vor. Dies würde dem besonderen Charakter von Versammlungen im Rahmen von Tarifaueinandersetzungen im Kontext des Artikels 9 Absatz 3 gerecht werden. Zu berücksichtigen ist hier, dass zwei unterschiedlich wirkende Grundrechte abzugrenzen sind. Die Abgrenzung muss sicherstellen, dass das weiter gehende Grundrecht auf Koalitionsfreiheit seinen eigenen Schutzzweck behält und nicht über eine Beschränkung durch das Recht auf Versammlungsfreiheit teilweise leer läuft.

Gemeinsam mit der oben vorgeschlagenen Übernahme des § 21 „Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum“ des ME VersG könnte mit einer derartigen Regelung ein bundesweites Beispiel für ein innovatives und bürgerfreundliches Versammlungsrecht geschaffen werden.

Sowohl das Versammlungs- als auch das Streikrecht sind als eigenständige Rechtsgüter im Grundgesetz verankert. Beide

Rechtsgüter sind zu schützen. Dies gilt insbesondere in der alltäglichen Praxis bei Anwendung des Versammlungsrechts, welches im Einzelfall mit hohen Auflagen verbunden sein kann, das Streikrecht aber nicht einschränken darf. Dies hat für Gewerkschaften vor allem bei kurzfristig organisierten Warnstreiks und Streikaktionen in öffentlichen Räumen und unter freiem Himmel eine enorm hohe Bedeutung.

Arbeitskampfmaßnahmen dürfen daher nicht durch versammlungsrechtliche Voraussetzungen und Einschränkungen begrenzt werden, da sie vorrangig auf die Durchsetzung von Tarif- bzw. Arbeitnehmerforderungen gegenüber einem Arbeitgeber abzielen und nicht auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind.<sup>11</sup> Dies gilt auch für die in der Praxis häufig anzutreffende Gemengelage, wenn Streikversammlungen oder Streikposten im öffentlichen Raum stattfinden oder z.B. bei der Verteilung von Warnstreikaufrufen vor Einzelhandelsgeschäften nicht immer klar zwischen Kunden, Passanten und Beschäftigten unterschieden werden kann.

In der Praxis führt diese Gemengelage – nicht selten interessenorientiert aus einem Arbeitskampfgeschehen heraus - immer wieder zu Konflikten. So wurde 2009 ein Gewerkschaftssekretär der Gewerkschaft ver.di wegen eines Verstoßes gegen das Versammlungsgesetz verurteilt.<sup>12</sup>

Durch eine gesonderte einfachgesetzliche Regelung im Versammlungsrecht können und müssen aus Sicht des DGB beispielsweise Probleme vermieden werden, mit denen die IG BAU im großen Streik 2007 in Schleswig-Holstein konfrontiert war. Damals riefen die Arbeitgeber, wenn Gewerkschafter vor den Baustellen auftauchten, die Polizei und meldeten diese Unterstützung als nicht angemeldete Versammlungen. Dies schüchterte gerade ehrenamtliche Streikende ein und behinderte die Durchführung des Streiks. Arbeitskämpfe in Bereichen wie dem Baugewerbe oder der Gebäudereinigung finden jedoch fast ausschließlich außerhalb von Firmengelände auf öffentlichem Grund unter freiem Himmel statt.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Brenneisen, Hartmut/ Wilksen, Michael: Versammlungsrecht. Hilden 2011, S. 121f.

<sup>12</sup> „Versammeln sich 15 streikende Arbeitnehmer mit Flugblättern und Transparenten vor einem bestreikten Ladenlokal, handelt es sich um eine anmeldepflichtige Versammlung iSd. Versammlungsgesetzes. Aus der Anmeldung gegenüber der Kreisverwaltung folgt nicht zwangsläufig die Mitteilung an die Arbeitgeberseite über die geplante Aktion.“ AG München, 845 Cs 113 Js 11159/08, Urteil vom 26.01.2009.

<sup>13</sup> Zur entsprechenden Problemlage vergleiche auch: Donat, Ulrike/ Kühling, Jürgen: „Arbeitskampf- und Versammlungsrecht“, in: ArbuR 2009, 1-10. Zitat: „Typisch für Arbeitskämpfe im Baugewerbe ist es, dass Streikhelfer auf Baustellen erscheinen, um den dort tätigen AN die Tarifforderungen zu erläutern und sie zum Streik aufzufordern. Sie betreten – auch in größerer Zahl – die Baustellen. Dies führt idR. zu Arbeitsunterbrechungen. Vor den Baustellen stehen Streikposten. Häufig bilden sich dabei Ansammlungen von Streikhelfern und Streikenden auf den Baustellen und auf der Straße davor. In einzelnen Ländern, so in Niedersachsen und Hamburg, wird behördlicherseits die Auffassung vertreten, bei diesen Ansammlungen handele es

Deswegen bedarf es hierfür einer Klarstellung im Versammlungsrecht, die solche Versammlungen im Zusammenhang mit einem Arbeitskampf nicht dem „Regime“ des Versammlungsrechtes unterwirft.

Die Streiks leben dabei von Spontanität und einem gewissen Überraschungsmoment. Eine vom Versammlungsrecht gebotene Anzeige der jeweiligen Streikversammlung 48 Stunden vorher bei der zuständigen kommunalen Versammlungsbehörde würde den Arbeitskampf behindern und wäre –beispielsweise- bei landesweit 50 bestreikten Baustellen, die teilweise wechseln, kurzfristig festgelegt werden und in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher kommunaler Versammlungsbehörden fallen, eine hohe bürokratische Belastung.

Zudem wären angesichts der Vielzahl der beteiligten Akteure eine Geheimhaltung und damit der Überraschungsmoment der Arbeitskampfmaßnahme gegenüber dem Arbeitgeber gefährdet. Bei Bekanntwerden der geplanten Maßnahme könnten die Arbeitgeber den Streik ins Leere laufen lassen bzw. seine Wirkung deutlich abschwächen. Im Fazit würde dies die Koalitionsfreiheit in unverhältnismäßiger Weise einschränken.<sup>14</sup>

Aufgrund des besonderen Charakters des Artikels 9 Abs. 3 GG als autonomes – nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes einschränkbares – Gestaltungsrecht der Koalitionen (Verbände) zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen darf das Versammlungsrecht nicht auf Arbeitskämpfe und in ihrem Rahmen stattfindende Versammlungen angewendet werden, da dies

---

sich um Versammlungen iSv. §1 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG). In der Folge werden entsprechende Anforderungen gestellt, insbes. die vorherige Anmeldung unter Angabe eines verantwortlichen Leiters (§ 14 VersG). Vom AG herbeigerufene Polizeibeamte greifen in das Streikgeschehen ein, lösen die Ansammlungen u. a. wegen fehlender Anmeldung auf, kesseln die Teilnehmer ein und stellen ihre Identität fest. Teilweise sind ihre Maßnahmen auf die Behauptung gestützt, es liege eine strafrechtlich relevante Nötigung odereine Behinderung des Straßenverkehrs vor.“

<sup>14</sup> Zu diesem Fazit kommen auch Donat/Kühling: „Eine Anmeldepflicht für die hier erörterten Versammlungen, die sich aus Streiks auf Baustellen ergeben, würde die Koalitionsfreiheit jedenfalls in unverhältnismäßiger Weise einschränken. Wesentlicher Bestandteil der damit verfolgten Kampftaktik ist der Überraschungseffekt. Der Druck auf die AG wird in wirksamer Weise verstärkt, wenn sie sich nicht auf die Stilllegung einer Baustelle einrichten und somit keine vorsorgenden Maßnahmen zur Eindämmung des Schadens treffen können, der sie – in legitimer Weise – zum Einlenken im Tarifkonflikt bewegen soll. Wüssten die Bauunternehmer im Vorhinein, an welcher Baustelle die AN die Arbeit niederlegen, könnten sie rechtzeitig Zulieferungen nach dorthin vorübergehend stornieren oder umdirigieren und möglicherweise die Arbeit dort an dem vorgesehenen Tage ganz aussetzen. Der Streik würde damit je nach den Dispositionsmöglichkeiten des AG seine Wirksamkeit mehr oder weniger weitgehend verlieren. Die eingangs geschilderten Streikmaßnahmen sind daher auf Geheimhaltung bis zum Augenblick des Einsatzes angewiesen. Eine Pflicht zur vorherigen Anmeldung dieser Streiks würde die Kampffähigkeit der streikführenden Gewerkschaft in schwerwiegender Weise beeinträchtigen.“

auf einen Grundrechtseingriff hinausliefe. Zu berücksichtigen ist hierbei u.a. die höchstrichterliche Rechtsprechung, die beispielsweise im Falle der sogenannten „Flashmob- Entscheidung“ des BAG vom 22.09.2009 den Schutzbereich des Artikel 9 Abs. 3 GG nicht nur auf die Arbeitsniederlegung selbst beschränkt, sondern auch streikbegleitende Aktionen mit denen auf die Arbeitgeberseite Druck ausgeübt werden soll, mit umfasst.<sup>15</sup>

Der Schutzbereich bezieht sich damit auf alle koalitionspezifischen Betätigungen, wobei die Koalition frei ist in der Wahl des geeigneten Mittels und nicht beschränkt ist auf das Mittel der kollektiven Arbeitsniederlegung. Die Beurteilung ob eine Betätigung koalitionspezifisch ist und damit nach Artikel 9 Abs. 3 GG geschützt ist, bestimmt sich nicht nach Art oder äußerer Erscheinung, sondern nach dem damit verfolgten Zweck.

Die Entscheidung des BAG befindet sich damit im Rahmen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes. Mit Aufgabe der Kernbereichslehre wurde klargestellt, dass sich der Schutz von Art. 9 Abs. 3 GG nicht nur auf einen begrenzten Kernbereich beschränkt sondern ausdrücklich auf alle Verhaltensweisen, die koalitionspezifisch sind (BVerfG 24.4.1996 – 1 BvR 712/86). Auch das BVerfG erkennt dabei eine weitreichende Entscheidungsfreiheit der Koalitionen bei der Wahl des geeigneten Kampfmittels an. Insbesondere erkennt es ihnen das Recht zu, diese immer wieder zu ändern und den sich wandelnden Umständen anzupassen (BVerfG AP Nr. 4 zu § 116 AFG).

Dieser besondere Schutz führt dazu, dass aus Sicht des DGB und der Gewerkschaften beispielsweise eine Anzeigepflicht für Maßnahmen in Arbeitskämpfen heute schon nach geltendem Recht nicht gegeben ist. Hierauf weist auch die Einstellung aller entsprechenden Verfahren im Rahmen des Streiks der IG BAU in 2007 hin.

Dies verhindert jedoch nicht, dass es durch die Gemengelage zwischen dem Grundrechten nach Artikel 9 Abs. 3 GG und Artikel 8 GG immer wieder in der Praxis zu Problemen und Konflikten kommt,

---

<sup>15</sup> Urteil des BAG vom 22.09.2009 – 1 AZR 972/08. Dort heißt es: „Der Eingriff kann aber aus Gründen des Arbeitskampfs gerechtfertigt sein. Gewerkschaftliche Maßnahmen, die in einem laufenden Arbeitskampf zur Durchsetzung tariflicher Ziele auf eine Störung betrieblicher Abläufe gerichtet sind, unterfallen grundsätzlich der durch Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Betätigungsfreiheit der Gewerkschaften. Diese ist nicht auf das Kampfmittel der kollektiven Arbeitsniederlegung beschränkt, sondern umfasst auch andere Kampfformen.“ Und weiter: „Der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG ist nicht etwa von vornherein auf den Bereich des Unerlässlichen beschränkt. Der Grundrechtsschutz erstreckt sich vielmehr auf alle Verhaltensweisen, die koalitionspezifisch sind. Ob eine koalitionspezifische Betätigung für die Wahrnehmung der Koalitionsfreiheit unerlässlich ist, kann erst bei Einschränkungen dieser Freiheit Bedeutung erlangen (BVerfG 14. November 1995 - 1 BvR 601/92 - zu B I 3 der Gründe, BVerfGE 93, 352; 6. Februar 2007 - 1 BvR 978/05 - Rn. 21, NZA 2007, 394; BAG 19. Juni 2007 - 1 AZR 396/06 - aaO).“

die durch eine Klarstellung im Versammlungsgesetz vermieden werden müssen.

Der DGB wird deswegen zur Stärkung der verfassungsrechtlich verankerten Koalitionsfreiheit einen Vorschlag für eine Regelung im Versammlungsgesetz unterbreiten.

Eine entsprechende Regelung würde das Gebot der Staatsneutralität nach Artikel 9 Abs. 3 GG unterstreichen und auch für die mit Arbeitskampfmaßnahmen konfrontierten Behörden und Polizeikräfte Rechtssicherheit schaffen. Der Staat muss bei Tarifauseinandersetzungen Neutralität wahren. Die Koalitionen sollen ihre Angelegenheiten grundsätzlich selbstverantwortlich und ohne staatliche Einflussnahme regeln können.<sup>16</sup> Dieses Gebot würde sich in einer entsprechenden Regelung im Versammlungsrecht niederschlagen und damit auch die Grundrechtsfestigkeit des Gesetzes erhöhen.

Da die politischen Beratungen und juristischen Prüfungen zu diesem Themenfeld auf Bundesebene jedoch im Rahmen der für eine Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit nicht abgeschlossen werden konnten, wird der DGB im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens in einer separaten Stellungnahme einen Lösungsvorschlag zu den aufgezeigten Problemen unterbreiten.

Wir bitten darum, unsere Anmerkungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen. Für eine mündliche Anhörung stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße



Uwe Polkaehn  
Vorsitzender des DGB Nord

---

<sup>16</sup> Urteil des BVerfG vom 04.07.1995.