



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit

Hartmut Aden, Daniela Hunold, Vincenz Leuschner, Sabrina Schönrock,
Maximilian Arndt, Aaron Reudenbach, Maren Wegner

Evaluation des Versammlungsfreiheits- gesetzes Berlin

Abschlussbericht zum Evaluationsprojekt im Auftrag der Senatsver-
waltung für Inneres und Sport

Berlin, März 2026

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE SICHERHEIT (FÖPS
BERLIN)

Hartmut Aden, Daniela Hunold, Vincenz Leuschner,
Sabrina Schönrock, Maximilian Arndt, Aaron Reuden-
bach, Maren Wegner

Evaluation des Versammlungsfreiheits- gesetzes Berlin.

Abschlussbericht zum Evaluationsprojekt im Auftrag der
Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Berlin ■ März 2026

Die Urheberrechte liegen bei der Verfasserin.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Dabei gelten folgende Bedingungen: Sie müssen den vollständigen Namen der Autorinnen und Autoren und des Herausgebers nennen. Das Werk darf nicht bearbeitet oder abgeändert werden. Eine kommerzielle Nutzung oder Veräußerung des Werkes wird ausgeschlossen.

Hartmut Aden, Daniela Hunold, Vincenz Leuschner, Sabrina Schönrock, Maximilian Arndt, Aaron Reudenbach, Maren Wegner:
Evaluation des Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin.
Abschlussbericht zum Evaluationsprojekt im Auftrag der
Senatsverwaltung für Inneres und Sport

FÖPS Digital Nr. 19

Herausgegeben vom Forschungsinstitut für öffentliche und private
Sicherheit (FÖPS Berlin) der Hochschule für Wirtschaft und Recht
Berlin

www.foeps-berlin.org

DOI: <https://doi.org/10.4393/opushwr-4619>

HWR Berlin

Berlin, März 2026

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	5
1. Kurzzusammenfassung	6
2. Einleitung	9
2.1 Rechtliche Grundlagen des VersFG BE 2021	11
2.2 Die Entwicklung des Protestgeschehens im zeitlichen Verlauf	13
2.3 Ausgangslage der Evaluation im Kontext der Protestgeschehen in Berlin	16
2.3.1 Das Protestgeschehen in Berlin	16
2.3.2 Die Gesetzesgenese des VersFG BE	17
3. Theoretische Grundlagen des Protest Policing	19
3.1 Protest Policing als Forschungsgegenstand	19
3.2 Stand der Forschung	19
3.2.1 Entwicklungslinien des Protest Policing	20
3.2.2 Interaktions- und Eskalationsdynamiken	21
3.2.3 Institutionelle Wissenstatbestände und Selektivität	21
3.2.4 Die Wahrnehmungen der Akteur*innen	22
3.2.5 Die mediale Rahmung	23
3.3. Relevanz der Forschungsergebnisse für die Evaluation	24
4. Forschungsdesign und Methodik	26
4.1 Forschungsfragen und -ziele, Gegenstand der Evaluation	27
4.2 Methodischer Ansatz	29
4.3 Angewandte Forschungsmethoden und Durchführung	30
4.3.1 Qualitatives Forschungsdesign und theoretisches Sampling	30
4.3.2 Semi-strukturierte Interviews	31
4.3.3 Teilnehmende Beobachtungen	34
4.3.4 Dokumentenanalyse von Fallakten	36
4.4. Auswertung der Daten	37

4.5.	Limitationen im Forschungsprozess	38
4.5.1	Quantitative Datenerhebung	38
4.5.2	Durchführung der Interviews	39
4.5.3	Analyse der Verfahrensakten	40
4.6.	Zur Aussagekraft und Begrenztheit der Ergebnisse	43
5.	Standardisierte Verfahrensabläufe in Versammlungskontexten	45
5.1	Der Verfahrensablauf bei der Versammlungsanzeige (§ 12 VersFG BE)	47
5.2	Der Prozess der polizeilichen Einsatzkoordinierung	49
5.2.1.	Zuständigkeit der einsatzführenden Dienststelle	49
5.2.2.	Die Informationsgewinnung im Kontext der Einsatzkoordinierung	50
5.3	Der Prozess der Entscheidung der Versammlungsbehörde	52
5.4	Die Durchführung der Versammlung	53
5.5	Modell zur Verknüpfung von Verfahrensschritten und der Anwendungspraxis	54
6.	Evaluationsergebnisse zur Anwendungspraxis des VersFG BE 2021	55
6.1	§§ 2, 12 VersFG BE: Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich und Anzeige- und Veröffentlichungspflicht	55
6.1.1	Wortlaut des VersFG BE 2021	55
6.1.2.	Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	56
6.1.3.	Umsetzung der Änderung in der Praxis	59
6.1.4.	Übersicht der Positionen nach Akteur*innen	72
6.1.5.	Änderungsvorschläge für das Gesetz	73
6.2	§ 3 VersFG BE: Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot	75
6.2.1	Wortlaut des VersFG BE 2021	75
6.2.2.	Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	76
6.2.3.	Umsetzung der Änderungen in der Praxis	79
6.2.4.	Übersicht der Positionen der jeweiligen Akteur*innen	90
6.2.5.	Änderungsvorschläge für das Gesetz	91
6.3	§ 4 VersFG BE: Kooperation	93
6.3.1	Wortlaut des VersFG BE 2021	93
6.3.2.	Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	93
6.3.3.	Umsetzung der gesetzlichen Regelungen in der Praxis	97

6.3.4. Übersicht der Positionen der jeweiligen Akteur*innen	110
6.3.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	112
6.4 §§ 6, 7 VersFG BE: §§ 6 & 7 Versammlungsleitung und Rechte der Versammlungsleitung	113
6.4.1 Wortlaut der §§ 6, 7 VersFG BE 2021	113
6.4.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	114
6.4.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis	116
6.4.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	129
6.4.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	130
6.5 § 10 VersFG BE: Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes	132
6.5.1 Wortlaut des § 10 VersFG BE 2021	132
6.5.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	132
6.5.3. Umsetzungen der Änderungen in der Praxis	133
6.5.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	137
6.5.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	137
6.6 § 11 VersFG BE: Anwesenheit der Polizei	138
6.6.1 Wortlaut des § 11 VersFG BE 2021	138
6.6.2 Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	138
6.6.3 Umsetzung der Änderungen in der Praxis	139
6.6.4 Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	143
6.6.5 Änderungsvorschläge für das Gesetz	144
6.7 § 14 Abs. 1 und 2 VersFG im Kontext der Debatte um die Wiedereinführung der öffentlichen Ordnung als Gesetzesbegriff	144
6.7.1 Wortlaut des § 14 Abs. 1 und 2 VersFG BE	144
6.7.2 Wesentliche Änderungen im Rechtsprechungskontext	146
6.7.3 Umsetzung der Änderungen in der Praxis	149
6.7.4 Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	175
6.7.5 Änderungsvorschläge für das Gesetz	175
6.8 § 14 Abs. 1, 3 – 8 VersFG Beschränkungen, Verbot, Auflösung	177
6.8.1 Wortlaut des § 14 Abs. 3 – 8 VersFG BE 2021	177
6.8.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	178
6.8.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis	179
6.8.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	215

6.8.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	218
6.9 §§ 15 Befriedeter Bezirk	218
6.9.1 Wortlaut des VersFG BE 2021	218
6.9.2 Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	219
6.9.3 Umsetzung der Änderungen in der Praxis	219
6.9.4 Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	222
6.9.5 Änderungsvorschläge für das Gesetz	222
6.3 § 17 VersFG BE: Durchsuchung und Identitätsfeststellung	223
6.3.1 Wortlaut des § 17 VersFG BE 2021	223
6.10.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	223
6.10.3. Umsetzung in der Praxis	224
6.10.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	230
6.10.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	230
6.11 § 18 VersFG BE: Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen	231
6.11.1 Wortlaut des § 18 VersFG BE 2021	231
6.11.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	232
6.11.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis	233
6.11.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	241
6.11.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	242
6.12 § 19 VersFG BE: Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot	243
6.12.1 Wortlaut des § 19 VersFG BE 2021	243
6.12.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	243
6.12.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis	244
6.12.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	253
6.12.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	254
6.13 § 20 VersFG BE: Privatrechtlich betriebene öffentliche Verkehrsflächen	254
6.13.1 Wortlaut des § 20 VersFG BE 2021	254
6.13.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	255
6.13.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis	255
6.13.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	257
6.13.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	257
6.14 §§ 26, 27 VersFG BE: Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	257

6.14.1 Wortlaut der §§ 26, 27 VersFG BE 2021	257
6.14.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	259
6.14.3. Umsetzungen der Änderungen in der Praxis	260
6.14.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	263
6.14.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	264
6.15 § 30 VersFG BE: Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde	266
6.15.1 Wortlaut des § 30 VersFG BE 2021	266
6.15.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext	266
6.15.3. Umsetzung in der Praxis	266
6.15.4. Überblick über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen	268
6.15.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz	268
7. Fazit und Ausblick	269
Literatur	273
Anlage: Übersicht der Änderungsvorschläge	285

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AfD	Alternative für Deutschland
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
BayVersG	Bayerisches Versammlungsgesetz
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BE	Berlin
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BefBezG	Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes
BKA	Bundeskriminalamt
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CILIP	Civil Liberties and Police
COVID-19	Corona Virus Disease 2019
CSD	Christopher Street Day
Direktion E/V	Direktion Einsatz und Verkehr
Drs.	Drucksache
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
FAQ	Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen)
Fn.	Fußnote
Forschungsjournal NSB	Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen
Gbl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
G20	Gruppe der Zwanzig
HVersFG	Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz
HWR	Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
KJ	Kritische Justiz
KriPoZ	Kriminalpolitische Zeitschrift

KUG	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie
LADG	Landesantidiskriminierungsgesetz
LG	Landgericht
LGBTIQ+	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Trans*, Inter* und Queers sowie weitere nicht benannte Identitäten
LKA	Landeskriminalamt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPD	Landespolizeidirektion
LTO	Legal Tribune Online
MAXQDA	Max (Weber) Qualitative Datenanalyse
MüKoStGB	Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NVersG	Niedersächsisches Versammlungsgesetz
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NS	Nationalsozialismus
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OSINT	Open Source Intelligence
OVG	Oberverwaltungsgericht
PMK	Politisch motivierte Kriminalität
SächsVersG	Sächsisches Versammlungsgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StGH Hessen	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
StV	Strafverteidiger
VDB	Berliner Versammlungsdatenbank
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersammlG/VersG	Versammlungsgesetz
VersammlG LSA	Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge
VersAufn/AufzG BE	Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen
VersFG BE	Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin
VersFG SH	Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein

VersG NRW

Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen

VG

Verwaltungsgericht

ZPTh

Zeitschrift für Politische Theorie

ZU

Ziviler Ungehorsam

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wechselwirkungsprozesse im Protest Policing	25
Abbildung 2: Prozessschritte (idealtypisch)	47
Abbildung 3: Prüfprozesse im Zusammenhang mit der Versammlungsanzeige	48
Abbildung 4: Handlungsoptionen der Versammlungsbehörde	52
Abbildung 5: Überblick über die untersuchten Handlungspraktiken	54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auswahl rechtlicher Regelungen des VersFG BE für die Evaluation	28
Tabelle 2: Verteilung der semi-strukturierten Interviews	33

1. Kurzzusammenfassung

Das Forschungsprojekt *Evaluation des Berliner Versammlungsfreiheitsgesetzes* (VersFG BE) wurde im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport von Mitgliedern und Mitarbeitenden des Forschungsinstituts für öffentliche und private Sicherheit der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR) durchgeführt. Zielsetzung des Forschungsprojekts war es, das im Februar 2021 neu eingeführte Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin zu evaluieren und bei Bedarf praxisnahe Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge für die Gesetzgebung abzuleiten, die eine optimale Umsetzung und Anwendung des Gesetzes gewährleisten.

Im Mittelpunkt des *Evaluationsdesigns* standen die Identifizierung von Umsetzungsproblemen, Unklarheiten und praktischen Herausforderungen bei der Anwendung des Gesetzes sowie etwaige Abweichungen von den gesetzgeberischen Zielen oder von relevanten Vorgaben der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf die Akzeptanz, Praktikabilität und Rechtsklarheit des Gesetzes aus der Perspektive der betroffenen Akteur*innen gelegt.

Das Forschungsprojekt basierte auf einem qualitativen Forschungsdesign, dessen Kern die Durchführung von 32 semi-strukturierten Interviews mit insgesamt 42 Befragten darstellte. Neben Versammlungsanzeigenden und -leitenden, umfasste die Empirie Interviews mit Rechtsanwält*innen und Richter*innen sowie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Versammlungsbezug. In der Polizei Berlin wurden Interviews auf verschiedenen hierarchischen Ebenen und in verschiedenen Fachdienststellen geführt.

Als zweite zentrale Methode erfolgten acht teilnehmende Beobachtungen unterschiedlicher Versammlungsereignisse sowie damit verbundener Prozesse im Zeitraum September bis Dezember 2024. Ergänzend wurde eine Dokumentenanalyse von 20 Versammlungsfallakten durchgeführt. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Verwaltungsgerichts Berlin und weiterer relevanter Gerichte wurde ausgewertet und in die Analyse einbezogen.

Im Vergleich zum zuvor in Berlin gültigen Bundesversammlungsgesetz kann das Versammlungsfreiheitsgesetz als „liberaler“ bezeichnet werden. Bei den „liberaleren“ Regelungen handelt es sich allerdings im Wesentlichen um die Umsetzung von Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in explizite Gesetzesformulierungen. Das BVerfG hatte den freiheitssichernden Charakter der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG seit den 1980er Jahren in zahlreichen Entscheidungen gestärkt. Viele der neuen Regelungen werden in der Praxis positiv aufgenommen. Vertreter*innen der Polizei Berlin verweisen überwiegend auf den gesunkenen Handlungsdruck durch die Lockerung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots sowie die Abstufung einzelner Straftatbestände zu Ordnungswidrigkeiten.

Versammlungsanzeigende und -leitende bewerten insbesondere die Veröffentlichungspflicht von Versammlungsanzeigen als positiv. Aus Sicht von Anwält*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Versammlungsbezug ist auch die Reduzierung der Straftatbestände eine positive Entwicklung, um die Versammlungsfreiheit zu stärken.

Darüber hinaus ergab die Evaluation, dass es auch vier Jahre nach der Einführung des VersFG BE Herausforderungen und Problematiken bei der Anwendung des Gesetzes gibt. Diese beziehen sich auf unterschiedliche Interpretationen rechtlicher Regelungen durch die beteiligten Akteur*innen, Unklarheiten in der Auslegung und eine begrenzte Praxistauglichkeit einzelner Normen. Bereits die Gesetzesbegründung weist in Teilen widersprüchliche Aussagen auf. An zahlreichen Stellen des seit 2021 geltenden Gesetzestextes besteht Nachschärfungsbedarf.

Im Rahmen des Evaluationsprojekts konnten zudem behördliche Prozesse und Praktiken identifiziert werden, die sich sowohl an der alten Rechtslage als auch an bestimmten internen Logiken orientierten und eine optimale Umsetzung des Gesetzes im Sinne der Versammlungsfreiheit erschweren. Der Zielbestimmung des VersFG BE, das Versammlungsrecht detaillierter als zuvor zu regeln und ohne vertiefte Kenntnis verfassungsrechtlicher Rechtsprechung aus sich heraus verständlich zu machen, wird das Gesetz nicht vollständig gerecht.

Die Regelungen des § 14 VersFG BE, die versammlungsbeschränkende Eingriffsmaßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung ermöglichen, wurden hinsichtlich ihrer Bewährung in der Praxis intensiv in die Betrachtung einbezogen. Dabei hat sich herausgestellt, dass diese Regelungen nur teilweise in der Praxis genutzt werden. Ein Bedarf für weitere Vorschriften zum Schutz von Belangen der öffentlichen Ordnung konnte nicht identifiziert werden.

Im Rahmen des Evaluationsprojekts wurden *Änderungsvorschläge* für ausgewählte Normen formuliert (siehe Kapitel 6 und Synopse als Anlage 1). Wesentliche Änderungsvorschläge für das Gesetz betreffen:

- den Begriff der öffentlichen Versammlung und die Regelungen zur Versammlungsanzeige (§§ 2 und 12 VersFG BE)
- die Schutz- und Gewährleistungsaufgabe und das Deeskalationsgebot (§ 3 VersFG BE)
- das Kooperationsprinzip (§ 4 VersFG BE)
- die Regelungen zur Versammlungsleitung (§§ 6 und 7 VersFG BE)
- die Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes bei Versammlungen (§10 VersFG BE)
- die Regelungen zu Beschränkungen, Verbot und Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel (§ 14 VersFG BE)

1. Kurzzusammenfassung

- die Regelungen zu Bild- und Tonübertragungen und aufzeichnungen bei Versammlung unter freiem Himmel (§ 18 VersFG BE)
- die Regelungen zum Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 19 VersFG BE)
- die Regelungen zu Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§§ 26 und 27 VersFG BE)
- die Regelungen zur versamlungsbezogenen Datenverarbeitung (§ 30 VersFG BE)

2. Einleitung

Das Recht aller Menschen, sich frei zu versammeln und damit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, ist für eine rechtsstaatliche und demokratische Gesellschaft essenziell, gehört zu den „unentbehrlichen Funktionselementen“¹ eines freiheitlich geprägten Staatswesens und ist Kennzeichen für liberale Demokratien. Die Ausübung der Versammlungsfreiheit ermöglicht erst den die Demokratie gegenüber autoritären Systemen kennzeichnenden freien Austausch unterschiedlicher Meinungen und Standpunkte, die pluralistische Gesellschaften prägen. Hannah Arendt bezeichnete die Versammlungsfreiheit als die „wichtigste unter den positiven politischen Freiheiten“² und Niklas Luhmann verglich Protestbewegungen mit gesellschaftlichen „Immunsystemen“.³

Der hohe Stellenwert der Versammlungsfreiheit innerhalb des Grundgesetzes, wird in der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dem Brokdorf-Beschluss von 1985,⁴ besonders deutlich. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist demzufolge als:

*„Ausdruck der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit [von] selbstbewussten [und selbstbestimmten Bürger*innen] zu verstehen. In ihrer Geltung für politische Versammlungen verkörpert die Freiheitsgarantie aber zugleich eine Grundentscheidung, die in ihrer Bedeutung über den Schutz gegen staatliche Eingriffe in die ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung hinausreicht.“⁵*

Versammlungen sind nach dem Bundesverfassungsgericht nicht nur „Mittel zur aktiven Teilnahme am politischen Prozess“, sondern auch „für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend.“⁶

In diesem Kontext haben Proteste in ihrer performativen Bandbreite eine urtümliche Kraft, (soziale) Missstände sowie Defizite markant zu benennen und Druck auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteur*innen auszuüben. Dementsprechend können Protestbewegungen als ein essenzieller Bestandteil der politischen Auseinandersetzung und gesellschaftlichen Veränderungsprozesse betrachtet werden. Sie dienen als Artikulation politischer Anliegen und fungieren häufig als soziale Mobilisierung. Dies gilt insbesondere für institutionell oder politisch schwach repräsentierte Teile der Bevölkerung in Verbindung mit Themen, welche marginalisierte soziale Gruppen betreffen oder im öffentlichen Bewusstsein (noch)

¹ BVerfGE 69, 315.

² Arendt, 2000, S. 38.

³ Luhmann, 1984, S. 488, S. 549.

⁴ BVerfGE 69, 315.

⁵ Ebd., 315, 346.

⁶ Ebd., 315, 344 f., 360.

2. Einleitung

nicht verankert sind,⁷ auch vor dem Hintergrund, dass Bürger*innen in einer repräsentativen Demokratie, die nur geringe plebiszitäre Elemente aufweist, nur begrenzten Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nehmen können. Die Versammlungsfreiheit vermittelt die Möglichkeit der politischen Einflussnahme durch ihre kollektive Inanspruchnahme und ist damit ein „politisches Frühwarnsystem [...], das Störpotentiale anzeig[t], Integrationsdefizite sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich mach[t].“⁸ Proteste dienen als Indikator für gesellschaftliche Probleme, als Motor gesellschaftlicher Veränderung und als Innovator demokratischer Praktiken.⁹

Der staatliche Umgang mit Protest kann wiederum als Ausdruck politischer Responsivität betrachtet werden und gibt Aufschluss über den Zustand einer Demokratie, je nachdem, ob sich der Umgang mit Protest als restriktiv im Sinne einer Aufstandsbekämpfung oder liberal im Sinne einer Freiheitsermöglichung darstellt bzw. inwieweit die Protestthemen schließlich auch in den Parlamenten verhandelt werden.

Die Art und Weise, wie staatliche Akteur*innen Proteste regulieren und auf diese reagieren, beeinflusst nicht nur die verfassungsmäßige Versammlungsfreiheit, sondern auch die gesellschaftliche Wahrnehmung demokratischer Partizipationsrechte. Unabhängig vom politischen Kontext entsteht dabei ein Spannungsfeld zwischen der Wahrung der Interessen des Staates (etwa die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und implizit deren immanenten Ordnungsvorstellungen) und dem Recht auf Versammlungsfreiheit. Die Polizei hat in diesem Kontext eine bedeutende Rolle, da sie beides garantieren muss und verkörpert exemplarisch die Ambivalenz demokratischer Protestkultur: Sie soll Versammlungsfreiheit gewähren und darf diese gleichzeitig notfalls mit Gewalt einschränken. Als Interaktionspartei wird sie zum Gegenüber sozialer Bewegungen, da sich Protestereignisse maßgeblich aus dem Zusammenspiel mit ihr formen und kann in konfliktträchtigen Protestkontexten zur konfliktbeteiligten Instanz avancieren. Winter zufolge kann das Protest-Policing, also das gesamte polizeiliche (Konflikt-)Management von Protesten, als Indikator politischer Chancen- und Gelegenheitsstruktur¹⁰ betrachtet werden, innerhalb derer die Möglichkeiten der politischen Partizipation direkt beeinflusst werden.¹¹ Die Chance auf politische Partizipation durch Proteste hängt dementsprechend von der konkreten Protest-Choreografie ab, die sich aus einem komplexen Zusammenspiel von unterschiedlichen Faktoren ergibt. Dies gilt umso mehr als das

⁷ Ullrich & Sommer, 2021.

⁸ BVerfGE 69, 315, 335.

⁹ Ullrich & Sommer, 2021.

¹⁰ Es handelt sich hierbei um einen in den USA entwickelten Ansatz, der explizit 1973 von Peter Eisinger eingeführt wurde und vor allem von Sydney Tarrow weiterentwickelt wurde. Die Kernthese des Ansatzes ist, dass die politische Gelegenheitsstruktur im Umfeld einer Bewegung entscheidend dafür sei, welche Strategien gewählt werden und welchen Einfluss die Bewegungen damit ausüben können. Opp, 2009, S. 161.

¹¹ Winter, 2006, S. 259.

mediale Framing von Protestereignissen die öffentliche Wahrnehmung beeinflusst.¹²

Polizei verfügt folglich über eine im hohen Maße relevante Wirkmacht und beeinflusst somit nicht nur Dynamiken von Protest, sondern auch das Vertrauen in staatliche Institutionen und die Wahrnehmung demokratischer Grundrechte. Werden polizeiliche Maßnahmen von Betroffenen im Rahmen von Protest als unangemessen und willkürlich wahrgenommen, kann dies Misstrauen und wahrgenommene Ungerechtigkeit subjektiv bestärken, was wiederum sogar Radikalisierungsprozesse befördern kann.¹³

2.1 Rechtliche Grundlagen des VersFG BE 2021

Art. 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.

Die in Art. 8 GG verankerte Versammlungsfreiheit ist ein zentrales kollektives Kommunikationsgrundrecht und gewährleistet, dass Personen sich mit anderen zu einer gemeinsamen Meinungsäußerung und -bildung zusammenfinden können.¹⁴ Sie ist notwendig, um gesellschaftspolitische Auffassungen sichtbar zu machen und im politischen Diskurs aufgreifen zu können. Die Ausübung der Versammlungsfreiheit ermöglicht erst den die Demokratie gegenüber autoritären Systemen kennzeichnenden freien Austausch unterschiedlicher Meinungen und Standpunkte, der pluralistische Gesellschaften prägt. Das „schlagende Herz der Versammlungsfreiheit ist die freie politische Rede“¹⁵ – während die Meinungsfreiheit also den Inhalt schützt, gewährleistet die Versammlungsfreiheit die Form der Artikulation.

Das Recht der Bürger*innen, sich frei versammeln zu dürfen und damit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, ist Ausdruck einer freiheitlich-demokratischen Staatsordnung. Zunächst ist zu konstatieren, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit als solches die Freiheit individueller Personen schützt, sich gemeinsam mit anderen Personen zum Zwecke der Meinungsbildung und -äußerung zu versammeln und damit kollektiv am politischen Willensbildungsprozess teilzuhaben.¹⁶ Inhaltlich umfasst der Schutzbereich eine Vielzahl

¹² Ebd.

¹³ Hillebrand et al., 2015, S. 185; Behrendes, 2020, S. 224.

¹⁴ Kaiser in Dreier-GG-Kommentar, Art. 8 Rn. 20.

¹⁵ Hong, 2019.

¹⁶ Kniesel & Poscher in Liskén & Denninger, J. Versammlungsrecht Rn. 45 f.

2. Einleitung

versammlungsspezifischer Verhaltensweisen, wozu alle Handlungen zählen, die erforderlich sind eine Versammlung durchzuführen und an ihr teilzunehmen. Der sachliche Schutzbereich des Grundrechts erstreckt sich hierbei (nur) auf friedliche und waffenlose Versammlungen.¹⁷

Die grundrechtlich gewährleisteten Garantien tragen dem besonderen Rang der Versammlungsfreiheit Rechnung und geben den Bürger*innen primär ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe.¹⁸ Der Staat hat damit grundsätzlich alle Maßnahmen zu unterlassen, die das freie Versammlungsgeschehen verhindern oder beeinträchtigen. Daneben obliegt dem Staat eine Schutzpflicht im Hinblick auf grundrechtlich geschützte Versammlungen.

Die Versammlungsgesetze der Länder (ebenso wie das aus den 1950er Jahren stammende, in Berlin jetzt abgelöste Bundesversammlungsgesetz) schaffen den rechtlichen Rahmen, in dem das Grundrecht aus Artikel 8 GG geschützt und effektiv ausgeübt werden kann. Sie konkretisieren die Schranke des Art. 8 Abs. 2 GG für Versammlungen unter freiem Himmel beziehungsweise die verfassungsimmanenten Schranken für Versammlungen in geschlossenen Räumen und legen insbesondere die tatbestandlichen Voraussetzungen für staatliche Eingriffe wie Verbote oder Beschränkungen fest.

Das bundesrechtliche Versammlungsgesetz aus dem Jahr 1953 unterfiel der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F. Seit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG im Jahr 2006 wurde im Zuge der Föderalismusreform I die ausschließliche Kompetenz zur Regelung dieser Rechtsmaterie durch Streichung des Versammlungsrechts aus der Kompetenznorm des Grundgesetzes auf die Bundesländer übertragen.¹⁹ Von dieser Gesetzgebungskompetenz haben die Bundesländer bisher in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht. Neben Berlin haben mittlerweile auch Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein eigene Versammlungsgesetze verabschiedet.²⁰ Für die übrigen Bundesländer gilt das Bundesversammlungsgesetz gemäß Art. 125a Abs. 1 GG fort, so wie dies auch in Berlin bis 2021 der Fall war.

Die Versammlungsfreiheit spielt im historischen Kontext eine besondere Rolle und so kann der staatliche Umgang mit Versammlungen ein Indikator für den Zustand der Demokratie sein. Insofern spiegeln sich die historischen Entwicklungen der

¹⁷ Kaiser in Dreier-GG-Kommentar, Art. 8 Rn. 42.

¹⁸ Gusy in v. Mangoldt, Klein & Starck GG Art. 8 GG Rn. 44; zu den Dimensionen des Grundrechtsschutzes weiterführend: Dietel, Gintzel & Kniesel, § 1 Rn. 88 ff.

¹⁹ Höfling & Ogorek in Sachs GG Art. 8 Rn. 5.

²⁰ Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG), Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG), Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG), Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (VersG NRW), Sächsisches Versammlungsgesetz (SächsVersG), Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge (VersammlG LSA), Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH).

Bundesrepublik Deutschland auch in der rechtlichen Ausgestaltung der Versammlungsgesetze wider.

Das Versammlungsrecht war ursprünglich primär als Polizeirecht normiert.²¹ Mit diesem Selbstverständnis korrespondierte ein obrigkeitsstaatlicher Gefahrendiskurs, der primär die aus Versammlungen heraus entstehenden potenziellen Gefahren betonte und Versammlungen zu regelungs- und einschränkungsbedürftigen Sachverhalten im Sinne von „polizeirechtlich zu beherrschenden potenziellen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“²² stilisierte.²³

Im Jahr 1985 wurde mit dieser Sichtweise durch die bereits erwähnte wegweisende Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dem „Brokdorf-Beschluss“, gebrochen. Dieser Beschluss gilt als Meilenstein für die Versammlungsfreiheit in Deutschland und wurde seither durch zahlreiche weitere BVerfG-Entscheidungen verstärkt und konkretisiert.²⁴ Der Brokdorf-Beschluss betont die hohe Bedeutung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit und formuliert wichtige Leitlinien für den Umgang staatlicher Behörden mit Versammlungen im Sinne der Freiheitsermöglichung, die zu einer fortschreitenden Weiterentwicklung polizeilicher Einsatztaktiken im Kontext von Versammlungen beigetragen haben.²⁵ Für die Entwicklung der Versammlungsgesetze der Bundesländer hatte der Brokdorf-Beschluss eine stark prägende Wirkung. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fungierte damit als Impulsgeberin für ein modernes Versammlungsrecht.

2.2 Die Entwicklung des Protestgeschehens im zeitlichen Verlauf

Das Protestgeschehen in Deutschland lässt sich weder als linear noch als homogen beschreiben. Vielmehr zeichnet es sich durch Phasen der Mobilisierung und Demobilisierung mit spezifischen Konfliktlinien, Aktionsrepertoires und Mobilisierungsmustern aus. Gesellschaftliche Wandlungsprozesse sowie zeitgenössische Themen wirken dabei strukturierend. Themenschwerpunkte, Intensität und Ausdrucksform hängen eng mit gesellschaftlichen, politischen und internationalen Ereignissen zusammen. Proteste sind zugleich Orte des kommunikativ-politischen Austauschs und damit entscheidend für das Gelingen der politischen Willensbildung.²⁶ Der folgende kursorische Überblick dient der Kontextualisierung der Evaluation.

²¹ Schröder, 2020, S. 71.

²² Geulen, 1983, zitiert nach ebd., S. 72.

²³ Schröder, 2020, S. 72.

²⁴ Z.B. BVerfGE 73, 206; BVerfGE 84, 203; BVerfGE 85, 69; BVerfGE 104, 92; BVerfGE 122, 342; BVerfGE 124, 300; BVerfGE 128, 226; BVerfGE 143, 161.

²⁵ Schröder, 2020, S. 71.

²⁶ Jürgensen, JöR 2024, S. 36.

2. Einleitung

In der frühen Nachkriegszeit blieb die Anzahl der Protestereignisse auf einem konstant niedrigen Niveau, auch wenn einzelne Ereignisse mitunter große Teilnehmerschichten verzeichnen konnten. Thematisch dominierten Proteste gegen die Wiederbewaffnung, für betriebliche Mitbestimmung sowie gegen die personellen und strukturellen Kontinuitäten des NS-Regimes. Protest richtete sich primär auf institutionelle Reformen und blieb im Aufkommen moderat.²⁷

Ab Ende der 1950er Jahre, insbesondere mit der Entstehung der Außerparlamentarischen Opposition, wandelte sich die Protestkultur in Deutschland grundlegend. Die Studierendenbewegung führte zu einer zunehmenden Politisierung und veränderte das Verständnis von Versammlungsfreiheit, die zunehmend als Mittel direkter demokratischer Teilhabe verstanden wurde. Proteste richteten sich gegen die Notstandsgesetze sowie den Vietnamkrieg und etablierten neue Protestformen, die staatliche Institutionen herausforderten.²⁸

Die Proteste der 1968er Bewegung markierten eine Zäsur und stellten den Beginn einer neuen Protestkultur dar, die einherging mit der Verstärkung einer Politisierung. Mit dem Tod Benno Ohnesorgs eskalierte der Konflikt zwischen Polizei und Protestierenden. Die Studierendenbewegung formulierte umfassende Forderungen nach Demokratisierung, gesellschaftlicher Teilhabe und einem Bruch mit autoritären Strukturen. In den 1970er-Jahren folgte eine Phase relativer Beruhigung und gesellschaftlicher Stabilisierung. Gleichzeitig kam es zu kontinuierlichen Protesten zu Umweltthemen und Frauenrechten, sodass sich eine Pluralisierung des Protestgeschehens abzeichnete.²⁹

Von Mitte der 1970er bis in die frühen 1990er Jahren entwickelten sich im Kontext der sozialen Friedens- und Umweltbewegung weitreichende Protestdynamiken. Der NATO-Doppelbeschluss zur Stationierung von Mittelstreckenraketen in Europa sowie die Kernenergiepolitik lösten Massenproteste gegen atomare Aufrüstung und den Ausbau der Kernenergie sowie gegen Castor-Transporte aus. Parallel dazu gewannen Massenproteste und Hausbesetzungen an Popularität, die wiederum versammlungspraktische und –rechtliche Fragen aufwarfen.³⁰ Während gesellschaftlich einerseits Tendenzen der Entpolitisierung und das Entstehen neuer Veranstaltungsformen erkennbar wurden, erfolgte eine Politisierung entlang kontroverser Themen und einer wachsenden Rechts-Links-Lagerbildung.³¹

Die politischen Umbrüche um die Wendezeit, insbesondere die Leipziger Montagsdemonstrationen, leiteten eine neue Protestkonjunktur ein, die sich auch durch eine Diversifizierung der Themen auszeichnete. Nach der Wiedervereinigung adressier-

²⁷ Kiesel, Vorgänge 2016.

²⁸ Ebd.; Kaiser in Dreier GG, Art. 8 Rn. 7.

²⁹ Kiesel, Vorgänge 2016.

³⁰ Zur Entwicklung des Gewaltbegriffs im Kontext von Blockadeaktionen siehe: Akbarian, 2023, S. 240 ff.

³¹ Kiesel, Vorgänge 2016; Kaiser in Dreier GG, Art. 8 Rn. 8.

ten Proteste verstärkt soziale Ungleichheit, Arbeitslosigkeit, Migration und Rassismus. Gleichzeitig nahm die Mobilisierung aus dem rechtsextremistischen Spektrum zu, was eine wachsende Zahl an Gegenprotesten hervorrief und die Frage aufwarf, inwiefern die Versammlungsfreiheit auch dem Schutz der Feinde der Demokratie zugutekommen soll. Auch Tanz- und Kulturveranstaltungen rückten stärker in den Fokus und führten zu Debatten über die Abgrenzung zwischen politischem Protest und Freizeitverhalten im Versammlungsrecht.³²

Seit den 2000er Jahren lässt sich zunächst ein Rückgang der Protestintensität beobachten. Dies wird in Zusammenhang mit einer weltweiten Entwicklung hin zu restriktiveren Maßnahmen im Umgang mit Protesten, insbesondere nach den Terroranschlägen am 11. September 2001, gebracht.³³ Zwischen 2010 und 2020 lässt sich eine Repolitisierung und neue Mobilisierung erkennen. Die nukleare Katastrophe von Fukushima sowie im Jahr 2015 zunehmende Migrationsbewegungen bildeten Mobilisierungsanlässe. Thematisch überlappten insbesondere Bewegungen für Klimagerechtigkeit mit Bewegungen im Zusammenhang mit Migration und Rassismus. Hier traten neue Akteur*innenkonstellationen, auch in Form von breiten Bündnisprotesten, verbunden mit einem Erstarren einer Lagerbildung und dem Auftreten rechtsextremistischer Parteien, auf.³⁴

Die Jahre 2020 und 2021 standen im Zeichen der COVID-19-Pandemie. Corona-Proteste, insbesondere von „Querdenken“, besaßen bereits mit Beginn des ersten Lockdowns eine erhebliche Mobilisierungskraft, die sich in drei Schüben entfaltete. Während anfangs Hygienemaßnahmen kritisiert wurden, radikalisierten sich Teile des Milieus zunehmend und entwickelten verschwörungsideologische und systemkritische Narrative. Parallel blieben Proteste zu Klima, Mobilität und Migration fester Bestandteil der Protestlandschaft. Kriege und humanitäre Krisen prägen zusätzlich das aktuelle Protestgeschehen.³⁵

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass das Protestgeschehen durch eine ausgeprägte Dynamik, thematische Vielfalt und Phasen von Mobilisierung und Demobilisierung bestimmt ist. Es spiegelt gesellschaftliche, politische und internationale Konfliktlinien wider und unterliegt den jeweiligen Wandlungsprozessen seiner Zeit. Entwicklungen zeigen sich auch in Aktionsformen und beteiligten Akteur*innen, angefangen mit institutionell orientierten Protesten in der Nachkriegszeit über die außerparlamentarischen Bewegungen der 1960er Jahre bis hin zu breiten zivilgesellschaftlichen Bündnissen in der Gegenwart. Gesellschaftliche Umbrüche, globale Krisen oder sicherheitspolitische Entwicklungen, markieren dabei immer wieder Wendepunkte. Gerade in Berlin zeigt sich dies in besonderer Weise: Proteste fungieren nicht nur als Ausdruck gesellschaftlicher Unzufriedenheit, sondern auch

³² Kniesel, Vorgänge 2016; Kaiser in Dreier GG, Art. 8 Rn. 9.

³³ Gillham & Noakes, Mobilization 2007.

³⁴ Kemmesies, 2021, S. 104 ff., Grande et al., 2021; Kaiser in Dreier GG, Art. 8 Rn. 10.

³⁵ Kemmesies et al., 2020, 2021, 2022, 2025, Grande et al. 2021.

2. Einleitung

als zentrale Foren politischer Teilhabe und Auseinandersetzung – mit wachsenden Herausforderungen durch eine proklamierte Polarisierung, einen zunehmenden Extremismus sowie die Abgrenzung von politischem Aktivismus und Freizeitverhalten.

2.3 Ausgangslage der Evaluation im Kontext der Protestgeschehen in Berlin

Im Folgenden soll der Forschungsauftrag in den größeren Kontext des Protestaufkommens in Berlin sowie der Gesetzesgenese gestellt werden.

2.3.1 Das Protestgeschehen in Berlin

In jüngerer Zeit hat Deutschland viele teils kurz aufeinander- oder parallel erfolgende Protestzyklen erlebt, die sich in der Zusammensetzung, Ausrichtung und Protestform teils erheblich unterschieden. Berlin spielte dabei häufig eine zentrale Rolle und kann als Hauptstadt des Versammlungsgeschehens gelten. Allein im Zeitraum von Januar 2018 bis Ende August 2023, wurden in der Hauptstadt über 33.000 Versammlungen angezeigt.³⁶ Laut Polizei Berlin fanden im Jahr 2023 in Berlin insgesamt 7.108 angezeigte Versammlungen statt. Dies entspricht durchschnittlich ca. 20 Versammlungen pro Tag. Nicht angezeigte Versammlungen sind hierbei noch nicht einmal erfasst.

Während klimabezogene Versammlungen in der Gesamtzahl im Jahr 2019 ihren vorläufigen Höhepunkt verzeichneten, war der Zeitraum 2020 bis 2022 stark durch Proteste im Rahmen der Corona-Politik gekennzeichnet. Der Covid-19-Virus bildete, wie in vielen Bereichen, auch in der Versammlungsjudikatur und -praxis eine Zäsur.³⁷ Die in der Pandemie wiederbelebten Allgemeinverfügungen wurden beispielsweise auch nach Corona bereits vermehrt genutzt, so z.B. in mehreren deutschen Großstädten gegen Proteste der „Letzten Generation“ sowie im Kontext von pro-palästinensischen Protesten.³⁸

Mit der russischen Invasion in die Ukraine Anfang 2022 rückten zunehmend internationale Konflikte in den Fokus versammlungspolitischer Auseinandersetzungen.³⁹ Weitere Themen wie Mietenpolitik, Rassismus und LGBTIQ+-Rechte spielten ebenfalls eine zentrale Rolle.⁴⁰ Besonders ab Herbst 2023 dominieren palästinensolidarische Versammlungen das Protestgeschehen in Berlin und prägen sowohl dessen Dynamiken als auch die öffentliche und behördliche Wahrnehmung.

³⁶ Baurman et al., 2023.

³⁷ Arzt, 2024, S. 123.

³⁸ Ebd.

³⁹ Baurman et al., 2023.

⁴⁰ Ebd.

Insgesamt lässt sich seit 2018 eine Zunahme in der Gesamtzahl der Proteste verzeichnen, während die geschätzten Teilnehmendenzahlen in etwa gleich bleiben.⁴¹ Der Blick auf die Berliner Protestlandschaft zeigt nicht nur ein zunehmendes und heterogenes Protestgeschehen, sondern offenbart auch diverse Protest- und Aktionsformen. Vor allem die Straßenblockaden der „Letzten Generation“ stellten in den Jahren 2022 und 2023 eine Zäsur dar, sowohl hinsichtlich der Aktionsform als auch der öffentlichen und behördlichen Reaktionen.⁴² Zuletzt spielte sich mit den wiederholten Besetzungen von Universitäten im Rahmen des palästinasolidarischen Versammlungsgeschehens eine zwar nicht neue, aber in ihrer aktuellen Zuspitzung besonders sichtbare Aktionsform ab. Regelmäßig finden in Berlin zudem Versammlungen mit mehreren zehntausend bis hunderttausend Teilnehmenden statt.⁴³

Die praktische Umsetzung des Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin erfordert in diesem Sinne eine hohe und kontextabhängige Flexibilität hinsichtlich der Anpassung an die Protestthemen, Teilnehmenden und Aktionsformen. Zusätzlich zu lokalen Themen ist Berlin als Bundeshauptstadt häufig Austragungsort für Proteste in Bezug auf nationale und internationale Konflikte. Dabei kommt Versammlungen in Berlin stets auch eine symbolische Dimension zu, die eine besondere gesellschaftliche und politische Wirkung entfalten kann. In der Folge besteht das Risiko, dass politischer Druck oder erwartete mediale Wirkung den behördlichen Umgang mit Versammlungen beeinflussen.

Vor dem Hintergrund der besonderen symbolischen Bedeutung und politischen Aufladung des Versammlungsgeschehens in Berlin trifft das VersFG BE auf eine Protestlandschaft, die in der Anzahl von Versammlungen, der Vielfalt von Themen und Protestformen sowie der Dynamik bundesweit einzigartig ist. Die Umsetzung des Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin muss diesem spezifischen Kontext gerecht werden und erfordert eine differenzierte Anwendung, die die Wahrung zentraler Grundrechte miteinander abwägt und die Ausübung der Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 GG ermöglicht.

2.3.2 Die Gesetzesgenese des VersFG BE

Die von 2016 bis 2021 in Berlin regierende Koalitionsmehrheit aus SPD, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen machte von ihrer Gesetzgebungskompetenz im Jahr 2020 Gebrauch und erarbeitete nach längeren Verhandlungen einen Entwurf für ein Berliner Versammlungsgesetz. Das VersFG BE trat am 28.02.2021 in Kraft und wurde seitens der Abgeordneten als „eines der liberalsten Versammlungsgesetze“⁴⁴ (Sebastian Schlüsselburg, seinerzeit DIE LINKE) bezeichnet, das im „Zweifel für die

⁴¹ Ebd.

⁴² Green Legal Impact Germany e.V., 2025.

⁴³ Baurman et al., 2023.

⁴⁴ Beikler, 2020; Schlüsselburg, LKV 2021, S. 211 ff.

2. Einleitung

Versammlungsfreiheit“ (Andreas Geisel, SPD, seinerzeit Innensenator) ausgelegt werde.⁴⁵

Ein Ziel des Gesetzes besteht darin, das Versammlungsrecht detaillierter als zuvor zu regeln und ohne vertiefte Kenntnis verfassungsrechtlicher Rechtsprechung aus sich heraus verständlich zu machen. Darüber hinaus soll das Gesetz den Schutz der Versammlungsfreiheit umfassend gewährleisten, sieht aber auch Instrumente vor, mit denen „unfriedliche, gewalttätige, volksverhetzende und einschüchternde Versammlungen wirksam unterbunden werden“⁴⁶ können. Aus der Selbstbezeichnung des Gesetzes als „liberal“⁴⁷ lässt sich schlussfolgern, dass das Gesetz darauf abzielt, die Freiheitsrechte der Bürger*innen im Bereich der Versammlungsfreiheit zu stärken, zu schützen und möglichst viel Raum zur freien und friedlichen Ausübung dieses Grundrechts bei gleichzeitiger Wahrung der öffentlichen Sicherheit zu schaffen.

Diese Leitlinie bringt die Begründung des Gesetzentwurfs mit folgendem Satz auf den Punkt und legt damit den Maßstab für die Evaluierung fest:

„Versammlungsrecht muss als Freiheitsermöglichungsrecht ausgestaltet werden.“⁴⁸

Diese Ausgangsüberlegung bildet die Grundlage für diesen Evaluationsbericht. Der Auftrag folgt aus dem Koalitionsvertrag von CDU und SPD Berlin für die Jahre 2023 bis 2026.⁴⁹ Im Frühjahr 2024 wurde das Forschungsteam des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit der Hochschule für Wirtschaft und Recht von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Deren Ergebnisse werden in diesem Bericht zusammengefasst.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 20.

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Ebd., S. 24.

⁴⁹ CDU Berlin & SPD Berlin, 2023.

3. Theoretische Grundlagen des Protest Policings

Im folgenden Kapitel dient der theoretischen Einbettung des Forschungsvorhabens in den Kontext der sozialwissenschaftlichen Forschung, die unter dem Begriff des Protest Policing verschlagwortet wird. Die theoretische Auseinandersetzung ist im Kontext der Evaluation des VersFG BE von besonderer Relevanz, da das Gesetz den rechtlichen Rahmen für die konkrete Anwendungspraxis der Polizei gegenüber Versammlungen in Berlin bildet. Eine fundierte theoretische Einordnung ermöglicht es, den praktischen Vollzug des Gesetzes nicht nur normativ, sondern auch sozialwissenschaftlich zu analysieren und damit der Frage nachzugehen, wie sich polizeiliches Handeln konkret auf die Versammlungsfreiheit in ihren Wechselwirkungsprozessen auswirkt. Anhand dieser theoretischen Perspektiven auf das Protest Policing lassen sich darüber hinaus langfristige Entwicklungen und strukturelle Einflussfaktoren auf polizeiliches Verhalten analysieren, die nicht allein durch eine rein rechtsdogmatische Betrachtung abgebildet werden können. Die theoretische Auseinandersetzung ermöglicht darüber hinaus eine kritische Bewertung der Umsetzungspraxis des VersFG BE, insbesondere im Hinblick auf das Spannungsfeld zwischen der öffentlichen Sicherheit und der bürgerlicher Freiheit.

3.1 Protest Policing als Forschungsgegenstand

Der Begriff *Protest Policing* bezeichnet im internationalen wissenschaftlichen Diskurs allgemein den polizeilichen Umgang mit Protest und umfasst das gesamte institutionelle und praktische Repertoire des Staates zur Regulierung, Kontrolle und (Nicht-)Gewährung von Protesten. Der Begriff wurde maßgeblich von della Porta und Reiter⁵⁰ geprägt und verweist auf die komplexe Rolle der Polizei als Akteurin zwischen dem Schutz demokratischer Grundrechte und der Wahrung öffentlicher Ordnung. Das Konzept ermöglicht einen analytischen Zugang, der sowohl organisationale als auch gesellschaftliche Bedingungen polizeilichen Handelns berücksichtigt.⁵¹

3.2 Stand der Forschung

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung zum Protest Policing lässt sich in fünf zentrale Themenfelder gliedern: (1) die historische und typologische Entwicklung polizeilicher Strategien, (2) die Analyse von Interaktionsdynamiken, (3) die Untersuchung institutionalisierter Wissenstatbeständen, (4) die Wahrnehmungen der

⁵⁰ Della Porta & Reiter, 1998b.

⁵¹ Konkretisiert durch Winter, 2006.

3. Theoretische Grundlagen des Protest Policing

Beteiligten Akteur*innen sowie (5) die medialen Deutungsrahmen. Die Forschungsstränge verdeutlichen, dass institutionelle, politische, kulturelle und situative Faktoren maßgeblich auf Protest Policing einwirken und damit die Praxis der Ausübung der Versammlungsfreiheit mitgestalten. Zugleich wird deutlich, dass es bisher an integrativen Ansätzen fehlt, die die Wechselwirkungen der einzelnen Stränge systematisch untersuchen.

3.2.1 Entwicklungslinien des Protest Policing

Einschlägige (meist politikwissenschaftliche) Studien thematisieren u.a. Reaktionsweisen polizeilichen Handelns in Protestkontexten im zeitlichen Verlauf. Ein breiter Konsens besteht darüber, dass sich polizeiliche Strategien beim Umgang mit Protesten in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gewandelt haben. Eine Studie zeigt für eine Vielzahl westlicher Länder einen tiefgreifenden Wandel seit den frühen 1970er Jahren auf:⁵² Die graduelle Entfernung von einer vorwiegend gewaltsamen Vorgehensweise hin zu einem zunehmend kooperativen Ansatz, bei dem der Einsatz von Gewalt eher als letztes Mittel verstanden wird. In diesem Kontext bildeten sich hierfür die Begriffe *escalated force* und *negotiated management* heraus. Ersterer beschreibt eine repressive Strategie mit dem Ziel einer schnellen und präventiven Kontrolle von Protesten durch niedrige Einschreitschwellen und eine geringe Toleranz gegenüber Regelverstößen. Letzterer setzt auf Kommunikation, Vertrauen in die Organisator*innen und Deeskalation. Mc Phail et al. betonen zudem, dass Strategien normativ geprägt sind und Auswirkungen auf das Konfliktniveau sowie die Wahrnehmung staatlicher Legitimität haben.⁵³ Winter beschreibt eine ähnliche Entwicklung polizeilicher Strategien in Deutschland anhand der Typologien „Staatspolizei“ und „Bürgerpolizei“ und konstatiert insbesondere im Umgang mit unkonventionellen Protestformen eine zunehmende Toleranz.⁵⁴

Jüngere Forschungsergebnisse verweisen darauf, dass kooperationsorientierte Strategien nicht dauerhaft dominieren konnten. Noakes und Gillham konstatieren mit Blick auf die USA einen Paradigmenwechsel, der sich durch ein Abrücken von einem kommunikations- und toleranzbasierten Ansatz hin zu Strategie der maximalen Kontrolle von Protesten auszeichnet, mit dem Ziel, jegliches potenzielle Risiko oder jede Störung zu verhindern. Sie setzen dies in den Kontext von sicherheitspolitischen Verschiebungen nach 9/11.⁵⁵ Kennzeichnend für die Strategie der „strategic incapacitation“ sind selektive Einschreitschwellen, eine umfassende Raumkontrolle, ausgeweitete Überwachung sowie der strategische Einsatz sozialer Medien. Elemente dieser Strategie zeigen sich auch in Deutschland, etwa bei den G20-Pro-

⁵² Della Porta & Reiter, 1998a.

⁵³ McPhail et al., 1998.

⁵⁴ Winter, *Forschungsjournal NSB* 1998, S. 69.

⁵⁵ Gillham & Noakes, *Mobilization 2007*, Noakes & Gillham, 2006.

testen 2017 in Hamburg, in deren Kontext eine enge Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden, eine strategische Öffentlichkeitsarbeit und räumliche Abschottung das Vorgehen der Polizei kennzeichneten.⁵⁶

3.2.2 Interaktions- und Eskalationsdynamiken

Forschungsbeiträge, die das Entstehen von Gewalt zum Gegenstand haben, beziehen mikrosoziologische Perspektiven ein. Ein relevanter Forschungsansatz von Nassauer betont im Anschluss an Collins⁵⁷, dass Gewalt nicht auf rein individuelle Motive zurückgeführt werden kann, sondern in spezifischen interaktionellen und emotionalen Konstellationen entsteht. Entscheidend für den Ausbruch von Gewalt sind demnach „situational breakdowns“, in denen sich bestimmte relationale und emotionale Prozesse verdichten und eine Eskalation auslösen.⁵⁸ Dieser Ansatz liefert sowohl Erklärungen für das Entstehen als auch das Ausbleiben von Gewalt in konfliktträchtigen Protestkontexten. Die Polizei erscheint in diesem Zusammenhang nicht nur als exekutive Instanz, sondern als aktive Konfliktpartei im Geschehen.⁵⁹

3.2.3 Institutionelle Wissenstatbestände und Selektivität

Ein weiterer zentraler Fokus liegt auf institutionell verankerten Wissensformen, die dann Wirkung entfalten, wenn Gesetze nicht eindeutig sind oder Situationen Interpretationsspielraum lassen – etwa im Rahmen von Ermessens- oder Prognoseentscheidungen, an die rechtliche Maßnahmen anknüpfen. Polizeiliches Ermessen ist stets in organisationale Routinen, gesellschaftliche Normen, subjektive Wertvorstellungen, Gruppenzuschreibungen (z. B. „Gefährder“), emotionale Dynamiken und Kontextwissen sozial eingebettet. Damit ist polizeiliches Handeln weder individuell neutral noch rein gesetzesgebunden, sondern Ausdruck institutionalisierter Deutungsmuster.⁶⁰ Della Porta und Reiter bezeichnen dieses institutionelle Wissen als „body of knowledge“⁶¹, das sowohl formale Schulungen als auch informelle Praktiken umfasst und durch kulturelle Normen innerhalb der Polizei als Organisation geprägt ist. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang polizeiliche tradierte Narrative und deren Kommunikation, da sie durch wiederholte Praktiken, Diskurse und Routinen in vermeintlich objektive Wissenstatbestände übergehen können.

Kretschmann führt mit dem Begriff der „Simulativen Souveränität“ aus, dass Polizeitrainings häufig nicht auf realen Wahrscheinlichkeiten, sondern auf vorgestellten

⁵⁶ Hunold & Wegner, KriPoZ 2018.

⁵⁷ Collins, 2008.

⁵⁸ Nassauer, 2019, 2022.

⁵⁹ Hunold, CILIP 2023, S. 42.

⁶⁰ Shearing & Wood, 2006, S. 102.

⁶¹ Della Porta & Reiter, 1998b, S. 23.

3. Theoretische Grundlagen des Protest Policings

Bedrohungsszenarien basieren, wodurch Proteste primär als Sicherheitsrisiken interpretiert werden.⁶² Ullrich und Knopp zeigen empirisch, dass polizeiliche Maßnahmen – etwa das Videografieren – nicht unbedingt verhaltensbasiert erfolgen, sondern stark durch visuelle Schemata und vorhandene personenbezogene Deutungsmuster geprägt sind.⁶³ Zwar existieren in Deutschland einzelne Studien zu diesen Mechanismen, eine systematische Untersuchung institutionalisierter Wissensspraktiken der Polizei in Bezug auf Protestgeschehen steht jedoch aus. Della Porta und Fillieule identifizieren mehrere beobachtbare Dimensionen polizeilicher Performanz, darunter Gewaltanwendung, Demonstrationsverbote oder Rechtskonformität.⁶⁴ Weitere Studien beleuchten insbesondere die Frage selektiver Repression.⁶⁵ Cunningham zeigt, dass Repression maßgeblich von der Zusammensetzung des Protests, der polizeilichen Gefahrenwahrnehmung und der normativen Nähe der Polizeibeamt*innen zu den Protestzielen abhängt. Während die Effektivität gezielter Repression – etwa in Form von Festnahmen – schwer nachweisbar ist, wirkt unspezifische Repression durch den Einsatz von Wasserwerfern, Tränengas tendenziell mobilisierend und eskalierend auf Protestierende.⁶⁶

3.2.4 Die Wahrnehmungen der Akteur*innen

Ein wachsendes Forschungsinteresse gilt den Wahrnehmungen auf unterschiedlichen Ebenen der am Protestgeschehen Beteiligten – insbesondere der Protestierenden. Eine Studie von Monk et al. etwa zeigt auf, dass geschlechtsspezifische und sexualisierte Gewalt durch Polizeibeamte nicht nur disziplinierend wirkt, sondern auch abschreckend auf potenzielle Teilnehmerinnen.⁶⁷ Eine Untersuchung zum sog. „Schwarzen Donnerstag“ bei den Protesten gegen „Stuttgart 21“ stellt fest, dass trotz als skandalös empfundener Polizeigewalt das Vertrauen in die Polizei nicht maßgeblich sank – ein Effekt, der mit der hohen Grundvertrauensrate in Polizeiinstitutionen erklärt wird. Gleichwohl veränderte sich die Wahrnehmung politischer Neutralität der Polizei.⁶⁸

⁶² Kretschmann, 2023.

⁶³ Ullrich & Knopp, *Surveillance & Society* 2018.

⁶⁴ Della Porta & Fillieule, 2004.

⁶⁵ Castro, 2025; Demirel-Pegg & Rasler, *Sociological Perspectives* 2021.

⁶⁶ Cunningham, *Social Problems* 2024.

⁶⁷ Monk et al., *Feminist Review* 2019.

⁶⁸ Nägel & Nivette, *Policing and Society* 2023.

Weitere Studien unterstreichen die Bedeutung subjektiver Perspektiven für ein umfassenderes Verständnis von Protest Policing.⁶⁹ Dennoch dominiert in der ethnografischen Polizeiforschung weiterhin die institutionelle Perspektive, sodass eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Sichtweisen notwendig erscheint.⁷⁰

3.2.5 Die mediale Rahmung

Die mediale Vermittlung von Protestgeschehen und polizeilichem Handeln trägt wesentlich zur öffentlichen Wahrnehmung bei. Wisler und Giugni zeigen, dass Medienaufmerksamkeit das Maß an repressiven Maßnahmen beeinflussen kann – je geringer die mediale Präsenz, desto stärker tendenziell die Repression.⁷¹ Teune et al. identifizieren in deutschen Medien deutliche Unterschiede in der Darstellung, etwa in Bezug auf politische Ausrichtung oder Protestformen. Medien bedienen dabei spezifische Deutungsroutinen, durch die Protest als legitime demokratische Praxis oder als Bedrohung gerahmt wird.⁷² Scherer et al. identifizieren fünf dominante Frames: neutrale Berichterstattung, Protestantipathie, Polizeikritik, Protestdelegitimierung und Polizeiverständnis.⁷³

Die Rolle von Social Media hat diese Dynamiken erweitert. Goldsmith beschreibt, wie durch Smartphones und soziale Netzwerke die Kontrolle über Sichtbarkeit und Deutungsmacht dezentralisiert wird.⁷⁴ Greer und McLaughlin argumentieren, dass die polizeiliche Hegemonie über mediale Deutungen durch digitale Medien herausgefordert wird.⁷⁵ Zugleich zeigen Rosie und Gorringer, dass Medien auch zur Legitimierung aggressiver Polizeitaktiken beitragen können.⁷⁶ Wegner et al. analysieren den Fall Leipzig-Connewitz (Silvesternacht 2019/2020) und zeigen, wie polizeiliche Darstellungen zunächst unhinterfragt übernommen und erst nachträglich korrigiert wurden. Sie zeigen die Wirkmacht der Polizei auf sicherheitspolitische Diskurse auf.⁷⁷

Auch politische Diskurse sind medial gerahmt. Heinze und Weisskircher analysieren die parteipolitische Rezeption der Querdenken-Proteste und zeigen eine Polarisierung zwischen der AfD und anderen Parteien.⁷⁸ Malthaner et al. verdeutlichen in ih-

⁶⁹ Di Ronco, *Criminological Encounters* 2021; Visser & Pali, *Justice, Power and Resistance* 2025; Storbeck et al., *Big Data & Society* 2025.

⁷⁰ Jackson, *Policing and Society* 2019, *Social Justice* 2020.

⁷¹ Wisler & Giugni, *Mobilization* 1999.

⁷² Teune et al., *ipb working papers* 2017.

⁷³ Scherer et al., 2021.

⁷⁴ Goldsmith, *British Journal of Criminology* 2010.

⁷⁵ Greer & McLaughlin, *British Journal of Criminology* 2010.

⁷⁶ Rosie & Gorringer, *Sociological Research Online* 2009.

⁷⁷ Wegner et al., 2020.

⁷⁸ Heinze & Weisskircher, *German Politics* 2023.

3. Theoretische Grundlagen des Protest Policing

rer Analyse der G20-Protteste 2017 in Hamburg, dass Polizei nicht nur sicherheitspraktisch agiert, sondern aktiv um diskursive Deutungshoheit kämpft. Dabei trugen spektakuläre Gewaltszenen in der medialen Darstellung zur Entpolitisierung des polizeilichen Handelns und zur Delegitimierung des Protests bei.⁷⁹

3.3. Relevanz der Forschungsergebnisse für die Evaluation

Aus dem Forschungsstand zum Protest Policing lässt sich ableiten, dass mehrere zentrale Einflussfaktoren existieren, die im Rahmen des Protest Policing zusammenwirken und das polizeiliche Handeln in Versammlungskontexten prägen. Dabei wird deutlich, dass Protest Policing nicht als eindimensionaler Prozess verstanden werden kann, sondern vielmehr durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Ebenen konstituiert ist.

Der rechtliche Rahmen – im vorliegenden Kontext insbesondere das VersFG BE – bildet dabei lediglich eine von mehreren Ebenen. Er setzt normative Leitplanken und definiert insbesondere die Eingriffsmöglichkeiten der Polizei. Gleichwohl entscheidet sich die konkrete Umsetzung polizeilicher Maßnahmen nicht allein auf dieser normativen Ebene, weil das Recht der Polizei vielfach Ermessensspielräume einräumt, die in Handlungspraktiken übersetzt werden müssen. Die konkrete Umsetzung des Protest Policing wird durch institutionalisierte Wissensbestände, organisationale Routinen, gesellschaftliche Diskurse, mediale Rahmungen und situative Interaktionsprozesse zwischen Polizei und Versammlungsteilnehmenden wesentlich beeinflusst. Insbesondere die interaktive Dimension betont, dass polizeiliches Handeln immer auch in unmittelbarem Bezug zu Handlungen und Reaktionen der Protestierenden sowie zur spezifischen Dynamik des jeweiligen Protestgeschehens steht. Interaktionsdynamiken, insbesondere Eskalationen, entstehen nicht monokausal, sondern durch das Zusammenwirken von Wahrnehmungen, Emotionen und situativen Entscheidungen aller Beteiligten.

Abbildung 1 (auf der folgenden S.) macht deutlich, dass der rechtliche Rahmen nur in Wechselwirkung mit diesen weiteren Ebenen wirksam wird. Das bedeutet: Selbst ein klar normiertes Gesetz wie das VersFG BE entfaltet seine Wirkung nicht im luftleeren Raum, sondern wird erst durch die institutionellen Praktiken, interpretativen Spielräume und interaktiven Konstellationen „übersetzt“.

Für eine fundierte Evaluation des VersFG BE ist es daher unerlässlich, diese vielschichtige Verflechtung zu berücksichtigen. Nur wenn die normative, institutionelle und interaktionale Ebene gemeinsam in den Blick genommen werden, lässt sich verstehen, wie sich gesetzliche Vorgaben tatsächlich auf die Wahrnehmung und Ausübung der Versammlungsfreiheit auswirken.

⁷⁹ Malthaner et al., 2023.

3. Theoretische Grundlagen des Protest Policing

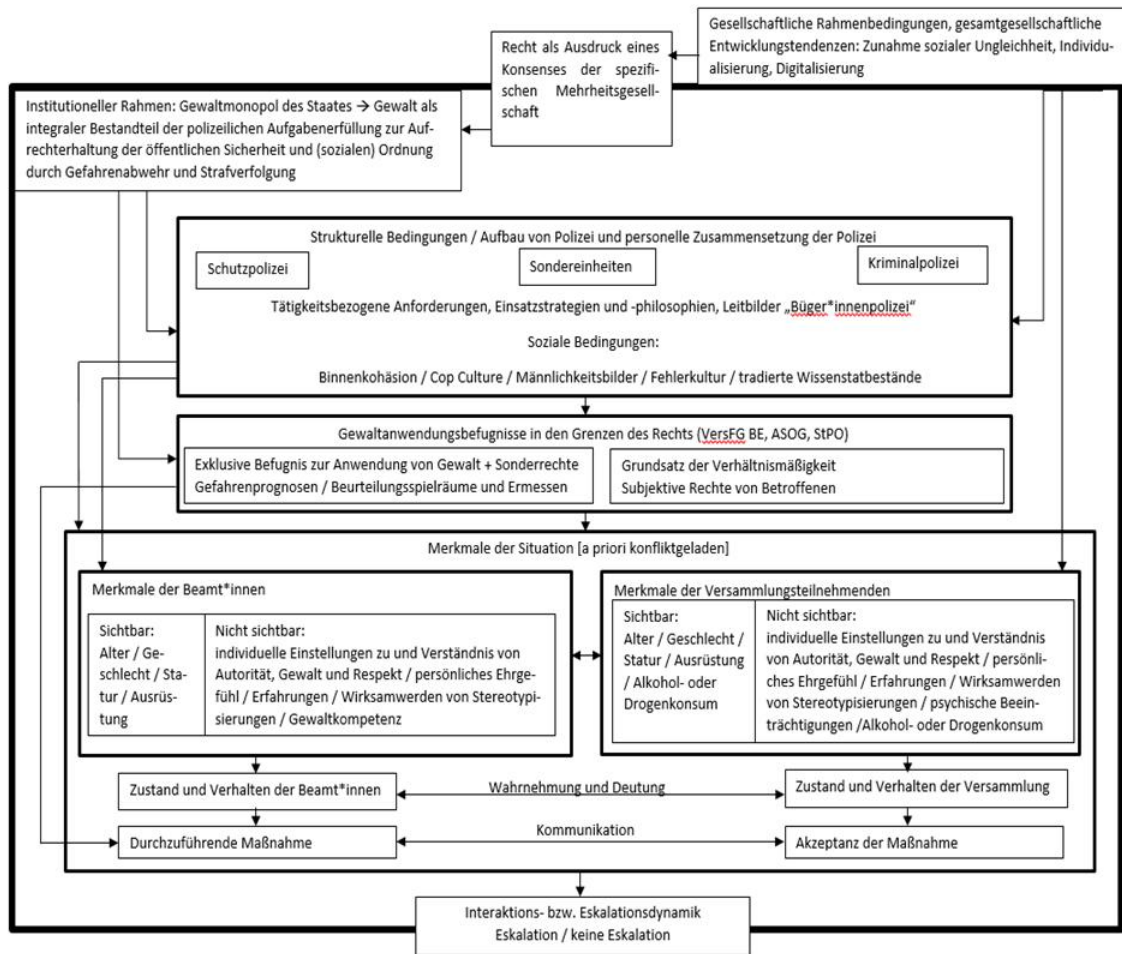


Abbildung 1: Wechselwirkungsprozesse im Protest Policing

Die hier dargestellten sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse zum Protest Policing sind für die Evaluation des VersFG BE somit von zentraler Bedeutung. Sie zeigen auf, wie polizeiliches Handeln in Versammlungskontexten durch institutionelle Routinen, Deutungsmuster und Interaktionsdynamiken geprägt ist, die jenseits einer rein normativ-rechtliche Analyse liegen. Die konkreten Interaktionen zwischen Polizei und Protesten unterliegen besonderen faktischen Momenten, die durch rechtliche Vorgaben beeinflusst werden. Gerade weil das Gesetz die Rahmenbedingungen für konkretes polizeiliches Verhalten setzt, ist es notwendig zu verstehen, wie dieses Verhalten tatsächlich ausgestaltet wird und welche strukturellen Faktoren darauf einwirken. Eine solche Analyse ergänzt die normative Betrachtung nicht nur, sondern schärft auch den Blick für potenzielle Spannungen zwischen gesetzlicher Intention und praktischer Umsetzung – insbesondere im Hinblick auf den Schutz der Versammlungsfreiheit. Die theoretische Einordnung trägt damit nicht nur zur wissenschaftlichen Fundierung der Evaluation bei, sondern ist auch unverzichtbar, um deren gesellschaftspolitische Relevanz umfassend zu erfassen. Eine rein normative Betrachtung der VersFG BE würde somit dem Anspruch einer Evaluation von Akzeptanz und Wirkung nicht gerecht werden.

4. Forschungsdesign und Methodik

Im Folgenden wird das Forschungsdesign der Evaluation mit den zugrundeliegenden Forschungsfragen und den angewandten Forschungsmethoden dargestellt. Die Evaluation des Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin wurde auf der Basis einer durch das Forschungsteam entworfenen und mit der Auftraggeberin, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, abgestimmten Forschungsskizze durchgeführt und zielt darauf ab, die Auswirkungen des VersFG BE wissenschaftlich fundiert zu überprüfen.

Die Evaluation wurde als formative (begleitende) Evaluation angelegt, da der Evaluationsauftrag erst drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes erteilt wurde und sich die Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen in einem fortlaufenden, sich entwickelnden Prozess befindet. Eine klassische hypothesenprüfende, summative Evaluation mit einem Prä-, Post- und Follow-up-Design auf Grundlage festgelegter Wirkungsparameter schied daher von vornherein aus. Die Stärke formativer Evaluationsdesigns ist darin zu sehen, dass sie eher in der Lage sind, Wirkungsverläufe und -mechanismen zu identifizieren und handlungsrelevantes Wissen, zum Beispiel Prozess-Steuerungswissen, sowie Wissen über die Restriktionen von Maßnahmen, herauszufinden und bereitzustellen.⁸⁰ Entsprechend der formativen Konzeption der Evaluation und der Komplexität möglicher Wirkungen der Gesetzesveränderungen wurde eine erkundende Forschungsstrategie gewählt, die eine detaillierte und tiefgründige Untersuchung von Veränderungsprozessen ermöglicht und sich nicht nur für die Messung weniger, quantitativ operationalisierbarer Outputs interessiert, die selten replizierbar sind und meist nur schwache Effekte zeigen.⁸¹ Erkundende Forschungsstrategien legen die Verwendung qualitativer Methoden der Sozialforschung nahe, da es nur auf diese Weise möglich ist, eine ausführliche Exploration der von Maßnahmen betroffenen Akteur*innen durchzuführen und auch mögliche unerwartete, nicht-intendierte Nebeneffekte in den Blick zu bekommen. Die Forschung wurde als iterativer Prozess angelegt, bei dem die einzelnen Forschungsmethoden ineinandergreifen und Forschungserkenntnisse in die weitere Datenerhebung einfließen. Dies sollte sicherstellen, dass im Rahmen des Forschungsprozesses identifizierte relevante Aspekte näher beleuchtet werden konnten, um eine tiefe Analyse des Forschungsgegenstandes zu ermöglichen und sie in den Kontext des Forschungsstandes einzuordnen.

⁸⁰ Bortz & Döring, 2002, S. 110.

⁸¹ Ebd.

4.1 Forschungsfragen und –ziele, Gegenstand der Evaluation

Im Mittelpunkt des Evaluationsdesigns standen die Identifizierung von Umsetzungsproblemen, Unklarheiten und praktischen Herausforderungen in der Anwendungspraxis des Gesetzes sowie etwaige Abweichungen von den gesetzgeberischen Zielen oder von relevanten Vorgaben der verfassungs- sowie verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sowie Erkenntnissen aus der rechtswissenschaftlichen Literatur. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf die Akzeptanz, Praktikabilität und Rechtsklarheit des Gesetzes auf Seiten aller beteiligten Akteur*innen gelegt.

Zur Erreichung dieser Ziele wurden folgende Forschungsfragen formuliert:

1. Wie wird das Gesetz von den Akteur*innengruppen hinsichtlich Akzeptanz, Verständlichkeit und Erfüllung der gesetzgeberischen Ziele wahrgenommen?
2. Wie setzen die Akteur*innen das Versammlungsfreiheitsgesetz in der Praxis um und welche spezifischen Anwendungsprobleme treten auf? Inwieweit nehmen die beteiligten Akteur*innen die Regelungen des Gesetzes als praxistauglich wahr?
3. Welche Herausforderungen und Kritikpunkte äußern sich bei der Umsetzung des Gesetzes durch verschiedene Akteur*innengruppen und welche Problembereiche lassen sich dabei identifizieren? Nehmen die Akteur*innen Verbesserungs- und Klarstellungsbedarfe wahr?
4. Inwieweit fördert oder beschränkt das Versammlungsfreiheitsgesetz die Versammlungsfreiheit in der praktischen Anwendung, gemessen an der Häufigkeit von Beschränkungen und dem Schutz von Versammlungen?
5. Welche konkreten Verbesserungsvorschläge ergeben sich aus den identifizierten Problemen und Herausforderungen bei der Anwendung des Versammlungsfreiheitsgesetzes?

Die Evaluation des VersFG BE erfolgte anhand ausgewählter Normen des Gesetzes und der daran anknüpfenden Prozesse und sozialen Praktiken, die in Absprache mit der Auftraggeberin ausgewählt wurden. Hierbei lag der Fokus primär auf Regelungen der Abschnitte 1 (Allgemeine Regelungen), 2 (Versammlungen unter freiem Himmel), 4 (Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten) und 5 (Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde). Eine Evaluation der Normen in Abschnitt 3 (Versammlungen in geschlossenen Räumen) erfolgte aufgrund ihrer vergleichsweise geringeren praktischen Relevanz in Berlin nur in begrenztem Umfang. Folgende Regelungen standen im Fokus der Evaluation:

§ 2 Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich	§ 15 Befriedeter Bezirk
§ 3 Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot	§ 17 Durchsuchung und Identitätsfeststellung
§ 4 Kooperation	§ 18 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen
§ 6 Versammlungsleitung	§ 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot
§ 7 Rechte der Versammlungsleitung	§ 20 Privatrechtlich betriebene öffentliche Verkehrsflächen
§ 10 Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes	§ 26 Straftaten
§ 11 Anwesenheit der Polizei	§ 27 Ordnungswidrigkeiten
§ 12 Anzeige- und Veröffentlichungspflicht	§ 30 Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde
§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung	

Tabelle 1: Auswahl rechtlicher Regelungen des VersFG BE für die Evaluation

Neben diesen im Vorhinein festgelegten Normen waren auch weitere Normen und Aspekte in die Analyse einzubeziehen, soweit sich im Forschungsprozess hierzu ein Bedarf ergeben würde. Als Grundlage für die vorliegende Evaluation wurden die gesetzgeberischen Zielbestimmungen als Ausgangspunkt und Bewertungsmaßstab festgelegt. Aus der Gesetzesbegründung lässt sich schlussfolgern, dass das VersFG BE neben dem Rechtsgüterschutz insbesondere eine niedrigschwellige Wahrnehmung des Versammlungsgrundrechts und einen umfassenden Schutz der Versammlungsfreiheit zum Ziel hat.⁸² Basierend auf der ursprünglichen Forschungsskizze, die primär den Einbezug polizeilicher Perspektiven sowie die Erfahrungen von Versammlungsanzeigenden und -leitenden vorsah, wurde die Evaluation um die Perspektive von Akteur*innen aus Rechtssystem und Zivilgesellschaft mit Versammlungsbezug erweitert.⁸³ Diese Erweiterung trägt der Notwendigkeit der empirischen Evaluationsforschung Rechnung, die von einer Intervention (der Einführung des VersFG BE) Adressierten möglichst klar zu definieren, um die Aussagekraft der Evaluation zu stärken.⁸⁴

⁸² Abgeordnetehaus, 2020, S. 20.

⁸³ Siehe hierzu Abschnitt 4.3.2. Semi-strukturierte Interviews.

⁸⁴ Häder, 2019, S. 385.

4.2 Methodischer Ansatz

Dem oben dargestellten methodologischen Ansatz der Evaluationsstudie folgend, wurden für die Datenerhebung verschiedene qualitative Methoden ausgewählt und miteinander kombiniert. Die Pluralität der Methodenauswahl hatte zum Ziel, die multidimensionale soziale Realität der Durchführung von Versammlungen besser zu verstehen:

Semi-strukturierte, leitfadengestützte Interviews: Qualitative Interviews eignen sich besonders dafür, die unterschiedlichen subjektiven Sichtweisen von Akteur*innen und deren Alltagstheorien, Selbstdeutungen und lebensweltlichen (sozialen) Praktiken in Erfahrung zu bringen. Diese Methode wurde genutzt, um die unterschiedlichen Perspektiven der am Versammlungsgeschehen beteiligten Akteur*innengruppen zu erheben. Dabei sollten nicht Einzelmeinungen identifiziert und dargestellt werden, sondern gruppenbezogene Einstellungs- und Deutungsmuster.

(Teilnehmende) Beobachtungen: Beobachtungen beinhalten die geplante Wahrnehmung des Verhaltens von Personen in ihrer natürlichen Umgebung durch eine*n Beobachter*in und haben im Unterschied zu Interviews den Vorteil, dass sie nicht den Verzerrungen subjektiver Perspektiven der handelnden Akteur*innen unterliegen. Im Kontext der Evaluationsstudie wurden Beobachtungen verwendet, um die Handlungen der Akteur*innen im Rahmen von Versammlungen direkt zu erheben.

Dokumentenanalyse von Fallakten: Die qualitative Dokumentenanalyse bietet den Vorteil unabhängig vom Zugang über Interviews oder Beobachtungen, Einblicke in Handlungsabläufe zu gewinnen, wobei zu berücksichtigen ist, dass Dokumente immer eigenständige methodische und situativ eingebettete Leistungen ihrer Verfasser*innen sind und auch als solche analysiert werden müssen.⁸⁵ Insbesondere in der juristischen Forschung gelten Dokumente als "Regelträger", deren angemessene Umsetzung durch sachgerechte Orientierung an den enthaltenen Regeln überprüft werden kann.⁸⁶ Im Forschungsprojekt wurde die Dokumentenanalyse für die Untersuchung ausgewählter Fallakten der Versammlungsbehörde genutzt, um die spezifischen Handlungs- und Entscheidungslogiken der aktenführenden Fachkräfte nachzuzeichnen.

Analyse der relevanten Rechtsprechung: Zusätzlich zu den drei genannten zentralen Methoden wurde die relevante Rechtsprechung, einschließlich der Urteile des Bundesverfassungsgerichts, des Verwaltungsgerichts Berlin und weiterer relevanter Gerichte, berücksichtigt. Diese wurden im Verlauf der Analyse herangezogen, um die rechtlichen Voraussetzungen und Konsequenzen des VersFG BE sowie im Zuge des Versammlungsgeschehens aufgetretene Unklarheiten einzuordnen.

⁸⁵ Wolff, 2008, S. 503.

⁸⁶ Schmidt, 2017, S. 445.

4. Forschungsdesign und Methodik

Im Folgenden soll die Planung und Durchführung der dargestellten Methoden näher dargestellt werden.

4.3 Angewandte Forschungsmethoden und Durchführung

Im Rahmen des methodischen Designs fanden drei wesentliche Methoden Anwendung: Semi-strukturierte Interviews, teilnehmende Beobachtungen sowie die Dokumentenanalyse von Fallakten zu Versammlungen.

Um den Einstieg in die Feldphase zu erleichtern, wurde Anfang September 2024 zunächst eine zweitägige Hospitation bei der Berliner Versammlungsbehörde durchgeführt. Neben einer praxisnahen Einarbeitung in die spezifischen (rechtlichen) Begebenheiten rund um das Thema Versammlungen in Berlin ermöglichte der Forschungsaufenthalt einen ersten Einblick in die behördlichen Arbeitsprozesse und -logiken von der Versammlungsanzeige bis hin zur Durchführung einer Versammlung.

An den zwei Tagen war es dem Forschungsteam möglich, vor Ort ausgewählte Versammlungsakten zu analysieren, ein Gruppeninterview mit drei Personen aus der Versammlungsbehörde als Teil der Polizei Berlin durchzuführen sowie Fragen zu bestimmten Prozessabläufen zu stellen. Die so erarbeiteten Einblicke dienten auch der weiteren Konkretisierung des Forschungsdesigns.

4.3.1 Qualitatives Forschungsdesign und theoretisches Sampling

Das Forschungsdesign weist eine qualitative Ausrichtung auf. Für die Auswahl von Interviewpartner*innen, Fallakten sowie der zu beobachtenden Versammlungen kam ein theoriegeleitetes Sampling zur Anwendung. Das heißt die Auswahl erfolgte gezielt entlang theoretischer Überlegungen und fortschreitender Analyse. Das Ziel bestand darin, solche Fälle zu untersuchen, die besonders geeignet sind, ein theoretisches Konzept zu entwickeln, zu erweitern oder zu überprüfen.⁸⁷

Zu betonen ist, dass sich die Auswahl der Untersuchungseinheiten nicht an einer statistischen Repräsentativität orientiert, sondern nach dem Erkenntnispotenzial für die zugrunde gelegten Fragestellungen, Spannungsfelder und Handlungspraktiken. Das Sampling erfolgte hierbei schrittweise entlang des Erkenntnisinteresses und wurde an die im Rahmen des Forschungsprozesses gewonnenen empirischen Erkenntnisse fortwährend angepasst.⁸⁸

Im Rahmen der Evaluation erfolgte die Auswahl nach diesem Prinzip mit dem Ziel, Versammlungskontexte zu analysieren, die für das Verständnis und die Überprü-

⁸⁷ Strübing, 2022.

⁸⁸ Ebd.

fung zentraler theoretischer Konzepte besonders relevant sind. Hierzu zählen insbesondere potenziell konfliktträchtige Ereignisse, weil es sich um Fälle handelt, bei denen sich gesetzliche Regelungen, die behördliche Praxis und soziale Wirklichkeit in besonderer Weise überlagern, herausfordern oder widersprechen können. Konfliktvolle beziehungsweise hochdynamische Protestereignisse sind methodisch vor dem Hintergrund geeignet, weil das Spannungsverhältnis zwischen der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit und ihrer Einschränkung durch die polizeiliche Gefahrenabwehr / Strafverfolgung hier besonders virulent ist. Diese Kontexte erlauben es, zentrale Aspekte des VersFG BE unter herausfordernden Bedingungen zu prüfen, weil sich in ihnen etwaige Schwierigkeiten in der Umsetzungspraxis zeigen und mögliche Schutzlücken manifestieren. Potenziell konfliktvolle Kontexte fungieren dabei als analytisches Brennglas, unter dem das gesetzliche Schutz- und Gewährleistungsversprechen, institutionelle Handlungslogiken und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse hervortreten.

Insbesondere hinsichtlich des gesetzgeberischen Ziels, die Versammlungsfreiheit zu stärken, lassen sich hierbei auch Einflüsse politischer Deutungskonflikte, Routinen, Eskalationsdynamiken, Machtasymmetrien sowie Erfahrungen der Akteur*innen herausarbeiten.

4.3.2 Semi-strukturierte Interviews

Den Kern der Evaluationsstudie bildete die Durchführung von 32 semi-strukturierten Interviews (siehe Tabelle 2). Das Ziel dieser Interviews war es, die individuellen Erfahrungen unterschiedlicher Akteur*innen hinsichtlich der Umsetzung des VersFG BE in Bezug auf Verständlichkeit, Praktikabilität und Akzeptanz zu erfassen. Hinsichtlich der Form der Interviewführung wurde eine semi-strukturierte Vorgehensweise gewählt, die neben der Sicherstellung der Abdeckung bestimmter Themenfelder eine gewisse Flexibilität im Gesprächsverlauf ermöglicht, auch um Informationen zu generieren, die nicht notwendig im Interviewleitfaden angelegt waren.⁸⁹ Ein Leitfaden stellt sicher, dass alle Interviewten zu ähnlichen Themen befragt werden. Dadurch lassen sich gemeinsame Muster oder Kontraste erkennen – also nicht nur Einzelmeinungen, sondern kollektive Sichtweisen oder Typen.

Auswahlverfahren

Die Auswahl der Studienteilnehmer*innen für die semi-strukturierten Interviews erfolgte primär über die gezielte Definition typischer Fälle⁹⁰ aus zuvor definierten Akteur*innenperspektiven. Dies sollte sicherstellen, dass die Evaluation möglichst unterschiedliche Sichtweisen von umfasste und die Auslassung von relevanten Sichtweisen vermeiden würde. Zusätzlich wurde darauf geachtet, innerhalb der jeweiligen Perspektiven eine heterogene Auswahl der Interviewten insbesondere in

⁸⁹ Wincup, 2017, S. 100f.

⁹⁰ Häder, 2019, S. 185.

Bezug auf die thematische Ausrichtung, Erfahrungswerte, Geschlecht und Diskriminierungserfahrungen zu treffen. Zur Wahrung der Anonymität der Interviewteilnehmenden wurden ausschließlich einzelne Interviewpassagen zitiert und zusätzlich Pseudonyme vergeben, die sich an den jeweiligen Perspektiven orientieren. Der so gebildete qualitative Stichprobenplan hatte zum Ziel, eine möglichst breite Vielfalt unterschiedlicher Perspektiven abzubilden, um damit das Feld möglicher Positionen zu erfassen.

Für die ursprüngliche Fallauswahl wurden die folgenden vier Akteur*innenperspektiven formuliert:

Behördliche Perspektive: Umfasst Akteur*innen der Polizei Berlin, sowie Personen, welche Aufgaben im Bereich der Einsatzlehre sowie des Beschwerde- und Aufsichtsmanagements wahrnehmen.

Versammlungsperspektive: Umfasst primär Akteur*innen, die in der Planung, Durchführung oder Leitung von Versammlungen tätig sind, insbesondere Versammlungsanzeigende und -leitende. Umfasst zudem auch Versammlungsteilnehmende.

Rechtliche Perspektive: Umfasst Akteur*innen, die an der juristischen Bewertung oder Vertretung beteiligt sind, insbesondere Rechtsanwält*innen und Richter*innen.

Zivilgesellschaftliche Perspektive: Umfasst Akteur*innen, die zivilgesellschaftliche Interessen vertreten und im Versammlungskontext aktiv sind, wie Vertreter*innen von NGOs, Bürgerrechtsorganisationen und Initiativen. Hier ergeben sich vereinzelt Überschneidungen mit der Sammlungsperspektive.

Mittels theoretischen Samplings⁹¹ wurden im Forschungsverlauf basierend auf einer schrittweise erfolgenden Auswertung der ersten Interviews weitere relevante Akteur*innen innerhalb der festgelegten Dimensionen sowie teilweise darüber hinaus identifiziert und in den Forschungsprozess miteinbezogen. Gegen Ende der Interviewerhebung konnte eine ausreichende theoretische Sättigung⁹² festgestellt werden, da keine neuen Erkenntnisse mehr generiert werden konnten.

Im Rahmen der Dimension *Behördliche Perspektive* erfolgten fünf Interviews mit Personen aus der Direktion Einsatz und Verkehr auf der Leitungs-, Stabs-, Abteilungs- und Hundertschaftenebene. Weitere fünf Interviews wurden mit Polizeibeamt*innen auf der Stabs-, Abschnitts- und Dienstgruppenleitungsebene geführt, die in ihrer Arbeit mit Versammlungsgeschehen befasst sind, darunter Beamt*innen der Versammlungsbehörde. Im Rahmen der Gefährdungsbewertung erfolgten drei In-

⁹¹ Döring, 2023, S. 303ff.

⁹² Ebd., S. 304.

interviews innerhalb des Landeskriminalamts (LKA). Zusätzlich wurden zwei Interviews im Rahmen der polizeilichen Ausbildung sowie ein Interview im Bereich des Beschwerdemanagements durchgeführt.

Auf eine differenzierte Darstellung der Interviews in den Perspektivdimensionen *Versammlungsperspektive*, *Rechtliche Perspektive* und *Zivilgesellschaftliche Perspektive* wird aus Gründen der geringen Fallzahl und des damit verbundenen Risikos der Identifikation verzichtet.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Verteilung der semi-strukturierten Interviews:

Perspektivdimensionen	Anzahl	Form	Anzahl der befragten Personen
Behördliche Perspektive	N = 16	12 Einzelinterviews / 4 Gruppeninterviews	N = 27
Versammlungsperspektive	N = 6	4 Einzelinterviews / 2 Gruppeninterviews	N = 12
Rechtliche Perspektive	N = 7	7 Einzelinterviews	N = 7
Zivilgesellschaftliche Perspektive	N = 3	2 Einzelinterviews / 1 Gruppeninterview	N = 6
Gesamt	N = 32		N = 42

Tabelle 1: Verteilung der semi-strukturierten Interviews

Durchführung semi-strukturierter Interviews

Für die Durchführung der semi-strukturierten Interviews wurden verschiedene Leitfäden für die jeweiligen Akteur*innengruppen erstellt, in denen eine Auswahl an Fragen zu den in Kapitel 4.1. aufgeführten Regelungen des VersFG BE festgelegt wurde. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Perspektiven der verschiedenen Gruppen sicherzustellen, wurde im Leitfaden darauf geachtet, möglichst ähnliche Fragen zu den einzelnen Regelungen des Gesetzes zu formulieren. Der Logik semi-strukturierter Interviewmethodik folgend,⁹³ wurde im Interviewverlauf flexibel vom Leitfaden abgewichen, sofern es Nachfragen gab oder einzelne Themen eine

⁹³ Wincup, 2017, S. 100f.

intensivere Diskussion erforderten. Auch wurde den Interviewteilnehmenden Raum gelassen, um Themen anzusprechen, die nicht Teil des Leitfadens waren. Letztlich wurden die Leitfäden im Sinne eines rekursiven Forschungsprozesses während der Erhebungen leicht modifiziert, um bereits erzielte Erkenntnisse im weiteren Verlauf der Evaluation zu berücksichtigen.

Die Interviews wurden überwiegend als semi-strukturierte Einzelinterviews mit einer Dauer von 90 Minuten geführt. Vereinzelt wurden jedoch auch Gruppeninterviews (ab zwei Personen) durchgeführt, welche dem Aufbau der Einzelinterviews folgten. Nach Möglichkeit wurde der Großteil der Interviews durch mindestens zwei Personen aus dem Forschungsteam geführt. Dies erleichterte die Durchführung der Gespräche, indem auch Notizen festgehalten werden konnten sowie durch Nachfragen der zweiten interviewenden Person eine interaktivere Gesprächsführung ermöglicht wurde. Alle Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend transkribiert.

4.3.3 Teilnehmende Beobachtungen

Neben den semi-strukturierten Interviews stellten teilnehmende Beobachtungen eine zweite zentrale Methode in der Forschungsempirie dar. Diese bieten den Vorteil, ein umfassendes Bild verschiedener Handlungspraktiken zu erhalten.⁹⁴ Insgesamt wurden acht teilnehmende Beobachtungen durchgeführt. Die ergänzende Nutzung dieser Methode ermöglichte es die aus den Interviews gewonnenen Erkenntnisse in der praktischen Anwendung zu untersuchen und dabei etwaige Diskrepanzen zwischen normativen Vorgaben und der ausgeübten Praxis zu identifizieren. Gleichzeitig konnten in diesem Rahmen Problemfelder dokumentiert und konkretisiert werden, die anschließend bei der Durchführung weiterer semi-strukturierter Interviews berücksichtigt wurden. Der Fokus der teilnehmenden Beobachtungen lag auf den in dieser Evaluation näher untersuchten Regelungen des VersFG BE, verbunden mit den bereits gewonnenen Erkenntnissen aus den semi-strukturierten Interviews. Besondere Beachtung wurde dabei auf die Handhabung des Schutz- und Gewährleistungsgebots, des Deeskalationsgebots, auf die Interaktion zwischen der Polizeiführung und der Versammlungsleitung sowie auf die Durchführung von Bild- und Tonaufnahmen und die Handhabung des Vermummungsverbots gelegt. Um eine Vergleichbarkeit der Beobachtungen sicherzustellen, wurde ein Beobachtungskonzept entwickelt, welches neben der Erfassung der mit den aufgeführten rechtlichen Regelungen assoziierten Handlungspraktiken auch eine einheitliche Dokumentation vorsah. Zudem wurden hierbei auch sicherheitsrelevante Aspekte für das Forschungsteam berücksichtigt.

⁹⁴ Murphy, 2019, S. 86.

Auswahlverfahren

Der Fokus der teilnehmenden Beobachtungen lag auf der konkreten Anwendung des VersFG BE bei Versammlungsgeschehen sowie weiteren damit verbundenen Prozessen. Um zentrale Regelungen des VersFG BE wie die Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, das Deeskalationsgebot sowie die Handhabung und Auswirkungen von Beschränkungen und Anordnungen untersuchen zu können, wurden insbesondere Protestgeschehen ausgewählt, die als potenziell konfliktreich angesehen wurden. Dies umfasste nicht angezeigte Versammlungen, Versammlungen, bei denen es in der Vergangenheit häufiger zu beschränkenden Eingriffen kam, sowie Versammlungen mit zu erwartendem Gegenprotest. In diesem Kontext ist allerdings anzumerken, dass nicht alle ausgewählten Versammlungen auch konfliktreich verliefen. Insgesamt konnte somit ein ausgewogenes Bild unterschiedlicher Protestgeschehen und polizeilicher Einsatztaktiken bei größeren und potenziell konflikträchtigen Versammlungen gewonnen werden.

Für alle Beobachtungen wurde ein „moderater“ Teilnahmegrad festgelegt. Dies ermöglichte neben der Dokumentation von Beobachtung ebenfalls einen gewissen Grad an Interaktion mit den verschiedenen Akteur*innen vor Ort.⁹⁵

Durchführung der teilnehmenden Beobachtungen

Im Zeitraum zwischen September 2024 und Januar 2025 wurden insgesamt acht teilnehmende Beobachtungen durchgeführt. Dabei konnten Protestakteur*innen mit diversen Hintergründen und Ausrichtungen ebenso wie verschiedene Protestformen und polizeiliche Einsatztaktiken beobachtet werden. Sieben der acht teilnehmenden Beobachtungen erfolgten im Rahmen von Versammlungsgeschehen, eine teilnehmende Beobachtung erfolgte bei einem Kooperationsgespräch, das einige Tage vor einer Versammlung stattfand.

Insgesamt umfassten die Beobachtungen neben der Zeitspanne des Versammlungsgeschehens selbst auch die Phasen vor und nach einer Versammlung. In diesem Rahmen wurde beispielsweise an Kooperationsgesprächen vor Ort teilgenommen und mit einzelnen Akteur*innen ein erneuter Austausch im Nachgang der Versammlung geführt.

Bei drei der acht teilnehmenden Beobachtungen von Versammlungen wurde im Vorhinein über die Versammlungsbehörde die Möglichkeit einer Begleitung der polizeilichen Einsatzleitung festgelegt. In einem Fall war es uns zudem möglich, auch die Veranstalter*innen einer Versammlung beobachtend zu begleiten.

Bei allen Beobachtungen war das Forschungsteam (je nach Beobachtung bestehend aus bis zu vier Personen) durch das Tragen einer Weste oder eines Namensschilds erkennbar. Zusätzlich wurden bei Nachfragen seitens der Teilnehmenden oder der

⁹⁵ DeWalt & DeWalt, 2011, S. 23.

Polizei Auskünfte über das Forschungsprojekt gegeben, sowie Flyer mit Kontaktdaten und weiteren Informationen ausgehändigt. Dies diente der Transparenz gegenüber allen Akteur*innen vor Ort. Letztlich ist nicht auszuschließen, dass die sichtbare und teilweise im Vorfeld bekannte Durchführung einer Beobachtung durch das Forschungsteam einen Einfluss auf einzelne Prozesse im Versammlungsgeschehen hatte. Soweit dies möglich war, wurden etwaige Verzerrungen in dieser Hinsicht bei der Auswertung der Daten berücksichtigt.

Die Dokumentation der Beobachtung erfolgte mittels Feldnotizen, die neben den Beobachtungen auch Durchsagen oder Gesprächsverläufe in anonymisierter Form enthielten. Jede Notiz wurde mit einem Zeit- und/oder Ortsstempel versehen.

Die erstellten Feldnotizen jeder Beobachtungsperson wurden im Anschluss an die Beobachtungen von sprachlichen Ungenauigkeiten bereinigt und anhand der Zeit- und Ortsstempel synchronisiert. Durch die gleichzeitige Beobachtung von bis zu vier Mitgliedern des Forschungsteams konnten eine substanzielle Datenbasis geschaffen und die so gewonnenen Erkenntnisse, mit denen aus den semi-strukturierten Interviews verknüpft werden.

4.3.4 Dokumentenanalyse von Fallakten

Zusätzlich zu den semi-strukturierten Interviews und teilnehmenden Beobachtungen wurde eine Dokumentenanalyse von Fallakten durchgeführt. Diese diente primär dazu, Kontextinformationen zu gewinnen und diese mit den in den Interviews sowie Beobachtungen gewonnenen Erkenntnissen zu kontrastieren, um so vor allem Wissenslücken zu bereits durchgeführten Beobachtungen zu schließen. Mit dieser Methode wurden wichtige zusätzliche Erkenntnisse gewonnen, die in die Analyse einfließen. Insgesamt wurden 20 Versammlungsakten ausgewählt und auf Anfrage durch die Versammlungsbehörde der Polizei Berlin dem Forschungsteam zur Verfügung gestellt. Diese Auswahl beinhaltete neben den Versammlungen, die bereits in den teilnehmenden Beobachtungen abgedeckt wurden, eine möglichst große Bandbreite an Protestanliegen und Protestformen.

Auswahlverfahren

Die Auswahl der Fallakten orientierte sich an für Berlin relevanten Versammlungslagen, die auch im öffentlichen Diskurs auf Resonanz stießen. Ein besonderer Schwerpunkt der Auswahl lag auf behördlichen Handlungspraktiken im Zusammenhang mit Beschränkungen und Verboten, sodass potenziell störanfällige Versammlungen stärker in die Stichprobe einbezogen wurden. Gleichzeitig wurde jedoch darauf geachtet, nicht ausschließlich konfliktträchtige Versammlungen zu berücksichtigen, um ein differenziertes Gesamtbild zu gewährleisten. Aufgrund des begrenzten Zeitrahmens der Datenerhebung und nur begrenzt verfügbarer Daten war eine repräsentative Erhebung und Auswertung von Versammlungsakten nicht realisierbar und auch nicht beabsichtigt. Durch die gezielte Auswahl konnten trotz der begrenzten Fallzahl relevante Informationen für die Evaluation generiert werden.

Die Verfahrensaktanalyse erstreckt sich auf 23 Verfahrensakten aus dem Zeitraum von Mai 2023 bis Februar 2025. Der begrenzte Zeitraum von 2 Jahren ergab sich daraus, dass wir aufgrund gesetzlicher Löschfisten keine Verfahrensakten von vor 2023 zur Verfügung gestellt bekommen konnten. Teils umfassen die Verfahrensakten mehrere Versammlungen zu einem Thema in direkter örtlicher Nähe oder zeitlicher Abfolge am gleichen Tag. Drei Verfahrensakten beinhalten nicht angezeigte Versammlungen, 20 Verfahrensakten haben angezeigte Versammlungen zum Gegenstand. Die Diskrepanz entsteht dadurch, dass eine Verfahrensakte sowohl eine angezeigte wie auch eine nicht angezeigte Versammlung enthält. Thematisch erfolgte auch diese Auswahl mittels eines theoretischen Samplings, um eine möglichst breite Varianz an Versammlungslagen hinsichtlich Protestform und thematischer Ausrichtung zu erreichen. Thematisch setzen sich die in den Akten festgehaltenen Versammlungen wie folgt zusammen: Versammlungen mit Bezug zu Gaza (n= 6), Klimaproteste (n= 6), Russland-Ukraine-Krieg (n= 2), demokratie-bezogene / grundsatzpolitische Themen aus verschiedenen politischen Spektren (n= 8), sowie gewerkschaftliche Themen (n=1). Die Akten beinhalteten sowohl Aufzüge als auch stationäre Kundgebungen sowie Camps und konfrontativere Versammlungen in Form von Straßenblockaden und Besetzungen.

Um die Erkenntnisse aus den Verfahrensakten mit den Erkenntnissen aus den Beobachtungen vergleichen zu können, wurde zu allen Versammlungen, bei denen teilnehmende Beobachtungen durchgeführt wurden, Akten angefordert und ausgewertet.

4.4. Auswertung der Daten

Die Auswertung des Datenmaterials orientierte sich an der Auswertungsmethode der qualitativen Inhaltsanalyse.⁹⁶ Die Auswertung und Analyse der Interviewtranskripte und der Beobachtungsprotokolle erfolgte primär mittels der Software MAXQDA. Die ausgewählten rechtlichen Regelungen des VersFG BE dienten hierbei als deduktive Kategorien, anhand derer eine erste Kodierung mittels thematischer Kodierweise durchgeführt wurde.⁹⁷ Zusätzlich wurden die Transkripte und Protokolle induktiv mittels deskriptiver Kodierweise⁹⁸ systematisch aufbereitet. Die Auswertung der Interviewdaten erfolgte entlang eines qualitativ-rekonstruktiven Vorgehens, das auf die Erschließung von intersubjektiven Deutungsmustern und erfahrungsbasierten Handlungsorientierungen der verschiedenen Akteur*innengruppen abzielt. Dabei wurden die Transkripte systematisch codiert und auf wiederkehrende Themen, Argumentationsstrukturen und Bedeutungszuschreibungen hin analy-

⁹⁶ Mayring, 2022.

⁹⁷ Evers, 2015.

⁹⁸ Ebd.

4. Forschungsdesign und Methodik

siert. Um die Sichtweisen und Bedarfe der Kernperspektiven der verschiedenen Akteur*innengruppen übersichtlich nachvollziehbar zu machen, sind diese stichpunktartig in Tabellenform jeweils am Ende der Diskussion der einzelnen Regelungen aufgeführt. Diese Darstellungen ersetzen jedoch nicht die differenzierte Diskussion der Erkenntnisse aus den Interviews in den jeweiligen Ergebnisabschnitten des Berichtes. Die Analyse erfolgte sowohl theoriebasiert und als auch offen gegenüber empirisch emergenten Kategorien, um sowohl vorhandene Annahmen zu überprüfen als auch neue Erkenntnisse zu generieren.

Die Auswertung der Fallakten erfolgte anhand eines Leitfadens, der zunächst unter theoretischen Gesichtspunkten erstellt wurde und anhand der im Rahmen der Hospitation zur Verfügung gestellten Verfahrensakten rekonstruierbaren Daten angepasst wurden. Gegenstand waren hierbei allgemein versamlungsbezogene Aspekte, bspw. Größe, Protestthema, Protestform, die Prozessabläufe, spezifische Angaben zu den Protestgruppierungen, versamlungsbezogene Maßnahmen in Bezug auf die im VersFG BE enthaltenen Regelungen, insbesondere zum Kooperationsgebot und rechtlichen Maßnahmen auf Basis des § 14 VersFG BE sowie zur Beschreibung von Interaktionsdynamiken zwischen der Protestgruppierung und der Polizei. Die Auswertung der Rechtsprechung erfolgte punktuell in Verbindung mit den Erkenntnissen aus den semi-strukturierten Interviews und teilnehmenden Beobachtungen.

4.5. Limitationen im Forschungsprozess

Das Forschungsdesign sah eine Triangulation verschiedener Forschungsmethoden vor, die miteinander in Beziehung zueinander gesetzt werden sollten, um einen umfassenden Einblick zu gewährleisten. Im Verlauf des Forschungsprozesses konnten jedoch nicht alle Daten in der hierfür vorgesehenen Weise erhoben werden.

4.5.1 Quantitative Datenerhebung

Das Forschungsdesign sah eine quantitative Datenerhebung vor, um Entwicklungstendenzen im Protestgesehen und im polizeilichen Umgang nachzeichnen zu können und einen Vergleich zwischen den Zeiträumen vor und nach Inkrafttreten des VersFG BE zu ermöglichen sowie die Anwendungspraxis der Normen des VersFG BE unter quantitativen Gesichtspunkten zu untersuchen. Zu diesem Zweck wurde eine Anfrage an die Polizei Berlin mit der Bitte um eine auswertbare Tabelle für den Zeitraum von 2018 bis September 2024 adressiert, die folgende Parameter enthält:

1. Vorgangsnummer (bei der Versamlungsbehörde)
2. Art bzw. Form der Versamlung (zum Beispiel Aufzug, Kundgebung etc.)
3. Thema der Versamlung

4. Größe der Versammlung
5. Ort und Zeit
6. Angaben zu Gefahrenprognosen
7. Angaben zu Beschränkungen (wenn möglich nach Art)
8. Angaben zu Verboten i.S.d. § 14 VersFG BE und Auflösungen
9. Angaben zu Anordnungen von Waffen-, Uniform-, Vermummungs- und Schutzausrüstungsverboten i.S.d. §§ 9 und 19 VersFG BE
10. Angaben zu Verstößen nach dem Versammlungsgesetz i.S.d. §§ 26, 27 VersFG BE und ggf. StGB
11. Schlussmeldung

Mit Verweis auf gesetzliche Löschfristen war eine Erhebung der Daten vor Inkrafttreten des VersFG BE nicht mehr möglich, sodass eine Datenerhebung der Polizei Berlin nicht erfolgen konnte. Im Übrigen konnte die Zahl der Beschränkungen, Auflösungen, zu Anordnungen von Waffen-, Uniform-, Vermummungs- und Schutzausrüstungsverboten sowie Verstößen nach dem VersFG BE nicht in einem automatisierten Verfahren erhoben werden. Eine Einordnung der qualitativen Daten zu spezifischen Maßnahmen und Handlungspraktiken in einen größeren quantitativen Kontext war somit nicht möglich. Damit kann nicht beschrieben werden, wie oft Versammlungen nach § 14 VersFG BE beschränkt oder aufgelöst werden und wie sich diese Praxis entwickelt hat. Dieser Umstand schränkt die Aussagekraft der Ergebnisse ein und ermöglicht keine Aussage zu Entwicklungstrends des polizeilichen Umgangs mit Protesten. Vor diesem Hintergrund ist anzuraten, die digitale Infrastruktur so zu verändern, dass eine Erhebung der Daten in Zukunft möglich ist, um dem hohen Schutz der Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen und staatliches Handeln nachvollziehbar und transparent zu gestalten.

4.5.2 Durchführung der Interviews

In der Anfangsphase des Forschungsprojekts erfolgte die Interviewakquise primär über bestehende Kontakte des Forschungsteams in die Polizei Berlin. Im weiteren Verlauf wurde seitens der Polizei Berlin ein Single Point of Contact (SPOC) definiert, über den in der Folge nahezu alle polizeilichen Interviews zustande kamen. Dies führte zunächst zu einer Verzögerung im Forschungsprozess. Im weiteren Verlauf verliefen die Interviewakquise und die Organisation von teilnehmenden Beobachtungen jedoch ohne größere Probleme und ermöglichten dem Forschungsteam einen weitreichenden Einblick in Prozesse und Bewertungen im Kontext der Anwendung des VersFG BE.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Einrichtung eines SPOC die Anonymität der Interviewteilnehmenden einschränkte, da innerhalb der Behörde bekannt war,

welche Personen mit dem Forschungsteam Interviews durchgeführt hatten. Es ist möglich, dass dies einen Einfluss auf die Ergebnisse hatte, dessen Ausmaß jedoch schwer abzuschätzen ist. Aus forschungsethischer Sicht sowie hinsichtlich der Gütekriterien qualitativer Sozialforschung wäre eine vollständige Anonymität wünschenswert gewesen, um die Integrität der Teilnehmenden zu gewährleisten und die Qualität der Ergebnisse zu erhöhen.

4.5.3 Analyse der Verfahrensakten

Zudem konnte für das Evaluationsprojekt nur ein begrenzter Einblick in Versammlungsakten genommen werden. Hier ist zunächst zu konstatieren, dass die Versammlungsbehörde bisher nicht über ein standardisiertes elektronisches Aktenmanagementsystem verfügt. Versammlungsanzeigen, Mailverkehr und andere Dokumente werden nur in elektronischen Dateiordnern abgelegt und bei Bedarf (selektiv) zu versamlungsbezogenen Akten zusammengestellt. Bei der Analyse der Akten war nicht rekonstruierbar, ob die durch die Polizei zur Verfügung gestellten Akten vollständig waren, da eine durchgehende Blatt-Nummerierung der Akten fehlte. Zudem ergaben sich bei der Sichtung Hinweise darauf, dass Aktenbestandteile fehlten.⁹⁹ Dieser Umstand schränkt die Aussagekraft ein und wirft gleichzeitig die Frage der verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit vor dem Grundsatz der Aktenwahrheit und -vollständigkeit auf. Insgesamt erweist sich die Qualität der Aktenführung als verbesserungswürdig. Mit Blick auf die Bedeutung der Verfahrensakte auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren lässt sich in diesem Zusammenhang ein dringender Nachholbedarf identifizieren.

Darüber hinaus enthielten die Akten Schwärzungen, die sich auf die personenbezogenen Daten bezogen. Ein nicht geschwärzter Einblick in die personenbezogenen Daten wäre besonders bei der Analyse der Gefährdungsbewertung als Teil der Gefahrenprognose von entscheidender Bedeutung gewesen, um zu erfahren, welche Rolle die Bewertung von bestimmten Erkenntnissen über Anzeigende in diesem Prozess spielt. Da die Gefährdungsbewertung häufig einen zentralen Aspekt der Gefahrenprognose darstellt und auf diesen Weg auch Beschränkungs- und Verbotsbescheide beeinflusst, wäre ein vollständiger Einblick in die zugrundeliegenden personenbezogenen Daten von erheblichem öffentlichem Interesse gewesen. Ein detaillierterer Zugang hätte es ermöglicht, die Qualität und Konsistenz der Gefährdungsbewertung besser zu verstehen und zu beurteilen. Der begrenzte Zugang zu den Akten erschwerte jedoch eine fundierte Analyse dieser zentralen Bewertungs- und Entscheidungsprozesse. Zudem konnten Schwärzungen teilweise nicht vollständig

⁹⁹ In einer Akte fehlten etwa einzelne Seiten von Bestandteilen, die eine Nummerierung aufwiesen; in einer weiteren fehlten die Anlagen, auf die in der entsprechenden E-Mail Bezug genommen wurde, wobei davon auszugehen ist, dass es sich um die Gefährdungsbewertung handeln muss (Verfahrensakte_t). Auch einzelne Teilprozesse wie Inhalte von Telefonaten, Inhalten von Kooperationsgesprächen bzw. weiteren E-Mails, auf die Bezug genommen wurden, konnten nicht rekonstruiert werden, weil entsprechende Vermerke fehlten (Verfahrensakte_h; Verfahrensakte_k; Verfahrensakte_f). In einer weiteren Akte fehlte, die schriftliche Begründung einer im Rahmen der Versammlung erlassenen Vermummungsverbots, das der anmeldenden Person zugegangen ist (Verfahrensakte_p).

nachvollzogen werden, was die Auswertung erschwerte, da die Systematik nicht immer ersichtlich war.

Aus Sicht des Auftraggebers überwogen die schutzwürdigen Belange Betroffener bezüglich der in den Akten enthaltenen personenbezogenen Daten gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens. Auch dieser Umstand schmälert die Aussagekraft der Ergebnisse. In der Gesamtheit betrachtet weist eine Vielzahl der Verfahrensakten Mängel auf, was ein Hinweis auf ein strukturelles Defizit in der Aktenführung sein könnte.

Eine Rekonstruktion von Interaktionsdynamiken auf Grundlage polizeilicher Verfahrensakten war methodisch kaum möglich. Verfahrensakten, insbesondere die sog. Schlussmeldungen, enthalten in der Regel lediglich die Darstellung polizeilicher Maßnahmen aus polizeilicher Perspektive, die stark durch institutionelle Perspektiven und Routinen geprägt ist. Sie dienen eher dem Zweck der Darstellung des Einsatzverlaufs und polizeilicher Maßnahmen und folgen häufig einem standardisierten polizeilichen Sprachgebrauch, der Zwangsmaßnahmen wie Identitätsfeststellungen, die Anwendung von Gewalt oder Freiheitsentziehungen im Sinne administrativer Notwendigkeiten und sprachlich an dem Gesetz orientierten Sprachduktus rationalisiert und legitimiert. Subjektive Wahrnehmungen, situative Eskalationsverläufe oder kommunikative Missverständnisse zwischen beteiligten Akteur*innen werden darin kaum erfasst oder reflektiert.

Insbesondere im Kontext der Anwendung unmittelbaren Zwangs zeigen sich bei der Gegenüberstellung polizeilicher Verfahrensakten und der Erkenntnisse der Beobachtungen teilweise signifikante Diskrepanzen. Gerade Maßnahmen, die mit körperlicher Gewalt oder Zwangsmitteln einhergehen, können häufig Gegenstand eskalierender Interaktionsdynamiken sein, deren Verlauf und Ursachen in den polizeilichen Darstellungen normativ beschrieben werden, bspw. durch die Benennung der Anwendung des unmittelbaren Zwangs durch Drücken, Schlagen oder Treten, ohne dass hierbei ein konkreter Verlauf der Anwendung deutlich wird.

Dies soll beispielhaft anhand einer Versammlung im Bereich der Klimaproteste veranschaulicht werden: Zum Versammlungskontext gehörten sowohl angezeigte als nicht angezeigte Versammlungen, die als Protestform u.a. konfrontative Ausdrucksformen wie Blockaden nutzten. Gegenstand der Beobachtung waren diverse Versammlungen sowie die polizeiliche Einsatzbegleitung. Eine der Versammlungen sei hier exemplarisch herausgegriffen: Am Morgen dieses Tages blockierten ca. 40-60 Aktivist*innen den Hintereingang einer Örtlichkeit, in der sich Adressat*innen, die Gegenstand des Protests waren, aufhielten.¹⁰⁰

Diese Blockade erfolgte überwiegend durch Festkleben der Hände an den Asphalt, teils durch bloßes Hinsetzen oder auch durch Ineinanderhaken von Armen. Zudem wurde ein Transportfahrzeug quer in der Einfahrt geparkt, an das sich ebenfalls

¹⁰⁰ Für die Folgenden Beobachtungen: Beobachtungsprotokoll_b.

mehrere Aktivist*innen festklebten. In der Beobachtung konnte festgestellt werden, dass die Polizeikräfte direkt – das heißt ohne Kommunikation beziehungsweise Zugestehen der Versammlungsfreiheit als nicht angezeigte Versammlung – mit der Anwendung unmittelbaren Zwangs begannen. Dies beinhaltete das Wegtragen der Demonstranten*innen durch Anwendung von Schmerzgriffen in ca. 80% der Fälle (an Händen und Nasen) und durch Griffe an Hosenbünden oder einzelnen Extremitäten, was zu Körperverrenkungen beim Schleifen führte. Das Abreißen der Hände vom Boden erfolgte überwiegend ohne die Anwendung von Öl oder Fetten. Die Personen, die aus der Einfahrt entfernt wurden, wurden ca. 30 Meter weiter in einem mit Hamburger Gittern abgesperrten Bereich gesammelt. Einigen Personen gelang es, aus der Umzäunung auszubrechen und sich erneut in den Einfahrtsbereich zu sammeln. Die Polizei versuchte das Vorgehen durch teilweise rigoroses Vorgehen zu unterbinden. Eine Person wurde, nachdem sie die Hamburger Gitter überklettert hatte, von einem Beamten über den Zaun zurückgeworfen, ein Beamter schlug mit der Faust in das Gesicht eines Aktivist*innen und eine Person wurde ohnmächtig, woraufhin Sanitätskräfte angefordert wurden. Eine gesondert angeforderte technische Einheit räumte die Aktivist*innen auf dem Dach des Transporters und löste die festgeklebten Hände durch die Anwendung von Öl. Die Technische Einheit seilte die Personen ab. Am Boden angekommen, wurden sie erneut durch Schmerzgriffe abgeführt. In der überwiegenden Anzahl der Fälle wurde der unmittelbare Zwang nicht angedroht, sondern direkt angewendet. Eine offizielle Auflösung der Versammlung konnte in der Beobachtung nicht festgestellt werden.

Im Abschlussbericht der Verfahrensakte findet sich hingegen nur ein Teil der beobachteten Geschehnisse. Die erste Diskrepanz zwischen den Angaben der Verfahrensakte und der Beobachtung vor Ort ergibt sich bereits bei der Teilnehmendenzahl. Mitgehört werden konnte, dass die Polizei vor Ort von 56 Personen sprach. Im Abschlussbericht ist hingegen von 40 Personen die Rede.¹⁰¹ Über die polizeilichen Maßnahmen findet sich wenig im Bericht. Eine knappe Beschreibung, wie die acht Personen auf und an dem Fahrzeug von dem selbigen gelöst wurden, findet sich in einem Absatz.¹⁰² Wie jedoch die restlichen ca. 50 Personen aus der Einfahrt geräumt wurden, bleibt offen. Über den Versuch von einigen der Aktivist*innen in das Gebäudeinnere zu gelangen heißt es dort nur: „Dies wurde durch Einsatzkräfte verhindert.“¹⁰³ Über das „Wie“, das heißt die konkrete Ausgestaltung des unmittelbaren Zwangs ist im Abschlussbericht nichts Näheres festgehalten. Die Anwendung unmittelbaren Zwangs ist im Bericht ebenfalls nicht festgehalten. Dies ist insofern problematisch, als beobachtbare Handlungen wie Schläge in das Gesicht Zweifel an der Verhältnismäßigkeit aufkommen lassen. Darüber hinaus veranschaulicht dieses Beispiel, dass die polizeilichen Darstellungen ohne die Gegenüberstellung anderer

¹⁰¹ Verfahrensakte_r.

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ Ebd.

Perspektiven nicht geeignet sind, Interaktionsdynamiken zu beschreiben. Stattdessen finden sich drei Absätze zu beschlagnahmten Transparenten und dem Transporterfahrzeug sowie ein Absatz zu ausgesprochenen Platzverweisen bezüglich einiger Personen an einem Nebeneingang der Örtlichkeit. Zu den Vorgehensweisen und Geschehnissen am Hintereingang und der einsatztaktischen Vorgehensweise sowie den ergriffenen polizeilichen Maßnahmen finden sich jedoch keine weiteren Beschreibungen.

Diese Diskrepanzen machen deutlich, dass Verfahrensakten nicht als objektive Quelle zur Beurteilung von Einsatzverläufen geeignet sind, insbesondere wenn es um die Analyse von Eskalation, Verhältnismäßigkeit und kommunikativen Missverständnissen geht. Vielmehr bedarf es triangulierender methodischer Zugänge, um ein differenziertes Bild polizeilichen Handelns in eskalativen Situationen zu gewinnen. Die fehlende Kontextualisierung von erfassten Straftaten in Relation zur Größe und Dauer der Versammlung führt ebenfalls zu einer verzerrten Darstellung des Gefahrenpotenzials, da selbst eine geringe Zahl von Vorfällen bei kleinen Versammlungen ein anderes Gewicht hat als bei Großdemonstrationen mit mehreren tausend Teilnehmenden. Problematisch erscheint dieser Umstand wiederum vor dem Hintergrund, dass die Schlussmeldungen häufig für Beschränkungen und Verbote von Versammlungen herangezogen werden.

4.6. Zur Aussagekraft und Begrenztheit der Ergebnisse

Wie bereits dargestellt, folgt die Evaluation einem qualitativen Forschungsdesign, das nicht auf Repräsentativität im statistischen Sinne angelegt ist, sondern vielmehr auf dem Konzept der theoretischen Sättigung und einer Konzeptentwicklung basiert, das im Rahmen eines zirkulären Forschungsprozesses angepasst wurde.

Gegenstand der qualitativen Forschung sind u.a. Wahrnehmungen der befragten Personen, die grundsätzlich subjektive Elemente enthalten. Das Ziel bestand darin, Mechanismen, Deutungsmuster und strukturelle Spannungen in spezifischen Kontexten der betroffenen Akteur*innenkonstellationen sichtbar zu machen – nicht eine vollständige Abbildung aller Meinungen zu liefern. Ein quantitativer Zugang, der diesem Anspruch gerecht hätte werden können, konnte angesichts der Laufzeit und begrenzt verfügbarer Daten nicht realisiert werden. Die Einbeziehung subjektiver Perspektiven in allen befragten Akteur*innenkonstellationen bildet das zentrale Erkenntnisinteresse, dass sich hierüber die Erfahrungswirklichkeit der Betroffenen erschließen lässt. Dies ist vor dem Hintergrund unerlässlich, weil gerade strukturelle Machtverhältnisse, die in der Interaktion von Polizei und Versammlungsteilnehmenden wirkmächtig werden, asymmetrisch sind und sich deshalb nicht allein über die formale Gesetzeslogik erschließen lassen.

Sowohl die Auswahl der Interviewpartner*innen, der zu beobachtenden Versammlungen als auch der Fallakten erfolgte entlang eines theoretischen Samplings, das

gezielt Kontexte und Perspektiven einbezog, die besonders aufschlussreich für die praktische Umsetzung der Regelungen des VersFG BE sind, weil sie entlang von Konfliktlinien und Spannungen verlaufen und damit geeignet sind, Handlungsmuster zu analysieren und Verbesserungspotenziale zu identifizieren. Im Rahmen des untersuchten Spektrums wurde der Versuch unternommen, eine große Bandbreite an Positionen abzubilden, um unterschiedliche Strategien, Protestformen und Umgangsweisen zu erfassen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass der Zugang zu Spektren der Versammlungsteilnehmenden begrenzt war. Die Ergebnisse des folgenden Berichts sind in diesem Lichte zu betrachten. Das heißt, die Ergebnisse lassen sich nicht quantifizieren, jedoch weisen sie darauf hin, dass die identifizierten Handlungspraktiken, Spannungsfelder und Deutungsrahmen existieren. An dieser Stelle lässt sich jedoch schon jetzt als Forschungsdesiderat formulieren, dass es weiterer Forschung bedarf, die mit einer Verbesserung der polizeilichen Datenlage einhergehen muss.

5. Standardisierte Verfahrensabläufe in Versammlungskontexten

Die Versammlungsfreiheit stellt ein wesentliches Kernelement der Demokratie dar. Der Staat ist demzufolge verpflichtet, den Bürger*innen die Ausübung des Grundrechtes zu gewährleisten. Versammlungen sind als Instrumente der demokratischen Teilhabe und Partizipation zu betrachten, sodass sich hieraus ableiten lässt, dass die zuständigen Behörden die Grundrechtsausübung im Sinne einer Freiheitsermöglichung unterstützen sollten. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit dürfen nur zum Schutz vorrangiger Grundrechte Dritter oder sonstiger gewichtiger öffentlicher Belange unter größtmöglicher Grundrechtsschonung durchgeführt werden.

Die Frage, wie Versammlungen durch staatliche Akteur*innen konkret behandelt werden, basiert auf vielfältigen Entscheidungsprozessen innerhalb eines in gesetzliche Rahmenbedingungen eingebetteten, strukturierten Verfahrens. Dieser Prozess beinhaltet die Gesamtheit der aufeinander aufbauenden und sich wechselseitig beeinflussenden Prozessschritte in diesem System. Während einzelne Prozessschritte durch bestehende Normen, wie Gesetze, Verordnungen und Dienstweisungen formal festgelegt sind, erfolgen andere Prozessschritte fallangepasst in freier Abstimmung der beteiligten Verwaltungen. Aus der Organisationsforschung ist allgemein bekannt, dass formale Prozesse in Organisationen immer auch durch informelle Prozesse begleitet und beeinflusst werden,¹⁰⁴ die jedoch letztlich nur empirisch ermittelt werden können. Die folgende Prozessbeschreibung unternimmt den Versuch, die wesentlichen Aspekte des Verfahrens deskriptiv zu veranschaulichen, um eine Einordnung der Evaluation in den Prozess zu ermöglichen. Die Evaluation und damit auch die Prozessbeschreibung konzentriert sich vor dem Hintergrund der verfügbaren Daten auf öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel.

Die nachfolgende Prozessbeschreibung wurde auf Grundlage der empirischen Forschungsergebnisse zur Umsetzung des VersFG BE erarbeitet und zielt zunächst darauf ab, die Abläufe und Entscheidungswege innerhalb der Versammlungsbehörde als Teil der Polizei Berlin systematisch darzustellen, um hieran anknüpfend die durch das VersFG BE definierten rechtlichen Vorgaben und die daraus resultierenden Handlungspraktiken deskriptiv in Beziehung zu setzen. Von Relevanz sind hierbei sowohl formelle als auch informelle Prozesse.

Im Rahmen der Beschreibung ist hinsichtlich der relevanten Akteur*innen zu berücksichtigen, dass die zuständige Behörde die Polizei Berlin ist. In Berlin sind die Ordnungsaufgaben im Zusammenhang mit der Versammlungsaufsicht der Polizei Berlin zugewiesen, vgl. § 31 VersFG BE, Nr. 23 Abs. 2 ZustKatOrd. Im Unterschied zu anderen Bundesländern ist die Versammlungsbehörde damit in Berlin ein Bestandteil der Polizei. Ausweislich des Organigramms der Polizei Berlin ist die Versamm-

¹⁰⁴ Luhmann, 1994.

lungsbehörde bei der Landespolizeidirektion angegliedert und als Organisationseinheit dem Leitungsstab der Landespolizeidirektion unterstellt. Hiervon abzugrenzen sind polizeiliche Organisationseinheiten, die in Versammlungskontexten tätig werden.

Die Prozessbeschreibung dient ebenfalls der Verdeutlichung, welche gesetzlichen Vorschriften in den jeweiligen Prozessphasen von Relevanz sind. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Gesamtprozess, der von der Anzeige der Versammlung bis zur Durchführung der Versammlung reicht, äußerst komplex ist und auch aus sehr vielen Einzelprozessen besteht, die sich wechselseitig beeinflussen und ineinandergreifen. Die folgende Darstellung muss die Komplexität stark reduzieren und kann vor diesem Hintergrund nur idealtypisch ausgewählte Verlaufsvarianten skizzieren.

Eine versammlungsfreundliche Ausgestaltung der Prozesse kann als Ausdruck des Rechts auf demokratische Teilhabe und Zugang zur Öffentlichkeit verstanden werden, das allen Grundrechtsträger*innen gleichermaßen zuzustehen ist.

Der behördliche Prozess einer durchgeführten Versammlung durchläuft idealtypisch vier Phasen, die jeweils in Prozessschritte untergliedert werden können. Der Prozess gliedert sich in verschiedene Phasen, die sowohl in die Zuständigkeit der Versammlungsbehörde als auch in die der einsatzführenden Dienststelle fallen und teils parallel ablaufen. Auch bezüglich der Reihenfolge der Prozessschritte kommen abweichende Varianten vor.

Die Versammlungsanzeige bildet den Startpunkt, um die Entscheidungsprozesse bei der Versammlungsbehörde und der einsatzführenden Dienststelle in Gang zu setzen. Die einsatzführende Dienststelle beginnt mit der Entscheidung, ob die angezeigte Versammlung einer polizeilichen Begleitung bedarf und wie diese gegebenenfalls konkret auszugestalten ist. Die Versammlungsbehörde trifft wiederum die Entscheidung darüber, ob und welche versammlungsfreiheitsbeschränkende Maßnahmen zu ergreifen sind. Während dieser relevanten Entscheidungsprozesse findet ein kontinuierlicher, wechselseitiger Informationsaustausch statt.

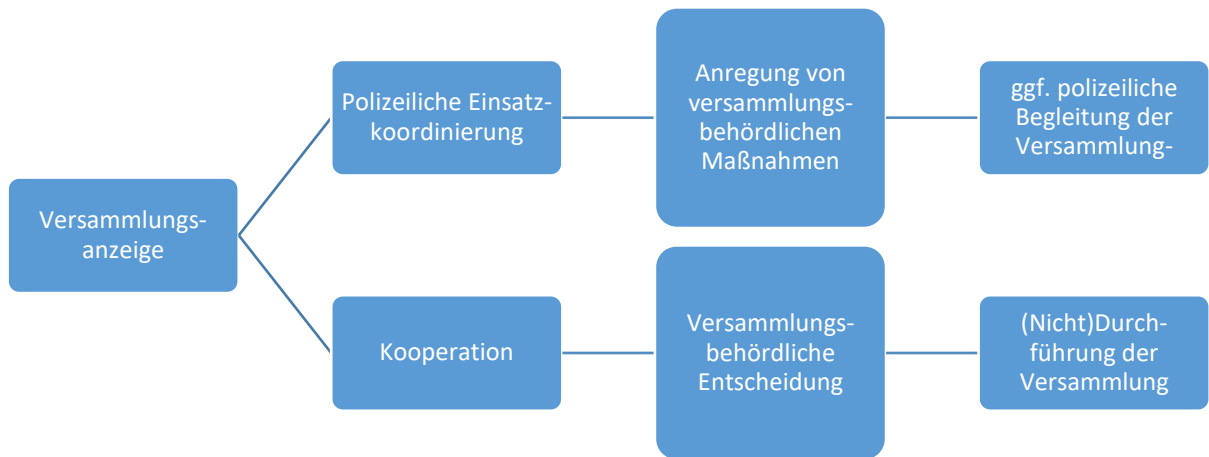


Abbildung 2: Prozessschritte (idealtypisch)

5.1 Der Verfahrensablauf bei der Versammlungsanzeige (§ 12 VersFG BE)

§ 12 VersFG BE regelt die rechtlichen Rahmenbedingungen der Versammlungsanzeige bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel. Gemäß Abs. 1 sind öffentliche Versammlungen spätestens 48 Stunden vor der Einladung zur Versammlung bei der Polizei Berlin anzuzeigen. Die Versammlungsanzeige bringt somit den gesamten Entscheidungsprozess in Gang, sofern es sich bei der angezeigten Veranstaltung auch um eine Versammlung im rechtlichen Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 VersFG BE handelt. Hierbei sind die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der Versammlungsanzeige und bspw. das Thema relevant. Sofern offensichtliche Unstimmigkeiten und fehlerhafte Angaben vorliegen, können Mitarbeitende der Versammlungsbehörde bei der anzeigenden Person nachfragen und sich beispielsweise das Konzept erklären lassen.¹⁰⁵

Je nach Prüfergebnis erlässt die Versammlungsbehörde gegebenenfalls einen Bescheid darüber, dass die angezeigte Veranstaltung nicht als Versammlung im rechtlichen Sinne gewertet wird, wogegen die anzeigende Person Rechtsmittel einlegen kann. Im Falle eines positiven Prüfergebnisses erhält die anzeigende Person eine Bestätigung der Versammlungsanzeige in schriftlicher Form. Dieser Bestätigung ist ein Hinweisblatt¹⁰⁶ mit Informationen über die zu beachtenden Aspekte bei der Durchführung der Versammlung beigelegt.¹⁰⁷ Darüber hinaus werden die Versammlungen nach Datum, Uhrzeit (von – bis), Thema, Postleitzahl, Versammlungsort und gegebenenfalls Aufzugstrecke in die Versammlungsdatenbank übertragen

¹⁰⁵ Interview_Behördliche Perspektive_k: 34.

¹⁰⁶ Abrufbar unter: <https://www.berlin.de/polizei/service/versammlungsbehoerde/>.

¹⁰⁷ Interview_Behördliche Perspektive_k: 7.

und auf der Seite Berlin.de¹⁰⁸, dem Hauptstadtportal, gemäß § 12 Abs. 8 VersFG BE veröffentlicht.

Anzumerken ist ebenfalls, dass dieser Prüfprozess auch zu einem späteren Zeitpunkt, zum Beispiel im Rahmen der Einsatzkoordinierung, stattfinden kann, sofern Umstände bekannt werden, die den Versammlungscharakter einer angezeigten Versammlung in Zweifel ziehen. Insofern bildet die nachfolgende Abbildung einen stark vereinfachten Ablauf ab.

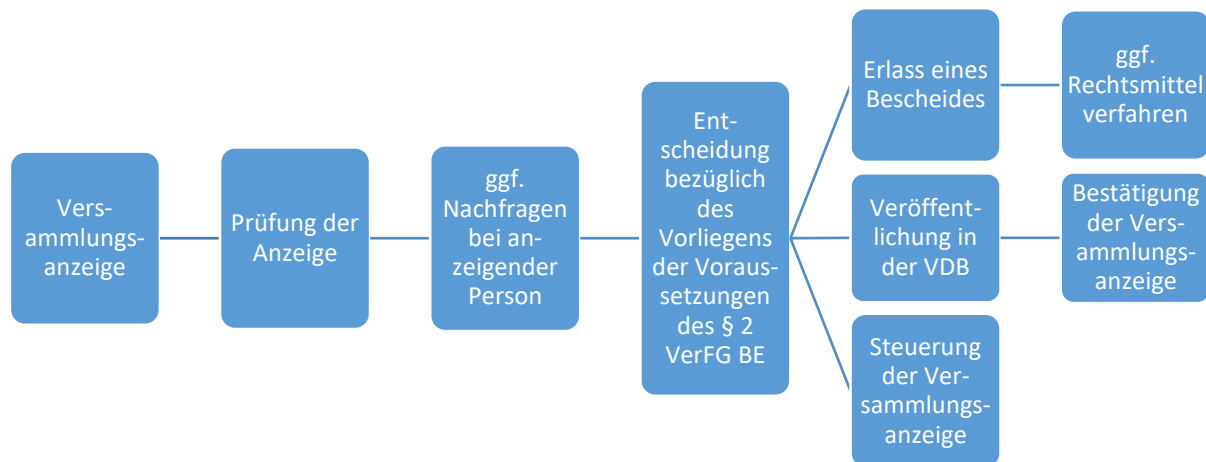


Abbildung 3: Prüfprozesse im Zusammenhang mit der Versammlungsanzeige

Wenn eine angezeigte Versammlung den rechtlichen Voraussetzungen einer Versammlung im Sinne des § 2 VersFG BE entspricht, erfolgt eine Steuerung der Versammlungsanzeige an diverse Organisationseinheiten innerhalb der Polizei, wobei der Adressaten*innenkreis variiert. Obligatorisch ist nach den innerdienstlichen Abläufen die Weiterleitung an die jeweils örtlich zuständige Direktion sowie an weitere mit der Planung oder Durchführung beschäftigte Dienststellen.

Darüber hinaus kann eine anlassbezogene Weiterleitung der Versammlungsanzeige an weitere Organisationseinheiten oder Akteur*innen innerhalb und außerhalb der Polizei erfolgen. In Betracht kommt zum Beispiel die Landespolizeidirektion Stab Leitungsbereich, bei der eine Steuerungsfunktion für solche Versammlungen vorgesehen ist, die aufgrund unterschiedlicher Parameter für die Behördenleitung von Interesse sind, sowie das Landeskriminalamt, bei dem die einsatzführende Dienststelle eine anlassbezogene Gefährdungsbewertung einholen kann. Weitere Akteur*innen außerhalb der Polizei können beispielsweise die Landesbehörde für Verfassungsschutz oder, in Fällen, in denen Kundgebungen beziehungsweise Aufzugstrecken in befriedeten Bezirken stattfinden, das Bundesministerium des Innern und

¹⁰⁸ Abrufbar unter: <https://www.berlin.de/polizei/service/versammlungsbehoerde/versammlungen-aufzuege/>.

für Heimat oder das Abgeordnetenhaus Berlin sein. Die einzubindenden Akteur*innen sind vielfältig und variieren je nach dem spezifischen Versammlungscharakteristika.

Mit der Weiterleitung der Versammlungsanzeige an die Organisationseinheiten, die für die polizeiliche Einsatzkoordinierung zuständig sind, beginnt in der Regel bei der einsatzführenden Dienststelle die Planung des polizeilichen Einsatzes, wobei es auch Fälle geben kann, in denen bereits Informationen bei den einsatzführenden Dienststellen vorliegen. Parallel dazu beginnt bei der Versammlungsbehörde der Prüfprozess zur Entscheidung, ob versammlungsbeschränkende Maßnahmen gegenüber der Versammlung insgesamt oder gegenüber einzelnen Versammlungsteilnehmenden angeordnet werden. Es handelt sich hierbei um parallel ablaufende Prozesse, die teilweise in doppelunktionaler Zuständigkeit durchgeführt werden.

5.2 Der Prozess der polizeilichen Einsatzkoordinierung

Der Prozess der polizeilichen Einsatzkoordinierung beinhaltet diverse Entscheidungs- und Prüfprozesse, die an dieser Stelle nicht in Gänze wiedergegeben werden können. Im Rahmen der Evaluation haben sich jedoch zwei Aspekte als besonders relevant erwiesen: Zum einen die Frage der Zuständigkeit, zum anderen die konkrete Planung des Einsatzkonzeptes. Ein zentrales Ziel der Vorbereitung stellt aus behördlicher Sicht die Informationsgewinnung dar, weil auf dieser Grundlage Entscheidungen über beschränkende Maßnahmen und die konkrete Ausgestaltung des Einsatzes getroffen werden. Von besonderer Relevanz sind hierbei die Regelungen zum Kooperations- und Deeskalationsgebot.

5.2.1. Zuständigkeit der einsatzführenden Dienststelle

Für die Zuständigkeit der einsatzführenden Dienststelle ist zum einen relevant, ob es sich um eine zeitlich planbare Versammlung oder eine spontane Versammlungslage handelt. Zum anderen spielt die Klassifizierung als Abschnitts- oder Direktionslage eine Rolle.

Zeitlich planbare Versammlungslagen lassen der Polizei Berlin hinreichend Zeit für die Einsatzvorbereitung. Spontane Versammlungslagen zeichnen sich demgegenüber dadurch aus, dass eine Planung beziehungsweise Vorbereitung nicht oder nur bedingt möglich ist. Die Klassifizierung als Abschnitts- oder Direktionslage hat einen Einfluss darauf, welche Organisationseinheit zur einsatzleitenden Dienststelle wird, und betrifft die Frage der örtlichen Zuständigkeit sowie den voraussichtlichen Aufwand und damit die Zahl der benötigten Einsatzkräfte. Die Klassifizierung erfolgt anhand eines festgelegten Verfahrens, wonach bei ortsfesten Kundgebungen der örtlich zuständige Bereich, also der Abschnitt oder die Direktion, zuständig ist. Bei Aufzügen richtet sich die Zuständigkeit nach dem Endplatz einer Versammlung. Unterschieden wird außerdem zwischen sogenannten Direktions- (Direktion 1 bis 5

sowie Direktion Einsatz und Verkehr – E/V) und Abschnittslagen. Die Direktion E/V übernimmt in der Regel die Einsatzleitung bei größeren Versammlungslagen.¹⁰⁹ Die prognostizierte Dynamik und „Störanfälligkeit“¹¹⁰ beziehungsweise das erwartete Konfliktpotenzial der Versammlung bilden die Kriterien, die für die Einordnung als Abschnitts- oder Direktionslage von Bedeutung sind, wobei die „Störanfälligkeit“ den Schwerpunkt darstellt.¹¹¹ Sogenannte stadtweite Lagen, wie zum Beispiel „der 1. Mai“ oder der „Tag der Deutschen Einheit“, werden ebenfalls als Direktionslagen geführt.

Größere und aus polizeilicher Sicht stärker risikobehaftete Versammlungen werden von der Direktion E/V oder einer der örtlichen Direktionen geführt, kleinere und als weniger risikobehaftet eingeschätzte Versammlungen werden dagegen in der Regel vom zuständigen Polizeiabschnitt geführt. Zur polizeilichen Einsatzbewältigung und der Festlegung der Führungsverantwortung werden auch die Art der Versammlung, die Größe und der Streckenverlauf betrachtet. Gleiches gilt, wenn den Versammlungen kein besonderes Gefahrenpotenzial zugeschrieben wird. Bei der Entscheidung über die Einsatzführung ist auch die politische Dimension von Relevanz.

5.2.2. Die Informationsgewinnung im Kontext der Einsatzkoordinierung

Die konkrete Einsatzkoordinierung hängt zentral mit der polizeilichen Beurteilung der Lage zusammen und wird mit dem Ziel durchgeführt, die Versammlungslage erfolgreich zu bewältigen. Die Einsatzkoordinierung findet in der Regel bei zeitlich planbaren Versammlungen auf Grundlage von polizeilichen Planungs- und Entscheidungsprozessen statt, die verschiedene Elemente aufweisen. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Gewinnung von Informationen, die sich zu einem versammlungsspezifischen Lagebild verdichten, um eine entsprechende Beurteilung dieser Lage zu ermöglichen und darauf abgestimmt konkrete Einsatzbefehle zu formulieren.

Im Rahmen der Lagebilderstellung steht die Informationsgewinnung, -verarbeitung sowie -weitergabe im Vordergrund. In der Praxis kann das Problem darin liegen, einen vollständigen Überblick zu gewinnen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass es sich bei polizeilichen Lagen meist um unübersichtliche, komplexe und dynamische Handlungssituationen handelt, die oftmals durch geringe, unvollständige, zum Teil widersprüchliche Einzelinformationen gekennzeichnet sind.

Den Ausgangspunkt für die Informationsgewinnung bilden in der Regel die Angaben der Versammlungsanzeige. Hierbei spielen insbesondere die anzeigende beziehungsweise versammlungsleitende Person, das Thema der Versammlung, die er-

¹⁰⁹ Interview_Behördliche Perspektive_f: 48.

¹¹⁰ Ebd.: 50.

¹¹¹ Ebd.

wartete Anzahl an Versammlungsteilnehmer*innen, die Ausgestaltung der Versammlung als Aufzug oder Kundgebung sowie der Einsatz von Hilfsmitteln wie Fahrzeugen, Lautsprechern oder sonstigen Aufbauten eine Rolle.¹¹²

Die Informationsgewinnung erfolgt hierbei auf Basis von unterschiedlichen Quellen. Die einsatzleitenden Dienststellen führen die Informationsgewinnung zum Teil selbst durch. Hierbei stehen ihnen bei Bedarf Mitarbeitende zur Verfügung, die auf Basis von digitalen Recherchen Informationen zusammentragen.¹¹³ Außerdem werden die polizeilichen Auskunftssysteme herangezogen. Zentral sind ebenfalls die Erkenntnisse, die im Rahmen des Kooperationsgesprächs gewonnen werden, das gemäß

§ 4 Abs. 1 VersFG BE der versamlungsveranstaltenden oder -leitenden Person angeboten wird, um die Gefahrenprognose und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, zu erörtern. In der Regel werden die Kooperationsgespräche per Telefon geführt, ein Kooperationsgespräch in Präsenz ist die Ausnahme.

Zudem kann eine Gefährdungsbewertung ein Baustein der Gefahrenprognose sein. Diese wird durch das Landeskriminalamt als Fachdienststelle in der Abteilung 5, dem allgemeinen polizeilichen Staatsschutz, anlassbezogen vorgenommen. Sie soll dem*der Polizeiführer*in die Beurteilung der Lage ermöglichen und bildet damit einen Teilaspekt in der Einsatzplanung.

Von der jeweiligen Lagebeurteilung hängen wiederum einsatzstrategische und -taktische Entscheidungen wie bspw. die Formulierung von Einschreitschwellen oder die konkrete Zahl der benötigten Einsatzkräfte ab – in der Gesamtheit betrachtet also das konkrete polizeiliche Auftreten im Versammlungskontext. Im Rahmen der Lagebeurteilung geht es somit um das Erstellen von Gefahrenprognosen hinsichtlich der jeweils relevanten Lagefelder, die wiederum abhängig von der konkreten Versammlungsausgestaltung sind. Hierbei können zum Beispiel die Gegebenheiten der Örtlichkeit, Maßnahmen des Crowdmanagements oder Maßnahmen zur Verkehrsregelung zu betrachtende Felder sein. Hierbei werden Szenarien nach dem Vorsichtsprinzip betrachtet, wobei die Frage im Vordergrund steht, welche hypothetischen Verläufe eintreten können.

Je nachdem, wie die individuellen Gefahrenprognosen für die Versammlung bewertet werden, erörtert die einsatzführende Dienststelle versamlungsrechtliche Beschränkungen oder Verbote mit der Versamlungsbehörde.

¹¹² Interview_Behördliche Perspektive_a: 23.

¹¹³ Interview_Behördliche Perspektive_f: 52.

5.3 Der Prozess der Entscheidung der Versammlungsbehörde

Parallel zu diesem Prozess beginnt die Versammlungsbehörde mit der Prüfung, inwiefern versammlungsbeschränkende Maßnahmen oder Verbote erlassen werden. Die zentrale Vorschrift bildet hierbei für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel der § 14 VersFG BE. Es handelt sich ebenfalls um eine Prognoseentscheidung hinsichtlich der Gefahren, die im Rahmen der Versammlung für die öffentliche Sicherheit prognostiziert werden.

Auch hierbei ist die Informationsgewinnung ein zentraler Bestandteil des Prüfprozesses. Von herausragender Bedeutung ist das Kooperationsgespräch, in dem der versammlungsleitenden oder -veranstaltenden Person auch Gelegenheit gegeben werden muss, bei Anhaltspunkten für das Bestehen von Gefahren, die zu Beschränkungen oder Verboten führen können, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen zu vermeiden.

Maßgeblich ist hierbei, inwiefern unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit prognostiziert werden, die versammlungseinschränkende Maßnahmen rechtfertigen. Neben den Beschränkungen kann die Versammlungsbehörde auch Anordnungen zu gefährlichen, waffenähnlichen Gegenständen sowie zu uniformähnlichen Kleidungsstücken erlassen, die der Durchsetzung der Verbote aus § 9 VersFG BE dienen. Gleiches gilt für Gegenstände, die dem Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot nach § 19 VersFG BE unterliegen.

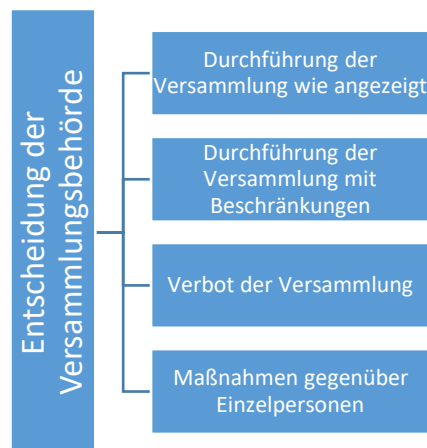


Abbildung 4: Handlungsoptionen der Versammlungsbehörde

Damit stehen der Versammlungsbehörde drei Handlungsoptionen zur Verfügung. Sie kann die Versammlung wie angezeigt bestätigen, einen Bescheid erlassen, in dem Beschränkungen im Sinne des § 14 Abs. 1 VersFG BE beziehungsweise Anordnungen im Sinne des § 9 Abs. 3 VersFG BE und/oder § 19 Abs. 2 VersFG BE aufgeführt sind, oder die Versammlung verbieten. Darüber hinaus kann die Versammlungsbehörde einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel vor deren Beginn untersagen oder beschränken gemäß

§ 16 Abs. 1 VersFG BE. Die getroffenen Anordnungen werden in der Regel für sofort vollziehbar erklärt, sodass die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln entfällt; der Bescheid kann gegebenenfalls durch die Betroffenen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem Verwaltungsgericht angegriffen werden.

Über Versammlungsverbote wird in Berlin in Absprache mit der „Behördenleitung und noch einmal in Rückkopplung mit der Senatsinnenverwaltung besprochen und entschieden“.¹¹⁴

5.4 Die Durchführung der Versammlung

Im Falle der (modifizierten) Durchführung der Versammlung stellt sich das polizeiliche Vorgehen variantenreich dar. Das Spektrum reicht von einem sporadischen Einsatz von einzelnen Beamt*innen bis hin zu einer konstanten Begleitung, mit zahlreichen Kräften der Bereitschaftspolizei und weiteren umfangreichen Maßnahmen, die vorab geplant sein können oder die der/die einsatzführende Polizeibeamt*in vor Ort treffen kann. In der Regel findet vor Ort ein weiteres Kooperationsgespräch statt, in dem der Ablauf der Versammlung sowie etwaige Änderungen oder weitere vor Ort beschlossene Beschränkungen auf Basis von § 14 Abs. 1 VersFG BE zwischen der Versammlungsleitung und der Einsatzleitung besprochen werden.

Der konkrete Ablauf der Versammlung stellt sich als dynamisches Geschehen dar, das von den jeweiligen Akteur*innen beeinflusst wird. Die spezifische Protestchoreografie ergibt sich aus der Wechselwirkung von Interaktionen zwischen der Polizei und der Protestgruppierung. Die Interaktionsdynamiken können dabei von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Dementsprechend breit ist das Spektrum an möglichen Interaktionsdynamiken: Es kann von nahezu kontaktfreien Dynamiken zwischen Versammlung und Polizei bis hin zu gewaltvollen Eskalationsdynamiken reichen.

Zentral in dieser Phase ist damit die Kommunikation auf unterschiedlichen Ebenen: Dies betrifft die Absprachen innerhalb der Polizei bezüglich einsatztaktischer und -strategischer Entscheidungen, die das polizeiliche Auftreten konturieren, sowie auch die Kommunikation zwischen Polizei und der Versammlung und innerhalb der Versammlung.

Auch im Rahmen der Durchführung der Versammlung spielen die Informationsgewinnung und die Bewertung der ermittelten Informationen auf Seiten der Polizei eine wichtige Rolle, um daran polizeiliche Maßnahmen anzuknüpfen.¹¹⁵ Je nach In-

¹¹⁴ Interview_Behördliche Perspektive_g: 89.

¹¹⁵ Interview_Behördliche Perspektive_a: 90.

5. Standardisierte Verfahrensabläufe in Versammlungskontexten

halt und Verlauf der Versammlung kann auch die Strafverfolgung eine große Bedeutung erlangen.¹¹⁶ Meldewürdige Ereignisse und damit korrespondierende polizeiliche Maßnahmen werden auf Basis einer Geschäftsanweisung in einer Schlussmeldung dokumentiert. In der Regel findet eine Dokumentation des Einsatzverlaufs statt.

5.5 Modell zur Verknüpfung von Verfahrensschritten und der Anwendungspraxis

Grundlage der Evaluation bilden die einzelnen Normen des VersFG BE und deren Anwendungspraxis. Das nachfolgende Modell zeigt im Überblick die im Rahmen des Evaluationsprojektes untersuchten versammlungsgesetzlichen Vorschriften und die damit verbundenen Handlungspraktiken und ordnet sie den einzelnen Prozessphasen zu. Die Prozessbeschreibung bildet hierbei den strukturierten idealtypischen Ablauf ab.

Versamlungsanzeige	Polizeiliche Einsatzkoordinierung	Versamlungsbehördliche Entscheidung	Durchführung / Polizieren der Versammlung
<ul style="list-style-type: none"> •Versammlungsbegriff (§ 2 VersFG BE) •Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot (§ 3 VersFG BE) •Kooperationsgebot (§ 4 VersFG BE) •Anzeige- und Veröffentlichungspflicht (§ 12 VersFG BE) 	<ul style="list-style-type: none"> •Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot (§ 3 VersFG BE) •Kooperationsgebot (§ 4 VersFG BE) •Waffen- und Uniformverbot (§ 9 VersFG BE) •Beschränkungen Verbot, Auflösung (§ 14 VersFG BE) •Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen (§ 16 VersFG BE) •Vermmungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 19 VersFG BE) 	<ul style="list-style-type: none"> •Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot (§ 3 VersFG BE) •Kooperationsgebot (§ 4 VersFG BE) •Waffen- und Uniformverbot (§ 9 VersFG BE) •Beschränkungen Verbot, Auflösung (§ 14 VersFG BE) •Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen (§ 16 VersFG BE) •Vermmungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 19 VersFG BE) 	<ul style="list-style-type: none"> •Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot (§ 3 VersFG BE) •Kooperationsgebot (§ 4 VersFG BE) •Waffen- und Uniformverbot (§ 9 VersFG BE) •Beschränkungen Verbot, Auflösung (§ 14 VersFG BE) •Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen (§ 16 VersFG BE) •Vermmungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 19 VersFG BE)

Abbildung 5: Überblick über die untersuchten Handlungspraktiken

¹¹⁶ Ebd.: 104.

6. Evaluationsergebnisse zur Anwendungspraxis des VersFG BE 2021

Das folgende Kapitel fasst die zentralen Ergebnisse des Evaluationsprojekts zusammen. Die Darstellung erfolgt orientiert an dem Aufbau des VersFG BE 2021. In einzelnen Fällen werden Regelungen, die in einem engen Zusammenhang stehen, gemeinsam betrachtet.

Die Abschnitte zu den einzelnen Vorschriften beginnen jeweils mit dem derzeitigen Gesetzestext. Anschließend werden die wichtigsten empirischen Evaluationsergebnisse unter Einbeziehung der Rechtsprechung und der Fachliteratur thematisch zusammengefasst, wobei die Schlussfolgerungen in einem Zwischenfazit dargelegt sind. Am Ende des jeweiligen Abschnitts werden unsere Empfehlungen zusammengefasst. Die Vorschläge für Änderungen und Ergänzungen des Gesetzestextes werden im Anhang dieses Berichts zusätzlich in einer Synopse dem derzeit geltenden Gesetz gegenübergestellt.

6.1 §§ 2, 12 VersFG BE: Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich und Anzeige- und Veröffentlichungspflicht

Im folgenden Kapitel wird die Anwendungspraxis von § 2 VersFG BE und § 12 VersFG BE gemeinsam betrachtet. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass § 2 VersFG BE den Begriff der öffentlichen Versammlung festlegt und damit für Versammlungen unter freiem Himmel zugleich den Ausgangspunkt für die Anzeige- und Veröffentlichungspflichten nach § 12 VersFG BE bildet. Im Rahmen der empirischen Untersuchung zeigten sich darüber hinaus Abgrenzungsfragen, die im Kontext beider Normen relevant werden, sodass eine gemeinsame Betrachtung angezeigt ist.

6.1.1 Wortlaut des VersFG BE 2021

§ 2 Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich

(1) Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Aufzug ist eine sich fortbewegende Versammlung.

(2) Eine Versammlung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist.

(3) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.

§ 12 Anzeige- und Veröffentlichungspflicht

(1) Wer eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung anzuzeigen. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, ist nur eine Anzeige abzugeben. Die Anzeige muss schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen.

(2) Die Anzeige muss insbesondere den geplanten Ablauf der Versammlung nach Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Name und Anschrift sowie Angaben zu Erreichbarkeit der anzeigenden Person und der Person, die sie leiten soll, enthalten.

(3) Wird die Versammlungsleitung erst später bestimmt, sind Name, Anschrift und Angaben über die Erreichbarkeit der vorgesehenen Person der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(4) Wenn die Versammlungsleitung sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedient, ist ihr Einsatz unter Angabe der Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen der zuständigen Behörde mitzuteilen.

(5) Wesentliche Änderungen der Angaben nach den Absätzen 1 bis 4 sind der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(6) Wenn der Zweck der Versammlung durch eine Einhaltung der Frist nach Absatz 1 Satz 1 gefährdet würde (Eilversammlung), ist die Versammlung spätestens mit der Einladung bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizei anzuzeigen. Die Anzeige kann in diesem Fall auch telefonisch erfolgen.

(7) Die Anzeigepflicht entfällt, wenn sich die Versammlung auf Grund eines spontanen Entschlusses augenblicklich bildet (Spontanversammlung).

(8) Die zuständige Behörde hat Ort, Zeit und Thema der angezeigten Versammlung zu veröffentlichen. Sofern es sich um einen Aufzug handelt, hat sie auch den Streckenverlauf zu veröffentlichen.

6.1.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

§ 2 VersFG BE – Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich

Im Vergleich zum zuvor in Berlin geltenden Versammlungsgesetz des Bundes (VersammlungG) führt § 2 VersFG BE zentrale Begriffe detaillierter aus. Die Begriffe „Versammlung“ und „Öffentlichkeit“ werden legaldefiniert. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2001 folgend wird eine Versammlung in Absatz 1 definiert als

„eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.“¹¹⁷

Nach der Berliner Regelung reicht bereits die Zusammenkunft von **zwei** Personen für die Einstufung als Versammlung.¹¹⁸ Zusätzlich definiert § 2 Abs. 1 S. 2 VersFG BE den Begriff des Aufzugs im Einklang mit der lange etablierten Begriffsverwendung als eine sich fortbewegende Versammlung. Der Zweck der Zusammenkunft, die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung in öffentlichen Angelegenheiten, ist allerdings weiterhin entscheidend, um eine Versammlung von einer bloßen Ansammlung von Menschen oder „Massenpartys“ abzugrenzen.¹¹⁹

Darüber hinaus wird auch der Begriff „öffentlich“ in § 2 Abs. 2 VersFG BE präzisiert. Eine Versammlung ist in diesem Sinne als öffentlich zu betrachten, wenn die Teilnahme nicht auf einen bestimmten Teilnehmer*innenkreis beschränkt ist.¹²⁰

§ 12 VersFG BE – Anzeige- und Veröffentlichungspflicht

§ 12 regelt die Notwendigkeit und die konkreten Modalitäten der Versammlungsanzeige, die als Wissenserklärung an die zuständige Behörde über das Vorhaben einer Versammlung für Versammlungen unter freiem Himmel zu verstehen ist.¹²¹ Damit ersetzt das VersFG BE den Begriff *Versammlungsanmeldung* durch *Versammlungsanzeige*.¹²² Auch wenn eine Anmeldepflicht als zentrales Gewährleistungselement des Art. 8 GG grundsätzlich verboten ist,¹²³ misst die Rechtsprechung der Anzeige eine „unentbehrliche Konkretisierungsfunktion“¹²⁴ zu. Nur so könne sich die Verwaltungsbehörde einen ausreichenden Überblick über die Planung (der anmeldenden Person) verschaffen.¹²⁵ Die Angaben der Anzeigenden bilden die Grundlage für versammlungsbehördliche Entscheidungen und die polizeiliche Einsatzkoordination.

Sofern die Anzeige als reine Wissenserklärung – im Gegensatz zu einer verpflichtenden Anmeldung – verstanden wird, betrachtet das BVerfG die Anzeigepflicht als verfassungsgemäß.¹²⁶

¹¹⁷ BVerfGE 104, 92, 104; BVerfGE 111, 147, 154 f.

¹¹⁸ Dies entspricht der Rechtsprechung des BVerfG, vgl. dazu: Gusy in Huber & Voßkuhle, GG, Art. 8 Rn. 14 ff.

¹¹⁹ Zur Abgrenzung: Kaiser in Dreier-GG-Kommentar, Art. 8 Rn. 27.

¹²⁰ Übereinstimmend mit der Rechtsprechung, z.B.: BVerwG NVwZ 1999, 991, 992.

¹²¹ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 35.

¹²² Dieser Begriff wird im vorliegenden Evaluationsbericht ebenfalls verwendet.

¹²³ Deppenheuer in Maunz & Dürig GG Art. 8 Rn. 167 ff.

¹²⁴ OVG Weimar, Beschluss vom 12. 4. 2002 - 3 EO 261/02 NVwZ-RR 2003, 207, 210.

¹²⁵ Ebd.

¹²⁶ BVerfGE 69, 315, 349 ff. und 357 ff.; Kniesel & Poscher in Liskén & Denninger, J. Versammlungsrecht Rn. 143.

Die Verpflichtung zur Anzeige stellt eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit dar,¹²⁷ die im Falle des Nichteinhaltens als Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 27 Abs. 1 Nr. 1 VersFG BE geahndet werden kann. Laut der Gesetzesbegründung dient die Anzeigepflicht dem Ausgleich der unterschiedlichen Interessenlagen der Akteur*innen und der grundrechtlichen Gewährleistungsaufgabe:

„Einerseits soll im Sinn der grundrechtlich gewährleisteten Autonomie [...] die Freiheit zur Versammlung nur soweit wirklich erforderlich den restriktiven Anforderungen in Form von Rechtspflichten gegenüber der Verwaltung unterliegen; andererseits sind mit öffentlichen Versammlungen [...] regelmäßig Beeinträchtigungen [...] und teilweise auch Gefährdungen [...] verbunden. Die Anzeigepflicht soll es der zuständigen Behörde durch deren rechtzeitige Benachrichtigung ermöglichen, von vornherein die Durchführung der Versammlung – unter abwägender Berücksichtigung von Drittinteressen und Gefährdungen der Rechtsgüter Dritter – zu gewährleisten.“¹²⁸

Gemäß § 12 Abs. 1 VersFG BE besteht die Verpflichtung zur Anzeige von Versammlungen unter freiem Himmel spätestens 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung.¹²⁹ Laut Rechtsprechung des BVerfG ist die 48-Stunden-Frist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, soweit sie der Verwaltung die Möglichkeit gibt, beschränkende Maßnahmen zu erlassen, die bereits mit der Einladung bekanntgegeben werden können; bei einem Versammlungsverbot kann dieses bereits erlassen werden, bevor eine Mobilisierung zur Versammlung erfolgt.¹³⁰ Die Behörde sollte daher diese 48-Stunden-Frist auch bei Bedarf für Nachfragen nutzen. Die Versammlungsanzeige muss gemäß § 12 Abs. 2 VersFG BE den geplanten Ablauf der Versammlung nach Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf, den Namen und die Anschrift sowie Angaben zur Erreichbarkeit der anzeigenden Person und der versammlungsleitenden Person und gegebenenfalls die Anzahl der eingesetzten Ordner*innen (§ 12 Abs. 4 VersFG BE) enthalten. Laut der Gesetzesbegründung handelt es sich hierbei um erforderliche Angaben, um Prozesse „nicht so stark zu bürokratisieren, dass sie auf eine faktische Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit im Interesse einer bloßen Erleichterung der Verwaltungspraxis hinauszulaufen drohen.“¹³¹ Die Anzeigepflicht dient explizit nicht einer hoheitlichen Kontrolle, sondern „soll den Behörden nur die Möglichkeit geben, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Veranstaltenden zu einer ungefährdeten Durchführung der Versammlung das ihnen Mögliche und Gebotene beizutragen.“¹³² Dies kann ebenfalls als konkretisierende Aufgabenzuweisung an

¹²⁷ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 36.

¹²⁸ Ebd.; vgl. auch BVerfGE 69, 315 (350 ff.); BVerwGE 26, 135 (137).

¹²⁹ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 36.

¹³⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.10.1991 - 1 BvR 850/88, juris Rn. 24.

¹³¹ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 36.

¹³² Ebd.

die zuständigen Behörden zur Zusammenarbeit im Sinne des Kooperationsgebotes (§ 4 VersFG BE) verstanden werden. Die Anzeigefrist kann im Falle von Eilversammlungen (§ 12 Abs. 6 VersFG BE) abweichen oder bei Spontanversammlungen (§ 12 Abs. 7 VersFG BE) entfallen. Gemäß § 12 Abs. 8 VersFG BE hat die zuständige Behörde Ort, Zeit und Thema der angezeigten Versammlung, bei Aufzügen auch den Streckenverlauf, zu veröffentlichen. Nähere Modalitäten über den Zeitpunkt der Veröffentlichung sind nicht geregelt.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsprechung von einem idealtypischen Verwaltungsverfahren ausgeht, das in der Praxis teilweise nicht realisiert wird. Wie aus Verfahrensakten hervorgeht, werden Beschränkungs- und Verbotsverfügungen oft nicht innerhalb der 48-Stunden-Frist zwischen Anzeige und Einladung erlassen, sondern erst kurz vor dem Versammlungsbeginn.¹³³ Die von der Rechtsprechung angenommene Verwaltungspraxis existiert insofern faktisch nicht. Dies gilt insbesondere bei größeren Versammlungen, bei denen erst durch die Mobilisierung oder den Adressat*innenkreis relevante Anknüpfungstatsachen für mögliche Beschränkungen entstehen.

Nichtsdestotrotz erscheint die Anzeigepflicht sinnvoll: Sie versetzt die Polizei in die Lage, versammlungsfreundlich zu agieren und eine Durchführung der Versammlung zu ermöglichen. Darüber hinaus kann die Verpflichtung zur Veröffentlichung der angezeigten Versammlungen, etwa über die Berliner Versammlungsdatenbank (VDB), auch zivilgesellschaftliche Protestorganisation unterstützen. Eine zentrale, öffentlich zugängliche Informationsquelle erleichtert nicht nur die Planung möglicher Gegenproteste ohne aufwändige Recherchen, sondern stärkt zugleich die politische Öffentlichkeit im demokratietheoretischen Sinne: Wer den öffentlichen Raum für die eigene Meinungsäußerung beansprucht, muss auch die Möglichkeit der sichtbaren Gegenrede akzeptieren. Transparenz schafft so die Grundlage für pluralistische Auseinandersetzung und verhindert, dass einzelne Akteur*innen den öffentlichen Raum monopolistisch besetzen. Insofern kann die Berliner Praxis – insbesondere mit Blick auf die VDB – als vorbildlich gelten.

6.1.3. Umsetzung der Änderung in der Praxis

Im Rahmen des Forschungsprozesses konnten unterschiedliche Felder identifiziert werden, die in der Praxis auf Umsetzungsschwierigkeiten beziehungsweise Vollzugsdefizite hindeuten: Unter rechtlichen Gesichtspunkten betrifft dies die Abgrenzung zwischen Versammlungen und Veranstaltungen. Vollzugsprobleme zeigen sich im Zusammenhang mit der Einordnung als Versammlung und beim polizeilichen Umgang mit nicht angezeigten Versammlungen.

¹³³ Exemplarisch Verfahrensakte h; Verfahrensakte j.

Auch bei der Betrachtung des Prozesses zur Versammlungsanzeige konnten Verbesserungspotenziale identifiziert werden, insbesondere bei der Online-Anzeige. Darüber hinaus deuten sich aus polizeilicher Perspektive Herausforderungen bei der Veröffentlichungspflicht an.

Abgrenzung von Versammlungen und Veranstaltungen

Im Rahmen der Evaluation zeigte sich, dass die Unterscheidung zwischen „Versammlungen“ und „Veranstaltungen“ die Praxis vor Abgrenzungsschwierigkeiten stellt. Insbesondere bei größeren öffentlichen Ereignissen wie zum Beispiel „Rave the Planet“ sowie bei sogenannten „Fanmärschen“ im Fußballkontext kommt es regelmäßig zu rechtlichen Unsicherheiten bei der Einstufung als Versammlung oder Veranstaltung. Der 2001 in der Loveparade-Entscheidung vom BVerfG etablierte Versammlungsbegriff umfasst keine rein unterhaltenden oder kommerziellen Veranstaltungen. Schwierigkeiten bereiten dagegen gemischte Veranstaltungen, die auch Elemente öffentlicher Meinungsbildung enthalten. „Tanzveranstaltungen“ beispielsweise können unter den Schutzbereich von Art. 8 GG fallen, sofern Musik und Tanz als „Mittel zur kommunikativen Entfaltung mit dem Ziel eingesetzt werden, auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken.“¹³⁴ Ferner führte das BVerfG in seinem Beschluss von 2001 aus:

„Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, die rechtliche Beurteilung danach zu richten, ob die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist oder ob der Spaß-, Tanz- oder Unterhaltungszweck im Vordergrund steht. Bleiben Zweifel, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird.“¹³⁵

Die diesbezüglichen Regelungen des VersFG BE werden hierfür insbesondere aus polizeilicher Sicht als nicht ausreichend eingeschätzt, was folgendes Zitat verdeutlicht:

„Diese Abwägung zwischen Versammlung und Veranstaltung finde ich enorm schwierig. Und zumindest haben wir dazu, glaube ich, momentan nicht die Instrumente in der Hand, um da eine Entscheidung herbeizuführen.“¹³⁶

Hieraus lässt sich der Bedarf ableiten, sowohl Versammlungen als auch Veranstaltungen gesetzlich zu regeln, um den Anwender*innen ein entsprechendes Instrument an die Hand zu geben und die Handlungssicherheit zu erhöhen. Versammlungen sind nunmehr im VersFG BE eigenständig geregelt, während ein angekündigtes

¹³⁴ BVerfGE, Beschluss vom 12. Juli 2001, 1 BvQ 28/01 - 1 BvQ 30/01, juris Rn. 24.

¹³⁵ Ebd., juris Rn. 29; so auch zum Gesamtgepräge: BVerwGE 129, 42, Urteil vom 16.05.2007, BVerwG 6 C 23/06, BVerwGE 129, 42; aufgegriffen auch von: BVerfG, Beschluss vom 27. Oktober 2016 – 1 BvR 458/10, juris Rn. 110 ff, BVerfGE 143, 161.

¹³⁶ Interview_Behördliche Perspektive_d: 122.

Gesetz zur Veranstaltungssicherheit bisher noch nicht verabschiedet wurde. Aus polizeilicher Sicht wird daher ein deutliches Interesse an der Schaffung einer rechtlichen Grundlage, die das Vorhalten eines Sicherheitskonzepts durch die Veranstalter*innen regeln müsste, artikuliert:

„Ja, das ist das Veranstaltungssicherheitsgesetz, aber soweit ich den Entwurf kenne, hätte ich ein großes Interesse daran, dass es ein solches gibt. Das regelt vorrangig die Rechte und Pflichten des Veranstalters zu den Fragen Sicherheitskonzepte, Gefahrenprognose, was muss er bringen? Das regelt nicht Kompetenzen des Vollzuges zum Umgang mit bestimmten Dingen. Das würde da aus meiner Sicht nicht hineingehören und deswegen steht es bisher nicht darin. Es würde die Lücke aus meiner Sicht nicht schließen, wenn man es lässt, wie es aktuell ist.“¹³⁷

Zwischenfazit:

Die derzeitige Fassung des § 2 VersFG BE gibt im Wesentlichen den Stand der Verfassungsrechtsprechung wieder, bietet jedoch keine Lösungsangebote für verbleibende Abgrenzungsfragen. Eine Regelung, die Abgrenzungskriterien definiert, kann zur rechtssicheren Abgrenzung von Veranstaltungen und Versammlungen beitragen. Hierbei erscheint insbesondere das Kriterium der kommerziellen Gewinnerzielungsabsicht als relevant. In Weiterführung der in der Loveparade-Entscheidung vom BVerfG dargestellten Abgrenzungskriterien kommt es neben dem kommunikativen Aspekt auch auf die Frage der Kommerzialität von Veranstaltungen an. Veranstaltungen, die keinen kommunikativen Zweck verfolgen, sondern in ihrer Zielsetzung auf die Erwirtschaftung privatrechtlicher Gewinne angelegt sind, sind in der Regel als Veranstaltungen einzustufen. Bei gemischten Veranstaltungen, die sowohl Elemente der öffentlichen Meinungsbildung als auch wirtschaftliche Ziele aufweisen, kann das Selbstverständnis der veranstaltenden Person als zusätzliches Abgrenzungskriterium herangezogen werden. Wird die Veranstaltung von nicht-kommerziellen oder gemeinnützigen Gruppen organisiert, spricht dies eher für die Einstufung als Versammlung. Privatwirtschaftlich organisierte Veranstaltungen, deren Einnahmen über die bloße Kostendeckung hinausgehen, dienen vorrangig der Gewinnerzielung und sind daher in der Regel nicht als Versammlungen zu werten. Maßgeblich für die Einschätzung, ob der Fokus auf Partizipation an der öffentlichen Meinungsbildung liegt, ist nach dem BVerfG das Selbstverständnis der Beteiligten. Dies könnte auch in Kontext Einschätzung der (nicht-)Kommerzialität relevant sein.¹³⁸ Darüber hinaus besteht in diesem Kontext der Bedarf nach einer gesetzlichen Grundlage für Veranstaltungen im Rahmen eines eigenen Gesetzes.¹³⁹

¹³⁷ Interview_Behördliche Perspektive_i: 16.

¹³⁸ Kniesel & Poscher in Liskan & Denninger, J. Versammlungsrecht Rn. 57.

¹³⁹ Gemeint ist hier das für Berlin geplante Veranstaltungssicherheitsgesetz.

Analoge Anwendung des Bundesversammlungsgesetzes

Das VersFG BE geht sichtlich – wie auch das VersammlG – von einer Differenzierung zwischen Versammlungen und Veranstaltungen aus. Das wird besonders deutlich, wenn es den Regelungsbereich konsequent und rechtlich zutreffend auf Versammlungen beschränkt und nicht auf „öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel“ ausweitet. Da es in Berlin bisher kein Gesetz für die Regelung von Veranstaltungen gibt, führt die konsequente Beschränkung des Anwendungsbereichs ausschließlich auf Versammlungen dazu, dass öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel, für die zuvor das Versammlungsgesetz des Bundes teilweise Regelungen traf (vgl. § 17a VersammlG), nicht vom VersFG BE erfasst sind:

„[D]as gesamte Veranstaltungsgeschehen [wurde] damit nicht mehr geregelt [...]. Wir regeln im Versammlungsfreiheitsgesetz Versammlungen, und zwar öffentlich unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen. Aber all das, was das alte Versammlungsrecht des Bundes [bisher geregelt hat], die Veranstaltungsseite, war nicht mehr mit dabei.“¹⁴⁰

In der Folge wird in Berlin seit Inkrafttreten des VersFG BE bei bestimmten Großveranstaltungen nach wie vor das Bundesversammlungsgesetz (analog) angewendet, das auch „öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel“ in den Anwendungsbereich einiger Regelungen einbezog, wobei die analoge Anwendung von den Rechtsanwender*innen als unbefriedigend und implizit rechtswidrig eingeschätzt wird:

„Das Rechtskonstrukt, das wir seitdem bedienen, ist ein interessantes, nach dem Motto, da erscheint eine Regelungslücke. Das soll heißen, Berlin hat von der Kompetenz keinen Gebrauch gemacht. Deshalb greifen wir bei Veranstaltungen auf das alte Versammlungsgesetz des Bundes zurück, um diese Lücke zu schließen. Das finde ich sehr interessant und ehrlich gesagt unbefriedigend. Ich warte darauf, dass es Klagen gibt und es dazu ein Urteil gibt, ob das tragfähig ist. Diese Rechtsmeinung ist in der Verwaltung und darüber hinaus so transportiert und verschriftlicht worden und ist unser aktueller Stand im Umgang mit den Dingen da.“¹⁴¹

In der Tat setzt eine analoge Anwendung des Bundesversammlungsgesetzes eine unbeabsichtigte Regelungslücke voraus. Die Nichtregelung von Veranstaltungen in einem Versammlungsgesetz ist jedoch nicht unbeabsichtigt, sondern bewusst. Vielmehr war die Regelung von Veranstaltungen in einem Versammlungsgesetz des Bundes schon aufgrund der Kompetenzregelungen systemwidrig.¹⁴² Es besteht auch kein Bedarf für eine analoge Anwendung, denn hier ist das allgemeine Polizeirecht einschlägig. Eine Regelungslücke besteht insoweit nicht. Soweit über eine analoge

¹⁴⁰ Interview_Behördliche Perspektive_i: 14.

¹⁴¹ Ebd.: 14.

¹⁴² Kunert & Bernsmann, NSTz 1989, S. 452 f.; Lembke in Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 17a Rn. 24 ff.

Anwendung des Bundesrechts vermeintliche Strafbarkeitslücken vermieden werden sollen, gilt hier das Analogieverbot, Art. 103 Abs. 2 GG, § 1 StGB. Dies sehen auch gewichtige Stimmen der Literatur:

*„Die in §§ 17 a, 27 Abs. 2, 29 Abs. 1 Nr. 1 a VersammlG statuierten straf- bzw. bußgeldbewehrten Schutzwaffen- und Vermummungsverbote stehen nicht im Einklang mit verfassungsrechtlichen Vorgaben und bedürfen dringend der Revision. Sie greifen rechtsförmig und faktisch in die Versammlungsfreiheit ein, ohne verfassungsrechtlich gerechtfertigt zu sein. **Die Regelungen in § 17 a VersammlG genügen in weiten Teilen weder Bestimmtheitsgebot noch Verhältnismäßigkeitsprinzip; die Anwendung dieser sanktionsbewehrten Norm entfaltet abschreckende Wirkung in Bezug auf die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit und verfehlt weitere grundrechtliche Anforderungen. Der Erhalt der Anwendbarkeit von § 17 a VersammlG durch verfassungskonforme Auslegung und Anwendung ist auch bei großzügigem Verständnis nicht vollumfänglich möglich.**“¹⁴³*

Besonders auffällig ist diese Problematik im Kontext von Fußballspielen, bei denen trotz der neuen gesetzlichen Regelungen weiterhin standardmäßig das alte Bundesversammlungsgesetz zur Anwendung kommt. Dies betrifft insbesondere sogenannte Fanmärsche – organisierte oder spontane Zusammentreffen von Fußballfans, die oft an Spieltagen in großer Zahl von einem Treffpunkt zum Stadion ziehen. Diese Märsche sind häufig von gemeinschaftlichen Ausdrucksformen wie Gesängen, Transparenten oder Choreografien begleitet, die nicht selten auch sportpolitische oder gesellschaftskritische Botschaften enthalten. Trotz dieser Merkmale werden derartige Fanversammlungen von den Behörden nicht als Versammlungen im Sinne des neuen Versammlungsfreiheitsgesetzes anerkannt.¹⁴⁴ Stattdessen erfolgt die rechtliche Einordnung jedoch meistens als Veranstaltung und diese wird im Sinne der beschriebenen Logik als Veranstaltung behandelt, auf die das VersammlG analog angewandt wird.

Das pauschale Absprechen des Versammlungscharakters für Fanmärsche ist kritisch zu bewerten. Ähnlich wie bei anderen Großveranstaltungen ist der Versammlungscharakter immer dann anzunehmen, wenn Fanmärsche auch auf die öffentliche Meinungsbildung ausgerichtet sind, zum Beispiel wenn politische Inhalte und Zielsetzungen oder Anliegen der Fans kommuniziert werden (zum Beispiel erhöhte Ticketpreise oder vereinspolitische Anliegen):¹⁴⁵

¹⁴³ Lembke in Ridder, Breitbach & Deiseroth, § 17a Rn. 25 ff.; Dürig-Friedl in Dürig-Friedl & Enders, § 17a Rn. 7; Lux in Peters & Janz VersammlungsR-HdB, D. Die bundesgesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts Rn. 88.

¹⁴⁴ So auch: OLG Oldenburg, Beschluss vom 16.9.2015 – 2 Ss (OWi) 163/15, NJW 2016, 887; Trurnit, NVwZ 2016, S. 874; Brenneisen, 2019, S. 386.

¹⁴⁵ Kniesel & Poscher in Liskan & Denninger, Versammlungsrecht Rn. 57.

„[B]ei fast jedem Spiel und fast jedem Stadion sieht man Transparente, die hochgehen. Da sind sehr, sehr oft politische und lokalpolitische Forderungen. Zuletzt hatten wir bei [Fußballverein] ein Spruchband, da ging es um den Erhalt der Fanprojekte. Das ist meines Erachtens nach auch sehr politisch. Die Fanprojekte werden vom Land Berlin betrieben. Das ist nicht nur ein komplett unpolitischer Raum. Es ist natürlich eine Frage der Definition, ab wann etwas politisch ist. Ganz viele Fans laufen auch mit T-Shirts mit Forderungen wie 50+1 erhalten herum. Da geht es um die Beteiligung eines Vereins und ob ein Investor mehr als 50 Prozent der Teile besitzen darf. Das ist alles eigentlich schon politisch. Insofern kann man mit Fug und Recht behaupten, dass da immer auch ein bisschen Politik dabei ist.“¹⁴⁶

Insofern sollte die Frage des Versammlungscharakters bei Fanmärschen im Einzelfall geprüft und eine Abwägung getroffen werden, ob der kommunikative Aspekt der öffentlichen Meinungsbildung überwiegt. Unsere empirischen Erkenntnisse legen nahe, dass die Anwendung des Bundesrechts primär erfolgt, um eine in bestimmter Weise praktischere Handhabe zu gewährleisten, die das in Berlin nicht mehr geltende Bundesversammlungsgesetz aus Perspektive der Polizei beziehungsweise der Staatsanwaltschaft aufweist. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Generalstaatsanwaltschaft eine entsprechende Anordnung zum Vorgehen in Fußballkontexten erlassen hat.

Eine analoge Anwendung von Straftatbeständen aus dem alten Bundesversammlungsgesetz käme aufgrund des strafrechtlichen Analogieverbots (Art. 103 Abs. 2 GG) ohnehin nicht in Betracht, sodass sich diese Praxis als verfassungswidrig erweist.

Zwischenfazit:

Die Frage, ob Fanmärsche Versammlungen i.S. von § 2 VersFG BE sind, führt in der Praxis zu Unsicherheiten. Für den praktischen Vollzug sollte klargestellt werden, dass diese im Zweifel der öffentlichen Meinungsbildung dienen und daher in der Regel als Versammlungen zu behandeln sind. Unser Datenmaterial deutet hier auf Vollzugsdefizite hin, weil die Regelungen des VersFG BE nicht angewandt werden. Gesetzgeberischer Nachschärfungsbedarf besteht an dieser Stelle nicht, da es sich um ein Vollzugsdefizit beziehungsweise um eine rechtlich nicht gerechtfertigte Anwendung des alten Versammlungsgesetzes des Bundes handelt.

Vollzugsprobleme beim Umgang mit nicht angezeigten Versammlungen

Im Rahmen der empirischen Forschung zeigte sich, dass nicht angezeigte Versammlungen in der polizeilichen Praxis sehr unterschiedlich behandelt werden. Das Spektrum reicht von einem idealtypischen, grundrechtskonformen Vorgehen bis Praktiken, die faktisch die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit verhindern.

¹⁴⁶ Interview_Rechtliche Perspektive_e: 23-24.

Ein prominentes Anwendungsbeispiel in den letzten Jahren sind u.a. nicht angezeigte, teils öffentlich angekündigte Versammlungen im Kontext der Klimabewegung in Form von Straßenblockaden – also Protestaktionen auf öffentlichen Straßen sowie Autobahnen. Teilnehmende berichteten von einer großen Bandbreite polizeilicher Reaktionen: Diese reichten vom Anerkennen der Straßenblockade als Versammlung¹⁴⁷ inklusive deren Durchführung, über das Verbot des Betretens der Straße¹⁴⁸ bis hin zum sofortigen Unterbinden der Handlungen der Versammlungsteilnehmenden¹⁴⁹. Ein*e Teilnehmer*in beschrieb dies folgendermaßen:

„Der große Unterschied ist, dass die Polizei schon vor Ort ist und versucht, die Versammlung zu unterbinden, bevor sie stattfinden kann. Man steht fünf Minuten, bevor es losgehen soll, herum. Man kündigt an, um 12:00 Uhr wird die Straße blockiert. Fünf Minuten vorher kommt man an und wird sofort durchsucht. Sobald man ankommt, wird alles abgesperrt. Man kommt nicht herein oder wird in dem Moment, in dem man auf die Straße geht, heruntergezogen. Da die Polizei schon da ist, greifen sie direkt ein.“¹⁵⁰

Die Schilderungen der Teilnehmenden über die Reaktionen der handelnden Polizeibeamt*innen „[a]uf einer Straße zu sitzen und sich festzukleben, sei eine Nötigung“¹⁵¹, sodass „gewaltvoller Protest“¹⁵² unterbunden werden müsse, deuten auf die Unkenntnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁵³ zu Straßenblockaden hin, wonach auch

„solche Zusammenkünfte, bei denen die Versammlungsfreiheit zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe in Anspruch genommen wird [und] vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht verbalen Ausdrucksformen, darunter auch Sitzblockaden“¹⁵⁴

umfasst sind und eine pauschale Strafbarkeit wegen Nötigung ausscheidet,¹⁵⁵ zumindest jedoch nicht die „Friedlichkeit“ berührt, sodass der Schutzbereich des Art. 8 GG eröffnet ist, denn

¹⁴⁷ Interview_Versammlungsperspektive_a: 75.

¹⁴⁸ Ebd.: 70.

¹⁴⁹ Ebd.: 59.

¹⁵⁰ Ebd.: 74; 79.

¹⁵¹ Ebd.: 21.

¹⁵² Ebd.

¹⁵³ BVerfG, Beschluss vom 07.03.2011 - 1 BVR 388/05, BVerfGK 18, 365.

¹⁵⁴ Ebd.

¹⁵⁵ Jedoch ist dies in der Rechtsprechung immer noch umstritten und so kann innerhalb von zwei Tagen ein Amtsgericht zu zwei unterschiedlichen Entscheidungen gelangen; die Strafbarkeit ausschließend: AG Freiburg, Urteil vom 21. November 2022 - 24 Cs 450 Js 18098/22; die Strafbarkeit bejahend: AG Freiburg, Urteil vom 22. November 2022 - 28 Cs 450 Js 23773/22. Eine Übersicht findet sich bei: Rath, LTO 2023.

„[e]ine Versammlung verliert den Schutz des Art. 8 GG grundsätzlich [nur] bei kollektiver Unfriedlichkeit. Unfriedlich ist danach eine Versammlung, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, nicht aber schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt, seien diese auch gewollt und nicht nur in Kauf genommen.“¹⁵⁶

Unfriedlichkeit liegt folglich erst dann vor, wenn es bei der Protestform zu Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen gekommen ist und die Versammlung hierüber insgesamt einen durch Aggressionen geprägten unfriedlichen Charakter gewonnen hat. Dies ist bei Sitzblockaden in der Regel nicht der Fall. Auch unangemeldete Sitzblockaden werden vom EGMR bei der Anwendung des Art. 11 EMRK als friedliche Versammlungen angesehen.¹⁵⁷

Sozialwissenschaftlich und historisch betrachtet sind auf Reibung und Konflikt ausgerichtete Massenereignisse in Form von Protesten nicht ungewöhnlich.¹⁵⁸ Rechtlich betrachtet ist die Friedlichkeit und Waffenlosigkeit der Versammlung allerdings eine Voraussetzung für die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 8 GG.¹⁵⁹ Dabei ist Friedlichkeit weit zu verstehen. Gewalt muss sich explizit gegen Personen oder Sachen richten und die Unfriedlichkeit wird am Gewicht der betroffenen Rechtsgüter bemessen.¹⁶⁰ Am strikt verstandenen antithetischen Begriffspaar von Gewalt und Friedlichkeit wird in der Literatur immer mehr Kritik laut. So wird von Akbarian in Bezug auf Sitzblockaden beispielsweise argumentiert, dass das „In-Stellung-Bringen des eigenen Körpers“ eine Art Verletzlichkeit offenbart, die – wenn sie für politische Kommunikation eingesetzt wird – von Gerichten als Gewalt interpretiert und untersagt wird, was möglicherweise nicht jedem individuellen Einzelfall in der Anwendung gerecht wird.¹⁶¹ Bei Straßenblockaden ist die Herstellung der praktischen Konkordanz zwischen der Versammlungsfreiheit und den Rechten derjenigen, die durch eine Blockade beeinträchtigt werden, von besonderer Relevanz. Die Schilderungen deuten darauf hin, dass diese Konkordanz nicht immer gelingt. Teilnehmende haben allerdings beobachtet, dass der polizeiliche Umgang mit Blockadeaktionen der „Letzten Generation“ ab einem bestimmten Zeitpunkt gleichförmiger wurde:

„Irgendwann hat jeder Abschnitt eine grundlegende Schulung bekommen. Falls eine Blockade bei euch stattfindet, ist hier ein Skript. Ihr erkennt die Versammlung an. Dann beschränkt ihr sie. Ihr löst sie auf. Ihr räumt die Leute. Dann seid ihr fertig, Damit ist es in der strafrechtlichen

¹⁵⁶ Vgl. BVerfGE 73, 206, 248; 104, 92, 106; Gusy in Huber & Voßkuhle, GG, Art. 8 Rn. 22 ff.

¹⁵⁷ EKMR v. 6.3.1989, 13235/87 (W.M. und H.O./Deutschland); 13079/87 (G./Deutschland); 13389/87 (Schiefer/Deutschland); 13858/88 (C.S./Deutschland); Zustimmend: Deiseroth/Kutscha in Ridder/Breitbach/Deiseroth, Art. 8 GG Rn. 161.

¹⁵⁸ Wihl, ZPTh 2023, S. 85, 92.

¹⁵⁹ Kaiser in Dreier-GG-Kommentar, Art. 8 Rn. 42.

¹⁶⁰ Ebd.

¹⁶¹ Akbarian, 2023, S. 239, 247, 255.

Nachbearbeitung deutlich leichter. Dann ist auch alles in den Ermittlungsakten sauber aufgezeichnet. Zu dem Zeitpunkt wurde die Versammlung beschränkt. Dann wurde sie aufgelöst. [...] Ich vermute, es gab einmal ein Training von oben oder so etwas.“¹⁶²

Dieses Beispiel deutet darauf hin, dass konfrontativere Protestformen besondere Gefahr laufen, entgegen der insofern klaren Regeln des VersFG BE, nicht als Versammlungen anerkannt zu werden.

Im Rahmen einer Versammlung, die sowohl Gegenstand der Verfahrensaktenanalyse als auch einer Beobachtung wurde, konnte demgegenüber ein idealtypischer Verlauf nachgezeichnet werden: In diesem Fall begaben sich Versammlungsteilnehmende einer als Kundgebung an einem öffentlichen Platz angezeigten Versammlung schlagartig zu einer Brücke und ließen sich auf der Fahrbahn nieder. Diese Ansammlung wurde „aufgrund der Umstände (Zeigen von Transparenten, Skandieren von Sprechchören, usw.)“ als Versammlung betrachtet, woraufhin die Fahrbahn als Versammlungsort anerkannt, aber die Nutzungsdauer auf eine Stunde beschränkt, was per Lautsprecherdurchsagen bekanntgegeben wurde.¹⁶³ In einer anderen Versammlung konnte jedoch beobachtet werden, dass eine nicht angezeigte Sitzblockade ohne vorherige Kommunikation unter sofortiger Anwendung von körperlicher Gewalt unterbunden wurde.¹⁶⁴

Zwischenfazit:

Die festgestellten Vollzugsdefizite im Umgang mit Straßenblockaden offenbaren, dass Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts teilweise nicht korrekt umgesetzt werden. Dieser Umstand ist insofern überraschend, als es sich bei Straßenblockaden nicht um eine neue Protestform handelt. Vielmehr ergingen die grundlegenden verfassungsgerichtlichen Entscheidungen hierzu bereits in den 1980er Jahren. Der Umgang mit konfrontativen Protestformen sowie mit nicht angezeigten Versammlungen schöpft in Berlin offenbar noch nicht alle Potenziale aus, um die vom BVerfG aufgezeigten Wege zu einer grundrechtsfördernden Anwendung des Versammlungsrechts umzusetzen. Dieser Aspekt bedürfte allerdings weiterer Forschung, da sich die teilnehmenden Beobachtungen und die Auswahl der Verfahrensakten im Rahmen der Evaluation im Wesentlichen auf angezeigte Versammlungen bezogen. Die Selbstkontrolle der Verwaltung sollte durch Begründungspflichten in den Fällen erhöht werden, in denen Ansammlungen nicht als Versammlung im rechtlichen Sinne anerkannt werden, was den Betroffenen auch die Möglichkeit bietet, ihre Chancen auf Rechtsschutz abzuschätzen. Darüber hinaus sollten Prozessabläufe etabliert werden, die bei Auftreten neuer Protestformen eine rechtskonforme

¹⁶² Interview_Versammlungsperspektive_a: 133.

¹⁶³ Verfahrensakte_c.

¹⁶⁴ Verfahrensakte_s; Verfahrensakte_r; Verfahrensakte_i.

Handlungspraxis der Polizei sicherstellen und den handelnden Polizeibeamt*innen Rechtssicherheit vermitteln.

Vor dem Hintergrund, dass auch Eil- und Spontanversammlungen vom Grundrechtsschutz erfasst werden, erscheint es angezeigt, die entsprechenden Regelungen und Legaldefinitionen, die in § 12 VersFG enthalten sind, herauszulösen und in den Anwendungsbereich des § 2 VersFG zu überführen.

Vollzugsprobleme im Zusammenhang mit dem Prozess der Versammlungsanzeige

Auch im Zusammenhang mit der Versammlungsanzeige zeigen sich Vollzugsprobleme, die bei der Betrachtung des Prozesses deutlich werden. Die Versammlungsanzeige kann auf unterschiedliche Weise erfolgen: Laut Internetpräsenz der Versammlungsbehörde kann eine Versammlungsanzeige über die sogenannte Internetwache¹⁶⁵ der Polizei Berlin gestellt sowie per Post oder Fax übersandt werden. Auch eine persönliche Versammlungsanzeige ist möglich. Die Versammlungsanzeige erfolgt überwiegend durch die Nutzung der Internetwache, bei der die anzeigende Person ausschließlich in deutscher Sprache im Browser durch die Dateneingabe geleitet wird.

Der Internetauftritt der Versammlungsbehörde¹⁶⁶ gibt den Gesetzestext des Art. 8 GG wieder und enthält einen Hinweis auf die Geltung des VersFG BE, das über eine Verlinkung aufgerufen werden kann. Darüber hinaus enthält die Seite eine Verlinkung zur Versammlungsdatenbank. Außerdem wird auf die Anzeigepflicht hingewiesen (§ 12 VersFG BE). Die Versammlungsbehörde stellt online ein Formular zur Versammlungsanzeige ausschließlich in deutscher Sprache im .docx-Format zum Download bereit. Darüber hinaus informiert die Seite über die Zuständigkeiten für Versammlungen in befriedeten Bezirken und stellt entsprechende Links für die Anzeige von Versammlungen in befriedeten Bezirken der Bundesorgane zur Verfügung.

Die Möglichkeit der Versammlungsanzeige über das Internetportal der Polizei ermöglicht ein niedrigschwelliges Anzeigen der Versammlung ohne potenzielle bürokratische Hürden. Auch die Bereitstellung eines Formulars für die Versammlungsanzeige sowie die Hinweise für die Durchführung von Versammlungen sind nützliche Ressourcen, die den Anmeldeprozess, besonders für Personen, die mit der Materie weniger vertraut sind, vereinfachen können. Die Möglichkeit der digitalen Versammlungsanzeige wird von den von uns befragten Personen – sowohl innerhalb der Polizei als auch von anzeigenden Personen – als versammlungsfreundlich bewertet. Personen, die zum ersten Mal eine Versammlung anzeigen, benötigen bei der

¹⁶⁵ Internetwache Polizei Berlin, abrufbar unter: <https://www.internetwache-polizei-berlin.de/index.start.html>.

¹⁶⁶ Polizei Berlin – Versammlungsbehörde, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/polizei/service/versammlungsbehoerde/>.

Versammlungsanzeige jedoch oftmals Unterstützung.¹⁶⁷

Darüber hinaus fällt auf, dass der Internetauftritt von einer komplexen Sprache geprägt ist, die zahlreiche juristische Fachbegriffe verwendet beziehungsweise sich auf die Wiedergabe von Normen beschränkt, ohne den Inhalt dieser Abschnitte laienverständlich zu erklären. Eine barrierefreie Darstellung der Inhalte in einfacher Sprache, wie sie in § 7 Onlinezugangsgesetz i.V. mit § 4 Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung auch für Landesbehörden vorgeschrieben ist, fehlt bisher. Zudem fehlen Hinweise zur praktischen Bedeutung und Konsequenzen der wiedergegebenen Vorschriften. Grundsätzlich wird die Versammlungsfreiheit als Grundrecht hervorgehoben, doch ein erheblicher Teil der Ausführungen beschäftigt sich mit möglichen Einschränkungen und Verboten. Diese Fokusverlagerung auf Verbote und Pflichten könnte dazu beitragen, dass Versammlungen eher als potenzielle Gefahr wahrgenommen werden, anstatt die positiven Aspekte der öffentlichen Meinungsbildung hervorzuheben, insbesondere ihre Bedeutung für die Demokratie. Die Ausgestaltung der Inhalte betont die Pflichten, Verbote und mögliche Sanktionen, was insbesondere bei der Betrachtung des Hinweisblattes deutlich wird. Die Versammlungsfreiheit wird somit durch die Linse des potenziellen Regelbruchs und der Störung betrachtet, wobei der sprachliche Ton formal und technokratisch geprägt ist und damit wiederum impliziert, dass Versammlungen weniger als Ausdruck von kollektiver Meinungskundgabe und Beitrag zur demokratischen Partizipation, sondern eher als regulierbare Ereignisse mit Risikoaspekten wahrgenommen werden. Eine solche risikofokussierte Darstellung könnte Menschen davon abhalten, vom Recht auf Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen. Eine Person mit Versammlungsanzeige- und -leitungserfahrung kommentiert dies mit folgenden Worten:

„Falls man im nächsten Schritt vielleicht noch zu dem Punkt kommt: ‚Leute, freut euch, wenn [Menschen] ihr Grundrecht wahrnehmen und legt ihnen keine Steine in den Weg.‘ Das wäre natürlich die Königsdisziplin.“¹⁶⁸

Formulare und Internetpräsenz stehen ausschließlich in deutscher Sprache zur Verfügung. Die Versammlungsfreiheit ist in Art. 26 der Verfassung von Berlin und in § 1 VersFG BE als Grundrecht ausgestaltet, das für alle Menschen gilt. Gerade in Berlin als international ausgerichteter Stadt kann nicht von allen Menschen erwartet werden, dass sie rechtlich konnotierte Vorgänge in deutscher Amtssprache verstehen; eine faktische Diskriminierung aufgrund der Sprache ist zu vermeiden.¹⁶⁹ Die starke Fokussierung auf Online-Angebote führt zudem zu Diskriminierungsrisiken für Menschen mit geringer Literalität (fehlende oder begrenzte Lese- und Schreibkompetenz). Hier ist darauf zu achten, dass diese Menschen nicht faktisch vom Gebrauch

¹⁶⁷ Interview_Versammlungsperspektive_d: 46.

¹⁶⁸ Interview_Versammlungsperspektive_c: 83.

¹⁶⁹ Arndt & Riedelsheimer, KJ 2024, S. 390.

der Versammlungsfreiheit ausgeschlossen werden.¹⁷⁰ In der aktuellen Ausgestaltung der Versammlungsanzeige in technokratischem Deutsch kann nicht zufriedenstellend sichergestellt werden, dass es allen Menschen gleichermaßen ermöglicht wird, ihre Versammlungen anzuzeigen und damit auch ihre Versammlungsfreiheit wahrzunehmen.

Ein weiteres Problem, das einige Anzeigende schildern, betrifft den Umgang mit ihren personenbezogenen Daten.¹⁷¹ So beklagt eine anzeigende Person die Weitergabe der personenbezogenen Daten an die Presse und verweist dabei auf eine Abschreckungswirkung und ein wahrgenommenes Beschwerdemachtgefälle.¹⁷² Auch in der teilnehmenden Beobachtung eines Kooperationsgesprächs konnten wir wahrnehmen, wie personenbezogene Daten einer der anzeigenden Person eines Gegenprotests durch die Polizei frei besprochen wurden.¹⁷³

Zwischenfazit:

Verbesserungspotenziale beim Prozess der Versammlungsanzeige liegen in der Verwendung einer allgemein verständlichen Sprache, die eine Versammlungsanzeige auch ohne juristische Vorbildung ermöglicht. Eine versammlungsfreundlichere und für Diskriminierungsrisiken sensible Ausgestaltung lässt sich durch das Bereitstellen von Informationen in den in Berlin verbreiteten Sprachen erreichen. Darüber hinaus können Checklisten, praktische Beispiele oder FAQs sowie das schrittweise Erklären der Prozeduren dazu beitragen, unerfahrene Personen beim Prozess der Versammlungsanzeige zu unterstützen. Außerdem ist im Sinne einer diskriminierungsfreien Prozessgestaltung darauf zu achten, dass dieser Prozess barrierefrei auszugestaltet ist. Die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes sollten zügig umgesetzt werden. Weiterhin sind datenschutzrechtliche Vorschriften zwingend einzuhalten.

Umsetzungsfragen im Zusammenhang mit der Veröffentlichungspflicht

Die Veröffentlichungspflicht wird seitens der befragten versammlungsanzeigenden und -leitenden Personen als Vorteil für die Organisation von Versammlungen und insgesamt positiv bewertet.¹⁷⁴ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine wahrgenommene „Geheimnistuerei“¹⁷⁵ durch die Veröffentlichung von Wegstrecken beendet wurde. Dieser Umstand erleichtert die Planung und Organisation von Versammlungen, die als Gegenprotest zur Ausgangsversammlung angezeigt werden.

¹⁷⁰ Hunold et al., 2025.

¹⁷¹ Interview_Versammlungsperspektive_b: 8; 10.

¹⁷² Interview_Versammlungsperspektive_d: 124.

¹⁷³ Beobachtungsprotokoll_i.

¹⁷⁴ Interview_Versammlungsperspektive_b: 19.

¹⁷⁵ Interview_Versammlungsperspektive_c: 7.

Aus Perspektive der Polizei resultieren aus der Veröffentlichungspflicht wiederum taktische Erfordernisse im Kontext von Versammlungen mit Gegenprotest, zum Beispiel bei sogenannten Rechts-Links-Lagen. Die Bekanntgabe der Wegstrecken stelle hierbei eine einsatztaktische Herausforderung dar, da Gegenproteste nun mehr Zeit hätten, „Störungen“¹⁷⁶ vorzubereiten, was mit organisatorischem Mehraufwand¹⁷⁷ verbunden sei. Gleichzeitig wird konstatiert, dass sich das einsatztaktische Vorgehen mittlerweile diesem Umstand angepasst hat.¹⁷⁸ Zum Teil wird kritisch angemerkt, dass die Veröffentlichungspflicht auch einen einschränkenden Charakter aufweisen könne, zum Beispiel im Rahmen gewerkschaftlicher Versammlungen wie Streiks oder Versammlungen vor Botschaften. Die Veröffentlichungspflicht könne dazu führen, dass sich Unternehmen auf angezeigte Streiks vorbereiten können, sodass das Versammlungsziel ins Leere läuft.¹⁷⁹

Zwischenfazit:

Der in § 12 Abs. 8 VersFG BE enthaltene Transparenzgedanke ist im Lichte der Versammlungsfreiheit grundsätzlich positiv zu bewerten, sodass momentan keine gesetzliche Änderung zu empfehlen ist. Hinsichtlich der geschilderten Fallkonstellationen, insbesondere in Kontexten des Arbeitskampfes, erscheint es jedoch angezeigt, zu eruieren, inwiefern die Veröffentlichungspflicht Streikmaßnahmen tatsächlich konterkarieren könnte. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang eine entsprechende Ausnahmeregel von der Veröffentlichungspflicht. Inwiefern ein entsprechender Bedarf besteht, lässt sich aufgrund unserer Evaluationserkenntnisse nicht abschließend beurteilen.

¹⁷⁶ Interview_Behördliche Perspektive_e: 201.

¹⁷⁷ Interview_Behördliche Perspektive_k: 8.

¹⁷⁸ Ebd.

¹⁷⁹ Ebd.: 32-33.

6.1.4. Übersicht der Positionen nach Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Abgrenzung von Versammlungen und Veranstaltungen	<ul style="list-style-type: none"> • Bedarf nach gesetzlicher Regelung von Veranstaltungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wunsch nach versammlungsfreundlicherer Auslegung des Versammlungsbegriffs 	<ul style="list-style-type: none"> • Wunsch nach versammlungsfreundlicherer Auslegung des Versammlungsbegriffs 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position
Analoge Anwendung des Bundesversammlungsgesetzes	<ul style="list-style-type: none"> • Ambivalent • Teilweise wird Anwendbarkeit bei Veranstaltungen bejaht • Teilweise rechtliche Bedenken hinsichtlich der Anwendbarkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an der fortwährenden Anwendung des VersammlG bei Fanmärschen • Rechtsauffassung, dass Fanmärsche Versammlungen darstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position
Vollzugsprobleme beim Umgang mit nicht angezeigten Versammlungen	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an polizeilichen Vorgehen bei Spontan- und nicht angezeigten Versammlungen, da hierin Einschränkung in Versammlungsfreiheit gesehen wird 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position

Vollzugsprobleme im Zusammenhang mit dem Prozess der Versammlungsanzeige	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedarf an versammlungsfreundlicherer Ausgestaltung des Anmeldeprozesses 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position
Umsetzungsfragen im Zusammenhang mit der Veröffentlichungspflicht	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlich als etablierte Praxis akzeptiert • Teilweise Hinweise auf einsatztaktischen Mehraufwand • Teilweise kritische Einschätzung der Veröffentlichungspflicht bei bestimmten Versammlungstypen (Versammlungen im Zusammenhang mit dem Arbeitskampf) 	<ul style="list-style-type: none"> • Positive Bewertung der Veröffentlichungspflicht, da Organisation von Gegenprotest erleichtert wird 	<ul style="list-style-type: none"> • Positive Bewertung der Veröffentlichungspflicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Positive Bewertung der Veröffentlichungspflicht

6.1.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 2 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Verlagerung der Definition zu Spontan- und Eilversammlungen (bisher in § 12 VersFG BE)
- Ergänzende Regelung zur Abgrenzung von Versammlungen und Veranstaltungen
- Einfügen einer Vorschrift zur Begründungspflicht in Fällen, in denen Ansammlungen nicht als Versammlungen anerkannt werden

§ 2 Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich

(1) Wird beibehalten

(1a) Eil- und Spontanversammlungen sind Versammlungen im Sinne des Gesetzes. Eilversammlungen sind kurzfristig geplante Versammlungen, die ohne Gefährdung des Versammlungszwecks nicht innerhalb der in § 12 Abs.1 genannten Frist angezeigt werden können. Spontanversammlungen sind Versammlungen, die sich auf Grund eines spontanen Entschlusses einer Ansammlung augenblicklich bilden.

(2) Wird beibehalten

(3) Wird beibehalten

(4) Eine Versammlung im Sinne dieses Gesetzes liegt nicht vor, wenn die veranstaltende Person oder Firma eine Zusammenkunft für unternehmerische Zwecke und in der Absicht privatwirtschaftlicher Gewinnerzielung veranstaltet.

(5) Erkennt die zuständige Behörde eine örtliche Zusammenkunft nicht als Versammlung im Sinne dieses Gesetzes an, so hat sie diese Entscheidung unverzüglich zu begründen. Die Begründung muss die maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Gründe darlegen. Dies gilt auch bei der Nichtanerkennung als Eil- oder Spontanversammlung.

Für § 12 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Terminologische Anpassungen
- Streichung der Legaldefinitionen aufgrund der Verlagerung in § 2 VersFG BE
- Begriffliche Änderungen, die sich aus anderen Evaluationserkenntnissen ergeben, insbesondere aus §§ 5, 6 VersFG BE

§ 12 Anzeige- und Veröffentlichungspflicht

(1) Wer eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung anzuzeigen. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, ist nur eine Anzeige abzugeben. Die Anzeige muss schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen.

(2) Die Anzeige muss insbesondere den geplanten Ablauf der Versammlung nach Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Name und Anschrift sowie Angaben zu Erreichbarkeit der anzeigenden Person und der Ansprechperson (§ 6), die sie leiten soll, enthalten.

(3) Wird die Ansprechperson erst später bestimmt, sind Name, Anschrift und Angaben über die Erreichbarkeit der vorgesehenen Person der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(4) Wenn die Ansprechperson sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedient, ist ihr Einsatz unter Angabe der Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen der zuständigen Behörde mitzuteilen.

(5) Wird beibehalten

~~(6) Wenn der Zweck der Versammlung durch eine Einhaltung der Frist nach Absatz 1 Satz 1 gefährdet würde (Eilversammlung),~~ Im Fall von Eilversammlungen ist die Versammlung spätestens mit der Einladung bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizei anzuzeigen. Die Anzeige kann in diesem Fall auch telefonisch erfolgen.

(7) Die Anzeigepflicht entfällt bei Spontanversammlungen. ~~wenn sich die Versammlung auf Grund eines spontanen Entschlusses augenblicklich bildet (Spontanversammlung).~~

(8) Die zuständige Behörde hat Ort, Zeit und Thema der angezeigten Versammlung zu veröffentlichen. Sofern es sich um einen Aufzug handelt, hat sie auch den Streckenverlauf zu veröffentlichen.

6.2 § 3 VersFG BE: Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot

6.2.1 Wortlaut des VersFG BE 2021

§ 3 Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot

(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 konflikträchtigen 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.

6.2.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

Mit der Festschreibung der Schutz- und Gewährleistungsaufgabe in § 3 setzt das VersFG BE verfassungsgerichtliche Rechtsprechung um. Die Gesetzesbegründung betont die Ausgestaltung des Versammlungsrechts als „Freiheitsermöglichungsrecht“.¹⁸⁰ Am Anfang des Gesetzes positioniert, bestimmt die Regelung also grundlegend den Umgang der Behörden mit Versammlungen: § 3 VersFG BE verpflichtet die Behörden zu einer freiheits- beziehungsweise versammlungsfreundlichen Gestaltung und Auslegung der Sachverhalte.¹⁸¹ Bereits im Brokdorf-Beschluss stellte das BVerfG fest, der Staat habe eine Verpflichtung, die Rahmenbedingungen, unter denen friedliche Versammlungen stattfinden könnten, zu gewährleisten:

„Die Forderung an die staatlichen Behörden, nach dem Vorbild friedlich verlaufener Großdemonstrationen versammlungsfreundlich zu verfahren und nicht ohne zureichenden Grund hinter bewährten Erfahrungen zurückzubleiben, entspricht dem Bestreben nach verfahrensrechtlicher Effektivierung von Freiheitsrechten.“¹⁸²

Dies erfordere, dass stets nach milderem Mitteln gesucht und auf Beschränkungen, Verbote oder Auflösungen nicht ohne zwingende Gründe zurückzugriffene werde, sondern stattdessen im Zweifel die freiheitsfreundlichste Option zu ermöglichen sei.¹⁸³

Ferner rechtfertigen nach dem BVerfG Belange Dritter, die mit für sie unliebsamen Themen konfrontiert werden, keine Beschränkungen von Versammlungen. Demnach kann keine „Wohlfühlatmosphäre“ in einer reinen Welt des Konsums“ erwartet werden, denn „[e]in vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt des Bürgers ist

¹⁸⁰ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 24.

¹⁸¹ Knappe & Brenneisen, VersFG BE, § 3 Rn. 9, 13.

¹⁸² BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 –1 BvR 233/81, juris, Rn. 83 (BVerfGE 69, 315).

¹⁸³ Knappe & Brenneisen, VersFG BE, § 3 Rn. 9 f.

kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf.“¹⁸⁴

§ 3 Abs. 2 VersFG BE enthält an die zuständigen Behörden adressierte Aufgabenbeschreibungen, die auf „die störungsfreie Wahrnehmung und Ausübung der Versammlungsfreiheit“ rekurrieren.¹⁸⁵ Dazu gehört die Unterstützung der Durchführung, insbesondere die Sicherstellung des ungehinderten Zugangs zu der Versammlung. Die Schutzaufgabe normiert folglich die Verpflichtung zu einem versammlungsfreundlichen Handeln. Dieser Schutz gilt auch für kritische oder ablehnende Teilnehmende, endet jedoch bei Handlungen zur Verhinderung der Versammlung.¹⁸⁶ Zur Schutzaufgabe gehört die Abwehr von Gefahren, die von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehen. Den Staat trifft insofern eine Schutzpflicht gegenüber der Versammlung vor Störungen von Teilnehmenden oder Dritten, was bedeutet, dass ein Vorgehen gegen die Störenden regelmäßig dem Beenden einer Versammlung vorzuziehen ist:¹⁸⁷

„Wenn sich der Veranstalter und sein Anhang allerdings friedlich verhalten und Störungen der öffentlichen Sicherheit, insbesondere Gewalttaten, lediglich von Gegendemonstrationen ausgehen, müssen sich behördliche Maßnahmen primär gegen die störenden Gegendemonstrationen richten. Es ist Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung des Versammlungsrechts hinzuwirken. Gegen die friedliche Versammlung, die den Anlass für die Gegendemonstration bildet, darf nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes eingeschritten werden.“¹⁸⁸

Dieser Schutzanspruch entfällt jedoch, sofern absichtlich Gegengewalt provoziert wird.¹⁸⁹ Im Falle von widerstreitenden Interessen ist die Behörde gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 VersFG BE verpflichtet, unter Berücksichtigung der jeweiligen betroffenen Grundrechte einen schonenden Ausgleich herzustellen. Die Rechtsprechung betonte in diesem Zusammenhang bereits zuvor die Herstellung der praktischen Konkordanz, die

„zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Gut der Versammlungsfreiheit und anderen, ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten und schutzbedürftigen Rechtsgütern herzustellen [ist]. Die Versammlungsfreiheit hat dabei nur dann zurückzutreten, wenn eine Abwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz anderer, mindestens gleichwertiger, elementarer Rechtsgüter not-

¹⁸⁴ BVerfGE, Urteil vom 22. Februar 2011, 1 BvR 699/06, juris Rn. 103.

¹⁸⁵ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 24.

¹⁸⁶ Ebd.

¹⁸⁷ BVerfG, 10.05.2006 - 1 BvQ 14/06, BVerfGK 8, 79.

¹⁸⁸ BVerfGE, Beschluss vom 12. Mai 2010, - 1 BvR 2636/04, juris Rn. 18.

¹⁸⁹ BVerfG, Beschluss vom 1. September 2000 - 1 BvQ 24/00, juris Rn. 18.

*wendig ist. Bloße Belästigungen Dritter, die sich aus der Gruppenbezogenheit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Versammlungszweck nicht vermeiden lassen, reichen hierfür nicht. Sie müssen in der Regel hingenommen werden.*¹⁹⁰

Darüber hinaus stellt der Gesetzgeber in § 3 Abs. 3 Satz 3 VersFG BE klar, dass das Recht auf Versammlungsfreiheit auch das Recht auf eine Gegenversammlung umfasst, die grundsätzlich in Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung zu ermöglichen ist, um den kommunikativen Aspekt der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten. Die Wahl des Versammlungsorts beeinflusst maßgeblich, ob ein Beachtungserfolg erzielt werden kann, und fällt damit unter den Schutzbereich des Art. 8 GG:

*„Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt das Interesse des Veranstalters, auf einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu zielen, also gerade auch durch eine möglichst große Nähe zu dem symbolhaltigen Ort [...] Dass ein Versammlungsveranstalter darauf bedacht ist, dieses Interesse auch zur Konzentration der öffentlichen Aufmerksamkeit auf seine Protestveranstaltung zu richten, ist von seinem Selbstbestimmungsrecht umfasst. Eine andere Frage ist, ob dieses Interesse gegebenenfalls im Zuge einer Güterabwägung zurückzutreten hat.*¹⁹¹

„Symbolträchtige Orte“ meint in diesem Zusammenhang z.B. Zusammenkünfte von Personen im Rahmen politischer Gipfeltreffen als Ausgangsversammlung; im Kontext von Gegenversammlungen ist die ursprüngliche Versammlung der symbolträchtige Ort. Um also den Beachtungserfolg einer Gegenversammlung zu gewährleisten, müssen potenzielle Beschränkungen darauf bedacht sein, den örtlichen Bezug zu bewahren. Das heißt, dass eine Verlagerung von Versammlungen außerhalb der Sicht- und Hörweite nur auf Basis von konkreten Anhaltspunkten für Gefahren für die öffentliche Sicherheit zulässig ist. Im Falle von Gipfelprotesten

*„können Empfindlichkeiten ausländischer Politiker[*innen] Beschränkungen der Versammlungsfreiheit dann nicht rechtfertigen, wenn auf diese Weise der in Deutschland verfassungsrechtlich geschützte Meinungsbildungsprozess und der Schutz der darauf bezogenen Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit beeinträchtigt werden [...]. Denn diese Rechte sind gerade aus dem besonderen Schutzbedürfnis der Machtkritik erwachsen und finden darin unverändert ihre Bedeutung.*¹⁹²

Dennoch verlangt eine verhältnismäßige Einzelfallprüfung, auch hier eine praktische Konkordanz herzustellen. Auch die zuerst angemeldeten Versammlungen müssen geschützt werden. Satz 3 ist als Soll-Vorschrift, und nicht als Muss-Vorschrift,

¹⁹⁰ BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06, juris Rn. 90.

¹⁹¹ BVerfG, Ablehnung einer einstweiligen Anordnung vom 6. Juni 2007 - 1 BvR 1423/07 -, BVerfGK 11, 298, juris Rn. 23.

¹⁹² Ebd., Rn. 28.

formuliert worden, da die genau festzulegende Distanz stets von den konkret vorliegenden räumlichen Gegebenheiten abhängt.¹⁹³ Insbesondere, wenn die Friedlichkeit der Gegenversammlung nicht gesichert ist oder sonstige unmittelbare Gefahren bestehen, ist eine Beschränkung weiterhin möglich. Der Gesetzgeber weist hierbei darauf hin, dass aus dem Sicht- und Hörweite-Prinzip nicht auf die generelle Zulässigkeit von Sitzblockaden zu schließen ist, sondern dass eine an den Maßstäben des BVerfG orientierte Zweck-Mittel-Relation zu beachten ist.¹⁹⁴

6.2.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis

Im Rahmen der Evaluation konnten vier wesentliche Aspekte identifiziert werden, die in der polizeilichen Handlungspraxis zu Spannungen zwischen den Akteur*innengruppen, also Polizei und Protestgruppierungen, führen können. Dies betrifft die Schutz- und Gewährleistungsaufgabe im Spannungsfeld von Sicherheit vs. Freiheit (1) und im Zusammenhang mit der Pressefreiheit (2) sowie die Umsetzung des De-eskalationsgebots (3) und Besonderheiten in Versammlungsgeschehen mit widerstreitenden Anliegen (4).

Schutz- und Gewährleistungsaufgabe im Spannungsfeld von Sicherheitsdiskurs und Gestaltungsfreiheit

Der Gesetzgeber beschreibt die Schutz- und Gewährleistungsaufgabe des § 3 Abs. 1 VersFG BE als einen zentralen Grundsatz des Versammlungsfreiheitsgesetzes. Aus der Zielbeschreibung der Freiheitsermöglichung lässt sich zudem ableiten, dass staatliche Eingriffe in die Versammlungsfreiheit auf ein Minimum zu reduzieren sind.

Gleichzeitig formuliert § 3 Abs. 2 Nr. 2 VersFG BE die Gefahrenabwehr als Aufgabe. Hieraus erwächst ein Spannungsfeld, in dem sich die Gestaltungsfreiheit der Versammlung seitens der Protestgruppierung bewegt. Von Seiten der Polizei interviewte Personen beschreiben den an sie adressierten Schutzauftrag als originäre Aufgabe,¹⁹⁵ bei der sie ihre Rolle als „neutrale*r Garant*in“¹⁹⁶ ausfüllen. Zudem wird der Charakter der Versammlungsfreiheit als Minderheitenrecht hervorgehoben.¹⁹⁷ Gleichzeitig wird häufig auch auf die polizeiliche Aufgabenerfüllung verwiesen, bei der auch einschränkende Maßnahmen durchgesetzt werden müssen.¹⁹⁸ Die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit umfasse „keinen Achtungserfolg“¹⁹⁹ der De-

¹⁹³ Knappe & Brenneisen, 2021, § 3 Rn. 25.

¹⁹⁴ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 25; BVerfGE 73, 206, 248; 104, 92, 106.

¹⁹⁵ Interview_Behördliche Perspektive_e: 68, 177; Interview_Behördliche Perspektive_f: 88.

¹⁹⁶ Interview_Behördliche Perspektive_l: 70, 98.

¹⁹⁷ Interview_Behördliche Perspektive_k: 48.

¹⁹⁸ Ebd.: 7.

¹⁹⁹ Ebd.: 43.

monstrierenden. Aus dem gleichzeitigen Schutzauftrag und der Aufgabe zur Gefahrenabwehr ergibt sich für die Polizei ein strukturelles, in der Forschungsliteratur zum Protest Policing als zentral beschriebenes Spannungsfeld: Die Polizei soll als Garantin der Versammlungsfreiheit einerseits neutral agieren, findet sich andererseits aber häufig in einer gegenüberstehenden Rolle zur protestierenden Versammlung wieder, indem sie faktisch versammlungsfreiheitseinschränkend tätig wird. Dies führt in der Praxis dazu, dass die Polizei qua ihrer institutionellen Doppelrolle je nach Verhalten als Schutzinstanz oder Gegenakteurin wahrgenommen wird. Obwohl der Polizei normativ eine neutrale Rolle als Garantin der Versammlungsfreiheit zukommt, avanciert sie in der konkreten Interaktion mit Protestgruppierungen zur involvierten Konfliktpartei – insbesondere dann, wenn sie einschränkende Maßnahmen trifft oder durch ihre Präsenz als kontrollierend wahrgenommen wird.

Dieses Spannungsfeld zeigt sich auch in der Praxis, indem die geschilderte Selbstwahrnehmung der Vertreter*innen aus der Polizei und die Fremdwahrnehmung aus Versammlungs- und zivilgesellschaftlicher Perspektive teilweise voneinander abweichen.

Für Personen, die an Versammlungen teilnehmen oder diese anmelden beziehungsweise den Anmeldeprozess juristisch begleiten, ergibt sich eine zum Teil sehr konträre Wahrnehmung bezüglich der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit durch die Polizei:

„In der Eigenwahrnehmung höre ich immer: ‚Wir sind hier, um Ihre Versammlungsfreiheit zu garantieren.‘ Aber ich sehe das eigentlich immer nur als Beschränkung meiner Freiheiten und teilweise nicht gerechtfertigt.“²⁰⁰

Gegenstand der Kritik ist die polizeiliche Fokussierung auf Beschränkungen gegenüber Freiheitsermöglichung, die sich aus Sicht der Versammlungsteilnehmenden beziehungsweise –begleitenden im gesamten Prozess bemerkbar macht, wobei auch Verständnis für die gefahrenbetonende Perspektive aufgebracht wird, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Man merkt auch diese Sichtweise auf die Versammlungen. Es wird ausschließlich unter dem Aspekt möglicher Straftaten gesehen und nicht, dass es toll ist, dass wir ein Grundrecht wahrnehmen. Das finde ich schon bemerkenswert.“²⁰¹

Hierbei offenbart sich eine „Konfliktlinie“²⁰², die nur zum Teil aus der an der Versammlung teilnehmenden Akteur*innenkonstellationen erklärt werden kann. Vertreter*innen der Polizei führen dies u.a. auf die durch das Gesetz zugewiesene Rol-

²⁰⁰ Interview_Versammlungsperspektive_d: 92.

²⁰¹ Interview_Versammlungsperspektive_c: 37; Interview_Versammlungsperspektive_d: 112.

²⁰² Interview_Behördliche Perspektive_l: 341.

lenverteilung zurück, die der Polizei auf der einen Seite und den Versammlungsteilnehmende auf der anderen Seite bereits kontroverse Positionen zuweise, und heben in diesem Zusammenhang oft den gesetzlichen Auftrag zur Strafverfolgung und zur Vermeidung von Eskalationsdynamiken hervor.²⁰³ Sowohl die geschilderten Fremdwahrnehmungen als auch die konsequente Betonung des gesetzlichen Auftrags der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung legen nahe, dass in der Umsetzungspraxis sicherheitsorientierte Perspektiven stärker handlungsleitend wirken können.

In der Wahrnehmung der versammlungsanzeigenden und -leitenden Personen ebenso wie aus der Sicht von Rechtsanwält*innen ergibt sich teilweise ein differenzierteres Bild der polizeilichen Praxis: Anzeigende berichten zwar von positiven Erfahrungen, teilweise sehen sie sich auch in der Rolle eines Bittstellers,

„der betteln muss, dass die eigene Position gehört wird und nicht nur die vermeintlichen polizeilichen Notwendigkeiten Eingang finden. [...] Es muss um jedes Fitzelchen gekämpft werden. Wenn man sich nicht darauf einlässt, sondern auf den Rechten beharrt, die Mensch hat, wird man als unkooperativ oder als problematisch abgestempelt.“²⁰⁴

Ein Beispiel, das hierfür angeführt wird, sind Sitzgelegenheiten, die nur für körperlich eingeschränkte Menschen zugelassen werden, die aber, wenn sie ausschließlich der Bequemlichkeit dienen, von der Polizei als Sondernutzung des Straßenraums gewertet werden.²⁰⁵ Die polizeiliche Perspektive betont diesbezüglich, dass die Versammlungsfreiheit nicht grenzenlos gewährleistet werde und die Gestaltungsfreiheit in den Rechten anderer ihre Grenzen finde.²⁰⁶ Auch die Rechtsprechung ist in diesem Zusammenhang sehr restriktiv und stellt diesbezüglich immer auf die Wesensnotwendigkeit ab.²⁰⁷ Damit zeigt sich, dass das Spannungsfeld zwischen Gestaltungsfreiheit und ordnungsrechtlichen Anforderungen nicht allein durch polizeiliches Handeln, sondern bereits durch eine tendenziell restriktive Rechtsauslegung vorgezeichnet ist, in dem die Rechtsprechung Gestaltungselemente einer Versammlung konsequent auf ihre Wesensnotwendigkeit hin überprüft.

Auch im Rahmen der Verfahrensaktenanalyse spiegelt sich eine sicherheitszentrierte Sichtweise wider. Aktenbestandteile setzen sich mit potenziellen Störungen auseinander und thematisieren demgegenüber untergeordnet Aspekte der Freiheitsermöglichung. So enthalten Bescheide zum Teil Hinweise auf die Einhaltung von Rechtsvorschriften. Veranschaulichen lässt sich dies am Fall einer Versamm-

²⁰³ Ebd.: 239.

²⁰⁴ Interview_Versammlungsperspektive_d: 120.

²⁰⁵ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 123.

²⁰⁶ Interview_Behördliche Perspektive_c: 60.

²⁰⁷ Vgl. VG Berlin Beschluss vom 24.09.2021 1 L 464/21 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschlüsse vom 12. Juli 2001 - 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01 - und vom 24. Oktober 2001 - 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96.

lung, bei der der Einsatz von Lautsprechern vorgesehen war. Der Beschränkungsbescheid enthält keine Beschränkung der Lautstärke, jedoch den Hinweis, dass ein „Lautsprecher- oder Megafoneinsatz allein zur Erzwingung der Aufmerksamkeit von Dritten versammlungsrechtlich nicht statthaft und insofern zu unterlassen ist.“²⁰⁸

Zwischenfazit:

Ein stark sicherheitsbezogenes Verständnis von Versammlungen kann dazu führen, dass die Wahrnehmung der Polizei als Schutzgarant der Versammlungsfreiheit in den Hintergrund tritt. Dies kann sich auf die Einsatzstrategien auswirken und das Spannungsverhältnis zwischen Schutz- und Eingriffsbefugnissen verstärken. Mit Blick auf das liberale Selbstverständnis des Gesetzes ist eine Sensibilisierung für den Abwehrcharakter der Versammlungsfreiheit vor staatlichen Eingriffen geboten, da sich sonst gesetzgeberische Intention und Handlungspraktiken entkoppeln können.

Vor dem Hintergrund der Ausrichtung des § 3 VersFG BE auf die Schutz- und Gewährleistungsaufgabe sowie das Deeskalationsgebot erscheint die Regelung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 VersFG BE, die Aspekte der Gefahrenabwehr hervorhebt, in diesem Kontext deplatziert und sollte in die Regelungen zu Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verschoben werden, in deren Kontext diese Aufgabe gehört. Dies gilt umso mehr, weil die Abwehr von Gefahren für Versammlungen bereits im § 3 Abs. 2 Nr. 1 VersFG BE enthalten ist. Diese Schärfung betont den freiheitsermöglichenden Charakter des VersFG BE, indem die Gewährleistungsaufgabe aus gesetzessystematischer Perspektive in den Vordergrund gerückt wird.

Darüber hinaus können die geschilderten Wahrnehmungsdiskrepanzen auf ein tiefer liegendes Spannungsverhältnis in der praktischen Umsetzung des VersFG BE verweisen. Sie spiegeln die institutionell vorgegebene Rollenzuweisung wider, in der Polizei und zivilgesellschaftliche Akteur*innen tendenziell als gegensätzliche Parteien agieren. In diesem Kontext deuten die Wahrnehmungsdiskrepanzen insgesamt auf eine notwendige stärkere Ausrichtung der polizeilichen Praxis an partizipativen, kooperativen und rechtsstaatlich transparenten Verfahren hin.

Handhabung von Spannungsfeldern im Kontext von Versammlungen mit konträren Anliegen

Mit Blick auf die Schutzfunktion beklagen einige der befragten Versammlungsanzeigenden und -leitenden Personen, in konfligierenden Versammlungskontexten werde der Schutz der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens durch die Polizei nicht in einem ausreichenden Maße gewährleistet.²⁰⁹ In diesem Zusammenhang wird bemängelt, dass im Kontext von antifaschistischen Versammlungen, die sich

²⁰⁸ Verfahrensakte_b; Verfahrensakte_q.

²⁰⁹ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 62.

als Gegenprotest zu rechtsextremen Ausgangsprotesten formieren, der Gegenprotest als Sicherheitsrisiko wahrgenommen werde:

*„Eine kleine anekdotische Beobachtung, wo ich den Eindruck habe, dass sie schon relativ häufig vorkommt. Von der Polizei besteht häufig wenig Bereitschaft, tatsächlich die Strategie oder den Blick auf die Konstellation, die man mitbringt, an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen. Auch in dem Moment, wo man es mit mehreren 1000 Teilnehmern [zu tun hat] [...], die sehr aggressiv auftreten, die Gegendemonstranten und Journalist*innen am Rand bedrohen und angreifen. Was die Blickrichtung und das Agieren der Beamt*innen angeht, liegt der Fokus eindeutig auf dem Gegenprotest. Er liegt nicht auf denjenigen, von denen eigentlich aus Polizeisicht zumindest das größere Risiko von Straftaten ausgeht. Manchmal ist man da nicht in der Lage, bewährte oder eingeübte Freund-Feind-Konstellationen zu hinterfragen.“²¹⁰*

Bei der Umsetzung des Sicht- und Hörweiteprinzips zeigt sich, dass die Abkehr von der „Zonentrennung“²¹¹ aus Sicht der Teilnehmenden als positiv bewertet wird. Gleichwohl sehen Versammlungsanzeigende und -leitende Verbesserungspotenziale und bemängeln die praktische Umsetzung, die vielfach dazu führe, dass dieses Prinzip nicht realisiert werde.²¹²

Die polizeiliche Sichtweise fokussiert bei der Gewährleistung des Sicht- und Hörweiteprinzips vor allem Sicherheitsaspekte. Sicht- und Hörweite heiße demzufolge immer auch „Wurfweite“.²¹³ In der polizeilichen Logik überwiegt das Ziel, kontrahierende Gruppierungen zu trennen, um Blockaden der Wegstrecke zu verhindern; teils wird die Festschreibung des Prinzips kritisch betrachtet:

„Dass zum Beispiel nach Möglichkeit Hör- und Sichtweite von Versammlungen und Gegenversammlungen herzustellen ist, sind Selbstverständlichkeiten, die vorher auch galten. Aus meiner Sicht gehört es nicht in ein Gesetz, weil das auch immer vom konkret Machbaren abhängt. Wenn die Topografie es nicht zulässt, dass Gegenveranstaltung und Veranstaltung sich sehen und hören können, dann ist es eben nicht möglich. Wenn die straßenbaulichen Gegebenheiten das nicht hinkriegen oder wenn eine Brücke dazwischen ist, dass der eine, ohne zum Beispiel einen ganzen S-Bahnhof lahmzulegen, den anderen nicht sehen kann, dann kann man nichts machen, dann ist das eben so! Das ist insoweit gesetzlich nicht verbrieft.“²¹⁴

Die konkrete Umsetzung des Sicht- und Hörweiteprinzips ist hier Gegenstand von Abwägungsprozessen. Die Wahrnehmungsdiskrepanzen deuten jedoch darauf hin,

²¹⁰ Ebd.: 26.

²¹¹ Ebd.: 23.

²¹² Interview_Versammlungsperspektive_b: 59 ff.; Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 11.

²¹³ Interview_Behördliche Perspektive_l: 522.

²¹⁴ Interview_Behördliche Perspektive_h: 19.

dass die Gründe des konkreten Vorgehens möglicherweise nicht ausreichend transparent gemacht werden, was im schlimmsten Fall dazu führt, dass „Leute, die das organisiert haben, die anderthalb Monate dafür ihre Abende weggeworfen haben, [...] das wahrscheinlich nicht wieder machen [werden].“²¹⁵

Zwischenfazit:

Das Sicht- und Hörweiteprinzip soll sicherstellen, dass Versammlungsteilnehmende die Protestanliegen tatsächlich an diejenigen adressieren können, die sie erreichen wollen, um damit einen Beachtungserfolg zu erzielen. Zum Kerngehalt der Versammlungsfreiheit zählt nicht nur der Akt des Versammelns, sondern auch die Meinungskundgabe. Eine effektive Kommunikation setzt jedoch voraus, dass diese auch von denjenigen wahrgenommen wird, gegen oder für die sie sich ausspricht. Außerdem trägt das Sicht- und Hörweiteprinzip auch dazu bei, dass Protest als demokratische Ausdrucksform ernst genommen und gesellschaftlich wirksam werden kann. Beschränkungen sind insbesondere dann gerechtfertigt und geboten, wenn sie zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit aller Beteiligten erforderlich sind.

Die Umsetzung des Deeskalationsgebots in der Praxis

Die Interviewpartner*innen aus der Polizei beschrieben hinsichtlich des nunmehr explizit im Gesetz geregelten Deeskalationsgebotes überwiegend, dass die Erwähnung im Gesetz keine Auswirkungen auf die polizeiliche Praxis habe und Deeskalation ohnehin als die oberste Prämisse gelte.²¹⁶ Das Deeskalationsgebot wird in der Polizei als gelebte Praxis wahrgenommen.²¹⁷ Ein Großteil der Interviewteilnehmenden aus der Polizei verwies in diesem Zusammenhang auf das sogenannte „Prinzip der ausgestreckten Hand“, welches in Berlin bereits seit Langem zur Anwendung käme.²¹⁸

Das Konzept der „ausgestreckten Hand“ verfolgt das Ziel, einen friedlichen Gesamtverlauf eines Versammlungsgeschehens zu erreichen. Wesensmerkmale sind zum einen „vertrauensbildende Maßnahmen“, eine „lageangepasste polizeiliche Präsenz bei einem friedlichen Verlauf“ sowie ein „schnelles und gezieltes Vorgehen gegen gewaltbereite“ Teilnehmer*innen.²¹⁹ Demzufolge gilt bei allen gewaltfreien Protestformen eine hohe Einschreitschwelle, während gegen gewaltbereite Teilnehmer*innen „gezielt, schnell, offensiv, konsequent und beweissicher bei niedriger Einschreitschwelle im Rahmen der gemeinsam vorab festgelegten Konzepte vorzugehen“ ist.²²⁰

²¹⁵ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 11.

²¹⁶ Interview_Behördliche Perspektive_e: 56.

²¹⁷ Interview_Behördliche Perspektive_i: 32 ff.; Interview_Behördliche Perspektive_g: 51.

²¹⁸ Interview_Behördliche Perspektive_j: 10.

²¹⁹ Polizei Berlin, 2009.

²²⁰ Ebd.

Deeskalation ist ein dynamischer Prozess, der kontinuierliche Reflexion und Anpassung erfordert. In diesem Zusammenhang offenbart sich ein Spannungsfeld, weil die Polizei sowohl durch einsatzstrategische Entscheidungen als auch als potenzielle Konfliktpartei Einfluss auf einen (de)eskalativen Verlauf der Versammlung nehmen kann.²²¹ Das Spektrum polizeilichen Auftretens bei Versammlungen kann von keiner sichtbaren Präsenz bis hin zu einem Auftreten nach dem Motto „Deeskalation durch Abschreckung“ reichen:

„Ich kann natürlich demonstrativ schön aufgerüstete Hundertschaften mit Helm auf irgendwo hinstellen, was dann natürlich ein Bild ist. Und wenn ich die entschlossen stehen lasse, dann hat das einen Einfluss auf eine Versammlung. Da bin ich mir einhundert Prozent sicher. [...] Gerade an neuralgischen Punkt[en]. Das würde ich ganz gerne außen dokumentieren, dass ich absolut das umsetze, was ich vorher verspreche. Wenn ich gut darauf bin, garniere ich das mit einem Wasserwerfer. Das ist ja so eine Art, ich will nicht sagen Körpersprache, aber doch schon ein deutliches Zeichen dafür, dass man bereit ist, halt auch was umzusetzen, was man vorher vielleicht versprochen hat. Und natürlich kann ich damit bestimmte Reaktionen hervorrufen. Das ist doch klar.“²²²

Dieses ambivalente Potenzial wird als „schmaler Grat“ beschrieben, der eine situative Abwägung, Fingerspitzengefühl und Erfahrung erfordert.²²³ Daraus lässt sich ableiten, dass polizeiliche Akteur*innen sich der performativen Wirkung ihrer Präsenz bewusst sind und diese etwa als intendiertes Signal zur Steuerung von Versammlungsdynamiken nutzen. Damit kann polizeiliches Auftreten sowohl deeskalierend als auch konfliktverschärfend wirken.

Die Umsetzung des Deeskalationsgebotes wird durch Akteur*innen außerhalb der Polizei sehr unterschiedlich und abhängig von situativen Erlebnissen wahrgenommen. Die Bandbreite umfasst positive Erfahrungsberichte²²⁴ hin bis zu Zweifeln, ob das Deeskalationsgebot tatsächlich eine polizeiliche Handlungsmaxime ist, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Ich weiß gar nicht, ob man das unter dem Stichwort Deeskalationsgebot nennen kann. Ich weiß auch gar nicht, ob es die Polizei darunter versteht. Wir sagen schon manchmal, wir sollten doch kooperieren und deeskalieren und so weiter. Aber, ob das für die eine Handlungsmaxime ist, würde ich bezweifeln.“²²⁵

²²¹ Interview_Behördliche Perspektive_i: 40; Interview_Behördliche Perspektive_b:124.

²²² Interview_Behördliche Perspektive_f: 80.

²²³ Ebd.: 84.

²²⁴ Interview_Versammlungsperspektive_e: 35.

²²⁵ Interview_Rechtliche Perspektive_a: 17.

Zwar wird auf Seiten von Protestgruppierungen anerkannt, dass die Polizei Berlin im Vergleich zu anderen Bundesländern auf ein weniger martialisch wirkendes Auftreten – beispielsweise hinsichtlich des Einsatzes von Wasserwerfern – setzt; die Umsetzung des Deeskalationsgebots insbesondere mit Blick auf Unbeteiligte wird jedoch als problematisch beschrieben:

„Die Deeskalation in Berlin wird bei Menschen, die häufig auf Demonstrationen gehen, seit vielen Jahren auch als das Konzept der ausgestreckten Faust bezeichnet. [...] Bei Menschen, die viel auf Demonstrationen gehen, ist Berlin das Paradebeispiel dafür, dass man sich nicht sicher sein kann, dass man eine Faust ins Gesicht bekommt, weil die Polizei nicht mit dem Wasserwerfer irgendwo steht und dreimal eine Ansage macht, bevor sie einen attackiert. Sondern man ansatzlos, weil man irgendwo im Weg steht, einfach getreten werden kann. [...] Es wird gesagt: ‚Das ist hier alles ganz vorbildlich. Es ist eine andere Art von Kampfsport, die hier angewandt wird, als in anderen Bundesländern.‘ [...] Wahrscheinlich gibt es auch erst einmal kein anderes Konzept, was so störungsfrei und friedlich das Regeln mit den Einsatzkräften, die sie haben, möglich macht. Aber da gibt es nichts Gutes dran. Wenn man beobachtet, wie das funktioniert, stellen sie sich mitten hinein und irgendwann rennen die los und der, der im Weg ist, ist egal.“²²⁶

In der Gegenüberstellung von Selbst- und Fremdwahrnehmung offenbart sich ein strukturelles Legitimationsproblem polizeilicher Deeskalationsstrategien, das weniger auf die formale Existenz eines Deeskalationsgebots verweist als auf dessen kontingente Umsetzung im situativen Interaktionsverlauf.

Dies zeigt sich insbesondere im Rahmen der Beobachtungen, in denen ein verstärkter Fokus auf die Umsetzung des Deeskalationsgebots gelegt wurde. Dieser bezog sich unter anderem auf die wahrnehmbare Kooperationsbereitschaft seitens der Veranstaltenden und der Polizeiführung vor Ort, die beobachtbare Einschreitsschwelle bei Rechtsverstößen oder Verstößen gegen Beschränkungen, die Positionierung von Polizeikräften im Abstand zur Versammlung sowie das konkrete Auftreten von Polizeikräften im Sinne von konkreten Interaktionsdynamiken. Einschränkung ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass die Einsatzbefehle, die Aufschluss über das konkrete Einsatzkonzept geben, nicht eingesehen werden konnten. Erkenntnisse aus der Protestforschung legen wie beschrieben nahe, dass bestimmte relationale und emotionale Prozesse eine (gewaltsame) Eskalation in einem Protestgeschehen wahrscheinlicher machen. Eine wahrgenommene Verletzung des für sich in Anspruch genommenen Raumes durch das jeweilige Gegenüber ist hierbei ein wichtiger Faktor.²²⁷ Trotz der geringen Fallzahl von insgesamt sieben Versammlungsbeobachtungen, konnten wir sehr unterschiedliche Interpretationen und Umsetzungspraktiken des Deeskalationsgebots wahrnehmen.

²²⁶ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 102.

²²⁷ Nassauer, 2015, 2019.

Im Kontext unserer Beobachtungen stellte sich besonders die Anwesenheit der Polizei im Abstand zu Versammlungen im Zusammenhang mit einem deeskalierenden Vorgehen als potenziell einflussreicher Faktor dar. So stellten wir bei nahezu allen beobachteten Versammlungen die räumlich sehr nahe Positionierung von Polizeibeamt*innen, Einsatzfahrzeugen oder Absperrungen durch Hamburger Gitter am Versammlungsort fest. Vor allem beim Umgang mit palästinasolidarischen Versammlungen beobachteten wir eine sehr sichtbare Polizeipräsenz und eine teils enge Begleitung von Versammlungen sowie das demonstrative Aufhalten von Polizeibeamt*innen innerhalb der Versammlung. Besonders die Präsenz von Polizeibeamt*innen im Versammlungsgeschehen selbst kann vor dem Hintergrund der Annahmen von Nassauer als potenziell eskalierend bewertet werden.²²⁸ Bei zwei Versammlungen beobachteten wir, wie sich einzelne Gruppen von Polizeibeamt*innen mehrfach augenscheinlich ohne bestimmten Grund durch die bereits versammelten Teilnehmer*innen bewegten. Dass das Betreten einer Versammlung durch Polizeibeamt*innen in Gruppenstärke einen Einfluss auf die Versammlung und sogar eine abschreckende Wirkung auf Teilnahmeinteressierte haben kann, wird auch von der Rechtsprechung angenommen.²²⁹

Auch das Aufziehen von Helmen durch Polizeibeamt*innen ist ein häufig erwähnter Einflussfaktor. Dieses wird durch Demonstrierende oft mit einer Eskalation der Situation und mit bevorstehenden polizeilichen Eingriffsmaßnahmen assoziiert:

*„Beim Helmeaufsetzen bekommen die Leute Angst. Das ist so, weil sie dann denken, die bereiten sich jetzt vor, dass etwas passiert“.*²³⁰

Vor diesem Hintergrund gilt es auf polizeilicher Seite, ähnlich wie bei der Positionierung von Beamt*innen in Abstand zur Versammlung, die potenziell eskalierende Wirkung solcher Handlungen zu berücksichtigen.

Neben Einflussfaktoren, die sich infolge von Interaktionsdynamiken auf den (un)friedlichen Verlauf einer Versammlung auswirken können, beobachteten wir in weiteren Fällen, wie Protestgeschehen maßgeblich durch die Polizei selbst eskaliert wurde. Bei einem Versammlungsgeschehen machten wir die Beobachtung, dass Versammlungsteilnehmer*innen, die an einer Blockadeaktion teilnahmen, hektisch und größtenteils ohne Vorwarnung unter dem Einsatz von Gewalt geräumt wurden:

„Der weitaus überwiegende Teil des Wegschleifens erfolgt abgesehen von der Anwendung von Schmerzgriffen durch Griffe an Hosensäcken oder einzelnen Extremitäten, was zu Körperverspannungen beim Schleifen führt. Es werden mehr Kräfte angefordert. Die Anwendung der Schmerzgriffe läuft weiter. Vermehrt nun auch Griffe an den Handgelenken. Die

²²⁸ Ebd.

²²⁹ VG Berlin, Urteil vom 21. November 2024 - 1 K 159/22; VG Göttingen, Urteil vom 6. November 2013 - 1 A 98/12; VGH München, Urteil vom 15. Juli 2008 - 10 BV 07.2143.

²³⁰ Interview_Rechtliche Perspektive_a: 35.

Abgeführten schreien. Eine Person ruft: ‚Sie brechen mir die Handgelenke.‘ Eine Person fällt um und ist laut Danebenstehenden wohl kurz ohnmächtig geworden. Sanitätskräfte werden angefordert. Vermehrt werden die angeklebten Hände der Protestierenden einfach in einem Ruck abgerissen, ohne sie vorher zu lösen.“²³¹

Die polizeilichen Maßnahmen in diesem Fall lassen darauf schließen, dass die Polizei die Verpflichtung zu deeskalierenden Einsatzstrategien nicht immer in ausreichendem Maße umsetzt und hierfür bestehende Spielräume ungenutzt lässt. Insbesondere das gewaltsame Vorgehen ohne angemessene Vorwarnung steht in direktem Widerspruch zum Deeskalationsgebot und zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Statt zur Beruhigung des Versammlungsgeschehens beizutragen, zeigen die dokumentierten Vorgehensweisen, dass die Polizei in diesen Fällen selbst als eskalierende Akteurin auftrat und damit den friedlichen Verlauf der Versammlung maßgeblich beeinflusste. Das Verwaltungsgericht hat die Rechtswidrigkeit eines solchen Vorgehens in einem ähnlichen Fall festgestellt.²³² Und auch Schmerzgriffe hielt das Verwaltungsgericht in einem weiteren Urteil für rechtswidrig, sofern ausreichend Polizeibeamt*innen vor Ort sind.²³³

In einem weiteren Fall beobachteten wir, wie bereits kurz nach dem Beginn einer Versammlung eine Gruppe von ca. 10 behelmteten Polizeibeamt*innen zunächst ohne für uns ersichtlichen Grund unter Schlagen und Drücken in die Mitte einer Versammlung drängte und dort mehrere Minuten verweilte. Aus unserer Sicht stellte dieses Vorgehen einen zentralen Eskalationsfaktor dar, der im weiteren Verlauf dazu beitrug, dass es zu anhaltenden Auseinandersetzungen zwischen Versammlungsteilnehmer*innen und Polizeibeamt*innen kam, woraufhin die Versammlung frühzeitig abgebrochen wurde.

Wenngleich diese Beobachtungen aus sich heraus nicht generalisierbar sind, zeigen unsere Interviews auch, dass seitens der Polizei, insbesondere im Umgang mit nicht angemeldeten Versammlungen, häufig sehr drastisch vorgegangen wird und das Eskalationspotenzial des eigenen Handelns in der Praxis nicht immer berücksichtigt wird.

Die weitaus meisten Versammlungen in Berlin verlaufen friedlich. In diesen Fällen besteht entweder kein Eskalationspotenzial oder das Deeskalationsgebot wurde zielführend angewandt. Die geschilderten Fälle zeigen indes, dass es bei konfliktbehafteten Versammlungen noch erhebliche Potenziale gibt, das Deeskalationsgebot konsequenter umzusetzen.

²³¹ Beobachtungsprotokoll_h.

²³² VG Berlin, Urteil vom 3. Februar 2025 - 1 K 557/24.

²³³ VG Berlin, Urteil vom 20. März 2025 - 1 K 281/23.

Wie bereits geschildert, können Eskalationsdynamiken auf Basis der Verfahrensakten nicht rekonstruiert werden. Gerade im Kontext von eskalativ verlaufenden Versammlungen, die Gegenstand der Beobachtung waren, im Vergleich zu den dazugehörigen Schilderungen im Rahmen der Schlussmeldungen zeigen sich jedoch Diskrepanzen. Schlussmeldungen bilden keine neutrale oder objektive, sondern häufig eine polizeizentrierte Perspektive ab. Mit Blick auf Erkenntnisse der Protest Policing-Forschung lässt sich jedoch konstatieren, dass die polizeilichen Schilderungen Eingang in sicherheitspolitische und öffentliche Diskurse finden, was wiederum zu einer asymmetrischen Wissensproduktion beiträgt. Vor dem Hintergrund, dass Forschungsergebnisse darauf hindeuten, dass polizeiliche Deutungen und Wahrnehmungsmuster auch im öffentlichen Diskurs eine nicht unerhebliche Deutungsmacht entfalten und damit auch zur gesellschaftlichen Wahrnehmung von Protesten beitragen, erscheint es angezeigt, dass die Polizei ihr Bewusstsein für ihren Einfluss auf Interaktionsdynamiken schärft.

Zwischenfazit:

Aus polizeilicher Sicht stellt das Konzept der „ausgestreckten Hand“ eine bewährte und erfolgreiche einsatztaktische Maßnahme dar. Der Kern des Konzepts, bei gewaltträchtigen Auseinandersetzungen niedrigschwellig, offensiv und konsequent einzugreifen, vernachlässigt allerdings in manchen Fällen, dass gerade in konfliktträchtigen Situationen ein deeskalierendes Vorgehen entscheidend sein kann. Daher lässt sich zusammenfassend konstatieren, dass die Intentionen der gesetzlichen Regelungen zur Deeskalation sich noch nicht vollständig in der Realität widerspiegeln.

Insgesamt zeigt sich, dass die im Gesetz formulierte Intention eines verbindlichen Deeskalationsgebots bislang nur begrenzt in der polizeilichen Praxis verankert ist. Während polizeiliche Akteur*innen Deeskalation häufig als gelebten Grundsatz beschreiben, offenbaren Beobachtungen und Perspektiven außerhalb der Polizei ein ambivalentes Bild. Insbesondere bei Versammlungen mit erhöhtem Konfliktpotenzial wird das Eskalationsrisiko polizeilichen Handelns nicht immer hinreichend reflektiert, obwohl bekannt ist, dass bestimmte Einsatzweisen – etwa enge räumliche Präsenz, das Betreten von Versammlungen in Gruppenstärke oder das demonstrative Aufrüsten – selbst zur Eskalation beitragen können.

Ein zentrales Problem liegt in strukturellen Deutungsasymmetrien: Polizeiliche Schlussmeldungen prägen nicht nur die verwaltungsgerichtliche oder strafrechtliche Bewertung von Versammlungen, sondern fließen auch in sicherheitspolitische Diskurse ein, wodurch ein einseitiges Bild entsteht. Gerade bei eskalativen Verläufen konnten in mehreren Fällen deutliche Diskrepanzen zwischen der Beobachtung vor Ort und den späteren polizeilichen Darstellungen festgestellt werden. Dies erschwert eine unabhängige Bewertung und verwaltungsgerichtliche Kontrolle polizeilichen Handelns erheblich.

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, Korrektivmechanismen zu stärken – etwa durch unabhängige Protestbeobachtung, deren Erkenntnisse systematisch in

die Nachbereitung und Evaluation von Einsätzen einfließen sollten, sowie gesetzlich vorgesehene Dokumentationspflichten. Nur so lässt sich mittelfristig sicherstellen, dass das Deeskalationsgebot nicht nur als formale Norm existiert, sondern auch als handlungsleitendes Prinzip in der polizeilichen Praxis wirksam wird.

6.2.4. Übersicht der Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
<p>Schutz- und Gewährleistungsaufgabe im Spannungsfeld von Sicherheitsdiskurs und Gestaltungsfreiheit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestaltungsfreiheit kann nicht grenzenlos gewährt werden • Betonung der Grundrechte von Dritten 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilweise Kritik an der Umsetzung der Schutz-aufgabe • Kritik an zu restriktiver Umsetzung der Gewährleistungsaufgabe hinsichtlich der Gestaltungsfreiheit • Kritik an Überbetonung von Sicherheitsaspekten im Vergleich zur Freiheitsermöglichung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an zu restriktiver Umsetzung der Gewährleistungsaufgabe hinsichtlich der Gestaltungsfreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilweise Kritik an der Umsetzung der Schutz-aufgabe • Kritik an zu restriktiver Umsetzung der Gewährleistungsaufgabe hinsichtlich der Gestaltungsfreiheit • Kritik an Überbetonung von Sicherheitsaspekten im Vergleich zur Freiheitsermöglichung

<p>Handhabung von Spannungsfeldern im Kontext von Versammlungen mit konträren Anliegen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Betonung von Sicherheitsaspekten im Rahmen des Sicht- und Hörweiteprinzips • Herstellung des Sicht- und Hörweiteprinzips nicht immer möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an der Umsetzung des Sicht- und Hörweiteprinzips • Kritik an Umsetzung der Schutz Aufgabe bei konfligierenden Versammlungen • Teilweise Kritik an polizeilicher Fokussierung des Gegenprotests als Gefahr 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Positive Bewertung der Abkehr von der „Zonentrennung“ • Kritik an der Umsetzung des Sicht- und Hörweiteprinzips
<p>Die Umsetzung des Deeskalationsgebots in der Praxis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bewusstsein für (de)eskalierende Wirkung auf Protestgeschehen • Deeskalation bereits vor Einführung des VersFG BE gelebte Praxis 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambivalent in Abhängigkeit von Erfahrungen • Vereinzelt positive Erfahrungen mit Deeskalationsgebot • Mehrheitlich Kritik an der praktischen Umsetzung Deeskalationsgebots 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an der praktischen Umsetzung Deeskalationsgebots 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an der praktischen Umsetzung Deeskalationsgebots

6.2.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 3 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Überführung der Aufgabenbeschreibung der Gefahrenabwehr in §§ 14, 22 VersFG BE

- Stärkere Betonung des Sicht- und Hörweiteprinzips durch Verlagerung in einen eigenen Absatz sowie Verdeutlichung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses
- Behördliche Verpflichtung zu Deeskalation und Implementierung von Dokumentationspflichten

§ 3 Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot

(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 und
- ~~2. von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren und~~
2. 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) Die Durchführung einer Gegenversammlung ist in der Regel in Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung zu ermöglichen.

(5) Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wirkt die zuständige Behörde darauf hin, bei konflikträchtigen 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. Polizeimaßnahmen bei Versammlungen sind so zu planen und durchzuführen, dass sie nicht zur Eskalation einer Versammlungslage beitragen. Die Behörde ist verpflichtet, die Deeskalationsmaßnahmen zu dokumentieren.

6.3 § 4 VersFG BE: Kooperation

6.3.1 Wortlaut des VersFG BE 2021

§ 4 Kooperation

(1) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenprognose und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, zu erörtern. Die Behörden sind grundsätzlich zur Kooperation mit den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Versammlungen verpflichtet. Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß den §§ 14 Absatz 1, 22 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, gibt die zuständige Behörde Gelegenheit, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen zu vermeiden.

(2) Die zuständige Behörde informiert die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, über die Gefahrenlage und -prognose sowie deren Änderungen, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.

6.3.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

Die Gesetzesbegründung nimmt auf das Kooperationsgebot Bezug, das als Handlungsmaxime des gesamten Prozesses betrachtet werden kann. Das Kooperationsgespräch bildet das Herzstück des Kooperationsgebotes.

Das Kooperationsgebot

Das VersFG BE hat das durch die Rechtsprechung entwickelte Kooperationsgebot gesetzlich fixiert und im Unterschied zu anderen Versammlungsgesetzen weit gefasst. Es konkretisiert die vom BVerfG entwickelte und in Wissenschaft sowie Praxis weithin anerkannte Kooperationsaufgabe.²³⁴ Die Ziele, die der Gesetzgeber formuliert, liegen in der transparenten Kommunikation mit den Veranstaltenden, der Unterstützung der Veranstaltenden und der möglichst auflagenfreien Gewährleistung von friedlichen Versammlungen.²³⁵

Das Kooperationsgebot betont die Notwendigkeit eines konstruktiven und dialogorientierten Umgangs zwischen Versammlungsteilnehmenden und der Polizei. Die

²³⁴ BVerfGE 69, 315; dazu: Elzermann, NJ 2024, S. 155 zum SächsVersG v. 22.8.2023.

²³⁵ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 25.

Gesetzesbegründung legt nahe, dass ein Aushandlungsprozess auf Augenhöhe stattfinden soll. Das Kooperationsgebot zielt darauf ab, Konflikte zu vermeiden und die Versammlungsfreiheit zu gewährleisten, indem frühzeitig offene Kommunikationskanäle etabliert werden.²³⁶ Nach der Gesetzesbegründung ist die Behörde verpflichtet,

„bei Vorliegen eines Kooperationsbedarfs bereit zu sein, die Gefahrenlage und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, mit der für die Veranstaltung der Versammlung verantwortlichen Person, gegebenenfalls einer zur Leitung bestimmten Person, zu erörtern.“²³⁷

Hiermit werden die Inhalte des Kooperationsgesprächs näher konturiert. Die Polizei ist hierbei gefordert, vermittelnd zu agieren, um das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zu gewährleisten. Für das Stadium der Einsatzplanung lässt sich hieraus ableiten, dass die Polizei frühzeitige vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen hat und auf Basis von Verständnis, Toleranz und Dialogbereitschaft eine gemeinsame Planung gewährleisten soll.²³⁸ Vor dem Erlass einer Beschränkung der Versammlungsfreiheit muss sich die zuständige Behörde um eine kooperative, einvernehmliche Lösung mit dem Versammlungsveranstalter bemühen.²³⁹ Aus dieser Rechtsprechung lässt sich außerdem ableiten, dass die zuständige Behörde selbstständig Überlegungen anstellen soll, wie Risiken, die von der Versammlung ausgehen, minimiert werden können.

Das Kooperationsgebot enthält eine einseitige Verpflichtung zur Kooperation der Polizei gegenüber den Versammlungsteilnehmenden.²⁴⁰ Umgekehrt kann die Polizei die Betroffenen nicht zur Kooperation zwingen, wobei sich eine mangelnde Kooperation seitens der Versammlungsveranstalter*innen und -teilnehmenden faktisch nachteilig auswirken kann, wenn polizeiliche Entscheidungen aufgrund fehlender Gesprächsbereitschaft auf einer unvollständigen Informationsbasis getroffen werden müssen.²⁴¹ Außerdem können Eingriffsschwellen mit der Kooperationsbereitschaft korrespondieren,²⁴² wenn sich die Polizei aufgrund fehlender Informationen zu einem vorsichtigen Vorgehen entschließt.

Das gesetzlich normierte Kooperationsgebot ist zusammenfassend als Ausdruck einer grundrechtsfreundlichen Versammlungspraxis zu begreifen, in der sich Polizei

²³⁶ BVerfGE 69, 315.

²³⁷ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 25.

²³⁸ BVerfGE 69, 315.

²³⁹ VG Berlin, Urteil vom 28. August 2020 - 1 L 296/20.

²⁴⁰ So auch: Elzermann, NJ 2024, S. 155, 158.

²⁴¹ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 28. August 2020 - 1 L 296/20.

²⁴² BVerfGE 69, 315.

und Versammlungsanmeldende auf einer gemeinsamen, dialogischen Ebene begegnen, um unter Wahrung der verfassungsrechtlich verbürgten Versammlungsfreiheit gemeinsam Lösungen zur Gefahrenabwehr zu entwickeln.

Das Kooperationsgespräch

Gemäß § 4 Abs. 1 VersFG BE ist die zuständige Behörde verpflichtet, einer Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch anzubieten, um die Gefahrenprognose und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, zu erörtern. Dieser Grundsatz gilt, soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist. Laut der Gesetzesbegründung hat das Kooperationsgespräch keinen obligatorischen Charakter – der Bedarf für eine solche Erörterung richtet sich

„nach den tatsächlichen Umständen, insbesondere nach Anhaltspunkten für Gefahren für die öffentliche Sicherheit, maßgebliche Faktoren können bspw. ein kontroverser Versammlungszweck oder -anlass oder die Größe einer Versammlung sowie die gewählte Örtlichkeit oder der vorgesehene Zeitrahmen [sein].“²⁴³

Themen des Kooperationsgesprächs sollen neben den Modalitäten für die Durchführung der Versammlung auch die tatsächlichen Anhaltspunkte für Gefahren sein, die gemäß den §§ 14 Absatz 1, 22 Absatz 1 VersFG BE zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können. Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus, dass das

„Ziel ist, eine Möglichkeit zum Austausch, insbesondere über die Gefahrenlage, zu eröffnen und dabei auch zu klären, ob von der Behörde angenommene Gefahrenumstände wirklich bestehen. Gegebenenfalls sind Möglichkeiten auszuloten, ein Verbot oder Beschränkungen durch Veränderungen der Durchführung der Versammlung zu vermeiden.“²⁴⁴

In diesem Zusammenhang ist die Behörde angehalten, den Veranstalter*innen die Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen zu vermeiden.

Das BVerfG hebt in diesem Zusammenhang auch die Relevanz des Kooperationsgesprächs im Sinne eines Aushandlungsprozesses hervor und stellt klar, dass der versammlungsleitenden Person die Wahlmöglichkeit eingeräumt werden muss, eine von einem drohenden Verbot betroffene Versammlung gegebenenfalls mit Beschränkungen durchzuführen:

²⁴³ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 25.

²⁴⁴ Ebd.

„In der Folge haben sie dem Antragsteller als Veranstalter der Versammlung die Möglichkeit genommen, selbst zu bestimmen, ob er die geplante Versammlung gegebenenfalls mit Auflagen durchführen will. Zur Versammlungsfreiheit gehört das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters bei der Entscheidung über die von ihm angestrebten Modalitäten der Versammlung (m.w.N.). Die Versammlungsbehörde und die Gerichte missachten dieses Selbstbestimmungsrecht, wenn sie dem Veranstalter nicht, etwa in einem Kooperationsgespräch, die Möglichkeit einräumen, Vorstellungen zur Verwirklichung seines Versammlungsrechts auch in Anbetracht gegenläufiger Rechtsgüter einzubringen und darzulegen, welche Auflagen nach seiner Beurteilung mit dem verfolgten Versammlungszweck vereinbar sind. Stattdessen lassen sie allein ihre Einschätzung maßgeblich werden oder verneinen gar von vornherein, dass dem Veranstalter hilfsweise auch an einer Versammlung mit beschränkenden Auflagen gelegen ist.“²⁴⁵

Das Kooperationsgebot verpflichtet damit staatliche Entscheidungsträger*innen, sich vor dem Erlass einer Beschränkung oder eines Verbots um eine kooperative, einvernehmliche Lösung mit den Versammlungsveranstalter*innen zu bemühen.²⁴⁶ Weiterhin trägt das Kooperationsgespräch dem Rechtsstaatsprinzip, dem allgemeinen verwaltungsrechtlichen Anhörungsrecht und dem Rechtsprechungsgrundsatz Rechnung, dass Anzeigenden im Falle von beschränkenden Maßnahmen die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden muss, um diese gegebenenfalls abzuwenden. Die Rechtsprechung des VG Berlin hat die Anforderungen weiter konkretisiert: Falls neben Anhaltspunkten für die von der Behörde und den Gerichten zugrunde gelegte Gefahrenprognose auch Gegenindizien vorliegen, sollen sich die Behörden und die Gerichte auch mit diesen, in einer den Grundrechtsschutz des Art. 8 GG hinreichend berücksichtigenden Weise, auseinandersetzen.²⁴⁷ Aus dem Grundsatz des Kooperationsgebots lässt sich deshalb auch ableiten, dass die Gestaltung des Prozesses so zu erfolgen hat, dass eine Gelegenheit zur Stellungnahme im Kooperationsgespräch und zum Einbringen von Gegenindizien in tatsächlicher und zeitlicher Hinsicht erfolgen kann.

Absatz 2 sieht vor, dass die zuständige Behörde die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, über die Gefahrenlage und -prognose sowie deren Änderungen, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, informiert. Das Gesetz enthält damit eine Informationspflicht.

Laut der Gesetzesbegründung stellt dieser Absatz sicher, dass die behördliche Schutzaufgabe auch in zeitlicher Nähe zur Versammlung fortwirkt. Vor diesem Hintergrund hat die Polizei

²⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 - 1 BvQ 13/01.

²⁴⁶ VG Berlin, Urteil vom 28. August 2020 - 1 L 296/20.

²⁴⁷ Ebd.

„die für die Veranstaltung oder Leitung verantwortliche Person – soweit dies nach Art und Umfang der Versammlung sinnvoll erscheint – über mögliche Änderungen der Gefahrenlage zu informieren, damit eventuell im Rahmen eines weiteren Kooperationsgesprächs nach Lösungen gesucht werden kann oder nach Beginn der Versammlung die leitende Person in die Lage versetzt wird, gegebenenfalls in Ausübung ihrer Leitungsgewalt auf die Abwehr von Gefahren hinzuwirken.“²⁴⁸

Eine umgekehrte Pflicht der Versammlungsleitung zur Mitteilung relevanter Umstände, die zu einer veränderten Gefahreneinschätzung führen, existiert wiederum nicht, wobei sie dann das Risiko trägt, dass ihre Einschätzung der Gefahrenlage bei behördlichen Maßnahmen nicht berücksichtigt werden kann.²⁴⁹

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass das Kooperationsgespräch nicht bloß ein verwaltungspraktisches Instrument ist, sondern ein verfahrensbezogener Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips und des Grundrechtsschutzes aus Art. 8 GG, der gewährleisten soll, dass behördliche Eingriffe nur auf Grundlage transparenter, überprüfbarer und möglichst einvernehmlich erörterter Gefahrenlagen erfolgen. Es stellt somit eine Schnittstelle zwischen behördlicher Gefahrenabwehr und grundrechtlicher Selbstbestimmung dar und ist ein zentrales Instrument, um die Versammlungsfreiheit im Spannungsfeld widerstreitender Interessen wirksam zu schützen. Auch aus demokratietheoretischer Perspektive ist das Kooperationsgespräch von besonderer Bedeutung, weil es eine kommunikative Aushandlung zwischen Staat und Zivilgesellschaft institutionalisiert und damit verhindert, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit einseitig von staatlicher Autorität bestimmt werden.

6.3.3. Umsetzung der gesetzlichen Regelungen in der Praxis

Eine Schlüsselrolle für das Gelingen von Kooperation nimmt die Kommunikation ein, die unisono als Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und Verlässlichkeit beschrieben wird, um reibungslose Abläufe zu gewährleisten und Konflikte zu minimieren beziehungsweise deeskalieren.²⁵⁰ Kooperation beginne, so treffend eine polizeiliche Stimme aus unserem Forschungsfeld, „nicht mit dem Gespräch, das die Polizeiführung mit der entsprechenden Person führt, sondern mit dem ersten Kontakt.“²⁵¹ Aus Aussagen der Vertreter*innen der Polizei lässt sich ableiten, dass ein ausgeprägtes Verständnis für die Kooperation besteht, das sich auf den gesamten Prozess der Versammlung bezieht.

²⁴⁸ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 26.

²⁴⁹ Ebd.

²⁵⁰ Interview_Behördliche Perspektive_h: 45; Interview_Rechtliche Perspektive_c: 79; Interview_Behördliche Perspektive_l: 195; Interview_Versammlungsperspektive_c: 15.

²⁵¹ Interview_Behördliche Perspektive_k: 32.

Aus Perspektive der Polizei hat das Inkrafttreten des VersFG BE zu keinen nennenswerten Änderungen hinsichtlich der Kooperation geführt, was darauf zurückgeführt wird, dass die Leitlinien zur Kooperation, die im Brokdorf-Beschluss des BVerfG erstmals formuliert wurden, seit Jahren gelebte Praxis polizeilichen Handelns seien:

„Ich glaube, dass wir unsere Kommunikationstaktik bei der Polizei seit einiger Zeit, seit Anfang der 2000er-Jahre deutlich geändert haben. [...] [D]ie Strategie der ausgestreckten Hand, sage ich immer so schön. Da haben wir angefangen, mit den Menschen zu reden, taktisch zu kommunizieren, Lautsprecherdurchsagen zu machen. Wir haben Kommunikationsmenschen mit den gelben Westen draußen, die Personen, die Versammlungsteilnehmende ansprechen. Wir machen Maßnahmen transparent und erklären, was wir machen. Das führt zu Begeisterung oder Nichtbegeisterung, aber es erklärt zumindest [...]. Ich glaube, dass sich da nichts geändert hat, weil sich mit der Einführung des Versammlungsfreiheitsgesetzes in Berlin der polizeiliche Auftrag nicht geändert hat. Der Auftrag ist, Versammlungsfreiheit zu gestalten. Das Kooperations- und Deeskalationsgebot, das höchstgerichtlich festgelegt wurde, hat sich mit dem neuen Gesetz nicht verändert. Das heißt, wir haben aus meiner Sicht unsere Kommunikationsstrategie nicht verändert.“²⁵²

In der Praxis zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen dem Kooperationsgebot und der polizeilichen Einsatztaktik, insbesondere bei Protesten, die als potenziell „störanfällig“²⁵³ beziehungsweise „gefahrenträchtig“²⁵⁴ eingestuft werden. Während das Gesetz das Kooperationsgespräch als dialogischen Aushandlungsprozess konzipiert, indem relevante Informationen geteilt werden, ist für die Polizei die Herstellung eines Wissensvorsprungs zentral, um ihre einsatztaktische Steuerungsfähigkeit zu sichern. Entsprechend nimmt die Gewinnung und Bewertung von Lageinformationen im Rahmen der Einsatzplanung einen hohen Stellenwert ein, um eine „Beurteilung der Lage“²⁵⁵ vorzunehmen und bestenfalls nach der polizeilichen Logik „vor die Lage“²⁵⁶ zu kommen. Damit kollidiert die normative Idee einer gleichberechtigten Aushandlung mit der polizeilichen Logik strategischer Informationsdominanz, die das Kooperationsgespräch zugleich zu einem Instrument einsatzrelevanter Informationsabschöpfung macht.

Die seitens der polizeilichen Vertreter*innen betonte Perspektive der Sicherheitsinteressen gegenüber der Freiheitsermöglichung verweist auf ein zentrales Spannungsfeld: Einerseits ist die Polizei grundrechtlich verpflichtet, durch transparente, vertrauensbildende Kommunikation die Versammlungsfreiheit zu ermöglichen –

²⁵² Interview_Behördliche Perspektive_a: 19.

²⁵³ Interview_Behördliche Perspektive_f: 60.

²⁵⁴ Interview_Behördliche Perspektive_d: 30.

²⁵⁵ Interview_Behördliche Perspektive_a: 23.

²⁵⁶ Ebd.: 25.

andererseits ist sie operativ darauf angewiesen, durch frühzeitige Informationsgewinnung und lagebezogene Steuerung mögliche Gefahren zu antizipieren. Dieses Spannungsverhältnis kann dazu führen, dass Kooperationsangebote weniger als Ausdruck eines gleichberechtigten Austauschs verstanden werden, sondern als Teil einer einsatztaktischen Rationalität, die mit einem asymmetrischen Kooperations- und Kommunikationsverständnis einhergeht. Eine sicherheitsbehördliche Betrachtung von Versammlungen als potenzielle Gefahr kann sich dann jedoch zu Ungunsten der anmeldenden Personen auswirken, denen tendenziell eher mit Skepsis begegnet wird.

In der Praxis zeigen sich Wahrnehmungsdiskrepanzen sowie Abweichungen von gesetzgeberischen Zielvorgaben bei der Umsetzung des Kooperationsgebotes. Es findet im Regelfall ein Kooperationsgespräch statt. In der Regel werden die Kooperationsgespräche mittels Telefonats geführt, vereinzelt via Videotelefonat (beispielsweise Zoom), bei größeren Versammlungen werden die anzeigenden Personen zu einem Kooperationsgespräch in Präsenz eingeladen.²⁵⁷ Über die Inhalte wird ein Protokoll angefertigt. Ein standardisiertes Vorgehen lässt sich hierbei nicht erkennen. Die Verfahrensaktenanalyse zeigt, dass in den meisten Fällen tabellarische Vordrucke für die Protokollierung genutzt werden, die sich zum einen auf die Angaben aus der Versammlungsanzeige beziehen, zum anderen die Verantwortlichkeit der leitenden Person für die Einhaltung der Beschränkungen und den reibungslosen Ablauf sowie Aspekte der Transparenz der polizeilichen Maßnahmen thematisieren. Darüber hinaus enthalten die Vordrucke Freitextfelder, in denen die wesentlichen Besprechungsergebnisse festgehalten werden können. Versehen wird das Protokoll mit der Unterschrift der protokollführenden Person.²⁵⁸ Insgesamt scheinen unterschiedliche Vordrucke genutzt zu werden. Teils erfolgt die Dokumentation von Kooperationsgesprächen in freier Textform.²⁵⁹ Die Personen, die das Kooperationsgespräch seitens der Polizei führen, sind teils nicht identisch mit denen, die den Einsatz am Tag der Versammlung führen.²⁶⁰

Das Kooperationsgespräch zur polizeilichen Informationsgewinnung

Das Kooperationsgebot sieht eine Aushandlung vor, bei der eine Kommunikation „auf Augenhöhe“ stattfindet. Zentral im Rahmen die vorgesehene Aushandlung ist das Kooperationsgespräch. Unsere empirischen Erkenntnisse legen jedoch nahe, dass polizeiliche Praktiken manchmal von dieser Zielvorgabe abweichen. Dies betrifft zum einen die Einwirkungsmöglichkeiten von Anmeldenden, zum anderen die Erhebung von sensiblen Informationen, die politische Einstellungen zum Gegenstand haben.

²⁵⁷ Interview_Versammlungsperspektive_b: 43; Interview_Behördliche Perspektive_p: 20.

²⁵⁸ Verfahrensakte_i; Verfahrensakte_p; Verfahrensakte_v.

²⁵⁹ Verfahrensakte_e.

²⁶⁰ Interview_Rechtliche Perspektive_g: 2; Interview_Versammlungsperspektive_d: 35 f.

In einigen Interviews wurde deutlich, dass das Einsatzkonzept bereits auf Basis der Informationen aus der Anmeldung sowie der sogenannten lagespezifischen Erkenntnisse erstellt wurde und Kooperationsgespräche auch der Informationsgewinnung, beispielsweise hinsichtlich des politischen Hintergrundes von Anzeigenden oder zur Vernetzung mit anderen Bündnissen und Gruppen dienen:

„Ich nutze Veranstaltergespräche überwiegend nur, um noch mal neue Erkenntnisse zu gewinnen. Mehr nicht. Wie ich damit umgehe, steht für mich schon fest.“²⁶¹

Im Rahmen der Verfahrensaktenanalyse wurde deutlich, dass die Polizei zumindest bereits ein Einsatzkonzept erstellt hat, anhand dessen das Kooperationsgespräch geführt wird. Ein anschauliches Beispiel sind Aufzugstrecken, die häufig Gegenstand des Kooperationsgesprächs sind. Sofern das Einsatzkonzept bereits vor der Durchführung des Kooperationsgesprächs feststeht, wird den Betroffenen die Möglichkeit genommen, im Kooperationsgespräch, wie in der Gesetzesbegründung suggeriert, Einfluss auf die Ausgestaltung zu nehmen. Daher erscheint es fraglich, ob das Instrument des Kooperationsgesprächs die Funktion der Verständigung in der praktischen Umsetzung erfüllt beziehungsweise erfüllen kann, wenn nur noch wenig Bereitschaft zu Änderungen der polizeilichen Maßnahmen besteht. Die Fragen, die im Rahmen der Kooperationsgespräche seitens der Polizei gestellt werden, deuten darüber hinaus darauf hin, dass die Versammlung primär unter dem Gesichtspunkt möglicher Straftaten beziehungsweise Störungen betrachtet wird, statt die Freiheitsermöglichung zu fokussieren. Außerdem scheint eine Sensibilität für die Wirkung von Fragen auf weniger erfahrene Anzeigende zu fehlen. Eine Beobachtung aus einem Kooperationsgespräch illustriert dies:

Polizei: „Planen Sie, bestimmte Transparente oder Fahnen mitzunehmen?“

Anzeigende Person: „Was wäre hierfür [die Frage, d.V.] die rechtliche Grundlage?“

Polizei: „Rechtliche Grundlage? Welche rechtliche Grundlage? Ich brauche keine rechtliche Grundlage, ich frage ja nur.“²⁶²

Informationsgewinnung, die über die Planung der Versammlung hinausgeht oder auf politische Inhalte abzielt, wird von befragten Rechtsanwält*innen für „unzulässig“ erachtet, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

²⁶¹ Interview_Behördliche Perspektive_f: 64.

²⁶² Beobachtungsprotokoll_i.

*„Es wird häufig nach Gruppenzugehörigkeit gefragt: ‚Zu welcher politischen Gruppe gehören Sie?‘ Es wird gefragt, wie dafür geworben wird, mit wem man noch Kontakt hat oder wer noch mitorganisiert. Aus meiner Sicht ist das problematisch, insbesondere wenn die Personen nicht anwaltlich vertreten sind. Solche Fragen gehen die Versammlungsbehörde schlicht nichts an, und es ist nicht die Aufgabe der Veranstalter*innen, das mitzuteilen. Nichtsdestotrotz wird das regelmäßig gefragt. Auch ich werde als [Rechtsbeistand] immer gefragt: ‚Zu welcher Gruppe gehören Sie?‘ Meine Antwort ist dann meist: ‚Ich bin [Rechtsbeistand], ich habe eine Vollmacht geschickt, ich bin beauftragt.“²⁶³*

Auch aus der Verfahrensaktenanalyse ergab sich, dass politischen Einstellungen von anzeigenden Personen abgefragt wird, ohne dass ersichtlich ist, welche Relevanz diese Information für etwaige Gefahrenprognosen hat.²⁶⁴

Zwischenfazit:

Aus einer praxeologischen Perspektive lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen dem normativen Anspruch des Kooperationsgebots und seiner konkreten Umsetzung als Ausdruck widersprüchlicher Handlungslogiken im polizeilichen Alltag begreifen. Die Polizei agiert in ihrem Selbstverständnis in einem Handlungsfeld, das von hoher Unbestimmtheit, situativer Komplexität und institutionellen Erwartungen geprägt ist. Aus dieser Perspektive heraus scheint Kommunikation nicht primär als Mittel gleichberechtigter Verständigung, sondern als strategische Ressource zur Herstellung operativer Handlungsfähigkeit zu fungieren. Kooperation wird dabei nicht selten funktionalisiert, etwa zur Informationsgewinnung, Lageeinschätzung oder Legitimierung späterer Maßnahmen. Dies zeigt sich insbesondere in der Relevanz des „Wissensvorsprungs“ innerhalb polizeilicher Einsatzlogik.

Solche Praktiken können dazu führen, dass sich der Modus der Interaktion trotz rechtlicher Rahmung in eine asymmetrische Richtung verschiebt: Während der Gesetzgeber ein dialogisches Verhältnis auf Augenhöhe intendiert, deuten die Forschungserkenntnisse darauf hin, dass sich Kooperationsgespräche häufig an taktisch-präventiven Zielen orientieren. Hierdurch wird sichtbar, dass Kooperation nicht nur eine formale Vorgabe ist, sondern in konkreten Praktiken situiert und ausgehandelt wird. Vertrauen, Verständigung und Verlässlichkeit sind in diesem Zusammenhang nicht voraussetzungsfreie Größen, sondern müssen im Zusammenspiel von Erwartung, Erfahrung und institutionellen Routinen immer wieder situativ hergestellt werden.

Fehlende Transparenz und asymmetrische Kommunikation

²⁶³ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 17.

²⁶⁴ Verfahrensakte_h.

Der Normtext sieht eine Verpflichtung der Behörde vor, im Kooperationsgespräch die Gefahrenprognose und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, zu erörtern. Der Gegenstand der Erörterung umfasst damit tatsächliche Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß den §§ 14 Abs. 1, 22 Abs. 1 VersFG BE zu einem Verbot oder zu Beschränkungen führen können. Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus, dass das

„Ziel ist, eine Möglichkeit zum Austausch, insbesondere über die Gefahrenlage, zu eröffnen und dabei auch zu klären, ob von der Behörde angenommene Gefahrenumstände wirklich bestehen. Gegebenenfalls sind Möglichkeiten auszuloten, ein Verbot oder Beschränkungen durch Veränderungen der Durchführung der Versammlung zu vermeiden.“²⁶⁵

Aus der gesetzgeberischen Zielsetzung lässt sich ableiten, dass etwaige Beschränkungen im Rahmen des Kooperationsgesprächs samt der dazugehörigen Umstände, aus denen die Maßnahmen abgeleitet werden, offenzulegen sind. Sowohl Anzeigende als auch Rechtsanwält*innen berichteten, die konkrete Gefahrenprognose sei selten Gegenstand des Kooperationsgesprächs, sondern das Gespräch folge meist einem bestimmten Schema, in dem primär die Angaben der Versammlungsanzeige abgefragt werden.²⁶⁶ Exemplarisch äußerte sich eine Person der Rechtsanwält*innenschaft:

„Also mir ist noch nie vorgekommen, dass die sagen: ‚Wir wollen das verbieten, weil die Gefahrenlage sehr groß ist. Haben Sie irgendwelche Ideen, wie wir das verhindern können oder was wir machen können?‘ So wie es im Gesetz steht.“²⁶⁷

Dieser Eindruck entsteht auch bei der Verfahrensaktenanalyse. Teilweise enthalten die Protokolle in den Akten lediglich den Hinweis, dass der entsprechende Aspekt erörtert wurde,²⁶⁸ teilweise sind nur stichpunktartige inhaltliche Angaben enthalten, die ebenfalls keine Rückschlüsse darüber zulassen, inwiefern die relevanten Aspekte thematisiert wurden und hierüber eine Aushandlung stattgefunden hat.²⁶⁹ Weiterhin wird in den Protokollen häufig der Gesprächsverlauf geschildert sowie die Belehrung über die Pflichten einer versammlungsleitenden Person. Zudem erfolgt eine subjektive Einschätzung zur Kooperationsbereitschaft.²⁷⁰ Hinsichtlich der Gefahrenprognose ist darüber hinaus zu konstatieren, dass die Kooperationsgespräche zwar teilweise auf Gefahrenmomente Bezug nehmen, aber fraglich beziehungsweise unklar ist, inwieweit eine Aushandlung tatsächlich dazu führen kann, dass erwogene Beschränkungen abgemildert werden, da die Bescheide häufig trotzdem

²⁶⁵ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 26f.

²⁶⁶ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 31.

²⁶⁷ Interview_Rechtliche Perspektive_b: 50.

²⁶⁸ Verfahrensakte_h.

²⁶⁹ Exemplarisch Verfahrensakte_b.

²⁷⁰ Verfahrensakte_i; Verfahrensakte_p.

entsprechende Anordnungen enthalten. Darüber hinaus wird aus den Akten ersichtlich, dass teilweise Gefahrenmomente aus der räumlichen Nähe zu „Szeneobjekten“ oder „Reizobjekten“ abgeleitet werden, die aber nicht immer transparent erörtert werden. In einer Verfahrensakte wurde so das Gefahrenpotenzial für die Ausgangsversammlung durch die Wahl der Straße X eingehend erörtert, in einem anderen Fall wird auf das interne Wissen der Existenz eines Szenetreffpunktes Bezug genommen, die Befragung zur Wegstrecke erfolgt jedoch hier allgemein.²⁷¹

Ein ähnliches Vorgehen wurde auch bei einem im Rahmen der Evaluation beobachteten Kooperationsgespräch beobachtet, welches zwei Tage vor der dazugehörigen Versammlung stattfand. Auf wiederholtes Bitten der anzeigenden Person, eine Auskunft über die Gefahrenprognose zu erhalten, reagierten die anwesenden Polizeibeamt*innen mit Unverständnis und verwiesen auf die Zuständigkeit der Versammlungsbehörde.²⁷² Die anzeigende Person teilte im Gespräch mit, dass auch in einem weiteren vorherigen Kooperationsgespräch die Bitte um etwaige Einschätzungen zur Gefahrenlage aus ihrer Sicht nicht ernst genommen und verweigert wurde.²⁷³ Diese Praxis steht im Widerspruch zum gesetzlich vorgesehenen Inhalt der Kooperationsgespräche. Eine anzeigende Person bemängelt, dass ihr hierüber die Möglichkeit genommen werde, gegebenenfalls mildere Maßnahmen über einen Kompromiss zu erörtern:

„Man kann sich auch einfach selbst etwas überlegen. Man könnte auch sagen, dann mache ich es anders oder woanders, wenn das so ist. Das sind alles wichtige Erkenntnisse. Die möchten das Herrschaftswissen möglichst wenig teilen, weil sie selbst irgendwie Angst haben: 'Dann reagieren die wieder auf etwas Anderes und wir verlieren die Kontrolle darüber, wer da was macht'.“²⁷⁴

Problematisch an der Praxis der Durchführung von Kooperationsgesprächen ist, dass im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung „die Niederschriften über diese Kooperationsgespräche neben anderen als Informationsquelle“ dienen und eine hinreichende Protokollierung „die Konfliktlage deutlicher werden lässt [...] [Jedoch] sind diese Protokolle inhaltsarm und [aus verwaltungsgerichtlicher Perspektive] nicht ergiebig.“²⁷⁵ Dieser Umstand führt dazu, dass die verwaltungsgerichtliche Überprüfbarkeit eingeschränkt ist und zudem die polizeiliche Deutung den Maßstab bildet.

Versammlungsanzeigende und -leitende berichten von Kooperationsgesprächen, bei denen die Gesprächsführung einen kooperativen Aushandlungsprozess auf Au-

²⁷¹ Verfahrensakte_p.

²⁷² Beobachtungsprotokoll_i.

²⁷³ Ebd.

²⁷⁴ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 21.

²⁷⁵ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 15.

genhöhe erschwert. So schildern mehrere Interviewte den Eindruck, das polizeiliche Vorgehen stehe bereits vor dem Gespräch fest, wodurch der Verhandlungsspielraum für die Interessen der Anzeigenden von vornherein begrenzt werde. Die bestehende Informationsasymmetrie stellt einen Hinderungsgrund für eine gleichberechtigte Kooperation dar. Ein Rechtsbeistand beschreibt, dass insbesondere „rechtlich unerfahrenen Menschen vermittelt wird, als sei es ganz normal“, wenn Beschränkungen durchgesetzt werden, die sich so nicht aus dem Gesetz ableiten ließen.²⁷⁶ Dadurch entstehe ein Machtgefälle, das die Verhandlungsspielräume erheblich einschränke. Der beschriebene Mechanismus zeigte sich auch im Rahmen der Beobachtungen. Der folgende Gesprächsverlauf aus einem Kooperationsgespräch zeigt beispielhaft wie polizeiliche Ordnungsvorstellungen genutzt werden, um Abläufe zu steuern, Anpassungen durchzusetzen oder Entscheidungsprozesse zu beeinflussen:

Anzeigende Person: „Die Demo soll auf dem linken Fahrstreifen laufen.“

Polizei: „Wieso? Dort ist nichts los, wen wollen sie ansprechen?“

Anzeigende Person: „Auf der linken Seite sind Geschäfte und Personen die unterwegs sind, es ist mir wichtig, dort zu laufen!“

Polizei: „Das stimmt nicht, es sind dort nur zwei Geschäfte, es gibt also keinen ersichtlichen Grund auf der linken Straßenseite zu laufen.“²⁷⁷

Zwar erwähnt die Gesetzesbegründung die Möglichkeit der „Anregung“ bestimmter Änderungen des Versammlungsverlaufs, um potenzielle Verbote oder Beschränkungen zu vermeiden; die Äußerungen von Anzeigenden sowie Rechtsanwält*innen ebenso wie unsere Eindrücke aus der Teilnahme an Kooperationsgesprächen legen allerdings nahe, dass den Anzeigenden bestimmte Änderungen oder „freiwillige“ Beschränkungen häufig aufgedrängt werden. Hierbei entsteht der Eindruck, dass Anzeigende praktisch keine Wahl haben, als die vorgeschlagenen Beschränkungen zu akzeptieren. Die Protokolle der Kooperationsgespräche sind - wie bereits erwähnt - wenig ergiebig.

Beispielhaft lassen sich zwei ähnlich gelagerte Sachverhalte aus den teilnehmenden Beobachtungen anführen, bei denen es bei den einsatzführenden Polizeibeamt*innen in einem Fall um die Beschränkung eines Aufzugs zu einer ortsfesten Kundgebung, in dem anderen Fall um die vorzeitige Auflösung einer Versammlung ging.

Im ersten Fall wurde der versammlungsleitenden Person durch den anwesenden Polizeiführer nahegelegt, den angemeldeten Aufzug in eine Kundgebung umzuwandeln, dies würde schließlich auch die Schlagkraft der Versammlung erhöhen, die

²⁷⁶ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 13.

²⁷⁷ Beobachtungsprotokoll_i.

sonst ja „nach nichts aussehe“²⁷⁸, so könnte man immerhin noch gute Bilder produzieren. Der tatsächliche Grund für die vorgeschlagene Modifizierung, die rechtlich die Qualität einer Beschränkung aufweist, ohne dass die Tatbestandsvoraussetzungen hierfür (§ 14 VersFG BE) vorlagen, dürfte allerdings vorrangig in den kalten Witterungsbedingungen zu finden sein - und der damit verbundenen geringeren Bereitschaft der Polizeieinheiten vor Ort, den Aufzug zu begleiten.²⁷⁹

In dem anderen beobachteten Fall riet die Polizeiführung der versammlungsleitenden Person zu einer vorzeitigen Beendigung der Versammlung, nachdem die geplante Wegstrecke durch Gegendemonstrierende blockiert wurde. Auch hier war kein Auflösungsgrund nach § 14 VersFG BE ersichtlich. Dennoch wurde der versammlungsleitenden Person nahegelegt, die Versammlung vorzeitig zu beenden, was kurz darauf auch erfolgte.²⁸⁰ Beide Sachverhalte lassen den Rückschluss zu, dass weniger rechtliche Erwägungen als vielmehr eine Erleichterung des Polizeieinsatzes handlungsleitend gewesen sein könnten.

Zwischenfazit:

Es zeigt sich eine Diskrepanz zwischen dem gesetzlich intendierten Ziel eines ergebnisoffenen Austauschs und der gelebten Praxis. Entgegen dem normativen Anspruch, über Gefahrenlagen zu informieren und gemeinsam Möglichkeiten zur Vermeidung von Beschränkungen zu erörtern, sind die Gespräche vielfach durch einseitige Abfragen, geringe Transparenz und asymmetrische Kommunikationsmuster geprägt. Dies erschwert eine echte Aushandlung auf Augenhöhe und mindert die Möglichkeit, dass Anzeigende ihre Rechte selbstbestimmt wahrnehmen und aktiv zur Ausgestaltung beitragen können.

Aus praxeologischer Perspektive lässt sich dies als Ausdruck eines funktionalen Umgangs mit Kooperation deuten, bei dem Informationssteuerung, Einsatzoptimierung und polizeiliche Deutungshoheit im Zentrum zu stehen scheinen. Bedenklich ist hierbei, dass Kooperation damit nicht im Sinne gleichberechtigter Verständigung, sondern als strategisches Instrument im Rahmen der polizeilichen Einsatzlogik genutzt wird. Dieser Umstand erzeugt ein strukturelles Machtgefälle, das besonders dann wirksam wird, wenn rechtlich unerfahrene Anzeigende oder Versammlungsleitende sich mit vermeintlich alternativlosen Vorschlägen konfrontiert sehen.

Diskriminierungsrisiken im Rahmen der Kooperation

Problematisch erscheinen auch als diskriminierend wahrgenommene Handlungspraktiken im Rahmen von Kooperationsgesprächen, von denen Interviewpartner*innen aufgrund von eigenen oder mitgeteilten Erfahrungen berichten:

²⁷⁸ Beobachtungsprotokoll_h.

²⁷⁹ Ebd.

²⁸⁰ Beobachtungsprotokoll_e.

„Das macht natürlich einen Unterschied, wer ihnen gegenübersteht. Aus meiner eigenen Erfahrung kann ich sagen, dass zum Beispiel Personen mit einem arabischen Namen im Kontext von Pro-Palästina-Demonstrationen mit größerer Skepsis betrachtet werden als ich oder jemand mit einem deutschen Namen. Darüber hinaus habe ich den Eindruck, dass die Belange oder Bedenken von jungen Menschen, die als migrantisch oder weiblich gelesen werden, weniger ernst genommen werden. Die Versammlungsbehörde vermittelt oft das Gefühl: ‚Wir wissen schon, wie der Laden läuft.‘ [...] Ein weiterer diskriminierender Faktor ist aus meiner Sicht das Thema der Versammlung. Wenn es um bestimmte Themenbereiche geht, wie Palästina oder Kritik an der Polizei, werden die Leute anders behandelt, als wenn es beispielsweise eine von Grünen oder SPD unterstützte Kundgebung gegen die AfD ist. Selbst innerhalb des linken Spektrums gibt es da Unterschiede.“²⁸¹

Zudem berichten Anzeigende auch davon, dass sich der Umgang seitens der Polizei danach unterscheidet, ob im Rahmen des Kooperationsgesprächs ein rechtlicher Beistand anwesend ist oder nicht. Bei Anwesenheit sei es möglich, im Kooperationsgespräch eher Kompromisse bei streitigen Aspekten zu finden oder vorgesehene Beschränkungen abzumildern.

Darüber hinaus berichten Interviewte auch von der Erfahrung, dass spezifische Personengruppen unterschiedlich behandelt werden. Dabei zeigten sich Differenzlinien, die sich entlang rassistischer Zuschreibungen, (wahrgenommenem) Geschlecht, Alter, politischer Haltung oder rechtlicher Erfahrungslage ziehen und sich häufig intersektional verschränken. Ein prägnantes Beispiel für diese Ungleichbehandlung bildet der Inhalt einer Rede, die eine kritische Auseinandersetzung mit polizeilichen Handlungspraktiken zum Gegenstand hatte. Eine interviewte Person berichtete davon, dass ein mehrfach wortgleich verwendeter Beitrag nie beanstandet wurde, doch als dieser durch eine Person of Color vorgetragen wurde, ein Strafverfahren nach sich zog:

„Wir haben im Februar hier eine große Demo im Kiez gemacht [...]. Wir haben da unsere Standardrede gehalten. [...] [W]ir thematisieren Racial Profiling, Rassismus in Sicherheitsbehörden. Die Rede haben wir in der Form schon bestimmt drei, vier Mal gehalten. Die Polizei hat immer zugehört. Dieses Mal hat eine Person aus unserer Gruppe, die selbst People of Colour ist, die Rede gehalten. Prompt erfolgte hinterher auf einmal die Festnahme wegen Beleidigung de[r] [Person X]. Ich dachte nur: ‚Das kann nicht euer Ernst sein.‘ Angeblich geschah es auf Hinweis einer Passantin. Wir haben die Rede auch veröffentlicht. Wir haben das Video veröffentlicht, da kam nie wieder etwas. Aber wenn die Person migrantisiert, Schwarz ist, ist sie tendenziell immer mehr Repressalien ausgesetzt.“²⁸²

²⁸¹ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 31.

²⁸² Ebd: 43.

Eine Analyse von Diskriminierungsfaktoren war auf Basis der Verfahrensakten nicht möglich, weil die Daten der anmeldenden Personen nicht nachvollzogen werden konnten.

Zwischenfazit:

Die geschilderten Erfahrungen können ein Hinweis auf diskriminierende Dynamiken sein, die in Versammlungskontexten wirksam werden können. Die Aussagen der Interviewten lassen außerdem den Rückschluss zu, dass nicht allein das Verhalten einzelner Beamt*innen, sondern strukturelle Deutungsmuster, Vorannahmen und habitualisierte Wahrnehmungsroutinen die Interaktion im Kooperationsprozess prägen. Die Frage der Selektivität im Protest Policing ist bisher nicht ausreichend erforscht, sodass sich an dieser Stelle ein Forschungsdesiderat ableiten lässt.

Zeitliche Aspekte der versammlungsbeschränkenden Praxis

Die zeitliche Ausgestaltung des Prozesses wird auf Seiten der Teilnehmenden mit Blick auf das Kooperationsgebot ebenfalls kritisch betrachtet. Beschränkungs- und Verbotsbescheide werden in der Praxis nach diesen Berichten in vielen Fällen erst zu einem Zeitpunkt zugestellt, an dem durch die Nähe zum Veranstaltungsbeginn keine weitere Erörterung mit den zuständigen Behörden mehr stattfinden kann und nur der Weg des einstweiligen Rechtsschutzes offensteht.²⁸³ Aus Sicht der Polizei ist dieser Umstand auf die Kurzfristigkeit der Erkenntnisse zurückzuführen, weil die Lagebeurteilung sich erst mit zeitlicher Nähe zum Versammlungsereignis verdichtet.²⁸⁴ Dieser Umstand wirkt sich zu Lasten der Versammlungsfreiheit aus, weil Anzeigenden partizipative Einflussmöglichkeiten, die Versammlung zu gestalten, genommen werden. Dies hat in der Praxis zur Folge, dass Beschränkungen und Verbote ergehen, die lediglich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes beanstandet werden können. Dieser Umstand macht es faktisch unmöglich, dass Anzeigende Gegenindizien in einer substantiierten Weise vortragen können und die Behörde sich mit diesen unter der gebotenen Grundrechtsschonung auseinandersetzen kann, wodurch die durch die Rechtsprechung vorgegebenen Maßstäbe letztlich leerlaufen.

Mangelnde Verbindlichkeit der Absprachen

Obwohl Verlässlichkeit und Verbindlichkeit als zwei Faktoren benannt werden, die zu einer Kooperation beitragen, kritisieren Versammlungsanzeigende und -leitende eine unzureichende Bindung an Absprachen. Ein zentrales Problem liegt in der mangelnden rechtlichen Absicherung von Ergebnissen aus Kooperationsgesprächen, was sich u.a. darin zeigt, dass das Protokoll des Kooperationsgespräches seitens der Polizei nicht zur Verfügung gestellt wird. Anzeigende berichten auch davon, dass die Inhalte des Kooperationsgesprächs am Versammlungstag keine Bindung entfalten,

²⁸³ Interview_Rechtliche Perspektive_c.

²⁸⁴ Interview_Behördliche Perspektive_k: 65.

da die vor Ort verantwortliche Polizeiführung die Gefahrenlage abweichend bewertet:

„Das Spiel geht aber morgens vor Ort an dem Tag, wo die Veranstaltung ist, noch einmal von vorne los. Dann hängt es davon ab, was der Polizeiführer vor Ort für sich selbst an Sicherheitsvoraussetzungen hat. Dann kann man darauf insistieren, dass man das vorher alles besprochen hat. Wenn der aber sagt: ‚150 Meter zur Route, mit Hamburger Gittern dazwischen und eine Hundertschaft ist mir nicht genug, ich will 300 Meter‘, setzt er das durch. Die Begründung ist höhere Gewalt und dass die Sicherheit gewährleistet sein muss. Das ist ein Totschlagargument. Da kann man noch so viel kooperiert haben, wie man will. Das hängt von der Person vor Ort ab.“²⁸⁵

Die Interviewten aus der Polizei verwiesen dagegen auf kurzfristige Bewertungsänderungen hinsichtlich der Gefahrenprognose. Zwischen dem Kooperationsgespräch und dem Versammlungstag können neue Erkenntnisse auftreten, die eine Anpassung des Einsatzkonzepts rechtfertigen. § 4 Abs. 2 VersFG BE enthält die Verpflichtung, auf Änderungen der Bewertung hinzuweisen, sofern dies nach Art und Umfang erforderlich ist. Die geschilderten Fälle deuten hier auf Umsetzungsdefizite hin.

Die Praxis wirft die grundsätzliche Frage auf, welche Funktion das Protokoll eines Kooperationsgesprächs tatsächlich erfüllt. Gemeint ist damit, inwiefern es eine beiderseits verbindliche Dokumentation von Verständigungen darstellt oder primär der polizeilichen Einsatzvorbereitung dient. Die Auswertung legt nahe, dass die Protokolle überwiegend Parameter des Anmeldeprozesses abbilden. Außerdem fehlt die Unterschrift der anmeldenden Person, die im Sinne einer Aushandlung verdeutlichen würde, dass die Absprachen beziehungsweise Inhalte im gegenseitigen Einvernehmen getroffen worden sind. Damit scheint das Protokoll weniger als Instrument wechselseitiger Absicherung, sondern stärker als einseitiges Dokumentations- und Steuerungsinstrument zu fungieren.

In zwei Verfahrensakten stachen Protokolle hervor, die hiervon abweichen. Zum einen enthalten diese Erläuterungen für im Versammlungskontext gebräuchliche Kategorien wie „Auftrag“, „Beschluss“, „Empfehlung“, „Information“, „Hinweis“ und „Termin“ sowie einen detaillierten Verlaufsbericht, in dem die konkreten Inhalte nach Sprecher*innenpositionen festgehalten wurden. In diesem Kontext fällt auf, dass die Protokolle explizit Aspekte zur Diskussion stellen, Wünsche formuliert und etwaige Bedenken transparent gemacht werden. In einer weiteren Spalte werden die Gesprächsergebnisse zu den o.g. Kategorien festgehalten. Dieses Vorgehen zeigt, dass Kooperation als Aushandlung stattfinden kann und eröffnet die Möglichkeit, den gesamten Prozess der Aushandlung rekonstruierbar und nachvollziehbar zu machen. Es stellt damit ein Beispiel für „Best-Practice“ dar.²⁸⁶

²⁸⁵ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 16.

²⁸⁶ Verfahrensakte_l; Verfahrensakte_u.

Zusammenfassende Bewertung der Erkenntnisse

Die in diesem Abschnitt geschilderten Wahrnehmungen, Erfahrungen und Fallbeispiele werfen die Frage auf, inwieweit das Kooperationsgebot in der Praxis adäquat umgesetzt wird. Aus den empirischen Erkenntnissen lässt sich ableiten, dass das Kooperationsgespräch seitens der Polizei auch aus der Perspektive eines bestehenden Hierarchieverhältnisses geführt wird. Versammlungsanzeigenden und -leitenden wird hierbei zunächst mit Skepsis begegnet. Beides erschwert die Umsetzung des gesetzgeberischen Ziels.

Unsere Analyse zeigt, dass Kommunikation, Transparenz, Verlässlichkeit und Verbindlichkeit die entscheidenden Faktoren für die Kooperation zwischen Polizei und Protestgruppen sind. Allerdings fällt auf, dass die Kooperationsgespräche in der Praxis oft von einem Machtgefälle geprägt sind, wodurch eine gleichberechtigte Aushandlung, wie sie der Gesetzgeber vorsieht, konterkariert wird. Dies kann wiederum dazu beitragen, dass die polizeiliche Einsatztaktik in bestimmten Kontexten als eher repressiv wahrgenommen wird, anstatt zur Deeskalation beizutragen. Diese Diskrepanzen untergraben das Vertrauen in die Kooperation, lassen unter Umständen Zweifel an der Neutralität der polizeilichen Maßnahmen aufkommen und können die demokratische Teilhabe in Versammlungskontexten schwächen. Eine stärkere Standardisierung der Kooperationsprozesse und eine Sensibilisierung für diskriminierungsfreie Verfahrensweisen könnten dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Teilnehmenden konstruktiver zu gestalten. Darüber hinaus zeigt sich der Bedarf, Regelungen zu implementieren, die auf eine stärkere Verbindlichkeit abzielen. Die Verfahrensaktenanalyse zeigt hierbei auf, dass eine Handlungsweise mit einer schriftlichen, wörtlichen Protokollierung möglich ist.

Vor diesem Hintergrund sollte der § 4 VersFG BE so angepasst werden, dass das Kooperationsgebot stärker in den Fokus rückt. Daher sollte das bisher in § 4 Abs. 1 Satz 2 VersFG BE formulierte Kooperationsgebot in einen eigenständigen neuen Absatz 1 vorgezogen werden, um seine Relevanz stärker zu betonen. Ferner könnten Dokumentationspflichten die Transparenz des polizeilichen Vorgehens sicherstellen und damit zur beidseitigen Akzeptanz beitragen. Zuletzt erscheint es sinnvoll, dass der Prozess der Aushandlung schriftlich fixiert wird, um die Selbstverpflichtung zu erhöhen und auch eine verwaltungsgerichtliche Überprüfbarkeit zu ermöglichen.

6.3.4. Übersicht der Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Das Kooperationsgespräch als polizeiliche Informationsgewinnung	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperationsgespräche dienen primär (weiterer) Informationsgewinnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Fragen zur Gruppenzugehörigkeit • Kritik an unzureichender Thematisierung von Gefahrenmomenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Abfragen von Informationen (politischer Hintergrund, Zugehörigkeit zu Gruppierung) in Kooperationsgesprächen 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position
Fehlende Transparenz und asymmetrische Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperation prägt den gesamten Prozess 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an niedriger behördlicher Bereitschaft Informationen (insb. über externe Gefahren) zu teilen • Kritik, dass Einsatzablauf bei Kooperationsgespräch meist schon feststeht • Wahrnehmung einer begrenzten Einflussnahme auf polizeiliches Vorgehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Durchsetzung behördlicher Ziele gegenüber unerfahrenen Anzeigenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an niedriger behördlicher Bereitschaft Informationen (insb. über externe Gefahren) zu teilen

<p>Diskriminierungsrisiken im Rahmen der Kooperation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrnehmungsdiskrepanzen werden auf rechtliche Unsicherheiten / Unkenntnis des gesetzlichen Auftrags der Polizei bei Anmeldern zurückgeführt 	<ul style="list-style-type: none"> • Ungleichbehandlung im Rahmen des Kooperationsgebots nach sozialen Merkmalen wie Ethnie, Alter und Geschlecht sowie der anwaltlichen (Nicht)Begleitung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrnehmung von Selektivität nach Versammlungsthema • Unterschiedliche Behandlung auch nach sozialer Position (Anwalt vs. Anmeldender ohne umfassende Rechtskenntnis) • Unterschiedliche Behandlung je nach Konfliktrichtigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Ungleichbehandlung im Rahmen des Kooperationsgebots nach sozialen Merkmalen wie Ethnie, Alter und Geschlecht sowie der anwaltlichen (Nicht)Begleitung.
<p>Zeitliche Aspekte der versammlungsbeschränkenden Praxis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristige Bekanntgabe von Beschränkungen wird mit einer fehlenden Erkenntnis-dichte begründet 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Kurzfristigkeit der Beschränkungs- bzw. Verbotsbescheide 	<ul style="list-style-type: none"> • Ungleichbehandlung im Rahmen der Polizeipräsenz je nachdem, wer auf die Straße geht 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Kurzfristigkeit der Beschränkungs- bzw. Verbotsbescheide
<p>Mangelnde Verbindlichkeit der Absprachen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristige Informationsgewinnung kann Änderung der Einsatzstrategie und der Absprachen im Kooperationsgespräch erfordern 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an mangelnder Verbindlichkeit von Absprachen aus Kooperationsgespräch 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindlichkeit geht teilweise verloren, wenn Absprachen im Kooperationsgespräch nicht mit der Einsatzleitung getroffen werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Wunsch nach mehr Verbindlichkeit

6.3.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 4 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Stärkere Betonung des Kooperationsgebotes
- Dokumentation des Aushandlungsprozesses
- Folgeänderung in Absatz 4 aufgrund der vorgeschlagenen Ersetzung des Leitungsbegriffs durch Ansprechperson(en) (s.u. zu §§ 6 und 7)
- Dokumentationspflicht hinsichtlich von Änderungen

§ 4 Kooperationsgebot

(1) Die Behörden sind zur Kooperation mit den Veranstalterinnen und Veranstaltern bzw. Ansprechpersonen von Versammlungen verpflichtet.

(2) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenprognose und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, zu erörtern. ~~Die Behörden sind grundsätzlich zur Kooperation mit den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Versammlungen verpflichtet.~~ Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß den §§ 14 Absatz 1, 22 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, gibt die zuständige Behörde Gelegenheit, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen zu vermeiden.

(3) Die Behörde hält Inhalte des Gesprächs, insbesondere die Gefahrenprognose, Vorschläge zur Anpassung der Versammlung und die Stellungnahmen der Beteiligten, in einem Protokoll fest. Das Protokoll wird den Beteiligten zur Verfügung gestellt.

(4) Die zuständige Behörde informiert die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder *die als Ansprechperson fungiert*, über die Gefahrenlage und -prognose sowie deren Änderungen, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist. *Veränderungen in der Gefahrenprognose sind unverzüglich mitzuteilen und zu dokumentieren.*

6.4 §§ 6, 7 VersFG BE: §§ 6 & 7 Versammlungsleitung und Rechte der Versammlungsleitung

Im folgenden Kapitel werden die Evaluationsergebnisse zu den Regelungen der §§ 6 und 7 VersFG BE wegen ihres engen Zusammenhangs gemeinsam zusammengefasst. Zudem wird in der Diskussion zu § 7 VersFG BE auch das Ausschlussrecht der Versammlungsleitung thematisiert und seine Verbindung zur praktischen Durchsetzung durch die zuständige Behörde gemäß § 16 Abs. 2 VersFG BE erörtert.

6.4.1 Wortlaut der §§ 6, 7 VersFG BE 2021

§ 6 Versammlungsleitung

(1) Wer eine Versammlung veranstaltet, leitet die Versammlung. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung. Veranstaltet eine Vereinigung die Versammlung, so wird sie von der Person geleitet, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist.

(2) Die Versammlungsleitung ist übertragbar.

(3) Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, kann die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen.

(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten für nicht-öffentliche Versammlungen nur, wenn eine Versammlungsleitung bestimmt ist.

§ 7 Rechte der Versammlungsleitung

(1) Die Versammlungsleitung sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und unterstützt einen friedlichen Verlauf. Sie darf die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen.

(2) Die Versammlungsleitung kann sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedienen. Diese müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel gut sichtbar mit der Bezeichnung „Ordnerin“ oder „Ordner“ gekennzeichnet sein. Die Vorschriften dieses Gesetzes für Teilnehmende der Versammlung gelten auch für Ordnerinnen und Ordner.

(3) Die zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung getroffenen Anweisungen der Versammlungsleitung und der Ordnerinnen und Ordner sind von den Teilnehmenden zu befolgen.

(4) Die Versammlungsleitung darf Personen, die die Ordnung der Versammlung erheblich stören, aus der Versammlung ausschließen. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

6.4.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

§ 6 VersFG BE: Versammlungsleitung

Die Regelung des § 6 VersFG BE orientiert sich an der ursprünglichen Regelung des VersammlG (insbesondere die dortigen §§ 7, 18 Abs. 1) und modifiziert diese graduell. Im Gegensatz zur fragmentarischen Regelung des VersammlG fasst das VersFG BE die Bestimmungen zur Versammlungsleitung nunmehr unter einem Paragraphen (§ 6 VersFG BE) zusammen und ergänzt Bestimmungen zu Rechten und Pflichten (§ 7 VersFG BE), obwohl die entsprechende Überschrift lediglich auf die Rechte Bezug nimmt. Zudem reagiert der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung auch auf veränderte Formen des Protests im Rahmen der Gestaltungs- und Typenfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG und die hierzu ergangene Rechtsprechung.²⁸⁷

Das Versammlungsfreiheitsgesetz will der Erkenntnis Rechnung tragen, dass Versammlungen häufig nicht (mehr) streng hierarchisch organisiert und strukturiert ablaufen, sondern auf der Basis loser Zusammenschlüsse stattfinden.²⁸⁸ Zu den Auswirkungen auf die Versammlungsleitung heißt es in der Gesetzesbegründung:

„§ 6 Absatz 2 sieht im Einklang mit der bisherigen Rechtslage (vgl. § 7 Absatz 3 VersG) vor, dass der oder die Veranstaltende ihre oder seine grundsätzliche Pflicht zur Versammlungsleitung einer anderen Person oder auch mehreren Personen übertragen kann, denn auch eine kollektive Leitung ist vom Selbstbestimmungsrecht der sich Versammelnden umfasst.“²⁸⁹

Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass die Möglichkeit einer kollektiven Versammlungsleitung durch mehrere Personen, wie in der Gesetzesbegründung angeführt, im Gesetzestext nicht explizit vorkommt. In § 6 Abs. 2 VersFG BE heißt es lediglich: „Die Versammlungsleitung ist übertragbar“. An dieser Stelle wird deshalb eine gesetzgeberische Unschärfe deutlich, die nachgebessert werden sollte, indem die kollektive Organisation als Möglichkeit benannt wird.

Im Unterschied zur alten Rechtslage sieht das VersFG BE auch den Fall vor, dass Versammlungen nicht zwingend über eine veranstaltende Person oder Organisation verfügen. § 6 Abs. 3 VersFG BE regelt nunmehr, dass beim Fehlen einer veranstaltenden Person eine Versammlungsleitung auch aus einer Versammlung selbst heraus bestimmt werden kann. Rechtlich ermöglicht der Gesetzgeber hiermit den Fall einer leitunglosen Versammlung.

²⁸⁷ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 28 f.

²⁸⁸ BVerfGE 69, 315, 357 f.

²⁸⁹ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 29.

Zudem wird klargestellt, dass die Regelungen zur Versammlungsleitung für nichtöffentliche Versammlungen nur dann gelten, wenn eine solche Leitung tatsächlich bestimmt wurde (§ 6 Abs. 4 VersFG BE), wodurch unnötige Regulierungen für kleinere nichtöffentliche Zusammenkünfte vermieden werden sollen.

Im Übrigen orientiert sich die Norm an der Vorstellung, dass Versammlungen „grundsätzlich aus sich heraus ihre Ordnung selbst [...] organisieren“²⁹⁰ und „grundsätzlich die veranstaltende Person als Grundrechtsträger oder Grundrechtsträgerin“ ist.²⁹¹ Die Versammlungsleitung habe auf Basis dieser Logik eine Ordnungsgewalt, die mit dem Beginn der Versammlung beginne.

Eine wesentliche Änderung bezieht sich auf die Sanktionsandrohungen, da die Leitung einer nicht angemeldeten Versammlung nunmehr keine Straftat mehr darstellt, sondern zur Ordnungswidrigkeit herabgestuft wurde.

§ 7 VersFG BE: Rechte der Versammlungsleitung

§ 7 VersFG BE formuliert die Rechte und Pflichten der Versammlungsleitung und weicht in Teilen von den bisherigen Regelungen des VersammlG ab. Die Neuregelung folgt dem gesetzgeberischen Ziel, die Autonomie der Versammlungsleitung zu konkretisieren und gleichzeitig den „Schutz von Interessen, die auf Verfassungsebene geschützt sind [sowie] verfassungsimmanente Schranken“ in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.²⁹² Darüber hinaus soll die Norm der versammlungsleitenden Person ermöglichen, die Versammlung nach innen ordnungsgemäß durchzuführen und nach außen im Verhältnis zur allgemeinen Öffentlichkeit und speziell zu den Vertreter*innen der Medienöffentlichkeit zu konkretisieren.²⁹³

Während § 7 Abs. 1 VersammlG die Leitung der Versammlung als Pflicht beschreibt, legt das VersFG BE den Fokus in § 7 Abs. 1 VersFG BE auf die Unterstützung eines friedlichen Verlaufs, wobei der Versammlungsleitung ausdrücklich das Recht eingeräumt wird, die Versammlung jederzeit zu unterbrechen oder zu schließen. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Versammlungsleitung nicht über eine faktische Durchsetzungsmacht verfügt, die Friedlichkeit der Versammlung zu gewährleisten.²⁹⁴ Die starren Vorgaben aus dem VersammlG für Ordner*innen – insbesondere zur Volljährigkeit, Ehrenamtlichkeit und einer behördlich beschränkbar „angemessenen Zahl“ – werden aufgegeben. Auch muss der Einsatz von Ordner*innen nicht mehr polizeilich genehmigt werden. Dies entspricht der Zielsetzung des Gesetzgebers.²⁹⁵

²⁹⁰ Ebd., S. 28.

²⁹¹ Ebd.

²⁹² Ebd., S. 30.

²⁹³ Ebd.

²⁹⁴ Ebd.

²⁹⁵ Ebd.

Eine zentrale Neuerung stellt die ausdrückliche Erweiterung der Befugnisse der Versammlungsleitung zum Ausschluss störender Personen nach § 7 Abs. 4 VersFG BE dar, die nun für alle Versammlungsformen gilt. Während das VersammlG eine solche Befugnis nur bei Versammlungen in geschlossenen Räumen vorsah, geht das VersFG BE von der Notwendigkeit aus, Versammlungen vor Störungen zu schützen, ohne dass hierfür stets ein behördliches Eingreifen erforderlich ist.²⁹⁶ Mit Blick auf die Terminologie verwendet das VersammlG den Begriff der *gröblichen Störung*, während in das VersFG BE der Begriff der *erheblichen Störung* Eingang gefunden hat. Das Ausschlussrecht bezieht sich laut Gesetzesbegründung auf Versammlungsteilnehmende oder „Dritte“. Das Recht bezieht sich somit auch auf den Ausschluss von Medienvertreter*innen, wobei der besonderen Bedeutung der Pressefreiheit Rechnung zu tragen ist. Dies folgt dem im Gesetz verankerten Subsidiaritätsprinzip, demzufolge zunächst der Selbstorganisationskraft der Versammlung vertraut wird, bevor Eingriffe staatlicher Stellen erfolgen. Der Ausschluss bleibt jedoch ein nicht-hoheitlicher Akt, sodass die versammlungsleitende Person für eine eventuell erforderliche zwangsweise Durchsetzung der Entscheidung auf den Vollzug des Ausschlusses durch die Polizei nach § 16 Abs. 2 VersFG BE angewiesen ist.²⁹⁷

Insgesamt zielt die Neuregelung darauf ab, eine ausgewogene Balance zwischen der Wahrung der Versammlungsfreiheit und dem Schutz der Versammlung vor Störungen herzustellen. Durch die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Versammlungsleitung und die gleichzeitige Zurücknahme normativer Beschränkungen, die sich nicht zwingend aus verfassungsrechtlichen Erfordernissen ableiten lassen, verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, eine flexible und praxisnahe Regelung zu schaffen, die den Anforderungen an eine versammlungsfreundliche Gesetzgebung gerecht wird.

6.4.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis

Im Rahmen der Evaluation konnten verschiedene Aspekte identifiziert werden, die in der Praxis zu Herausforderungen führen. Zum einen orientiert sich die polizeiliche Perspektive stark an einem Verständnis von planmäßig organisierten Versammlungen (etwa gewerkschaftlich organisierte Versammlungen), wodurch es zu Spannungen mit neueren Versammlungsformen und leitunglosen Versammlungen kommt. Zum anderen bestehen Unsicherheiten in Bezug auf das Ausschlussrecht.

Starke Fokussierung auf die einzelne Leitungsperson

Für die zuständigen Behörden sind Versammlungen einfacher zu handhaben, wenn sie verbindliche Absprachen mit einer Person treffen können, die genügend Einfluss auf die Teilnehmer*innen hat, um die Einhaltung der Absprachen und somit den Versammlungsverlauf sicherzustellen. Die Polizei betrachtet Versammlungen pri-

²⁹⁶ Ebd.

²⁹⁷ Ebd., S. 31.

mär unter dem Gesichtspunkt der Steuerbarkeit und Sicherheit. In dieser Perspektive sind Versammlungen „handhabbar“, wenn sie mit einer zentralen, einflussreichen Ansprechperson kooperieren kann – also jemand, der organisatorische Strukturen durchsetzt, für den Ablauf Verantwortung trägt und die Einhaltung von Regeln sicherstellt.

Die Polizei stellt dabei hohe Anforderungen an die Versammlungsleitung. Von Bedeutung seien eine gewisse Organisationsfähigkeit, die sich insbesondere in der Strukturierung einer Versammlung – etwa durch den Einsatz von Ordner*innen – niederschlägt.²⁹⁸ Als wesentlich werden Entscheidungsfähigkeit und Durchsetzungsvermögen gegenüber der Versammlung betrachtet sowie Verantwortungsbewusstsein, das sich nicht nur auf die Versammlung selbst, sondern auch auf den Schutz der Grundrechte Anderer erstreckt.²⁹⁹ Vertreter*innen der Polizei benennen auch rechtliche Grundkenntnisse als notwendige Voraussetzung, insbesondere in Bezug auf die Pflichten und Handlungsoptionen im Versammlungsgeschehen.³⁰⁰ Auch die Hinweisblätter, die der Versammlungsbestätigung oder den Beschränkungsbescheiden beigelegt werden, enthalten den Hinweis, dass sich die Versammlungsleitung mit den Bestimmungen des VersFG BE vertraut machen muss und für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung zu sorgen hat.³⁰¹ Die Sichtweise spiegelt eine polizeiliche Ordnungslogik wider, die hierarchische Strukturen, klare Zuständigkeiten und definierte Funktionen bevorzugt – ähnlich wie bei der Einsatzführung selbst. Das Idealbild der Polizei setzt damit faktisch auf eine Versammlung, die intern streng strukturiert ist, Rollen verteilt und Verantwortlichkeiten klar festlegt.

Das folgende Zitat verdeutlicht die polizeilichen Ordnungslogik in Bezug auf die Versammlungsdurchführung und zeigt zugleich ein zentrales Spannungsfeld auf:

„Das ist eine etwas hierarchische Vorstellung, wie eine Versammlung abläuft. Andererseits ist das Konzept, dass die Versammlung zunächst intern Dinge regelt und nur, wenn das nicht funktioniert, darf die Polizei eingreifen und dafür braucht es gewisse Regeln. Die Frage ist, ob die Versammlung sich diese Regeln nicht selbst geben könnte und andere, nicht hierarchische Formen denkbar wären.“³⁰²

Die polizeiliche Sichtweise erscheint vor dem Hintergrund problematisch, dass Versammlungskontexte diesen hierarchischen Strukturen nicht immer entsprechen. Entscheidungsprozesse sind oft kollektiver Natur und informelle Strukturen oder

²⁹⁸ Interview_Behördliche Perspektive_p: 94.

²⁹⁹ Interview_Behördliche Perspektive_c: 202; Interview_Behördliche Perspektive_l: 212; Interview_Behördliche Perspektive_p: 100.

³⁰⁰ Interview_Behördliche Perspektive_c: 78.

³⁰¹ Exemplarisch: Verfahrensakte_b.

³⁰² Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_a: 29.

dezentrale Organisationsformen sind üblich. Außerdem ist der Einfluss einer einladenden Person auf die Teilnehmer*innen begrenzt, weil nicht immer vorhersehbar ist, wer dem Mobilisierungsaufruf folgt. Dies schränkt eine faktische Durchsetzungsmacht der versammlungsleitenden Person gegenüber der Versammlung, wie sie sich die Polizei idealerweise wünscht, a priori ein.

Auch im Rahmen der Interviews mit Vertreter*innen der Polizei wurde mehrfach der Wunsch nach einer einzelnen verantwortlichen Person als ansprechbare Versammlungsleitung geäußert. Diese solle in ihrer Leitungsrolle maximal handlungsfähig und in der Lage sein, Einfluss auf die Versammlungsteilnehmer*innen zu nehmen. Verdeutlicht wird dies durch das folgende Zitat:

„[I]ch brauche trotzdem jemanden, der sich verantwortlich erklärt, mit mir diese Abstimmungen zu treffen und es zumindest zu versuchen. Wenn der oder diejenige es dann nicht mehr schafft, müssen wir eben schauen, ob wir die Versammlung weiterhin laufen lassen können. Das ist die Frage. Es ist allerdings nicht so, dass man das irgendwo in einer Diskussionsrunde entscheidet. Der Ablauf muss klar kommuniziert werden und dafür braucht es eine versammlungsanzeigende Person sowie eine Versammlungsleitung.“³⁰³

Bei der Durchführung von Versammlungen kann es aus polizeilicher Sicht zu Problemen kommen, wenn eine Versammlung nicht ausschließlich von einer, sondern von mehreren Personen geleitet wird.³⁰⁴ Die Hauptsorge in heterogenen Versammlungskontexten ist, dass bei fehlender Versammlungsleitung keine eindeutige Ansprechperson existiert:

„Schlimm ist es dann, und das neue Versammlungsgesetz gibt es ja her, dass es mehrere sein können, und das ist eine Horrorvorstellung. Wenn die sich nicht einig sind, ist das schon anstrengend. Das ist öfters mal der Fall, weil [es] ja so viele unterschiedliche Strömungen gibt.“³⁰⁵

Auch in einer unserer Beobachtungen wurde deutlich, dass das Auftreten mehrerer Personen in der Versammlungsleitung auf polizeilicher Seite Irritationen beziehungsweise Ablehnung hervorrufen kann.

In einem konkreten Fall kam es zu einer Kontroverse zwischen der Polizeiführung und der Versammlungsleitung über die kurzfristige Beschränkung eines Versammlungsortes. Als sich eine weitere Person aus dem Veranstaltungsteam in das Gespräch einbringen wollte, wurde dies zunächst von der Polizeiführung hingenommen. Im weiteren Verlauf des Gesprächs nahm die Polizeiführung jedoch von der Kommunikation mit der hinzugekommenen Person, trotz deren vorgebrachter Expertise im Anmelden und Leiten von Versammlungen, Abstand und bestand auf der

³⁰³ Interview_Behördliche Perspektive_d: 32.

³⁰⁴ Interview_Behördliche Perspektive_h: 102.

³⁰⁵ Interview_Behördliche Perspektive_f: 10.

alleinigen Zuständigkeit und Ansprechbarkeit der ursprünglich versammlungsleitenden Person.³⁰⁶ Diese Sichtweise, der zufolge Versammlungen durch eine einzelne Person geleitet werden sollen und können, verdeutlicht nicht nur ein Vollzugsdefizit der Neuregelung in § 6 VersFG BE, sondern steht auch im Widerspruch zur tatsächlichen Versammlungspraxis.

Wie der Gesetzgeber bereits in der Gesetzesbegründung hervorgehoben hat, erfolgt die Organisation und Durchführung einer Versammlung häufig durch Zusammenschlüsse mehrerer zivilgesellschaftlicher Organisationen, politischer Gruppen oder Personen einer Gruppierung. Die Verantwortung und Entscheidungsmacht in Bezug auf die Versammlungsleitung liegt demnach selten bei einer Einzelperson, vielmehr erfolgt die Aufgabenverteilung gemeinschaftlich³⁰⁷ und Entscheidungen werden in Abstimmungsprozessen besprochen.³⁰⁸

Die gewählten Organisations- und Schutzstrukturen der Versammlung sind dabei vielfältig. So sind besonders bei großen oder konflikträchtigen Versammlungen sowohl bei den Kooperationsgesprächen als auch beim Versammlungsgeschehen Rechtsanwält*innen begleitend präsent. Ähnlich wie von der Polizei bereitgestellte Verbindungsbeamt*innen werden aus Versammlungen heraus häufig Ansprechpersonen für die Polizei, sogenannte Polizeikontakte, gestellt.³⁰⁹ Zusätzlich zum Einsatz von Ordner*innen werden auch weitere unterstützende Strukturen gestellt, etwa Ansprechpersonen, die einzelnen Demonstrationsblöcken zugeordnet sind und als direkte Kontaktstellen für Teilnehmer*innen fungieren können.³¹⁰ Auch ist mittlerweile die Begleitung durch Demonstrationssanitäter*innen üblich.³¹¹

In Anbetracht der hohen Verantwortungszuschreibung durch die Polizei ist festzustellen, dass die interviewten Versammlungsanzeigenden und -leitenden ein ausgeprägtes Verantwortungsbewusstsein hinsichtlich einer sicheren und erfolgreichen Versammlungsdurchführung besitzen. Dies bezieht sich neben der generellen Bereitschaft zur Kommunikation mit der Polizei auf die Einrichtung und Nutzung interner Strukturen, die Konflikte innerhalb der Versammlung eigenständig lösen können, ohne dass ein polizeiliches Eingreifen erforderlich wird.³¹²

Gleichzeitig schließt das hohe Verantwortungsbewusstsein auch die Anerkennung der Offenheit und Dynamik eines Versammlungsgeschehens mit ein. Dieser Umstand setzt dem Einflussvermögen von Versammlungsleitungen – auch nach eigener

³⁰⁶ Beobachtungsprotokoll_h.

³⁰⁷ Interview_Versammlungsperspektive_f: 93.

³⁰⁸ Interview_Versammlungsperspektive_a: 155-156.

³⁰⁹ Ebd.: 143.

³¹⁰ Beobachtungsprotokoll_c.

³¹¹ Ebd.

³¹² Interview_Zivilgesellschaftliche_Perspektive_c: 7; Interview_Versammlungsperspektive_a: 155; Interview_Versammlungsperspektive_d: 50.

Aussage – klare Grenzen.³¹³ Dies scheint ein Umstand zu sein, der in der polizeilichen Logik bisher nicht ausreichend anerkannt wird:

„Ich weiß aber immer noch, dass es sich so widerspiegelt, diese Idee, ein Leiter oder eine Leiterin hat die Verantwortung für eine ganze Versammlung. Das spiegelt sich auch in den Kooperationsgesprächen wider. Dieses Bild, man ruft auf und Hinz und Kunz können kommen. Das hat sich noch nicht richtig durchgesetzt.“³¹⁴

Es scheint in der Praxis Diskrepanzen zwischen dem Anspruch der Polizei an die Versammlungsleitung und deren tatsächlichem Einfluss auf die Zusammensetzung der Teilnehmenden und den Ablauf der Versammlung zu geben. Unsere Empirie hat die Annahme bestätigt, dass größere Versammlungen oftmals auf einem breiten Kreis an veranstaltenden Personen und Gruppen basieren, bei denen unterschiedliche Aufgaben wie die Kommunikation mit der Polizei, die Koordination von Rede- oder Musikbeiträgen sowie die Kommunikation in die Versammlung auf unterschiedliche Personen aufgeteilt wird. In Anbetracht dieser Tatsache erscheint das Konzept einer einzelnen handlungsbefugten Leitungsperson nicht mehr praxistauglich. Wir schlagen deshalb vor, in einer zusammengefassten Neuregelung der §§ 6 und 7 VersFG BE gänzlich auf den Begriff der „Versammlungsleitung“ zu verzichten.

Um dabei die Bedürfnisse der Polizei in Bezug auf die Wahrung einer verlässlichen Kommunikation zu wahren und eine optimale Ausführung des Kooperationsgebots sicherzustellen, empfehlen wir deshalb eine Neuregelung, die die Veranstalter*innen einer Versammlung dazu anhält, rechtzeitig eine oder mehrere Ansprechpersonen zu benennen. Um eine verbindliche Kommunikation zu gewährleisten, schlagen wir eine Pflicht mehrerer Ansprechpersonen in Form einer Soll-Bestimmung vor, sich auf eine gemeinsame Position zu verständigen. Gelingt es den Ansprechpersonen nicht, sich auf gemeinsame Positionen zu einigen, so liegen die Entscheidungen bei der Polizei.

Die Anerkennung und Stärkung des Selbstbestimmungsrechts einer Versammlung durch eine solche Änderung bringt eine hohe Verantwortung mit sich. Wie unsere Empirie gezeigt hat, ist ein solches Verantwortungsbewusstsein in der Praxis durchaus verbreitet. Trotzdem halten wir es für wichtig, an dieser Stelle die hohe Verantwortung von Ordner*innen innerhalb eines Versammlungsgeschehens zu betonen und empfehlen eine Nachschärfung im Gesetz. Demnach sollten Ordner*innen so ausgewählt werden, dass sie angemessen auf Versammlungsteilnehmende einwirken können.

³¹³ Interview_Versammlungsperspektive_c: 41; Interview_Versammlungsperspektive_f: 55-56.

³¹⁴ Interview_Rechtliche Perspektive_d: 55.

Zwischenfazit:

Die Fokussierung auf eine Versammlungsleitung in Form einer einzelnen Person erscheint vor dem Hintergrund der vielfältigen Protestwirklichkeit nicht mehr zeitgemäß. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass das spezifische Ordnungsverständnis der Polizei in Bezug auf Versammlungen nicht ohne Abstriche auf Versammlungskontexte übertragbar ist. Dieser Umstand ist jedoch nicht auf das Versammlungsfreiheitsgesetz zurückzuführen, sondern auf systemische beziehungsweise organisatorische und (gesetzes)historische Rahmenbedingungen, deren Sichtweise von Versammlungen als Gefahrenquellen und als planmäßig organisierte Ereignisse reproduziert wird, sodass organisatorische Anpassungsprozesse hinter den gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen zurückbleiben. Das VersFG BE sollte deshalb auf die Begrifflichkeit der Versammlungsleitung verzichten und diese durch den Begriff der *Ansprechperson* ersetzen.

Leitungslose Versammlungen im Spannungsfeld „faktische Leitung“ und Möglichkeiten der Versammlungsdurchführung ohne Leitung

Obwohl der Gesetzgeber in § 6 Abs. 3 VersFG BE mittels einer Kann-Regelung im Umkehrschluss die Möglichkeit vorsieht, Versammlungen auch ohne Leitung durchzuführen, gibt es offenbar Fälle, in denen die Polizei diese Regelung nicht vollständig anerkennt und auf die Notwendigkeit einer Versammlungsleitung besteht. Dieses Problem tritt insbesondere im Zusammenhang mit nicht angezeigten Versammlungen auf.

In mehreren Interviews schilderten Versammlungsteilnehmer*innen, Rechtsanwält*innen und Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen, dass Personen von der Polizeiführung vor Ort als verantwortliche Versammlungsleitung definiert worden seien, ohne dieser Zuschreibung zugestimmt zu haben. Zwar ist die Leitung einer unangemeldeten Versammlung nach der neuen Rechtslage keine Straftat mehr, dennoch stellt dies nach § 27 Abs. 1 VersFG BE eine Ordnungswidrigkeit dar, was zu erheblichen Geldbußen und in der Folge sogar zur Androhung von Erzwingungshaft führen kann:

„Ein paar von uns betrifft es nicht, weil wir dann in der Privatinsolvenz sind. Dann betrifft es uns wiederum mit der Androhung von Erzwingungshaft, wenn wir diese Ordnungswidrigkeiten nicht bezahlen können. Ich habe eine Menge an Rechnungen für die Leitung einer unangemeldeten Versammlung. Es sind immer ungefähr 500 Euro. Mittlerweile habe ich drei oder vier, die rechtskräftig sind. Ich habe diesen Rattenschwanz. Es wird eine Erzwingungshaft angedroht, obwohl ich auch schon eine Vermögensauskunft gemacht habe. Ich muss aber auf juristischer Seite trotzdem immer noch viele Briefe schreiben.“³¹⁵

³¹⁵ Interview_Versammlungsperspektive_a: 197.

Aufgrund unserer empirischen Erkenntnisse kann also angenommen werden, dass Bußgelder für die Leitung einer unangemeldeten Versammlung mitunter dadurch zustande kommen, dass die Polizei hier aus polizeilich-pragmatischen Gründen selbstbestimmt eine Zuweisung von Rollen vornimmt.

Nach den Erkenntnissen aus unseren Interviews und Beobachtungen können Versammlungen auch ohne Leitung reibungslos funktionieren, bergen aber möglicherweise erhöhte Eskalationsrisiken. Ein prägnantes Beispiel hierfür stellte die Beobachtung einer Versammlung dar, welche weder angemeldet war noch über eine formelle Versammlungsleitung verfügte. Trotz dieser Grundvoraussetzungen wurde die Versammlung – in Form einer Sitzblockade auf einem Fahrstreifen – von der anwesenden Polizeiführung als solche definiert und geschützt. Dies wurde den Versammlungsteilnehmer*innen mittels Lautsprecherdurchsagen mitgeteilt. Die Dauer der Versammlung wurde zudem durch die Polizei auf eine Stunde festgelegt. Erst nach dem Ablauf der angegebenen Zeit und mehreren Auflösungs- und Zwangsandrohungen wurde die Versammlung schließlich teils unter der Anwendung von Schmerzgriffen aufgelöst.³¹⁶

Als weiteres Beispiel für die Durchführung von Versammlungen ohne Versammlungsleitung dienen Aufzüge im Fußballkontext. Gerade in diesem Bereich existiert selten eine offizielle Versammlungsleitung. Dies dürfte neben einem häufig schlechten Verhältnis der aktiven Fanszene zur Polizei maßgeblich mit einer abschreckenden generellen Verantwortungs- und Haftbarkeitszuschreibung für die Rolle der Versammlungsleitung zusammenhängen. Trotz dieser Grundproblematik finden sich in diesem Rahmen offenbar informelle Wege der Kommunikationsaufnahme und Absprache. Aufzüge finden dabei häufig standardisiert ohne Versammlungsleitung statt:

„Das ist ein bisschen schwierig, weil wir keine Versammlungsleiter haben. Im Fußball ist das nicht so, dass es einen Versammlungsleiter gibt, der die Versammlung anmeldet. Selbst wenn es einen Fanmarsch gibt, der, wie bei uns, immer am Saisonende läuft, wird das nicht angemeldet. Das ist dann einfach so. Die Polizei hat vor Ort ihre Ansprechpartner wie das Fanprojekt und die Fanbetreuung, die sind immer vorne ansprechbar. Ich bin auch vorne ansprechbar, und laufe vor der Demonstration. Es gibt natürlich auch Fans, meistens die Vorsänger, die laufen auch vor dem Zug. Somit sind das die Ansprechpersonen. Die haben allerdings die Versammlung nicht angemeldet.“³¹⁷

³¹⁶ Beobachtungsprotokoll_d.

³¹⁷ Interview_Rechtliche Perspektive_e: 49.

Zwischenfazit:

Personen einer leitunglosen Versammlung, die mit der Polizei kommunizieren, werden offenbar auch gegen ihren Willen als sogenannte faktische Leitung³¹⁸ betrachtet, was in der Folge dazu führt, dass diese Adressat*innen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens werden. Kooperationsbereite Personen sehen sich hierdurch abgeschreckt,³¹⁹ mit der Polizei zu kommunizieren oder zu kooperieren.³²⁰ Das Gesetz sollte daher so geändert werden, dass Menschen dazu motiviert werden, im Rahmen von bürgerschaftlichem Engagement freiwillig Verantwortung für eine Versammlung zu übernehmen. Auch vor dem Hintergrund der bereits geschilderten Konfliktsituation rund um den Begriff der „faktischen Leitung“ lässt sich feststellen, dass die Verantwortungszuschreibung durch die Polizei problematisch sein kann. Wir empfehlen deshalb analog zum bereits angesprochenen Verzicht auf den Begriff der „Versammlungsleitung“, den Ordnungswidrigkeitstatbestand im Kontext der Leitung einer unangemeldeten Versammlung nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 VersFG BE zu streichen.

Sowohl mit Blick auf unsere Forschungsergebnisse als auch auf die Entwicklung des Versammlungsgeschehens in den letzten Jahren wird deutlich, wie normalisiert nicht angezeigte und leitunglose Versammlungen mittlerweile in der Versammlungspraxis sind. Dass es Versammlungen ohne Anzeige und in der Folge auch ohne Leitung geben kann, sieht nicht nur das VersFG BE vor, sondern ist auch in anderen Bundesländern bereits gesetzlich anerkannt.³²¹ Vor diesem Hintergrund wäre es anzuraten, dass die Polizei flexibler auf unterschiedliche Organisationsformen von Versammlungen reagiert, insbesondere bei kollektiv geführten, hierarchielosen oder ohne formale Leitung organisierten Versammlungen.

Unsicherheiten beim Umgang mit dem Ausschlussrecht der Versammlungsleitung

Ein Aspekt, der in der empirischen Untersuchung immer wieder festgestellt wurde und sehr kontrovers gesehen wird, ist das nun festgeschriebene Ausschlussrecht durch die Versammlungsleitung in § 7 Abs. 4 VersFG BE. Dieses kann für den Ausschluss störender Einzelpersonen relevant werden, während bei Störungen durch mehrere Personen die §§ 8 und 14 bzw. 21 VersFG Berlin zur Anwendung kommen können. Die Umsetzung in der Praxis verdeutlicht, dass erhebliche Unsicherheiten bestehen. Als zentrale Probleme erweisen sich die unklare Definition der „erheblichen Störung“ und die darauf basierenden unterschiedlichen Interpretationen von Störungen durch Polizei und Versammlungsleitende sowie die Unsicherheit, auf welche Personen (Anwesenden/Teilnehmenden) sich das Ausschlussrecht erstreckt. Eine wesentliche Herausforderung stellt darüber hinaus die Abgrenzung zur

³¹⁸ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_a: 27.

³¹⁹ Ebd.

³²⁰ Interview_Versammlungsperspektive_a: 155.

³²¹ Siehe § 6 VersammlG LSA (Sachsen-Anhalt).

Pressefreiheit dar, da hier Unschärfen und Konflikte entstehen können.³²² Die Analyse verdeutlicht insgesamt, dass das Ausschlussrecht der Versammlungsleitung in einem Spannungsfeld zwischen Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Störungsvermeidung, polizeilicher Praxis und der Autonomie der Versammlung steht. Seitens der Akteur*innen wird die Neuregelung unterschiedlich bewertet. Innerhalb der Gruppe der Versammlungsanzeigenden und Versammlungsleiter*innen finden sich sowohl Befürworter*innen, die das erweiterte Ausschlussrecht positiv sehen,³²³ als auch Personen, die die Regelung ablehnen und bewusst nicht anwenden.³²⁴

Die Polizei begegnet dem Ausschlussrecht tendenziell mit Skepsis. Zum einen existieren Bedenken hinsichtlich der praktischen Umsetzung und die Sorge, dass die Versammlungsleitung in eine Position gedrängt wird, in der sie – möglicherweise ohne ausreichende rechtliche Kenntnisse – über Grundrechtsfragen entscheidet.³²⁵ Weiterhin konstatieren die Interviewpartner*innen der Polizei, dass die Entscheidung über Ausschlüsse nicht dem subjektiven Empfinden der Versammlungsleitung überlassen werden sollte, sondern objektivierbaren Kriterien folgen müsse.³²⁶ Sie tragen in dem Zusammenhang vor, dass das Ausschlussrecht der Versammlungsleitung in der Praxis nicht nur auf Basis einer tatsächlichen Störung Anwendung finde, sondern auch politisch unerwünschte Teilnehmende betreffen können.³²⁷ Dies zeigt sich ebenfalls im Rahmen einer Verfahrensakte, die dokumentiert, dass die versammlungsleitende Person eine teilnehmende Person, die eine gegenteilige Meinungskundgabe in Form eines Pappschildes präsentierte, ausschließen wollte. Da die Polizei in dem Verhalten keine Störung sah, wurde die polizeiliche Durchsetzung des Ausschlusses abgelehnt.³²⁸

Bereits in Bezug auf die Auslegung der Begrifflichkeit der „erheblichen Störung“ (im VersammlG Bund „gröbliche Störung“) in § 7 Abs. 4 VersFG BE gibt es starke Unsicherheiten:

„Was bisher fehlt, ist, was eine grobe Störung ist. Das habe ich vorhin noch nicht so deutlich gesagt. Das müsste man nochmal deutlich machen. Wie gesagt, eine Woche ist es eine grobe Störung und die Woche später ist es viel schlimmer und ich kann überhaupt nichts machen.“³²⁹

³²² Interview_Behördliche Perspektive_p: 78.

³²³ Interview_Versammlungsperspektive_b: 63.

³²⁴ Interview_Versammlungsperspektive_c: 45; Interview_Versammlungsperspektive_d: 54.

³²⁵ Interview_Behördliche Perspektive_k: 74.

³²⁶ Interview_Behördliche Perspektive_d: 76.

³²⁷ Interview_Behördliche Perspektive_e: 17.

³²⁸ Verfahrensakte_e.

³²⁹ Interview_Versammlungsperspektive_b: 263.

Dies führt dazu, dass in der Praxis unterschiedliche Interpretationen existieren. Während interviewte Polizeibeamt*innen den Ausschluss aufgrund der Versammlungsfreiheit nur in sehr engen Grenzen zulassen wollen,³³⁰ erwarten Versammlungsleitende in bestimmten Fällen eine stärkere Unterstützung durch die Polizei.³³¹

Auslegungs- und Anwendungsprobleme ergeben sich im Zusammenhang mit dem Ausschlussrecht zudem in den divergierenden Formulierungen der Gesetzesbegründung und des § 7 Abs. 4 VersFG BE. So verweist die Gesetzesbegründung auf ein Ausschlussrecht gegenüber Teilnehmenden und Dritten, welches sich auf einen Ausschluss der „Teilnahme an oder der Anwesenheit bei der Versammlung“³³² erstrecken kann. § 7 Abs. 4 VersFG BE bezieht sich wiederum nur auf „Personen“, die eine erhebliche Störung hervorrufen und begrenzt das Ausschlussrecht auf einen Ausschluss aus der Versammlung. Auch die Begründung hinsichtlich des generellen Störungsverbots in § 8 VersFG BE erstreckt das Ausschlussrecht der Versammlungsleitung: „gegenüber allen am Ort der Versammlung Anwesenden, also gegebenenfalls auch Nichtteilnehmern.“³³³ Hier besteht terminologischer Nachbesserungsbedarf, um eine rechtssichere und praktikable Handhabung zu gewährleisten und den Adressat*innenkreis eindeutig zu bestimmen.

Ein in unseren empirischen Daten identifizierbarer prominenter Anwendungsfall betrifft darüber hinaus das Ausschlussrecht gegenüber Journalist*innen und sogenannten alternativen Medienakteur*innen. In der Praxis zeigt sich, dass sich Versammlungsleitende häufig durch bestimmte Pressevertreter*innen oder Personen, die sich als solche ausgeben, aufgrund eines provozierenden und übergriffigen Auftretens gestört fühlen. Dies betrifft zum Beispiel Streamer*innen, die Versammlungen gezielt filmen, um Teilnehmende zu identifizieren oder persönliche Daten zu veröffentlichen. Versammlungsleitende sehen darin eine Bedrohung für Teilnehmende und eine Störung der Versammlung.³³⁴

In diesem Kontext scheint es auch auf polizeilicher Seite eine Unsicherheit zu geben, wann Personen als Presse zu behandeln sind und wann von ihnen eine erhebliche Störung ausgeht. Dies führt in der Praxis zu einer uneinheitlichen³³⁵ und mutmaßlich eher restriktiven Handhabung der Regelung:

³³⁰ Interview_Behördliche Perspektive_l: 163.

³³¹ Interview_Versammlungsperspektive_b: 19-20.

³³² Abgeordnetenhaus, 2020, S. 31.

³³³ Ebd., S. 32.

³³⁴ Interview_Versammlungsperspektive_e: 65-66; Interview_Versammlungsperspektive_b: 19-20.

³³⁵ Interview_Versammlungsperspektive_b: 263.

„Es herrscht Nichtwissen vor und eine riesige Unsicherheit, weil es unklar ist: ‚Wenn ich den jetzt nicht als Presse behandle, kriege ich hinterher von irgendeinem Stress, weil ich die Presse eingeschränkt habe. Dann lasse ich den lieber machen.‘ Da gibt es eine Handlungsunsicherheit, die auch dazu führt, dass die Polizei, die letztlich entscheiden kann, wie man damit umgeht, lieber die Finger davonlässt.“³³⁶

Hier offenbart sich ein genereller Konflikt, in welchem verschiedene Normen und Schutzgüter kollidieren. So bezieht die Gesetzesbegründung das Ausschlussrecht der Versammlungsleitung explizit auch auf Vertreter*innen der Presse, wenn diese eine Versammlung erheblich stören.³³⁷ Die korrespondierende Formulierung in § 7 Abs. 4, in der erheblich störende „Personen“ adressiert sind, lässt diesen Schluss ebenfalls zu. Allerdings ist auch die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG in die Abwägung einzubeziehen. In diesem Zusammenhang hat der Gesetzgeber mit der Einführung des § 3 Abs. 2 Nr. 3 VersFG BE zudem eine Norm zur Sicherstellung der Gewährleistung der freien Berichterstattung der Medien bei Versammlungen eingeführt.

Generell stellt sich die Frage, inwiefern das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit einzelner durch Einschätzungen und Maßnahmen der Versammlungsleitung eingeschränkt werden sollte. Umso kritischer sind in diesem Zusammenhang potenzielle Einschränkungen der Arbeit von Pressevertreter*innen zu sehen. Während die Versammlungsfreiheit den Organisator*innen das Recht einräumt, den Ablauf der Veranstaltung zu gestalten, muss dieses Recht stets mit der verfassungsrechtlich geschützten Pressefreiheit abgewogen werden. Eine willkürliche oder selektive Einschränkung journalistischer Tätigkeit – etwa durch Ausschluss bestimmter Medienschaffender – würde daher einen unzulässigen Eingriff in die Pressefreiheit darstellen.

Der beschriebene Umstand darf allerdings nicht dazu führen, dass Pressevertreter*innen grundsätzlich vom Störungsverbot in § 8 VersFG BE ausgenommen werden. Wie unsere Interview- und Beobachtungsempirie gezeigt hat, gibt es durchaus Fälle, in denen es zu Übergriffen beziehungsweise starken Beeinträchtigungen von Versammlungen durch Personen kommt, die sich als Pressevertreter*innen ausgeben.³³⁸ Eine Verfahrensakte dokumentiert eine Auseinandersetzung zwischen einem Blogger, „welcher der rechten Szene zuzuordnen ist und Herrn [X].“³³⁹ Diese Auseinandersetzung ließ sich jedoch anscheinend ohne Ausschluss klären. Hier bedarf es im Einzelfall einer sorgfältigen Grundrechtsabwägung durch die Polizei und möglicherweise weiterer gesetzlicher Regelungen.

³³⁶ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 31.

³³⁷ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 31.

³³⁸ Interview_Behördliche Perspektive_p: 78

³³⁹ Verfahrensakte_b.

Letztlich kann die Versammlungsleitung jedoch lediglich einen Ausschluss aussprechen, ohne ihn selbst zwangsweise durchsetzen zu können. Somit bleibt die Durchsetzung eines Ausschlusses (wie unter der alten Regelung im Bundesversammlungsgesetz) weiterhin Aufgabe der Polizei. Dies führt zu einer rechtlichen Grauzone, in der unklar bleibt, welche Konsequenzen eine Missachtung des Ausschlusses tatsächlich nach sich zieht und inwiefern die Polizei verpflichtet ist, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Im Rahmen der Verfahrensaktenanalyse wurde deutlich, dass das Ausschlussrecht Gegenstand eines in den analysierten Fällen verwendeten Hinweisblattes ist. Darin wird auf den Gesetzwortlaut hingewiesen, wonach ein Ausschlussrecht gegenüber Teilnehmenden besteht, sofern diese die Ordnung der Versammlung erheblich stören.³⁴⁰ Die Frage der Rechtmäßigkeit wird nicht angesprochen. Zudem kann der Ausschluss von Teilnehmenden bereits Gegenstand des Kooperationsgesprächs sein und wird anscheinend proaktiv durch die Polizei im Rahmen der Kooperation abgefragt.³⁴¹ Inwiefern die geäußerten Wünsche seitens der anmeldenden Person tatsächlich zu einem Teilnahmeausschluss, möglicherweise auch auf Grundlage von § 16 Abs. 1 VersFG BE, geführt haben, lässt sich jedoch nicht rekonstruieren.

Zwischenfazit:

Wir schlagen eine grundlegende Neufassung des Ausschlussrechts vor. Zunächst gilt es, wie es bereits in der Gesetzesbegründung erwähnt ist, auch im Gesetz selbst eine klare Definition zu liefern, welche Personen von einem Ausschluss betroffen sein können. Dies können neben Teilnehmer*innen auch Nichtteilnehmende sein. Weiterhin bietet es sich an, den Begriff der „erheblichen Störung“ durch den bereits im VersammlG genutzten Begriff der „gröblichen Störung“ zu ersetzen, da es hierfür bereits jüngere Rechtsprechung gibt, die den Begriff konkret auslegt. So definiert das OVG Karlsruhe eine „gröbliche Störung“ synonym mit dem Begriff der „groben Störung“ als

„eine Beeinträchtigung des Ablaufs einer Versammlung, die so schwerwiegend sein muss, dass bei ihrem Fortdauern keine andere Möglichkeit besteht, als die Versammlung zu unterbrechen oder aufzulösen.“³⁴²

Um gegebenenfalls unrealistische Erwartungen der versammlungsleitenden Personen zu dämpfen und die beschriebenen Interpretations- und Abstimmungsschwierigkeiten abzuschwächen, schlagen wir weiterhin vor, das Ausschlussrecht der Versammlungsleitung durch ein Vorschlagsrecht im Verhältnis zur Polizei zu ersetzen. Das Ausschlussrecht der versammlungsleitenden Personen im Rahmen ihrer Organisationshoheit bleibt hiervon unberührt. Die Entscheidung über den Erlass so-

³⁴⁰ Exemplarisch: Verfahrensakte_b.

³⁴¹ Verfahrensakte_h.

³⁴² OLG Karlsruhe, Beschl. v. 01.09.2020 - 2 Rv 35 Ss 981/19 Rn. 26, juris.

wie die Durchführung verbleibt bei den handelnden Polizeibeamt*innen. Zudem erscheint es sinnvoll, den Vollzug des Ausschlussrechts durch die Polizei (bisher geregelt in § 16 Abs. 2 VersFG BE) abschließend in § 7 Abs. 4 VersFG BE zu normieren und hierfür eine polizeiliche Begründungspflicht einzuführen, die sicherstellen soll, dass die wesentlichen Entscheidungsgründe transparent gemacht werden, um Konfliktpotenzial zu minimieren.

6.4.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Starke Fokussierung auf die einzelne Leitungsperson	<ul style="list-style-type: none"> • Notwendigkeit einer einzelnen durchsetzungsstarken und verantwortungsbewussten Leitungsperson • Kollektive Versammlungsleitung wird problematisch gesehen • Wunsch nach Versammlungsleitung mit Verantwortungsbewusstsein, Durchsetzungsfähigkeit und rechtlichen Kenntnissen 	<ul style="list-style-type: none"> • Hohes Verantwortungsbewusstsein für Aufgaben als Versammlungsleitung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an hohem behördlichem Anspruch an die (individuelle) Versammlungsleitung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an hohem behördlichem Anspruch an die (individuelle) Versammlungsleitung
Leitungslose Versammlungen im Spannungsfeld „faktische Leitung“ und Möglichkeiten der Versammlungsdurchführung ohne Leitung	<ul style="list-style-type: none"> • Notwendigkeit einer einzelnen durchsetzungsstarken und verantwortungsbewussten Leitungsperson 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Zuschreibung der Rolle der Versammlungsleitung durch Polizei 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Zuschreibung der Rolle der Versammlungsleitung durch Polizei 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Zuschreibung der Rolle der Versammlungsleitung durch Polizei

<p>Unsicherheiten beim Umgang mit dem Ausschlussrecht der Versammlungsleitung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Versammlungsleitende besitzen oftmals nicht ausreichende rechtliche Kenntnisse, um Personen auszuschließen • Ausschluss oftmals gegen politisch unliebsame Personen gerichtet • Ausschlussrecht der Versammlungsleitung wird skeptisch betrachtet 	<ul style="list-style-type: none"> • Unklarheit über Terminologie „erhebliche Störung“ • Ausschlussrecht wird ambivalent betrachtet • Sowohl Wunsch nach mehr Entgegenkommen durch Polizei bei Ausschluss von Personen durch Versammlungsleitung • als auch grundlegende Ablehnung der Regelung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausschlussrecht kann sowohl mehr Handlungsspielraum für Versammlungsleitung bedeuten als auch zu intensiveren Interventionen durch Polizei führen 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung des Ausschlussrechts hängt maßgeblich von jeweiliger Polizeiführung vor Ort ab • Wunsch nach klarerer Regelung des Ausschlussrechts
--	---	---	---	--

6.4.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 6 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Streichen des § 5 VersFG BE und Überführen von Satz 2 in § 6 VersFG BE
- Streichen des Versammlungsleitungsbegriffs und Ersetzen durch Ansprechperson(en)
- Ersetzen des Ausschlussrechts der „Versammlungsleitung“ durch ein Vorschlagsrecht, dessen Ablehnung jedoch unverzüglich zu begründen ist

~~§ 5 Veranstaltung einer Versammlung~~

~~Wer zu einer Versammlung einlädt oder die Versammlung nach § 12 anzeigt, veranstaltet eine Versammlung. In der Einladung zu einer Versammlung ist der oder die Veranstaltende anzugeben.~~

§ 6 Versammlungsleitung Einladung zur Versammlung, Ansprechperson

(1) In der Einladung zu einer Versammlung ist der oder die Veranstaltende anzugeben.

~~(2) Wer eine Versammlung veranstaltet, leitet die Versammlung soll mit der Versammlungsanzeige bzw. zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine oder mehrere Ansprechpersonen benennen, die in Umsetzung des Kooperationsgebots verbindliche Absprachen mit Versammlungsbehörde und Polizei treffen. Veranstalter mehrere Personen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung. Veranstalter eine Vereinigung die Versammlung, so wird sie von der Person geleitet, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist. sollen sich die Ansprechpersonen bezüglich der Durchführung der Versammlung auf gemeinsame Positionen verständigen.~~

~~(2) Die Versammlungsleitung ist übertragbar.~~

~~(3) Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, kann die Versammlung eine oder mehrere Ansprechpersonen Versammlungsleitung bestimmen.~~

~~(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes über Versammlungsleitung, Ansprechpersonen gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn mindestens eine Ansprechperson Versammlungsleitung bestimmt ist.~~

§ 7 Rechte und Pflichten der Ansprechpersonen

~~(1) Die Versammlungsleitung Ansprechperson sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und unterstützt einen friedlichen Verlauf. Sie darf die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen.~~

~~(2) Die Versammlungsleitung Ansprechperson kann sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedienen, die so ausgewählt werden sollen, dass sie auf die Teilnehmenden der Versammlung einwirken können. Diese müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel gut sichtbar mit der Bezeichnung „Ordnerin“ oder „Ordner“ gekennzeichnet sein. Die Vorschriften dieses Gesetzes für Teilnehmende der Versammlung gelten auch für Ordnerinnen und Ordner.~~

~~(3) Die zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung getroffenen Anweisungen der Versammlungsleitung Ansprechperson und der Ordnerinnen und Ordner sind von den Teilnehmenden zu befolgen.~~

~~(4) Die Versammlungsleitung Ansprechperson ~~darf~~ kann der Polizei vorschlagen, Einzelpersonen ~~Personen~~, die die Ordnung der Versammlung ~~erheblich~~ gröblich stören, aus der Versammlung auszuschließen bzw. gegen Personen, die nicht Versammlungsteilnehmende sind, mit polizeirechtlichen Maßnahmen vorzugehen. Eine Ablehnung des Vorschlags ist unverzüglich zu begründen. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.~~

6.5 § 10 VersFG BE: Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes

6.5.1 Wortlaut des § 10 VersFG BE 2021

§ 10 Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes

(1) Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmenden nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz zulässig, wenn von ihnen nach den zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen vor oder bei der Durchführung der Versammlung oder im Anschluss an sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

(2) Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gilt Absatz 1 für den Fall, dass von den Teilnehmenden eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 ausgeht.

(3) Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, die die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, setzen eine Teilnahmeuntersagung nach § 16 Absatz 1 oder § 22 voraus.

6.5.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

§ 10 VersFG BE regelt das Verhältnis zwischen dem grundsätzlich polizeifesten Versammlungsrecht und dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht. Die Norm schafft ein abgestuftes System der polizeilichen Eingriffsbefugnisse: Gegenüber der Gesamtversammlung entfaltet das VersFG BE eine Sperrwirkung zugunsten des spezialgesetzlichen Schutzes. Die neu eingefügte Vorschrift ermöglicht die subsidiäre Anwendung polizeilicher Maßnahmen gegen Einzelne unter der Voraussetzung einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Das Regelungskonzept sieht hierbei vor, dass zentrale versammlungsspezifische Maßnahmen, die sich gegen die Gesamtversammlung richten, abschließend spezialgesetzlich normiert werden und allgemeine Maßnahmen nur subsidiär beziehungsweise nach Verbot oder Auflösung zur Anwendung kommen. Das heißt, der Anwendungsbereich der Vorschrift bezieht sich auf einzelne Versammlungsteilnehmende, soweit keine Spezialregelung des VersFG BE einschlägig ist. Darüber hinaus regelt § 10 Abs. 3 VersFG BE, dass Vorfeldmaßnahmen, die auf eine Verhinderung der Versammlungsteilnahme abzielen (zum Beispiel Meldepflichten oder Gewahrsam), erst nach einer formellen Untersagung der Teilnahme nach den Vorschriften des VersFG BE zulässig sind. Dadurch wird sichergestellt, dass derartige Maßnahmen nicht ohne vorherige versammlungsbehördliche Entscheidung ergriffen werden können.

6.5.3. Umsetzungen der Änderungen in der Praxis

Im Rahmen unserer empirischen Forschung zeigte sich, dass die Praxisrelevanz der Vorschrift als gering bewertet wird, wobei die Gefährder*innenansprachen eine Ausnahme bilden. Ferner wird die Norm im Lichte der Polizeifestigkeit betrachtet.

*Geringe Anwendungsrelevanz mit Ausnahme von Gefährder*innenansprachen*

Die empirische Analyse zeigt, dass § 10 VersFG BE in der polizeilichen Praxis bislang kaum eine Rolle spielt. Vertreter*innen der Polizei berichteten in den Interviews übereinstimmend, dass ein Rückgriff auf das Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) im Kontext von Versammlungen selten erforderlich sei. Dieser Umstand wird darauf zurückgeführt, dass die gängigen polizeilichen Maßnahmen gegenüber Teilnehmenden bereits umfassend im VersFG BE geregelt sind.³⁴³ Dies verweist auf eine effektive Sperrwirkung der spezialgesetzlichen Regelungen im VersFG BE.

In diesem Zusammenhang wurde vereinzelt aus der polizeilichen Perspektive heraus der Bedarf formuliert, alle polizeilichen Maßnahmen abschließend im VersFG BE zu regeln, weil dies zu mehr Rechtssicherheit beitrage.³⁴⁴ Die Gesetzgebung hatte, anknüpfend an die frühere Rechtsprechung zur „Ergänzung“ versammlungsrechtlicher durch polizeirechtliche Maßnahmen, offenbar die Absicht, das polizeiliche Handlungsrepertoire bei Versammlungen sinnvoll zu erweitern. Auf Seiten der Polizei wird hierfür jedoch kein relevanter Anwendungsbereich gesehen:

„Ich überlege, aber ich glaube, darüber müsste ich eine Weile nachdenken, bis mir eine Fallkonstellation einfällt, in der man sinnvollerweise den Rückgriff auf das ASOG führen kann und den dazugehörigen Sachverhalt hat. Ich weiß nicht, aus der Praxis heraus war das seit dem Versammlungsfreiheitsgesetz nie ein Thema und hatte keinen Bestand.“³⁴⁵

In der Interviewempirie wurden in diesem Zusammenhang häufig die Anwendungsmöglichkeit bei der³⁴⁶ Gefährder*innenansprache benannt:

„[W]ir haben die Gefährderansprachen, solche Geschichten, Auflagen, Fragen bei Veranstaltungen, das könnte noch eine Rolle spielen. Das wäre das Einzige, bei dem ich sage ... Ich glaube, insbesondere die Gefährderansprachen unterliegen noch dem ASOG. Da benötigen wir nicht das Versammlungsfreiheitsgesetz.“³⁴⁷

³⁴³ Interview_Behördliche Perspektive_c: 106; Interview_Behördliche Perspektive_g: 81-87; Interview_Behördliche Perspektive_e: 112.

³⁴⁴ Interview_Behördliche Perspektive_f: 119.

³⁴⁵ Interview_Behördliche Perspektive_i: 75.

³⁴⁶ Beobachtungsprotokoll_h.

³⁴⁷ Interview_Behördliche Perspektive_a: 128.

Gefährder*innenansprachen in Versammlungskontexten werden aus der Perspektive der Rechtsanwält*innen unterschiedlich bewertet. Kritik betrifft sowohl das Vorgehen als auch die Wirkung, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Ja, das passiert ganz klassisch. Die Polizei fährt ab und zu bei den Betroffenen vorbei und führt Gefährderansprachen durch. Ich glaube, das war schon immer so, und ich wüsste nicht, dass sich da viel geändert hat. Aber ja, es wird gemacht. Ich halte das persönliche Vorfahren für ein völlig sinnloses Instrument. Es ist auch problematisch, weil es sich um Personen handelt, gegen die Strafverfahren laufen und die dann ohne anwaltlichen Beistand mit der Polizei sprechen sollen. Ich bezweifle, dass das eine wirkliche Wirkung hat. Aber es wird eben praktiziert.“³⁴⁸

Gleichzeitig wird die Gefährder*innenansprache auch als Minusmaßnahme zum Teilnahmeausschluss betrachtet:

„Das ASOG kommt bei so etwas wie Gefährderansprachen zur Anwendung. Wenn ich einen Ausschluss machen könnte, aber stattdessen verhältnismäßig sage: ‚Wir haben dich auf dem Kieker, das ist deine letzte Verwarnung.‘ Ich meine, [die Regelung] ist eine Mischung aus der Minusmaßnahmentheorie und der Ergänzungstheorie. Minusmaßnahme insofern, dass es keine Rechtsgrundlage für einen Ausschluss sein darf, denn die müsste nach § 16 [VersFG BE] gehen. Es ist eine Ergänzung im Sinne von, wenn das Gesetz das nicht hergibt. Das heißt gleichzeitig, wir dürfen keine Maßnahmen ergreifen, die eine weiter beschränkende Wirkung für die Versammlungsfreiheit hätte als das, was das Versammlungsgesetz hergibt. [...] Es darf nicht geregelt sein. Damit fallen andere Maßnahmen, wie etwas zuzustellen oder kommunikativ einzuwirken, weitestgehend heraus. Im Unterricht fällt mir das eine oder andere ein. Der klassische Fall dürften die Gefährderansprachen sein oder dass man sagt: Du läufst hinten. Da kann man sagen, das ist, weil der Teilnehmer bezogen ist, nicht mehr auf die Beschränkung, weil die Beschränkung nach § 14 [VersFG BE] läuft auf die gesamte Versammlung. [...] Er würde sich hier aber als Minusmaßnahme zu einem Ausschluss darstellen.“³⁴⁹

Die Praxis zu Gefährder*innenansprachen in Versammlungskontexten wirft Fragen auf. Juristisch problematisch ist insbesondere, welche Eingriffsschwelle bei Gefährder*innenansprachen zugrunde gelegt wird. Erfolgt die Maßnahme auf Basis von § 10 VersFG BE, ist eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich. Wird hingegen direkt auf § 18b ASOG zurückgegriffen – der „lediglich“ das Vorliegen einer konkreten Gefahr verlangt –, könnte dies eine Umgehung des spezialgesetzlichen Schutzes darstellen und wäre mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit unvereinbar.

³⁴⁸ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 115.

³⁴⁹ Interview_Rechtliche Perspektive_g: 89.

Soweit der Rückgriff auf das ASOG außerhalb der vom VersFG BE vorgesehenen Voraussetzungen erfolgt, besteht das Risiko rechtswidriger Eingriffe in die Versammlungsfreiheit. Zudem verlagern Gefährder*innenansprachen polizeiliches Einschreiten weit ins Vorfeld der Versammlung und können eine präventive Einschüchterungswirkung entfalten – mit potenziell abschreckender Wirkung auf die Ausübung des Grundrechts nach Art. 8 GG. Vor diesem Hintergrund wäre zu prüfen, ob ein Instrument wie die Gefährder*innenansprache, das auf polizeilicher Informationserhebung und faktischer Einschüchterung basiert, überhaupt mit dem Schutzgehalt der Versammlungsfreiheit vereinbar ist.

Zwischenfazit:

Vor dem Hintergrund, dass der Anwendungsbereich des ASOG gering erscheint, stellt sich die Frage, ob es einer Öffnungsklausel in das Polizeigesetz bedarf beziehungsweise, ob der Gesetzgeber nicht angehalten sein sollte, rechtssichere und abschließende Regelungen zu schaffen, die den Anwender*innen aus der Polizei ein praktikables Instrument an die Hand geben, Maßnahmen zu treffen. Klar ist jedenfalls, dass es sich bei § 10 VersFG BE um eine Rechtsfolgenverweisung handelt, so dass die Voraussetzungen des § 10 VersFG BE gelten und lediglich in die Rechtsfolgen des ASOG führen können (so auch die zuvor im Rahmen des § 15 VersammlG anzuwendende sog. Minusmaßnahmentheorie).

Da die Gefährder*innenansprache im Kontext von Versammlungen lediglich ein beiläufig erwähntes Thema war, besteht hier weiterer Forschungsbedarf, um die Handlungspraxis zu untersuchen und gegebenenfalls eine mit Art. 8 GG vereinbare Regelung für die die Gefährder*innenansprache im VersFG BE zu schaffen. Zudem wäre grundsätzlich zu hinterfragen, inwiefern im Lichte der Versammlungsfreiheit ein Instrument wie das der Gefährder*innenansprache, das polizeiliche Informationseingriffe weit ins Vorfeld verlagert, in Versammlungskontexten verfassungsgemäß ist.

Die Vorschrift im Spannungsfeld zur Polizeifestigkeit von Versammlungen

Aus zivilgesellschaftlicher und anwaltlicher Sicht, werden zum Teil Bedenken hinsichtlich der Aufweichung der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts geäußert.³⁵⁰ Als Polizeifestigkeit wird der Grundsatz bezeichnet, dass polizeirechtliche Vorschriften bei Versammlungen grundsätzlich nicht (direkt) anwendbar sind, weil das Versammlungsgesetz für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit das speziellere grundrechtseinschränkende Gesetz ist.

§ 10 VersFG BE knüpft an Elemente der früheren verwaltungsgerichtlichen Minusmaßnahmentheorie an, die trotz der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts polizeirechtliche Maßnahmen ausnahmsweise dann zuließ, wenn diese in Relation zu schwerwiegenden Eingriffsmaßnahmen (bspw. einer Auflösung) nach Versammlungsrecht einen geringeren Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellten. Diese

³⁵⁰ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_b: 77; Interview_Rechtliche Perspektive_d: 73.

rechtliche Konstruktion wird auch als Ergänzungstheorie bezeichnet, die alternative Maßnahmen ermöglichte, wenn das Gesetz keine spezifische Regelung bot.³⁵¹ Im Wortlaut des § 10 VersFG BE kommt diese Intention allerdings bislang nicht klar zum Ausdruck (s.o.).

Zwischenfazit:

Unsere Evaluationsergebnisse zeigen, dass die gesetzgeberische Absicht, der Versammlungsbehörde und der Polizei mit der Schaffung des § 10 VersFG BE ein zusätzliches, differenziertes und situationsangemessenes Handlungsrepertoire zu verschaffen, in der Anwendung nicht erreicht wurde. Unsere Gespräche mit Vertreter*innen der Polizeipraxis, Rechtsanwält*innen und Versammlungsteilnehmenden lassen auch nicht erwarten, dass sich hieran auf absehbare Zeit etwas ändern könnte. Vielmehr erzeugt beziehungsweise verstärkt die Vorschrift bei allen Beteiligten Handlungsunsicherheit.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, diese Vorschrift im Interesse der Rechtsklarheit nachzuschärfen und im Sinne der Minusmaßnahmentheorie festzulegen, dass nach § 10 VersFG BE ausschließlich polizeirechtliche Maßnahmen zulässig sind, die im Vergleich zu den bestehenden versammlungsrechtlichen Optionen als mildere Eingriffe gelten. Dies könnte jedenfalls Verständnisschwierigkeiten für die Anwendungsoptionen dieser Vorschrift verringern.

³⁵¹ Interview_Rechtliche Perspektive_g: 89, vgl. auch BVerwG, Urt. v. 08.09.1981 – 1 C 88.77 –, BVerwGE 64, 55 (58) = Juris Rdnr. 37.

6.5.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Geringe Anwendungsrelevanz mit Ausnahme von Gefährder*innenansprachen	<ul style="list-style-type: none"> • § 10 spielt in der Praxis eine geringe Rolle • Bedarf nach abschließender Regelung versammlungsbezogener polizeilicher Maßnahmen im VersFG BE 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • § 10 spielt in der Praxis geringe Rolle • Kritik an der Durchführung von Gefährder*innenansprachen im Vorfeld von Versammlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position
Die Vorschrift im Spannungsfeld zur Polizeifestigkeit von Versammlungen	<ul style="list-style-type: none"> • Bedarf nach abschließender Regelung versammlungsbezogener polizeilicher Maßnahmen im VersFG BE 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritische Bewertung der Aufweichung der Polizeifestigkeit des VersFG BE durch § 10 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritische Bewertung der Aufweichung der Polizeifestigkeit des VersFG BE durch § 10

6.5.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 10 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Klarstellung der Minusmaßnahmen-Theorie

§ 10 Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes

(1) Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmenden nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz zulässig, wenn von ihnen nach den zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen vor oder bei der Durchführung der Versammlung oder im Anschluss an sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. In Betracht kommen nur Maßnahmen, die im Vergleich zu den verfügbaren versammlungsrechtlichen Maßnahmen mildere Mittel darstellen.

(2) Wird beibehalten

(3) Wird beibehalten

6.6 § 11 VersFG BE: Anwesenheit der Polizei

6.6.1 Wortlaut des § 11 VersFG BE 2021

§ 11 Anwesenheit der Polizei

Die Polizei kann anwesend sein

1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist,
2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 erforderlich ist.

Nach Satz 1 anwesende Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben; bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn dies durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt. Auf diese findet § 9 keine Anwendung.

6.6.2 Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

Die Vorschrift stellt die Eingriffsbefugnis für die Anwesenheit von Kräften des Polizeivollzugsdienstes bei Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen dar. Bei Versammlungen unter freiem Himmel können Polizist*innen zur polizeilichen Aufgabenerfüllung anwesend sein, soweit dies aufgrund der Art, des Umfangs oder der Größe einer Versammlung erforderlich ist. Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen knüpft die Norm an das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit an.

§ 11 Satz 2 VersFG BE formuliert die Pflicht, dass sich die anwesenden Kräfte bei der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben haben. Die Vorschrift lässt jedoch nicht erkennen, wie die Informationspflicht umgesetzt werden soll und inwieweit sie sich auch auf Polizeikräfte in ziviler Kleidung beziehungsweise nicht offen ermittelnde Polizeibeamt*innen wie zum Beispiel Tatbeobachter*innen oder szenekundige Beamt*innen bezieht. Das VG Berlin hatte für die frühere Gesetzeslage in einer Entscheidung aus dem Jahr 2019 erkannt, dass der Einsatz von sogenannten Tatbeobachter*innen bei einer Versammlung am 13.10.2018 rechtswidrig war.³⁵² Auch das Verwaltungsgericht Göttingen urteilte 2013, dass sich zivile Polizist*innen „in-

³⁵² Hierzu Stolle, KJ 2020, S. 398.

dividuell gegenüber dem Versammlungsleiter beziehungsweise der Versammlungsleiterin zu erkennen geben müssen.“³⁵³ Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entschied 2008, dass Dienstkräfte in ziviler Kleidung potenziell „einer unbefangene[n] Atmosphäre zum Ausdruck und zur freien Bekundung von Meinungen“ entgegenstehen könnten.³⁵⁴ In der Kommentarliteratur wird dies teilweise ebenso bewertet.³⁵⁵ Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass der Einsatz von Dienstkräfte in ziviler Kleidung, ohne entsprechende Information der Versammlungsleitung, auf Basis der Vorschrift nicht zulässig ist. § 11 Satz 3 VersFG BE stellt klar, dass die Kräfte bei Erfüllung ihrer Aufgaben zum Mitführen von Waffen und zur Ausübung ihrer Befugnisse berechtigt sind.

Das VG Berlin stellte in einer Entscheidung aus dem Jahr 2024 grundsätzliche Vorgaben zur Polizeipräsenz und zum konkreten polizeilichen Auftreten in Versammlungen auf.³⁵⁶ Das Betreten der Versammlung durch Polizeibeamt*innen in Gruppenstärke sowie grundsätzlich die Polizeipräsenz kann eine abschreckende Wirkung entfalten und stellt einen faktischen Grundrechtseingriff dar. Das Betreten der Versammlungsfläche, das nicht der Strafverfolgung dient, werde durch § 11 Abs. 1 Nr. 1 VersFG spezialgesetzlich für Versammlungen unter freiem Himmel geregelt. Die Anwesenheit der Polizei ist damit grundsätzlich zum Schutz der Versammlung selbst oder zur Abwehr konkreter Gefahren, die aus der Versammlung oder durch Dritte in sie hinein drohen, zulässig. Die Anwesenheit der Polizei an sich und die Anzahl der Polizeikräfte muss jedoch in Relation zur Anzahl der Versammlungsteilnehmenden stehen, um eine einschüchternde, das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit möglicherweise beeinträchtigende Wirkung zu vermeiden. Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folge hinsichtlich Anwesenheit der Polizei bei einer Versammlung zudem, dass die Anzahl der anwesenden Polizeikräfte, aber auch ihr Auftreten angemessen sein müssen. Gezielt einschüchternde Polizeipräsenz oder gar martialisch auftretende Polizeikräfte bei friedlichen Versammlungen stellen demzufolge schwerlich zu rechtfertigende Eingriffe dar.³⁵⁷

6.6.3 Umsetzung der Änderungen in der Praxis

Die Regelung des § 11 VersFG BE war nicht expliziter Gegenstand der Evaluation, sodass das erhobene Datenmaterial hierzu weniger umfangreich ist als bei anderen Vorschriften des Gesetzes. Gleichwohl zeigte sich im Rahmen der empirischen Untersuchung, dass die Vorschrift in der Anwendungspraxis aus Sicht der Teilnehmen-

³⁵³ VG Göttingen, Urteil vom 6.11.2013 – 1 A 98/12, juris Rn. 23.

³⁵⁴ BayVGH Urt. v. 15.7.2008 – 10 BV 07.2143, juris Rn. 24.

³⁵⁵ Lembke in: Ridder, Breitbach & Deiseroth, Versammlungsrecht, § 12 Rn. 7 f.; Enders in: Dürig-Friedl & Enders, VersammlG, § 12 Rn. 9.

³⁵⁶ VG Berlin, Urteil vom 21. November 2024 - 1 K 159/22.

³⁵⁷ Ebd.

den teilweise sehr kritisch betrachtet wird. Maßgebliche Aspekte betreffen das polizeiliche Auftreten im Lichte der Aufgabenerfüllung sowie die Anwesenheit von nicht unmittelbar als Polizeiamt*innen erkennbaren Kräften.

Die Wahrnehmung polizeilicher Präsenz bei und in Versammlungen

Zunächst ist festzustellen, dass die Anwesenheit der Polizei innerhalb der unterschiedlichen Akteur*innengruppen ambivalent betrachtet wird. Während die Polizei die eigene Anwesenheit als notwendig betrachtet und dabei auf ihre Selbstwahrnehmung als Garantin der Versammlungsfreiheit und den Aspekt der Aufgabenerfüllung, insbesondere der Gefahrenabwehr³⁵⁸ rekurriert, ist die Wahrnehmung bei den Versammlungsteilnehmenden breit gefächert. Zum Teil berichten Teilnehmende gerade mit Blick auf die Schutzfunktion über positive Erfahrungen:

„Das ist genau die umgekehrte Seite der Medaille. Ich empfinde das tatsächlich wieder als relativ positiv. [...] [G]egen die AfD und Querdenken ist diese Schutzfunktion tatsächlich größtenteils sinnhaft ausgefüllt worden.“³⁵⁹

Die polizeiliche Präsenz zur Wahrnehmung der Schutzfunktion wird in Versammlungskontexten von Ausgangs- und Gegenprotest besonders dann als sinnvoll beschrieben, wenn das widerstreitende Interessenslager als Bedrohung hinsichtlich (körperlicher) Übergriffe wahrgenommen wird.

In Bezug auf die Gestaltungsfreiheit bei der Durchführung von Versammlungen beklagten sich Teilnehmende jedoch zum Teil über eine, aus ihrer Sicht, unverhältnismäßig hohe Polizeipräsenz, die sie in Zusammenhang mit dem ihnen zugeschriebenen Gefahrenpotenzial bringen und kritisierten das polizeiliche Rollenverständnis betrachte Versammlungen zu einseitig als Gefahr:³⁶⁰

*„Ich muss aber sagen, das Aufgebot der Polizei spielt eine enorme Rolle darin, wie du eingestuft wirst, wie die Demo auch abläuft und wie du dich dabei fühlst. Bei unserer ersten Demo, das waren 50.000 für [Protestant*innen], war das Aufgebot ziemlich niedrig. Nach dieser Besetzung hatten wir ein höheres Aufgebot bei jeder Demo. Manchmal waren es mehr Polizisten als Demonstranten. Das ist nicht in Ordnung. Das ergibt keinen Sinn.“³⁶¹*

In diesem Zitat kommt das Bedürfnis zum Ausdruck, die Polizeipräsenz so gering wie möglich zu halten, auch weil die Polizeipräsenz als Drohkulisse wahrgenommen

³⁵⁸ Interview_Behördliche Perspektive_i: 10.

³⁵⁹ Interview_Versammlungsperspektive_e: 119.

³⁶⁰ Interview_Versammlungsperspektive_b: 118.

³⁶¹ Interview_Versammlungsperspektive_f: 89.

wird.³⁶² Hierin zeigt sich auch eine durch die Polizeipräsenz vermittelte Abschreckungswirkung. Außerdem wird die Polizeipräsenz als Faktor hervorgehoben, der sowohl Einfluss auf die Interaktionsdynamik der Versammlung als auch die Außenwahrnehmung der Versammlung als gefährlich nehmen kann. Die Polizeipräsenz und das Auftreten müssen in einer angemessenen Relation zur Teilnehmendenzahl stehen.

Die angesprochenen Aspekte weisen jedoch nicht auf Defizite hin, die im VersFG BE selbst angelegt sind, sondern scheinen Ausfluss festgefügtter Feindbilder zu sein.

*„Am angenehmsten sind Veranstaltungen, wenn die Polizei nicht da ist. [...] Ansonsten stehen sie wieder herum und hören nicht einmal zu. Manchmal lernt man noch etwas dazu, ist ja auch nicht schlimm. Aber meistens stehen sie da herum, unterhalten sich. Manchmal stört es auch, weil sie sich sehr laut unterhalten oder lachen, sie sich über irgendetwas anderes unterhalten, auch Witze machen. Das ist erst einmal in Ordnung, aber im Kontext mancher Veranstaltung auch einfach ein bisschen pietätlos, wenn es um Opfer von Rassismus geht. Das hat aber weniger mit dem Versammlungsrecht zu tun. Aber es ist natürlich schon ein Drohszenario, wenn vorneweg 30 bis 100 Polizist*innen laufen, zehn Autos fahren hinterher, noch einmal an den Seiten Polizist*innen, die ihre Helme aufsetzen. Das macht ja etwas mit einem. Wenn sie nicht da sind, weiß man, dass sie bestimmt irgendwo in den Seitenstraßen sind. Was ich aber erst einmal besser finde, auch für die Außenwirkung einer Veranstaltung, um das, um was es eigentlich geht. Aber am sinnvollsten ist es eigentlich, wenn sie den Verkehr regeln, wenn es eine Demo ist, und das war es.“³⁶³*

Bei der Wahrnehmung der Polizeipräsenz scheint neben Erfahrungswerten mit der Polizei auch die Haltung zur Polizei eine relevante Rolle zu spielen, wobei sich diese Aspekte gegenseitig verschränken beziehungsweise beeinflussen können.

Im Rahmen der Verfahrensaktenauswertung war eine Rekonstruktion des polizeilichen Auftretens nicht möglich. Ergänzend dazu konnte in unseren teilnehmenden Beobachtungen wahrgenommen werden, wie sich Polizeibeamt*innen teilweise auch ohne ersichtlichen Grund in und durch Versammlungen bewegten, wie bereits in Abschnitt 6.2. erwähnt.³⁶⁴ Mit Blick auf das oben beschriebene Selbstverständnis scheint es der Polizei manchmal an der Sensibilität dafür zu mangeln, dass sie im Rahmen von Versammlungen nicht immer in der Rolle wahrgenommen wird, Versammlungsfreiheit zu ermöglichen, sondern diese einzuschränken, was sich auch in der bloßen Präsenz widerspiegelt.

³⁶² Interview_Versammlungsperspektive_c: 67.

³⁶³ Ebd.

³⁶⁴ Siehe auch Beobachtungsprotokoll_a.

Zwischenfazit:

Die fehlende Sensibilität dafür, dass die Anwesenheit der Polizei bereits eine abschreckende Wirkung entfalten kann und auch das Sicherheitsempfinden Außenstehender dahingehend beeinflussen kann, dass Versammlungen als bedrohlich wahrgenommen werden, lassen sich nicht auf konkrete Vollzugsprobleme oder -defizite des VersFG BE zurückführen, sondern haben ihre Ursachen in strukturellen Rahmenbedingungen. Dennoch könnte die im Rahmen des Deeskalationsgebots vorgeschlagene Änderung hinsichtlich einer Berücksichtigungspflicht des polizeilichen Eskalationspotenzials hierauf einen Einfluss haben. Es bedarf einer Sensibilisierung der Polizei für die potenzielle Wirkung des eigenen Auftretens auf Versammlungen, was sich bereits in der bloßen Präsenz niederschlagen kann.

Anwesenheit nicht gekennzeichnete beziehungsweise eskalierend auftretender Kräfte

Ein weiteres Problemfeld wird von den Interviewpartner*innen in der Anwesenheit nicht gekennzeichnete beziehungsweise nicht uniformierter Kräfte gesehen. Wie sich der oben ausgeführten Rechtsprechung entnehmen lässt, ist der Einsatz von Polizeikräften in ziviler Kleidung in Form von sogenannten Tatbeobachter*innen nur dann zulässig, wenn die Versammlungsleitung über den Einsatz informiert wurde. Dies scheint in der Praxis jedoch nicht immer stattzufinden:

„Niemand hat das je gemacht. Es ist noch nie ein Polizist gekommen, um mitzuteilen, dass sie zivile Kräfte einsetzen. Das ist kein einziges Mal passiert.“³⁶⁵

Die Anwesenheit von zivilen Kräften des Landeskriminalamts ist nach Berichten versammlungsanzeigender Personen anscheinend gängige Praxis.³⁶⁶ Versammlungsleitende berichten in diesem Zusammenhang von als eskalierend wahrgenommenen Verhalten, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„[...] Ich finde insbesondere die LKA-Kräfte in den meisten Fällen höchst eskalativ. Beispielsweise halten sie sich nicht an ihre eigenen Vorgaben und stehen ungekennzeichnet im Versammlungsraum. Ich muss sie darauf hinweisen, dass sie sich bitte ihre Westen überziehen müssten und bekomme immer noch einen Kommentar gedrückt. Selbst wenn sie die Westen tragen, kommt es vor, dass sie sich provokativ durch den Versammlungsraum bewegen, ohne dass es notwendig wäre und sie auf Ansprachen reagieren würden. Aus meiner Sicht tragen die LKA-Kräfte bewusst zu einer Eskalation bei. Das ist ein ganz großes zusätzliches Themenfeld.“³⁶⁷

Auch im Rahmen der Beobachtungen wurde teilweise festgestellt, dass sich Polizeikräfte in ziviler Kleidung ungekennzeichnet in Versammlungen aufhielten und erst

³⁶⁵ Interview_Versammlungsperspektive_d: 98.

³⁶⁶ Ebd.: 96.

³⁶⁷ Ebd.: 94.

im Verlauf eine Kennzeichnung über das Tragen einer Weste mit der Aufschrift „Polizei“ erfolgte.³⁶⁸ Auch wenn im Rahmen der Beobachtung unklar blieb, ob sich die anwesenden Polizeibeamt*innen bei der Versammlungsleitung im Sinne des § 11 Satz 2 VersFG BE zu erkennen gaben, ist davon auszugehen, dass diese Praxis bei Versammlungsteilnehmenden Misstrauen und Unsicherheiten auslöst.

Zwischenfazit:

Auch wenn die Anwesenheit der Polizei bei Versammlung kein zentraler Gegenstand der Evaluation war, lässt sich dennoch gesetzgeberischer Nachschärfungsbedarf identifizieren, der den Einsatz Polizeibeamt*innen in ziviler Kleidung explizit regelt. Vor dem Hintergrund der intensiveren Eingriffsqualität im Hinblick auf die innere Versammlungsfreiheit von Versammlungsteilnehmenden sollte der Einsatz nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich sein. Außerdem gilt die Verpflichtung, sich den Ansprechpersonen gegenüber zu erkennen zu geben.

6.6.4 Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Die Wahrnehmung polizeilicher Präsenz bei und in Versammlungen	<ul style="list-style-type: none"> • Präsenz der Polizei bei Versammlungen grundsätzlich geboten 	<ul style="list-style-type: none"> • teils positive Bewertung der Anwesenheit im Verbund mit der Schutzfunktion • teils wird hohe polizeiliche Präsenz als bedrohlich und einschüchternd gesehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik teils übermäßiger Polizeipräsenz und der einschüchternden Wirkung 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position
Anwesenheit nicht gekennzeichneter bzw. eskalierend auftretender Kräfte	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Zivil gekleidete Polizeibeamte können Eskalationen in Versammlungen auslösen 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position

³⁶⁸ Beobachtungsprotokoll_f.

		lungsgeschehen begünstigen		
--	--	----------------------------	--	--

6.6.5 Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 11 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Verpflichtung zur Kenntlichmachung der eingesetzten Polizeikräfte
- Regelung des Einsatzes nicht offen agierender Polizeikräfte
- Terminologische Anpassungen

§ 11 – Anwesenheit der Polizei

Die Polizei kann anwesend sein

1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist,

2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 erforderlich ist.

Die eingesetzten Polizeikräfte müssen in der Regel als solche erkennbar sein. Ein verdeckter Einsatz ist nur zulässig, wenn nach der Gefahrenprognose Straftaten von erheblicher Bedeutung zu erwarten sind.

Nach Satz 1 und 2 anwesende Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben; bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn dies durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt. Auf diese findet § 9 keine Anwendung. Die Anwesenheit der Polizeikräfte darf die Durchführung der Versammlung nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigen.

6.7 § 14 Abs. 1 und 2 VersFG im Kontext der Debatte um die Wiedereinführung der öffentlichen Ordnung als Gesetzesbegriff

In dem Evaluationsauftrag, der diesem Bericht zugrunde liegt, spielt die umstrittene Frage, ob der Begriff *öffentliche Ordnung* wieder in das Gesetz aufgenommen werden sollte, eine besondere Rolle. Daher wird dieses Thema hier in einem gesonderten Abschnitt erörtert. Die übrigen Regelungen des § 14 werden im folgenden Abschnitt 6.8. behandelt.

6.7.1 Wortlaut des § 14 Abs. 1 und 2 VersFG BE

§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken oder verbieten und die Versammlung nach deren Beginn auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

(2) 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 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,

2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt, geleugnet oder verharmlost wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus,

3. die Versammlung an einem in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Tag oder einem Ort stattfindet, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, und nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die Würde der Opfer beeinträchtigt wird, oder

4. die Versammlung durch die erkennbare Bezugnahme auf andere nationale oder internationale Versammlungen oder Kampagnen sich deren Inhalt zu eigen macht und dadurch die Voraussetzungen der Nummer 1 zutreffen.

Gleiches gilt, wenn die Versammlung auf Grund der konkreten Art und Weise ihrer Durchführung

1. geeignet oder dazu bestimmt ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln oder

2. in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpft

und dadurch einschüchternd wirkt oder in erheblicher Weise gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen verstößt.

6.7.2 Wesentliche Änderungen im Rechtsprechungskontext

§ 14 VersFG BE ist die Nachfolgeregelung des § 15 VersammlG Bund und damit die zentrale Norm für den versammlungsbehördlichen und polizeilichen Umgang mit Versammlungen unter freiem Himmel.³⁶⁹ Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen, unter denen die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel vor und nach Beginn beschränkt, verboten oder aufgelöst werden kann, wobei entsprechende Maßnahmen nur unter strengen Voraussetzungen zulässig sind. Die Regelung unterscheidet Gefahren, die aus der Versammlung selbst erwachsen von solchen, die von Dritten ausgehen. Diese Differenzierung ist maßgeblich für die Frage, unter welchen Bedingungen eine Versammlung verboten oder aufgelöst werden darf.

§ 14 Abs. 1 VersFG BE enthält eine Generalbefugnis und rekurriert auf das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit; die Vorschrift verzichtet auf den unbestimmten Rechtsbegriff der öffentlichen Ordnung. Betrachtet man die Rechtsprechung des VG Berlin hinsichtlich der Maßstäbe, so ist zu konstatieren, dass das Gericht regelmäßig im Kontext der Überprüfung von Verboten und Beschränkungen feststellt, dass

„[d]ie Vorschrift [dem] § 15 Abs. 1 VersammlG ersichtlich nachgebildet ist, [...] die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich namentlich aus der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben [...] in Landesrecht um[setzt, weshalb] zur Auslegung des § 14 Abs. 1 VersFG BE auf die Literatur und Rechtsprechung zu § 15 Abs. 1 VersammlG zurückgegriffen [wird].“³⁷⁰

Im Rechtsprechungskontext lässt sich hierbei erkennen, dass sich die verwaltungsgerichtliche Praxis hinsichtlich des tatbestandlichen Prüfungsmaßstabs gegenüber dem VersammlG kaum geändert hat. Dies geht auch auf die starke Prägung der Vorschrift durch Rechtsprechung des BVerfG zurück.

§ 14 Abs. 2 VersFG BE enthält konkretisierende Regelbeispiele für die in § 14 Abs. 1 VersFG BE genannten Fallkonstellationen („insbesondere“) und bezieht sich einerseits auf Äußerungen, die den Straftatbestand des § 130 StGB erfüllen und andererseits auf die äußerliche Gestaltung der Versammlung in einer gewaltvermittelnden

³⁶⁹ Schlüsselburg, LKV 2021, S. 213 f.

³⁷⁰ VG Berlin, Urteil vom 29. April 2022 - 1 L 163/22.

Weise sowie auf den örtlichen und zeitlichen Kontext der Versammlung. Im Vergleich zum VersammlG enthält § 14 Abs. 2 VersFG BE eine starke Ausweitung der explizit genannten und geregelten Fallkonstellationen.

§ 14 Abs. 2 Satz 2 VersFG BE knüpft an die Art und Weise der Meinungskundgabe in Versammlungen an, die entweder geeignet oder dazu bestimmt ist, einen Eindruck tatsächlicher oder potenzieller Gewaltbereitschaft zu vermitteln oder in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpft. Damit greift die Fassung die Rechtsprechung des BVerfG auf. Gemeint ist damit die sogenannte Suggestivmilitanz, also Gesamtinszenierungen der Versammlung, die den Eindruck von Militanz erwecken oder Gewaltbereitschaft vermitteln. Die Tatbestandsalternativen Nr. 1 und Nr. 2 nehmen direkten Bezug auf die Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts zum Rechtsbegriff der *öffentlichen Ordnung*. Demnach müssen die herangezogenen Sozialnormen stets mit dem „Wertgehalt des Grundgesetzes“ vereinbar sein.³⁷¹ In einem Beschluss aus dem Jahr 2004 hob das BVerfG das Verbot eines NPD-Marsches auf und begründete dies damit, dass die „Öffentliche Ordnung“ auch für den Inhalt rechtsextremistischer Meinungsäußerungen keine verfassungsimmanente Grenze sei.³⁷² An sich sei es „verfassungsrechtlich unbedenklich“, dass in einer Verbotsnorm auch auf die öffentliche Ordnung rekuriert wird, solange diese nur für Gefahren bezüglich der Art und Weise der Durchführung, nicht bezüglich des Inhalts, herangezogen wird:

„So sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird.“³⁷³

Das Bundesverfassungsgericht nimmt im Kontext von rechtsextremistischen Versammlungen zudem Bezug auf Orte des kollektiven Erinnerns und spezielle Daten, an denen ein rechtsextremistischer Aufzug als unerträgliche Provokation gedeutet wird, sowie Riten und Symbole, die der Versammlung ein an die NS-Zeit erinnerndes Gesamtgepräge geben und hierdurch einschüchternd wirken:

„Die öffentliche Ordnung kann auch verletzt sein, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen. [...] Gleiches gilt, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den

³⁷¹ BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04, BVerfGE 111, 147.

³⁷² BVerfG Beschluss vom 23.06. 2004 - 1 BvQ 19/04, juris Rn. 24.

³⁷³ BVerfG Beschluss vom 21.03.2024 - 1 BvR 194/20, juris Rn. 5.

*Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert [...].*³⁷⁴

Allerdings sei auch in diesen Fällen immer eine Verhältnismäßigkeitsprüfung heranzuziehen und Beschränkungen seien als milderer Mittel stets dem Verbot vorzuziehen.³⁷⁵ Hierdurch stellt das Bundesverfassungsgericht selbst ein Regel-Ausnahme-Verhältnis her, nach dem Aspekte der öffentlichen Ordnung versammlungsrechtliche Eingriffsmaßnahmen nur in Ausnahmefällen rechtfertigen können.

§ 14 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 VersFG BE inkorporieren diese Rechtsprechungslinie in den Gesetzestext. Die Gesetzesbegründung betont, dass hier aggressive und einschüchternde Begleitumstände gemeint sind. Dabei sei eine Prüfung „stets im Einzelfall unter Berücksichtigung des Gesamterscheinungsbildes der Versammlung zu beurteilen“³⁷⁶ und Beschränkungen regelmäßig ausreichend.³⁷⁷ Das VG Berlin stellt in seiner Rechtsprechung zu § 14 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 VersFG BE fest, dass die Vorschrift „partiell die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu versammlungsrechtlichen Auflagen zum Schutz der öffentlichen Ordnung [normiert]“,³⁷⁸ wovon

*„die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden [wird], deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.“*³⁷⁹

Das VG Berlin führt weiter aus, dass die öffentliche Ordnung

„durch die Art und Weise der Kundgabe einer Meinung verletzt werden, etwa durch ein aggressives, die Grundlagen eines verträglichen Zusammenlebens der Bürger beeinträchtigendes, insbesondere andere Bürger einschüchterndes, Auftreten der Versammlungsteilnehmer, [wobei bei] der rechtlichen Beurteilung einer geplanten Versammlung [...] bedeutsam werden [kann], dass einzelne je für sich unbedenkliche Verhaltensweisen in ihrer Gesamtheit der Versammlung einen die schutzfähigen An-

³⁷⁴ BVerfG Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04, juris Rn. 23.

³⁷⁵ Ebd.

³⁷⁶ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 41.

³⁷⁷ Ebd.

³⁷⁸ VG Berlin Beschluss vom 9. Mai 2022 - 1 L 172/22, openJur Rn. 13; So auch: BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2012 - 1 BvQ 4/12, juris Rn. 7; Beschluss vom 7. November 2008 1 BvQ 43/08, juris Rn. 18; BVerwG, Urteil vom 26. Februar 2014 - 6 C 1.13, juris Rn. 15; OVG Münster, Beschluss vom 21. September 2018 - 15 B 1405/18, juris Rn. 8; VG Berlin, Beschluss vom 6. Mai 2023 - 1 L 195/23.

³⁷⁹ VG Berlin, Beschluss vom 9. Mai 2022 - 1 L 172/22, openJur Rn. 13; Ähnlich auch: BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2012 - 1 BvQ 4/12, juris Rn. 7; Beschluss vom 7. November 2008 - 1 BvQ 43/08, juris Rn. 18; BVerwG, Urteil vom 26. Februar 2014 - 6 C 1.13, juris Rn. 15; OVG Münster, Beschluss vom 21. September 2018 - 15 B 1405/18, juris Rn. 15.

*schauungen über ein friedliches Zusammenleben der Bürger bedrohenden Charakter verschaffen, [sodass] insoweit eine Gesamtbetrachtung der Verhaltensweisen und das Zusammenspiel von deren Inhalt, Art und Weise [erforderlich ist].*³⁸⁰

Obwohl auf den Begriff der *öffentlichen Ordnung* im Gesetz selbst verzichtet wird, ist damit festzustellen, dass der Absatz 2 die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf die ausnahmsweise Heranziehung der öffentlichen Ordnung zur Rechtfertigung versammlungsrechtlicher Eingriffsmaßnahmen tatbestandlich ausformuliert.³⁸¹ Hiervon sollte „nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch gemacht werden“.³⁸² Zwar wurde der Begriff der *öffentlichen Ordnung* im VersFG BE nominal gestrichen, seine zentralen Strukturmerkmale finden sich aber de facto in § 14 Abs. 2 Satz 2 VersFG BE wieder. Letztlich kann aus diesem Umstand gefolgert werden, dass der Verzicht auf den Gesetzesbegriff der *öffentlichen Ordnung* kein völliger Verzicht auf das dahinter stehende Konzept ist, sondern seine tatbestandliche Konkretisierung.

6.7.3 Umsetzung der Änderungen in der Praxis

Die Diskussion um die Wiedereinführung der öffentlichen Ordnung als Gesetzesbegriff

Die Frage der Wiedereinführung des Rechtsbegriffs ist und bleibt Gegenstand kontroverser Debatten. Funktion und Umfang des Schutzguts der öffentlichen Ordnung gehört zu den umstrittenen Themen des Verwaltungsrechts, insbesondere des Versammlungsrechts. Die Positionen rangieren zwischen der Frage, ob sie überflüssig, unverzichtbar oder gar die „Magna Charta aller totalitären Staaten“ sei, wie Baudewin die Positionen zusammenfasst.³⁸³ Es handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der einer Auslegung bedarf. Entsprechend der bereits zitierten Rechtsprechung des BVerfG umfasst dieser Rechtsbegriff ungeschriebene Sozialnormen, während die öffentliche Sicherheit als Rechtsgut die gesamte geschriebene Rechtsordnung umfasst. Sozialnormen sind bestimmte gesellschaftliche Erwartungen und Verhaltensmuster, die außerhalb eines Gesetzestatbestandes liegen, also Normen beziehungsweise moralische und sittliche Wertvorstellungen, die sich die Gesellschaft selbst setzt und die der Staat lediglich durchsetzt.³⁸⁴ Es geht hierbei um Wertvorstellungen, die von einer Mehrheit einer Gemeinschaft geteilt werden. Damit rekurriert die öffentliche Ordnung auf Wertvorstellungen der Dominanz- beziehungsweise Mehrheitsgesellschaft. Die Werte und Sozialnormen dieser spezifischen

³⁸⁰ VG Berlin, Beschluss vom 9. Mai 2022 - 1 L 172/22, openJur Rn. 13; unter Verweisen auf BVerfG, Beschluss vom 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01, openJur Rn. 30 und Vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.09.2003 - 1 BvQ 32/03, openJur Rn. 24.

³⁸¹ VersFG BE, Abgeordnetenhaus, 2020, S. 21; Schlüsselburg, LKV 2021, S. 214f.

³⁸² Knappe & Brenneisen, 2021, § 14 Rn. 36.

³⁸³ Baudewin, 2023, S. 47.

³⁸⁴ Ebd.

Gruppe werden als „normal“ und „zentral“ wahrgenommen und bilden den Bewertungsmaßstab dessen, was als sittlich, moralisch vertretbar und anständig gilt. Sie unterliegen ebenfalls gesellschaftlichen Wandlungsprozessen.

Rechtsdogmatische Überlegungen:

Eine kritische Perspektive hält den Rechtsbegriff der *öffentlichen Ordnung* für entbehrlich, teilweise gar für gefährlich oder verfassungsrechtlich bedenklich.³⁸⁵ Vertreter*innen dieser Perspektive bemängeln die fehlende klare normative Konturierung und sehen hierin einen Widerspruch zum grundgesetzlich verankerten Bestimmtheitsgebot.³⁸⁶ Kritik wird daran geübt, dass die Verwendung des Begriffes es der Exekutive erlaube, auf der Grundlage moralischer oder politischer Wertungen in Grundrechte einzugreifen, ohne dass eine zureichende gesetzliche Grundlage vorläge. Die öffentliche Ordnung sei insofern nicht nur redundant zur öffentlichen Sicherheit, sondern auch ein Einfallstor für willkürliche oder missliebige Eingriffe – etwa gegen provokative, aber grundrechtlich geschützte Meinungsäußerungen.³⁸⁷ Das BVerfG stellte fest, dass keine Beschränkungen von Meinungsinhalten zulässig seien, die über die gesetzlichen hinausgehen, und dass daher allenfalls die Art und Weise der Meinungsäußerung beschränkt werden könne.³⁸⁸ Eine hieran anknüpfende weitergehende Perspektive lehnt den Rechtsbegriff *öffentliche Ordnung* nicht nur aus rechtsstaatlichen, sondern aus demokratietheoretischen Gründen grundsätzlich ab. Aus dieser Sicht stellt der Rechtsbegriff ein autoritäres Steuerungsinstrument dar, das nicht auf objektive Gefahrenabwehr, sondern auf normierende Disziplinierung abweichenden Verhaltens zielt. Der Staat könne über den Begriff der *öffentlichen Ordnung* moralische, politische oder kulturelle Konformität durchzusetzen und so pluralistische Lebensentwürfe unterdrücken.³⁸⁹ Die Versammlungsfreiheit schützt gerade Minderheitenpositionen und die öffentliche Ordnung beinhaltet die Gefahr die Mehrheitsmeinung zur „Quasi-Norm“ zu machen.³⁹⁰ Dabei garantiere Art. 8 GG gerade ein zentrales Versprechen der Demokratie, die Tyrannei der Mehrheit zu verhindern und gleichzeitig der Minderheit von heute zu ermöglichen, die Mehrheit von morgen werden zu können.³⁹¹ Die Verwendung des Begriffes trage dazu bei, inhaltlich unbequeme Meinungen zu unterdrücken, anstatt sie im Sinne der offenen Gesellschaft zu tolerieren.

³⁸⁵ Kniesel & Poscher, in Liskan & Denninger, S. 1588, Rn. 168; Gusy & Eichenhofer, 2023, Rn. 99; Kingreen & Poscher, 2024, Rn. 44 ff.

³⁸⁶ Im Kontext der polizeilichen Generalklausel: Burke, Die Polizeiverordnung 2019, S. 136 ff.; a.A.: Baudewin, 2023, S. 84 ff.; Depenheuer in Dürig, Herzog & Scholz, Rn. 166.

³⁸⁷ Hoffman-Riem, NJW 2004, S. 2781.

³⁸⁸ BVerfGE 111, 147/157; so z.B. das VG Berlin, Beschluss vom 09. November 2018 - 1 L 350.18, Rn.; Siegel & Waldhoff, 2020, S. 193, Rn. 62 f. sowie dort zitiert: Sodan & Ziekow, 2020, § 68 Rn. 7.

³⁸⁹ Barczak, in Ridder, Breitbach & Deiseroth, § 15 VersammlG, Rn. 163.

³⁹⁰ Deiseroth & Kutscha, in Ridder, Breitbach & Deiseroth, § 12 VersammlG, Rn. 378.

³⁹¹ de Tocqueville, 2021, S. 176.

Sofern die *öffentliche Ordnung* als Rechtsbegriff grundsätzlich angenommen wird, wird allerdings ausgeschlossen, dass sie als Rechtsgrundlage für ein Verbot oder eine Auflösung ausreichend wäre, da regelmäßig kein „elementares Rechtsgut“ betroffen wäre.³⁹² Als Begründung für Beschränkungen wiederum könne die öffentliche Ordnung aber herangezogen werden.³⁹³ Diese sind aber nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn sich die Gefahr aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergibt.³⁹⁴

Demgegenüber begreift die Gegenposition die öffentliche Ordnung als unverzichtbaren Bestandteil des Gefahrenabwehrrechts. Sie argumentiert, dass bestimmte sozialemisch desintegrierende oder provokative Verhaltensweisen – etwa die öffentliche Billigung von Gewaltverbrechen, antisemitische Parolen oder extreme Formen entwürdigender Symbolik – nicht zwangsläufig konkrete Gefahren im Sinne der öffentlichen Sicherheit darstellten, wohl aber geeignet sein könnten, das gesellschaftliche Miteinander in seinem Kern zu erschüttern.³⁹⁵ Die öffentliche Ordnung fungiere in dieser Sichtweise als notwendiger Ergänzungstatbestand, um kollektive Wertvorstellungen zu schützen, die für das friedliche Zusammenleben im demokratischen Rechtsstaat unverzichtbar seien. Argumentativ treten in dieser Position vor allem Sicherheitsaspekte in den Vordergrund, die der Polizei oder anderen zuständigen Behörden Handlungsbefugnisse im Vorfeld von Verletzungen der öffentlichen Sicherheit geben sollen.³⁹⁶ Die öffentliche Ordnung soll als „Eingriffsreserve“ zur Bekämpfung neuer oder atypischer und damit vom Gesetzgeber unvorhergesehener und bislang unregelter Gefahrensituationen fungieren und so verhindern, dass es zu Regelungslücken komme.³⁹⁷ Ohne Rückgriff auf diesen Rechtsbegriff könne nicht oder lediglich zu spät reagiert werden, sodass die Nutzung des Begriffes *öffentliche Ordnung* ein flexibles Reagieren auf neue Situationen und eine effiziente Gefahrenabwehr ermögliche.³⁹⁸ Auch hier soll die öffentliche Ordnung allerdings als Auffangtatbestand nur in Ausnahmefällen angewendet und eng ausgelegt werden.³⁹⁹

In der Gesamtschau zeigt sich, dass die öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht sehr ambivalent betrachtet wird: Sie kann sowohl als notwendiges Schutzgut kollektiver Werte als auch als Einfallstor repressiver Steuerung verstanden werden.

³⁹² Dürig-Friedl, in Dürig-Friedl & Enders, § 15 VersammlG Rn. 49; Depenheuer in Dürig, Herzog & Scholz, GG, Art. 8 Rn. 168; Hoffmann-Riem, NVwZ 2002, S. 501; Enders, JZ 2001, S. 653.

³⁹³ BVerfGE 69, 315, 353; Depenheuer in Dürig, Herzog & Scholz, 2024, GG Art. 8 Rn. 168; Kaiser in Dreier-GG-Kommentar, Art. 8 Rn. 76.

³⁹⁴ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04, juris Rn. 30; Beschluss vom 23. Juni 2004 - 1 BvQ 19/04, juris Rn. 23; OVG Münster, Beschluss vom 21. September 2018 - 15 B 1405/18, juris Rn. 13.

³⁹⁵ Baudewin, 2023, S. 86 ff., 110 ff.

³⁹⁶ Ebd., S. 59f.

³⁹⁷ Dürig-Friedl, in Dürig-Friedl & Enders, § 15 VersammlG Rn. 48.

³⁹⁸ Baudewin, 2023, S. 59 f.

³⁹⁹ VG Berlin, Beschluss vom v. 09. November 2018 - 1 L 350.18, juris Rn. 12; Siegel & Waldhoff, 2020, S. 193, Rn. 62 f.

Die damit verbundenen rechtlichen und politischen Implikationen machen ihre Anwendung besonders konflikträftig.

Bei Betrachtung der Anwendungsgebiete des Begriffs *öffentliche Ordnung* fällt auf, dass Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung bestimmte „soziale, psychopathologische oder menschenverachtende Verhaltensmuster“⁴⁰⁰ unterbinden sollen, die nach sozialen Wertvorstellungen der Bevölkerungsmehrheit nicht mehr tolerabel sind. Die öffentliche Ordnung betrifft in ihrem Anwendungsbereich insbesondere gesellschaftliche und marginalisierte Randgruppen. In politischen beziehungsweise versammlungsbezogenen Kontexten bezieht sich der Anwendungsbereich häufig auf Meinungen von Minderheiten, wie zum Beispiel Extremist*innen.⁴⁰¹ Im Kern kreist die Debatte somit um die Frage, ob ein unbestimmter, an mehrheitsfähige Wertvorstellungen geknüpfter Ordnungsbegriff mit dem grundrechtlichen Schutz dissentierender Minderheitsmeinungen vereinbar ist oder diesen in verfassungswidriger Weise unterläuft. Es stellt sich die Frage: Was kann oder muss eine Demokratie aushalten? Dient der Begriff *öffentliche Ordnung* dem Schutz der Demokratie oder ist er ein Einfallstor für ihre Abschaffung?

Baudewin führt in diesem Zusammenhang hinsichtlich der Orientierung an den Wertvorstellungen einer Mehrheits- beziehungsweise Dominanzgesellschaft aus:

*„Wenn schon nicht das gesamte Volk zur gleichen Meinung gelangt, entspricht es dem Willen der gesamten Bevölkerung jedenfalls eher, den Willen der Mehrheit und nicht einer Minderheit zur Grundlage einer Entscheidung zu machen.“*⁴⁰²

Damit korrespondiere, dass es gerade dem Verständnis der öffentlichen Ordnung als Schutzelement für eine (bloße) herrschende Auffassung entspreche, dass ihr eben nicht jede Person zustimmt. Diese Sichtweise rekurriert damit auf Willensbildungsprozesse, die sich an parlamentarischen Entscheidungsprozessen und damit stark auf das in diesem Kontext notwendige Mehrheitsprinzip orientieren, lässt jedoch unberücksichtigt, dass eine kollektive Willensbildung auch jenseits einer politischen Bühne stattfindet und das Versammlungsrecht genau diese Prozesse unter einen besonderen Schutz stellt.

Das Versammlungsrecht fungiert gerade als Schutzinstrument für die Meinung von Minderheiten und schützt nicht nur den formalen Akt des Zusammenkommens, sondern insbesondere auch die Artikulation abweichender, gesellschaftlich nicht konsensfähiger, sogar extremistischer Positionen – also typischerweise Minderheitsmeinungen. So stellt das BVerfG in Bezug auf die Eingriffsqualität von Maßnahmen

⁴⁰⁰ Baudewin, 2023, S. 87.

⁴⁰¹ In diesem Sinne: OVG Münster, Beschluss 21. September 2018 - 15 B 1405/18, juris Rn. 17; Baudewin, 2023, S. 87 f.

⁴⁰² Baudewin, 2023, S. 105.

gegen innerhalb von Versammlungen geäußerte Meinungen zunächst fest, dass Maßnahmen, die es verbieten

„in bestimmter Weise Meinungsinhalte zu artikulieren, [...] die Möglichkeit [der Versammlung beschränken], in einer selbst bestimmten Weise an der öffentlichen Meinungsbildung durch gemeinschaftliche Erörterung oder Kundgebung teilzuhaben. Eine solche Beschränkung liegt insbesondere vor, wenn versammlungstypische Äußerungsformen, wie etwa Aufrufe, gemeinsame Lieder oder Transparente [m.w.N.] behindert werden. Weitere Beispiele sind Redeverbote [m.w.N.] oder die Untersagung der Verwendung von öffentlichkeitswirksamen Symbolen wie Fahnen [m.w.N.]. Derartige Maßnahmen betreffen den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit.“⁴⁰³

Hinsichtlich der Frage, inwiefern bei der Einschränkung von Meinungsäußerungen auf den Rechtsbegriff der *öffentlichen Ordnung* zurückgegriffen werden kann, führt das BVerfG aus:

„Mehrheitsanschauungen allein reichen zur Bestimmung des Gehalts der öffentlichen Ordnung nicht. Art. 8 GG ist für die Freiheitlichkeit der demokratischen Ordnung besonders wichtig als Minderheitenschutzrecht. Die Ausstrahlungswirkung des Art. 8 GG ist daher auch bei der Bestimmung der Reichweite des Begriffs der öffentlichen Ordnung zu berücksichtigen.“⁴⁰⁴

Gerade im Kontext von demokratischen Willensbildungsprozessen müssen nicht-angepasste, kontroverse oder provokante Meinungen als besonders schutzbedürftig gelten. Das Grundgesetz schützt hierbei selbst extremistische Positionen:

„Es gilt hierbei die Vermutung zugunsten freier Rede in öffentlichen Anlässen. Die Bürger sind grundsätzlich auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen oder die Änderung tragender Prinzipien zu fordern. Gleiches gilt für die Rechtsordnung im Übrigen, also auch die Strafrechtsordnung. Eine Grenze besteht nach Art. 5 Abs. 2 GG, soweit Meinungsäußerungen auf verfassungsgemäße Weise rechtlich verboten, insbesondere unter Strafe gestellt sind.“⁴⁰⁵

Damit markieren die Strafgesetze die Grenze von zulässigen Meinungsinhalten in Versammlungskontexten. Zudem hebt die höchstrichterliche Rechtsprechung die Rolle der Zivilgesellschaft im Kontext von Meinungskämpfen hervor und vertraut im Rahmen der Aushandlung solcher Meinungen auf die Gegenrede und den Widerspruch „auf der Straße“. Übertragen auf die Versammlungsfreiheit stellt das BVerfG klar, dass

⁴⁰³ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04.

⁴⁰⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 - 1 BvQ 13/01.

⁴⁰⁵ BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 2006 - 1 BvQ 3/06.

„[d]er Schutz solcher Äußerungen durch die Meinungsfreiheit [...] damit nicht [besagt], dass diese als inhaltlich akzeptabel mit Gleichgültigkeit in der öffentlichen Diskussion aufzunehmen sind. Die freiheitliche Ordnung des Grundgesetzes setzt vielmehr darauf, dass solchen Äußerungen, die für eine demokratische Öffentlichkeit schwer erträglich sein können, grundsätzlich nicht durch Verbote, sondern in der öffentlichen Auseinandersetzung entgegengetreten wird.“⁴⁰⁶

Wenn die „Öffentliche Ordnung“ an „herrschende“ Wertvorstellungen einer Mehrheits- und Dominanzgesellschaft gekoppelt wird, läuft dies dem Sinn der Versammlungsfreiheit entgegen, weil dann gerade solche Meinungen eingeschränkt werden, die vom gesellschaftlichen Konsens abweichen – also jene, die Art. 8 GG gerade schützen will.

Eine Demokratie lebt zudem vom Dissens, nicht nur vom Konsens. Das Demokratieprinzip bedeutet nicht die Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit, sondern verlangt einen gleichberechtigten Teilhabeprozess, in dem auch Minderheitsmeinungen die reale Chance haben, berücksichtigt zu werden und zur Mehrheitsmeinung zu avancieren. Dafür ist der freie, gleiche und faire Wettbewerb der Meinungen konstitutiv. Die Orientierung der öffentlichen Ordnung an den vorherrschenden Wertvorstellungen gefährdet diesen offenen Meinungswettbewerb, weil sie den Status quo stabilisiert und Mehrheitsmeinungen gegen Veränderung verfestigt – also gegen das, was Demokratie dynamisch hält.

In seinem Urteil vom 6. März 2025 stellte der Staatsgerichtshof des Landes Hessen anlässlich der Überprüfung verschiedener Normen des HVersFG fest, dass die Vorschriften des HVersFG, die zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Ordnung ermächtigen, wie etwa § 14 Abs. 1 HVersFG, unter strikter Beachtung der Vorgabe, dass die Maßnahmen dem Schutz anderer Verfassungsgüter dienen müssen, verfassungskonform auszulegen sind.⁴⁰⁷ Es sei deshalb unzulässig, Maßnahmen auf die öffentliche Ordnung als Auffangtatbestand zu stützen, weil sie sich mangels eines zu schützenden Verfassungsguts nicht unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit subsumieren lassen.⁴⁰⁸

In der Entscheidungsbegründung wird ausgeführt, dass „sich § 14 Abs. 1 HVersFG trotz erheblicher verfassungsrechtlicher Bedenken auch, soweit in Norm zu Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel aus Gründen öffentlichen Ordnung ermächtigt, verfassungskonform auslegen“ lässt.⁴⁰⁹

Der Staatsgerichtshof formulierte des Weiteren wie folgt:

⁴⁰⁶ BVerfG, Beschluss vom 03. August 2018 - 1 BvR 2083/15.

⁴⁰⁷ StGH Hessen, Urteil vom 6. März 2025, P.St. 2920, P.St. 2031, BeckRS 2025, 3256 Leitsatz 3.

⁴⁰⁸ Ebd.

⁴⁰⁹ StGH Hessen, Urteil vom 6. März 2025, P.St. 2920, P.St. 2031, BeckRS 2025, 3256 Rn. 165.

„Der Staatsgerichtshof hat die Entscheidung des Gesetzgebers, das Schutzgut der öffentlichen Ordnung als Auffangtatbestand - wie auch in der zuvor geltenden Regelung des § 15 VersammlG des Bundes - beizubehalten, zu respektieren, weil eine Verletzung der Verfassung des Landes Hessens jedenfalls bei entsprechender Auslegung unter Wahrung der dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe ausscheidet.“⁴¹⁰

Zu beachten ist hierbei: Diese Entscheidung erging mit einer knappen Mehrheit von sechs zu fünf Richter*innen. Mithin hielten fünf von elf Verfassungsrichter*innen des Staatsgerichtshofes es für nicht mit der Verfassung (Hessens) vereinbar, Eingriffe in die Versammlungsfreiheit aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung zuzulassen. Dies legen sie auch in einem entsprechenden Sondervotum dar.⁴¹¹

Positionen aus den empirischen Erhebungen

Gerade der Blick auf die Demokratisierung und Liberalisierung der Gesellschaft der Bundesrepublik zeigt, dass gesellschaftliche Werte einem historischen Wandlungsprozess unterliegen, der insbesondere durch Proteste und Minderheitenpositionen beeinflusst wurde und wird. Werte, die heute als demokratische Selbstverständlichkeiten gelten, haben ihren Ursprung teilweise in radikalen Minderheitspositionen, wie die Frauen- oder Klimabewegung verdeutlichen.⁴¹² Wenn das Schutzgut der öffentlichen Ordnung an die Moral der Mehrheitsgesellschaft gekoppelt wird, verhindert dies nicht nur demokratischen Wandel, sondern immunisiert bestehende Normen gegen Kritik – was im Ergebnis eine zirkuläre Legitimation des Bestehenden bedeutet. Diese Argumentation findet sich ebenfalls in unserer Empirie:

„Der Ordnungsbegriff ist ganz, ganz lange umstritten im Versammlungsrecht. Es ist natürlich etwas, was aus konservativen Kreisen immer so hochgehalten wird. Verfassungsrechtlich geht es aber eigentlich gar nicht um diese Kategorie. [...] Ordnung ist eher ein Staatsverständnis. Das korrespondiert ein bisschen mit dem Taktikverständnis der Polizei, die sagt: ‚Das widerspricht unserer Vorstellung.‘ Es gibt ganz viele Definitionen und Begründungen, die aber letztlich irgendwie alle relativ schwammig sind. Weil natürlich jeder auch ein bisschen seine eigene Vorstellung davon hat. Das ist auch ein Einfallstor, jenseits von konkreten Gefahrenprognosen, solche Demonstrationen zu beschränken. Jedenfalls geht das so ein bisschen in die Richtung, dass es sich nicht gehört. Das ist aber eine sehr schwammige Kategorie, die auch sich nicht immer zum Besseren gewendet hat. Gerade da kommt es nicht darauf an, weil die Minderheit in der Regel etwas präsentieren will, was in der Mehrheit sowieso keinen Bestand hat. Darum geht es. Sonst müsste man nicht demonstrieren.“⁴¹³

⁴¹⁰ Ebd. Rn. 175.

⁴¹¹ Ebd. Rn. 327 ff. – Sondervotum der Vizepräsidentin Sacksofsky sowie der Mitglieder des Staatsgerichtshofes Dauber, Fachinger, Gasper und Wack.

⁴¹² Gaffney, 2023.

⁴¹³ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 75.

Die bereits beschriebenen übergeordneten Argumentationsmuster spiegeln sich auch in den Evaluationsergebnissen wider. Während Befürworter*innen der Verwendung des Begriffes *öffentlicher Ordnung* die Bedeutung als „flexibles Instrument zur Gefahrenabwehr“⁴¹⁴ hervorheben und damit Sicherheitsaspekte betonen, verweisen Kritiker*innen auf verfassungsrechtliche Probleme, weil sie darin einen unbestimmten und potenziell repressiven Begriff sehen.⁴¹⁵ Die Diskussion um eine mögliche Wiedereinführung des Gesetzesbegriffs konzentriert sich vor diesem Hintergrund insbesondere auf Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der praktischen Handhabbarkeit und der Auswirkungen auf die Versammlungsfreiheit.

Das zentrale Argument der befürwortenden Position, die vereinzelt von Vertreter*innen der Polizei eingenommen wird, bezieht sich auf das Bestehen von vermeintlichen Sicherheitslücken beziehungsweise Disharmonien zum Polizeirecht, die durch den Wegfall entstünden:

„Die erste große Sicherheitslücke, die bei Versammlungsverboten besteht, ist, dass die Öffentliche Ordnung weggefallen ist. Nicht als Verbotgrund, das war sie noch nie, aber als Beschränkungsgrund.“⁴¹⁶

Der überwiegende Teil der interviewten Vertreter*innen aus der Polizei sieht für eine Wiedereinführung des Gesetzesbegriffs der *öffentlichen Ordnung* keinen konkreten Handlungsbedarf. Zwar wird auf Skepsis gegenüber dem Wegfall innerhalb der Polizei hingewiesen, jedoch habe sich bisher in der Praxis kein Fall ergeben, der eine Regelungslücke attestiert:

„Es gab einen großen Aufschrei, als das Versammlungsfreiheitsgesetz kam. Ich teile Ihre Auffassung, dass es noch verklausuliert im Gesetz steht. Es würde ganz viele Kollegen und Kolleginnen glücklich machen, wenn es wieder im Gesetz stehen würde. In den letzten zweieinhalb Jahren habe ich keine Situation erlebt, wo ich mir gedacht hätte, wenn es noch im Gesetz stehen würde, hätte ich anders agieren können [...]“⁴¹⁷

Festzuhalten ist damit zunächst, dass seitens der Polizei kein konkreter Handlungsbedarf auf Basis von faktischen Anwendungsfällen benannt wurde. In Einzelfällen skizzierten Befragte aus der Polizei Berlin Fälle, in denen Rechtslücken bestehen könnten. Auch im öffentlichen Diskurs werden immer wieder hypothetische Fallbeispiele verhandelt, an denen der Bedarf der Wiedereinführung abgeleitet wird.

Eine befragte Person schildert ein Beispiel für eine mögliche Regelungslücke: Bei einer Versammlung an einem Denkmal für eine durch einen Femizid getötete Person wird der Spruch „Mann bleibt Mann und Frau bleibt Frau“ als Ausdruck eines fun-

⁴¹⁴ Interview_Behördliche Perspektive_d: 60; Interview_Behördliche Perspektive_h: 153.

⁴¹⁵ Interview_Rechtliche Perspektive_b: 140.

⁴¹⁶ Interview_Behördliche Perspektive_h: 145.

⁴¹⁷ Interview_Behördliche Perspektive_g: 118.

damental binären Geschlechterverhältnisses skandiert. Das könnte in diesem Kontext als zynische Bagatellisierung geschlechtsspezifischer Gewalt wirken. Da keine explizite Gewaltverherrlichung oder strafbare Aufforderung vorliegt, wäre das Verhalten nicht über das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit erfassbar – und damit versammlungsrechtlich grundsätzlich zu dulden.⁴¹⁸ Dass diese Äußerung am Ort des Gedenkens als gezielte Provokation erscheint und das sittliche Empfinden vieler Menschen in schwerwiegender Weise verletzen kann, ist unbestreitbar. Doch genau hier liegt die demokratische Kernfrage: Muss eine freiheitliche Ordnung solche Zumutungen aushalten – oder bedarf es einer gesetzlichen Regelung, um die symbolische Integrität bestimmter öffentlicher Räume zu schützen?

Die Erfahrung mit rechtsextremen Aufmärschen in Berlin (auch in jüngerer Zeit) zeigt, dass selbst menschenverachtende, aber nicht strafbare Äußerungen regelmäßig auf breiten zivilgesellschaftlichen Widerspruch stoßen – und dieser Widerspruch selbst Ausdruck demokratischer Resilienz ist. Die Annahme einer „Regelungslücke“ blendet damit aus, dass der normative Schutz öffentlicher Räume nicht allein staatlich zu leisten ist, sondern wesentlich auch durch gesellschaftliche Gennormen erfolgt: durch Protest, durch Gegendemonstrationen, durch öffentlichen Widerspruch. Gerade dies ist ein zentrales Element demokratischer Kultur.

Weitere in der öffentlichen Debatte proklamierte Schutzlücken betreffen Versammlungen, die an bestimmten historischen Daten stattfinden, an denen in der Vergangenheit besonders gewalttätige oder konflikträchtige Ereignisse stattfanden und die zugleich thematisch Bezug zu diesen Ereignissen herstellen. Beispielsweise können dies Versammlungen am Tag des Angriffs Russlands auf die Ukraine oder des Überfalls der Hamas auf Israel sein, die diese Ereignisse potenziell in einer nicht strafbaren Weise billigen oder verherrlichen.⁴¹⁹ Es handelt sich mithin um Konstellationen, die nach moralischem Empfinden bestimmter Akteur*innen, insbesondere aus der Perspektive der deutschen Staatsräson, als nicht hinnehmbar aufgefasst werden.

Zwar mögen die symbolische Provokation und die Wahl eines historisch sensiblen Datums in hohem Maße empörend wirken, doch gerade in solchen Zumutungen zeigt sich die Tragfähigkeit einer liberalen Demokratie. Entscheidend ist, ob eine konkrete Gefahr für ein Rechtsgut der öffentlichen Sicherheit besteht – etwa durch Gewaltaufrufe, Billigung terroristischer Taten oder einen Verstoß gegen Vereinsverbote. Wo dies nicht der Fall ist, ist fraglich, ob die Empörung zur Grundlage staatlicher Einschränkungen der Versammlungsfreiheit werden darf. In einer wehrhaften Demokratie sollte statt rechtlicher Repression der öffentliche Widerspruch das demokratische Korrektiv sein. Auch rechtsextremistische Versammlungen können nicht ohne Weiteres an historisch besetzten Daten wie dem Holocaust-Gedenktag verboten werden: So hat das BVerfG entschieden:

⁴¹⁸ Interview_Behördliche Perspektive_h: 157.

⁴¹⁹ Bruns, 2025.

„Die öffentliche Ordnung kann zwar auch verletzt sein, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Gedenktag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen [...]. Aus der bloßen zeitlichen Nähe des Zeitpunkts der Versammlung zu einem solchen Gedenktag allein kann eine solche provokative Wirkung jedoch nicht abgeleitet werden.“⁴²⁰

Die öffentlich diskutierten Beispiele weisen auf eine bedenkliche Entwicklungstendenz hin, die mit einer Erosion zentraler demokratischer Prinzipien einhergeht: Sie rücken die symbolische Wirkung einer Versammlung und ein damit verbundenes Empörungspotenzial in den Vordergrund, um den Bedarf einer Einschränkung abzuleiten. Diese Argumentationslogik entfernt sich von dem Erfordernis einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu abstrakten Gefahren und weitet die Einschränkungsmöglichkeiten der Versammlungsfreiheit für thematisch unliebsame Versammlungen aus.

Der beschriebene Konflikt wird in der Interviewempirie ebenfalls deutlich – so wird eine Regelungslücke zwar verneint, aber der Mehrwert der Begrifflichkeit wird in der Erweiterung des Handlungsspielraums im Falle von aus politischer Perspektive unerträglichen Versammlungen gesehen:

„Ich kann mir aber Situationen vorstellen, wo die öffentliche Sicherheit zu eng gefasst ist und die Öffentliche Ordnung ein Stück weit mehr helfen würde. Wenn wir uns wieder die Versammlung mit antisemitischem oder antiisraelischem Inhalt am Pariser Platz oder Unter den Linden vorstellen, könnte es vielleicht helfen. Wir haben uns daran gewöhnt, dass wir es nicht mehr haben und bekommen es dennoch hin, ohne das Gesetz umgehen zu müssen [...].“⁴²¹

Der Mehrwert dieser Begrifflichkeit liegt aus dieser Perspektive darin, aus dem Blickwinkel einer Mehrheits- beziehungsweise Dominanzgesellschaft unerträgliche Bilder zu vermeiden, wie eine interviewte Person pointiert formuliert, weil es letztlich um die Frage der Akzeptanz von Meinungen geht, die der Mehrheitsgesellschaft zuwiderlaufen und damit die Kernfrage von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen betrifft:

„Mir fallen keine Beispiele ein, aber es gibt Grenzen des Geschmackvollen, wo man mit öffentlicher Ordnung schon gut argumentieren konnte. Ich glaube, in der Rechtspraxis, wenn man sich bewusst ist, dass bestimmte Dinge nicht gewaltverherrlichend sind, nicht strafbar sind, muss man die in einer freien Demokratie hinnehmen. Versteht das jeder so, ist das okay. Wollen bestimmte Dinge von Politik oder Medien nicht gesehen werden,

⁴²⁰ BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 2006 - 1 BvQ 3/06.

⁴²¹ Interview_Behördliche Perspektive_g: 118.

ist es ohne Öffentliche Ordnung schwierig, Versammlungen ein Bild zu geben, das gesellschaftliches Wohl empfindet.“⁴²²

Deutlich wird an dem Zitat ebenfalls, wessen Referenzrahmen häufig zugrunde gelegt wird, nämlich der der Medien und der Politik, nicht der Zivilgesellschaft. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass dem Begriff der *öffentlichen Ordnung* ein Missbrauchspotenzial innewohnt, indem politische oder mediale Akteur*innen Einfluss auf die Auslegung des Rechtsbegriffs erhalten und diesen entsprechend ihrer politischen Agenda auslegen. Dies wird insbesondere an folgendem Zitat zur Befürwortung der Wiedereinführung deutlich:

„Ich denke, es wäre hilfreich, die Öffentliche Ordnung wieder als Anknüpfungspunkt einzuführen, zumindest um sie in Begründungen für Entscheidungen mit anführen zu können. Das Versammlungsfreiheitsgesetz ist aktuell stark auf die Verhinderung des Nationalsozialismus ausgerichtet, was in vielen Fällen sinnvoll ist. Allerdings sehen wir, dass es immer wieder neue Phänomene gibt, wie während Corona oder in der aktuellen Situation, die sich nicht so einfach unter die bestehenden Regelungen fassen lassen. Durch Social Media wird das Thema Ansehen der Bundesrepublik Deutschland zunehmend komplizierter. Deshalb würde ich mir wünschen, die Öffentliche Ordnung als Begründungsfeld zu haben, um in bestimmten Fällen gezielt argumentieren zu können. Ein Beispiel ist das Brandenburger Tor. Es gibt gute Gründe, warum bestimmte Bereiche wie das Stelenfeld oder das Tor selbst besondere Regelungen haben. Es hätte eine starke symbolische Wirkung, wenn beispielsweise Nazi-Aufmärsche in diesen Bereichen stattfinden würden. Niemand will Fackelzüge durchs Brandenburger Tor sehen. Aber wenn Islamisten dort ein Freitagsgebet abhalten, sieht das auf den ersten Blick harmlos aus. In den Hochglanzvideos, die dann weltweit verbreitet werden, entfaltet das allerdings ebenfalls eine problematische Wirkung. Deswegen halte ich es für wichtig, in solchen Bereichen ein breiteres Argumentationsfeld zu haben.“⁴²³

Das Zitat verweist darauf, dass keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorläge, sondern hebt die potenzielle Wirkung von Bildern auf einer politischen Ebene hervor und stellt zudem einen Bezug zum „Ansehen der Bundesrepublik Deutschland“ her, was die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung eindrücklich aufzeigt.

Kritiker*innen der Wiedereinführung verweisen dementsprechend auf die Unbestimmtheit des Begriffs der *öffentlichen Ordnung* an sich. So seien die Handlungen, die als Verstoß gegen die öffentliche Ordnung „sehr willkürlich und nichts, bei dem ich als Polizist*in zu dem demokratischen Rechtsstaat aus Überzeugung sage: Juhu.“⁴²⁴ Die Gefahr von Willkür wird auch hier mit Blick auf das eigene Rollenverständnis thematisiert:

⁴²² Interview_Behördliche Perspektive_p: 144.

⁴²³ Interview_Behördliche Perspektive_d.

⁴²⁴ Interview_Behördliche Perspektive_i: 89.

„[Das Versammlungsrecht] dient dem Minderheitenschutz. Und wenn man das aushält, dann ist es okay. Das hält die Politik nicht immer aus. Die Frage: ‚Können wir das nicht verbieten?‘ kommt bei bestimmten Bildern häufig. Nein, das können wir nicht. Und wenn man sich bewusst macht, dass man bestimmte Dinge nicht verbieten kann und dass wir bestimmte Bilder aushalten müssen, ist das für mich kein Problem. Allerdings ist das Primat der Politik immer dabei. Das brauche ich Ihnen nicht zu sagen.“⁴²⁵

Das angesprochene Missbrauchspotenzial des unbestimmten Rechtsbegriffs wird in dem Zitat unmittelbar deutlich und auch mit Blick auf den Schutz von Minderheiten als problematisch erachtet. Der Verweis auf das „Primat der Politik“ im Zusammenhang mit versammlungsrechtlichen Entscheidungen lässt ein ambivalentes Verhältnis zwischen Grundrechtsschutz und politischer Steuerung erkennen. Es benennt das Spannungsverhältnis zwischen dem verfassungsrechtlich garantierten Minderheitenschutz durch die Versammlungsfreiheit und dem Bedürfnis der politischen Entscheidungsträger*innen, bestimmte kontroverse oder unbequeme Ausdrucksformen zu unterbinden. Wird unter dem „Primat der Politik“ die politische Opportunität verstanden, Eingriffe in die Versammlungsfreiheit trotz grundrechtlicher Schranken-Schranken zu legitimieren, öffnet sich ein Missbrauchsspielraum. Die öffentliche Ordnung droht dann zur inhaltsbezogenen Steuerungskategorie zu verkommen, die politische Konflikte nicht aushält, sondern sie unterdrückt. Ein solcher Zugriff steht in offenem Widerspruch zur Schutzfunktion der Versammlungsfreiheit als Instrument der Minderheit, Kritik und Widerspruch im öffentlichen Raum zu artikulieren.

In den Interviews mit Vertreter*innen der Polizei wird häufig auf die Symbolkraft von Versammlungen an politisch konnotierten Orten Bezug genommen und die Relevanz für die antizipierte mediale Rahmung und deren Wirkung auf der politischen Ebene:

„Natürlich, das Brandenburger Tor ist ein mit Symbolkraft gespicktes Bild, womit die Welt umgehen kann. Alle kennen das. Und deswegen ist es so symbolträchtig. Deswegen haben Proteste da immer noch eine andere Wertigkeit als am Kotti. Und was passierte? Wir wollten auch darauf schauen, und dann bekomme ich die Meldung, 50 Palästinenser am Brandenburger Tor. Ich sage, okay, bitte nicht zulassen. Aber das hatte nicht so richtig funktioniert. Jedenfalls haben die dann da alle mal gebetet, und zwar im Mekka. Da war ein Bild in der Presse, wie 50 Leute dort gebetet haben. Das Bild erzeugte den Eindruck von einem vollen Pariser Platz, und auf diesem Pariser Platz nur Leute mit Gebetsteppich, die diese Be-

⁴²⁵ Interview_Behördliche Perspektive_p: 151.

*wegung gemacht habe. Was nach außen hin verdeutlicht, Berlin ist muslimisch, deutlich. Das ist ein Bild gewesen, was natürlich in diese Protestform null gepasst hat, mit Israel. Da habe ich ein bisschen geschwitzt.*⁴²⁶

Das folgende Zitat fasst die gesamte Debatte aus rechtlicher Perspektive pointiert zusammen und stellt sie in einen Zusammenhang mit zunehmend restriktiven Praktiken:

„Ein gutes Beispiel ist die Forderung, die während der Corona-Proteste laut wurde, solche Versammlungen stärker einzuschränken oder zu verbieten. Ich fand das extrem schwierig, weil das immer eine Art Dammbruch zur Folge hat. Der Umgang mit diesen Protesten, seien es Corona-Leugner oder kritische Bewegungen, war ein Wendepunkt. Und was danach kam, sei es in Bezug auf den russischen Angriffskrieg, Leute, die sich kritisch zur Ukraine oder NATO äußern, oder die Palästina-Demonstrationen, war ein weiterer Schritt. Dazu kommen dann noch andere Kontexte, wie Klimabewegungen und Straßenblockaden. Das stachelt sich alles gegenseitig auf, und ich halte es für äußerst problematisch, dass man zunehmend versucht, solche Versammlungen zu verbieten. Ich denke, man muss in einer liberalen Demokratie sehr viel aushalten. Die Bauernproteste waren eigentlich ein gutes Beispiel dafür, was man alles tolerieren kann, ohne die Versammlungsfreiheit einzuschränken. Das große Problem bei zusätzlichen Befugnissen für Sicherheitsbehörden ist, dass diese Befugnisse nicht blind und gleichmäßig angewandt werden. Es trifft in der Regel marginalisierte Gruppen. Gerade bei Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sieht man, dass sie selten auf alle gleich angewandt werden. [...] Das zeigt, dass solche Befugnisse oft instrumentalisiert werden, um gezielt gegen bestimmte Gruppen vorzugehen. Deshalb finde ich, dass man immer ganz genau darauf achten muss, dass es wirklich die Ultima Ratio ist, die absolute Ultima Ratio. Eigentlich müsste man in solchen Kontexten viel mehr aushalten. Deswegen finde ich es gut, dass die öffentliche Ordnung als Anknüpfungspunkt raus ist. Aber selbst die ‚öffentliche Sicherheit‘ umfasst ja nahezu alles. Das sind Tatbestände, die sehr weit gefasst sind und in der Praxis oft als Begründung für Einschränkungen dienen können.“⁴²⁷

Durch das Eingreifen des Staates mittels der öffentlichen Ordnung signalisiert er – gerade in politisch kontroversen, aber nicht strafbaren Konstellationen – zudem eine Grundhaltung des Misstrauens gegenüber den Bürger*innen. Die liberale Demokratie lebt vom offenen Meinungskampf, vom Aushalten auch schmerzhafter, abweichender oder provozierender Positionen. Wenn der Staat sich in diesen Konflikt schützend vor eine diffuse Mehrheit oder ein dominantes Werteempfinden stellt, entzieht er der Gesellschaft die Möglichkeit, diesen Streit selbst zu führen und auszuhalten. Eine zentrale Ressource demokratischer Gesellschaften ist die zivilgesell-

⁴²⁶ Interview_Behördliche Perspektive_f: 200.

⁴²⁷ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 83.

schaftliche Selbstregulation, also Protest und Gegenprotest, Diskurs und Widerspruch. Wo der Staat über die öffentliche Ordnung eingreift, bevor es zu einer tatsächlichen Verletzung der Rechtsordnung kommt, unterbindet er auch die gesellschaftliche Reaktion und höhlt damit das Vertrauen in die zivilgesellschaftliche Reaktionsfähigkeit aus. Wird die öffentliche Ordnung zum Maßstab für staatliches Eingreifen, entsteht ein paternalistisches Modell: Der Staat schützt seine Bürger*innen vor inhaltlich unerwünschter oder verletzender Rede. Damit schwächt er aber auch ihre Autonomie, sich mit diesen Inhalten auseinanderzusetzen und im demokratischen Streit zu bestehen.

Zwischenfazit:

Auch empirisch lässt sich kein objektiver Regelungsbedarf nachweisen. Die Polizei kann mit bestehenden Eingriffstatbeständen – insbesondere über das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit – bereits auf potenziell gefährdende Versammlungslagen reagieren. Eine Wiederaufnahme des Begriffs *öffentliche Ordnung* in das VersFG würde nicht nur keine rechtspraktische Lücke schließen, sondern tendenziell Missbrauchsgefahren schaffen.

Auch die politische Debatte ist in diesem Kontext zu betrachten, weil sie als Ausdruck einer zunehmenden Reizempfindlichkeit gegenüber provokativen Ausdrucksformen im öffentlichen Raum gedeutet werden kann: Die Analyse der öffentlich diskutierten Beispiele zur Wiedereinführung der *öffentlichen Ordnung* als Gesetzesbegriff weisen auf demokratietheoretisch bedenkliche Verschiebungen hin, wie sich aus den Argumentations- und Deutungsmustern im Umgang mit Dissens ableiten lässt: Die Debatte bewegt sich weg von der Absicherung pluralistischer Konfliktaustragung hin zu einer normativ aufgeladenen Kontrolle symbolischer Provokation. Dies lässt sich daraus ableiten, dass die Argumentationen zugunsten der Wiedereinführung der *öffentlichen Ordnung* als Gesetzesbegriff nicht auf den Schutz konkret gefährdeter Rechtsgüter abzielen, sondern auf die Abwehr von Meinungen, Symbolen und Ausdrucksformen, die als politisch unzumutbar empfunden werden. Der Staat begibt sich hierbei zunehmend in eine paternalistische Rolle, in der er die Gesellschaft vor „zumutbaren Zumutungen“ zu schützen beansprucht. Dies wird daran deutlich, dass die Beispiele, die eine vermeintliche Schutzlücke beschreiben, die zivilgesellschaftliche Rolle in Form von Gegenprotest erst gar nicht mitdenken, wodurch die zivilgesellschaftliche Selbstregulation geschwächt wird. In einer liberalen Demokratie ist es nicht Aufgabe des Staates, politische Störgefühle zu ordnen, sondern den Raum offener Auseinandersetzung zu sichern – gerade dort, wo sie unbequem ist.

Ferner lässt die Debatte außer Acht, dass das VersFG BE zwar auf den Gesetzesbegriff der *öffentlichen Ordnung* als explizite Bezeichnung verzichtet, aber über die Formulierung des „sittlichen Empfindens der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen“ (§ 14 Abs. 2 Satz 2 VersFG BE), zentrale Definitionsbestandteile des Rechtsbegriffs nach wie vor Anwendung finden.

Die Tatbestände des § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 4 VersFG als kodifiziertes Recht zur öffentlichen Ordnung

Die Vorschrift des § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 4 VersFG BE ist im Kontext der Rechtsprechung des BVerfG zur Abwägung zwischen Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) und Schutzgütern der öffentlichen Ordnung, insbesondere der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), zu verorten. Die Tatbestandsvarianten knüpfen an die durch das BVerfG gefestigte Rechtsprechung hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals der öffentlichen Ordnung im Kontext von rechtsextremistischen Versammlungen an, wonach

„das Zusammenspiel von Inhalt, Art und Weise [...], insbesondere [...] Datum, die vorgesehene Wegstrecke, die Art des erwarteten Auftretens der Versammlungsteilnehmer und das Zusammenspiel dieser Faktoren mit den kundgegebenen Inhalten“⁴²⁸

eine unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Sicherheit darstellen kann.⁴²⁹

Die Vorschrift bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, in dem sie teilweise den Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB) in das Versammlungsrecht überführt. § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 4 VersFG BE gibt im Inhalt die Tatbestände des § 130 StGB zu einem großen Teil im Wortlaut wieder. So entspricht § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 a) und b) VersFG BE dem § 130 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 StGB; § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VersFG BE entspricht § 130 Abs. 4 StGB, wobei die Vorschrift des VersFG BE auch das Gedenken an führende NS-Repräsentanten miteinschließt. Laut der Gesetzesbegründung hat die Aufnahme „vorrangig eine klarstellende Wirkung, da ein Verstoß gegen einen Straftatbestand die öffentliche Sicherheit in Form der Unversehrtheit der Rechtsordnung unmittelbar gefährdet.“⁴³⁰ Eine eigenständige Bedeutung hat § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VersFG BE, der Versammlungen an Orten und historischen Daten beschränkbar macht, denen ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt. Gleiches gilt für § 14 Abs. 2 Nr. 4 VersFG BE, der Bezug nimmt auf andere nationale oder internationale Kampagnen, die inhaltlich wiederum auf Nr. 1 Bezug nehmen. Dies betrifft insbesondere Symboliken, die nationalsozialistische oder andere einschüchternde Bezüge aufweisen, da diese geeignet sind, die Menschenwürde anderer zu verletzen oder das friedliche Zusammenleben zu stören.

Unter rechtsdogmatischen Gesichtspunkten verlagern sich die im Bereich des Strafrechts geführte Diskussion um den § 130 StGB damit in das Versammlungsrecht.

⁴²⁸ BVerfG, Beschluss vom 05. September 2003 - 1 BvQ 32/03, juris Rn. 25.

⁴²⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 - 1 BvQ 13/01, juris Rn. 30, BVerfG, Beschluss vom 05. September 2003 - 1 BvQ 32/03, juris Rn. 25; und zur Verfassungswidrigkeit von inhaltsbezogenen Beschränkungen mittels der öffentlichen Ordnung: BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 - 1 BvQ 19/04, juris Rn. 21 ff., (BVerfGE 111, 147).

⁴³⁰ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 40.

Zentrales Schutzgut in der Begründung der Strafbarkeit von Meinungsäußerungsdelikten ist der öffentliche Frieden, dessen tatsächliche Kontur in Rechtsprechung und Literatur umstritten ist. Der öffentliche Frieden beschreibt demnach

„de[n] Zustand allgemeiner Rechtssicherheit und des befriedeten Zusammenlebens der Bürger als auch das im Vertrauen der Bevölkerung in die Fortdauer dieses Zustands begründete Sicherheitsgefühl.“⁴³¹

Als Rechtsgut legitimiert der Rechtsbegriff nach ständiger Rechtsprechung Eingriffe in die Meinungsfreiheit, wobei die Störung des öffentlichen Friedens für sich genommen nicht ausreicht, um eine Strafbarkeit zu begründen.⁴³² Der Begriff des *öffentlichen Friedens* ist in der Strafrechtswissenschaft vor dem Hintergrund hoch umstritten, weil er als diffus, konturlos und anfällig für politische oder polarisierte Deutungen gilt. In der Strafrechtswissenschaft wird er zunehmend als „Scheinrechtsgut“ kritisiert, da er keinen eigenständigen verfassungsrechtlich greifbaren Wert darstellt.⁴³³ Das BVerfG stellt mit Blick auf die Meinungsfreiheit als Geistesfreiheit fest, dass Eingriffe

„nicht darauf gerichtet sein [dürfen], Schutzmaßnahmen gegenüber rein geistig bleibenden Wirkungen von bestimmten Meinungsäußerungen zu treffen. Das Anliegen, die Verbreitung verfassungsfeindlicher Ansichten zu verhindern, ist ebenso wenig ein Grund, Meinungen zu beschränken, wie deren Wertlosigkeit oder auch Gefährlichkeit. Legitim ist es demgegenüber, Rechtsgutverletzungen zu unterbinden. Danach ist dem Begriff des öffentlichen Friedens ein eingegrenztes Verständnis zugrunde zu legen. Nicht tragfähig ist ein Verständnis des öffentlichen Friedens, das auf den Schutz vor subjektiver Beunruhigung der Bürger durch die Konfrontation mit provokanten Meinungen und Ideologien zielt. Die mögliche Konfrontation mit beunruhigenden Meinungen, auch wenn sie in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlich und selbst wenn sie auf eine prinzipielle Umwälzung der geltenden Ordnung gerichtet sind, gehört zum freiheitlichen Staat. Der Schutz vor einer ‚Vergiftung des geistigen Klimas‘ ist ebenso wenig ein Eingriffsgrund wie der Schutz der Bevölkerung vor einer Kränkung ihres Rechtsbewusstseins durch totalitäre Ideologien oder eine offenkundig falsche Interpretation der Geschichte. Eine Verharmlosung des Nationalsozialismus als Ideologie oder eine anstößige Geschichtsinterpretation dieser Zeit allein begründen eine Strafbarkeit nicht. Ein legitimes Schutzgut ist der öffentliche Frieden hingegen in einem Verständnis als Gewährleistung von Friedlichkeit. Ziel ist hier der Schutz vor Äußerungen, die ihrem Inhalt nach erkennbar auf rechtsgutgefährdende Handlungen hin angelegt sind. Die Wahrung des öffentlichen Friedens bezieht sich insoweit auf die Außenwirkungen von Meinungsäußerungen etwa durch

⁴³¹ Wissenschaftliche Dienste BT, 2022; BGH, Beschluss vom 04.02.2025 - 3 StR 468/24, juris Rn. 15.

⁴³² Wissenschaftliche Dienste BT, 2022.

⁴³³ Steding, 2022.

Appelle oder Emotionalisierungen, die bei den Angesprochenen Handlungsbereitschaft auslösen oder Hemmschwellen herabsetzen oder Dritte unmittelbar einschüchtern. Eine Verurteilung kann dann an Meinungsäußerungen anknüpfen, wenn sie über die Überzeugungsbildung hinaus mittelbar auf Realwirkungen angelegt sind und etwa in Form von Appellen zum Rechtsbruch, aggressiven Emotionalisierungen oder durch Herabsetzung von Hemmschwellen rechtsgutgefährdende Folgen unmittelbar auslösen können.“⁴³⁴

Nach dem engen Verständnis rechtfertigt nicht jede provokante, gefährliche oder ideologisch radikale Meinungsäußerung eine Einschränkung der Grundrechte. Vielmehr muss sich die staatliche Schutzfunktion auf solche Aussagen beschränken, die über die bloße geistige Wirkung hinaus auf konkrete Rechtsgutgefährdungen angelegt sind – etwa durch Appelle zum Rechtsbruch, aggressive Emotionalisierung, Einschüchterung Dritter oder die gezielte Herabsetzung von Hemmschwellen. Damit ist die Grenze zwischen erlaubter und strafbarer Meinungsäußerung nicht allein am Inhalt einer Aussage festzumachen, sondern im jeweiligen Kontext zu interpretieren, in dem sie geäußert wird. Dies macht deutlich, wie schmal der Grat zwischen zulässiger Meinungsäußerung und strafrechtlich relevanter Gefährdung verläuft – insbesondere in versammlungsrechtlichen Situationen, in denen Behörden oftmals präventiv und auf unsichere Prognosen gestützt entscheiden müssen. In diesem Zusammenhang besteht ein Bewertungsspielraum, bei dem eine Einschätzung davon abhängt, ob z. B. ein Publikum derart emotionalisiert wird, dass die Emotionalisierung in Gewalt oder einem potenziell gewalttätigen Verhalten mündet, aus dem eine Einschüchterung abgeleitet werden kann. Gerade im präventiven Versammlungsrecht besteht damit die Gefahr, dass aus Sorge vor möglichen Reaktionen provokante Inhalte bereits als Gefährdung des öffentlichen Friedens bewertet werden, obwohl sie verfassungsrechtlich geschützt sind. Dieser Befund wirft somit grundlegende Fragen zur Reichweite und Legitimität staatlicher Eingriffe in die Versammlungsfreiheit auf Basis von Meinungsäußerungsdelikten auf.

Die Überführung von Teilen des § 130 StGB in das Versammlungsgesetz trifft auf Kritik sowohl bei Vertreter*innen der Polizei als auch Rechtsanwält*innen. In diesem Kontext wird eingewandt, dass die Vorschriften des Strafgesetzbuchs als Teil der öffentlichen Sicherheit ohnehin von § 14 Abs. 1 VersFG BE erfasst sind. Die Formulierung wird diesem Hintergrund als missglückt bewertet:⁴³⁵

„Bei der Frage des Paragraphen 14, betreffend die Volksverhetzung, könnte man sagen, das ist gelebte Praxis. Volksverhetzende Äußerungen sind verboten, Straftaten sind verboten. Da gibt es zusätzlich die Frage der Menschenwürde als weiteren Tatbestand. Es ist allerdings fraglich, was das bedeuten soll. Genauso ist es richtig, dass nationalsozialistische Gewalt

⁴³⁴ BVerfG, Beschlüsse vom 4. November 2009 - 1 BvR 2150/08, juris Rn. 72 ff., BVerfGE 124, 300, 332; vom 22. Juni 2018 - 1 BvR 2083/15, juris Rn. 27; BGH, Beschluss vom 14. November 2023 - 3 StR 141/23.

⁴³⁵ Interview_Behördliche Perspektive_h: 182-185.

über Willkürherrschaft nicht mehr erlaubt werden soll. Das besagt der Paragraph 14 Absatz zwei, Nummer zwei oder auch Nummer drei.“⁴³⁶

Darüber hinaus wird angemerkt, dass die Regelung in dieser Form die Polizeiführer*innen vor Probleme stellt, wie eine befragte Person zusammenfasst:

„Vor allen Dingen, gucken Sie sich die Regelung an. Welche arme Sau vom Polizeiführer auf seinem Befehlswagen sitzend, mit so einem Heftchen in der Hand, soll denn hier das entscheiden können?“⁴³⁷

Aus rechtspraktischer Sicht zeigt sich hierbei, dass die Überlagerung durch strafrechtliche Begriffe Polizeiführer*innen vor erhebliche Definitions- und Abgrenzungsschwierigkeiten stellt. Sie sind angehalten, vor Ort in teils hochdynamischen Lagen über komplexe verfassungsrechtliche Abwägungen und juristische Detailfragen der Volksverhetzung und Menschenwürdeverletzung zu entscheiden. Die systemische Folge ist eine Rechtsunsicherheit sowohl auf Seiten der Versammlungsteilnehmenden als auch der eingesetzten Behördenvertreter*innen. In der Praxis wird vor dem Hintergrund von Redundanzen von einigen befragten Personen für eine Streichung plädiert:

„Das würde ich auf jeden Fall streichen. Eigentlich kann man den ganzen Satz streichen. Im Grunde vielleicht sogar den gesamten Absatz. Ich meine auch diese anderen Ausnahmen davor erfüllen in der Regel den Tatbestand der Volksverhetzung und damit sind sie von der öffentlichen Sicherheit mit umfasst. Und ob man zum Beispiel noch einen extra Tatbestand für Gedenktage oder Gedenkorte braucht, weiß ich nicht. Das muss nicht sein, denke ich [...].“⁴³⁸

Der strafrechtlich geführte Streit um den Tatbestand der Volksverhetzung generell wirkt sich ebenfalls auf die Bewertung der Norm aus, wenn § 130 StGB kritisch hinterfragt wird:

„Selbst bei politisch missliebigen Themen muss man in einer liberalen Demokratie, die sich Rechtsstaat nennt, unabhängig davon, was man selbst von diesem System hält, systemlogisch akzeptieren, dass Artikel 5 und 8 [GG] sehr weit ausgelegt werden. Ich finde es in Deutschland generell problematisch, wie viele Äußerungs- und Meinungsdelikte wir im Strafgesetzbuch haben. Ich halte den Tatbestand der Volksverhetzung beispielsweise für äußerst schwierig und schlecht konzipiert. Gerade in Versammlungslagen halte ich diese Regelungen für problematisch [...].“⁴³⁹

Zwischenfazit:

⁴³⁶ Interview_Rechtliche Perspektive_b: 146.

⁴³⁷ Interview_Behördliche Perspektive_h: 181.

⁴³⁸ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_a: 95.

⁴³⁹ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 83.

Die Aufnahme von Tatbeständen des § 130 StGB in § 14 Abs. 2 VersFG BE erscheint aus legislativer Perspektive redundant und problematisch. Soweit die Norm wortgleich oder nahezu identisch mit bereits im StGB normierten Verhaltensverboten ist, erfüllt sie keine eigenständige Schutzfunktion. Die öffentliche Sicherheit im Sinne des Versammlungsrechts (§ 14 Abs. 1 VersFG BE) ist durch das Strafrecht bereits umfassend abgedeckt. Eine rein „klarstellende“ Wirkung, wie vom Gesetzgeber intendiert, rechtfertigt die gesetzliche Duplikation nicht – insbesondere nicht auf Kosten der rechtsstaatlichen Anforderungen an Normenklarheit, Verhältnismäßigkeit und die Bestimmtheit versammlungsbeschränkender Maßnahmen. Vor dem Hintergrund, dass Teile des § 14 Abs. 2 VersFG BE identisch mit dem Straftatbestand der Volkverhetzung sind und auch der Gesetzgeber auf die primär klarstellende Funktion abstellt, wird vorgeschlagen, die wortgleichen Teile zu streichen. Hinsichtlich der weiteren Ziffern, die auf symbolträchtige Orte oder Daten Bezug nehmen, ist zu konstatieren, dass sich aus dem Ort und dem Datum allein noch keine Gefährdung für Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit ableiten lassen, sondern auf eine öffentliche Empörung abgestellt wird. Dies sollte allein nicht ausreichen, um eine Versammlung einzuschränken, wenn nicht weitere Merkmale – so wie von der Rechtsprechung vorgesehen – hinzutreten. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, auch diese Teile zu streichen und sie als mögliches Kriterium in einem anderen Absatz zu erfassen.

Die öffentliche Ordnung „light“ im VersFG BE - § 14 Abs. 2 Satz 2 VersFG BE

Die Regelung des § 14 Abs. 2 Satz 2 VersFG BE wird kontrovers diskutiert und ist Gegenstand von Kritik. Fraglich ist, ob dem Satz 2 in der Systematik zum Satz 1 ein eigenständiger Bedeutungsgehalt zukommt. Inhaltlich knüpft der Tatbestand an das Gesamtgepräge der Versammlung in Form der konkreten Art und Weise an, die entweder gemäß § 14 Abs. 2 Satz Nr. 1 VersFG BE die sogenannte Suggestivmilitanz zum Gegenstand hat beziehungsweise gemäß § 14 Abs. 2 Satz Nr. 2 VersFG BE an Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpft. Kumulativ muss das Gesamtgepräge der Versammlung eine Einschüchterungswirkung entfalten oder gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen verstoßen. Das VersFG BE übernimmt damit die Formulierungen von Entscheidungen des BVerfG zur tatbestandlichen Ausformulierung der öffentlichen Ordnung, sowohl hinsichtlich der grundlegenden sozialen und ethischen Anschauungen⁴⁴⁰, als auch der Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft.⁴⁴¹ Die Rückkopplung an die Wertvorstellungen einer Mehrheitsgesellschaft im Versammlungsrecht unterliegt damit derselben Kritik. Problematisch ist auch, dass die Vorschrift des § 14 Abs. 2 Satz 2 VersFG als Grundlage für Versammlungsverbote in Betracht kommen soll, obwohl die höchst-

⁴⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 - 1 BvQ 13/01; BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 2006 - 1 BvQ 3/06; BVerfG Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04.

⁴⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04.

richterliche Rechtsprechung betont, dass einem Verstoß gegen die öffentliche Ordnung regelmäßig in Form von versammlungsrechtlichen Beschränkungen beizukommen ist.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung zu Einschränkungen von Versammlungen über den Rechtsbegriff der *öffentlichen Ordnung* ist maßgeblich durch rechtsextremistische Kontexte geprägt, in denen insbesondere das paramilitärische Auftreten eine zentrale Rolle spielt. Die Frage, ob eine Versammlung geeignet oder dazu bestimmt ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln oder in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anzuknüpfen, lässt sich demzufolge nicht allein aus den geäußerten Inhalten, sondern maßgeblich aus der Art und Weise ihrer Durchführung sowie den damit einhergehenden Begleitumständen ableiten. Maßgeblich darf jedoch nicht allein die thematische Ausrichtung oder der Inhalt der Meinungsäußerungen sein, sofern diese nicht gegen Strafgesetze verstoßen. Vielmehr kommt es auf äußere, die Kundgabe begleitende Umstände an, die eine Provokationswirkung entfalten, die geeignet ist

„das sittliche Empfinden der Bevölkerung in erheblicher Weise zu verletzen oder die sozialen und ethischen Anschauungen über ein geordnetes menschliches Zusammenleben zu beeinträchtigen.“⁴⁴²

Solche Umstände können insbesondere dann gegeben sein, wenn die Versammlung mit symbolischen Handlungen oder Inszenierungen verbunden ist, die Assoziationen zur (nationalsozialistischen) Gewaltherrschaft wecken, etwa durch das Mitführen schwarzer Fahnen, das Marschieren in geschlossener Marschordnung, den Einsatz von Trommeln oder die Wahl eines historisch besonders belasteten Ortes oder Zeitpunkts.⁴⁴³ Einzelne Parameter für sich allein genügen hierbei nicht – vielmehr muss sich in der Gesamtschau solcher Elemente zu einem einschüchternden Aufmarsch mit aggressivem und bedrohlichem Charakter verdichten, der nicht mehr vom Schutz des Art. 8 GG umfasst ist. Die Rechtsprechung nimmt damit Rekurs auf das Merkmal der Friedlichkeit in Form der Außenwirkung der Meinungsäußerung,

„durch Appelle oder Emotionalisierungen, die bei den Angesprochenen Handlungsbereitschaft auslösen oder Hemmschwellen herabsetzen oder Dritte unmittelbar einschüchtern. [Dies kann auch an Meinungsäußerungen anknüpfen], wenn sie über die Überzeugungsbildung hinaus mittelbar auf Realwirkungen angelegt sind und etwa in Form von Appellen zum Rechtsbruch, aggressiven Emotionalisierungen oder durch Herabsetzung von Hemmschwellen rechtsgutgefährdende Folgen unmittelbar auslösen können.“⁴⁴⁴

⁴⁴² BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 2006 - 1 BvQ 3/06.

⁴⁴³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 - 1 BvQ 13/01; BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 2006 - 1 BvQ 3/06; BVerfG Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04.

⁴⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 22. Juni 2018 - 1 BvR 2083/15.

Vor dem Hintergrund des hohen Schutzes der Meinungsfreiheit gilt jedoch, dass eine „in der Sache [geltend gemachte] Vergiftung des geistigen Klimas und eine Kränkung des Rechtsbewusstseins der Bevölkerung [...], die die Schwelle einer Gefährdung der Friedlichkeit noch nicht erreicht,“⁴⁴⁵ nicht genügt. Aus der Entscheidung des BVerfG lassen sich grundlegende Leitlinien dazu ableiten, wann die Schwelle erreicht ist: Demnach genügt eine abstrakte Erschütterung beziehungsweise Kränkung des Rechtsbewusstseins nicht - Gefühle der Empörung, Betroffenheit oder moralische Ablehnung bilden noch keine objektive Störung des öffentlichen Friedens, sondern stellen eine subjektive Reaktion darauf dar. Auch provokante, geschichtsrevisionistische oder anstößige Aussagen sind grundrechtlich geschützt, solange sie keine strafrechtlich relevanten Inhalte darstellen. Die reine Zielgruppenzugehörigkeit ist kein Gefährdungsindiz – das heißt, dass sich eine Versammlung oder Äußerung an ein extremes politisches Publikum richtet, reicht für sich genommen nicht aus. Entscheidend ist nicht, wer zuhört, sondern was konkret passiert. Relativierungen eines historischen Unrechts oder die „Vergiftung des geistigen Klimas“ genügen allein nur um entsprechende Äußerungen als Gefährdung einzuordnen. Beschränkungen kämen erst bei einer aktiven Leugnung, Hetze oder Billigung von Gewalt, also wenn der öffentliche Frieden gefährdet sei, in Betracht. Den Maßstab bildet die konkrete Gefährdung der Friedlichkeit der Versammlung durch das äußere Verhalten in Form von aggressiven Begleitumständen, Einschüchterung, Gewaltandrohung etc. Konkret auf den Kontext der Shoah-Relativierung bezogen, bezüglich dessen die Entscheidung ergangen ist, stellte das BVerfG fest, dass in „Fällen der Leugnung und der Billigung“ eine Störung des öffentlichen Friedens regelmäßig indiziert ist, wobei das in Fällen der Verharmlosung nicht zwingend der Fall sei und damit die Eignung zur Friedensgefährdung jeweils im konkreten Einzelfall festgestellt werden müsse.

Aus der Rechtsprechung lässt sich ebenfalls ableiten, dass zwingend zu prüfen ist, ob eine solche Gefahr nicht durch mildere Mittel – etwa versammlungsrechtliche Beschränkungen – abgewendet werden kann. Das BVerfG betont hierbei die Relevanz der Kooperationsgespräche, um Verboten über eine gemeinsame Aushandlung von Beschränkungen zu begegnen:

„Die Versammlungsbehörde und die Gerichte missachten dieses Selbstbestimmungsrecht, wenn sie dem Veranstalter nicht, etwa in einem Kooperationsgespräch, die Möglichkeit einräumen, Vorstellungen zur Verwirklichung seines Versammlungsrechts auch in Anbetracht gegenläufiger Rechtsgüter einzubringen und darzulegen, welche Auflagen nach seiner Beurteilung mit dem verfolgten Versammlungszweck vereinbar sind. Stattdessen lassen sie allein ihre Einschätzung maßgeblich werden oder verneinen gar von vornherein, dass dem Veranstalter hilfsweise auch an einer Versammlung mit beschränkenden Auflagen gelegen ist.“⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ Ebd.

⁴⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 - 1 BvQ 13/01.

Die Vorschrift des § 14 Abs. 2 Satz 2 VersFG BE greift zentrale Elemente der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur öffentlichen Ordnung auf und formuliert diese in normativer Form aus. Dabei verknüpft sie das äußere Gesamtgepräge einer Versammlung mit einer möglichen Einschüchterungswirkung oder einem Verstoß gegen grundlegende soziale und ethische Anschauungen. Die darin enthaltene Rückbindung an die Wertvorstellungen einer Mehrheitsgesellschaft bleibt jedoch problematisch, da sie eine abstrakte Gefährdungslage konstruiert, ohne zwingend eine konkrete Störung der Friedlichkeit der Versammlung vorauszusetzen. Die Rechtsprechung des BVerfG betont, dass eine solche Störung nicht allein aus Provokation, moralischer Ablehnung oder der Zugehörigkeit zu extremistischen Zielgruppen abgeleitet werden darf. Maßgeblich ist stets die konkrete Gefährdung der Friedlichkeit durch äußere und handlungsbasierte Begleitumstände, etwa einschüchternde Inszenierungen oder aggressives Auftreten.

In der Berliner Rechtsanwendungspraxis kommt der sogenannten Suggestivmilitanz im Sinne des § 14 Abs. 2 Satz 1 VersFG BE eine besondere Bedeutung zu. Insbesondere palästinasolidarische Versammlungen und Versammlungen zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine gerieten hierbei während unserer empirischen Forschung in den Fokus.⁴⁴⁷ Bei diesen Versammlungen wird zum Beispiel auf das „massenhafte Verwenden von militärischen Flaggen und Singen beziehungsweise Abspielen von militärischen Liedern“⁴⁴⁸ Bezug genommen. Im Rahmen der Analyse der Verfahrensakte und der Rechtsprechung fällt auf, dass sich die Gewaltbereitschaft auf den Inhalt von Meinungsäußerungen bezieht. In Versammlungen, die palästinasolidarisch sind, heißt es hierzu, dass eine

„hochgradig israelfeindliche und in den Antisemitismus reichende Stimmung – bis hin zur Negierung des Existenzrechts Israels – [...] geeignet [ist], diese tatbestandlichen Voraussetzungen zu erfüllen und die ,lautstarke Propagierung der Vernichtung des Staates Israel und/oder die Aufforderung zur Tötung der Bewohner dieses Staates erhebliche Gewaltbereitschaft [vermittelt, weil] [d]iese Äußerungen [...] ihrem Inhalt nach auf Aggression und Rechtsbruch angelegt [sind] und [...] für einen Beobachter einschüchternd [wirken].“⁴⁴⁹

In diesem Zusammenhang wird ebenfalls geltend gemacht, dass insbesondere an entsprechenden Jahrestagen Versammlungen angezeigt werden, „bei denen ‚in Teilen eine starke Emotionalisierung der Versammlungsteilnehmenden aufgrund der Thematik‘ habe festgestellt werden können.“⁴⁵⁰ Im Zuge des Krieges Russlands gegen die Ukraine erging eine Allgemeinverfügung, u.a. auf Grundlage von § 14 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 VersFG BE, die u.a. das Tragen militärischer Uniformen, militärischer

⁴⁴⁷ Verfahrensakte_a; Verfahrensakte_t; Verfahrensakte_o.

⁴⁴⁸ VG Berlin, Beschluss vom 05. Mai 2023 - 1 L 195/23.

⁴⁴⁹ VG Berlin, Beschluss vom 29. April 2022 - 1 L 163/22; VG Berlin, Beschluss vom 11. Oktober 2023 - 1 L 428/23.

⁴⁵⁰ VG Berlin, Beschluss vom 05. Mai 2023 - 1 L 195/23.

Abzeichen, bestimmter Symboliken, das Abspielen militärischer Lieder, das Billigen des Krieges sowie Verhaltensweisen, die dazu bestimmt und geeignet sind, Gewaltbereitschaft zu vermitteln, untersagt. Bei pro-ukrainischen Versammlungen, die sich inhaltlich auf den Krieg beziehen, wurde die Gewaltbereitschaft verneint, weil „sich eine Gewaltbereitschaft – etwa durch Billigung des russischen Angriffskrieges – darin gerade nicht erkennen“ lasse.⁴⁵¹

Problematisch erscheint, dass faktisch eine inhaltsbezogene Bewertung eingeführt wird: In der Praxis wird das Merkmal der Gewaltbereitschaft oft nicht aus dem Verhalten, sondern aus der politischen Botschaft und Zielgruppenzugehörigkeit abgeleitet. Das öffnet Willkür und politischer Einflussnahme Tür und Tor – insbesondere in konflikthaften internationalen Kontexten.

Problematisch erscheint zudem, dass auf dieser rechtlichen Grundlage zum Teil Verbote ausgesprochen wurden, obwohl der Gesetzgeber formuliert, dass in diesen Fällen Beschränkungen in der Regel ausreichend sein sollen.

Auch innerhalb der Polizei werden Verbote auf dieser Grundlage kritisch gesehen, obwohl die Emotionalisierung als Hauptkriterium zur Beurteilung der Gesamtumstände herangezogen wird:

„Bei den Versammlungen, die seit dem letzten Herbst stattfinden, ist es kein generalisierender Trend, sondern eine Entscheidung, die konkret auf die Begleitumstände abzielt, insbesondere die Emotionalisierung. Es gibt Versammlungen, die sehr entspannt ablaufen. Da passiert gar nichts. Dann gibt es Versammlungen, die dasselbe Thema haben und finden an einer ähnlichen Örtlichkeit statt, wo das Teilnehmerklientel anders ist. Da haben sie Straftaten ohne Ende und müssen entsprechend agieren. Deshalb ist es sehr schwer mit Verboten zu agieren, zumal für mich die Frage ist, was ich mit dem Verbot erreiche? Erreiche ich damit tatsächlich, dass sich die Lage beruhigt oder erreiche ich damit nur, dass punktuell an einer Örtlichkeit, an diesem Tag, zu dieser Zeit keine Versammlung stattfindet?“⁴⁵²

Die Argumentationsweise der Berliner Polizei ist im Lichte der verfassungsgerichtlichen Maßgaben zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit teilweise kritisch zu betrachten. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung kommt es für die Annahme der Suggestivmilitanz und der Gefährdung des öffentlichen Friedens nicht vorrangig auf den Inhalt der Meinungsäußerungen an, sondern maßgeblich auf die äußere Erscheinung und das durch die Versammlung vermittelte Gesamtgepräge. Gerade das Merkmal der „Suggestivmilitanz“ verlangt eine Inszenierung der gesamten Versammlung, die durch symbolische Handlungen, Aufmärsche, einheitliche Kleidung oder martialisches Auftreten eine einschüchternde Wirkung auf Dritte entfaltet. Einzelne provokante Äußerungen oder das Hervorrufen starker Emotionen

⁴⁵¹ Ebd.

⁴⁵² Interview_Behördliche Perspektive_g: 93.

genügen hierfür nicht. Vielmehr muss sich die Suggestivmilitanz aus dem Zusammenwirken mehrerer Begleitumstände ergeben.

Problematisch erscheint ferner die behördliche Bezugnahme auf eine „starke Emotionalisierung“ der Teilnehmenden. Diese stellt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen hinreichenden Anknüpfungspunkt für Beschränkungen dar, da subjektive Reaktionen wie Empörung, moralische Ablehnung oder ein als vergiftet empfundenenes geistiges Klima für sich genommen keine objektiv zurechenbare Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder der Friedlichkeit darstellen. Auch radikale, geschichtsrevisionistische oder anstößige Äußerungen sind durch das Grundrecht auf Meinungsfreiheit geschützt, solange sie nicht gegen Strafgesetze verstoßen. Problematisch erscheint in diesem Kontext die uneinheitliche Rechtsprechung. Die Kritik an der Auslegung des Tatbestandsmerkmals der vermittelten Gewaltbereitschaft fasst eine interviewte Person aus der Rechtsanwält*innenschaft mit Blick auf die Verbotspraxis wie folgt zusammen:

„Ich habe das Gefühl, dass die Verbote im Pro-Palästina-Kontext, in dem ich tätig war, sehr problematisch waren. Es gab ja schon vor dem 7. Oktober diese [...] Verbote, und die waren einfach frech für den Rechtsstaat. Die Begründung war oft sinngemäß: ‚Das Thema emotionalisiert sehr, besonders Menschen, die betroffen sind, und das macht es gefährlicher.‘ Diese Logik finde ich schon frech, rechtsstaatlich gesehen. Und nach dem 7. Oktober waren es dann diese pauschalen Verbote. Es gab keine Allgemeinverfügung, aber viele Proteste wurden einfach verboten. Das hat die Stimmung geprägt. Ich glaube, aus politischer Sicht war es dumm, das so zu machen. Aber rechtlich hat es für mich nie Sinn ergeben, warum man das nicht aushalten sollte. Es wurde oft argumentiert, es sei zu erwarten, dass Bezug genommen werde auf bestimmte Inhalte. Aber ich frage mich: Wer stellt das denn per se fest? Klar, wenn ich den 7. Oktober billige, ist das eine Straftat, aber dafür brauche ich mehr Anhaltspunkte, dass das tatsächlich passiert. Ich finde es interessant, dass in Strafverfahren nach dem 7. Oktober, wie am 10., 11. oder 18. Oktober, solche Bezugnahmen wie ‚From the River to the Sea, Palestine will be free‘ oder das Abfeiern von Hamas-Attacken eher die Ausnahme sind. Deshalb halte ich diese Gefahrenprognosen für falsch. Nach meinem Gefühl, wurde sehr großzügig Gebrauch von solchen Verboten gemacht. Die Tatsache, dass diese Demos dann irgendwann nicht mehr pauschal verboten wurden, und es gab ja auch Studien dazu, wie viele Prozent tatsächlich verboten wurden, zeigt, dass es politisch als Fehler erkannt wurde. Dass Demonstrationen jetzt fast immer stattfinden dürfen, war aus meiner Sicht eine politische Entscheidung. Es war klar, dass diese Verbote Wahnsinn waren. Ich glaube auch nicht, dass die Polizei damit glücklich war, diese Verbote durchzusetzen. Man hat gesehen, das ist einfach nicht tragbar. Das beerdigt hier das Versammlungsrecht in der Stadt, wenn man nicht auch für Palästina auf die Straße gehen kann. Deswegen war das eine politische Entscheidung, die auch auf eine gewisse Weise erkämpft wurde, weil die Demonstrierenden klargemacht haben: Wir gehen trotzdem auf die Straße, wir

nehmen unser Recht wahr. Ich finde, dass die Versammlungsbehörde dabei keine glorreiche Rolle gespielt hat. Ich denke, dass die Polizei auf eine gewisse Art und Weise missbraucht wurde, um Unsinn durchzusetzen. Das sieht man auch daran, dass einige Polizeibeamte, die in Strafverfahren vor Gericht gelandet sind, fast schon resigniert wirkten, weil es einfach so offensichtlich nicht zur Befriedung der Sonnenallee oder Ähnlichem beigetragen hat.“⁴⁵³

Das Tatbestandsmerkmal der Gewaltbereitschaft öffne der „Praxis Tür und Tor für willkürliche, polizeiliche Maßnahmen oder Auslegungen“ und versperre damit letztlich auch eine gesamtgesellschaftliche „Diskussion um Gewalt, Gegengewalt [...], da die Gerichte das schlichtweg nicht zulassen, [wodurch] an dieser Stelle [...] ein Rechtsstaat tatsächlich auf[hört], zu funktionieren.“⁴⁵⁴

Zwischenfazit:

Die gegenwärtige Ausgestaltung des § 14 Abs. 2 Satz 2 VersFG BE wirft in mehrfacher Hinsicht verfassungsrechtliche und rechtspraktische Probleme auf. Zwar orientiert sich die Vorschrift inhaltlich an der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur öffentlichen Ordnung, insbesondere an Entscheidungen zur sog. „Suggestivmilitanz“ und zum Auftreten in Anlehnung an nationalsozialistische Symbolik. Doch die Übernahme dieser Leitlinien in eine eigene, normativ offen formulierte Vorschrift führt in ihrer derzeitigen Fassung zu Rechtsunsicherheit, einer weiten Auslegung und birgt die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung.

Die Verbindung des äußeren Gesamtpräges mit unbestimmten Rechtsbegriffen wie „Einschüchterungswirkung“ oder einem Verstoß gegen „grundlegende soziale und ethische Anschauungen“ ermöglicht eine Auslegung, die nicht zwingend an konkrete, objektiv belegbare Störungen der Friedlichkeit anknüpft. Vielmehr öffnet die Vorschrift – anders als vom BVerfG gefordert – die Tür für Einschränkungen auf Basis moralischer Ablehnung, subjektiver Betroffenheit oder politisch geprägter Interpretation gesellschaftlicher Werte. Die faktische Rückbindung an ein Mehrheitsverständnis birgt wie bereits beschrieben die Gefahr einer normativen Überdehnung und führt zu einer potenziellen Politisierung versammlungsrechtlicher Eingriffe.

Die Vorschrift steht systematisch ungünstig am Ende von § 14 Abs. 2 VersFG BE und weist unklare Abgrenzungen zu den Tatbestandsvarianten des § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 – 4 VersFG BE auf, der bereits suggestive Militanz als eigenständigen Tatbestand normiert. In der praktischen Anwendung des § 14 Abs. 2 VersFG BE fällt auf, dass er genutzt wird, um Versammlungen in internationalen Kontexten zu untersagen oder zu beschränken – oft unter Rückgriff auf emotionale Aufladung, inhaltliche

⁴⁵³ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 59.

⁴⁵⁴ Interview_Rechtliche Perspektive_b: 146.

Provokationen oder politische Zuschreibungen, obwohl das BVerfG betont, dass gerade Inhalte, Emotionen oder Zielgruppen allein keine Grundrechtseinschränkungen rechtfertigen.

Die Auswertung der Anwendungspraxis zeigt, dass die Norm auch als Grundlage für Versammlungsverbote herangezogen wurde, obwohl nach verfassungsgerichtlicher Vorgabe mildere Mittel wie Beschränkungen regelmäßig ausreichend sein sollten. Besonders problematisch ist die Diskrepanz in der Bewertung vergleichbarer Ausdrucksformen in unterschiedlichen politischen Kontexten – etwa zwischen pro-ukrainischen und pro-palästinensischen Versammlungen. Die Argumentationsweise, mit der Gewaltbereitschaft aus Meinungsinhalten oder starken Emotionalisierungen abgeleitet wird, steht in Widerspruch zur gefestigten Rechtsprechung, die objektivierbare äußere Begleitumstände verlangt.

Die aktuelle Normfassung unterschreitet den verfassungsrechtlichen Standard, wonach Einschränkungen der Versammlungsfreiheit nur auf konkrete Gefährdungen der Friedlichkeit gestützt werden dürfen. Die Grenze liegt nicht in moralischer Ablehnung oder geschichtsrevisionistischen Aussagen, sondern in nachweisbaren äußeren Umständen mit aggressivem, einschüchterndem oder gewaltverherrlichendem Charakter wie zum Beispiel der Aufruf zu Straftaten.

Um die verfassungsrechtlichen Maßgaben wirksam umzusetzen, bedarf es einer normativen Neufassung, die eindeutig auf konkrete, objektiv erkennbare äußere Umstände abstellt, das Tatbestandsmerkmal der Gewaltbereitschaft im Sinne einer Friedlichkeitsgefährdung präzise fasst, sicherstellt, dass der Inhalt der Meinungsäußerung nur dann relevant ist, wenn er strafbar oder mit einschüchternden, aggressiven Begleitumständen verbunden ist, eine differenzierte Prüfung milderer Mittel verbindlich vorschreibt und die Kooperationspflichten der Behörden mit den Anzeigenden in den Vordergrund stellt.

6.7.4 Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Wiedereinführung der öffentlichen Ordnung als Gesetzesbegriff	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrheitlich wird kein aktueller Bedarf für die öffentlichen Ordnung als Anknüpfungspunkt im VersFG BE gesehen • Vereinzelt proklamierte Schutzlücken 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • kritische Einordnung der öffentlichen Ordnung als Anknüpfungspunkt im Rahmen von Versammlungsrecht • Öffentliche Sicherheit ausreichend 	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Sicherheit ausreichend • dem Begriff der öffentlichen Ordnung wohnt ein Missbrauchspotenzial inne
Tatbestände des § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 – 4 VersFG BE	<ul style="list-style-type: none"> • Fassung des Gesetzes kompliziert • Volksverhetzung im Sinne des § 130 StGB Bestandteil der öffentlichen Ordnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzliche Kritik am Tatbestand der Volksverhetzung 	<ul style="list-style-type: none"> • Fassung des Gesetzes überladen
Die „Öffentliche Ordnung“ „light“ § 14 Abs. 2 Satz 2 VersFG BE	<ul style="list-style-type: none"> • Ambivalent • Emotionalisierung als Indiz für Gewaltbereitschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an der Auslegung der Gewaltbereitschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an der Auslegung • „Emotionalisierung“ teilweise rassistisch konnotiert

6.7.5 Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 14 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Übernahme Aufgabenbeschreibung aus § 3
- Streichen des § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 VersFG BE

- Neufassung des § 14 Abs. 2 Satz 2 und Überführen in neuen Absatz
- Terminologische Anpassungen

§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

(1) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es, von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

(2) Ursprünglicher Abs. 1

(3) 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 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,~~

~~2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt, geleugnet oder verharmlost wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus,~~

1. die Versammlung an einem in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Tag oder einem Ort stattfindet, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, und nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die Würde der Opfer beeinträchtigt wird, oder die Versammlung in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpft, oder

2. die Versammlung durch die erkennbare Bezugnahme auf andere nationale oder internationale Versammlungen oder Kampagnen sich deren Inhalt zu eigen macht und dadurch die Voraussetzungen der Nummer 1 zutreffen.

Gleiches gilt, wenn die Versammlung auf Grund der konkreten Art und Weise ihrer Durchführung

- ~~1. geeignet oder dazu bestimmt ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln oder~~
 - ~~2. in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpft~~
- ~~und dadurch einschüchternd wirkt oder in erheblicher Weise gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen verstößt.~~

(4) Eine Versammlung kann insbesondere auch verboten, aufgelöst oder beschränkt werden, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahme erkennbaren Umständen zu erwarten ist, dass sie durch ihr Gesamtgepräge geeignet ist, durch suggestive Militanz oder gezielte Förderung der Gewaltanwendung in der konkreten Durchführung Versammlungsteilnehmende oder Dritte einzuschüchtern.

[...]

6.8 § 14 Abs. 1, 3 – 8 VersFG Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Nach der Analyse des Diskussionsstands zur eventuellen Wiedereinführung des Gesetzesbegriff der *öffentlichen Ordnung* (s.o., Abschnitt 6.7) werden im Folgenden weitere Evaluationsergebnisse zu § 14 VersFG BE zusammengefasst.

6.8.1 Wortlaut des § 14 Abs. 3 – 8 VersFG BE 2021

§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

(3) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

(4) Geht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann dadurch die Gefahr auch unter Heranziehung von landes- oder bundesweit verfügbaren Polizeikräften nicht abgewehrt werden, dürfen Maßnahmen nach Absatz 1 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht. Ein Verbot oder die Auflösung dieser Versammlung setzt Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert voraus.

(5) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, sind die Voraussetzungen und die Ermessenserwägungen unverzüglich der Veranstalterin oder dem Veranstalter oder der Versammlungsleitung bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme und auch gegenüber den Teilnehmenden der Versammlung erfolgen, sofern dies möglich und zumutbar ist.

(6) Eine verbotene Versammlung soll aufgelöst werden. Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.

(7) Es ist verboten, öffentlich, im Internet oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung unter freiem Himmel aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.

(8) Durch Rechtsverordnung kann der Senat weitere Orte im Sinne von Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 bestimmen, wenn die dort genannten Voraussetzungen vorliegen.

6.8.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

§ 14 Abs. 3 VersFG BE betont das Prinzip des milderer Mittels, indem Beschränkungen grundsätzlich Vorrang vor einem Totalverbot oder einer Auflösung der Versammlung haben. Dies steht im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip. Danach sind Versammlungsbehörden angehalten, vorrangig durch Beschränkungen versammlungsrechtliche Gefahrenabwehr zu betreiben, bevor sie zum schärfsten Mittel, dem Verbot oder der Auflösung, greifen.

§ 14 Abs. 4 VersFG BE formuliert den Grundsatz, dass sich Maßnahmen grundsätzlich gegen Störer*innen richten müssen. Weiterhin regelt der Absatz den unechten polizeilichen Notstand, also die Inanspruchnahme von Nicht-Störer*innen, wenn es der Polizei nicht möglich ist, "die öffentliche Sicherheit durch ein Vorgehen gegen gewaltbereite Gegendemonstranten als Störer aufrecht zu erhalten". Der Absatz setzt rechtlich hohe Hürden, um zu vermeiden, dass das Versammlungsrecht durch eine „Feindesfreiheit“ untergraben wird, indem Störer*innen gezielt eingesetzt werden, um ein Verbot oder eine Auflösung herbeizuführen. Beschränkungen unter Berufung auf Notstandssituationen sind nach der Rechtsprechung nur als ultima ratio einzusetzen, auch weil die Gefahr bestehe, dass Gegenaktionen gezielt immer wieder herbeigeführt und so die Grundrechtsträger*innen dauerhaft an der Ausübung ihrer Freiheitsrechte gehindert werden könnten. Daher sind die Behörden nach der Rechtsprechung angehalten schon im Kooperationsgespräch „durch Modifikation der Versammlungsmodalitäten Notstandslagen zu vermeiden und nach Wegen zu suchen, die Versammlung gegen Gefahren zu schützen, die nicht von ihr selbst ausgehen“.⁴⁵⁵ Auch kann sich die Polizei zur Begründung eines Notstands nicht auf Personalmangel berufen, sondern muss zunächst alle Möglichkeiten zur Mobilisierung von eigenen Kräften und Unterstützungskräften (Bundespolizei, andere Länderpolizeien) ausschöpfen. Entsprechend sind die zuständigen Behörden verpflichtet, in

⁴⁵⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. November 2008 - 1 B 5.06.

einem gestaffelten Verfahren Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen, bevor sie eine Versammlung auflösen.

§ 14 Abs. 5 VersFG BE beinhaltet eine unverzügliche Mitteilungspflicht über die Gründe von beschränkenden Maßnahmen. Hierin kommt auch die in § 4 VersFG BE zum Ausdruck gebrachte Kooperationspflicht zum Ausdruck.

§ 14 Abs. 6 VersFG BE regelt, dass verbotene Versammlungen aufgelöst werden sollen, und erlegt den Anwesenden eine Pflicht zum Entfernen auf. Eine Neuerung besteht in der ausdrücklichen Normierung des Verbotes von Ersatzversammlungen. Die Auflösung liegt als Soll-Vorschrift im Ermessen der Behörde und kann unterbleiben, „wenn und soweit durch eine sofortige Auflösung andernfalls Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert zu befürchten sind“.⁴⁵⁶ Die Regelung aus § 15 Abs. 3 VersG Bund wurde bewusst nicht übernommen und auch die Auflösung einer nicht angemeldeten Versammlung setzt damit nach dem VersFG BE eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit nach Absatz 1 voraus; die Verletzung der Anzeigepflicht oder das Abweichen von Angaben genügen nicht. Damit wurde die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt.⁴⁵⁷

§ 14 Abs. 7 VersFG BE formuliert das Verbot, zur Teilnahme an verbotenen Versammlungen aufzurufen.

§ 14 Abs. 8 VersFG BE enthält die Regelungsbefugnis zur Erweiterung der besonders geschützten Orte per Rechtsverordnung.

6.8.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis

Im Rahmen der Umsetzungspraxis konnten unterschiedliche Aspekte identifiziert werden, die hier genauer ausgeführt werden sollen. Dies betrifft die Gefahrenprognose sowie die Gefährdungsbewertung, die Beschränkungs- und Verbotspraxis, politische Einflussnahmen auf Verbots- und Beschränkungspraktiken, die praktische Umsetzung von Auflösungen sowie palästinasolidarische Proteste als Anwendungsfeld.

Gefahrenprognosen

Die Rechtsprechung knüpft beschränkende Maßnahmen an das Vorliegen einer individuellen Gefahrenprognose in Bezug auf die öffentliche Sicherheit, aus der heraus sich die konkreten Umstände ergeben, die eine individuelle Gefahrensituation als wahrscheinlich erscheinen lassen.⁴⁵⁸ Pauschale Erwägungen, die jeder Versamm-

⁴⁵⁶ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 42.

⁴⁵⁷ Ebd.

⁴⁵⁸ VG Berlin, Beschluss vom 28. August 2020 - 1 L 300/20; ebd. - 1 L 301/20; Beschluss vom 29. August 2020 - 1 L 305/20.

lung entgegengehalten werden könnten und keinen Bezug zu den konkreten Gegebenheiten am Versammlungstag aufweisen, werden dem Individualgrundrecht aus Art. 8 GG nicht gerecht.⁴⁵⁹ Die Anforderungen korrespondieren mit der Wertigkeit des gefährdeten Rechtsgutes: Je größer der anzunehmende Schaden für ein hochwertiges Rechtsgut ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Gefahrenprognose.⁴⁶⁰ Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Beschränkung liegt dabei grundsätzlich auf Behördenseite.⁴⁶¹ Hieraus lassen sich Begründungserfordernisse ableiten, denen behördliche Maßnahmen genügen müssen. Konkret heißt es in den Entscheidungen des VG Berlin hierzu:

„Der Begriff der ‚öffentlichen Sicherheit‘ [...] umfasst dabei den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen. Allerdings wird die behördliche Eingriffsbefugnis dadurch begrenzt, dass [Einschränkungen] nur bei einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit [...] statthaft sind. Erforderlich ist im konkreten Fall jeweils eine Gefahrenprognose, die zwar stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil enthält, deren Grundlagen aber ausgewiesen werden müssen.⁴⁶² [Die] Gefahrenprognose [muss] auf den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen beruhen [...], also auf Tatsachen, Sachverhalten und sonstigen Einzelheiten; ein bloßer Verdacht oder Vermutungen sind dafür nicht ausreichend. Für die Gefahrenprognose können Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien herangezogen werden, soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisationskreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen. Gibt es neben Anhaltspunkten für die von der Behörde und den Gerichten zugrunde gelegte Gefahrenprognose auch Gegenindizien, haben sich die Behörde und die Gerichte auch mit diesen in einer den Grundrechtsschutz des Art. 8 GG hinreichend berücksichtigenden Weise auseinanderzusetzen. Die Prüfung der Voraussetzungen [...] hat dabei grundsätzlich von den Angaben der Anmeldung auszugehen. Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen [...] liegt grundsätzlich bei der Behörde.⁴⁶³ Unter Berücksichtigung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde insbesondere bei Erlass eines vorbeu-

⁴⁵⁹ VG Berlin, Beschluss vom 29. August 2020 - 1 L 305/20; Beschluss vom 28. August 2020 - 1 L 300/20; ebd. - 1 L 296/20; ebd. - 1 L 299/20.

⁴⁶⁰ BVerwG, Urteil vom 26. Februar 1974 - I C 31.72, juris Rn. 41 m. w. N., VG Berlin, Beschluss vom 25. August 2016 - 1 K 318/14.

⁴⁶¹ BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2012 - BVerfG 1 BvR 2794/10, juris Rn. 17; BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 - BVerfG 1 BvR 2636/04, juris Rn. 17; OVG Münster, Beschluss vom 26. Mai 2020 - OVG 1,5 B 773/20, juris Rn. 8.

⁴⁶² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - BVerfG 1 BvR 233/81, juris Rn. 80; VG Berlin 1 L 296/20 v. 28. August 2020; 1 L 301/20 vom 28. August 2020.

⁴⁶³ BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2012 - BVerfG 1 BvR 2794/10, juris Rn. 17; BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 - BVerfG 1 BvR 2636/04, juris Rn. 17; OVG Münster, Beschluss vom 26. Mai 2020 - OVG 15 B 773/20, juris Rn. 8.

*genden Verbotes keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen, zumal ihr bei irriger Einschätzung noch die Möglichkeit einer späteren Auflösung verbleibt.*⁴⁶⁴

An die Gefahrenprognose knüpfen darüber hinaus einsatztaktische und strategische Erwägungen an, die sich im Einsatzkonzept und -befehl, in der Beschreibung der taktischen Ziele, und den Leitlinien der führenden Polizeikraft beziehungsweise der Festlegung von Einschreitschwellen manifestieren.

Wesentlich für die Gefahrenprognose sind, wie bereits dargelegt, Informationen über die Versammlung selbst und die anzeigende Person, die im Rahmen der (OSINT-)Recherchen⁴⁶⁵ und weiteren Aufklärungsmaßnahmen sowie Informationen aus dem Kooperationsgespräch gesammelt werden und sich zu der konkreten Lagebeurteilung verdichten, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

*„Und da kann man sich schon so ein Bild basteln. Ich spreche immer von so einem Puzzle. Und diese Lage besteht aus einzelnen Puzzleteilen, die ich mir selber zusammensuchen muss. Und jedes Puzzleteil hat eine bestimmte Anordnung von Steckverbindung. Diese Steckverbindungen ergeben sich für mich aus den zu bewertenden Lagefeldern. Je nachdem, wie gut ich sie zusammenstecken kann, habe ich am Ende dann so ein Bild und dieses Bild bewerte ich. Das ist der einfache Trick bei der Umsetzung von taktischen Maßnahmen [...]“*⁴⁶⁶

Grundsätzlich werden verschiedene Gefahrenprognosen erstellt: Zum einen wird eine generelle Beurteilung der Lage zugrunde gelegt, die einsatztaktischen Gesichtspunkten folgt und Aspekte beinhaltet, die nicht unbedingt versammlungsspezifische Gefahren abdecken, sondern die polizeilichen Lagefelder. Zum anderen ist für versammlungsfreiheitsbeschränkende Maßnahmen die versammlungsspezifische Gefahrenprognose relevant, die die bereits erwähnten Maßstäbe beinhaltet. Beide Gefahrenprognosen weisen jedoch Verschränkungen auf.

Deutlich wird, dass die Lageeinschätzung häufig von einem Informationsdefizit geprägt ist, sodass bestimmte Abläufe anhand des polizeilichen Erfahrungswissens mit Protestgruppierungen, Anmeldenden etc. antizipiert werden. Dieser Umstand erschwert die Beurteilung, insbesondere mit Blick auf den Kräfteansatz. Die polizeiliche Logik zeichnet sich hierbei durch ein Denken in risikoorientierten Extremfall-Szenarien aus.⁴⁶⁷ bei der die Frage im Vordergrund steht: „Was könnte da passieren?“⁴⁶⁸. Polizeilich wird in diesem Zusammenhang davon gesprochen zu versuchen

⁴⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - BVerfG 1 BvR 233/81, juris Rn. 80., zitiert in VG Berlin 1 L 301/20 v. 28.08.2020.

⁴⁶⁵ OSINT steht für *Open Source Intelligence* und bezeichnet die Sammlung und Auswertung öffentlich zugänglicher Informationen aus frei verfügbaren Quellen wie dem Internet, sozialen Medien, Presseartikeln oder öffentlichen Datenbanken.

⁴⁶⁶ Interview_Behördliche Perspektive_f: 170.

⁴⁶⁷ Interview_Behördliche Perspektive_l: 250.

⁴⁶⁸ Interview_Behördliche Perspektive_f: 86.

„vor die Lage“⁴⁶⁹ zu kommen. Wie dünn die Erkenntnisse für eine Einsatzvorbereitung sein können, macht das folgende Zitat deutlich:

„Die Planung ist tatsächlich sehr schwierig, weil wir unsere Pläne aufgrund der Informationen machen, die wir schon haben. Wenn wir keine Informationen haben, müssen wir uns fiktiv überlegen, was könnte bei diesem Thema, mit diesem Anmelder, mit dieser Teilnehmerzahl, an dieser Örtlichkeit, an diesem Tag alles sein und was nicht? Das beruht dann aber auf ganz vielen fiktiven Überlegungen und nicht auf den tatsächlichen Fakten. Und das kann dazu führen, dass wir aufgrund von irgendeinem Anmelder, der in der Vergangenheit mal etwas hatte, was man sich irgendwie aus der Veranstaltungsdatenbank herausholt, sagt: ‚Das könnte kritisch werden. Da plane ich ein bisschen mehr‘, und dann ist es aber dieses Mal etwas ganz anderes oder ganz anders geplant im Ablauf. Das macht es für uns schwierig, so etwas fachlich richtig einzuordnen und einzuschätzen.“⁴⁷⁰

Hinsichtlich der auf der versammlungsrechtlichen Gefahrenprognose beruhenden Beschränkungen fällt zunächst unter quantitativen Gesichtspunkten auf, dass die Zahl der erlassenen Beschränkungen, nicht ins Verhältnis zum Versammlungsaufkommen gesetzt werden kann, weil diese Daten auch behördenintern nicht automatisch über die VDB recherchierbar sind. Dieser Umstand ist kritikwürdig, weil dadurch keine Aussagen zu Entwicklungstendenzen möglich sind, die wiederum eine qualitative Zustandsbeschreibung ermöglichen würden. An dieser Stelle kann somit keine Aussage getroffen werden, wie viele Versammlungen überhaupt von Beschränkungen betroffen sind, welchen Inhalt diese Beschränkungen haben und wie sich die Praxis hinsichtlich des Inhalts von Beschränkungen entwickelt hat. Dieser Umstand ist im Lichte des fundamentalen Wertes der Versammlungsfreiheit für eine demokratische Gesellschaft äußerst bedenklich. Hier besteht Handlungsbedarf zu einer systematischen Verfassung entsprechender Maßnahmen.

Erkenntnisse aus der Verfahrensaktenanalyse und den Interviews mit Vertreter*innen der Polizei legen nahe, dass es gewisse „standardisierte“ Beschränkungen gibt, wenn bestimmte Protesthilfsmittel verwendet werden. Typische Beispiele für beschränkende Verfügungen sind die Nutzung von Lautsprecherwagen und Lautstärkeregelungen bei Verwendung von Megafonen.⁴⁷¹ Auch die Wahl der Versammlungsorte scheint zum Erlass von standardisierten Beschränkungen zu führen, wenn diese bspw. vor Botschaften stattfinden, ebenso wie die Verwendung von Symboliken.⁴⁷² Darüber hinaus werden korrespondierend mit den jeweiligen Sachverhalten,

⁴⁶⁹ Ebd.: 86.

⁴⁷⁰ Interview_Behördliche Perspektive_e: 35; Interview_Behördliche Perspektive_l: 250.

⁴⁷¹ Vgl. VG Berlin, Beschluss vom 02. Juli 2021 - 1 L 353/21; Beschluss vom 19. August 2021 - 1 L 405/21; Beschluss vom 02.09.2022 - 1 L 322/22; Interview_Behördliche Perspektive_p: 126; Interview_Versammlungsperspektive_b: 38 f; Verfahrensakte_i; Verfahrensakte_r.

⁴⁷² Interview_Behördliche Perspektive_e: 163.

Erfahrungswerte zu früheren Versammlungen herangezogen, bei denen, insbesondere hinsichtlich Motto, Ort, Datum sowie des Teilnehmer*innen- und Organisator*innenkreis, ähnliche Beschränkungen vorgenommen wurden. Die Praxis scheint Versammlungskontexte phänomenologisch einzuordnen und das sogenannte Störpotenzial entsprechend zu klassifizieren, wie folgendes Zitat veranschaulicht:

„[Beschränkungen] gibt es relativ viele. Das geht auch schnell, dass man eine [Beschränkung] erlässt. Alles, was in der Nähe von Botschaften ist, kriegt ja schon einmal die [Beschränkung], den Ton nicht in Richtung Botschaft abzustrahlen. [Beschränkungen] gehen relativ schnell, und man hat entweder bestimmte Bezugspunkte, wo man grundsätzlich gleiche [Beschränkungen] erlässt oder bestimmte Gruppierungen, wo man aus der Vergangenheit weiß, dass bestimmte Dinge passieren und [Beschränkungen] notwendig sind.“⁴⁷³

Das Interviewzitat zeigt die besondere Relevanz von Erfahrungswissen. Auch die Rechtsprechung klassifiziert dieses als zulässiges Kriterium für die Gefahrenprognose. Im Rahmen von Verbots- und Beschränkungsbescheiden fällt vor diesem Hintergrund auf, dass die inhaltlichen Begründungen Bezug auf die genannten Kriterien nehmen. Oftmals werden Beschränkungen oder Verbote mit Erfahrungswerten aus gleichgelagerten Versammlungskontexten begründet. Auffällig ist hierbei, dass Einschränkungen und insbesondere Verbote mit zurückliegenden Straftaten begründet werden. Oft lässt sich den Schilderungen in diesem Kontext jedoch keine Relation bspw. zu den Teilnehmenden entnehmen, die eine Aussage ermöglicht, ob die Anzahl der Straftaten gemessen an der Teilnehmendenzahl das gesamte Versammlungsgeschehen geprägt haben oder vereinzelt stattgefunden haben. So fehlen wichtige Kontextinformationen, die eine fundierte Ausgangsbasis für Beschränkungen oder Verbote darstellen.

Versammlungsanzeigende Personen weisen vereinzelt darauf hin, dass es in der Praxis problematisch ist, wenn behördliche Erfahrungswerte lange zurückliegen und zwischenzeitliche friedliche Verläufe nicht berücksichtigt werden:

„Es wäre wahrscheinlich viel sicherer, wenn es weniger solcher präventiven Verbote gäbe, die oft ohnehin auf Mutmaßungen beruhen. Ich habe Demos geleitet, die in Berlin eine sehr lange Tradition haben. Obwohl sie in den letzten Jahren immer friedlich verliefen, erhalte ich von der Versammlungsbehörde 40 Seiten lange [B]escheide, in denen die gesamte Geschichte dieser Demonstration wiedergegeben wird. Beschränkungen im Jahr 2022, 2023 oder 2024 werden mit Ereignissen von 2009 begründet. Es trägt nicht zur Deeskalation bei, wenn Versammlungen von vornherein unter ein bestimmtes Licht gestellt werden.“⁴⁷⁴

⁴⁷³ Ebd.: 159.

⁴⁷⁴ Interview_Versammlungsperspektive_d: 30.

Weiterhin weist eine interviewte Person darauf hin, dass eine Gefahrenprognose inhaltlich falsche Tatsachen wiedergab:

„Es gibt ein Beispiel, bei dem mir gegenüber seitens der Versammlungsbehörde mit offensichtlichen Lügen argumentiert wurde. Eine Versammlung aus dem letzten Jahr wurde herangezogen, von der gesagt wurde, dass es an dem Ort zu Gewalttätigkeiten kam und Böller und Flaschen geflogen sind. Ich habe gesagt, dass das nicht stimmt. Denn ich war selber dort. Ein einziger Böller ist geflogen und nicht auf Personen.“⁴⁷⁵

Die Erstellung der Gefahrenprognosen bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen einer präventiv-sicherheitsorientierten Polizeipraxis, die auf Erfahrungswissen und Standardisierungen zurückgreift, und dem verfassungsrechtlich garantierten Schutz der Versammlungsfreiheit, der eine konkrete, aktuelle und einzelfallbezogene Gefahrenprognose verlangt. Problematisch hierbei erscheint, dass die Heranziehung von Erfahrungswissen unter Berücksichtigung der Protesthistorie rechtlich grundsätzlich zulässig ist, in der Praxis jedoch oftmals undifferenziert und ohne Einbeziehung aktueller Entwicklungen zu erfolgen scheint. Dies birgt das Risiko von Stigmatisierungen von Protestthemen, -gruppierungen oder Versammlungen. Werden Beschränkungen hingegen auf lang zurückliegende Vorfälle gestützt, fehlt es an der erforderlichen Kontextualisierung, sodass unter Umständen eine verfassungsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht gewährleistet werden kann. Zudem kann diese Vorgehensweise eine eskalierende Wirkung entfalten, da sie Misstrauen zwischen Versammlungsbehörde und Teilnehmenden verstärkt und abschreckende Effekte auf die Wahrnehmung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit nach sich ziehen kann. Im Zusammenhang mit der öffentlichen Berichterstattung über Versammlungen, die oftmals polizeiliche Deutungen übernimmt, kann dies zu einer Homogenisierung bzw. Radikalisierung von Protesten beitragen, indem differenzierte Ausdrucksformen überlagert werden und polarisierende Deutungsmuster die Interaktion zwischen Polizei, Medien und Protestierenden verstärken.

In der Betrachtung der Beschränkungs- und Verbotspraxis und der zugrundeliegenden Gefahrenprognose fallen darüber hinaus weitere unterschiedliche Aspekte auf, die im Lichte der Versammlungsfreiheit kritisch zu betrachten sind. Die zuvor skizzierten Spannungen zwischen präventiver Gefahrenprognose und grundrechtlicher Schutzpflicht spiegeln sich auch in den stereotypisierenden Narrativen wider, mit denen Polizeivertreter*innen Versammlungsteilnehmende deuten.

Stereotypisierende Narrative

Zunächst betonen Vertreter*innen der Polizei mehrheitlich, dass sie dem Großteil der Versammlungsteilnehmenden mit einer grundsätzlich friedlichen Erwartung begegnen. Die allermeisten Teilnehmenden würden keine Probleme verursachen –

⁴⁷⁵ Ebd.: 70.

sowohl Polizei als auch Versammlungsleitung teilten das Ziel eines störungsfreien Verlaufs:

„Ich glaube wirklich, dass 90 Prozent von Polizei und Versammlungsleitung mit der Zielrichtung in eine Versammlung hineingehen, dass sie einfach vernünftig ablaufen soll. Es soll keine Straftaten geben und die sollen in Ruhe ihr Versammlungsrecht wahrnehmen. Und alles ist gut. Und dann bricht es irgendwann. Auch von der Bewertung her. Das sind ja nur Einzelne, nicht?“⁴⁷⁶

Im Rahmen der Interviews konnten jedoch unterschiedliche Narrative und Bewertungen für die Personengruppen identifiziert werden, die aus polizeilicher Sicht als problematisch gelten. Vertreter*innen der Polizei bekräftigen auf der einen Seite durchgehend ihr Selbstverständnis als neutrale Garantin der Versammlungsfreiheit, bedienen in diesem Zusammenhang aber auf der anderen Seite tradierte Freund-Feind-Dichotomien, die im Rahmen von Einsätzen anscheinend einen funktionalen Zweck erfüllen:

„Es ist so, es gibt die inhaltlich unangenehmen Versammlungen, wo man sich nur dahin retten kann. Das müssen wir eben akzeptieren. Wir schützen nur dieses Recht. Das ist natürlich ein sehr theoretisches Argument. Das ändert an der Zufriedenheitslage der Einsatzkräfte und mir selbst nichts. Es gibt Versammlungen, die richtig knistern, wo man merkt, die Gewaltbereitschaft ist da. Wenn jetzt irgendetwas Unvorhergesehenes passiert, dann geht es drauf. Was mir persönlich allerdings immer etwas lieber war, ist ein eindeutiges, von der Meinung losgelöstes Feindbild zu haben. Das waren klare Fronten und damit konnte man auch vor sich selbst, wir jedenfalls, besser umgehen.“⁴⁷⁷

Ein in den Daten präsent Beispiel betrifft vor allem als „links(extrem)“ etikettierte Proteste, denen teilweise eine hohe Gewaltbereitschaft und per se eine „polizei-feindliche Haltung“⁴⁷⁸ zugeschrieben wird, die mit der Unwilligkeit zur Kooperation gleichgesetzt wird:

„Es gibt Gruppen, bei denen man weiß, wie reagiert wird. Das gibt es selbstverständlich. Man kennt diese Gruppen. Wenn es aus dem polizei-feindlichen Umfeld kommt, reden sie nicht gerne mit der Polizei. Da gibt es meistens nicht viel Kooperation. Wenn dort in Persona jemand Ansprechpartner ist, den man bereits seit vielen Jahren kennt, geht es manchmal. Wenn Sie danach fragen, wie sich unser Verhältnis zu Ver-

⁴⁷⁶ Interview_Behördliche Perspektive_l: 241.

⁴⁷⁷ Interview_Behördliche Perspektive_h: 13.

⁴⁷⁸ Interview_Behördliche Perspektive_k: 24; Interview_Behördliche Perspektive_e: 38.

sammlungen darstellt oder wie wir dem persönlich begegnen, ist die Antwort, dass wir in unserer Situation der Neutralität verpflichtet sind. Insofern versucht man dem immer relativ vorurteilsfrei zu begegnen [...].“⁴⁷⁹

Wie nachhaltig stereotypisierendes Wissen wirken kann, zeigt sich im Rahmen von Einsatzkonzepten, bei denen in der Annahme von Ausschreitungen bei Versammlungen eine hohe Polizeipräsenz geplant wird, obwohl aktuelle Entwicklungen in eine andere Richtung deuten:

„Das Thema 01. Mai hat ganz viel mit der gesamtstädtischen polizeilichen Strategie in den vergangenen Jahren zu tun, dass man der linken Szene ein Stück weit die Lust genommen hat, entsprechend zu agieren. In diesem Jahr haben wir [den] Aufzug geschützt, bei dem gar nichts passiert ist. Das war sehr überraschend, sogar fast enttäuschend. Das hat aber auch viel mit der Entwicklung und dem Zustand der linken Szene zu tun. [...] Dieser deeskalative Ansatz, der in den letzten Jahren gefahren wurde, hat dazu beigetragen, dass der 01. Mai ruhiger wurde. Früher hat man gesagt, dass es der Großkampftag der Bereitschaftspolizei ist, das ist schon lange nicht mehr so. Da haben wir an Silvester ein ganz anderes Klientel.“⁴⁸⁰

In diesen Kontexten treten deutliche Spannungen zwischen dem selbst formulierten Neutralitätsanspruch der Polizei und den tatsächlich wirksamen Deutungsmustern zutage. Zwar wird betont, dass die Polizei auch inhaltlich unbequeme oder ablehnende Proteste schützt, doch finden sich zugleich Aussagen, die tief verankerte Freund-Feind-Dichotomien und wenig Verständnis erkennen lassen, dass Menschen den Staat und als Exekutivorgan auch die Polizei kritisieren und möglicherweise ablehnen. Auch in einzelnen Verfahrensakten finden sich in den Schlussmeldungen im Kontext von als „links“ oder „linksextrem“ beziehungsweise „palästinensisch“ etikettierten Versammlungen Hinweise auf „polizeifeindliche“ Aussprüche, obwohl diese keine Straftaten darstellen – ihre bloße Existenz scheint bereits als Risikomarker zu fungieren.⁴⁸¹

Kritik an der Polizei wird wenig differenziert betrachtet. Dies scheint im Zusammenhang mit dem eigenen Selbstverständnis des sogenannten „Freund und Helfers“ zu stehen, das irritiert wird, wenn Personen die Polizei als Ordnungsmacht im Sinne der etablierten Herrschaftsstruktur kritisieren. In den Interviews fällt hier häufig auf, dass die polizeilichen Befragten, Kritik an der Polizei als individuelle Kritik an der Person werten und weniger als Systemkritik verstehen. Dieser Umstand ist insofern nicht überraschend, als das Berufsfeld der Polizei oft besonders identitätsstiftend wirkt. Diese Identitätsstiftung erschwert jedoch die Perspektiv- und Fokus-

⁴⁷⁹ Ebd.: 24.

⁴⁸⁰ Interview_Behördliche Perspektive_h: 95.

⁴⁸¹ Verfahrensakte_t.

verlagerung, was wiederum das Verständnis für (marginalisierte) Gruppen erschwert, die die Polizei als grundrechtseinschränkende Ordnungsmacht betrachten und/oder Diskriminierungserfahrungen gemacht haben (s. Abschnitt 6.3).

Diese Wahrnehmungsmuster stehen in engem Zusammenhang mit der identitätsstiftenden Funktion des Polizeiberufs. Viele Interviewte berichten von prägenden Einsatzerfahrungen – etwa im Kontext des 1. Mai oder der Räumung der Mainzer Straße im Jahr 1990 – die emotional stark besetzt und biografisch bedeutsam sind:

„Ich kann mich gut erinnern, damals die erste Fahrt mit einem Gruppenwagen durch die Oranienstraße, als es dunkel wurde und es plötzlich auf den Wagen mit Steinen einschlug. [...] Ich habe ich mich damals manchmal gefragt, was genau ist das und wo bin ich? Man war jugendlich und hat das mitgemacht und war da. Diese Fahrt durch die Oranienstraße mit dem Einschlagen der Steine und dem, was am Rande war, war gewöhnungsbedürftig. Das war nichts, von dem man sagt, es ist wie immer, man macht das dann, in der Folge schon, aber in dem Moment nicht, das hat Eindruck hinterlassen. In Bezug auf die Räumung Mainzer Straße, da bin ich ehrlich, ich habe die Tage vorher miterlebt und die Räumung selbst, den Tag miterlebt. Das hat mich an bürgerkriegsähnliche Zustände erinnert. Da habe ich mich gefragt, ist das hier die Dimension dessen, womit man sich auseinandersetzt? Das hatte im Anwenden der Gewalt Dimensionen, die ich vorher nicht gesehen habe und mir so nicht hätte vorstellen können. [...] Ich schaute in die Mainzer Straße auf die Dachseite und sah, wie die Kollegen unten durch die Gräben versucht haben, in die Mainzer Straße zu kommen. Ich sah, wie sie von oben die Schornsteine abmontierten und die Ziegelsteine herunterwarfen, als wenn es kein Morgen gibt. Das ist ein beklemmendes Gefühl, wenn man sich das anschaut [...].“⁴⁸²

Diese Erzählungen scheinen sich jedoch in implizite Wissensbestände über Protestgruppierungen verdichtet zu haben, die potenziell Einfluss auf Entscheidungen nehmen können. So wird den entsprechenden Gruppen bspw. häufig eine Kooperationsunwilligkeit attestiert.⁴⁸³ Inwiefern sich diese in der konkreten Behandlung niederschlagen, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden, und bedarf weiterer Forschung. Sowohl aus demokratiethoretischer als auch aus rechtlicher Perspektive ist diese Entwicklung bedenklich: Wenn emotional geprägte Gruppenbilder und verallgemeinernde Erfahrungswerte unreflektiert in Entscheidungsprozesse und Gefahrenprognosen einfließen, wird der verfassungsrechtlich gebotene Anspruch auf individuelle, kontextbezogene Bewertung jeder Versammlung unterlaufen. Besonders marginalisierte oder polizeikritische Gruppen laufen so Gefahr, systematisch als gefährlicher eingeordnet zu werden – nicht ausschließlich aufgrund konkreter

⁴⁸² Interview_Behördliche Perspektive_i: 6.

⁴⁸³ Interview_Behördliche Perspektive_k: 24.

Tatsachen, sondern aufgrund normativer Zuschreibungen. Die notwendige Perspektivverlagerung im Sinne eines reflexiven, diskriminierungssensiblen Verständnisses von Versammlungsfreiheit könnte dadurch erheblich erschwert werden.

Defizitäre Datenbasis

Die polizeiliche Datenbasis, die letztlich eine zentrale Rolle bei der Bewertung von Versammlungen spielt, erweist sich in der Praxis zum Teil als defizitär. Erkenntnisse zu zurückliegenden Versammlungen stammen häufig aus den sogenannten Schlussmeldungen. In der Regel wird ein Einsatzverlauf dokumentiert. In diesem Kontext werden auch für die versammlungsrechtliche Gefahrenprognose relevante Straftaten oder polizeilichen Maßnahmen dokumentiert.

Problematisch ist zum einen, dass die dokumentierten Straftaten der Deutungsmacht der Polizei unterliegen und vom polizeilichen Einsatzkonzept abhängen: Je intensiver Versammlungen polizeilich betreut werden zum Beispiel durch ein hohes Kräfteaufgebot, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass Straftaten überhaupt wahrgenommen beziehungsweise verfolgt werden. Zudem erweist sich als Problem, dass in den Schlussmeldungen lediglich eine Eingangsdokumentation der angezeigten Straftaten abgebildet wird. Hinweise auf erfolgreiche Ermittlungen beziehungsweise rechtskräftige Urteile werden in der Konsequenz nicht berücksichtigt.

Insgesamt liefert die Betrachtung der absoluten Zahl der (registrierten) Straftaten nur eine begrenzte Aussagekraft für die Beurteilung der Gefährdungslage im Kontext von Versammlungen, da sie weder das Gesamtgeschehen noch dessen Dynamiken adäquat abbildet. Isolierte Fallzahlen lassen wichtige Kontextfaktoren wie Teilnehmer*innenanzahl, Anlass, Verlauf der Versammlung, polizeiliche Maßnahmen oder das Verhältnis von friedlichen zu gewalttätigen Teilnehmer*innen außer Acht. Relationen sind deshalb entscheidend, weil sie es ermöglichen, das Ausmaß von Straftaten oder Störungen in ein angemessenes Verhältnis zur Veranstaltung insgesamt zu setzen. Erst durch die Einordnung in Bezug auf Faktoren wie die Gesamtzahl der Teilnehmenden, die Dauer der Versammlung oder die Anzahl vergleichbarer Veranstaltungen wird erkennbar, ob es sich um ein signifikantes sicherheitsrelevantes Phänomen handelt oder um Einzelfälle. Wird hingegen auf absolute Fallzahlen ohne Kontextbezug abgestellt, können einzelne Vorkommnisse überproportional gewichtet werden. Dies birgt das Risiko von Verzerrungen in den Gefahrenprognosen.

Die Schlussmeldungen bilden somit in erster Linie das polizeiliche Einsatzgeschehen und vornehmlich polizeiliche Maßnahmen ab und erfüllen damit eher eine Dokumentationsfunktion. Der sprachliche Duktus enthält sehr technisch beschriebene Vorgänge, aus denen sich nur bedingt ein Geschehensablauf ableiten lässt. Völlig außer Acht gelassen werden Interaktionsprozesse und deren Entwicklung, beispielsweise welche Auswirkungen bestimmte Polizeihandlungen auf den Versammlungsverlauf hatten. Die Polizei tritt im Versammlungskontext nicht als außenstehende Instanz auf, sondern ist aktiv am Geschehensablauf beteiligt. Wie in Abschnitt 6.2.

aufgezeigt, ist sie sich ihrer Wirkmacht durchaus bewusst und setzt diese auch aktiv im Rahmen der Einsatzkonzepte ein. Dieser Umstand geht jedoch nicht aus den Schlussmeldungen hervor.

Zwischenfazit:

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Datenbasis für die Gefahrenprognose begrenzt differenziert sowie nicht ausreichend aus unterschiedlichen Bewertungsmustern und Quellen zusammengestellt wird. Vielmehr basiert die Datenbasis insbesondere aus den von der Polizei selbst erstellten Schlussmeldungen. Dies ist insofern problematisch, als dass sich daraus die Gefahr eines Zirkelschlusses ergeben kann: Die polizeiliche Gefahrenprognose stützt sich maßgeblich auf Daten, die zuvor von der Polizei selbst erhoben und in die in die Schlussmeldungen eingebracht wurden. Da die Polizei als beteiligte Akteurin aber selbst in den dokumentierten Prozessen involviert ist, besteht das Potenzial (unbeabsichtigter) Fehleinschätzungen. Eine Gefahrenprognose, die sich ausschließlich auf eine von der Polizei selbst erhobene und gegebenenfalls defizitäre Datenbasis stützt, läuft Gefahr, in einem zirkulären Verfahren gewisse Verzerrungen zu entwickeln und zu perpetuieren und somit zu einer ungleichen Einschätzung und Einschränkung von Versammlungsfreiheit zu führen.

Die Gefährdungsbewertung als besonderer Aspekt der Gefahrenprognose

Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen der empirischen Forschung aufgefallen ist, betrifft die sogenannten Gefährdungsbewertungen, die von der versammlungsbehördlichen Gefahrenprognose – also die Prognose, auf deren Grundlage die Polizei Versammlungen auf Basis von § 14 VersFG präventiv beschränken oder verbieten kann - zu unterscheiden sind. Gefährdungsbewertungen sind demgegenüber primär im Rahmen der Bewertung der Lage durch die polizeiliche Einsatzleitung von Relevanz. Als solche werden Gefährdungsbewertungen durch das Landeskriminalamt als Fachdienststelle in der Abteilung 5, dem allgemeinen polizeilichen Staatsschutz anlassbezogen vorgenommen. Für die Durchführung dieser polizeilichen Gefährdungsbewertung sind die Auswerteeinheiten (AE) 52 „PMK - links / PMK - ausländische Ideologie“ und 53 „PMK – rechts“ zuständig.

Gefährdungsbewertungen im Zusammenhang mit Versammlungen fokussieren gemäß der Zuständigkeit des polizeilichen Staatsschutzes, der für die sogenannte politisch motivierte Kriminalität (PMK) zuständig ist. Politisch motivierte Kriminalität umfasst zum einen die sogenannten echten Staatsschutzdelikte §§ 80a - 83, 84 - 86a, 87 - 91, 94 - 100a, 102, 104, 105 - 108e, 109 - 109h, 129a, 129b, 130, 192a, 234a oder 241a StGB sowie das Völkerstrafgesetzbuch, selbst wenn im Einzelfall eine politische Motivation nicht festgestellt werden kann. Zum anderen werden Straftaten als politisch motiviert erfasst, wenn in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des*r Täters*in Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie

- den demokratischen Willensbildungsprozess beeinflussen sollen, der Erreichung oder Verhinderung politischer Ziele dienen oder sich gegen die Realisierung politischer Entscheidungen richten,
- sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung beziehungsweise eines ihrer Wesensmerkmale, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes zum Ziel haben,
- durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
- gegen eine Person wegen der ihr zugeschriebenen oder tatsächlichen politischen Haltung, Einstellung und/oder Engagements gerichtet sind beziehungsweise aufgrund von Vorurteilen des Täters bezogen auf Nationalität, ethnische Zugehörigkeit, Hautfarbe, Religionszugehörigkeit, Weltanschauung, sozialen Status, physische und/oder psychische Behinderung oder Beeinträchtigung, Geschlecht/geschlechtliche Identität, sexuelle Orientierung oder äußeres Erscheinungsbild begangen werden. Diese Straftaten können sich unmittelbar gegen eine Person oder Personengruppe, eine Institution oder ein Objekt/eine Sache richten, welche(s) seitens des Täters einer der o. g. gesellschaftlichen Gruppen zugerechnet wird (tatsächliche oder zugeschriebene Zugehörigkeit) oder sich im Zusammenhang mit den vorgenannten Vorurteilen des Täters gegen ein beliebiges Ziel richten.⁴⁸⁴

Die Auswerteeinheiten werden im Sinne ihrer Funktion als sogenannten „Service-dienststelle“ dann tätig, wenn die einsatzleitende Person beziehungsweise Dienststelle im Rahmen der Einsatzplanung, also der Beurteilung der Lage, eine spezifische Gefährdungsbewertung anfordert und die Auswerteeinheiten zu dem Ergebnis kommen, dass die zu bewertende Versammlung dem jeweiligen Phänomenbereich zuzuordnen ist. Zudem hängt das Aufkommen von Gefährdungsbewertungen stark von aktuellen Protestereignissen ab.

Im Bereich der PMK werden fünf Phänomenbereiche unterschieden:

- PMK – links: Straftaten, bei denen in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des*r Täters*in Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie nach verständiger Betrachtung (z. B. nach Art der Themenfelder) einer „linken“ Orientierung zuzurechnen sind, ohne dass die Tat bereits die Außerkraftsetzung oder Abschaffung eines Elementes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (Extremismus) zum Ziel haben muss.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Vgl. BKA, 2023, Def., S. 4.

⁴⁸⁵ BKA, 2023, S. 7.

- PMK – rechts: Straftaten, bei denen in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des* Täters*in Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie nach verständiger Betrachtung (z. B. nach Art der Themenfelder) einer „rechten“ Orientierung zuzurechnen sind, ohne dass die Tat bereits die Außerkraftsetzung oder Abschaffung eines Elementes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (Extremismus) zum Ziel haben muss.⁴⁸⁶
- PMK – ausländische Ideologie: Straftaten, bei denen in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des*r Täters*in Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine aus dem Ausland stammende, nichtreligiöse Ideologie entscheidend für die Tatbegehung war, insbesondere, wenn sie darauf gerichtet ist, Verhältnisse und Entwicklungen im In- und Ausland zu beeinflussen. Gleiches gilt, wenn aus dem Ausland heraus Verhältnisse und Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland beeinflusst werden sollen.⁴⁸⁷
- PMK - religiöse Ideologie: Straftaten, bei denen in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des*r Täters*in Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine religiöse Ideologie entscheidend für die Tatbegehung war.⁴⁸⁸
- PMK – sonstige Zuordnung: Straftaten, die nicht eindeutig einem Phänomenbereich zugeordnet werden können.⁴⁸⁹

Die Gefährdungsbewertung beinhaltet ein Wahrscheinlichkeitsurteil zum Eintritt eines schädigenden Ereignisses. Im Fokus steht in diesem Kontext ausschließlich die Begehung politisch motivierter Straftaten in Versammlungskontexten, während eine Abwägung mit der Versammlungsfreiheit nicht stattfindet.⁴⁹⁰ Im Vordergrund stehen damit einsatzstrategische Gesichtspunkte, die potentielle „Störungen“ der Versammlungen in den Blick nehmen. Konkret geht es darum, welche Straftaten in den Versammlungskontexten zu erwarten sind.

Im Rahmen der Gefährdungsbewertung steht wiederum die Informationsgewinnung im Vordergrund. Hierbei findet zunächst eine Analyse vorangegangener Versammlungslagen auf Basis der polizeilichen Erkenntnisse der Veranstaltungsdatenbank, insbesondere der Schlussmeldungen, sowie OSINT-Recherchen, zum Beispiel in sozialen Netzwerken zur Versammlung statt.⁴⁹¹ Berücksichtigt werden insbesondere personenbezogene Erkenntnisse im Kontext der Versammlungsanzeige über polizeiliche Informationssysteme, die Protokolle der Kooperationsgespräche zur Art der Mobilisierung, sowie Informationen zu ähnlich gelagerten Versammlungen.

⁴⁸⁶ Ebd., S. 8.

⁴⁸⁷ Ebd.

⁴⁸⁸ Ebd.

⁴⁸⁹ Ebd., S. 9.

⁴⁹⁰ Interview_Behördliche Perspektive_o: 46-47; Interview_Behördliche Perspektive_n: 182-183.

⁴⁹¹ Interview_Behördliche Perspektive_b:17, 58 ff.

Eine besondere Rolle spielt das im Kontext anderer Gefährdungsbewertungen erlangte Erfahrungswissen.⁴⁹² Auch die mediale Berichterstattung fließt in die Bewertung ein.⁴⁹³ Von besonderer Bedeutung sind die Teilnehmendenzahl und -zusammensetzung, polizeiliche Erkenntnisse zur anzeigenden Person sowie die Erkenntnisse zur Mobilisierung. Zur Bewertung des Gefährdungspotentials selbst kommt in Punktesystem mit einer Skala von 1 bis 8 zur Anwendung, welche sich auf die Eintrittswahrscheinlichkeit eines gefährdenden Ereignisses bezieht.

Nach Erstellung der Gefährdungsbewertung erfolgt eine Übermittlung an die einsatzleitende Dienststelle zur weiteren Verwendung. Die Gefährdungsbewertung hat eine einsatzkoordinierende Funktion. Sie spricht keine Empfehlung zu beschränkenden Maßnahmen nach dem VersFG BE aus und im Rahmen der Bewertung findet auch keine Abwägung mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit statt.

Die einsatzleitende Person beziehungsweise die einsatzleitende Dienststelle erwägt auf Grundlage der Gefährdungsbewertung einsatzstrategische Maßnahmen, wie zum Beispiel den polizeilichen Kräfteansatz und die Sichtbarkeit der Kräfte, Einschreitschwellen, die Verwendung technischer Hilfsmittel etc. Außerdem kann sie auf Basis der Gefährdungsbewertung versamlungsrelevante Maßnahmen wie Beschränkungen und Verbote bei der Versamlungsbehörde anregen. Im Rahmen der empirischen Untersuchung fallen hierbei verschiedene Aspekte auf, die im Lichte der Versamlungsfreiheit kritisch zu würdigen sind. Diese beziehen sich auf die Qualität der Gefährdungsanalysen und die Reproduktion im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Fehlende Qualitätsstandards

Bei Betrachtung der Analyse der Gefährdungsbewertungen fällt zunächst auf, dass die Schilderungen und Quellen keinen wissenschaftlich hochwertigen Standards gerecht werden. Im Rahmen der Gefährdungsanalysen wird zum Teil auf Medienberichte Bezug genommen sowie auf andere Quellen vor allem aus den Internetpräsenzen der mobilisierenden Gruppen/Personen auf Social Media, deren wissenschaftlicher Gehalt gering ist. Ein an wissenschaftlichen Kriterien orientiertes Prognoseinstrument, das sich an Instrumenten des Risk Managements orientiert und in anderen kriminologisch relevanten Feldern bereits etabliert ist, kommt nicht zur Anwendung.⁴⁹⁴ Die Bewertung orientiert sich an den Vorgaben einer Polizeidienstvorschrift. Sie betrachtet Struktur und Anlass einer Versammlung.⁴⁹⁵ Darüber hinaus ist festzustellen, dass Gefährdungsanalysen ausschließlich auf Basis polizeilich definierter Parameter erfolgen, ohne dass auf Erkenntnisse aus der Protest- und Gewaltforschung zurückgegriffen wird. Dies betrifft insbesondere auch die (de)eska-

⁴⁹² Interview_Behördliche Perspektive_b: 61 f.

⁴⁹³ Verfahrensakte_h, Verfahrensakte_t.

⁴⁹⁴ Interview_Behördliche Perspektive_b: 112; Interview_Behördliche Perspektive_n: 158.

⁴⁹⁵ Interview_Behördliche Perspektive_b: 104.

lierende Wirkung polizeilicher Maßnahmen, obwohl Polizei im Kontext von Versammlungen als eine Konfliktpartei zu betrachten ist, die den Verlauf einer Versammlung erheblich beeinflussen kann. Obwohl ein Bewusstsein für die in der Interaktion zwischen Protestgruppierung und Polizei auftretenden Eskalationsspiralen vorhanden ist, spiegeln sich diese offenbar im Einsatzkonzept nicht wider.

„B2: [...] Bei den propalästinensischen Versammlungen ist es oftmals so, dass es aus kleinen Gruppen innerhalb der Versammlung zu Straftaten kommt. Dagegen schreitet die Polizei immer ein und in der Folge eskaliert es immer etwas. Das sind Sachen, die bei bestimmten Versammlungen immer wieder auftreten. Das ist ähnlich, wie bei diesem Rückfallrisiko. Ich weiß, es gibt bestimmte Versammlungen, die dazu neigen, dass da irgendetwas passieren wird. Infolgedessen wird die Polizei einschreiten, infolgedessen gibt es wieder eine Gegenreaktion und Solidarisierungseffekte. Dann gibt es wieder mehr Straftaten. Dann hat man einen Landfriedensbruch und eine Gefangenenbefreiung, und all so einen Kram. Diese Eskalationsspirale, die sich dann immer wieder aufbauen, zum Teil wahrscheinlich auch so gewollt.“⁴⁹⁶

Dies hat zur Folge, dass die in der Bewertung enthaltenen Schilderungen eher einer allgemeinen Lagebeschreibung ähneln, ohne dass wissenschaftlich fundierte Quellen zugrunde gelegt werden. Eine relationale Einordnung der erwarteten Straftaten im Vergleich zur Gesamtzahl der Teilnehmenden fehlt ebenfalls.

Außerdem mangelt es der Gefährdungsbewertung an einer phänomenologisch wissenschaftlich fundierten Einordnung von Versammlungen in die aktuellen Erscheinungsformen der jeweiligen Phänomenbereiche. Obwohl es im Rahmen der Gefährdungsbewertung um das Begehen „staatsschutzrelevanter Delikte“ geht, die auch für das Erkennen von verfassungsfeindlichen Bestrebungen von Relevanz sind, erfolgt eine entsprechende Kontextualisierung allenfalls oberflächlich, was an dem folgenden Beispiel erläutert werden soll.

Einer Gefährdungsanalyse zufolge, die sich auf eine Versammlung aus dem rechts-extremistischen Spektrum bezog, teilte die anzeigende Person im Kooperationsgespräch, dessen Protokoll auch der Gefährdungsbewertung zugrunde liegt, mit, welchen Organisationsstrukturen sie angehört. Die anzeigende Person distanzierte sich von „rechtsradikalen beziehungsweise -extremistischen“ Einstellungen, aber vertrete „konservative/nationale Ansichten.“ Im Rahmen der Gefährdungsbewertung wurden zwar personale Querverbindungen zu Organisationen aufgezeigt, die mit dem Attribut „aktionsorientiert“ versehen wurden, ohne dass jedoch der rechtsextremistische Kontext, der sich zumindest aufdrängen hätte können, beleuchtet wurde.⁴⁹⁷ Konkret lagen jedoch Hinweise auf Strukturen vor, die Querverbindungen

⁴⁹⁶ Ebd.: 106.

⁴⁹⁷ Es handelt sich um eine rechtsextremistische Gruppierung, deren öffentliche Erkenntnisse auf eine „insgesamt rechte bzw. rechtsextreme Ideologie, eine zumindest in Teilen gewaltbefürwortende Einstellung sowie ein hohes Mobilisierungspotenzial“ hindeuten, Bundesregierung, 2024.

zu rechtsextremistischen Akteur*innen aufweisen. Obwohl die Gefährdungsbewertung auf den Zusammenhang der Mobilisierung im Kontext von (Anti-)CSD-Versammlungen verweist und insbesondere Hasskriminalität mit queerfeindlichen Bezügen adressiert. Schlussmeldungen aus anderen Versammlungen mit queeren/queerfeministischen Themen weisen Straftaten u.a. in Form von körperlichen Übergriffen aus dem Umfeld der anmeldenden Akteur*innen beziehungsweise deren rechtsextremistischen Organisationen, die Sicherstellung eines Zahnschutzes, Lederhandschuhe und Sturmmasken aus,⁴⁹⁸ die jedoch zu der Bewertung führen, dass „körperliche Auseinandersetzungen [in Versammlungen] aus der rechten Szene heraus nicht gezielt gesucht“ worden seien. Offensichtliche Widersprüchlichkeiten, die sich aus den Angaben der anzeigenden Person ergeben, finden keinen Eingang. Auch auf das Erstarken rechtsextremer Strukturen in Berlin wird kein Bezug genommen, ebenso wenig wie auf vergleichbare Versammlungen außerhalb von Berlins.⁴⁹⁹ Mellea und Düker haben im November 2024 zentrale Befunde zu rechtsextremen Übergriffen im Zuge von (Anti-)CSD-Protesten umfassend analysiert und dabei auch auf die auf die betreffenden Gruppierungen Bezug genommen.⁵⁰⁰ Ein Versammlung in Berlin aus dem personengleichen Spektrum findet keine Erwähnung. Im Rahmen der Gefährdungsbewertungen fallen ebenfalls strukturelle Unterschiede auf: Die Bewertung des Gegenprotestes weist einen deutlich längeren Umfang auf und verweist auf die konkreten mobilisierenden Social Media Kanäle, während ein gleichartiges Vorgehen bei der Ausgangsversammlung ausbleibt. Die beschriebene Praxis könnte auf ein strukturelles Ungleichgewicht beziehungsweise eine asymmetrische Bewertungspraxis hinweisen, die sich als Bias in der Risikowahrnehmung auswirken könnte und wiederum polizeiliches Handeln selektiv beeinflussen könnte.

Eine Thematisierung der Inhalte der Gefährdungsbewertung im Rahmen des Kooperationsgesprächs findet ebenfalls nicht statt. Dies liegt einerseits in den Prozessabläufen begründet, weil in einer Vielzahl der Fälle die Gefährdungsbewertungen erst nach dem Kooperationsgespräch übermittelt werden, zum Teil spielen jedoch auch einsatztaktische Erwägungen eine Rolle. Vor diesem Hintergrund lässt sich Handlungsbedarf zur Professionalisierung der Gefährdungsbewertungen ableiten.

Reproduktion der Wissensbestände im Rahmen des Prozesses

Obwohl die durch das LKA erstellten Gefährdungsbewertungen in erster Linie der vertieften Einschätzung eine Versammlung durch die jeweilige polizeiliche Einsatzleitung beziehungsweise der konkreten Einsatzvorbereitung und -durchführung dienen, konnte festgestellt werden, dass sich Teile von Gefährdungsbewertungen auch in der durch die Versammlungsbehörde erstellten Gefahrenprognose und so-

⁴⁹⁸ Verfahrensakte_l.

⁴⁹⁹ Verfahrensakte_h.

⁵⁰⁰ Mellea & Düker, 2024.

mit auch in versammlungsbehördlichen Entscheidungen und Bescheiden wiederfinden.⁵⁰¹ Dies ist vor dem Hintergrund problematisch, dass die Gefährdungsbewertung als solche primär potenziell von einer Versammlung ausgehende Gefahren behandelt, ohne eine versammlungsrechtliche Abwägung vorzunehmen. Die undifferenzierte Übernahme der zugrunde gelegten Kategorien kann, wenn sie übermäßiges Gewicht erlangt, potenziell zu Verzerrungen der Gefährdungsbewertung führen. Besonders problematisch ist dies, wenn die Gefährdungsbewertung darüber hinaus (rassistische) Stereotypisierungen enthält, die durch die Übernahme von Wortbausteinen in die versammlungsbehördliche Gefahrenprognose und Rechtsprechung, wie es im Rahmen palästinasolidarischer Proteste nachgezeichnet werden konnte,⁵⁰² die öffentliche Wahrnehmung von Protesten beeinflusst und diese delegitimiert.

Zwischenfazit:

Auch wenn der Prozess der Gefährdungsbewertung nur bedingt auf die rechtlichen Regelungen des VersFG BE zurückzuführen ist, lassen sich doch in diesem Zusammenhang Praktiken feststellen, welche maßgeblichen Einfluss auf Maßnahmen im Versammlungskontexten haben. Den Gefährdungsbewertungen werden teilweise Informationen zugrunde gelegt, die von der Polizei selbst (re-)produziert werden und keinen (wissenschaftlichen) Qualitätsstandards entsprechen. Das wird der gebotenen versammlungsrechtlichen Differenzierung nicht gerecht. Es besteht daher die Gefahr einer voreiligen Einstufung einer Versammlungslage als gefährlich.

Restriktive Entwicklungstendenzen und in dubio pro Sicherheit und Einsatztaktik

Die empirischen Befunde deuten darauf hin, dass im Rahmen versammlungsfreiheitsbeschränkender Maßnahmen seitens der Polizei sehr sicherheitsbetont argumentiert wird und dabei das Kriterium der Freiheitsermöglichung tendenziell in den Hintergrund tritt. In den Interviews wird immer wieder der Charakter des Versammlungsfreiheitsgesetzes als „Gefahrenabwehrrecht“⁵⁰³ betont, wobei das Ziel dominiert, dass Versammlungen einen „störungsfreien“ Ablauf haben sollen. Außerdem wird immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass die Versammlungsfreiheit eingeschränkt werden kann:

„Bei vielen Leuten herrscht die Meinung, sie haben nun hier eine Versammlung angezeigt, diese ist ihnen auch bestätigt worden, in Anführungsstrichen, und nun haben sie hier alle Rechte dieser Welt. Da muss man als Polizeiführer vor Ort oder generell auch einmal etwas einwirken und sagen, dass sie gewiss das Recht haben, aber auch andere [Personen] Rechte haben, und auch diese dürfen nicht großartig eingeschränkt wer-

⁵⁰¹ Im Rahmen der Hospitation konnte Einsicht in eine Akte genommen werden, bei der die Reproduktion aufgefallen ist. In einer möglicherweise relevanten Fallakte fehlt die Gefährdungsbewertung.

⁵⁰² Amnesty International, 2023.

⁵⁰³ Interview_Behördliche Perspektive_f: 68.

*den. Bei vielen hat man häufig den Eindruck, dass das Hinweisblatt, welches immer mit ausgegeben wird, nicht weiter zur Kenntnis genommen wird. Aber zumindest geben wir sie mit, und sie sind durch die Leute zur Kenntnis zu nehmen.*⁵⁰⁴

Gerade in Fällen, in denen Informationsdefizite vorliegen, die auch nicht in Kooperationsgesprächen kompensiert werden können, besteht dann die Gefahr, dass Einsätze restriktiver geplant werden. Dies steht auch in einem Spannungsfeld zum Kooperationsgebot:

*„Wenn ich nichts über Ihre Stärke, über Ihre Absichten weiß, dann müssen Sie in Kauf nehmen, dass ich Ihnen nicht entgegenkommen kann. Das heißt, ich werde auf den GAU planen und zum Beispiel sagen: ‚Okay, der kriegt nur eine große, übersichtliche Wegstrecke.‘ Ich weiß, Sie wollen von A nach B oder melden dies und jenes an und ich sage: ‚Durch das Ding hier, Gendarmenmarkt oder die Puppenstube genannt, durch die Sträßchen da, klein und fein, gehe ich nicht durch.‘ Ich weiß nicht, was sie vorhaben. Wenn sie da drin sind, kann ich sie nicht mehr stoppen, kann ich nicht eingreifen. Ich werde mit ihnen außen herum gehen. Nicht als Strafe, sondern weil ich kein Bild habe. Ich muss mein Lagebild einsetzen und kann Wünsche oder individuelle Betrachtungen nicht einfließen lassen.*⁵⁰⁵

Lautstärkeregelungen

Ein Beispiel, an dem sich restriktive Tendenzen eindrücklich veranschaulichen lassen, sind die Beschränkungen der Lautstärke, die im Rahmen der Interviews immer wieder angeführt wurden:

*„Der Klassiker ist auch die Lautstärke. Es heißt dann, es seien mehr als 50 Personen, wir dürften auch Lautsprecher einsetzen, aber nur so laut, dass wir alle erreichen. Das ist eine öffentliche Kundgebung. Wir wollen die Öffentlichkeit erreichen, nicht nur die Leute, die bei der Kundgebung sind. Die Leute bei der Kundgebung wollen für Außenstehende ihre Meinung äußern. Hier merkt man auch, dass über so unsinnige Regularien eigentlich die Einschränkungen stattfinden.*⁵⁰⁶

Beschränkungsbescheide, die Regelungen zur Lautstärke und zur Ausrichtung der Lautsprecher enthalten, argumentieren vielfach damit, dass eine starke Beschallung auch die negative Versammlungsfreiheit betreffe, also umstehenden Personen nicht zumutbar sei, sich den versamlungsbezogenen Inhalten auszusetzen.⁵⁰⁷ Beschränkungsbescheide, die sich auf die Regelung der Lautstärke beziehen, verweisen teilweise darauf, dass die Lautstärke so zu wählen ist, dass nur die eigene Versammlung

⁵⁰⁴ Interview_Behördliche Perspektive_k: 7.

⁵⁰⁵ Interview_Behördliche Perspektive_h: 47.

⁵⁰⁶ Interview_Versammlungsperspektive_c: 17.

⁵⁰⁷ Verfahrensakte_i; Verfahrensakte_r; Verfahrensakte_s.

beschallt wird. Die Einwirkung auf Meinungsbildungsprozess setzt zwingend voraus, dass die Inhalte der Versammlung auch außerhalb der Protestgruppierung überhaupt wahrnehmbar sind, um das Anliegen in die Öffentlichkeit zu tragen. Allerdings werden die Vorgaben in der Praxis meist so umgesetzt, dass die Beschallung nur für die Versammlung möglich ist. Dieser Vorgang konnte auch im Rahmen der Beobachtungen wahrgenommen werden, in dem die Versammlungsanzeigenden im Kooperationsgespräch hierauf hingewiesen worden sind.⁵⁰⁸

Beschränkungen bezüglich verwendeter Sprachen

Ein weiteres Beispiel, das in diesem Zusammenhang zu betrachten ist, betrifft Beschränkungen der bei Versammlungen verwendeten Sprachen. Im Kontext von palästinensolidarischen Versammlungen und von Versammlungen zum Krieg in der Ukraine bildet sich derzeit eine Beschränkungspraxis dahingehend heraus, Redebeiträge und Parolen nur in deutscher und englischer Sprache auszurufen, also eine Sprachverbotspraxis.

Auch eine durch das VG Berlin ergangene Entscheidung zu Beschränkungen der Sprache in den Kontexten muss in diesem Lichte betrachtet werden: Die Polizei Berlin erließ als Beschränkung ein „Fremdsprachenverbot“ dahingehend, dass Rede- und Musikbeiträge ausschließlich in deutscher und englischer Sprache getätigt werden dürfen und begründete dies mit einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gemäß § 14 Abs. 1 VersFG BE, vor dem Hintergrund, dass es in jüngster Vergangenheit immer wieder zu strafrechtlich relevante Äußerungen in arabischer Sprache gekommen sei. Das VG Berlin begründet die Verhältnismäßigkeit des Sprachenverbots hinsichtlich der Meinungsfreiheit damit,

„dass der Anreiz für ein z.B. nach §§ 86a Abs. 1 Nr. 1, 86 Abs. 2 StGB strafbares Verhalten sinkt, da dieses deutlich einfacher festgestellt werden kann, wenn die Verpflichtung zur Äußerung in – für die anwesende Polizei in der Regel ohne Weiteres verständlicher – deutscher oder englischer Sprache besteht.“⁵⁰⁹

Die Argumentationslogik des VG Berlin stellt faktisch auf die Erleichterung der polizeilichen Arbeit ab. Grundsätzlich stellt solch ein Verbot, neben der Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit, auch eine Benachteiligung aufgrund der Sprache dar, die nicht nur nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, sondern auch nach § 2 LADG Berlin untersagt ist und damit rechtfertigungsbedürftig ist. Eine entsprechende Beschränkungspraxis hat zur Folge, dass insbesondere marginalisierte Bevölkerungsgruppen, die die deutsche Sprache nicht oder nicht fließend beherrschen, benachteiligt werden. Die Regelung zu den Sprachverboten ist außerdem vor dem Hintergrund sehr kritisch zu betrachten, dass Sprache Ausdruck von Kunst und Kultur sowie der

⁵⁰⁸ Beobachtungsprotokoll_h.

⁵⁰⁹ VG Berlin, Beschluss vom 08. Februar 2025 - 1 L 47/25 (der Volltext liegt noch nicht vor), zitiert nach Nalík, 2025.

freien Entfaltung der Persönlichkeit im Sinne einer Identität ist. Äußerst problematisch an Sprachbeschränkungen ist darüber hinaus, dass ein Verstoß gegen die Beschränkung bereits dann vorliegt, wenn Inhalte, unabhängig von ihrer strafrechtlichen Relevanz in einer anderen Sprache verbreitet werden. Damit stellt das Benutzen der verbotenen Sprache als solches einen Grund für eine Auflösung im Sinne des § 14 VersFG dar. Problematisch hierbei ist, dass die entsprechende Fremdsprache damit mit Gefährlichkeit assoziiert wird und das Benutzen der Sprache als solches kriminalisiert wird.

Das Urteil sah im vorliegenden Fall die Benachteiligung als gerechtfertigt an. Dennoch muss ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, was solche Ungleichbehandlungen für faktische Folgen für Betroffene haben können. Der Bedarf für Sprachmittlungen kann sich häufig bereits im Vorfeld einer Versammlung abzeichnen und Zeit geben, Dolmetscher*innen oder sprachkundige Polizeibeamt*innen anzufordern. Die Erleichterung der Polizeiarbeit allein darf in einer pluralistischen Demokratie kein ausreichendes Argument für den Eingriff in Versammlungs- und Meinungsfreiheit oder Gleichheitsgrundsätze sein. Befragte aus der Polizei berichten jedoch darüber, dass ihnen nicht genügend Dolmetscher*innen zur Verfügung stehen.⁵¹⁰ Die Frage einer entsprechenden Beschränkung wurde im Rahmen der Interviews mehrfach thematisiert, sowohl seitens Vertreter*innen der Polizei als auch von anderen Akteur*innen:

„Das gibt es und meine große Erfahrung ist, dass die Versammlungsbehörde sich teilweise weigert, bestimmte Beschränkungen zu machen. Sie sagen, sie sähen keine Rechtsgrundlage. Ich meine beispielsweise ein Verbot, Slogans in anderer als deutscher oder englischer Sprache zu rufen. Wenn ich die Versammlungsbehörde darauf anspreche, sagt sie mir: 'Herr/Frau X, ich weiß nicht, wo die Rechtsgrundlage dafür herkommen soll. Wir haben damit nichts zu tun. Die Polizeiführer vor Ort machen es, weil sie Angst haben, da könnte etwas Strafbares gerufen werden. Dann machen sie eine nachträgliche Beschränkung'.“⁵¹¹

Bemerkenswert erscheint hierbei, dass der konkrete Fall zu Sprachverboten in der Form in der behördlichen Praxis selbst als rechtswidrig wahrgenommen wurde, aber sich mittlerweile andere Handlungsroutinen durchgesetzt haben. Dies suggeriert auch die Verfahrensaktenanalyse: bei einer Versammlung, die den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine zum Gegenstand hatte, erließ die einsatzführende Person die Verfügung mit dem Inhalt, keine Redebeiträge in ukrainischer Sprache zu halten. Der versammlungsleitenden Person wurde mitgeteilt, dass „aufgrund der Kurzfristigkeit kein Dolmetscher [...] herangezogen werden“ könne. Diese Begründung ist vor dem Hintergrund problematisch, dass die Beschränkung im Sinne der Sprachregelung an eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit i.S.d. § 14 Abs. 1 VersFG BE anknüpfen muss. Nachdem die rechtliche Vertretung um eine

⁵¹⁰ Interview_Behördliche Perspektive_d: 42.

⁵¹¹ Interview_Rechtliche Perspektive_g: 40.

schriftliche Bestätigung sowie um Akteneinsichtnahme bat, folgte eine Kommunikation zwischen der einsatzleitenden Dienststelle und der Versammlungsbehörde in Form eines Telefonates sowie einer E-Mail. Der Inhalt des Telefonats kann nicht rekonstruiert werden, weil ein entsprechender Vermerk fehlt. Gegenstand der E-Mail ist jedoch eine „vorsorgliche“ rechtliche Einschätzung dahingehend, dass sich die Begründung nicht nur auf die kurze Anzeigefrist sowie die Nichtverfügbarkeit einer dolmetschenden Person beziehen sollte, sondern „ebenfalls die sich daraus ergebende unmittelbare Gefahr für die öS [öffentliche Sicherheit] beinhalten muss (zum Beispiel Begehung von Straftaten [...])“. Im Nachgang erfolgte eine Entschuldigung, die u.a. ausführte, dass die Versammlung kurzfristig angezeigt wurde, keine Sprachmittler*innen zur Verfügung standen, eine hohe emotionale Stimmung zu befürchten war und die einsatzleitende Person fälschlicherweise davon ausging, dass die Absprache der Redebeiträge der zu verwendenden Sprachen Deutsch und Englisch einvernehmlich erfolgte. Aus den Aspekten habe sich ein Spannungsfeld ergeben, das sich auch darauf bezog, Redebeiträge im Bedarfsfall auf strafrechtlich relevante Sachverhalte prüfen zu können.⁵¹²

Die Argumentationslinie, die seitens der Polizei bemüht wird, scheint hierbei wesentlich davon geprägt, dass emotionale Ausdrucksformen und sprachliche Vielfalt potenziell als Gefahr oder Vorfeld strafbarer Handlungen gerahmt werden. Dabei lässt sich eine problematische Verschiebung erkennen: Anstatt konkrete strafbare Inhalte sowie Anknüpfungstatsachen, aus denen sich die konkrete Gefahr ergibt, zu benennen, wird bereits die Möglichkeit emotional aufgeladener Beiträge oder der fehlenden Kontrolle über den Inhalt fremdsprachlicher Reden als Risikofaktor gedeutet – ein Deutungsmuster, das einer Kriminalisierung von Emotionen und Unsicherheiten gleichkommt. Die Erwartung einer „hohen emotionalen Stimmung“ bildete den Anlass für die Beschränkung. Diese Argumentation verkennt jedoch, dass Emotionen – insbesondere bei politischem Protest – nicht nur zulässig, sondern grundrechtlich geschützte Ausdrucksformen sind. Die Verknüpfung von Emotionalität mit Kontrollverlust oder Gewaltbereitschaft pathologisiert affektive Artikulation und stellt sie unter einen Generalverdacht. Die Begründung, Beiträge auf Ukrainisch zu untersagen, weil keine Dolmetschenden verfügbar waren, wird nachträglich mit einer suggerierten Gefahr verknüpft – etwa der Begehung von Straftaten, die mangels Sprachverständnis nicht erkannt werden könnten. Damit wird sprachliche Verständigung nicht als Gestaltungsfrage, sondern als Sicherheitsproblem gerahmt. Das öffnet eine Tür zu pauschalen Sprachverböten und stellt Menschen mit Migrations- oder Fluchterfahrung unter einen latenten Verdacht. Die Entschuldigung reproduziert eine Logik, die Emotionen und Nicht-Deutschsprachigkeit als Risiken behandelt, anstatt sie als legitime Bestandteile demokratischer Versammlungskultur anzuerkennen. Dies verweist auf ein tiefer liegendes Problem im Protest Policing: die Tendenz, Unsicherheiten nicht rechtsstaatlich einzuhegen, sondern

⁵¹² Verfahrensakte_f.

durch präventive Einschränkungen zu neutralisieren – auch wenn dies zu Grundrechtseingriffen ohne tragfähige rechtliche Grundlage führt. Damit geraten nicht nur einzelne Maßnahmen, sondern auch die dahinterstehenden Routinen und Deutungsmuster in den Fokus einer grundrechtsbasierten Kritik. Im Ergebnis dürften Beschränkungen der bei Versammlungen verwendeten Sprachen nicht mit Art. 8 GG vereinbar sein und einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.

Einsatztaktische Erwägungen und Tendenzen in der Rechtsprechung

Ein weiterer Aspekt bezieht sich auf einsatztaktische Erwägungsgründe. Wie bereits dargestellt regen die einsatzführenden Dienststellen konkrete Maßnahmen zu Verboten oder Beschränkungen an. Im Rahmen der Interviews entstand hierbei teilweise der Eindruck, dass sich einsatztaktische Erwägungen gegenüber rechtlichen Rahmenbedingungen durchsetzen, indem Beschränkungen

„immer in Absprache mit den einsatzführenden Dienststellen [erfolgen]. Man muss da auch immer bedenken, wie gehen sie ran, was haben sie für ein Kräftegerüst. Dementsprechend überlegen sie sich manchmal auch Maßnahmen, wenn ich diese in der Beschränkung drin habe, dann muss ich sie auch in irgendeiner Art und Weise umsetzen. Wenn ich dafür das Kräftegerüst nicht habe, dann ergibt vielleicht die Beschränkung auch keinen Sinn.“⁵¹³

Auch bei der Analyse der Rechtsprechung zu Versammlungsverboten deutet sich eine Verschiebung der Argumentationslinien an – von einer grundrechtszentrierten Betrachtung zu einer sicherheitsorientierten Argumentation. Eine zeitliche Zäsur stellt hierbei die Covid-19-Pandemie dar.⁵¹⁴ In diesem Kontext zeigt sich, dass bis zur Pandemie Versammlungsverbote in vielen Fällen durch die Gerichte aufgehoben wurden, während seit der Einführung der Infektionsschutzmaßnahmen viele Verbote aufrecht erhalten blieben, oft mit der Begründung mildere Mittel seien nicht sichtbar. Während vor der Pandemie ebenfalls auf die individuelle Gefahrenprognose Bezug genommen wurde, setzte sich während der Pandemie eine pauschalere Betrachtungsweise durch, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weiterhin zentral blieb. Nach der Pandemie blieb die Tendenz bestehen, Verbotsv Verfügungen mit einer generalisierten Gefahrenprognose zu rechtfertigen. Während vor 2021 Gerichte oft Versammlungsverbote aufhoben und stattdessen Auflagen bevorzugten, haben Verbotssbescheide seither in der Regel Bestand.

Auch für Berlin deutet sich die Tendenz an, dass das Verwaltungsgericht n im Zeitverlauf zunehmend pro Sicherheit argumentiert und den Behörden größere Spielräume bei der Gefahrenprognose gewährt. Während früher die Versammlungsfreiheit nur bei konkreten und belegbaren Gefahren eingeschränkt wurde, genügen in der Tendenz zunehmend Vorfälle bei ähnlichen Versammlungen auch weit in der

⁵¹³ Interview_Behördliche Perspektive_k: 73.

⁵¹⁴ Arzt, 2024.

Vergangenheit und eine vage daraus abgeleitete Möglichkeit von Verstößen als Begründung für ein Verbot. Dies kann eine nachhaltige Verschiebung im Gleichgewicht zwischen Versammlungsfreiheit und Sicherheitsinteressen markieren und ist mit den o.g., in der Rechtsprechung des BVerfG Grundsätzen nicht vereinbar.

Eine ähnliche Entwicklungstendenz zeigt sich auch im Rahmen der Entwicklung von Beschränkungen. Bei der Betrachtung der Rechtsprechung im Zeitverlauf offenbart sich in der Tendenz eine geringere Bereitschaft des Verwaltungsgerichts, Beschränkungen zugunsten der Versammlungsfreiheit zu lockern. Das heißt, dass den Behörden ein größerer Spielraum eingeräumt wird, präventive Einschränkungen zu rechtfertigen, was mit der seit den 1980er Jahren etablierten Rechtsprechung des BVerfG nicht vereinbar ist.

Zwischenfazit:

Die empirischen Befunde deuten auf eine zunehmend restriktive Umsetzung des Versammlungsrechts hin, die sich sowohl in polizeilichen Praktiken als auch in der Rechtsprechung manifestiert. Der grundrechtliche Anspruch auf Ermöglichung von Versammlungen tritt dabei tendenziell hinter einsatztaktischen und sicherheitsorientierten Erwägungen zurück. Dies deutet auf eine strukturelle Verschiebung im Protest Policing hin, bei der Unsicherheit, Affektivität und Nichtkonformität nicht als integraler Bestandteil demokratischer Praxis, sondern zunehmend als Risiko gelesen werden. Hierin kann sich eine Tendenz zur Normalisierung von präventiv-restriktiven Maßnahmen offenbaren. Menschenrechtsorganisationen kritisieren ein zunehmend repressiveres Vorgehen gegenüber Versammlungen.⁵¹⁵ Auch wurde das Vorgehen deutscher Sicherheitsbehörden in Versammlungskontexten in der jüngsten Vergangenheit von mehreren internationalen Institutionen, darunter dem Europarat und den Vereinten Nationen, gerügt.⁵¹⁶

Inhaltskontrolle von Transparenten

Ein kontroverses Thema, welches im Rahmen unserer empirischen Forschung häufig angesprochen wurde, bezog sich auf Kontrollen von Transparentinhalten, die als Meinungsäußerungen zu qualifizieren sind. Diese findet meist vor Beginn der Versammlung statt, indem Transparente „auf strafbare Inhalte“ überprüft und gegebenenfalls Inhalte notiert werden.⁵¹⁷ Eine teilnehmende Person beschreibt den Prozess und das sich daraus ergebende Spannungsfeld folgendermaßen:

„Beispielsweise versuchen Polizeikräfte immer wieder, Transparente vorzukontrollieren. Ich sehe dafür weder im Versammlungsfreiheitsgesetz noch im ASOG eine Grundlage. Denn es sind Mittel der öffentlichen Meinungskundgabe, die erst in dem Moment, wo sie öffentlich präsentiert

⁵¹⁵ Amnesty International, 2024.

⁵¹⁶ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2025; ZEIT ONLINE, 2024.

⁵¹⁷ Interview_Rechtliche Perspektive_g: 83.

werden, rechtlich relevant sind. Für mich ist die Vorkontrolle eines Transparentes vergleichbar damit, dass die Polizei anfängt, Zeitungen durchzulesen, bevor sie ausgeliefert werden. Das ist seit Jahren ein großes Problem. Es gibt kaum Polizeiführungen, die sich dem annehmen. Es wird eher so argumentiert: ‚Wenn es gezeigt würde und es Probleme gäbe, müssten wir eingreifen.‘ Ich sage: ‚Ja, das müssten Sie. Das ist auch Ihr Job. Ich bin nicht hier, um der Polizei das Leben einfacher zu machen. Wenn es so wäre, müssten Sie es tun und zwar in Kooperation mit mir. Dann findet sich ein Weg.‘ Teilweise wird auch versucht, die Vorkontrollen über Gefahrenabwehr zu argumentieren.“⁵¹⁸

Diese Praxis scheint verbreitet zu sein, besonders bei antifaschistischen und palästinasolidarischen Versammlungen.⁵¹⁹ Laut Aussagen von versammlungsleitenden Interviewpartner*innen wurden neben der Kontrolle von Transparenten auch Durchsuchungen von Fahrzeugen durchgeführt, die im Versammlungsgeschehen zum Einsatz kommen:

„Das findet relativ regelmäßig statt, vor allem, dass sie sagen, sie wollen in die Fahrzeuge hineinschauen und sich die Transparente einmal zeigen lassen. Da denkt man sich auch, wenn ich nicht wirklich weiß, das ist hier der Typ, den haben wir schon zehnmal erwischt mit dem absolut verbotenen Spruch, dann weiß ich ehrlich gesagt nicht, wo der Anlass herkommen soll. Es ist doch auch so, sobald das dann ausgerollt ist, habe ich doch die Straftat. Dann können sie doch etwas machen. Ich weiß immer nicht so genau, worauf sie das stützen, dass sie schon im Vorhinein die Leute kontrollieren.“⁵²⁰

Während solche Inhaltskontrollen von Transparenten teilweise auf einen möglichen Verstoß gegen Beschränkungen nach § 14 Abs. 1 VersFG BE verweisen, gibt es hierzu auch deutliche Kritik, da Beschränkungen in diesem Kontext häufig Straftatbestände aufgreifen:

„Es geht um den Verstoß gegen Auflagen, wenn in den Auflagen steht, dass bestimmte Sachen nicht gesagt werden dürfen oder bestimmte Organisationen nicht werbend unterstützt werden dürfen. Das ergibt sich meist aus dem Strafrecht. Das ist insofern nur eine Wiederholung und keine echte Beschränkung. Mit dieser Vorprognose, dass es zu solchen Verstößen kommen dürfte, werden die Plakate angeschaut.“⁵²¹

Problematisch ist ebenfalls, dass die entsprechenden Meinungsäußerungen, auf die sich die Kontrollen beziehen, als bestimmte beziehungsweise explizite Beschränkung im Beschränkungsbescheid aufgeführt werden müssen. Dies scheint jedoch

⁵¹⁸ Interview_Versammlungsperspektive_d: 62.

⁵¹⁹ Interview_Behördliche Perspektive_p: 104.

⁵²⁰ Interview_Rechtliche Perspektive_a: 74.

⁵²¹ Interview_Rechtliche Perspektive_g: 83.

oftmals nicht der Fall zu sein. Die polizeiliche Argumentationslinie weist in dem Zusammenhang kein Problembewusstsein auf. Aus ihrer Sicht handelt es sich um eine weniger intensive Maßnahme, die der Vermeidung einer Eskalation dient, da ein späteres Eingreifen schwieriger und konflikträchtiger sei. Besonders auf Seiten der Zivilgesellschaft wird die Praxis bemängelt, da Transparente aus ihrer Sicht ein zentrales Mittel der politischen Meinungsäußerung darstellen.⁵²²

Zwischenfazit:

Die polizeiliche Praxis in der Form anlassunabhängiger flächendeckender Kontrollen von Transparenten, dürfte sich als rechtswidrigen erweisen, weil keine konkreten Inhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Plakate oder Inhalte einen strafbaren Charakter aufweisen. Ein Rückschluss einer strafbaren Äußerung, der sich ausschließlich aus der thematischen Ausrichtung einer Versammlung ergibt, verbietet sich hierbei. Die Praxis verdeutlicht zudem, dass Versammlungen tendenziell unter dem Gesichtspunkt potenzieller Rechtsverstöße betrachtet werden, anstatt das Recht auf freie Meinungsäußerung konsequent zu respektieren.

Politische Steuerung und institutionelle Verschränkung in Versammlungskontexten

Das behördliche Handeln im Kontext von Versammlungen in Berlin wird auf drei Ebenen relevant: der operativen Ebene der Polizei, der Fachebene innerhalb der Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie die politische Leitung der Senatsverwaltung. Die Polizei Berlin ist für die unmittelbare Gefahrenabwehr und Einsatzdurchführung zuständig und ihr obliegt die operative Verantwortung in Versammlungskontexten. Die Fachebene übt die Fachaufsicht über die Polizei aus und wirkt an der strategischen Steuerung, der Bewertung sensibler Lagen und der Aufbereitung von Informationen für die Behördenleitung mit. Sie bildet eine Schnittstelle zwischen Polizei und Politik und ist zuständig für die konzeptionelle Weiterentwicklung polizeilichen Handelns, das Berichtswesen und die Mitwirkung an gesetzlichen und administrativen Regelungen. An der Spitze der Behördenstruktur steht die Senatorin für Inneres, die als Mitglied des Berliner Senats die politische Verantwortung für die Polizei trägt. Auch wenn eine direkte Einmischung in operative Einsatzentscheidungen rechtlich nicht vorgesehen ist, kann die Politik – etwa durch politische Bewertungen, öffentliche Stellungnahmen oder informelle Kommunikation mit der Fach- beziehungsweise operativen Ebene Einfluss auf die sicherheitspolitische Ausrichtung und Schwerpunktsetzung nehmen. Bei öffentlich kontroversen Versammlungslagen kann dies eine praktische Wirkung entfalten, die sich auf die Praxis polizeilicher Gefahreinschätzungen und Einsatzstrategien auswirkt. Da Berlin keine eigenständigen Kommunen hat, fallen landes- und kommunalpolitische Diskurse zusammen,⁵²³ was die politische Einflussaufnahme auf Einzelfälle erleichtern dürfte.

⁵²² Interview_Versammlungsperspektive_f: 67.

⁵²³ Hierzu näher Aden, 2025.

Ein Beispiel aus den Verfahrensakten veranschaulicht diesen Prozess am Beispiel einer auf operativer Ebene bereits im Rahmen des Kooperationsgesprächs „koooperierten“ Aufzugstrecke, die eine Zwischenkundgebung am u.a. am Axel-Springer-Haus vorsah. Drei Tage nach diesem Gespräch wurde die einsatzführende Dienststelle nach Rücksprache zwischen der „BehL und der L LPD“ (gemeint ist die Behördenleitung sowie die Leitung der LPD) angewiesen, einen neuen vorgegebenen Streckenvorschlag zu „koooperieren“. Laut Protokoll wurde „seitens der einsatzführenden Dienststelle aufgrund der Gefährdungslage“ diese neue Strecke vorgeschlagen, die u.a. den Ort der Zwischenkundgebung am Axel-Springer-Haus verlegen sollte. Genauere Informationen zu den erörterten Umständen enthält das Protokoll nicht. Ein abschließendes Einvernehmen zur Wahl des Ortes konnte nicht dokumentiert werden, da die Örtlichkeit eine besondere symbolische Bedeutung hatte. Die Strecke wurde letztlich auf Basis potenzieller Gefahren für Sachbeschädigungen und die Rolle als Reizobjekt über den Beschränkungsbescheid angepasst.⁵²⁴

Diese institutionelle Struktur bildet auch den Hintergrund für die empirisch feststellbaren Dynamiken politischer Einflussnahme. In der Interviewauswertung ergaben sich mehrfach Hinweise darauf, dass politische Empfehlungen, Erwartungshaltungen und nicht zuletzt öffentliche Bilder auf polizeiliche Entscheidungsprozesse einwirken – teils direkt, teils strukturell vermittelt.⁵²⁵ Einzelne Fälle aus einer früheren Legislaturperiode zeigen, dass politische Vorgaben in Ausnahmefällen Entscheidungen beeinflussten, die sich später als problematisch bzw. rechtswidrig erwiesen. Ein Interviewzitat verdeutlicht dies:

„Der Fall, auf den sie anspielen, ist ein prominenter Fall, wo man, vorsichtig formuliert, den Eindruck haben kann, dass die Fachebene ein bestimmtes Votum abgegeben hat, was sich auch in den Akten fand. Die Behördenleitung, genauer gesagt der damalige Innensenator, war damit nicht einverstanden und hat eine andere Entscheidung angeordnet. Das ist deswegen nicht nur Spekulation, weil sich der damalige Innensenator öffentlich entsprechend geäußert hat und wir die von Ihnen referierte Entscheidung getroffen haben. Da muss man die polizeiliche Aktenführung loben, weil man diesen Vermerk nicht nachträglich wieder entfernt hat und uns einen vollständigen Verwaltungsvorgang übersandt hat. Das ist ein Einzelfall. Ich habe nicht den Eindruck, dass das eine gängige Praxis ist. Das würde gegen alle Grundsätze ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns sprechen.“⁵²⁶

⁵²⁴ Verfahrensakte_e: das Wort „koooperiert“ war in der dazugehörigen E-Mail durchgestrichen. Das Prüfergebnis der Behördenleitung war nicht Bestandteil der Akte.

⁵²⁵ Interview_Behördliche Perspektive_g: 77

⁵²⁶ Interview_Behördliche Perspektive_j: 55.

Die Nachvollziehbarkeit dieses Eingriffs wurde erst durch eine vollständige Aktenführung möglich, was die Bedeutung von Aktenwahrheit und -vollständigkeit für die Kontrolle verwaltungsrechtlicher Entscheidungen unterstreicht.⁵²⁷

Interviewpartner*innen berichten zudem von einer strukturell verankerten und anerkannten Praxis:

„Jeder Polizeiführer würde lügen, wenn er sagt, es gibt keine politischen Empfehlungen, wie ich es nennen würde. Das ist so und gehört auch dazu. Es ist dann auch Aufgabe einer Abteilungsführung, damit umzugehen und das zu berücksichtigen.“⁵²⁸

Die politische Einflussnahme wird häufig unter dem Stichwort „Primat der Politik“ diskutiert. Dabei zeigt sich, dass das Zusammenspiel zwischen operativer Ebene, Fachebene und Politik nicht rein administrativ, sondern auch von politischen Leitlinien, Zuschreibungen und Erwartungshaltungen geprägt ist. Seitens polizeilicher Vertreter*innen wird vereinzelt eine Entwicklung geschildert, die eine Direktive der Politik unter Vernachlässigung der Fachebene beschreibt.⁵²⁹ Dies betrifft insbesondere hochsymbolische Lagen – etwa im Kontext von Klima-, Palästina- oder rechtsextremen Versammlungen –, in denen möglicherweise weniger objektive Gefahreinschätzungen als vielmehr politische Opportunitätsabwägungen die Entscheidungspraxis prägen können:

„Es wird sehr hineingeredet. Die Polizei als unabhängiger Schützer von Sicherheit und Ordnung, nein. [...] [D]as ist ein Schneeballsystem. [...] Das zieht sich durch jede politische Couleur hindurch. [...] Das ist nichts versammlungsspezifisches, das ist eben eine starke Einflussnahme. Das nennt sich Primat der Politik. Das könnte man auch noch etwas in den Superlativ versetzen. Da wird schon arg hineingeredet. [...] Ich kann es nicht ändern. Ich meine, natürlich darf die Politik Richtlinien und so etwas vorgeben. Aber wir haben ganz allgemein eine Zeit, wo das Zusammenspiel von Richtlinienvorgabe und fachlich Machbarem verkümmert ist. Das können Sie an vielen Orten sehen. Es gibt zum Beispiel beachtliche Aufsätze über den Standard im Gesetzgebungsverfahren. Da wird gesagt, die Politik mit ihrer Richtlinienvorgabe dominiert natürlich, die sagt: ‚Wo will ich hin?‘ Jetzt muss die Fachebene dazu kommen und muss auch gehört werden und sagen, was die Wechselwirkungen sind. Wenn das passiert, was geht, was geht nicht? Was können wir schon machen, was brauchen wir noch? Diesen zweiten Teil muss man sich vorstellen wie bei Ben Hur, wenn der mit den weißen Pferden des Scheichs spricht. [...] und sagt: ‚Du, Antares, bist der Langsamste, Du läufst auf der Innenbahn, du passt auf, dass die anderen nicht davonfliegen.‘ Das ist die Fachebene. Die wird zusehends ausgeblendet. Egal, ob Bund oder Land. Es gibt nur noch diese Wünsche und ideologischen Dinge. Da kann man nehmen, was man will. Ob man

⁵²⁷ Verfahrensakte_h; Verfahrensakte_e; Verfahrensakte_f.

⁵²⁸ Interview_Behördliche Perspektive_g: 77.

⁵²⁹ Interview_Behördliche Perspektive_h: 100.

jetzt dieses Heizungsgesetz nimmt oder dieses VersFG, da ist nicht mehr viel Fachebene dabei. Da hat man eine Vorstellung und das wird durchgedroschen und gemacht. Das ist der allgemeine Stil heutzutage. Ich halte den für nicht gut. Aber es ist das Wesen einer Demokratie, dass wir als weisungsgebundene Polizei an einer oberen Behörde sitzen. Die wiederum ist natürlich politisch legitimiert. Das muss man sehen.“⁵³⁰

Nicht zuletzt zeigt sich, dass die Gewichtung politischer Signalwirkungen gegenüber rechtstaatlichen Prinzipien mitunter in Schiefelage gerät – etwa bei der selektiven Anwendung von Teilnahmeuntersagungen gegenüber politisch missliebigen Gruppen, wie im Kontext palästinensischer Versammlungen berichtet wurde. Eine befragte Person stellte die Beschränkung in den größeren Kontext der Ursachen von Gewaltdynamiken, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Ja, weil das anhand welcher Kriterien geschieht? Ich nenne ein konkretes Beispiel. Aktuell ist man durch die Nahost-Thematik und die wöchentlich stattfindenden Palästinenserversammlungen politisch genervt, so will ich es bezeichnen. [...] Man erträgt es schlecht, dass die Palästinenser jede Woche ‚From the River to the Sea‘ rufen und ihr Existenzrecht ausrufen. Wir als Deutschland haben eine besondere Verantwortung, das ist alles in Ordnung. Ich glaube und dafür bin ich von Beginn an eingetreten [...] [i]ch bin der Letzte, der die Verständigung verbieten will. Ich weiß nicht, das kann nicht sein, wir sind hier in einem Rechtsstaat. Es kann nicht sein, dass ich eine Versammlung mit 300 oder 700 Teilnehmern verbiete, weil das ist für mich ein Offenbarungseid eines Rechtsstaates. Da kann mir niemand sagen, dass er nicht mit 300 oder 700 Teilnehmern klarkommt, das werden wir als Polizei leisten können. Dann sollen sie ihre Straftaten begehen, dann können wir agieren und machen und tun, aber nicht per se, weil es politisch besser aussieht. [...] Dann findet man eine Teilnahmeuntersagung für denjenigen, der häufig ‚From the River to the Sea‘ gerufen hat oder in der Folge, weil eventuell die Freiheit beschränkt wird. Dann gibt es Widerstandshandlungen oder Körperverletzungsdelikte, das ist der Aufhänger, es ist nicht mehr der Grundsachverhalt. Das ist das, was sich daran entspinnt. Wenn man die Qualität dieser Delikte nimmt und sagt, es gibt eine Teilnahmeuntersagung. Kurioserweise habe ich für [Nennung Protestereignis] niemanden gefunden, der mich gefragt hat, ob wir da eine Teilnahmeuntersagung prüfen wollen. Daran nehmen Leute teil, die seit Jahren eine Liste von schweren Landfriedensbrüchen, Körperverletzungen und Widerstandshandlungen haben. Es ist niemand auf diese Idee gekommen und deswegen finde ich das willkürlich. Ich bräuchte dieses Instrument nicht.“⁵³¹

Dieses Zitat macht deutlich, dass politisch motivierte Bitten zur Prüfung von bestimmten Maßnahmen im Umgang mit Versammlungen durchaus existieren.

⁵³⁰ Ebd.

⁵³¹ Interview_Behördliche Perspektive_i: 18.

Aus der anwaltlichen Perspektive werden derartige Einflussnahmen auf die Polizei ebenfalls bestätigt:

*„Leitende Beamte sagen mir, sie stünden unter Druck oder sie seien in der Beobachtung. Ich weiß nicht, wer sie beobachtet, ob es [die Polizeipräsidentin] ist oder die Karriereplanung von Herrn*Frau [X], die er*sie ohne Zweifel hat. Ich weiß nicht, ob das der regierende Bürgermeister ist, der vor der CDU verkünden will, dass er rigoros durchgegriffen habe. Das ist mir nicht klar, aber das Beamtenrecht gibt weder das eine noch das andere her.“⁵³²*

Noch häufiger wurde die politische Dimension öffentlichkeitswirksamer Bilder und deren Framing durch politische Entscheidungsträger*innen angesprochen, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Weil, wenn sich Klimaaktivisten vor dem Bundeskanzleramt auf dem Gehweg ankleben, dann haben wir, wenn wir die Gefahr betrachten, eigentlich polizeilich keine. Politisch mag das sehr wohl von Bedeutung sein. Da gibt es vielleicht auch noch viel treffendere Beispiele als dieses, aber da muss man sagen, diese politische Dimension spielt auch immer eine Rolle, nicht? Oder wenn zum Beispiel eine rechte Gruppierung, das ist vielleicht ein besseres Beispiel, in einem Regierungsviertel mit drei Mann demonstriert. Da würde man dann vielleicht schon sagen: ‚Okay, das lassen wir vielleicht dann doch keinen Abschnitt machen.‘ Auch, wenn das, was objektiv als Gefahrenpotenzial von der Situation ausgeht nicht besonders groß ist. Aber da muss man allein die Bilder, die da produziert werden, Kleinigkeiten, die dann relevant sein könnten, eine Aussage, ein Ausspruch, der nur in dem Kontext eine Relevanz entfaltet, den man kennen muss, mit einbeziehen. Und von uns erwartet man, dass wir diese Zusammenhänge kennen.“⁵³³

Dabei schildert der Interviewte keinen Fall der direkten Einflussnahme, sondern macht deutlich, wie die politische Dimension von Versammlungslagen Entscheidungsprozesse beeinflusst, weil politische Folgen und öffentliche Diskurse antizipiert werden.

Zwischenfazit:

In der Summe deuten die Ergebnisse unserer empirischen Forschung darauf hin, dass politische Einflussnahme – sei sie direkt oder strukturell vermittelt – ein relevantes Steuerungselement innerhalb der Berliner Versammlungspraxis darstellt. Während die institutionelle Ordnung auf eine klare Rollenverteilung zielt, zeigen die empirischen Befunde eine faktische Überlagerung durch politische Logiken, die sich besonders in sensiblen und medial wirksamen Versammlungslagen manifestiert.

⁵³² Interview_Rechtliche Perspektive_g: 15.

⁵³³ Interview_Behördliche Perspektive_l: 18.

Dies wirft jedoch die grundsätzliche Frage der Gleichbehandlung von Versammlungen auf. Wenn Versammlungen zu politisch heiklen Themen anders poliziert werden, wirkt sich dies auf die Chancengleichheit von Protestgruppierungen aus, sich in der Öffentlichkeit zu artikulieren. Die Polizei hat in solchen Fällen in einem schwierigen Spannungsfeld zwischen politischen Erwartungen und der rechtmäßigen Anwendung des Versammlungsrechts zu agieren.

Die praktische Umsetzung von Auflösungen durch die Polizei

Die Praxis der Auflösung von Versammlungen war ebenfalls Bestandteil der empirischen Untersuchungen. Vertreter*innen der Polizei konstatieren, dass die Auflösung einen Ausnahmecharakter aufweist. Sie betonen außerdem, dass die Auflösung einer Versammlung einen Moment darstellt, an dem Gewaltdynamiken eskalieren können. Deshalb werden Maßnahmen gegenüber einzelnen Personen oder Gruppierungen Maßnahmen gegenüber der gesamten Versammlung vorgezogen:

„Ansonsten finde ich die Auflösung das allerletzte Mittel, um mit einer Versammlung umzugehen. Ich kann mir kaum eine Situation vorstellen, in der das trägt. Wir als Polizei sind so aufgestellt, dass es möglich ist, beweissicher zu dokumentieren, einzelne beweissicher festzunehmen, der Bearbeitung zu überführen, ohne dass ich diese Versammlung in Gänze auflösen muss. [...] [einmal] habe ich diesen [...] Block herausgenommen, aber nicht den ganzen Aufzug deswegen aufgelöst, sondern diesen Teil herausgenommen. [...] Denken wir rein einsatztaktisch, wenn ich einen hochdynamischen, emotional geladenen, fast eskalierenden Aufzug auflöse, wird das nicht zur Beruhigung der Lage beitragen, sondern dann erst recht. Es ist es mir grundsätzlich lieber, ich weiß, wo sie sind, habe sie wenigstens halbwegs überschaubar an einer Stelle und habe sie soweit möglich unter Kontrolle. Deswegen ist dieses Auflösen ein Konstrukt, das ich mir fast nicht vorstellen kann. Das hat mit Blick auf diese Nahost-Thematik und mit diesem Rechtsgut, weil das in der Bedeutung so hochsteht, deutlich an Dynamik gewonnen.“⁵³⁴

In der Beendigungsphase von Versammlungen konnten wir Unsicherheiten bei der rechtmäßigen Anwendung der gesetzlichen Grundlagen beobachten. In einem Fall erklärte die versammlungsleitende Person die Versammlung für beendet. Die Versammlungsteilnehmenden verteilten sich auf dem Platz, an dem die Demonstration geendet hatte und hielten sich in vereinzelt kleineren Gruppen dort auf. Die Polizei wies per Durchsage darauf hin, dass die Teilnehmenden eine Pflicht hätten, sich unverzüglich zu entfernen.

Die ehemaligen Versammlungsteilnehmenden, die sich weiterhin auf dem Platz aufhielten, hatten nach ihrem beobachtbaren Empfinden nicht das Bewusstsein dafür, weiterhin Teil einer Versammlung zu sein, oder einen Platzverweis erhalten zu haben. Unbeachtet der undurchsichtigen rechtlichen Lage, und ungeachtet dessen, ob

⁵³⁴ Interview_Behördliche Perspektive_i.

die Ansammlung der Personen weiterhin durch die Versammlungsfreiheit geschützt war, hätten hier zumindest eine Auflösung oder eindeutigerer Platzverweise ausgesprochen werden können, vorausgesetzt, die Tatbestandsvoraussetzungen für diese versammlungs- beziehungsweise polizeirechtlichen Maßnahmen wären erfüllt gewesen. Das nicht vorhandene Problembewusstsein der sich auf dem öffentlichen Platz aufhaltenden Personen hätte auch durch Begründungen aktiviert werden können. Die Polizei setzte jedoch im Anschluss daran unmittelbaren Zwang in Form von Drücken und Schlägen ein, wodurch die anwesenden Personen teils mehrere hundert Meter weit in die anliegenden Seitenstraßen gedrängt wurden.⁵³⁵ Eine Androhung dieses Vorgehens erfolgte weder auf Basis einer zuvor bekanntgegebenen Auflösung noch auf der Bekanntgabe eines Platzverweises. Auch in einer weiteren Beobachtung konnten wir feststellen, wie gegen Ende eines Versammlungsgeschehens gezielt gegen Teilnehmende einer leitunglosen Versammlung vorgegangen wurde, ohne dass es im Vorhinein zu einer kommunizierten Auflösung kam.⁵³⁶ Die Versammlung fand in diesem Fall auf dem Vorplatz einer U-Bahn-Station statt, eine Gefährdung des Straßenverkehrs beziehungsweise andere Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung waren nicht ersichtlich. Daher fehlten die tatbestandlichen Voraussetzungen der polizeilichen Maßnahmen, die somit nach unserer Bewertung rechtswidrig waren.

Aufgrund unserer empirischen Erkenntnisse können wir keine Aussage darüber treffen, wie oft es zu solchen gravierenden rechtlichen Handlungsunsicherheiten im Kontext von Versammlungen kommt. Die geschilderten Fälle deuten jedoch darauf hin, dass die handelnden Einsatzkräfte nicht hinreichend darüber informiert waren, dass die Entfernungspflicht nach Ende einer Versammlung nur dann greift, wenn von verbleibenden ehemaligen Versammlungsteilnehmer*innen konkrete Gefahren ausgehen, die einen polizeirechtlichen Platzverweis rechtfertigen. Für ein sofortiges Entfernen nach der ordnungsgemäßen Beendigung einer Versammlung gibt es keine rechtliche Pflicht. Der Schutz der Versammlungsfreiheit erstreckt sich auch auf die Abstromphase nach der Beendigung einer Versammlung. Außerdem können sich hier jederzeit neue Spontanversammlungen bilden. Versammlungs- oder polizeirechtliche Maßnahmen sind auch in dieser Phase nur beim Vorliegen unmittelbarer beziehungsweise konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit rechtmäßig. Die derzeitige Formulierung des § 14 Abs. 6 VersFG BE gibt hier möglicherweise Anlass zu Missverständnissen und sollte daher klarstellend geändert werden. Weitere Forschung könnte speziell die Abstromphase in den Blick nehmen. Auf behördlicher Seite sollte eine verstärkte Sensibilität für diese Problematik geschaffen werden.

⁵³⁵ Beobachtungsprotokoll_f.

⁵³⁶ Ebd.

Zwischenfazit:

Die Beobachtungen verdeutlichen, dass Auflösungen von Versammlungen in Berlin nur selten und als letztes Mittel eingesetzt werden, um Eskalationen zu vermeiden. Gleichzeitig zeigen die Fallbeispiele, dass die rechtliche Handhabung insbesondere beim Einsatz unmittelbaren Zwangs und in der Abstromphase nach Beendigung einer Versammlung teilweise unklar ist. Technische Hilfsmittel werden nur begrenzt genutzt, wodurch Zwangsmaßnahmen teilweise unnötig intensiv ausfallen. Insgesamt weist dies auf einen Bedarf hin, Einsatzkräfte stärker für die korrekte Anwendung von Auflösungsmaßnahmen zu sensibilisieren und die rechtlichen Vorgaben klarer zu kommunizieren, um die Versammlungsfreiheit auch in der Abstromphase wirksam zu schützen.

Palästinasolidarischer Protest als exemplarisches Anwendungsfeld für repressive Entwicklungstendenzen im Umgang mit Versammlungen

Das Versammlungsgeschehen im Zeitraum der Evaluationsstudie war besonders stark durch Ereignisse im Gaza-Streifen und in Israel geprägt. Obwohl sich die Evaluation auf ein breites Feld von Protestthemen stützte, bildeten palästinasolidarische Proteste ein wiederkehrendes Themenfeld, welches in der Empirie, vor allem in den Interviews, immer wieder proaktiv von Forschungsteilnehmenden thematisiert wurde. Zwar hat sich das Protestgeschehen und die behördlichen Reaktionen damit im Laufe der Evaluation verändert, dennoch stellt der Umgang mit palästinasolidarischem Protest auch abgesehen von dem bloßen Umstand der zeitlichen Überschneidung mit der Evaluation eine (weitere) Zäsur im Umgang mit Versammlungsgeschehen in Berlin dar. Neben zahlreichen Auflösungen⁵³⁷ sowie Beschränkungen zu Redebeiträgen und Sprachen (s.o.) ist hier vor allem die umfangreiche Verbotspraxis zu nennen. Keine anderen Proteste waren in der jüngeren Vergangenheit so häufig von Versammlungsverboten betroffen wie palästinasolidarische Versammlungen, wie sich auch der Sichtung der Entscheidungen des VG Berlin ergibt.⁵³⁸ Die Verbotspraxis, insbesondere das Bestehen der Verbote auch nach gerichtlicher Prüfung hat auch die polizeiliche Praxis in Teilen überrascht:

„Mich wundert schon so ein Stück weit, dass so viel verboten worden ist. Auch erlaubt durch das Gericht, das war mal anders hier. Ich habe das Gefühl so ein bisschen ein anderer Wind weht da schon.“⁵³⁹

Neben den Verboten greifen die Behörden auf restriktive Beschränkungen zurück. So gebe es bestimmte Beschränkungen, die im Rahmen von palästinasolidarischen Protesten häufig angeordnet werden. Auch die Analyse der Verfahrensakten zu entsprechenden Versammlung zeigt, dass spezifische Beschränkungen regelmäßig erlassen werden. Es konnten allerdings keine empirischen Daten erhoben werden, wie

⁵³⁷ Arzt, 2025.

⁵³⁸ Siehe auch Abgeordnetenhaus, 2024.

⁵³⁹ Interview_Behördliche Perspektive_f: 128.

oft entsprechende Beschränkungen, erlassen werden. Die befragten Vertreter*innen der Polizei Berlin weisen zwar darauf hin, dass die Beschränkungen das Ziel verfolgen, diese Versammlungen keinem Verbot zuzuführen, gleichzeitig kann die Praxis auch so gewertet werden, dass den Versammlungen pauschal unterstellt wird, eine Grundtendenz zur Gewaltverherrlichung aufzuweisen:

„Es geht darum, keine Gegenstände zu verbrennen. [...] Die Werbung für verbotene Organisationen, Hamas et cetera ist verboten. Die nächste Beschränkung ist die Gewaltverherrlichung, das Gutheißen von Gewalttaten, die bestimmte Bevölkerungsgruppen diffamieren et cetera. [...] Es gibt immer die gleichen Standardbeschränkungen. Die umfassen ziemlich viel unterhalb der Strafbarkeit. Zum Beispiel Aufruf zu Gewaltverherrlichung. [...] Bevor ein Verbot drohen würde, weil wir die Sicherheit nicht gewährleisten können, gehen wir dazu über, bestimmte Orte zu beschränken. Der Hermannplatz ist, egal, ob er Antreplatz oder Endplatz ist, Ausgangspunkt von anschließenden Gewalttätigkeiten. Das heißt, wenn dort eine propalästinensische Versammlung angezeigt ist, auch wenn es kein historischer Ort ist, ist er für eine propalästinensische Versammlung von der Gefahrenprognose zu beschränken. [...] Genau. Die vier Standardbeschränkungen, die wir bei palästinensischen Versammlungslagen haben, kommen in dem Themenkomplex automatisch. Das haben wir mit dem Versammlungsleiter schon proaktiv vereinbart. Wir brauchen die Versammlungsbehörde nicht fragen, weil wir wissen, dass die kommen. Es ist ein kurzes Telefonat: Die üblichen ‚Beschränkungen?‘ - ‚Ja.‘“⁵⁴⁰

Die anscheinend pauschale Anwendung der beschriebenen Beschränkungen erscheint vor dem Hintergrund problematisch, dass Beschränkungen in jedem Einzelfall gesondert geprüft werden müssen. Trotz der begrenzten Anzahl der analysierten Verfahrensakte, konnten wortgleiche Beschränkungen bei zeitlich und räumlich unterschiedlichen Versammlungen festgestellt werden.⁵⁴¹ Im Rahmen der Verfahrensaktanalyse fällt hierbei auf, dass Bescheide häufig einen sehr weiten Inhalt haben, der sich stark an Straftatbeständen in Form von Meinungsäußerungsdelikten orientiert:

„Gewalttaten, die darauf gerichtet waren oder sind, Menschen zu töten, zu verletzen oder zu entführen, in Wort, Bild oder Schrift zu verherrlichen oder gutzuheißen bzw. zu solchen Taten aufzufordern. Untersagt sind das Rufen/Aussprechen und Darstellen von Parolen, die gegenüber Teilen oder Einzelnen einer ethnischen oder religiösen Gruppe ehrverletzend sind, zum Hass aufrufen bzw. die Menschenwürde anderer beeinträchtigen sowie diffamierende Äußerungen.“⁵⁴²

⁵⁴⁰ Interview_Behördliche Perspektive_p: 112 ff.

⁵⁴¹ Verfahrensakte_e; Verfahrensakte_q; Verfahrensakte_t; Verfahrensakte_d.

⁵⁴² Verfahrensakte_t.

Solche Formulierungen können aus Sicht der Versammlungsteilnehmenden zu unbestimmt sein, weil aus ihnen nicht nachvollziehbar ist, welche konkreten Äußerungen unter das Verbot fallen, da Begriffe wie „verherrlichen“, „diffamieren“ oder „menschenwürdeverletzend“ ohne Kontextauslegung und ohne Bezug auf konkrete Parolen zu vage bleiben. Eine solche Pauschalformulierung birgt das Risiko präventiver Selbstzensur und kann eine abschreckende Wirkung auf die Wahrnehmung des Grundrechts entfalten.

Diese Praxis ist auch mit Blick auf das Deeskalationsgebot kritisch zu betrachten. Die seitens der Versammlungsteilnehmenden als unverhältnismäßig wahrgenommene Praxis kann eine Eskalation begünstigen:

„Ein weiterer Punkt ist, dass gewisse Auflagenbescheide nicht zur Deeskalation beitragen. Beispielsweise im Zusammenhang mit Palästina wird in solchen Bescheiden pauschal festgehalten, dass nichts unternommen werden darf, was eine Unterstützung der Hamas oder Hisbollah nahelegt, selbst wenn es keinerlei Anhaltspunkte dafür gibt. Diese pauschalen Formulierungen vermitteln den Teilnehmenden einen Generalverdacht, unter dem sie sich gestellt fühlen. Das führt schon im Vorfeld zu einer schlechten Grundstimmung.“⁵⁴³

Die Beschränkungspraxis wird ebenfalls als eskalationsfördernd vor dem Hintergrund einer mangelnden Bestimmtheit beschrieben und in den Kontext einer Eskalationsdynamik gesetzt:

„Ja, was wir uns sehr wünschen würden, wäre eine Konkretisierung. Weil die Auflagen sehr oft unfassbar vage sind. Dann heißt es, alle Symbole und Aussagen, die als Billigung von terroristischen Straftaten dienen könnten oder verstanden werden könnten. Dann hat man ein nettes Vorgespräch, weil alle sagen, dass alles gut ist und niemand was vorhat. Wir hatten beispielsweise Festnahmen für ‚Genozid‘-Rufe. Der Genozid-Begriff ist eine rechtliche Frage, aber wenn das höchst[e] internationale Gericht gesagt hat, dass der plausibel ist, kann man keine Leute dafür festnehmen, wenn sie den Begriff verwenden. Das muss auch behördlich durchdringen. Das lässt sich aber in der individuellen Situation nie klären, weil die Anordnungen immer unaufschiebbar sind und die Situationen immer sehr viel Eskalationspotenzial haben. Wenn es zu einer Diskussion kommt, dann kommt es sehr schnell zum Vorwurf von Widerstand und tätlichem Angriff.“⁵⁴⁴

Deutlich wird ebenfalls, dass territoriale Gesichtspunkte eine hohe Relevanz haben, wenn mittels polizeilichen Erfahrungswissens ein bestimmter Ort mit vergangenen

⁵⁴³ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 21.

⁵⁴⁴ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_b: 34.

Gewalteskalationen in Verbindung gebracht wird. Exemplarisch ist hier der Hermannplatz zu nennen, der häufig pauschal als Versammlungsort für palästinasolidarische Versammlungen ausgeschlossen wird.⁵⁴⁵

Zivilgesellschaftliche Akteur*innen weisen darauf hin, dass im Rahmen der Bewertung palästinasolidarischer Versammlungen in der behördlichen Kommunikation rassistische Stereotypisierungen zu finden sind:

„Was wir gerade ganz stark sehen, ist dieses Feindbild von diesem migrantisierten jungen Mann auf den Demos. Da sieht man, dass es auch migrantisierte Frauen und weiße Männer trifft. Es ist nicht darauf beschränkt, aber wir sehen eine Gruppe von Menschen, die teilweise jede Woche festgenommen werden oder an einem Tag zweimal. Das konkretisiert sich sehr stark an diesen Merkmalen.“⁵⁴⁶

Die Teilnahme an Versammlungen von hoch emotionalisierten männlichen Personen mit Migrationsgeschichte wird als Argument für ein erhöhtes Konfliktpotential herangezogen. Auch in den Verfahrensakten zu palästinasolidarischen Protesten wird auf die Stimmung der „palästinensischen Diaspora“ Bezug genommen, die „aktuell von einem erheblichen Emotionalisierungsgrad geprägt ist“.⁵⁴⁷ Versammlungen, die sich kritisch mit dem Gaza-Krieg auseinandersetzen, seien zudem geeignet, Personen zu mobilisieren, die sich zu strafrechtlich relevanten Äußerungen hinreißen ließen.⁵⁴⁸ Es erfolgte eine kulturalisierende Zuschreibung, die hoch emotionalisierte Männer „mit Migrationsgeschichte“ oder der „palästinensischen Diaspora“ als besonders konfliktgeneigt stilisiert und Emotionen und Verhalten ethnisiert. Sie suggeriert, dass bestimmte Gruppen per se ein erhöhtes Gewaltpotenzial aufweisen – unabhängig vom individuellen Verhalten. Diese Argumentationsweise reproduziert diskriminierende Narrative, verschiebt den Fokus weg vom konkreten Verhalten hin zu Zuschreibungen gegenüber Personengruppen, und birgt die Gefahr, grundrechtlich geschützten Protest unzulässig einzuschränken. Das verstärkt rassistische Deutungsmuster und stützt implizit Vorurteile gegenüber migrantischen und muslimischen Menschen. Völlig unberücksichtigt bleibt hierbei, dass an diesen Versammlungen nicht nur Menschen der palästinensischen Diaspora teilnehmen:

„Mein Eindruck ist jedoch, dass Versammlungslagen, die migrantischer geprägt sind, deutlich mehr unter einen Generalverdacht gestellt werden, dass dort Dinge passieren könnten. Es ist ja zum Beispiel so, dass im Kontext Palästina sehr viele migrantische Menschen auf der Straße sind, und ich habe das Gefühl, dass dort auf jeden Fall sehr genau hingeschaut wird, was passiert. [...] Mein Eindruck ist eher, dass die in der Versammlung gegebenen polizeilichen Befugnisse weniger gegen bürgerlich-weiße, akademische Klientel genutzt werden, sondern mehr gegen Menschen, die

⁵⁴⁵ Verfahrensakte_t.

⁵⁴⁶ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_b: 28.

⁵⁴⁷ Verfahrensakte_t.

⁵⁴⁸ Ebd.

*laut auf Arabisch rufen. Und beides ist ja innerhalb einer Versammlung erst einmal total legitim. [...] Mein Eindruck ist aber schon, dass gerade arabischen Menschen, für mich ganz konkret arabische Menschen, ein höheres Aggressionspotenzial unterstellt wird und sich das polizeiliche Auftreten daran orientiert. Kann ich das beweisen? Nein. Das ist einfach mein Eindruck.*⁵⁴⁹

Die Versammlungsfreiheit schützt auch die Äußerung von kritischen oder provokativen Ausdrucksformen, zumal Emotionen grundsätzlich der Motor dafür sein können, an Versammlungen teilzunehmen.⁵⁵⁰

Zwischenfazit:

Der Umgang mit palästinasolidarischem Protest könnte ein Hinweis darauf sein, dass sich repressive Tendenzen verstärkt im Versammlungsgeschehen manifestieren. Die wiederholte Anwendung pauschaler Beschränkungen, die umfangreiche Verbotspraxis und die kulturalisierenden Zuschreibungen gegenüber bestimmten Teilnehmer*innengruppen markieren einen Bruch mit dem Grundsatz, dass jede Versammlung grundsätzlich geschützt ist – unabhängig von Thema, Ort und Teilnehmendenstruktur. Dabei zeigt sich eine zunehmende Verschiebung von einzelfallbezogener Gefahrenprognose hin zu standardisierten Risikozuschreibungen, die insbesondere migrantisch markierte Protestformen treffen. Dies birgt nicht nur das Risiko diskriminierender Praxis, sondern steht auch in Spannung zum Deeskalationsgebot und zur verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit staatlicher Eingriffe.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer klaren Rückbesinnung auf den grundrechtlichen Schutzauftrag, den das Versammlungsrecht formuliert.

⁵⁴⁹ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 55.

⁵⁵⁰ Jasper, 2011, Annual Review of Sociology, S. 285.

6.8.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Gefahrenprognosen	<ul style="list-style-type: none"> • Datenlage für Erstellung von Prognosen häufig begrenzt 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritische Bewertung des Heranziehens vergangener Versammlungen zu Erstellung von Gefahrenprognose und zur Begründung von Beschränkungen • Wahrnehmung selektiven Vorgehens 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrnehmung des selektiven Vorgehens auf Grundlage von Gefahrenprognosen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrnehmung, dass Proteste „gegen rechts“ als Sicherheitsrisiko wahrgenommen werden
Gefährdungsbewertung als besonderer Aspekt der Gefahrenprognose	<ul style="list-style-type: none"> • Datenlage für Erstellung von Prognosen häufig begrenzt 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position
Restriktive Entwicklungstendenzen und in dubio pro Sicherheit und Einsatztaktik	<ul style="list-style-type: none"> • Betonung der Wahrung der Rechte Außenstehender • Hervorhebung einsatztaktischer Gründe für Beschränkungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an pauschalen Beschränkungen • Kritik an Beschränkungen bezüglich der Lautstärkeregelungen • Umsetzung von Beschränkungen und Verboten von Polizeiführung vor Ort abhängig 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritische Bewertung der Vielzahl an Versammlungsbeschränkungen als „Standardbeschränkungen“ • Kritik an pauschalen Beschränkungen, insbesondere im Kontext der palästina-solidarischer Proteste 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbote als Mittel untauglich • Praxis der Beschränkung wird teilweise als zu vage und pauschal wahrgenommen • Betonung der Notwendigkeit von Planungssicherheit auf Seiten der Behörden

			<p>sowie Regelungen zur Lautstärke</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kritik am Erlass als rechtswidrig bewerteter Beschränkungen, z.B. Sprachverbote • Handeln vor Ort wird teils problematisch betrachtet 	<p>und der Versammlung</p>
<p>Inhaltskontrolle von Transparenten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prognose über Verstoß gegen Auflagen rechtfertigt Vorkontrolle von Transparenten • Einsatztaktisches Vorgehen, weil vorherige Kontrolle Einschreiten im Rahmen der Versammlung verhindere 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritische Einschätzung der Inhaltskontrolle von Transparenten und der Durchsuchung von Fahrzeugen bei Versammlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Inhaltskontrolle von Transparenten wird als rechtswidrig angesehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Inhaltskontrolle von Transparenten wird als rechtswidrig angesehen
<p>Politische Einflussnahme auf die Verbots- und Beschränkungspraxis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existenz politischen und öffentlichen Druck hinsichtlich des Umgangs mit bestimmten Versammlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Forschungserkenntnisse 	<ul style="list-style-type: none"> • Einbindung der Versammlungsbehörde in Polizei wird kritisch gesehen, weil Eindruck entsteht, dass Arbeit von der Behördenleitung stärker 	<ul style="list-style-type: none"> • Einflussnahme auch durch direkte Kontaktaufnahme Politiker*innen möglich

			beeinflusst werden kann	
Die praktische Umsetzung von Auflösungen durch die Polizei	<ul style="list-style-type: none"> • Versammlungsaufösungen stellen aus Sicht der Polizei klare Ausnahme dar 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedliche Erfahrungen mit Auflösungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Forschungserkenntnisse 	<ul style="list-style-type: none"> • Datenlage zur Zahl der Auflösungen unklar • Polizeiliche Maßnahmen für Versammlungsteilnehmende nach Auflösung nicht vorhersehbar
Palästinasolidarischer Protest als Anwendungsfeld	<ul style="list-style-type: none"> • Häufige Benennung palästina-solidarischer Proteste als relevantes Anwendungsfeld • Vereinzelt Ablehnung der Verbotspraxis 	<ul style="list-style-type: none"> • Praxis der Polizei wird als eskalierend wahrgenommen • Kritik am Ausmaß der durch Polizei angewendeten Gewalt 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an pauschaler Verbots- und Beschränkungspraxis (Arbeit mit „Standardauflagen“) trägt nicht zur Deeskalation, sondern Kriminalisierung bei • Eindruck, dass Versammlungslagen, die migrantischer geprägt sind, hinsichtlich Gefahrenprognose unter Generalverdacht gestellt werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewertung von Versammlungsteilnehmer*innen palästinasolidarischer Proteste weist rassistische Stereotype auf • Kritik an pauschalen und wagen Beschränkungen z.B. Inhalt von Meinungsäußerungen statt konkreter Slogans • Kritik an am Ausmaß der angewandten Gewalt, gleichzeitig Problem, dass Fälle nicht registriert werden

6.8.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

[...]

(5) Ursprünglicher Absatz 3

(6) Ursprünglicher Absatz 4

(7) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, sind die Voraussetzungen und die Ermessenserwägungen unverzüglich der Veranstalterin oder dem Veranstalter ~~oder~~ und den ~~Versammlungsleitung~~ Ansprechpersonen bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme und auch gegenüber den Teilnehmenden der Versammlung erfolgen, sofern dies möglich und zumutbar ist.

(8) Eine verbotene Versammlung soll aufgelöst werden. Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen, soweit dies aus gewichtigen Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.

(9) Ursprünglicher Absatz 7

(10) Ursprünglicher Absatz 8

6.9 §§ 15 Befriedeter Bezirk

6.9.1 Wortlaut des VersFG BE 2021

§ 15 Befriedeter Bezirk

(1) Für den Tagungsort des Abgeordnetenhauses von Berlin wird ein befriedeter Bezirk gebildet. Dieser wird durch folgende Straßen begrenzt:

Niederkirchnerstraße von der Wilhelmstraße bis zur Stresemannstraße, einschließlich der Gehwege, und die jeweils angrenzenden Kreuzungsbereiche von Niederkirchnerstraße und Stresemannstraße sowie von Niederkirchnerstraße, Wilhelmstraße und Zimmerstraße.

(2) Innerhalb des befriedeten Bezirks können unbeschadet von § 14 von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses Versammlungen unter freiem Himmel zu Sitzungszeiten des Abgeordnetenhauses, seiner Ausschüsse oder Organe verboten oder beschränkt werden, wenn eine Beeinträchtigung deren Tätigkeiten oder eine Behinderung des freien Zugangs zum Abgeordnetenhaus zu besorgen ist. Die Präsidentin oder der Präsident des Abgeordnetenhauses unterrichtet

den Ältestenrat sowie die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unverzüglich über eine Entscheidung nach Satz 1.

(3) Die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unterrichtet die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses unverzüglich über die Anzeige von Versammlungen innerhalb des befriedeten Bezirks sowie für die Entscheidung nach Absatz 2 relevanten Erkenntnisse.

6.9.2 Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

In § 15 regelt das VersFG BE die Bildung eines befriedeten Bezirks, innerhalb dessen Versammlungen unabhängig von § 14 VersFG BE durch das Präsidium des Abgeordnetenhauses beschränkt oder verboten werden können. Im Unterschied zur Regelung des bis zur Einführung des VersFG BE gültigen Gesetzes über die Befriedung des Tagungsortes des Abgeordnetenhauses von Berlin, sind Versammlungen an Sitzungstagen sowie sitzungsfreien Tagen fortan nicht mehr per se verboten und daher nicht mehr nur als Ausnahme möglich. Nach § 15 Abs. 2 VersFG BE können Versammlungen durch das Präsidium des Abgeordnetenhauses dann beschränkt oder verboten werden, wenn sie die Tätigkeit des Abgeordnetenhauses oder den freien Zugang beeinträchtigen. Einschränkungen oder Verbote sind ausschließlich zu Sitzungszeiten des Abgeordnetenhauses sowie seiner Ausschüsse und Organe möglich. Im Unterschied zur früheren Rechtslage verzichtet der Gesetzgeber in der Neuregelung auf den Begriff „Bannmeile“ und verwendet in Übereinstimmung mit der Terminologie des parallelen Bundesgesetzes den Begriff „befriedeter Bezirk“.⁵⁵¹ Zudem wird der befriedete Bezirk im Vergleich zur alten Regelung deutlich verkleinert und bezieht sich fortan auf den südlichen Straßenbereich des Abgeordnetenhauses. Ausgewiesen sind die Niederkirchner Straße inklusive der Gehwege sowie die angrenzenden Kreuzungsbereiche mit der Stresemann- und Wilhelmstraße. Die Zahl der Versammlungen im befriedeten Bezirk des Abgeordnetenhauses hat in den letzten Jahren stark zugenommen.⁵⁵² Ob dies durch die Gesetzesänderung (mit) verursacht wurde, lässt sich aus den uns verfügbaren Daten nicht abschließend beurteilen.

6.9.3 Umsetzung der Änderungen in der Praxis

Kumulative Zuständigkeiten bei Versammlungen im befriedeten Bezirk des Abgeordnetenhauses

Anders als bei Versammlungen im restlichen Stadtgebiet sind bei Versammlungsanzeigen im befriedeten Bezirk des Abgeordnetenhauses spezifische Zuständigkeiten zu beachten. Grundsätzlich ist auch im befriedeten Bezirk die Versammlungsbehörde für die Entgegennahme und Bearbeitung von Versammlungsanzeigen nach §

⁵⁵¹ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 42f.

⁵⁵² Ebd.

12 VersFG BE zuständig. Diese hat nach § 15 Abs. 3 VersFG BE bei einer Versammlungsanzeige für den befriedeten Bezirk unverzüglich das Präsidium des Abgeordnetenhauses über die Anzeige sowie weitere Erkenntnisse, die für Beschränkungen oder Verbote nach § 15 Abs. 2 VersFG BE relevant sind, zu unterrichten.

Der befriedete Bezirk des Abgeordnetenhauses befindet sich zudem nach dem Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (BefBezG) im befriedeten Bezirk des Bundesrates. Zusätzlich zu einer Versammlungsanzeige nach § 12 VersFG BE muss in diesem Bereich deshalb nach § 3 Abs. 2 BefBezG ein Antrag auf Zulassung der Versammlung beim Bundesministerium des Innern gestellt werden. Anders als § 15 VersFG BE, der Versammlungen im befriedeten Bezirk des Abgeordnetenhauses grundsätzlich erlaubt, sind nach § 2 BefBezG Versammlungen in den befriedeten Bezirken des Bundes und damit auch im befriedeten Bezirk des Bundesrates grundsätzlich untersagt und können auf Antrag zugelassen werden. In der Praxis führt diese Konstellation dazu, dass bei einer Versammlungsanzeige im befriedeten Bezirk des Abgeordnetenhauses bis zu drei verschiedene Bescheide ausgestellt werden können, nämlich die (Nicht-)Zulassung durch das Bundesministerium, ggf. Beschränkungen durch das Abgeordnetenhaus sowie weitere Beschränkungen durch die Berliner Versammlungsbehörde. Eine Koordination zwischen Abgeordnetenhaus und BMI findet nicht statt. Dies könnte zu Risiken für die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit führen, falls es zu unterschiedlichen Bewertungen des Gefahrenpotenzials kommen sollte. Derzeit ist nicht geregelt, wie im Fall von Divergenzen vorzugehen ist.

Nach unseren Erkenntnissen gab es bei der Zulassung von Versammlungen im befriedeten Bezirk des Abgeordnetenhauses durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat seit Inkrafttreten des VersFG BE keine größeren Probleme.⁵⁵³ In der Anfangszeit nach der Einführung des VersFG BE im Jahr 2021 kam es jedoch zu unterschiedlichen Bewertungen zwischen der Versammlungsbehörde und dem Präsidium des Abgeordnetenhauses. Auf Seiten des Abgeordnetenhauses gab es hier weitergehende Vorstellungen in Bezug auf Beschränkung der Lautstärke von Versammlungen und der erforderlichen Zufahrtwege für Kraftfahrzeuge als durch die Versammlungsbehörde.⁵⁵⁴

Zwischenfazit:

Insgesamt ist festzustellen, dass es bei der Kommunikation zwischen den bei Versammlungen im befriedeten Bezirk des Abgeordnetenhauses zuständigen Stellen keine größeren Probleme gibt. Anscheinend haben sich Kommunikationswege und feste Ansprechpartner*innen für den Informationsaustausch und etwaige Absprachen etabliert. Die sehr knappen und lückenhaften Regelungen des § 15 VersFG BE haben daher – soweit ersichtlich – noch keine größeren Probleme verursacht.

⁵⁵³ Interview_Behördliche Perspektive_m: 64.

⁵⁵⁴ Ebd.; Schriftliche Beantwortung des Abgeordnetenhauses von Berlin.

In Bezug auf die Beschränkung der Lautstärke von Versammlungen ist der grundsätzliche Zweck des befriedeten Bezirks hervorzuheben, demzufolge die beeinträchtigungsfreie Arbeit des Parlaments und seiner Entscheidungsfindung sicherzustellen ist. § 15 Abs. 2 VersFG BE nennt hier die Sitzungszeiten des Plenums, der Ausschüsse und Organe. Darüber hinaus sind aus versammlungsrechtlicher Perspektive Beschränkungen der Lautstärke von Versammlungen aufgrund etwaiger Störungen anderer Einrichtungen und Prozesse beispielsweise einzelner Büros, die nicht auf die Entscheidungsfindung einwirken, nicht gerechtfertigt.

Räumliche Abgrenzung des befriedeten Bezirks und Erreichbarkeit mit Kraftfahrzeugen

Unklarheiten ergeben sich aus Sicht beteiligter Akteur*innen durch die unklare Ausweisung der räumlichen Begrenzung des befriedeten Bezirks. § 15 Abs. 1 VersFG BE definiert den befriedeten Bezirk rund um das Berliner Abgeordnetenhaus wie folgt:

„Niederkirchnerstraße von der Wilhelmstraße bis zur Stresemannstraße, einschließlich der Gehwege, und die jeweils angrenzenden Kreuzungsbereiche von Niederkirchnerstraße und Stresemannstraße sowie von Niederkirchnerstraße, Wilhelmstraße und Zimmerstraße.“

Aus dieser Klarstellung geht nicht genau hervor, welcher Teil der „angrenzenden Kreuzungsbereiche“ in den befriedeten Bezirk fällt. Es ist beispielsweise unklar, ob sich dies auch auf die Gehwege auf der gegenüberliegenden Straßenseite der Kreuzungsbereiche der Niederkirchnerstraße mit der Stresemannstraße sowie der Wilhelm- und Zimmerstraße bezieht.

Die Frage, ob das Abgeordnetenhaus während einer Versammlung mit Kraftfahrzeugen sowohl von der Wilhelm- als auch von der Stresemannstraße erreichbar sein muss, war auf der Basis des § 15 VersFG BE Gegenstand von Diskussionen. Während in der Vergangenheit die Zufahrt nur von der Wilhelmstraße mit einer Wendeschleife vor dem Parlamentsgebäude für ausreichend gehalten wurde, erachtet jetzt das Abgeordnetenhaus auch die Zufahrt von der Stresemannstraße als erforderlich. Hier ist zu bedenken, dass auch der Zustrom eines Großteils der Teilnehmenden von den ÖPNV-Haltestellen am Potsdamer Platz aus dieser Richtung erfolgt, so dass die Zufahrt auf dieser Seite umfangreiche zusätzliche Absperrmaßnahmen erfordert. Dies führt nicht nur zu möglicherweise vermeidbaren Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, sondern auch zu einem hohen Personalaufwand bei der Polizei für die Absperrungen und die Lenkung des Zu- und Abstroms.

Zwischenfazit:

Eine Karte, die klare Festlegungen zu den Grenzen des befriedeten Bezirks trifft, könnte dem Gesetz als Anhang beigelegt werden. Das Gebiet sollte auf den für die ungestörten Beratungen und Arbeit des Parlaments erforderlichen Bereich begrenzt bleiben. Die Regelungen zur Zufahrt zum Parlamentsgebäude sollten überdacht werden.

6.9.4 Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Kumulative Zuständigkeiten bei Versammlungen im befriedeten Bezirk des Abgeordnetenhauses	• Keine Position	• Keine Position	• Keine Position	• Keine Position
Räumliche Abgrenzung des befriedeten Bezirks und Erreichbarkeit mit Kraftfahrzeugen	• Bedarf nach Klarstellung der genauen räumlichen Eingrenzung des befriedeten Bezirks	• Keine Position	• Keine Position	• Keine Position

6.9.5 Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 15 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Regelung zum Umgang mit möglichen Divergenzen zwischen Versammlungsbehörde, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und Präsidium des Abgeordnetenhauses
- Einfügen eine Karte des befriedeten Bezirks als Anhang zum Gesetz.

§ 15 Befriedeter Bezirk

(1) Für den Tagungsort des Abgeordnetenhauses von Berlin wird ein befriedeter Bezirk gebildet. Dieser wird durch folgende Straßen begrenzt:

Niederkirchnerstraße von der Wilhelmstraße bis zur Stresemannstraße, einschließlich der Gehwege, und die jeweils angrenzenden Kreuzungsbereiche von Niederkirchnerstraße und Stresemannstraße sowie von Niederkirchnerstraße, Wilhelmstraße und Zimmerstraße (*Karte in Anhang 2*).

(2) Wird beibehalten

(3) Die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unterrichtet die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses unverzüglich über die

Anzeige von Versammlungen innerhalb des befriedeten Bezirks sowie für die Entscheidung nach Absatz 2 relevanten Erkenntnisse. Die zuständigen Behörden und der Präsident oder die Präsidentin des Abgeordnetenhauses koordinieren ihre Entscheidungen mit dem Ziel, Versammlungen im befriedeten Bezirk grundsätzlich zu ermöglichen.

6.3 § 17 VersFG BE: Durchsuchung und Identitätsfeststellung

6.3.1 Wortlaut des § 17 VersFG BE 2021

§ 17 Durchsuchung und Identitätsfeststellung

(1) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass am Ort der Versammlung oder auf unmittelbarem Weg dorthin Waffen mitgeführt werden oder der Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 9 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 oder § 19 oder von Gegenständen, deren Verwendung oder Mitnahme durch Beschränkungen nach § 14 Absatz 1 untersagt wurde, die öffentliche Sicherheit bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährden wird, können Personen und Sachen durchsucht werden. Aufgefundene Gegenstände im Sinne von Satz 1 können sichergestellt werden. Die Sicherstellung und die Durchführung der Durchsuchung richten sich nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz.

(2) Identitätsfeststellungen sowie weitere polizei- und ordnungsrechtliche oder strafprozessuale Maßnahmen sind am Ort der Versammlung oder auf dem unmittelbaren Weg dorthin nur zulässig, soweit sich tatsächliche Anhaltspunkte für einen gegenwärtigen oder bevorstehenden Verstoß gegen die §§ 9, 19, nach § 14 Absatz 1 erlassene Beschränkungen oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben. Diese Anhaltspunkte sind der betroffenen Person auf Aufforderung mitzuteilen.

(3) Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen nach den Absätzen 1 und 2 sind so durchzuführen, dass dadurch die Teilnahme an der Versammlung nicht unverhältnismäßig behindert oder wesentlich verzögert wird.

6.10.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

Mit § 17 VersFG BE schaffte der Gesetzgeber eine eigenständige und abschließende Regelung zur Durchsuchung und Identitätsfeststellungen durch die Polizei im Vorfeld von Versammlungen. Das Durchführen von Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen ist demnach nicht mehr, wie nach der alten Rechtslage, im Rahmen der Ergänzungstheorie über das Polizeirecht möglich.

Nach Abs. 1 kann die Polizei bei tatsächlichen Anhaltspunkten Personen oder Sachen durchsuchen. Die Anhaltspunkte müssen sich beziehen auf das Mitführen von

Waffen, waffenähnlichen Gegenständen, die eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ermöglichen, oder Gegenstände deren Einsatz oder Mitnahme in Folge einer Anordnung nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 sowie § 19 beziehungsweise einer Beschränkung § 14 Abs. 1 verboten wurde. Diese polizeiliche Eingriffsbefugnis gilt nur am Ort einer Versammlung oder auf dem unmittelbaren Weg dorthin.⁵⁵⁵

Im Verbund mit § 19 VersFG BE ergibt sich hier eine Inkonsistenz. So ist im Gegensatz zum VersammlG das VersFG BE nun ausschließlich die *Verwendung* von Vermummungs- und Schutzausrüstungsgegenständen verboten und dies auch erst in Folge einer behördlichen Anordnung nach § 19 Abs. 2 VersFG BE. Die Mitnahme entsprechender Gegenstände ist demnach erlaubt. Eine Durchsuchung und Beschlagnahme, wie sie nach § 17 Abs. 1 VersFG BE möglich ist, widerspricht diesem Ansatz jedoch und war auch Gegenstand von Kritik im Gesetzgebungsvorhaben.⁵⁵⁶

§ 17 Abs. 2 VersFG BE regelt die polizeiliche Identitätsfeststellung. Eine solche setzt voraus, dass tatsächliche Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen nach § 14 Abs. 1 VersFG BE erlassene Beschränkungen, gegen nach §§ 9, 19 VersFG BE erlassene Anordnungen oder die Begehung strafbarer Handlungen vorliegen.⁵⁵⁷

Absatz 3 kodifiziert in diesem Zusammenhang im Einklang mit dem Brokdorf-Beschluss des BVerfG, dass Maßnahmen nach Abs. 1 und Abs. 2 die Teilnahme einer Versammlung nicht unverhältnismäßig einschränken dürfen: „Alle Beteiligten sollten bestrebt sein, Maßnahmen folgender Art zu vermeiden: [...] - Aktionen und Maßnahmen, die Personen unverhältnismäßig behindern, bedrohen oder gefährden, [...]“.“⁵⁵⁸

6.10.3. Umsetzung in der Praxis

Geringe Relevanz der Norm in der Praxis

Unsere empirischen Erkenntnisse legen nahe, dass die praktische Relevanz der Vorschrift im Kontext von Versammlungen unter dem VersFG BE stark zurückgegangen ist. In den Interviews wurden Maßnahmen wie die Durchsuchung von Sachen oder die Identitätsfeststellung ausschließlich im Zusammenhang mit sogenannten Vorkontrollen thematisiert. Die früher in Berlin verbreitete Praxis, bereits vor Beginn einer Versammlung umfangreiche Kontrollmaßnahmen durchzuführen, gehört heute weitgehend der Vergangenheit an. Sowohl Vertreter*innen aus der Polizei als

⁵⁵⁵ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 44.

⁵⁵⁶ Gesellschaft für Freiheitsrechte, 2021.

⁵⁵⁷ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 44.

⁵⁵⁸ BVerfGE 69, 315, 320.

auch Versammlungsanzeigende berichten übereinstimmend, dass solche Maßnahmen nur noch selten eingesetzt werden.⁵⁵⁹

Hintergrund dieser Entwicklung ist eine veränderte Bewertung der Maßnahme im polizeilichen Alltag. Zwar wird ihr Nutzen in Einzelfällen beziehungsweise spezifischen Versammlungskontexten betont, wenn sie „taktisch klug“ eingesetzt werden und sie „unsere[m] gewalttätige[n] Klientel [...] deutlich [machen], dass wir da sind.“⁵⁶⁰ Insgesamt werden Vorkontrollen taktisch kaum noch als zielführend erachtet in ihrer Bedeutung zunehmend relativiert. Dies wird daraus abgeleitet, dass als potenziell störend eingestufte Personen nicht über reguläre Zugangswege kommen. Vertreter*innen der Polizei heben in diesem Zusammenhang hervor, dass die Maßnahme damit nicht Störer*innen betreffe, sondern tendenziell „Unbescholtene“, wodurch auch die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in Zweifel gezogen wird. Ein Befragter resümiert:

„Ja, aber aufgrund der gemachten Erfahrungen... Ich kann mich gut daran erinnern, wie wir in den 90er- und 2000er-Jahren an den Ecken standen und haben jeden umgedreht und in den Rucksack geschaut. Das haben wir uns über die Zeit abtrainiert und abgewöhnt. Aufgrund der Tatsache, dass die meisten, die an einem Aufzug teilnehmen und insbesondere, wenn wir über Relevanz sprechen, nicht zum Antreterplatz kommen. Wir müssen uns da nicht hinstellen und jeden Unbescholtene[n] von links nach rechts drehen. Es ist viel entscheidender, dass wir in der Peripherie, im Raum mit den Kräften stehen und uns anschauen, wer im Späti steht oder in einer Ecke wartet, bis der Aufzug vorbeikommt, um hineinzuspringen. Deswegen hat diese Art der Vorkontrollen im klassischen Sinne, wie wir sie aus den 80er-, 90er-Jahren kennen, keine Bedeutung mehr.“⁵⁶¹

Die derzeitige Versammlungslage, die sich „seit dem letzten Herbst in einer Vielzahl [...] [auf] Meinungsäußerungsdelikte“⁵⁶² bezieht, schmälert aus einsatztaktischer Sicht die Relevanz von Vorkontrollen und Identitätsfeststellungen weiter. Gleichwohl wird der Nutzen teilweise hervorgehoben, sodass Versammlungen, bei denen Vorkontrollen durchgeführt worden sind, „vergleichsweise im höheren Maße vernünftig verlaufen“ und damit die Versammlung wie geplant im „polizeiliche[n] Bestreben [...] vom Antreter- zum Endplatz“⁵⁶³ kommt. Letztlich lässt sich aus der beschriebenen Versammlungsrealität und angepassten polizeilichen Taktiken ableiten, dass klassische Vorkontrollen weitgehend obsolet geworden sind. Die abnehmende Praxisrelevanz von Vorkontrollen ist insgesamt als positive Entwicklung zu bewerten, da sie auf eine zunehmende Befriedung von Versammlungskontexten

⁵⁵⁹ Interview_Versammlungsperspektive_d: 60; Interview_Behördliche Perspektive_f: 106.

⁵⁶⁰ Interview_Behördliche Perspektive_a: 104.

⁵⁶¹ Interview_Behördliche Perspektive_i: 65.

⁵⁶² Interview_Behördliche Perspektive_g: 71.

⁵⁶³ Interview_Behördliche Perspektive_h: 104.

hindeutet. Wenn polizeiliche Maßnahmen wie die Durchsuchung nach Schutzausrüstung verdeutlicht, kaum noch erforderlich erscheinen, lässt sich daraus schließen, dass Versammlungen in der Regel friedlich verlaufen und weniger mit gewaltsamen Eskalationen gerechnet wird. Dies spiegelt nicht nur eine veränderte Einsatzbewertung der Polizei wider, sondern auch eine stabilere Demonstrationskultur, in der der Grundrechtsschutz stärker im Vordergrund steht und repressive Maßnahmen seltener notwendig sind.

Relevanz von Anordnungen nach § 14 Abs. 1 VersFG BE

Nach der derzeitigen Fassung des Gesetzes kann eine Durchsuchung von Personen nach Waffen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 1 VersFG BE bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für das Mitführen verbotener Waffen durchgeführt werden. Eine Durchsuchung nach Schutzausrüstungsgegenständen, Waffen, Uniform(teilen) (§ 9 VersFG BE) sowie Vermummungsgegenständen im Sinne des § 19 VersFG BE ist nur zulässig, wenn deren Verwendung oder Mitnahme durch Beschränkungen nach § 14 Abs. 1 untersagt wurde. Der Erlass einer vorherigen Anordnung ist damit die rechtliche Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Durchsuchung. Gleiches gilt für die Identitätsfeststellung.

Vor dem Hintergrund, dass die Berliner Polizei kaum entsprechende Anordnungen im Vorfeld – also im Beschränkungsbescheid - erlässt, nimmt in der Folge die Relevanz der Maßnahme in der Praxis als logische Konsequenz ab. Ein*e Vertreter*in der Polizei führt dazu aus:

„Ich hatte mich auch in meiner Zeit im gehobenen Dienst sehr mit den Vorkontrollen beschäftigt, gerade auch, wie das rechtlich einzuordnen war, weil die im Versammlungsgesetz keinen Niederschlag gefunden haben. Man forderte sie nur als Minusmaßnahme zur Auflösung oder zur Verhängung von Auflagen. Insofern zielen die Vorkontrollen darauf ab, auf Schutzbewaffnung und auf Vermummung, in erster Linie. Wenn die nach unserem Versammlungsfreiheitsgesetz nicht mehr strafbar sind, ist die Frage, worauf ich die Vorkontrollen abstelle. Insofern habe ich bei unserer Versammlung in dem Sinne keine Vorkontrollen gemacht, sondern habe sicherlich eine Überwachung des Antreteeplatzes.“⁵⁶⁴

Eine Beschränkung nach § 14 Abs. 1 VersFG kann jedoch auch durch die einsatzleitende Person erfolgen. Einsatztaktisch ermöglicht dies, flexibel auf verschiedene Versammlungsverläufe zu reagieren:

„Ich habe im Vorfeld dieser Demonstration [...], wahrgenommen, dass man das möglicherweise auch als polizeiliches Instrument nutzen kann, dass man sagen kann, wir bescheiden das bewusst nicht vorher im Entscheid, um die Einsatzsituation erst am Verlauf zu messen. Wenn ich sage: ‚Pass auf, ich habe kein Problem damit, dass die dieses mitführen, jenes mitführen.‘ Oder ich sage, und in der Situation war es so, wozu dient die

⁵⁶⁴ Interview_Behördliche Perspektive_c: 56.

Identitätsverschleierung, um bei der Vermummung zu bleiben? Dient sie dazu, um sich vor Fotos durch die rechte Szene zu schützen oder dient sie, wenn die Polizei tatsächlich eine Festnahme durchführen würde, der Identitätsverschleierung? Ja, was die Vermummung ist. Weil dann würde ich zu dem Entschluss kommen, jetzt treffe ich die Anordnung. Insofern würde ich nicht sagen, dass es ein Vermeidungsverhalten ist, sondern vielleicht eine Nutzung aus polizeilich taktischer Sicht.“⁵⁶⁵

Die Beschränkung vor Ort kann auch über Verfügungsdurchsagen mittels Lautsprecher umgesetzt werden, was als praktikabel angesehen wird, wobei auch auf Schwierigkeiten der Bekanntgabe hingewiesen wird. Gleichzeitig verweisen Vertreter*innen der Polizei auch auf Veränderungen in der Protestkultur, die entsprechende Anordnungen nicht mehr als notwendig erscheinen lassen:

„Es war vielleicht so, dass man aus den 80er-, 90er-Jahren kommend sagte, wenn man sich vermummt, ist das die erste Stufe zur Gewaltanwendung. Wenn er sich in der Anonymität wähnt und glaubt, er ist damit vor der Identifizierung geschützt, fällt es ihm leichter, die Flasche oder den Stein zu werfen oder die Dixi-Toilette umzuwerfen. Vor dem Hintergrund war es per se untersagt und man hat über die Jahre festgestellt, es ist vielleicht nicht so, die Gesellschaft verändert sich, wir lassen das. Ich habe mir überlegt, gut, der Gesetzgeber möchte, dass wir das lassen und es wird erst wirksam, wenn ich es beschränke. Ich habe mir den Verlauf der letzten 1.-Mai-Lagen angeschaut und bin ich für mich zu dem Ergebnis gekommen, dass ich nichts im Vorfeld beschränke. Sie können sich von mir aus vermummen, wenn es ihnen zu warm wird, es ist vollkommen egal. Die Anlässe, die politische Auseinandersetzungskultur waren in meiner Wahrnehmung nicht mehr so, als dass das Anlegen der Vermummung der erste Schritt zum Steine schmeißen ist. Insofern habe ich gesagt, ich komme dem, was das Versammlungsfreiheitsgesetz möchte, nach und werde nichts beschränken. Ich habe damit bis zum heutigen Tage gute Erfahrungen gemacht, dass das völlig problemlos läuft.“⁵⁶⁶

In der polizeilichen Praxis werden vereinzelt praktische Probleme hinsichtlich der Bestimmbarkeit der durch die Anordnung verbotenen Gegenstände beschrieben. So wird einerseits am Beispiel der waffenähnlichen Gegenstände im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 2 VersFG BE angeführt, dass man in der Anordnung „[zur Definition der] gefährlichen Gegenständen [...] den ganzen Baumarkt aufzählen“⁵⁶⁷ müsste. Die Formulierung wird in diesem Kontext zum Teil als „missglückt“⁵⁶⁸ angesehen.

⁵⁶⁵ Interview_Behördliche Perspektive_c: 32.

⁵⁶⁶ Interview_Behördliche Perspektive_i: 16.

⁵⁶⁷ Interview_Behördliche Perspektive_p: 157.

⁵⁶⁸ Interview_Behördliche Perspektive_l: 471.

Statt pauschaler Vorkontrollen etabliert sich eine differenzierte, kontext- und lageabhängige Praxis. Die polizeilichen Entscheidungen erfolgen zunehmend prognosebasiert und werden an konkrete Gefahrenlagen geknüpft. Dabei zeigt sich auch eine gestiegene Sensibilität für den Eingriffscharakter polizeilicher Maßnahmen. Auch die Einschätzungen aus anwaltlicher Perspektive bestätigen, dass Versammlungskontexte sich gewandelt haben, sodass Eingriffe heute zurückhaltender erfolgen und im Zweifelsfall eher durch Beobachtung und Lenkung des Versammlungsgeschehens ersetzt werden, wie folgendes Zitat zusammenfasst:

„Insofern habe ich das Gefühl, sie machen das bescheidabhängig und prognosegestützt auf die einzelne Versammlung und das erscheint mir sinnvoll. Da ist es so, bevor die Versammlung begonnen hat, habe ich im Zweifel noch keine Anordnung getroffen, weil es nicht verkündet worden ist. Die Anordnung gilt durch das Verlesen der Beschränkung. Das heißt, die Verwaltungsakzessorietät könnte erst dann entstehen. Die Polizei müsste vorher bei der Vorkontrolle sagen: Ich sage es Ihnen, das ist beauftragt worden. Sie dürfen das nicht mitführen, bitte legen Sie es heraus, geben Sie es ab oder bringen Sie es nach Hause. Das Einzige, was ab und zu kommt, aber nicht mehr häufig, sind Glasflaschen bei bestimmten Sachen. Da ist meiner Ansicht nach die Bewegung anders geworden, es gehört nicht mehr dazu. Alkohol auf Versammlungen ist nicht mehr so üblich, wie es sonst der Fall war. Der Automatismus von Stahlkappenschuhverboten und Ähnlichem, das ist alles durch, das war in den 90er-Jahren. Das wird vielleicht einzelfallbezogen gemacht, aber verdient es nicht, generalisiert zu werden. Das ist vielleicht ein Ausdruck von Langeweile, ob Vorkontrollen gemacht werden. Ich weiß nicht, es hängt vielleicht mit alter Schule oder neuer Schule der Einsatzleitung zusammen. Das wäre mir aber nicht mehr häufig aufgefallen. Es kommt vor, dass da vielleicht einzelne Gruppen stehen und Leute gezielt angesprochen werden. Das ist verdachtsabhängig, aber nicht mehr flächendeckend. Es gibt die noch flächendeckend, aber mit dem Ziel, sich beispielsweise Plakate anzuschauen. Das heißt, ich kann da problemlos durchfluten, wenn ich nicht stehenbleibe und mehr oder weniger frage, ob ich meinen Rucksack zeigen soll. Das weiß ich nicht. Davon abgesehen sind diese Vorkontrollen immer so eine Sache. Leute, die etwas mit in die Versammlung bringen wollen, gehen nicht vorher hin. Eine Vorkontrolle ist beendet, sobald die Versammlung beginnt. Dann schaut niemand mehr, wer hinein- oder herausgeht. Das heißt, man hat Ahnungslose, die etwas mit hereinbringen und dafür gibt das Gesetz nicht mehr viel her.“⁵⁶⁹

Die Praxis der kontext- und situationsabhängigen Kontrollen wird aus Perspektive von Versammlungsanzeigenden jedoch auch ambivalent betrachtet. Sie heben einerseits positiv hervor, dass im Rahmen einer flexibilisierten, kontextualisierten Kontrolle eine als pauschal wahrgenommene Praxis vergangener Jahrzehnte ver-

⁵⁶⁹ Interview_Rechtliche Perspektive_g: 85.

mieden wird und die Maßnahmen erscheinen zurückhaltender und gezielter wirken. Andererseits sehen sie in der musterbasierten Auswahl nach äußerem Erscheinungsbild oder politischer Zuschreibung ein implizites Profiling, das mögliche Diskriminierungsrisiken birgt:

„Das ist komplett situationsabhängig. Im Moment wird gerade bei den vielen Demos gegen die AfD relativ viel kontrolliert. Der Klassiker ist, wenn man im Norden nach Blankenburg zum Beispiel zum Braunen Haus etwas anmeldet. Da gibt es eine S-Bahn-Station, zu der alle anreisen, und da wird schon gerne kontrolliert. Das sind aber eher stichprobenhafte Kontrollen, und die werden ganz klar nach Phänotyp, nach Äußerem gemacht. Wenn die Leute schwarz gekleidet, mit einer Fahne im Rucksack anreisen, im klassischen Antifa-Look, werden sie kontrolliert. Da können sie auf jeden Fall davon ausgehen. Ob Profiling noch gezielt stattfindet, kann ich schwer sagen. Ich würde sagen, ja, das hängt aber relativ stark von dem aktuellen Demo-Geschehen ab. Bei Klimademos hängt es zum Beispiel wieder zu hundert Prozent davon ab, mit wem du eine Demo machst. Bei der [...] war zum Beispiel Extinction Rebellion mit dabei und die letzte Generation. Da hatte ich das Gefühl, sie haben kurz gezögert. Das haben sie auch im Kooperationsgespräch gemeint: ‚Ja, aber wir haben hier gesehen, da ist ja Extinction Rebellion auf der [...] mit darauf. Nicht, dass die sich da festkleben oder irgendwas.‘ Und da habe ich das Gefühl gehabt, hätten sie den Eindruck gehabt, dass da ZU-Aktionen geplant sind, bei [...], hätten die nicht am Ende so einen unbekümmerten Spruch gesagt, wie: ‚Machen Sie, was Sie wollen und wir regeln den Verkehr.‘ Da hängt es aber wieder vom Anmelder ab.“⁵⁷⁰

Einige Befragte aus der Polizei nannten als potenziell weiterhin relevantes Anwendungsfeld zum Beispiel Fußballkontexte.⁵⁷¹ Ein anderer Befragter prognostiziert, dass die Relevanz hinsichtlich von Vermummung und Schutzbewaffnung zunehmen werde, „[w]enn wir nach der nächsten Bundestagswahl wieder in eine Rechts-Links-Lage rutschen würden, wie auch immer sich die Dinge entwickeln [...]“⁵⁷²

Auch die Einführung der Verwaltungsakzessorietät im VersFG BE hat die Bedeutung von Vorkontrollen weiter reduziert. Da weder das Mitführen von Vermummungsgegenständen noch von Schutzausrüstung per se strafbewehrt sind, fehlt es an einer klaren Rechtsgrundlage, um Vorkontrollen mit solchen Zielen präventiv zu begründen. Aus polizeilicher Sicht besteht daher eine gewisse rechtliche Unsicherheit, die aber durch zurückhaltende Anwendung kompensiert wird.

⁵⁷⁰ Interview_Versammlungsperspektive_e: 85.

⁵⁷¹ Interview_Behördliche Perspektive_i: 67.

⁵⁷² Interview_Behördliche Perspektive_g: 69.

Fazit:

Die Erkenntnisse verdeutlichen, dass sich in der Praxis keine nennenswerten Schwierigkeiten in der Anwendung ergeben. Aus unserer Empirie ergibt sich vielmehr, dass sich die Praxis – auch ohne explizite Regelung einzelner Maßnahmen – weitgehend eingespielt hat. Vor diesem Hintergrund besteht aktuell kein Änderungsbedarf. Mit Blick auf die Interviewempirie scheint es jedoch angezeigt, die geschilderten Entwicklungstendenzen zu beobachten – etwa die Tendenzen zum Profiling, insbesondere im Zusammenhang mit phänotypischer Auswahl, die mögliche Ausweitung präventiver Maßnahmen bei veränderter politischer Lage sowie etwaige Rechtsunsicherheiten bei der praktischen Umsetzung der Verwaltungsakzessorietät.

6.10.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Geringe Praxisrelevanz	<ul style="list-style-type: none"> • Identitätsfeststellung und Durchsuchungen nach §17 haben geringe Praxisrelevanz 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorkontrollen beschränken sich zumeist auf Kontrolle von Transparenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Identitätsfeststellung und Durchsuchungen nach §17 haben geringe Praxis Relevanz • Vorkontrollen beschränken sich zumeist auf Kontrolle von Transparenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorkontrollen beschränken sich zumeist auf Kontrolle von Transparenten

6.10.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Keine.

6.11 § 18 VersFG BE: Bild- und Tonübertragungen und –aufzeichnungen

6.11.1 Wortlaut des § 18 VersFG BE 2021

§ 18 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

(1) Die Polizei darf von Teilnehmenden bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einem Aufzug Bild- und Tonaufnahmen nur offen und nur dann anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von diesen Personen eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

(2) Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von Versammlungen unter freiem Himmel sowie ihrem Umfeld nur anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich ist. Die Übersichtsaufnahmen sind offen anzufertigen und dürfen weder aufgezeichnet werden noch zur Identifikation der Teilnehmenden genutzt werden. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen in Kenntnis zu setzen.

(3) Die Aufzeichnungen nach Absatz 1 sind nach Beendigung der öffentlichen Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu löschen, soweit sie nicht erforderlich sind:

1. zur Verfolgung von Straftaten von Teilnehmenden in oder im Zusammenhang mit der Versammlung oder von Ordnungswidrigkeiten nach § 27 Absatz 1 Nummer 6,
2. im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung die konkrete Gefahr einer Verletzung von Strafgesetzen ausging und zu besorgen ist, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person erneut die Gefahr der Verletzung von Strafgesetzen ausgehen wird,
3. zur befristeten Dokumentation polizeilichen Handelns, sofern eine Gefahr der öffentlichen Sicherheit eingetreten ist oder
4. zum Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung; hierzu ist eine eigene Fassung herzustellen, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt.

Die Aufzeichnungen, die aus den in Satz 1 Nummer 2 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von drei Monaten nach ihrer Anfertigung zu löschen, sofern sie nicht inzwischen zur Durchführung eines Straf- oder Ordnungswidrigkeitsverfahrens zu dem in Satz 1 Nummer 1 aufgeführten Zweck genutzt werden. Die Löschung der Aufzeichnungen ist zu dokumentieren. Außer zu

den in den Nummern 1 bis 4 genannten Zwecken dürfen Aufzeichnungen nicht genutzt werden.

(4) Die von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 betroffene Person ist über die Maßnahme zu unterrichten, sobald ihre Identität bekannt ist und sofern die nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 3 zulässigen Verwendungszwecke der Aufzeichnung nicht gefährdet werden. Bei einem durch die Maßnahme unvermeidbar betroffenen Dritten im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 unterbleibt die Unterrichtung, wenn die Identifikation nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder überwiegend schutzwürdige Interessen anderer Betroffener entgegenstehen.

(5) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Absatz 1 und für ihre Verwendung nach Absatz 3 sowie für die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 sind zu dokumentieren. Werden von Aufzeichnungen eigene Fassungen für die Verwendung zur polizeilichen Aus- und Fortbildung erstellt, sind die Anzahl der hergestellten Fassungen sowie der Ort der Aufbewahrung zu dokumentieren.

6.11.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

Vor Inkrafttreten des VersFG BE galt das Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen (VersAufn/AufzG BE). Dieses Gesetz ersetzte seit 2013 lediglich § 19a VersammlG und bestand dementsprechend auch nur aus einer inhaltlichen Norm in § 1. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin bestätigte die Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Berliner Landesverfassung sowie dem Grundgesetz.⁵⁷³ Seit dem 28.2.2021 ist das VersAufn BE nun außer Kraft und es gilt § 18 VersFG BE.

§ 18 VersFG BE sieht eine spezialgesetzliche und abschließende Befugnis zu Bild- und Tonaufnahmen bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel im Bereich der Gefahrenabwehr vor. Dass Absatz 1 auch Aufzeichnungen zulässt, ergibt sich bislang nicht aus dem Wortlaut der Vorschrift, sondern nur aus der systematischen Auslegung im Kontext der Absätze 3 und 4. Solche Aufnahmen stellen einen Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit dar, der von erheblichem Gewicht sein kann, weil Personen sich angesichts einer potenziellen behördlichen Registrierung von der Teilnahme an einer Versammlung und damit der Grundrechtsausübung abgehalten sehen können.⁵⁷⁴

Die Vorschrift nimmt eine Differenzierung zwischen *Aufnahmen* im Sinn einer bloßen Kamera-Monitor-Übertragung und *Aufzeichnungen* im Sinn einer Speicherung des Gefilmten vor. Zudem wird unterschieden zwischen Aufnahmen oder Aufzeichnungen von einzelnen Versammlungsteilnehmenden und Übersichtsaufnahmen

⁵⁷³ VerfGH, Urteil vom 11. April 2014 - 129/13.

⁵⁷⁴ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 45 unter Verweis auf BVerfGE 122, 342, 386 f.

der gesamten Versammlung. Eingriffsintensive Maßnahmen sind an das Vorliegen einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit geknüpft. Übersichtsaufnahmen hingegen dürfen bereits angefertigt werden, wenn dies aufgrund der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung zur Lenkung und Leitung des Einsatzes erforderlich ist. Allerdings ist eine Aufzeichnung – also eine Speicherung von Übersichtsaufnahmen – ebenfalls, wie eine Nutzung zur Identifikation einzelner Teilnehmender ausgeschlossen.

In der bislang einzig öffentlich einsehbaren Entscheidung zum § 18 VersFG BE entschied die 1. Kammer des VG Berlin, dass eine Beleidigung i.S.d. § 185 StGB zwar grundsätzlich von dem Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst sei, jedoch nicht ausreiche für das Tatbestandserfordernis einer erheblichen Gefahr i.S.d. § 18 Abs. 1 VersFG BE, welches eine Betroffenheit hochwertiger Rechtsgüter verlangt.⁵⁷⁵

Ein zentrales Prinzip der Regelung ist nach § 18 Absatz 1 Satz 1 VersFG BE die Offenheit der polizeilichen Maßnahmen. Alle Bild- und Tonaufnahmen müssen erkennbar offen erfolgen. Diese Maßgabe soll sowohl die Transparenz staatlichen Handelns sicherstellen als auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Die Versammlungsleitung ist über Übersichtsaufnahmen unverzüglich zu informieren.

Die Befugnis zur Bild- und Tonaufzeichnung dient primär der Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit einer Versammlung, nicht jedoch der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung. Die weitere Nutzung der Daten ist nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen zulässig, etwa zur Strafverfolgung, zur zukünftigen Gefahrenabwehr oder zur Einsatzdokumentation. Hierbei unterliegt die Speicherung strengen Fristen: Daten dürfen maximal drei Monate aufbewahrt werden, sofern sie nicht für ein laufendes Verfahren benötigt werden. Für Fortbildungszwecke sind sie unumkehrbar zu anonymisieren. Eine Dokumentationspflicht soll die Kontrolle der Erhebungs- und Verwendungszwecke sicherstellen.

Damit wird deutlich, dass der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen den Erfordernissen staatlicher Gefahrenabwehr und dem Schutz der grundrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit schaffen wollte.

6.11.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis

Der Einsatz von Bild- und Tonaufnahmen in Versammlungskontexten stellt ein hochgradig umstrittenes Thema dar. Auch wenn dieses Handlungsfeld nicht zentral im Fokus der Evaluation stand, zeigen die erhobenen Daten verschiedene Aspekte, die kritisch zu betrachten sind, darunter Fragen der Einschränkung der Versammlungsfreiheit, der informationellen Selbstbestimmung und der grundsätzlichen po-

⁵⁷⁵ VG Berlin, Urteil vom 21. November 2024, 1 K 159/22, juris Rn. 62.

lizeilichen Eingriffsintensität. Theoretisch lassen sich diese Aspekte im Spannungsfeld von Chilling Effects (Einschüchterung durch Überwachung) und Protest Policing verorten.

Abschreckungswirkung und technologische Weiterentwicklung von Überwachungsmethoden

Das offene polizeiliche Filmen wird aus Sicht von einigen Versammlungsteilnehmenden als abschreckend wahrgenommen. Eine versamlungsanzeigende Person äußerte in diesem Zusammenhang:

„Es macht etwas mit Leuten. Man verhält sich ganz anders. [...] Eine Parole, die absolut unproblematisch ist, wird eventuell nicht gerufen, weil die Leute denken, dass der Rahmen dafür nicht besteht. Es schreckt ab.“⁵⁷⁶

Eine anwaltlich tätige Person betonte: „Die Leute fühlen sich immer unwohl, wenn sie sehen, dass gefilmt wird. Das, würde ich sagen, ist relativ generell.“⁵⁷⁷ Besonders neue Überwachungsmethoden wie Übersichtsaufnahmen mit Drohnen oder Gesichtserkennungssoftware, die nicht direkt wahrnehmbar sind, können aus der Sicht von versamlungsleitenden Personen und Anwält*innen eine intensive Abschreckungswirkung entfalten.⁵⁷⁸ Dies sah auch die Erste Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin in einem Urteil von 2010 ähnlich, in welchem es sich unter anderem auf das Volkszählungsurteil des BVerfG berief:

„Denn wenn der einzelne Teilnehmer der Versammlung damit rechnen muss, dass seine Anwesenheit oder sein Verhalten bei einer Veranstaltung durch Behörden registriert wird, könnte ihn dies von einer Teilnahme abschrecken oder ihn zu ungewollten Verhaltensweisen zwingen, um den beobachtenden Polizeibeamten möglicherweise gerecht zu werden [m.w.N.]. Durch diese Einschüchterung der Teilnehmer könnte mittelbar auf den Prozess der Meinungsbildung und demokratischen Auseinandersetzung eingewirkt werden [m.w.N.]. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines

⁵⁷⁶ Interview_Versammlungsperspektive_d: 102.

⁵⁷⁷ Interview_Versammlungsperspektive_a: 108.

⁵⁷⁸ Interview_Versammlungsperspektive_c: 75; Interview_Rechtliche Perspektive_e: 74.

auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist [m.w.N.].“⁵⁷⁹

Vereinzelt finden sich allerdings auch Auffassungen denen zur Folge polizeiliche Foto- und Videoaufzeichnungen „keinen stark abschreckenden Charakter [haben].“⁵⁸⁰ Dies wird auch darauf zurückgeführt, dass man „damit rechnen [muss], wenn man auf Versammlungen ist.“⁵⁸¹ Eine interviewte Person aus der Rechtsanwält*innenschaft weist in diesem Zusammenhang auf generationsbedingte Veränderungstendenzen hin, infolge derer sich der Umgang und die Einschätzung gegenüber (polizeilichen) Videoaufzeichnungen ändern. Dies sei einerseits auf eine generelle Ausweitung von Videoüberwachung und polizeilichem Filmen, andererseits auf eine Normalisierung des Filmens von Ereignissen und das Posten auf Social Media zurückzuführen:

„Ich glaube, heute weniger als früher. Früher wurden Leute, die auf Demonstrationen gefilmt haben, also nicht die Polizei, sondern andere Teilnehmer, oft beschimpft. Mittlerweile ist es genau das Gegenteil. Jeder holt sein Handy raus und filmt. Gerade die Generation, die nach 2000 geboren wurde und jetzt viel auf Demos geht, hat ein ganz anderes Verhältnis dazu. Deshalb würde ich [...] nicht sagen, dass das Filmen abschreckend wirkt, zumindest ist das mein Eindruck. Das Gefühl, gefilmt zu werden, hat sich in den letzten Jahren einfach massiv verändert. Es wird teilweise gar nicht mehr bewusst wahrgenommen. Ich habe oft Diskussionen mit Mandanten, die sagen: ‚Dann soll die Polizei doch ihre ganzen Videos rausrücken, die filmen doch sowieso alles.‘ [...] Und ich denke, das ist auch eine Frage des Alters.“⁵⁸²

Hinsichtlich der praktischen Durchführung kritisieren Versammlungsanzeigende und -leitende ebenso wie Rechtsanwält*innen, dass für Teilnehmende oft nicht ersichtlich sei, ob oder wann gefilmt wird beziehungsweise zu welchem Zweck Kameras oder andere Aufzeichnungsgeräte überhaupt eingesetzt werden:

„Manchmal ist es schwierig zu erkennen, ob gefilmt wird oder ob nicht gefilmt wird. Eigentlich existiert diese inoffizielle Regel: Wenn nicht gefilmt wird, wird die Kamera auf den Boden gerichtet. Das geschieht in 60 Prozent der Fälle. Teilweise habe ich das Gefühl, dass es zu Übersichtsaufnahmen kommt, die uns nicht mitgeteilt werden. Es kommt vor, dass eine Demo durch eine Straße läuft und offensichtlich ist, dass Polizeikräfte mit Objekten, die aussehen wie Fotoapparate oder Videoaufzeichnungsgeräte, auf den Dächern stehen. Wenn ich nachfrage, wird mir gesagt: ‚Wir

⁵⁷⁹ VG Berlin 1. Kammer, Urteil vom 05. Juli 2010, 1 K 905.09, juris Rn. 16.

⁵⁸⁰ Interview_Versammlungsperspektive_e: 125.

⁵⁸¹ Interview_Versammlungsperspektive_c: 75.

⁵⁸² Interview_Rechtliche Perspektive_c: 91.

*haben keine Ahnung, was die machen.' Es ist nicht einmal erkennbar, was Diensthandys und was private Handys sind.*⁵⁸³

Zwischenfazit:

Neben einer generellen Abschreckungswirkung, die durch polizeiliches Fotografieren und Videografieren entstehen kann, scheint es Unklarheiten auf Seiten von Veranstaltungsteilnehmenden in Bezug auf die Durchführung von polizeilichen Videoaufnahmen- und Aufzeichnungen zu geben. Dies unterstreicht die Notwendigkeit klarerer Regelungen. Außerdem sollte eine klarstellende Norm vor dem Hintergrund der beschriebenen Abschreckungseffekte die Polizei dazu verpflichten, rechtssicher kenntlich zu machen, wann Kameras eingeschaltet sind.

Eskalationspotenzial

Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen von Videoaufnahmen- und Aufzeichnungen eine zentrale Rolle spielt, ist die potenziell eskalierende Wirkung, die hierbei entstehen kann. Dies bezieht sich zum einen auf Reaktionen von Teilnehmenden, die gefilmt werden, zum anderen auf polizeiliche Reaktionen auf das von Teilnehmenden ausgehende Filmen. So berichtet eine versamlungsanzeigende Person, dass polizeiliches Filmen häufig dazu führe, dass Versammlungsteilnehmende sich provoziert fühlen können und sich in der Folge über das Anlegen von Vermummungsgegenständen eine Eskalationsdynamik in Gang setzen kann:

*„Die Bedrohung geht eher davon aus, dass Film eine bestimmte Klientel auch provoziert, die wollen nicht gefilmt werden. Dann zieht man die Kapuze tiefer, dann kommt die Sonnenbrille, und dann wird gefragt, ob das schon Vermummung ist oder nicht, und prompt hat man die Eskalation. Es wird kein Polizeivertreter zugeben, dass das eine Strategie oder Taktik ist. Aber so passiert es auf jeden Fall.*⁵⁸⁴

Auch das sogenannte Gegenfilmen, also das Filmen polizeilicher Maßnahmen, kann zu einem Anlass für Eskalationen werden, weil viele Polizeibeamt*innen darin einen Verstoß gegen § 201 Abs. 1 Nr. 1 StGB beziehungsweise gegen § 33 Abs. 1 KUG sehen.⁵⁸⁵ Ein Verstoß gegen das KUG kann dann vorliegen, wenn die Bildaufnahmen verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden, was beispielsweise beim bloßen Hochladen in eine Cloud noch nicht erreicht ist.⁵⁸⁶ Die Polizei kann jedoch auch präventiv einschreiten und Aufnahmegeräte wie Smartphones beschlagnahmen, wenn die drohende Gefahr einer späteren Veröffentlichung der Videoaufnahmen

⁵⁸³ Interview_Versammlungsperspektive_d: 100.

⁵⁸⁴ Interview_Versammlungsperspektive_c: 75.

⁵⁸⁵ Kargl in Kindhäuser, Neumann & Paeffgen, § 201 Rn. 5 ff.; Eisele in Eisele (ehemals Schönke & Schröder), § 201 Rn. 4 ff.; Graf in MüKoStGB, § 201 Rn. 5 ff.; Heger in Lackner, Kühl & Heger, § 201 Rn. 2 ff.; Heuchemer in BeckOK StGB, StGB § 201 Rn. 3 ff.

⁵⁸⁶ LG Hanau, Beschluss vom 20. April 2023 - 1 Qs 23/22, juris Rn. 18 unter Verweis auf OLG Frankfurt a.M., NJW 1977, 1547; OLG Düsseldorf, Urteil vom 04. November 2022 - 3 RVs 28/22, BeckRS 2022, 31267.

nach § 33 i.V.m. §§ 22, 23 KUG besteht. Jedoch hat das BVerfG bereits 2015 entschieden, dass das bloße Filmen von Polizeieinsätzen durch Demonstrant*innen alleine noch nicht die konkrete Gefahr einer späteren Veröffentlichung begründen kann, denn Aufnahmen könnten auch zur Klärung eines etwaigen Strafverfahrens herangezogen werden.⁵⁸⁷

Die Rechtsprechung zur Strafbarkeit gemäß § 201 Abs. 1 Nr. 1 StGB ist nicht einheitlich und eine letztinstanzliche Entscheidung des BGH steht noch aus. § 201 Abs. 1 Nr. 1 StGB pönalisiert die Aufnahme des nichtöffentlich gesprochenen Wortes einer anderen Person auf einem Tonträger und bezieht sich damit lediglich auf Audioaufnahmen. § 201a StGB pönalisiert unbefugte Bildaufnahmen, hat aber einen deutlich klareren und engeren Anwendungsbereich. Deshalb spielt im Kontext von Polizeieinsätzen meist lediglich § 201 StGB eine Rolle. Im Zuge dessen steht das Kriterium der Nichtöffentlichkeit im Zentrum.

Nach überwiegender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur

„gilt eine Äußerung als nichtöffentlich i.S.d. § 201 Abs. 1 StGB, wenn sie nicht für einen größeren, nach Zahl und Individualität unbestimmten oder nicht durch persönliche oder sachliche Beziehungen miteinander verbundenen Personenkreis bestimmt oder unmittelbar verstehbar ist.“⁵⁸⁸

Die Frage der Öffentlichkeit bestimme sich demzufolge nach Abgeschlossenheit des Gesprächskreises und der Kontrollmöglichkeit über die Reichweite der Äußerung. Wenn also mit der Kenntnisnahme einer dritten Person gerechnet werden muss, kann dies zu der Annahme einer „faktischen Öffentlichkeit“ führen. Das Lehrbuchbeispiel dafür ist ein vollbesetztes Gasthaus, in dem eine Person mit lauter Stimme spricht und auch damit rechnen muss von anderen verstanden zu werden, wenn sie sich nur an die „Stammtischfreund*innen“ wendet. Auf den Willen der sprechenden Person kommt es dabei also nur bedingt an.⁵⁸⁹ Es ist grundsätzlich von Öffentlichkeit auszugehen „wenn der Ort frei zugänglich ist und grundsätzlich die Möglichkeit besteht, dass unbeteiligte Personen mithören können und damit zu rechnen ist.“⁵⁹⁰ Übertragen auf Polizeieinsätze hieße dies, dass Polizeibeamt*innen gegebenenfalls auch damit rechnen müssen, von Anderen gehört zu werden, wenn sie sich entsprechend lautstark äußern und/oder wenn eine „Kontrolle im Rahmen von Demonstrationen mit zahlreichenden umstehenden Personen erfolgt“.⁵⁹¹ Teilweise

⁵⁸⁷ BVerfG, NVwZ 2016, 53, 54 = NJW 2016, 1230; Ullenboom, NJW 2019, S. 3109.

⁵⁸⁸ LG Hanau, Beschluss vom 20.04.2023 - 1 Qs 23/22, juris Rn. 10.

⁵⁸⁹ OLG Düsseldorf, Urteil vom 04.11.2022 - 3 RVs 28/22, openJur 2022, 20725, Rn. 13.

⁵⁹⁰ VG Frankfurt, Urteil vom 27.02.2025 - 5 K 2305/21.F, Rn. 20.

⁵⁹¹ LG Hanau, Beschluss vom 20.04.2023 - 1 Qs 23/22, openJur 2023, 6351, Rn. 14; Ullenboom, NJW 2019, S. 3110.

wird also in solchen Fällen bereits der Schutzzweck des § 201 StGB als nicht einschlägig betrachtet.⁵⁹² Das Schutzgut beziehungsweise der Normzweck des § 201 StGB ist „der Schutz der Privatsphäre sowie das Recht auf Bestimmung der Reichweite einer Äußerung sowie die Wahrung der Unbefangenheit des gesprochenen Wortes.“⁵⁹³ Das LG Aachen sieht diesen Zweck gar generell.⁵⁹⁴ Ein Urteil des VG Frankfurt stellte fest, dass Anweisungen der Polizei auf einer Versammlung grundsätzlich aufgenommen werden dürfen, da „Maßnahmen der Polizei zur Gefahrenabwehr ihrem Wesen nach typischerweise öffentlich sind.“⁵⁹⁵ Das VG Berlin erklärte polizeiliche Maßnahmen gegen Bild- und Tonaufzeichnungen von Polizeieinsätzen bei Versammlungen, die sich auf eine Verletzung des § 201 StGB stützen, im September 2025 ebenfalls für rechtswidrig.⁵⁹⁶

Einige Gerichte sehen jedoch auch den Schutzbereich des § 201 StGB grundsätzlich auch auf Polizeieinsätze eröffnet. Zumindest wird wohl spätestens eine faktische Öffentlichkeit anzunehmen sein, wenn Beamt*innen selbst Aufnahmen mit Bodycams anfertigen:

„Die den Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in Anspruch nehmenden Äußerungen stammen gerade von einem Polizeibeamten, der diese nicht nur im hoheitlichen Kontext abgibt, sondern gleichzeitig noch deren bestimmungsgemäße Aufnahme auf gesetzlicher Grundlage herbeiführt. Er rechnet dabei damit, dass die dem Beschwerdeführer mitgeteilte und für etwaige Ermittlungsakten dauerhaft gesicherte Aufnahme zur Folge hat, dass die Worte der Polizeibeamten gerade nicht mehr unbefangen erfolgen können, wie dies bei einer flüchtigen und gerade nicht ‚reproduzierbar konservierten‘ Aussage der Fall ist.“⁵⁹⁷

Selbst wenn der Tatbestand aber bejaht werden sollte, kommen sodann immer noch die allgemeinen Rechtfertigungsgründe, eine Güter- und Interessenabwägung (ohne Vorliegen der Voraussetzungen des § 34 StGB) sowie die Wahrnehmung berechtigter Interessen analog § 193 StGB in Betracht.⁵⁹⁸ In vielen Fällen dürfte aber gar ein rechtfertigender Notstand gem. § 34 StGB in Betracht kommen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Filmaufnahmen, insbesondere in Versammlungskontexten häu-

⁵⁹² Ullenboom, NJW 2019, S. 3110.

⁵⁹³ LG Hanau, Beschluss vom 20.04.2023 - 1 Qs 23/22, openJur 2023, 6351, Rn. 18.

⁵⁹⁴ LG Aachen, Beschluss vom 19.08.2020 - 60 Qs 34/20, BeckRS 2020, 43645 unter Verweis auf Roggan, StV 2020, S. 330 ff., so ähnlich: LG Osnabrück, Beschluss vom 24.09.2021 - 10 Qs/120 openJur 2021, 31420, Rn. 17.

⁵⁹⁵ VG Frankfurt, Urteil vom 27.02.2025 - 5 K 2305/21.F, Rn. 20.

⁵⁹⁶ VG Berlin, Urteil vom 23.09.2025, 1 K 334/23.

⁵⁹⁷ LG Kassel, Beschluss vom 23.09.2019 - 2 Qs 111/19, BeckRS 2019, 38252; Graf in MüKoStGB, § 201 Rn. 17a.

⁵⁹⁸ LG Hanau, Beschluss vom 20.04.2023 - 1 Qs 23/22, openJur 2023, 6351, Rn. 19, ebenfalls zum Schutzzweck: NJW 2022, 3300, 3303, BeckRS 2020, 43645.

fig als zentrales Beweismittel fungieren. Warum die Strafbarkeit von reinen Audioaufnahmen höher ausfallen soll als die Aufnahme von Bildern, bleibt indes ebenfalls ungeklärt.⁵⁹⁹

Das Gegenfilmen wird teilweise zum Anlass genommen, um strafprozessuale Maßnahmen wie die Beschlagnahme von Mobiltelefonen durchzuführen.⁶⁰⁰ Aus der Rechtsprechung des BVerfG lässt sich grundsätzlich ableiten, dass das Filmen von polizeilichen Maßnahmen zulässig ist und auch eine rechtswidrige Verbreitung mitunter unzulässiger Lichtbilder nicht ohne weitere konkrete Anhaltspunkte angenommen werden kann.⁶⁰¹ Hieraus lässt sich wiederum ableiten, dass polizeiliche Maßnahmen gegen die filmenden Personen nicht ohne konkrete Anhaltspunkte, die auf eine rechtswidrige Verbreitung schließen lassen, durchgeführt werden dürfen.

Teilnehmende weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eigene Aufnahmen oftmals die einzige Möglichkeit seien, ihre Sichtweise zu dokumentieren. Dies fasst eine anmeldende Person wie folgt zusammen:

„Wir [...] haben dazu aufgerufen, Polizeikontrollen zu beobachten, zu filmen, weil das unserer Meinung nach der einzige Weg ist, um massive Gewaltanwendungen zu unterbinden oder zu dokumentieren. Weil uns Betroffene geschildert haben, wenn keine Zeugen da sind, gibt es einfach krass etwas auf das Maul. Es wird alles geklaut, Handy, Rucksack, Powerbank, Geld. Es gibt kein Protokoll dafür oder in den seltensten Fällen oder zumindest nicht immer. Und es hat sich eigentlich als probates Mittel erwiesen, das einmal zu filmen. Wenn man dann sagt: Das ist ein Beweismittel, ich stelle das einem Rechtsanwalt zur Verfügung, dann merkt man gleich, der Ton ist anders, nach dem Motto: Die Person kennt sich ein bisschen aus. Es ist ein anderer Umgang. Anderen Personen wird angedroht, ihnen das Handy wegzunehmen, wenn sie nicht sofort die Aufnahme löschen. Das ist es wieder. Sie versuchen, ähnlich wie im Versammlungsrecht, Leute zu beeinflussen, obwohl das vielleicht gar nicht den rechtlichen Normen entspricht.“⁶⁰²

Dass Bürger*innen am Filmen gehindert oder zur Löschung von Aufnahmen gedrängt werden, obwohl keine Rechtsgrundlage für ein solches Vorgehen vorliegt, verweist auf ein Defizit rechtsstaatlicher Klarheit. Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass das Filmen polizeilichen Handelns zulässig ist, solange keine konkrete Gefährdung der Persönlichkeitsrechte vorliegt. Maßnahmen gegen filmende Personen bedürfen daher klarer, nachvollziehbarer Voraussetzungen. Eine explizite gesetzliche Regelung könnte hier zur Entlastung beitragen.

⁵⁹⁹ LG Osnabrück, Beschluss vom 24.09.2021 – 10 Qs/120 openJur 2021, 31420, Rn. 18.

⁶⁰⁰ BVerfG, Beschluss vom 24.07.2015, Az. 1 BvR 2501/13.

⁶⁰¹ Ebd.

⁶⁰² Interview_Versammlungsperspektive_c: 71.

Zwischenfazit:

Das Filmen von Versammlungsteilnehmenden durch die Polizei ebenso wie das Filmen von polizeilichen Maßnahmen durch Bürger*innen, birgt erhebliche Rechtsunsicherheiten und Eskalationspotenzial. Die Evaluationsergebnisse machen deutlich, dass solche Dynamiken insbesondere dort auftreten, wo (Handlungs-)Unsicherheit über die rechtliche Zulässigkeit herrscht und polizeiliches Handeln nicht auf kommunikative Deeskalation, sondern tendenziell auf Kontrolle und Einschüchterung ausgerichtet ist. Gleichzeitig besteht in der Praxis eine erhebliche Beweismittelasymmetrie zugunsten staatlicher Akteur*innen, die durch ein fehlendes gesetzliches Recht auf Gegenfilmen weiter verstärkt wird.

Das VersFG BE enthält bislang keine Regelung zu dieser in der Praxis hoch relevanten Frage. Um Eskalationen zu vermeiden, Rechtssicherheit zu schaffen und das Machtgefälle im Sinne verfassungsrechtlicher Gleichheit abzumildern, erscheint die Einführung einer Norm sinnvoll, die das Filmen polizeilicher Maßnahmen ausdrücklich gestattet – unter der Maßgabe, dass eine Veröffentlichung die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen nicht verletzt. Eine solche Regelung würde zur Freiheitsermöglichung beitragen und Eskalationspotenziale abbauen.

Rechtliche Unsicherheiten in der Praxis

Ein zentraler Kritikpunkt, der in der Interviewempirie thematisiert wird, betrifft die Unklarheit darüber, wann für die Polizei eine „erhebliche Gefahr“ für die öffentliche Sicherheit vorliegt.

„Mir ist immer noch nicht ganz klar, wann die Polizei davon ausgeht, dass eine ‚erhebliche Gefahr‘ vorliegt. Ich verstehe einfach nicht genau, nach welchen Kriterien das entschieden wird und wann nicht. [...] Aber wie die Polizei das selbst auslegt, wann sie filmt und wann nicht, ist mir nicht wirklich klar. Und ehrlich gesagt, ist es auch vor Ort egal, was ich als Anwalt dazu sage, die Begründung lautet dann einfach: ‚Es liegt eine erhebliche Gefahr vor.‘“⁶⁰³

Dies weist darauf hin, dass es an klaren, transparenten Kriterien für den Einsatz von Bild- und Tonaufnahmen fehlt. Eine präzisere rechtliche Rahmung könnte dazu beitragen, Eskalationen zu vermeiden und die Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen.

⁶⁰³ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 85.

6.11.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Abschreckungswirkung und technologische Weiterentwicklung von Überwachungsmethoden	<ul style="list-style-type: none"> • Missverständnisse über das Filmen entstehen aus Unkenntnis heraus 	<ul style="list-style-type: none"> • Bild und Tonaufzeichnungen werden sowohl als abschreckend als auch (aufgrund von Omnipräsenz) als nicht abschreckend wahrgenommen; häufig ist nicht ersichtlich ob gefilmt wird oder nicht • Kritik an polizeilicher Praxis zum Filmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bild und Tonaufzeichnungen stellen generell eine Abschreckung dar; häufig ist nicht ersichtlich ob gefilmt wird oder nicht • Problembewusstsein seitens der Polizei gestiegen, sodass keine flächendeckende Überwachung stattfindet 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Praxis von Übersichtsaufnahmen, da diese möglicherweise dazu genutzt werden, Versammlungsteilnehmende zu identifizieren
Eskalationspotenzial	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Polizeiliches Filmen kann Eskalationspotenzial erhöhen • Aufzeichnungen von polizeilichen Maßnahmen wird häufig unterbunden 	<ul style="list-style-type: none"> • Eskalationspotenzial in Fällen in denen Versammlungsteilnehmende ihrerseits filmen • Teilweise fehle Polizei Gespür für Wirkung des Films 	<ul style="list-style-type: none"> • Eskalationspotenzial beim sog. Gegenfilmen, auch dieses als rechtlich zulässig bewertet wird

<p>Rechtliche Unsicherheiten in der Praxis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht nachvollziehbar in der Praxis, wann gefilmt wird 	<ul style="list-style-type: none"> • Es existieren starke Unklarheiten über Auslegung einer „erheblichen Gefahr“ als rechtliche Voraussetzung für Erstellung von Bild- und Tonaufzeichnungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritik an der Speicherung
---	--	--	---	---

6.11.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 18 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Klarstellung, dass die Eingriffsmaßnahme nach Absatz 1 auch Bild- und Tonaufzeichnungen umfassen kann.
- Einfügen eines Absatzes zur Erkennbarkeit des Aufnahmemodus von Kameras
- Einfügen von Regelungen zum Filmen polizeilicher Maßnahmen

§ 18 Bild- und Tonübertragungen und -zeichnungen

(1) Die Polizei darf von Teilnehmenden bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einem Aufzug Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen nur offen und nur dann anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von diesen Personen eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden

(2) Wird beibehalten und ergänzt durch: Für die Teilnehmenden der Versammlung muss erkennbar sein, ob die Aufzeichnungsfunktion eingesetzter Kameras eingeschaltet ist. Das Vorliegen der Voraussetzungen gemäß Abs. 1 bzw. Abs. 2 ist zu dokumentieren und auf Nachfrage gegenüber den Teilnehmenden zu begründen.

(3) Wird beibehalten

(4) Wird beibehalten

(5) Wird beibehalten

(6) Teilnehmende einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel dürfen offen Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen von polizeilichen Maßnahmen anfertigen, sofern diese der Dokumentation staatlichen Handelns und insbesondere der Nachvollziehbarkeit polizeilicher Eingriffe dienen und sie die polizeiliche Maßnahme nicht erheblich behindern.

(7) Die Anfertigung solcher Aufnahmen und Aufzeichnungen darf durch Polizeikräfte nicht behindert oder unterbunden werden, es sei denn, es liegt eine erhebliche unmittelbare bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Eine Beschlagnahme oder Löschung der Aufzeichnungen ist nur auf Grundlage einer richterlichen Anordnung zulässig.

(8) Die Veröffentlichung von Bild- und Tonzeichnungen polizeilicher Maßnahmen ist nur unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte derjenigen, die abgebildet sind, zulässig.

6.12 § 19 VersFG BE: Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

6.12.1 Wortlaut des § 19 VersFG BE 2021

§ 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände zu verwenden,

1. die zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern, oder

2. die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren.

(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind.

6.12.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

Das in § 19 VersFG BE formulierte Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot dient laut der Gesetzesbegründung der Gefahrenabwehr und „der Durchführbarkeit ordnungsbehördlicher Maßnahmen der Identitätsfeststellung und des Verwaltungszwangs.“⁶⁰⁴ Gegenüber den Regelungen des VersammlG lockerte der Gesetzgeber das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot. Gleichzeitig wird betont, dass sowohl das Mitführen von Gegenständen, die eine anonyme Versammlungsteilnahme ermöglichen, als auch von solchen, die Schutz vor Verletzungen durch Dritte

⁶⁰⁴ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 46.

gewähren, Bestandteil der Gestaltungsfreiheit ist, welche die Entscheidung der Teilnehmenden über die Art ihrer Aufmachung umfasst.

Nach § 19 VersFG BE ist die Nutzung von Vermummungs- oder Schutzausrüstungsgegenständen bei Versammlungen nunmehr ausschließlich in Folge einer Anordnung der zuständigen Behörde pönalisiert. Diese kann sowohl vor als auch während einer Versammlung erlassen werden, wenn die Nutzung von Vermummungsgegenständen zur Identitätsverschleierung geeignet und darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zum Zwecke der Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit zu verhindern beziehungsweise wenn die Nutzung von Schutzausrüstungsgegenständen „den Umständen nach darauf gerichtet [ist], Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren“.⁶⁰⁵

Mit der Neuregelung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es gewichtige Gründe für Versammlungsteilnehmer*innen geben kann, anonym an einer Versammlung teilzunehmen. In Bezug auf die Einführung einer Verwaltungsakzessorität erwähnt die Gesetzesbegründung hier die Furcht vor Konsequenzen durch den Arbeitgeber oder die Erfassung von bestimmten politischen Haltungen und verweist in diesem Zusammenhang auf die Unvereinbarkeit eines generellen Vermummungsverbots mit dem grundrechtlichen Schutzauftrag.⁶⁰⁶

Zudem ist nach neuer Rechtslage infolge einer erfolgten Anordnung durch die zuständige Behörde nunmehr ausschließlich die Verwendung von Vermummungs- oder Schutzausrüstung strafbar; das bloße Mitführen solcher Gegenstände stellt keinen Straftatbestand mehr dar.

6.12.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis

Im Zuge der empirischen Untersuchung stellte sich die Neuregelung zum Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot als wiederkehrender Diskussionspunkt dar, der von den Interviewten häufig als eine der zentralen Neuerungen bezeichnet wurde. Der Schwerpunkt lag hierbei primär auf dem Vermummungsverbot, weshalb sich die Analyse und Diskussion im Folgenden weitestgehend auf diesen Aspekt konzentriert. Von besonderer Relevanz war in diesem Zusammenhang die meist positive Bewertung der Lockerung des Vermummungsverbots sowie die Frage der Praktikabilität der Verwaltungsakzessorität in der Praxis. Auch die bereits in der Gesetzesbegründung erwähnten vielfältigen Gründe in einer Versammlung anonym bleiben zu wollen, spielten sowohl in der Interview- als auch in der Beobachtungsempirie eine wichtige Rolle. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass Anordnungen über ein Vermummungsverbot in der Praxis selten genutzt werden. Stand September 2024 wurden nach Auskunft der Versammlungsbehörde vor dem Beginn einer

⁶⁰⁵ Ebd.

⁶⁰⁶ Ebd.

Versammlung eine niedrige zweistellig Anzahl an Anordnungen nach § 19 Abs. 2 VersFG BE getroffen.

Höhere Flexibilität durch den Wegfall des generellen Handlungszwangs infolge der Einführung einer Verwaltungsakzessorietät

Die Abschaffung des pauschalen Vermummungsverbots wird durch die interviewten Versammlungsanzeigenden und -leitenden, Rechtsanwält*innen und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft eher positiv aufgenommen und bewertet. In diesem Zusammenhang wird insbesondere das gesunkene Unsicherheits- und Eskalationspotenzial positiv hervorgehoben:

„Das andere war, dass es nicht mehr so eskalativ war. Früher war der Vorwand oder der Straftatbestand der Vermummung der Klassiker. Die Polizei hat gesagt, das sei eine Straftat, sie müssten handeln. Bei uns hat es geknallt. Es gab etliche Festnahmen und Verletzte. Es war immer unklar. Der eine hatte eine Kapuze, der andere ein Käppi, der eine Sonnenbrille. Dann hieß es, Kapuze und Sonnenbrille gingen, aber mit Käppi nicht. Es war immer so ein Interpretationsspielraum von der Einsatzleitung, hatte man das Gefühl.“⁶⁰⁷

Korrespondierend zu dieser Sichtweise, bewerten auch die Interviewteilnehmenden der Polizei Berlin die Entkriminalisierung eher positiv und verweisen dabei insbesondere auf ein verringertes Eskalationspotenzial infolge eines gesunkenen Handlungszwangs vor dem Hintergrund der neu eingeführten Verwaltungsakzessorietät:

„Die schlimmste Sache, fand ich, war dieses Vermummungsverbot. Das war ja mal anders. Das war eine Zeit lang eine Ordnungswidrigkeit und wurde dann aufgrund von bestimmten Sachen hochdekliniert zu einer Straftat. Das war insofern schlimm, weil man immer in so einer Aktionsrolle war. In dem Augenblick, wo sich jemand vermummt hat, musste man mehr oder weniger etwas machen. Das war insofern ein relativ schmaler Grat, weil auch dann das Vorgehen gegen Vermummte in der Regel etwas ausgelöst hat. Das konnte man sich auch nicht aussuchen. Wenn man mit so einem Aufzug beispielsweise durch Berlin-Mitte gelaufen ist, durch die Friedrichstraße, und die vermummten sich, war man schon irgendwie im Zwang, entsprechend agieren zu müssen. Das führte meistens dazu, dass so ein Aufzug auch dann geplatzt ist und dass man mit diesem Einschreiten logischerweise eine gewisse, ich will nicht sagen, Ausschreitung provoziert hat, aber dass das eben die Folge war.“⁶⁰⁸

Die damit gewonnene Flexibilität, innerhalb von Versammlungen differenzierter vorgehen zu können beziehungsweise allgemein einem geringeren Handlungszwang ausgesetzt zu sein, wird von weiteren Interviewten der Polizei Berlin als „ein

⁶⁰⁷ Interview_Versammlungsperspektive_c: 7.

⁶⁰⁸ Interview_Behördliche Perspektive_f: 6.

Riesengewinn⁶⁰⁹ beziehungsweise als „eine(n) der größten Gewinne, [den] das neue Versammlungsfreiheitsgesetz mitgebracht hat“⁶¹⁰ bezeichnet. Darüber hinaus verringert die Einführung einer Verwaltungsakzessorietät das Eskalationspotenzial, da nunmehr keine direkte polizeiliche Pflicht zum Einschreiten aufgrund des Legalitätsprinzips besteht,⁶¹¹ welches häufig Anlass für Eskalationen war, wie folgendes Zitat zeigt:

„Jetzt gehe ich da hinein, den kriegen wir sowieso nicht, wir mähen erst einmal zehn andere um, die im Weg stehen. Es gibt Kollateralschaden pur. Dann gehen wir dem hinterher. Da fliegt uns der Laden um die Ohren. Auf der anderen Seite das Legalitätsprinzip. Heute kann ich sagen: Okay, wir machen [den] Zugriff bei günstiger Gelegenheit. Wenn der misslingt, ist trotzdem das Legalitätsprinzip nicht verletzt. Das muss man nicht darauf anlegen, aber wir sind heute nicht mehr darauf angewiesen, sofort da hinzugehen.“⁶¹²

Dieser Umstand ist besonders im Lichte des Deeskalationsgebotes positiv zu bewerten, da die polizeiliche Reaktion auf das Anlegen von Vermummung Auslöser von Eskalationsdynamiken sein kann. Auch wurden im Forschungsprozess von polizeilicher Seite grundsätzliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit des Vermummungsverbots geäußert:

„Für mich ist die Frage, was ich davon habe, wenn ich eine Anzeige wegen Vermummung schreibe? Was ist für mich der Mehrwert? Der Mehrwert kann sein, dass ich die Person etwas mehr ärgere, weil nicht nur eine Anzeige, sondern zwei dabei herauskommen, aber was habe ich taktisch davon? Wenn ich es angeordnet habe und man sich vermummt, habe ich davon taktisch, dass ich sie herausnehmen kann und einen Störenfried weniger habe, viel mehr aber auch nicht. Ich sehe es nicht mehr als großes Thema.“⁶¹³

Zwischenfazit:

Vor Hintergrund der verschiedenen Sichtweisen lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die grundsätzliche Ausdifferenzierung in der Praxis positiv aufgenommen wird und sich diesbezüglich kein direkter Handlungsbedarf ableiten lässt.

Handhabungsunsicherheiten im Zusammenhang mit der Formulierung und der Bekanntgabe einer Verbotsanordnung

Die Verwaltungsakzessorietät schafft einerseits Flexibilität, andererseits bringt sie aber auch Herausforderungen mit sich. Aus polizeilicher Sicht bestehen vereinzelt

⁶⁰⁹ Interview_Behördliche Perspektive_a: 114.

⁶¹⁰ Interview_Behördliche Perspektive_f: 6.

⁶¹¹ Interview_Behördliche Perspektive_i: 161; Interview_Behördliche Perspektive_h: 114.

⁶¹² Interview_Behördliche Perspektive_h: 116.

⁶¹³ Interview_Behördliche Perspektive_g: 129.

Unsicherheiten darüber, wie eine Anordnung über ein Vermummungs- oder Schutz-ausrüstungsverbot nach § 19 Abs. 2 VersFG BE im Vorfeld und insbesondere wäh- rend einer Versammlung rechtssicher formuliert und vermittelt werden soll. Die zentrale Frage bezieht sich hierbei darauf, wie der Erlass und Inhalt einer Anord- nung kommuniziert werden kann, sodass sichergestellt wird, dass alle Versamm- lungsteilnehmenden den Inhalt der Anordnung wahrnehmen können.⁶¹⁴ Dies stellt ein grundsätzliches Problem dar. Auch in unserer Beobachtungsempirie kam es zu einem Fall, in dem einzelne polizeiliche Durchsagen abhängig von der jeweiligen Standposition, teils kaum zu verstehen waren.⁶¹⁵ Dies lag neben der allgemeinen Lautstärke der Versammlung auch an verschiedenen baulichen Hindernissen, die die direkte Sicht auf den Lautsprecherwagen der Polizei teils verdeckten und das Verstehen der Durchsagen somit deutlich erschwerten. Zudem besteht, wie das fol- gende Zitat verdeutlicht, auch die generelle Problematik, dass Versammlungsteil- nehmende auch nach dem Beginn einer Versammlung dazustoßen können und die Verkündung einer Anordnung, die zu Beginn erlassen wurde, möglicherweise nicht mitbekommen:

„Wie kommuniziere ich das so an die Teilnehmenden, dass ich verlässlich sagen kann, das haben alle gehört? Ich kündige es zwei-, dreimal an, wenn sie dem nicht nachkommen, folgen Maßnahmen. Es ist so, wie das echte Leben spielt, kommt vermutlich genau der, der nur aus dem Haus getre- ten ist oder kein Teilnehmer war, plötzlich in die polizeilichen Maßnah- men, so hatten wir es schon. [...] Die Anzahl der Teilnehmenden war grö- ßer als hundert und dann muss man schauen, wie bekommt man Infor- mation dahin transportiert? [...] Wenn wir im Einzelfall zu dem Ergebnis kommen, etwas zu beschränken, [...] und sagen, es ist verboten, glaube ich, haben wir manchmal Probleme, das so zu kommunizieren, dass es alle er- reicht. Dann wird es mit den polizeilichen Maßnahmen schwierig, da be- wegen wir uns in einem grauen Feld, in dem nicht immer alles klar ist.“⁶¹⁶

Um solche Problematiken abzuschwächen oder zu verhindern, existieren allerdings (technische) Möglichkeiten. Zunächst besteht grundsätzlich die Option, eine Anord- nung nach § 19 Abs. 2 VersFG BE über die Veranstalter*innen einer Versammlung an die Teilnehmenden zu kommunizieren, ähnlich wie es mit der Verkündung von Beschränkungen in der Praxis sowohl im Vorlauf als auch unmittelbar vor Beginn einer Versammlung bereits üblich ist. Dass die Kommunikation einer solchen An- ordnung mittels der Lautsprecheranlage der Versammlungsveranstaltung am Ort der Auftaktkundgebung praktikabel sein kann, haben wir in einer unserer Beobach- tung exemplarisch wahrnehmen können.⁶¹⁷ Darüber hinaus verfügt die Polizei Ber- lin nach Aussage eines Polizeibeamten über weitreichende technische Mittel, um

⁶¹⁴ Interview_Behördliche Perspektive_i: 16; Interview_Behördliche Perspektive_g: 12.

⁶¹⁵ Beobachtungsprotokoll_f.

⁶¹⁶ Interview_Behördliche Perspektive_i: 16.

⁶¹⁷ Beobachtungsprotokoll_c.

selbst nach dem Beginn einer Versammlung Durchsagen an den Großteil der Versammlungsteilnehmenden zu kommunizieren, wie die folgende Aussage verdeutlicht:

„[E]s ist technisch möglich, den Lautsprecherwagen mit [...] Rucksäcken zu koppeln. Im Zweifel mache ich vorne die Durchsage und habe die Lautsprecherrucksäcke verteilt, sodass ich die Durchsage im ganzen Aufzug habe.“⁶¹⁸

Um Abstimmungsprobleme vor Ort zu mindern oder auch Kommunikationswege in die Versammlung über Anordnungen zu etablieren, wäre es ratsam, das Thema Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot bereits in den Kooperationsgesprächen zu erörtern.⁶¹⁹ Auch eine Angabe im Anzeigeprozess über die Absicht bei einer Versammlung beispielsweise Gesundheitsmasken tragen zu wollen, könnte etwaigen Problematiken zuvorkommen.⁶²⁰ In diesem Kontext ist auch zu betonen, dass das einsatztaktische Vorgehen den rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden sollte und demnach die Frage der praktisch schwer umzusetzenden Kommunikation für sich allein nicht als tragfähiges Argument gelten kann, wenn keine anderen wichtigen Gründe angeführt werden.

Trotz der anscheinend geringen Praxisrelevanz des § 19 VersFG BE konnten wir in einer unserer Beobachtungen dokumentieren, dass das Begründen und Verhängen einer Anordnung nach § 19 Abs. 2 VersFG BE unter Umständen Schwierigkeiten hervorrufen kann.⁶²¹ Im Hinblick auf die Anordnung eines Vermummungsverbots unmittelbar vor dem Beginn eines Versammlungsgeschehens erfuhren wir auf Nachfrage, dass Vermummungsverbote insbesondere dann zum Einsatz kommen, wenn Versammlungsteilnehmende erwartet werden, die sich regelmäßig vermummen. Diese Begründung erscheint tautologisch, insbesondere, weil die Anordnung eines Vermummungsverbots nach neuer Rechtslage nur dann in Betracht kommt, wenn sie den Umständen nach darauf gerichtet ist, die zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern. Zudem schien es aus behördlicher Sicht vor Ort Schwierigkeiten zu geben, zu kommunizieren, welche Gegenstände von dem Verbot konkret betroffen sein sollen.

Das Anlegen der Vermummung war in diesem Fall zumindest vor dem Hintergrund nachvollziehbar, dass es bereits zu Beginn der Versammlung zu Foto- und Videoaufnahmen von außenstehenden Personen kam, gegen die sich die Teilnehmenden nach eigenen Angaben und Aussage der Versammlungsleiter*innen durch eine Identitätsverschleierung schützen wollten. Dies wurde der Polizei auch mitgeteilt.

⁶¹⁸ Interview_Behördliche Perspektive_g: 127-129.

⁶¹⁹ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_c: 45.

⁶²⁰ Interview_Versammlungsperspektive_b: 244.

⁶²¹ Beobachtungsprotokoll_c.

Zwischenfazit:

Insgesamt legt unsere Beobachtung nahe, dass eine klarere Leitlinie oder ergänzende Rechtsprechung notwendig sein könnte, um die praktische und rechtsichere Anwendung von § 19 VersFG BE zu gewährleisten und mögliche Rechtsunsicherheiten zu minimieren. Es wäre zudem sinnvoll, die Praxis mit tragfähigen Musterbegründungen für Anordnungen auszustatten, sodass diese im Einsatzbetrieb nicht völlig neu formuliert, sondern lediglich angepasst werden müssen.

Wahrnehmungen von Vermummung und Gewalt: Historische Prägungen und aktuelle Entwicklungen

Mit der Einführung der Verwaltungsakzessorietät im Zuge des VersFG BE und angesichts der niedrigen Anzahl im Vorfeld erlassener Anordnungen wäre anzunehmen, dass das Thema Vermummung im Berliner Versammlungskontext keine große Rolle mehr spielt und eine anonyme Teilnahme an Versammlungen grundsätzlich möglich ist. Aus Sicht einiger Versammlungsanzeigenden und -leitenden sowie Rechtsanwält*innen ist dies trotz der generell positiven Bewertung der Lockerung jedoch nicht immer möglich. Vielmehr scheint es in diesem Zusammenhang nach wie vor zu Einschränkungen zu kommen,⁶²² die je nach Gruppe teilweise auch einen selektiven Charakter haben können.⁶²³ Dies geschieht insbesondere auch ohne Vorliegen einer behördlichen Anordnung, was durch folgendes Zitat verdeutlicht wird:

„[Ich habe] das Gefühl, dass das auf der Straße wenig Unterschied macht. Polizeikräfte kommen trotzdem und sagen: ‚Das sind aber Vermummungsgegenstände, die im Block präsentiert werden.‘ Ich erwidere: ‚Befolgen Sie es doch.‘ Durch solche Ansprachen - das sind Vermummungsgegenstände, unternehmen Sie etwas dagegen - wird versucht auszuhöhlen, dass es keine Anordnungen gibt. Es kommt mir zugute, dass ich weiß, dass ich das nicht machen muss. Wer das aber nicht weiß, ist dem ausgeliefert. Dass es nicht im Auflagenbescheid steht, hilft nicht, wenn es auf der Straße trotzdem als etwas behandelt wird, dem nachgekommen werden muss.“⁶²⁴

Neben möglichen Erklärungen wie rechtlicher Unklarheit auf Seiten einzelner Polizeibeamter oder bewusster Einschüchterung ist in diesem Zusammenhang die innerhalb der Polizei Berlin nach wie vor vereinzelt präsente Auffassung zu nennen, der zufolge das Anlegen von Vermummung ein erster Schritt hin zu einer Gewalteskalation sei.⁶²⁵

⁶²² Interview_Rechtliche Perspektive_c: 97.

⁶²³ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_b: 91.

⁶²⁴ Interview_Versammlungsperspektive_d: 104.

⁶²⁵ Interview_Behördliche Perspektive_h: 110.

Diese Auffassung basiert auf den ursprünglichen Begründungen für die Einführung der Strafbarkeit, die eine kausale Verbindung zwischen Vermummung und der Absicht, Straftaten zu begehen, herstellen.⁶²⁶ Auch findet sich in unserer Interviewempirie von polizeilicher Seite das Argument, dass Personen, die ihre Identität verbergen wollen, sich in erster Linie dem Verfolgungsdruck der Polizei entziehen möchten.⁶²⁷ Dass diese Auffassungen in einigen Fällen weiterhin bestehen, lässt sich teils durch eine lange Tradition polizeilicher Praxis erklären, die auf vergangenen Erfahrungen und der früheren Gesetzgebung basieren – jedoch nicht durch wissenschaftliche Erkenntnisse fundiert ist.

Bereits die Einführung der Strafbarkeit in Bezug auf die Nutzung einer Vermummung oder sogenannter Schutzwaffe im Bundesversammlungsgesetz im Jahr 1989 stützte sich maßgeblich auf die Argumente erfahrener Polizeipraktiker*innen und nicht auf wissenschaftliche Studien. Die Gesetzesbegründung hielt in diesem Zusammenhang fest: „Man kann nach den polizeilichen Erfahrungsberichten davon ausgehen, dass heute Vermummung in aller Regel eine Vorstufe zum Gewaltausbruch darstellt“.⁶²⁸ Dieser Behauptung fehlt bis heute der empirische Nachweis. In der Tat gibt es nur begrenzte Forschung zu diesem speziellen Thema.⁶²⁹

Ereignisse wie die Corona-Pandemie, während der teilweise sogar ein Vermummungszwang bei Versammlungen durchgesetzt wurde, größere Gewalteskalationen jedoch ausblieben, stellen die Annahme ‚Vermummung = Gewalt‘ eher in Frage, als dass sie sie stützen. Dieser Umstand wurde uns gegenüber sowohl von einzelnen Polizeibeamt*innen als auch von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen erwähnt.⁶³⁰ Generell legen die vorhandenen sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse nahe, dass die Schlussfolgerung, Vermummung diene ausschließlich dem Begehen von Straftaten und verfolge primär das Ziel, sich der polizeilichen Identifikation zu entziehen, zu kurz greift. Vielmehr kann sie auch einen performativen Charakter haben,⁶³¹ der in der polizeilichen Praxis oftmals nicht anerkannt wird.⁶³²

Trotz der geschilderten problematischen Sichtweisen fanden sich bei den durch uns interviewten Polizeibeamt*innen auch Stimmen, die den oft unterstellten Nexus zwischen Vermummung und Gewalteskalation offen hinterfragten und dem Thema Vermummung insgesamt weniger Gewicht beimaßen. In Bezug auf die Lockerung des Vermummungsverbots äußerte ein Polizeibeamter beispielsweise:

„Man muss grundsätzlich die Frage stellen, warum ist das bis dahin untersagt gewesen, was wird damit unterstellt Es war vielleicht so, dass man

⁶²⁶ Bundesregierung, 1988, S. 14.

⁶²⁷ Interview_Behördliche Perspektive_I: 81.

⁶²⁸ Bundesregierung, 1988, S. 12.

⁶²⁹ Haunss, 2016.

⁶³⁰ Interview_Behördliche Perspektive_I: 97; Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_a: 107.

⁶³¹ Paris, Prokla 1991.

⁶³² Schattka, 2022.

aus den 80er-, 90er-Jahren kommend sagte, wenn man sich verummmt, ist das die erste Stufe zur Gewaltanwendung. Wenn er sich in der Anonymität wähnt und glaubt, er ist damit vor der Identifizierung geschützt, fällt es ihm leichter, die Flasche oder den Stein zu werfen oder die Dixi-Toilette umzuwerfen. Vor dem Hintergrund war es per se untersagt und man hat über die Jahre festgestellt, es ist vielleicht nicht so, die Gesellschaft verändert sich, wir lassen das.“⁶³³

Wie bereits in der Gesetzesbegründung angeführt, gibt es verschiedene Gründe, warum Demonstrierende an einer Versammlung auf eine Weise teilnehmen möchten, die ihre Identifizierung erschwert oder verhindert. Dies kann beispielsweise in Form künstlerischer Performances,⁶³⁴ zum Schutz der Gesundheit⁶³⁵ oder vor potenziell gewaltbereiten Gegendemonstrierenden geschehen.⁶³⁶ Dies erfolgt teilweise explizit nicht, um eine Identifizierung durch die Polizei zu verhindern.⁶³⁷ Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang die fortschreitende Entwicklung von Gesichtserkennungssoftware, die das berechtigte Interesse von Demonstrierenden, sich zu verummten, verstärken dürfte, da sie befürchten müssen, dadurch identifiziert zu werden, wie das folgende Zitat deutlich macht:

„Es gibt legitime Gründe, anonym an Versammlungen teilzunehmen, vor allem mit Blick auf Gesichtserkennung. Mit einem eigenen Bild habe ich das gemacht. Ich war schockiert, dass ich Versammlungsbilder von 2011 gefunden habe, wo ich selbst nicht mehr wusste, dass ich damals daran teilgenommen habe.“⁶³⁸

Auch von den Interviewteilnehmenden aus der Polizei wurde vereinzelt auf berechnete Gründe für eine Verummung innerhalb eines Versammlungsgeschehens eingegangen, beispielsweise im Zusammenhang mit Demonstrationen aus der queeren Szene im Kontext von gewaltbareitem Gegenprotest⁶³⁹ oder um Identifikation im Rahmen etwaiger politischer „Feindeslisten“ zu verhindern.⁶⁴⁰

Zwischenfazit:

Eine generelle Strafbarkeit der Identitätsverschleierung, wie sie nach wie vor in vielen Landesversammlungsgesetzen und auch dem Bundesversammlungsgesetz zu finden sind, scheint angesichts der geschilderten Entwicklungen und Bedürfnisse

⁶³³ Interview_Behördliche Perspektive_i: 16.

⁶³⁴ Interview_Versammlungsperspektive_f: 51,99.

⁶³⁵ Interview_Versammlungsperspektive_b: 244; Beobachtungsprotokoll_c.

⁶³⁶ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_a: 107.

⁶³⁷ Interview_Versammlungsperspektive_b: 244.

⁶³⁸ Interview_Zivilgesellschaftliche Perspektive_a: 107.

⁶³⁹ Interview_Behördliche Perspektive_a: 116.

⁶⁴⁰ Interview_Behördliche Perspektive_e: 175.

aus der Zeit gefallen. Demzufolge ist die Entscheidung des Gesetzgebers mit der Einführung des VersFG BE das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots unter den Vorbehalt einer Verwaltungsakzessorietät zu stellen, grundsätzlich zu begrüßen. Basierend auf der positiven Bewertung des Wegfalls des Handlungsdrucks auf Seiten der Polizei im Einklang mit den bereits geschilderten gestiegenen und vielfältigen Gründen und Bedürfnissen in anonymer Weise an einer Versammlung teilnehmen zu wollen, schlagen wir deshalb vor, die aktuelle Regelung beizubehalten.

In Übereinstimmung mit unserem Vorschlag, die strafrechtlichen Tatbestände in § 26 VersFG BE zu streichen (Abschnitt 6.14.), empfehlen wir außerdem, Verstöße gegen eine nach § 19 VersFG BE erlassene Anordnung fortan als Ordnungswidrigkeit zu behandeln. In Anbetracht der bereits hohen und perspektivisch steigenden Bedürfnisse der anonymen Teilnahme an Versammlungen erscheint es zudem verhältnismäßig, den tatbestandlichen Anknüpfungspunkt der Ordnungswidrigkeit in § 19 Abs. 1 Nr. 1 VersFG BE aus dem Gesetz zu streichen.

6.12.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Handhabungsunsicherheiten im Zusammenhang mit der Formulierung und der Bekanntgabe der Anordnung	<ul style="list-style-type: none"> Sowohl Unsicherheit über rechtssichere Verlautbarung einer Anordnung nach § 19 Abs. 2 als auch Hervorhebung von (technischen) Möglichkeiten zur Verlautbarung 	<ul style="list-style-type: none"> Vermummung wird vereinzelt ohne Vorlage einer Anordnung nach § 19 Abs. 2 geahndet; Durchsetzung eines Vermummungsverbots mittels Anordnung nach § 19 Abs. 2 birgt Rechtsunsicherheiten 	<ul style="list-style-type: none"> Vermummung wird vereinzelt ohne Vorlage einer Anordnung nach § 19 Abs. 2 geahndet Kritische Einordnung der Anwendung des VersammlG zur Ahndung von Vermummung im Fußballkontext 	<ul style="list-style-type: none"> Durchsetzung eines Vermummungsverbots mittels Anordnung nach § 19 Abs. 2 birgt Rechtsunsicherheiten
Wahrnehmungen von Vermummung und Gewalt: Historische Prägungen und aktuelle Entwicklungen	<ul style="list-style-type: none"> Sowohl Infragestellung des Zusammenhangs „Vermummung = Gewalt“ als auch Annahme, Vermummung dient dem Begehen von Straftaten bzw. sich vor Identitätsfeststellung durch die Polizei zu schützen 	<ul style="list-style-type: none"> Lockerung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots wird generell begrüßt 	<ul style="list-style-type: none"> Lockerung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots wird generell begrüßt; Durchsetzung eines Vermummungsverbots mittels Anordnung nach § 19 Abs. 2 birgt Gefahr der selektiven und diskriminierenden Anwendung 	<ul style="list-style-type: none"> Lockerung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots wird generell begrüßt; Zusammenhang zwischen Vermummung und Gewalt/Straftaten empirisch nicht belegbar weitere Lockerung des Vermummungsverbots nötig

6.12.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für § 19 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Streichen des Begriffs der Ordnungswidrigkeit

§ 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände zu verwenden,

1. die zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern, oder

2. die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren.

(2) Wird beibehalten.

6.13 § 20 VersFG BE: Privatrechtlich betriebene öffentliche Verkehrsflächen

6.13.1 Wortlaut des § 20 VersFG BE 2021

§ 20 Privatrechtlich betriebene öffentliche Verkehrsflächen

(1) Öffentliche Versammlungen dürfen auf privatrechtlich betriebenen Verkehrsflächen von Grundstücken durchgeführt werden, wenn diese der Allgemeinheit geöffnet sind und die Grundstücke sich im Eigentum von Unternehmen befinden, die überwiegend oder ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden.

(2) Werden Verkehrsflächen, die der Allgemeinheit geöffnet sind, von Unternehmen betrieben, die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden oder stehen diese Verkehrsflächen überwiegend oder ausschließlich im Eigentum von Privaten, können öffentliche Versammlungen dort nur durchgeführt werden, soweit überwiegende Interessen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Durchführung nicht entgegenstehen. Eine Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer ist insoweit nicht erforderlich.

(3) Die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unterrichtet die Eigentümerinnen und Eigentümer von Verkehrsflächen nach den Absätzen 1 und 2 unverzüglich über die auf dieser Fläche angezeigten Versammlungen. Eigentümerinnen und Eigentümer von Verkehrsflächen nach Absatz 2 ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Sätze 1 und 2 finden keine Anwendung bei Spontanversammlungen nach § 12 Abs. 7.

6.13.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

Mit § 20 VersFG BE wurden zwei grundlegende Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts, die sogenannte Fraport-Entscheidung⁶⁴¹ sowie der sogenannte Bierdosen-flashmob-Beschluss⁶⁴², in das neue Versammlungsgesetz aufgenommen. § 20 Abs. 1 VersFG BE regelt die Ausübung der Versammlungsfreiheit auf privatrechtlich betriebenen Verkehrsflächen, wenn diese für die Allgemeinheit öffentlich zugänglich sind und sich im Eigentum von Unternehmen befinden, die überwiegend oder ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. § 20 Abs. 2 VersFG BE wiederum garantiert das Stattfinden von Versammlungen auf öffentlich zugänglichen Verkehrsflächen die im Privateigentum beziehungsweise nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden, jedoch nur, wenn überwiegende Interessen von privaten Eigentümer*innen einer Durchführung nicht entgegenstehen.

6.13.3. Umsetzung der Änderungen in der Praxis

Die Aussagen aus unserer Interviewempirie verdeutlichen eine geringe bis kaum vorhandene Erfahrung der Befragten mit Versammlungen auf privatrechtlich betriebenen Verkehrsflächen. Es liegen deshalb nur begrenzte Erfahrungswerte über die konkrete Auswirkung der Norm in der Praxis vor. Besonders auf behördlicher Seite ist teils eine erhebliche Unsicherheit über die Interpretation der Regelungen im Verbund mit einer möglichen Anwendung festzustellen. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang zum einen die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Raum.⁶⁴³ Während manche Flächen als öffentlich zugänglich betrachtet werden, gibt es Unsicherheiten über die Grenzen der Versammlungsfreiheit, insbesondere dann, wenn Sicherheitsinteressen oder Eigentümer*innenrechte berührt sind. Darüber hinaus scheint insbesondere die Frage nach der Zweckbindung von Flächen als problematisch:

„Es ist ein großes Problem, dass dort zwei Bundesverfassungsgerichtsbeschlüsse herangezogen worden sind, nämlich Fraport, die eine ganze Menge hergibt, und dieser komische Bierdosen-Flashmob, der überhaupt nichts hergibt. Damit versuche ich, eine Rechtslage zu schaffen. Dieser ganze Komplex ist aber überhaupt nicht ausgeurteilt. Wann besteht denn eine besondere Zweckbindung, und wann besteht die nicht auf öffentlichen Verkehrsflächen? Hat ein Lidl-Parkplatz eine besondere Zweckbindung? Vermutlich hat er die, weil diese dem Geschäftsbetrieb dient. Kann ich da einfach eine Versammlung machen? Meines Erachtens nicht. Ist da

⁶⁴¹ BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06.

⁶⁴² BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2015 - 1 BvQ 25/15.

⁶⁴³ Interview_Behördliche Perspektive_k: 117.

die räumliche Versammlungsfreiheit eröffnet? Meines Erachtens auch eher nicht.“⁶⁴⁴

Im Kontext des Themenkomplex rund um § 20 VersFG BE wurde durch Befragte zudem mehrfach das Thema Versammlungen an Universitäten angesprochen. Auch hier scheint es Klärungsbedarf zu geben, wenngleich weniger auf behördlicher Seite als auf Seite der Universitäten selbst.⁶⁴⁵ Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass öffentlich-rechtlich betriebene Universitäten und Hochschulen vom derzeitigen Wortlaut des § 20 VersFG BE nicht erfasst sind. Gleichwohl zeigt sich hier eine (weitere) Regelungslücke im VersFG BE bezüglich der Frage, inwieweit öffentlich zugängliche Liegenschaften, die im staatlichen Eigentum stehen, für Versammlungen genutzt werden dürfen. In Fortführung der Grundsätze, die das BVerfG in der Fraport-Entscheidung etabliert hat, kann diese Frage nicht einfach in das Ermessen des öffentlich-rechtlichen Hausrechtsinhabers gestellt werden. Vielmehr bedarf es hierfür objektiv nachprüfbarer Kriterien (zum Beispiel bezüglich der Beeinträchtigung des Nutzungszwecks), nach denen entschieden wird, inwieweit Versammlungen im Bereich von öffentlichen und öffentlich zugänglichen Liegenschaften im Lichte des Art. 8 GG stattfinden können. Eine gesetzliche Regelung hierzu wäre wünschenswert.

Fazit:

Die bisher begrenzten Erfahrungen mit den Regelungen in § 20 VersFG BE deuten auf eine geringe praktische Relevanz der Norm seit der Einführung des VersFG BE im Jahr 2021 hin. Vor dem Hintergrund, dass es in Berlin zahlreiche Einkaufszentren mit öffentlichen Verkehrsflächen gibt, könnte sich dies jedoch ändern, wenn die Regelungen in einer breiteren Öffentlichkeit bekannter werden. Bei einer erweiterten Anwendungspraxis könnten sich auch weitere Regelungslücken als problematisch erweisen. So fehlen Regelungen zur Abstimmung eventueller Beschränkungen mit den Eigentümer*innen und zur Umsetzung des Kooperationsprinzips in diesen Fallkonstellationen.

Trotz der geringen Anwendungspraxis gibt es allerdings gewisse Unsicherheiten in Bezug auf die Unterscheidung zwischen öffentlich und nicht-öffentlichen Flächen und der korrespondierenden Zweckbindung. Zudem regelt § 20 Abs. 2 VersFG BE nur Versammlungen auf Flächen die überwiegend oder ausschließlich im Privateigentum stehen. Auch wenn wir in der Studie auch noch keine Erkenntnisse dazu gewinnen konnten, stellt sich die Frage, welche Fallgruppen von der Formulierung „so weit überwiegende Interessen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Durchführung nicht entgegenstehen“ umfasst sind.

⁶⁴⁴ Ebd.: 108.

⁶⁴⁵ Ebd.: 119.

6.13.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Grundsätzliches	• keine Position	• keine Position	• begrenzte Erfahrungswerte in der Praxis	• Keine Position

6.13.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Angesichts der relativ begrenzten Datenbasis sehen wir an dieser Stelle von konkreten Änderungsvorschlägen für das Gesetz ab. Wir sehen zunächst weiteren Forschungsbedarf sowohl hinsichtlich der Anwendungspraxis als auch möglicher Lücken, die eine Neuregelung abdecken müsste.

6.14 §§ 26, 27 VersFG BE: Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Vor dem Hintergrund, dass die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in einem ähnlichen Zusammenhang steht und sich die Änderungsvorschläge aufeinander auswirken, werden die beiden Vorschriften gemeinsam betrachtet.

6.14.1 Wortlaut der §§ 26, 27 VersFG BE 2021

§ 26 Straftaten

(1) Wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. Waffen bei einer Versammlung, auf dem Weg zu einer Versammlung oder im Anschluss an eine Versammlung mit sich führt, zu der Versammlung hinschafft oder sie zur Verwendung bei ihr bereithält oder verteilt, wenn die Tat nicht nach § 52 Absatz 3 Nummer 9 des Waffengesetzes mit Strafe bedroht ist. Ebenso wird bestraft, wer eine Ordnerin oder einen Ordner in Versammlungen einsetzt, die oder der Waffen mit sich führt,
2. gegen die Leitung oder die Ordnerinnen oder Ordner einer Versammlung in der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben Gewalt anwendet oder damit droht,

3. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutz-ausrüstungsverbots nach § 19 Absatz 1 verstößt oder
4. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Waffenverbots nach § 9 Absatz 1 Nummer 2 verstößt.

§ 27 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. als veranstaltende oder leitende Person eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne eine gemäß § 12 erforderliche Anzeige oder wesentlich anders als in der Anzeige angegeben durchführt,
1. öffentlich zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist,
2. trotz einer behördlichen Anordnung, dies zu unterlassen, absichtlich allein oder im Zusammenwirken mit anderen, nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge verhindert oder sonst ihre Durchführung vereitelt,
3. unter den Voraussetzungen der §§ 14 Absatz 1 bis 3, 15 Absatz 2 oder 22 Absatz 1 und 2 von der zuständigen Behörde oder im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes erlassenen vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen als Leiterin oder Leiter oder Veranstalterin oder Veranstalter zuwiderhandelt,
4. unter den Voraussetzungen der §§ 14 Absatz 1 bis 3, 15 Absatz 2 oder 22 Absatz 1 und 2 von der zuständigen Behörde oder im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes erlassenen vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen als Teilnehmerin oder Teilnehmer zuwiderhandelt,
5. gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Uniformverbots (§ 9 Absatz 2) verstößt,
6. ungeachtet einer gemäß § 16 Absatz 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder sich nach einem gemäß § 16 Absatz 2 angeordneten Ausschluss aus der Versammlung nicht unverzüglich entfernt oder
7. sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 14, 15 oder 22 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 5 und 8 mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 bis zu eintausendfünfhundert Euro und in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2, 4, 6 und 7 bis zweitausendfünfhundert Euro geahndet werden.

6.14.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

§ 26 VersFG BE – Straftaten

Die Vorschriften, die strafbares Verhalten zum Gegenstand haben, zeichnen sich durch einen Paradigmenwechsel aus, der auf eine Entkriminalisierung von Versammlungsteilnehmenden abzielt und den repressiven Charakter der Regelungen des Bundesversammlungsgesetzes abschwächt. Die Gesetzesbegründung verdeutlicht dies durch die gezielte Reduzierung des Straftatenkatalogs gegenüber den Regelungen des Versammlungsgesetzes des Bundes sowie durch eine differenzierte Sanktionierung bestimmter Verstöße. Das VersFG BE konzentriert sich auf gewalttätige Delikte und Taten mit hohem Gefährdungspotenzial, wie etwa den Einsatz von Waffen sowie besonders schwere Verletzungen des Störungsverbots in Form der Begehung von Gewalttätigkeiten.⁶⁴⁶ Zudem wird die Strafbarkeit von Störungen enger gefasst, indem nur gewalttätige oder gewaltsam angedrohte Versammlungshinderungen als Straftaten gelten. Eine weitere Neuerung stellt die Einführung einer Subsidiaritätsklausel dar, die eine parallele Strafbarkeit nach verschiedenen Rechtsnormen vermeiden und damit eine Gleichbehandlung im Strafmaß sichern soll.

§ 26 Abs. 2 enthält darüber hinaus Straftaten in Form von Verstößen gegen behördliche Anordnungen von Waffen-, Vermummungs- und Schutzausrüstungsverboten, soweit die Taten nicht nach dem Waffengesetz mit Strafe gedroht sind.

§ 27 VersFG BE – Ordnungswidrigkeiten

Mit § 27 VersFG BE wurden vormals strafrechtlich sanktionierte Verstöße durch das VersFG BE zu Ordnungswidrigkeiten herabgestuft. Besonders deutlich wird dies bei der Herabstufung der Verletzung der Anzeigepflicht sowie der wesentlich abweichenden Durchführung einer Versammlung, die nun dem geringeren Unrechtsgehalt entsprechend als Ordnungswidrigkeiten bewertet werden. Diese Entkriminalisierung stärkt das Opportunitätsprinzip, wodurch die Polizei wesentlich größere Entscheidungs- und Handlungsspielräume bei der Verfolgung von Verstößen erhalten hat. Die neue Regelung unterscheidet systematisch zwischen verschiedenen Pflichtverstößen und nimmt eine abgestufte Sanktionierung vor, indem insbesondere erhebliche Störungen oder Verstöße gegen behördliche Anordnungen mit höheren Bußgeldern belegt werden. Diese Änderungen deuten auf eine veränderte Gewichtung zwischen Versammlungsfreiheit und ordnungsrechtlicher Kontrolle hin, indem das auf Repression ausgerichtete Strafrecht zugunsten flexiblerer Vorgehensweisen im Ordnungswidrigkeitsrecht zurückgedrängt wird.

⁶⁴⁶ Abgeordnetenhaus, 2020, S. 55.

6.14.3. Umsetzungen der Änderungen in der Praxis

Im Rahmen der Auswertung konnten unterschiedliche Handlungsfelder identifiziert werden, die in der Praxis von Relevanz sind und auf weitere Anpassungsbedarfe hinweisen.

Relevanz der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten des VersFG BE

Zunächst konnte festgestellt werden, dass die Entkriminalisierungstendenzen bestimmter Straftaten und deren Herabstufung zu Ordnungswidrigkeiten in der Praxis dazu führen, dass es weniger Sachverhalte gibt, die die Polizei auf Basis des Legalitätsprinzips zum Einschreiten zwingen, was das Eskalationspotenzial verringert.⁶⁴⁷ Interviewte gaben an, die Entkriminalisierung bestimmter Verstöße erleichtere auf Grund des Opportunitätsprinzips die Einsatzführung. Während einige Polizeibeamt*innen den Vorteil betonen, durch den Wegfall des Legalitätsprinzips keinem Verfolgungszwang ausgesetzt zu sein, was zur Deeskalation beitrage, sehen dies andere Befragte kritisch, wie bereits im Abschnitt 6.12. formuliert.

Sofern es sich um Handlungen handelt, die mit der Ausübung von Gewalt einhergehen, sind ohnehin in der Regel Delikte des StGB einschlägig, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Ja, ich habe mir noch mal die Statistik von 2022 angeschaut. Insofern wird da wahrscheinlich noch ein Teil alter Sachen dabei sein, dass anteilmäßig bei Versammlungsstraftaten nach dem StGB verfolgt werden als nach dem Versammlungsfreiheitsgesetz. Das würde auch meiner Wahrnehmung tatsächlich entsprechen. Gerade der Landfriedensbruch, der schwere Landfriedensbruch, das sind die ausschlaggebenden Tatbestände, die oft eine Rolle spielen. Körperverletzungsdelikte, auch, wenn Polizeibeamte angegriffen werden. Widerstand, tätlicher Angriff sind die Klassiker. Das ist alles StGB und nicht Versammlungsfreiheitsgesetz.“⁶⁴⁸

Sowohl die Befragten aus der Polizei⁶⁴⁹ als auch der Rechtsanwält*innenschaft werfen vor diesem Hintergrund die Frage auf, inwiefern ein Rückgriff auf Straftatbestände des VersFG BE überhaupt notwendig ist:

„Bei den Straftatbeständen erschließt sich mir das nicht ganz. Ich finde, dass das Strafgesetzbuch in vielen Fällen völlig ausreicht. Bei den Ordnungswidrigkeiten ist das etwas anders. Da geht es ja eher darum, bestimmte Verhaltensregeln im Rahmen der Versammlungsfreiheit durchzusetzen. Auch wenn ich persönlich nicht unbedingt damit einverstanden bin, kann ich die gesetzeslogische Überlegung dahinter nachvollziehen, nämlich, dass man ein Mittel braucht, um durchzusetzen, dass sich bei-

⁶⁴⁷ Interview_Behördliche Perspektive_g: 138.

⁶⁴⁸ Interview_Behördliche Perspektive_c: 126.

⁶⁴⁹ Interview_Behördliche Perspektive_l: 660.

spielsweise die Versammlungsleitung an die Auflagen hält. Deshalb verstehe ich, warum die Ordnungswidrigkeiten dort geregelt sind. Bei den Straftatbeständen sehe ich das aber deutlich kritischer.“⁶⁵⁰

Zwischenfazit:

Die derzeitige Ausgestaltung des § 26 VersFG BE verdeutlicht, dass der Anwendungsbereich eher gering ist und sich zudem die aufgeführten Tathandlungen, wie sie in § 26 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 VersFG BE formuliert sind, zugleich von Straftatbeständen des StGB (Körperverletzungsdelikte, Nötigung und/oder Bedrohung) erfasst sind. Vor diesem Hintergrund ist eine Streichung dieser Straftatbestände zu empfehlen. In der Verschränkung zu § 19 VersFG BE ist zu empfehlen, dass Verstöße gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft werden.

Dysfunktionale Konsequenzen von Ordnungswidrigkeitstatbeständen: Hürde für die Übernahme von Verantwortung und finanzielle Konsequenzen bei Ordnungswidrigkeitsverfahren

Die Ordnungswidrigkeitstatbestände, die sich auf leitende oder veranstaltende Personen beziehen, machen die Übernahme von Verantwortung für oder bei Versammlungen zu einem riskanten Unterfangen. Dies kann eine abschreckende Wirkung entfalten und damit auch dem polizeilichen Interesse an verantwortlichen Kommunikationspartner*innen zuwiderlaufen (s.o., Abschnitt zu §§ 6 und 7 VersFG BE). Zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements empfehlen wir daher die Streichung dieser Tatbestände.

Mit Blick auf die Relevanz der Ordnungswidrigkeiten fällt zudem auf, dass diese manche Betroffene finanziell sehr belasten. Insbesondere Menschen in prekären finanziellen Verhältnissen können von den Folgen stärker betroffen sein. Dies birgt die Gefahr von Abschreckungswirkungen: Die Furcht vor Sanktionen kann dazu führen, dass Betroffene künftig davon absehen, erneut Versammlungen durchzuführen. Wenn die Angst vor Ordnungswidrigkeiten dazu führt, dass Personen vor dem Durchführen von Versammlungen absehen, könnte dies eine (mittelbare) Ungleichbehandlung aufgrund des sozialen Status nach § 2 LADG Berlin darstellen. Zwar ließe sich argumentieren, dass eine solche Ungleichbehandlung durch das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit gerechtfertigt sein könnte. Jedoch ist auch hier eine sorgfältige Abwägung zwischen der Versammlungsfreiheit auf der einen und dem staatlichen Interesse an der Durchsetzung der Anzeigepflicht von Versammlungen auf der anderen Seite erforderlich. Das folgende Zitat verdeutlicht die potenziellen Folgen von Ordnungswidrigkeitsverfahren:

⁶⁵⁰ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 103.

I1: „Ich glaube, für viele betrifft es das Leben sehr hart.

I5B5: Ein paar von uns betrifft es nicht, weil wir dann in der Privatinsolvenz sind. Dann betrifft es uns wiederum mit der Androhung von Erzwingungshaft, wenn wir diese Ordnungswidrigkeiten nicht bezahlen können. Ich habe eine Menge an Rechnungen für die Leitung einer unangemeldeten Versammlung. Es sind immer ungefähr 500 Euro. Mittlerweile habe ich drei oder vier, die rechtskräftig sind. Ich habe diesen Rattenschwanz. Es wird eine Erzwingungshaft angedroht, obwohl ich auch schon eine Vermögensauskunft gemacht habe. Ich muss aber auf juristischer Seite trotzdem immer noch viele Briefe schreiben.“⁶⁵¹

Zwischenfazit:

Die Pflicht zur Anzeige von Versammlungen sollte gerade nicht dazu führen, dass finanziell schlechtgestellte Personen, sich abgeschreckt sehen Versammlungen durchzuführen, während ökonomisch besser gestellte Personen sich von drohenden Bußgeldern möglicherweise weniger beeindruckt zeigen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine kritische Reflektion der Gewichtung und Anwendung versammlungsrechtlicher Ordnungswidrigkeitstatbestände geboten, um strukturelle Benachteiligungen und klassistische Diskriminierung zu vermeiden.

Migrationsrechtliche Verschränkungen

Ein weiteres Problem, das sich andeutet, aber weiter erforscht werden muss, stellen repressive Maßnahmen in ihrer Verschränkung mit aufenthaltsrechtlichen Regelungen dar.

„Besonders für migrantische Demonstrierende kann eine strafrechtliche Verfolgung schwerwiegende Folgen haben. Insbesondere die Verbindung zwischen strafrechtlichen Ermittlungen und aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen, etwa durch § 54 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz, führt zu einer Abschreckungswirkung gegenüber politischen Protesten.“⁶⁵²

Dies wird insbesondere im Kontext palästinasolidarischer Demonstrationen kritisiert, da hier eine erhöhte Sensibilität in der Strafverfolgung erkennbar ist.⁶⁵³ In diesem Kontext ist auch die Ausweisung von vier Aktivist*innen durch das Landeseinwohneramt Berlin als relevantes Beispiel anzuführen, das aufzeigt, welche Folgen die Teilnahme an Versammlungen haben kann. Die Betroffenen sollen sich an einer gewaltsamen Besetzung der FU Berlin beteiligt haben. In diesem Zusammenhang kam es zu strafrechtlichen Ermittlungen. Vor allem vor dem Hintergrund, dass es

⁶⁵¹ Interview_Versammlungsperspektive_a: 195-198.

⁶⁵² Interview_Rechtliche Perspektive_b: 144.

⁶⁵³ Interview_Rechtliche Perspektive_c: 119.

sich bei den Aktivist*innen teilweise um EU-Bürger*innen handelt, stellt sich die auch Frage nach der Vereinbarkeit mit Unionsrecht.⁶⁵⁴

Zwischenfazit:

Die Auswirkungen strafrechtlicher Ermittlungen auf den Aufenthaltsstatus nicht-deutscher Staatsangehöriger bedarf weiterer Aufmerksamkeit in Forschung und Politik. Unverhältnismäßige Reaktionen sind hier zu vermeiden.

6.14.4. Übersicht über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Relevanz der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten des VersFG BE	<ul style="list-style-type: none"> Sowohl erleichteter Einsatzführung durch gesunkenen Handlungsdruck als auch kritische Einschätzung der Entkriminalisierung Infragestellung der Nützlichkeit der Regelung von Straftatbeständen im VersFG BE 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Perspektive 	<ul style="list-style-type: none"> Infragestellung der Nützlichkeit der Regelung von Straftatbeständen im VersFG BE 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Position
Dysfunktionale Konsequenzen von Ordnungswidrigkeitstatbeständen: Hürde für die Übernahme von Verantwortung seitens der Versammlungsteilnehmenden und finanzielle Konsequenzen bei	<ul style="list-style-type: none"> Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> Angst vor Begehung von Ordnungswidrigkeit kann Hürde für Kommunikation mit Behörden erhöhen; Auch Ordnungswidrigkeiten können potenziell gravierende (finanzielle) 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> Angst vor Begehung von Ordnungswidrigkeit kann Hürde für Kommunikation mit Behörden erhöhen

⁶⁵⁴ Kolter, LTO 2025.

Ordnungswidrigkeitsverfahren		Konsequenzen haben		
Migrationsrechtliche Verschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Position 	<ul style="list-style-type: none"> Strafrechtliche Ermittlungen im Rahmen von Versammlungen können im Zusammenhang mit aufenthaltsrechtlichen Prozessen Versammlungsfreiheitsbeschränken wirken 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Position

6.14.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

Für §§ 26 und 27 VersFG BE werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Herabstufung weiterer Straftaten zur Ordnungswidrigkeiten

Streichung der leitungsbezogenen Ordnungswidrigkeiten

§ 26 Straftaten

(1) Wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. Waffen bei einer Versammlung, auf dem Weg zu einer Versammlung oder im Anschluss an eine Versammlung mit sich führt, zu der Versammlung hinschafft oder sie zur Verwendung bei ihr bereithält oder verteilt, wenn die Tat nicht nach § 52 Absatz 3 Nummer 9 des Waffengesetzes mit Strafe bedroht ist. Ebenso wird bestraft, wer eine Ordnerin oder einen Ordner in Versammlungen einsetzt, die oder der Waffen mit sich führt,

~~2. gegen die Leitung oder die Ordnerinnen oder Ordner einer Versammlung in der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben Gewalt anwendet oder damit droht,~~

~~3. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 19 Absatz 1 verstößt oder~~

4. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Waffenverbots nach § 9 Absatz 1 Nummer 2 verstößt.

§ 27 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

~~1. als veranstaltende oder leitende Person eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne eine gemäß § 12 erforderliche Anzeige oder wesentlich anders als in der Anzeige angegeben durchführt,~~

2. öffentlich zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist,

3. trotz einer behördlichen Anordnung, dies zu unterlassen, absichtlich allein oder im Zusammenwirken mit anderen, nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge verhindert oder sonst ihre Durchführung vereitelt,

~~4. unter den Voraussetzungen der §§ 14 Absatz 1 bis 3, 15 Absatz 2 oder 22 Absatz 1 und 2 von der zuständigen Behörde oder im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes erlassenen vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen als Leiterin oder Leiter oder Veranstalterin oder Veranstalter zuwiderhandelt,~~

5. unter den Voraussetzungen der §§ 14 Absatz 1 bis 3, 15 Absatz 2 oder 22 Absatz 1 und 2 von der zuständigen Behörde oder im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes erlassenen vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen als Teilnehmerin oder Teilnehmer zuwiderhandelt,

6. gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Uniformverbots (§ 9 Absatz 2) verstößt,

7. ungeachtet einer gemäß § 16 Absatz 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder sich nach einem gemäß § 16 Absatz 2 angeordneten Ausschluss aus der Versammlung nicht unverzüglich entfernt, ~~oder~~

8. sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 14, 15 oder 22 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt oder

9. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 19 Absatz 1 verstößt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 5, 8 und 9 mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 bis zu eintausendfünfhundert Euro und in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2, 4, 6 und 7 bis zweitausendfünfhundert Euro geahndet werden.

6.15 § 30 VersFG BE: Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde

6.15.1 Wortlaut des § 30 VersFG BE 2021

§ 30 Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde

(1) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist.

(2) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten sowie Informationen zum Verlauf der Versammlung auch zur Beurteilung der Gefahrenlage bei zukünftigen Versammlungen heranziehen, soweit dies erforderlich ist. Zu diesem Zweck dürfen die in Satz 1 genannten Daten zwei Jahre über den Zeitpunkt der Beendigung der Versammlung hinaus gespeichert werden.

(3) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten zur Erfüllung ihrer Unterrichtungspflichten nach § 15 Absatz 3 und § 20 Absatz 3 an die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses und die Eigentümerin oder den Eigentümer der in § 20 Absatz 2 genannten Verkehrsfläche übermitteln.

(4) Im Übrigen bleiben die Vorschriften über die Datenverarbeitung im Berliner Datenschutzgesetz und im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz unberührt.

6.15.2. Wesentliche Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage im Rechtsprechungskontext

Das VersammlG des Bundes stammte noch aus der Zeit vor der Etablierung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung durch das BVerfG und enthielt keine Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten. § 30 VersFG BE bildet nun die gesetzliche Grundlage zur Datenverarbeitung, beschränkt sich allerdings auf personenbezogenen Daten, die nach § 12 VersFG BE erhoben werden. Andere Formen von Datenverarbeitung, die wir im Rahmen unserer empirischen Forschung beobachten konnten, sind dagegen weiterhin ungeregelt.

6.15.3. Umsetzung in der Praxis

Im Rahmen der Interviews und bei der Durchsicht der Verfahrensakten wurde deutlich, dass bei der Vorbereitung und Durchführung von Versammlungen höchst sensible personenbezogene Daten zu politischen Meinungen und weltanschaulichen Überzeugungen erhoben und verarbeitet werden, die einen hohen Grundrechtsschutz genießen. Die Verfahrensaktenanalyse verdeutlichte, dass Berichte über den

Einsatzverlauf der Versammlungen an den Verfassungsschutz weitergegeben werden.⁶⁵⁵ Inwiefern es sich hierbei um ein standardisiertes Vorgehen handelt, kann die Evaluation nicht beantworten, weil die Adresslisten in drei Akten geschwärzt sind⁶⁵⁶ beziehungsweise in einigen Fällen Schlussmeldungen nicht vorliegen.

Inwiefern sich dies auch auf die genannten sensiblen Daten bezieht, bleibt unklar. Die sogenannten Schlussmeldungen beziehungsweise Einsatzberichte enthalten teilweise personenbezogene Daten der Anmeldenden, wie sich aus dem Umstand der Schwärzungen im Kontext mit den Versammlungsangaben schließen lässt. Ferner ist mit Blick auf die eingangs im Bericht aufgeführte Schwärzungspraxis nicht rekonstruierbar, ob auch weitere Inhalte wie Protokolle der Kooperationsgespräche an die Verfassungsschutzbehörden weitergeleitet werden.

Eine Übermittlung von personenbezogenen Daten stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Daher bedarf es dafür einer gesetzlichen Vorschrift, die auf der einen Seite die informationsbesitzende Behörde ermächtigt, die Daten mit anderen zu teilen und auf der anderen Seite eine Vorschrift, die die empfangende Behörde ermächtigt, die Informationen auch anzunehmen.

Vor dem Hintergrund der Eingriffsqualität dieses Vorgehens bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Absatz 4 regelt zwar, dass die Vorschriften über die Datenverarbeitung im Berliner Datenschutzgesetz und im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz unberührt bleiben. Dies ersetzt jedoch nicht eine explizite Übermittlungsbefugnis.

Die Regelung des § 30 VersFG BE deckt auch ansonsten bisher nur einen kleineren Teil der behördlichen Datenverarbeitung im Kontext von Versammlungen ab. Die Evaluation hat gezeigt, dass für die Vorbereitung der behördlichen Entscheidungen vor und während Versammlungen in erheblichem Maße Informationen, auch personenbezogene Daten, verarbeitet werden.

Aufgrund der erheblichen Eingriffsintensität der Datenverarbeitung im Hinblick auf deren Einfluss auf die behördlichen Entscheidungen ist die Datenverarbeitung vorrangig auf öffentlich zugängliche Daten zu beschränken. Die Verarbeitung nicht öffentlich zugänglicher Daten oder eine nicht-öffentliche Datenerhebung sind daher durch besondere Tatbestandsvoraussetzungen zu begrenzen, die dieser hohen Eingriffsintensität Rechnung tragen. Weitere Verfahrensvorkehrungen sind geboten, um eine grundrechtskonforme Datenverarbeitung im Kontext der Grundrechte auf Versammlungsfreiheit und auf informationelle Selbstbestimmung zu gewährleisten.

⁶⁵⁵ Verfahrensakte_o; Verfahrensakte_j; Verfahrensakte_k; Verfahrensakte_m; Verfahrensakte; Verfahrensakte_a; Verfahrensakte_e; Verfahrensakte_n; Verfahrensakte_u, Verfahrensakte_c, Verfahrensakte_r; Verfahrensakte_b.

⁶⁵⁶ Verfahrensakte_v; Verfahrensakte_t, Verfahrensakte_p.

6.15.4. Überblick über die Positionen der jeweiligen Akteur*innen

Schwerpunkte der Empirie	Behördliche Perspektive	Versammlungsperspektive	Rechtliche Perspektive	Zivilgesellschaftliche Perspektive
Kein expliziter Gegenstand der Interviews	• keine Position	• keine Position	• keine Position	• Keine Position

6.15.5. Änderungsvorschläge für das Gesetz

§ 30 Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde

(1) Wird beibehalten

(2) Wird beibehalten

(3) Wird beibehalten

~~(4) Im Übrigen bleiben die Vorschriften über die Datenverarbeitung im Berliner Datenschutzgesetz und im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz unberührt. Die zuständige Behörde kann zur Vorbereitung und Umsetzung von Entscheidungen nach diesem Gesetz die hierfür erforderlichen personenbezogenen Daten verarbeiten. Vorrangig sind Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen heranzuziehen. Dies gilt auch für die Erstellung von Gefahrenprognosen. Die Verarbeitung nicht öffentlich zugänglicher Daten und die nicht-offene Datenerhebung sind vor und während der Versammlung nur zulässig, wenn dies zur Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit zwingend erforderlich ist oder wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Umfeld der Versammlung Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden.~~

(5) Die zuständige Behörde hat die Verwendung von nach Abs. 4 verarbeiteten Daten als Entscheidungsgrundlage in den Akten zu der jeweiligen Versammlung nachvollziehbar zu dokumentieren.

(6) Im Übrigen bleiben die Vorschriften über die Datenverarbeitung im Berliner Datenschutzgesetz und im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz unberührt.

7. Fazit und Ausblick

Das Forschungsprojekt zur Evaluation des Berliner Versammlungsfreiheitsgesetzes (EvaVersFG) verfolgte das Ziel, die praktische Umsetzung und Wirkung des Gesetzes zu analysieren. Im Mittelpunkt standen Fragen nach der Akzeptanz, Verständlichkeit und Praxistauglichkeit sowie nach wahrgenommenen Problemen und Verbesserungsbedarfen aus der Perspektive beteiligter Akteur*innen.

Versammlungsrecht in seiner konkreten Ausgestaltung ist stets als Ausdruck des demokratischen Selbstverständnisses zu verstehen, das gesellschaftliche Entwicklungen zu spiegeln sucht. Vom obrigkeitsstaatlich geprägten Gefahrenabwehrrecht hin zu einer freiheitsbetonenden Zielbeschreibung – maßgeblich geprägt durch soziale Bewegungen, die das tradierte Verständnis nachhaltig herausgefordert haben, sowie den Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts – hat sich das Versammlungsrecht deutlich weiterentwickelt. In dieser Tradition steht auch die Entscheidung der ehemaligen Regierungskoalition aus SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Versammlungsgesetz, das die bisherige Rechtslage fortentwickelt und um zeitgemäße Elemente ergänzt.

Die Forschungsergebnisse verdeutlichen: Das VersFG BE wird insgesamt positiv bewertet. Die Reduktion der Straftatbestände im VersFG BE im Vergleich zur alten Rechtslage und die Einführung einer Verwaltungsakzessorietät im Kontext der Strafbarkeit von Vermummung und Schutzausrüstung erweitern das Handlungsrepertoire der Polizei, da die Zwänge des Legalitätsprinzips hier entfallen sind. Versammlungsanzeigende und -leitende sowie Rechtsanwält*innen begrüßen die Entkriminalisierungstendenzen ebenso wie die Kodifizierung von Transparenzgebotsen zur Veröffentlichungspflicht. Beide Neuerungen werden als Ausdruck eines liberalen gesetzgeberischen Versammlungsverständnisses wahrgenommen. Insofern markiert das Gesetz einen deutlichen Bruch mit seinem bundesrechtlichen Vorgänger und steht im Kontext einer politischen Entscheidung eher zugunsten demokratischer Teilhabe. Gleichzeitig ist festzustellen, dass viele der neuen Regelungen lediglich eine Kodifizierung verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung darstellen.

Gleichzeitig zeigen sich in der behördlichen Umsetzung Routinen, die teilweise noch stark von der alten Rechtslage geprägt beziehungsweise Ausdruck einer polizeilichen Praxis sind, die einer freien Ausübung des Versammlungsgrundrechts ebenso wie dem intendierten Paradigmenwechsel zuwiderlaufen. Diese Vollzugsprobleme lassen sich nicht allein mit Regelungslücken erklären, sondern spiegeln fest verankerte institutionelle Strukturen und polizeiliche Eigenlogiken wider. Zudem offenbart die Praxis der Anwendung Nachbesserungsbedarfe – sowohl in normativer Hinsicht als auch auf Vollzugsebene. Einzelne Regelungen des Gesetzes weisen Unklarheiten oder Anwendungsschwierigkeiten auf (etwa §§ 6, 7, 14 Abs. 2 VersFG BE), die zum Teil auf widersprüchliche Formulierungen zwischen Normtext und Gesetzesbegründung zurückzuführen sind.

Die Polizei nimmt in Protestgeschehen eine doppelte, mitunter widersprüchliche Rolle ein. Sie ist rechtlich verpflichtet, die Versammlungsfreiheit zu schützen und zu gewährleisten – faktisch wird sie jedoch häufig in einer aktiven Rolle im Sinne der Gefahrenabwehr wirk-

sam. Dieses Spannungsverhältnis ist Ausdruck einer strukturellen Schutz-Risiko-Asymmetrie, bei der dem Schutzauftrag gegenüber der Versammlungsfreiheit oft weniger Bedeutung beigemessen wird als der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Zwar betonen Vertreter*innen der Polizei ihr Selbstverständnis als neutrale „Garantin der Versammlungsfreiheit“, in der Praxis zeigt sich jedoch eine sicherheitsorientierte Wahrnehmung, die Protest in erster Linie als Risiko einstuft und häufig zu einem primär auf Gefahrenabwehr ausgerichteten Handeln führt. Zugleich ist die Polizei eine an der Protestdynamik aktiv beteiligte Interaktions-, und im äußersten Fall, Konfliktpartei. Durch einsatztaktisches Auftreten und strategisches Handeln hat sie einen großen Einfluss auf das Versammlungsgeschehen.

Diese strukturelle Ambivalenz wird von Versammlungsanzeigenden und -leitenden oft als repressiv und teils als diskriminierend erlebt, was nicht nur eine abschreckende Wirkung entfalten kann. Die dadurch entstehende Diskrepanz zwischen dem polizeilichen Selbstverständnis als „neutrale Garantin der Versammlungsfreiheit“ und der Wahrnehmung polizeilichen Handelns als einschränkend und diskriminierend kann das Vertrauen in die Polizei und die Legitimität staatlichen Handelns langfristig untergraben.

Diese Problemkonstellationen sind jedoch nicht allein institutionell bedingt, sondern auch im gesellschaftspolitischen Klima verankert. So findet die polizeiliche Gefahrenlogik Resonanz in einer gesellschaftlichen und politischen Atmosphäre, in der Sicherheit, Kontrolle und Ausschluss eine zunehmend zentrale Rolle einnehmen. Die Bereitschaft, kontroverse Meinungen im öffentlichen Raum auszuhalten, scheint ebenso zu schwinden wie das Verständnis von Protest als notwendiger Bestandteil demokratischer Willensbildung. Tendenzen, bestimmte Protestformen und Forderungen als „unerträgliche Störung“ zu markieren, befeuern diesen Prozess. Das Bundesverwaltungsgericht argumentierte hierzu passend:

„in einer pluralistischen Gesellschaft [gibt es] kein Recht darauf, von der Konfrontation mit abweichenden religiösen [und weltpolitischen] Vorstellungen oder Meinungen gänzlich verschont zu bleiben. Ein von politischen Diskussionen oder gesellschaftlichen Auseinandersetzungen unbeschwertes Inneres ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf. Unerheblich sind damit Störungen Dritter, die darin liegen, dass diese mit ihnen unliebsamen Themen konfrontiert werden. Erst recht ausgeschlossen sind Verbote zu dem Zweck, bestimmte Meinungsäußerungen ihres Inhalts wegen zu unterbinden.“⁶⁵⁷

Meinungsfreiheit erschöpft sich nicht in der Möglichkeit, die eigene Position äußern zu dürfen, sondern Widerspruch und Zumutungen auszuhalten. Demokratische Meinungs- und Willensbildung lebt vom öffentlichen Austragen unterschiedlicher Positionen. Sie sind ein Prozess der Aushandlung, kein harmonisches Einverständnis. Diese Auseinandersetzung ist kein Störfaktor, sondern muss als zentraler Bestandteil gesellschaftlicher und politischer Aushandlung gesehen werden. Störungen des Alltags, der Ordnung oder gesellschaftlicher Routinen sind kein unbeabsichtigtes Nebenprodukt, sondern der demokratische Sinn von Protest: Sie erzeugen Sichtbarkeit, schaffen Reibung und eröffnen die Möglichkeit politischer Neuausrichtung. Protest ist gerade deshalb so wirksam, weil er Routinen infrage stellt und Konfrontation erzwingt. Nur durch das Sichtbarmachen von Dissens im öffentlichen Raum entsteht der Impuls für Wandel. Die Konfrontation mit unbequemen Themen oder

⁶⁵⁷ BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 - 6 B 33/22.

widerstreitenden Interessen mag irritieren oder provozieren – sie ist jedoch Ausdruck demokratischer Reife und Voraussetzung für politische Verständigung.

Versammlungsfreiheit ist kein statisches Gut. Ihre Weiterentwicklung, Sicherung und Verteidigung sind fortlaufende Aufgaben, gerade in Zeiten proklamierter gesellschaftlicher Polarisierung und einer zunehmend autoritärer werdenden politischen Rhetorik, Proteste pauschal zu kriminalisieren oder ihnen die demokratische Legitimität abzuspochen. Exemplarisch lässt sich dies an der politischen und medialen Behandlung der Klimaproteste der „Letzten Generation“ nachzeichnen, die wiederholt und pauschal als „kriminelle Vereinigung“ oder gar als „Klimaterroristen“ oder „Klima-RAF“ bezeichnet wurden. Auch palästina-solidarische Proteste sowie Gegenproteste anlässlich rechtsextremer Versammlungen sehen sich häufig pauschal einem Extremismusverdacht ausgesetzt. Berlin nimmt hierbei häufig eine zentrale Rolle ein. Nicht nur konzentrieren sich hier Protestbewegungen, auch lässt sich argumentieren, dass das behördliche Handeln und der sicherheitspolitische Diskurs bezüglich Versammlungen im bundesdeutschen ebenso wie im internationalen Vergleich derzeit als besonderes repressiv herausragt.⁶⁵⁸

Die bereits seit einiger Zeit an Fahrt gewonnene Debatte über die „Wiedereinführung“ der Öffentlichen Ordnung in das VersFG BE zum vermeintlich besseren Schutz von Polizeibeamt*innen durch die Schaffung eines niedrighschwelligen Verbotstatbestands ist hierfür exemplarisch.⁶⁵⁹ Im Verlauf der Evaluation konnten durch den teilweisen Wegfall der öffentlichen Ordnung im VersFG BE keine Regelungslücken festgestellt werden. Ob eine erneute Aufnahme des Rechtsbegriffs der öffentlichen Ordnung tatsächlich einen besseren Schutz für Polizeibeamt*innen gewährleisten würde, ist fraglich. Vielmehr ist anzunehmen, dass dadurch politisch unerwünschte Protestbewegungen weiter eingeschränkt werden sollen.

In einer repräsentativen Demokratie mit begrenzten plebiszitären Möglichkeiten stellt die kollektive Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit ein zentrales Mittel politischer Einflussnahme dar.⁶⁶⁰ Die Versammlungsfreiheit schützt das öffentliche Sichtbarwerden gesellschaftlicher Konflikte. Gerade deshalb ist es zentral, die Versammlungsfreiheit nicht nur als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe zu verstehen, sondern als Ausdruck politischer Teilhabe und demokratischer Verantwortung. Eine Gesellschaft, die Protest delegitimiert, riskiert, politische Konflikte nicht mehr offen auszuhandeln, sondern sie zu verdrängen – mit allen damit verbundenen Risiken.

Deshalb plädieren wir für eine konsequente Umsetzung und fortschreitende Liberalisierung des Versammlungsrechts. Die durch das VersFG BE in Ansätzen angestrebte Stärkung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit hat entgegen der Befürchtung vieler Kritiker*innen nicht zur völligen Unkontrollierbarkeit von Versammlungen geführt. Auch die vermeintliche Streichung der öffentlichen Ordnung hat, wie ein Interviewteilnehmer der

⁶⁵⁸ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2025.

⁶⁵⁹ Fröhlich et al., 2025.

⁶⁶⁰ BVerfGE 69, 315.

7. Fazit und Ausblick

Polizei Berlin betont, „*nicht dazu geführt, dass die Stadt versammlungsrechtlich in Sodom und Gomorrha versinkt.*“⁶⁶¹

Schließlich würde mehr Vertrauen in das Verantwortungsgefühl und die Selbstorganisation von Versammlungsteilnehmenden ein Signal in Richtung der Wirksamkeit von Protest als Form politischer Teilhabe darstellen, sofern die so geäußerten Anliegen auch auf politische Resonanz stoßen und im parlamentarischen Raum verhandelt werden.

Eine Demokratie lebt von der Sichtbarkeit und Artikulation von Meinungsverschiedenheiten. Politik darf sich nicht in der Verwaltung einer bestehenden Ordnung erschöpfen, sondern muss sie infrage stellen. Protest ist der sichtbar gewordene Widerspruch zur bestehenden Ordnung – er macht unübersehbar, was politisch neu verhandelt werden muss. Gerade darin liegt seine demokratische Funktion. Protest, der nicht stört, bleibt folgenlos – und verliert seine demokratische Kraft.

Der Blick auf die zurückliegenden Jahre verdeutlicht die zentrale Rolle Berlins sowohl in Bezug auf nationale als auch auf internationale Protestbewegungen- und Themen. Die Zahlen der vergangenen Jahre lassen darauf schließen, dass diese Zentralität weiter zunehmen wird.⁶⁶² Bereits jetzt finden über das Stadtgebiet verteilt jedes Jahr mehrere tausend Versammlungen statt. Die Begleitung und der Schutz dieser Versammlungen stellt ohne Zweifel erhebliche personelle und organisatorische Herausforderungen für die Polizei Berlin dar. Das VersFG BE ist nach dem Grundsatz ausgerichtet, Versammlungen möglichst im Sinne einer ausgeprägten Freiheitsermöglichung zu denken und zu begegnen. Diesem Grundsatz wurde das behördliche Handeln in Berlin nicht immer gerecht. Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass es neben einer Überarbeitung einzelner Normen des VersFG BE insbesondere eines konsequenten behördlichen und politischen Umdenkens bedarf. Versammlungsfreiheit lebt nicht allein vom Gesetzestext – sondern von seiner Umsetzung, der politischen Kultur und dem Vertrauen darin, dass Dissens zum demokratischen Fundament gehört. Versammlungen in Berlin dürfen nicht primär als Störungen und Gefahrenherde, sondern müssen als legitime Ausdrucksformen demokratischer Partizipation begriffen werden und sind entsprechend zu begleiten. Nur so kann die Versammlungsfreiheit in Berlin und im aktuellen gesellschaftlichen Kontext angemessen umgesetzt werden.

⁶⁶¹ Interview_Behördliche Perspektive_g: 118

⁶⁶² Baurman et al., 2023.

Literatur

Abgeordnetenhaus Berlin. (2020, 2. Juni). Antrag: Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Land Berlin. Drs 18/2764. <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/iiiplen/vorgang/d18-2764.pdf>.

Abgeordnetenhaus Berlin. (2024). Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Vasili Franco (GRÜNE) vom 29. August 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 2. September 2024) zum Thema: Straftaten und Versammlungsverbote im Zusammenhang mit Versammlungen mit Bezug zur Situation in Israel und Gaza und Antwort vom 13. September 2024. Drs. 19/20 132. <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/SchrAnfr/S19-20132.pdf>.

Aden, H. (2025). Innere Sicherheit im Land Berlin. In: S. Bröchler & B. Höhne (Hrsg.), *Politik und Regieren in Berlin* (S. 331-346) Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-47137-8_14.

Akbarian, S. (2023). *Ziviler Ungehorsam als Verfassungsinterpretation*. Mohr Siebeck. <https://doi.org/10.1628/978-3-16-162396-7>.

Amnesty International. (2023). *Protect the Protest: Gegen pauschale Verbote von Demonstrationen für die Rechte von Palästinenser*innen*. <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-berlin-nakba-demonstrationen-verbot-stellungnahme>.

Amnesty International. (2024). *Under protected and over restricted: The state of the right to protest in 21 European countries*. <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2024-07/Amnesty-Bericht-Europa-friedlicher-Protest-Einschraenkung-Unterdrueckung-Juli-2024.pdf>.

Arendt, H. (2000). *Über die Revolution* (4. Aufl.). Piper.

Arndt, M. & Riedelsheimer, M. (2024). Deutsch – (k)eine Nationalsprache mit Verfassungsrang? Sprachdiskriminierungen im öffentlichen Recht. *Kritische Justiz*, 57(3), 390-405. <https://doi.org/10.5771/0023-4834-2024-3-390>.

Arzt, C. (2024). Sind Versammlungsverbote bald der Normalfall? Von Corona über »Klimakleber« zum Krieg in Gaza. In P. von P. von Auer, B. Derin, A. Engelmann, R. Gössner, S. Lincoln, M. Putzer, R. Rehak, M. Schubart, R. Will & M. Winkler (Hrsg.), *Grundrechte-Report 2024* (S. 120-124). Fischer Taschenbuch.

Arzt, C. (2025). Protest Policing in Berlin: Vom Vorabverbot zur Versammlungslösung. In P. v. Auer, C. Ellinghaus, R. Gössner, M. Heimig, M. Putzer, B. Rabe, R. Rehak, J. P. Thurn, M. Volkmann & R. Will (Hrsg.), *Grundrechte-Report 2025* (S. 108–111). Fischer Taschenbuch.

Baudewin, C. (2023). *Öffentliche Ordnung und Versammlungsrecht* (4. Aufl.). Nomos.

Baurmann, C., Beltermann, E., Breher, N., Matzner, M. V. D., Flemisch, T., Jackson, K., Lehmann, H., Schauer, A., Tröbs, L. & Wittlich, H. (2023). Demo-Atlas Berlin: Wofür wird in meiner Nachbarschaft demonstriert? *Tagesspiegel* v. 3. Oktober 2023. <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/demo-atlas-berlin-wofuer-wird-in-meiner-nachbarschaft-demonstriert/>.

Barczak, T. (2020). § 15 VersammlG. In H. Ridder, M. Breitbach & D. Deiseroth (Hrsg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder* (2. Aufl., S. 676-793). Nomos.

Behrendes, U. (2020). Polizei als lernende Organisation? Erkenntnisgewinne aus einer 70-jährigen Protestkultur für die heutige Polizei. In S. Mecking (Hrsg.), *Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 185–229). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-29478-6_9.

Beikler, S. (2020). Regelungen für Demos in Berlin: Rot-Rot-Grün legt Entwurf für neues Versammlungsgesetz vor. *Tagesspiegel* v. 3. Juni 2020. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/rot-rot-grun-legt-entwurf-fur-neues-versammlungsgesetz-vor-6863440.html>.

Bortz, J. & Döring, N. (2002). *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler* (3. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-07299-8>.

Bundeskriminalamt. (2023). *Definitionssystem Politisch motivierte Kriminalität*. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/definitionssystem-pmk.pdf>.

Bundesregierung. (2024, 18 Oktober). Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martina Renner, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke – Drucksache 20/12917 – Bundesweites Agieren und mögliche Vernetzung rechtsextremer Jugendgruppen, BT-Drs. 20/13463. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/134/2013463.pdf>.

Burke, H. (2019). *Die Polizeiverordnung*. Duncker & Humblot.

Brenneisen, M. (2019). Fußballfans und Versammlungsfreiheit. *Kriminalistik*, (73)6, 386-387.

Bruns, H. (2025, 25. Mai). *So will die CDU Berliner Polizisten besser schützen*. bz-berlin.de. <https://www.bz-berlin.de/berlin/cdu-polizisten-besser-schuetzen>.

Bundesregierung (1988, 26. Juni) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten, BT-Drs. 11/2834, <https://dserver.bundestag.de/btd/11/028/1102834.pdf>.

Castro, F. (2025). Deterrence or Defiance? How Severity and Selectivity Shape Protest Responses to Repression. *Mobilization: An International Quarterly* [preprint]. <https://doi.org/10.31219/osf.io/2nfhz>.

CDU Berlin & SPD Berlin. (2023). *Für Berlin das Beste. Ein Aufbruch für die Stadt. Eine Koalition für Erneuerung. Ein Regierungsprogramm für Alle: Sozial, innovativ, verlässlich und nachhaltig. Koalitionsvertrag 2023 bis 2026*. <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/senat/koalitionsvertrag/>.

Collins, R. (2008). *Violence: A Micro-Sociological Theory*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400831753>.

Collins, R. (2011). *Dynamik der Gewalt: Eine mikrosoziologische Theorie*. Hamburger Edition.

Council of Europe, Commissioner for Human Rights. (2025, 19. Juni). The Commissioner asks the German authorities to uphold freedom of expression and peaceful assembly in the context of the conflict in Gaza. <https://rm.coe.int/letter-to-federal-minister-of-the-interior-germany-by-michael-o-flaher/1680b64870>.

Cunningham, D. (2024). Policing White Supremacy: Asymmetry and Inequality in Protest Control. *Social Problems*, 71(1), 58–76. <https://doi.org/10.1093/socpro/spac010>.

Deiseroth, D. & Kutscha, M. (2020). Art. 8 GG. In H. Ridder, M. Breitbach & D. Deiseroth (Hrsg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder* (2. Aufl., S. 329–460). Nomos.

della Porta, D. & Fillieule, O. (2004). Policing Social Protest. In D. A. Snow, S. A. Soule & H. Kriesi (Hrsg.), *The Blackwell Companion to Social Movements* (S. 217–241). Blackwell Publishing. <https://doi.org/10.1002/9780470999103.ch10>.

della Porta, D. & Reiter, H. (Hrsg.). (1998a). *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. University of Minnesota Press.

della Porta, D. & Reiter, H. (1998b). Introduction: The Policing of Protest in Western Democracies. In D. della Porta & H. Reiter (Hrsg.), *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies* (S. 1–34). University of Minnesota Press.

Demirel-Pegg, T. & Rasler, K. (2021). The Effects of Selective and Indiscriminate Repression on the 2013 Gezi Park Nonviolent Resistance Campaign. *Sociological Perspectives*, 64(1), 58–81. <https://doi.org/10.1177/0731121420914291>.

Depenheuer, O. (2025). Art. 8 GG. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.), *Grundgesetz* (106. Aufl.). C.H. Beck.

Deutscher Bundestag (1989, 18. April). Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß) a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

— Drucksache 11/2834 — Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten, BT-Drs. 11 /4359, <https://dserver.bundestag.de/btd/11/043/1104359.pdf>.

DeWalt, K. M. & DeWalt, B. R. (2011). *Participant observation: A guide for fieldworkers* (2. Aufl.). Rowman & Littlefield.

Di Ronco, A. (2021). Critical criminological research on environmental and social harm: Some lessons learnt and suggestions for future research. *Criminological Encounters*, 4(1), 200–205. <https://doi.org/10.26395/CE21040115>.

Dietel, A., Gintzel, K. & Kniesel, M. (2019). *Versammlungsgesetze* (18. Aufl.). Carl Heymanns.

Döring, N. (2023). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften* (6. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-64762-2>.

Dürig-Friedl, C. (2022). § 15 VersammlG. In C. Dürig-Friedl & C. Enders (Hrsg.), *Versammlungsrecht: Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder* (2. Aufl., S. 426-543). C.H. Beck.

Eisele, J. (2025). § 201 Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes. In J. Eisele (Hrsg.), *Tübinger Kommentar Strafgesetzbuch* (31. Auflage). C.H. Beck.

Elzermann, H. (2024). Neue Schutzaufgaben sowie die Neukonturierung des Kooperationsprinzips im Versammlungsrecht. *Neue Justiz*, 4, 155-163.

Enders, C. (2022). § 12 VersammlG. In C. Dürig-Friedl & C. Enders (Hrsg.), *Versammlungsrecht: Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder* (2. Aufl., S. 310-323). C.H. Beck.

Espín Grau, H. & Singelstein, T. (2023). Schmerzgriffe als Technik in der polizeilichen Praxis. *Verfassungsblog*. <https://doi.org/10.17176/20230721-012120-0>.

Evers, J. C. (2015). *Kwalitatieve analyse: Kunst én kunde*. Boom uitgevers. <https://doi.org/10.17026/DANS-29Q-4HES>.

Fröhlich, A., Böldt, D. & Geiler, J. (2025). Schwer verletzter Polizist bei Nakba-Demo: Berliner CDU will Versammlungsrecht verschärfen. *Tagesspiegel* v. 16. Mai 2025. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/schwer-verletzter-polizist-bei-nakba-demo-generalstaatsanwaltschaft-berlin-ubernimmt-ermittlungen-13702438.html>.

Gaffney, A. (2023). Minority Influence and Social Change. *Oxford Research Encyclopedia of Psychology*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190236557.013.254>.

Geulen, R. (1983). Versammlungsfreiheit und Großdemonstrationen. *Kritische Justiz*, 16(2), 189–197. <https://doi.org/10.5771/0023-4834-1983-2-189>.

- Gesellschaft für Freiheitsrechte. (2021, 1. Februar). *Stellungnahme zum neuen Berliner Versammlungsfreiheitsgesetz*. <https://freiheitsrechte.org/themen/demokratie/stellungnahme-versammlungsfreiheitsgesetz-berlin>.
- Gillham, P. & Noakes, J. (2007). Police and Protester Innovation Since Seattle. *Mobilization: An International Quarterly*, 12(4), 335–340. <https://doi.org/10.17813/maiq.12.4.hk88jk1mw3036302>.
- Goldsmith, A. J. (2010). Policing's new visibility. *British Journal of Criminology*, 50(5), 914–934. <https://doi.org/10.1093/bjc/azq033>.
- Graf, J. P. (2025). § 201 Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes. In V. Erb & J. Schäfer (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch: StGB, Band 4: §§ 185-262* (5. Aufl.). C.H. Beck.
- Greer, C. & McLaughlin, E. (2010). We predict a riot? Public order policing, new media environments and the rise of the citizen journalist. *British Journal of Criminology*, 50(6), 1041–1059. <https://doi.org/10.1093/bjc/azq039>.
- Green Legal Impact Germany e.V. (2025). *Green Legal Spaces Studie 2025: Entwicklung politischer Teilhaberechte der Klimabewegung in Deutschland*. <https://www.greenlegal.eu/wp/wp-content/uploads/2025/01/Green-Legal-Spaces-Studie-2025.pdf>.
- Gusy, C. (2010). Artikel 8 GG. In H. Mangoldt, F. v. Klein & C. Starck (Hrsg.), *Grundgesetz* (6. Aufl.). C.H. Beck.
- Gusy, C. & Eichenhofer, J. (2023). *Polizei- und Ordnungsrecht* (11. Aufl.). Mohr Siebeck.
- Gusy, C. (2024). Artikel 8 GG. In M. Huber & A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundgesetz* (8. Aufl., S. 1041-1106).
- Haunss, S. (2016). Mummery. In K. Fahlenbrach, M. Klimke & J. Scharloth (Hrsg.), *Protest Cultures: A Companion* (S. 414–419). Berghahn Books. <https://doi.org/10.2307/j.ctvgs0b1r>.
- Häder, M. (2019). *Empirische Sozialforschung: Eine Einführung* (4. Aufl.). Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26986-9>.
- Heger, M. (2025). § 201 Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes. In Lackner, Kühl & Heger, *StGB Kommentar* (31. Aufl.). C.H. Beck.
- Heinze, A.-S. & Weisskircher, M. (2023). How political parties respond to pariah street protest: The case of anti-Corona mobilisation in Germany. *German Politics*, 32(3), 563–584. <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2042518>.
- Heuchemer, M. (2025). § 201 Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes. In *BeckOK StGB* (66. Edition). C.H. Beck.

Hillebrand, K., Zenner, K., Schmidt, T., Kühnel, W. & Willems, H. (2015). *Politisches Engagement und Selbstverständnis linksaffiner Jugendlicher*. Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-08520-9>.

Hoffman, C. C. & McPhail, S. M. (1998). Exploring options for supporting test use in situations precluding local validation. *Personnel Psychology*, 51(4), 987–1003.
<https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1998.tb00749.x>.

Hoffman-Riem, W. (2004). Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten? Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz. *Neue Juristische Wochenzeitschrift*, 57, 2777–2781.

Höfling, W. & Ogorek, R. (2021). Artikel 8 GG. In M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar* (9. Aufl.), C.H. Beck.

Hong, M. (2019). Ein unbequemes Grundrecht. *Legal Tribune Online*.
<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/70-jahre-gg-versammlungsfreiheit-artikel-8-unbequemes-grundrecht>.

Hunold, D. (2023). Polizei als Protestakteurin: Der Einfluss von Polizei auf Versammlungen. *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 132, 39–45.
<https://www.cilip.de/2023/08/19/die-polizei-als-protestakteurin-der-einfluss-der-polizei-auf-versammlungen>.

Hunold, D., Aden, H., Thurn, R., Berger, A., Ohder, C., Sticher, B. & Strauß, E. (2025): *Polizei und Diskriminierung. Risiken, Forschungslücken, Handlungsempfehlungen*. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie_lang.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Hunold, D., Knopp, P., Schmidt, S., Thurn, R. & Ullrich, P. (2018). Policing der G20-Proteste in Hamburg im Juli 2017: Ergebnisse einer strukturierten Demonstrationsbeobachtung. *Kriminologisches Journal*, 50(1), 34–47. https://content-select.com/de/portal/media/download_oa/10.3262_KJ1801034/?client_id=406.

Hunold, D. & Wegner, M. (2018). Protest Policing im Wandel? Konservative Strömungen in der Politik der Inneren Sicherheit am Beispiel des G20-Gipfels in Hamburg. *Kriminalpolitische Zeitschrift*, 3(5), 291–299. <https://kripoz.de/wp-content/uploads/2018/09/hunold-wegner-protest-policing-im-wandel.pdf>.

Jackson, W. (2019). Researching the policed: critical ethnography and the study of protest policing. *Policing and Society*, 30(2), 169–185.
<https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1593982>.

Jackson, W. (2020). Police Power and Disorder. Understanding Policing in the Twenty-First Century, *Social Justice*, 47(3/4), 95–114.

Jasper, J. M. (2011): Emotions and Social Movements: Twenty Years of Theory and Research. *Annual Review of Sociology*, 37, 285–303. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150015>.

Jürgensen, S. (2024). Die Vermittlung und Begrenzung von Protest im institutionellen Gefüge des Grundgesetzes. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge*, 72(1), 35–73. <https://doi.org/10.1628/joer-2024-0003>.

Kaiser, A.-B. (2023). Artikel 8 GG. Versammlungsfreiheit. In F. Brosius-Gersdorf (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar: GG, Band I: Präambel, Artikel 1-19* (4. Aufl.). Mohr-Siebeck.

Kargl W. (2023). § 201 Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes. In U. Kindhäuser, U. Neumann, H.-U. Paeffgen & F. Saliger (Hrsg.), *Strafgesetzbuch* (6. Aufl.). C.H. Beck.

Kniesel, M. (2016). Neue Versammlungsgesetze - Neues Versammlungsrecht? Bestandsaufnahme, Erwartungen, Neuerungen, Ausblick. *Vorgänge*, 213(1), 19-36. <https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/213/publikation/neue-versammlungsgesetze-neues-versammlungsrecht-1>.

Kniesel, M., Braun, F. & Ullrich, N. (2025). *Versammlungsgesetze. Kommentierung des Bundesversammlungsgesetzes und der Versammlungsgesetze von Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein* (19. Aufl.). Heymanns.

Kniesel, M. & Poscher, R. (2021). Versammlungsrecht. In M. Bäcker, E. Denninger, K. Graulich & H. Liskén (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz* (7. Aufl., S. 1529-1634). C.H. Beck.

Kemmesies, U., Wetzels, P., Austin, B., Dessecker, A., Grande, E., Kusche, I. & Rieger, D. (Hrsg.). (2021). *Motra-Monitor 2020*. Bundeskriminalamt. <https://www.motra.info/download/10050/?tmstv=1725218108>.

Kemmesies, U., Wetzels, P., Austin, B., Dessecker, A., Grande, E., Kusche, I. & Rieger, D. (Hrsg.). (2022). *Motra-Monitor 2021*. Bundeskriminalamt. <https://www.motra.info/download/10048/?tmstv=1724761436>.

Kemmesies, U., Wetzels, P., Austin, B., Dessecker, A., Grande, E., Kusche, I. & Rieger, D. (Hrsg.). (2023). *Motra-Monitor 2022*. Bundeskriminalamt. <https://www.motra.info/download/9497/?tmstv=1723768128>.

Kemmesies, U., Wetzels, P., Austin, B., Dessecker, A., Grande, E., Kusche, I. & Rieger, D. (Hrsg.). (2025). *Motra-Monitor 2023/24*. Bundeskriminalamt. <https://www.motra.info/download/10847/?tmstv=1740762474>.

Kingreen, T. & Poscher, R. (2024). *Polizei und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht* (13. Aufl.). C.H. Beck.

Knape, M. & Brenneisen, H. (2021). *Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Berlin*. Verlag Deutsche Polizeiliteratur.

Kolter, M. (2025). Widerstand gegen die Staatsräson als Ausweisungsgrund? *Legal Tribune Online*. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/abschiebung-ausweisung-palaestina-aktivisten-rechtswidrig-eugh-freizuegigkeit-berlin>.

Kretschmann, A. (2023). *Simulative Souveränität: Eine Soziologie politischer Ordnungsbildung*. Konstanz University Press. <https://doi.org/10.46500/83539155>.

Kunert, J. & Bernsmann, J. K. (1989). Neue Sicherheitsgesetze - mehr Rechtssicherheit? - Zu dem Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten vom 9.6. 1989 (BGBl I, 1059), *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 9(10), 449-461.

Lembke, U. (2020a). § 12 VersammlG. In: H. Ridder, M. Breitbach & D. Deiseroth (Hrsg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar* (2. Aufl., S. 591ff.). Nomos.

Lembke, U. (2020b). § 17a VersammlG. In: H. Ridder, M. Breitbach & D. Deiseroth (Hrsg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar* (2. Aufl., S. 905ff.). Nomos.

Luhmann, N. (1984). *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Suhrkamp.

Luhmann, N. (1994). *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Duncker & Humblot.

Lux, T. (2021). Die bundesgesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts. In T. Peters & H. Janz (Hrsg.), *Handbuch Versammlungsrecht. Versammlungsfreiheit, Eingriffsbefugnisse, Rechtsschutz* (2. Aufl.). C.H. Beck, S. 175ff.

Malthaner, S. & Teune, S. (Hrsg.). (2023). *Eskalation: G20 in Hamburg, Protest und Gewalt*. Hamburger Edition. <https://doi.org/10.38070/9783868549997>.

Mau, S., Lux, T. & Westhäuser, L. (2024). *Triggerpunkte: Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Suhrkamp.

Mayring, P. (2022). *Qualitative Inhaltsanalys: Grundlagen und Techniken* (13. Aufl.). Beltz.

Mellea, J. & Düker, J. (2024). *Eine neue Generation von Neonazis: Mobilisierungen gegen CSD-Veranstaltungen im Jahr 2024 durch rechtsextreme Jugendgruppen im Internet*. CEMAS. https://cemas.io/publikationen/neue-generation-neonazis-mobilisierung-gegen-csd-veranstaltungen/cemas_-_2024-11_-_research_paper_-_neue_generation_neonazis.pdf.

- Monk, H., Gilmore, J. & Jackson, W. (2019). Gendering Pacification: Policing Women at Anti-fracking Protests. *Feminist Review*, 122(1), 64–79.
<https://doi.org/10.1177/0141778919847461>.
- Murphy, T. (2019). *Criminology: A contemporary introduction*. SAGE publications.
- Nägel, C. & Nivette, A. (2023). Protest policing and public perceptions of police: Evidence from a natural experiment in Germany. *Policing and Society*, 33(1), 64–80.
<https://doi.org/10.1080/10439463.2022.2064857>.
- Nalik, T. (2025, 29. März). Gericht bestätigte Sprachverbot auf Palästina-Demo: Das vergessene Grundrecht. *Legal Tribute Online*. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/vg-berlin-114725-sprachverbot-arabisch-palaestina-demo-versammlung>.
- Nassauer, A. (2015). Effective crowd policing: Empirical insights on avoiding protest violence. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 38(1), 3–23. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-06-2014-0065>.
- Nassauer, A. (2019). *Situational breakdowns: Understanding protest violence and other surprising outcomes*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780190922061.001.0001>.
- Nassauer, A. (2022). Eskalation bei Großdemonstrationen: Wege in die Gewalt und Möglichkeiten der Gewaltvermeidung. In B. Bürger (Hrsg.), *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen. Theorie und Praxis* (S. 63–83). Springer Fachmedien Wiesbaden.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37494-5_3.
- Noakes, J. & Gillham, P. F. (2006). Aspects of the 'New Penology' in the Police Response to Major Political Protests in the United States, 1999–2000. In D. della Porta, A. Peterson & H. Reiter (Hrsg.) *The policing of transnational protest* (S. 97–116). Routledge.
- Opp, K. D. (2009). *Theories of political protest and social movements: A multidisciplinary introduction, critique, and synthesis*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203883846>.
- Paris, R. (1981). Soziale Bewegung und Öffentlichkeit. *Prokla*, 43(2), 103–128.
<https://doi.org/10.32387/prokla.v11i43.1558>
- Polizei Berlin. (2009, 11. Mai). *Polizeiliche Darstellung der Einsätze am 1. Mai*.
<https://www.parlament-berlin.de/ados/16/InnSichO/vorgang/iso16-0162-v-Powerpoint-Pr%C3%A4sentation.pdf>.
- Rath, C. (2023). Eine Blockade - Zwei Urteile. *Legal Tribune Online*.
<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ag-freiburg-unterschiedliche-rechtsansichten-klimaaktivisten-sitzblockade>.

Roggan, F. (2020). Zur Strafbarkeit des Filmens von Polizeieinsätzen - Überlegungen zur Auslegung des Tatbestands von § 201 I Nr. 1 StGB. *Strafverteidiger*, 5, S. 328 ff.

Rosie, M. & Gorringer, H. (2009). What a difference a death makes: Protest, policing and the press at the G20. *Sociological Research Online*, 14(5), 68–76.
<https://doi.org/10.5153/sro.2047>.

Schattka, C. (2022). Gewaltaffine Interpretationsregime in Aktion: Der Verlauf der „Welcome to Hell“-Demonstration. In B. Bürger (Hrsg.), *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen. Theorie und Praxis* (S. 85–109). Springer Gabler.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37494-5_4.

Scherer, H., Scheper, J. & Pfeiffer, L. (2021). Frames der Protestberichterstattung: Eine Analyse der medialen Protestberichterstattung im Zeitverlauf. In K. Hahn & A. Langenohl (Hrsg.), *Protestkommunikation: Konflikte um die Legitimität politischer Öffentlichkeit* (S. 87–108). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-31482-8>.

Schlüsselburg, S. (2021). Das neue Versammlungsfreiheitsgesetz des Landes Berlin. *Landes- und Kommunalverwaltung*, 31(5), 211-216.

Schmidt, W. (2017). Dokumentenanalyse in der Organisationsforschung. In S. Liebig, W. Matiaske & S. Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch Empirische Organisationsforschung* (S. 443–466). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08493-6_16.

Schröder, U.J. (2020). Geschichte des Versammlungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. In S. Mecking (Hrsg.), *Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 71-116). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-29478-6_5.

Shearing, C. & Wood, J. (2006). Governing security for common goods. In B. Goold & L. Zedner, (Hrsg.), *Crime and Security* (S. 95-115). Taylor and Francis.
<https://doi.org/10.4324/9781315095318-10>.

Siegel, T. & Waldhoff, C. (2020). *Öffentliches Recht in Berlin* (3. Aufl.). C.H. Beck.

Sodan H. & Ziekow, J. (2020). *Grundkurs Öffentliches Recht* (9. Aufl.). C.H. Beck.

Steding, F. (2022). *Rechtsgut „öffentlicher Friede“? Strafrechtlicher Friedensschutz im Lichte der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG): Eine Untersuchung zu den Vorgaben und Grenzen der „Rechtsgutsdefinitionskompetenz“ des Gesetzgebers*. Verlag Dr. Kovac.

Stolle, P. (2020). Rechtswidriger Einsatz von Zivilbeamt*innen auf Versammlungen, *Kritische Justiz*, 53(3), 398-399. <https://doi.org/10.5771/0023-4834-2020-3-398>.

- Storbeck, M., Jacobs, G., Schuilenburg, M. & van den Akker, R. (2025). Surveillance experiences of extinction rebellion activists and police: Unpacking the technologization of Dutch protest policing. *Big Data & Society*, 12(1).
<https://doi.org/10.1177/20539517241307892>.
- Strübing, J. (2022). Grounded Theory und Theoretical Sampling. In N. Baur & K. Blasius, (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (3. Aufl.). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-37985-8_37.
- Suliak, H. (2025, 4. März). Rassistische Gesänge bei Veranstaltung. Berliner Polizei hält "Ausländer Raus!"-Rufe für straflos. *Legal Tribune Online*.
<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/auslaender-raus-rassistische-gesaenge-in-berliner-tennisverein>.
- Teune, S., Sommer, M. & Rucht, D. (2017). Zwischen Emphase und Aversion: Großdemonstrationen in der Medienberichterstattung. *ipb working papers*. https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2022/08/ipb-wp-2017.2_Zwischen-Emphase-und-Aversion.pdf.
- de Tocqueville, A. (2021). *Über die Demokratie in Amerika* (J. P. Mayer, Hrsg.). Reclam Verlag.
- Trurnit, C. (2016). Rechtsprechungsentwicklung zum Versammlungsrecht in den Jahren 2014/2015. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 35(13), 873–881.
- Tiratelli, M. (2018). Reclaiming the everyday: The situational dynamics of the 2011 London Riots. *Social Movement Studies*, 17(1), 64–84.
<https://doi.org/10.1080/14742837.2017.1348942>.
- Ullenboom, D. (2019). Das Filmen von Polizeieinsätzen als Verletzung der Vertraulichkeit des Worts? *Neue juristische Wochenschrift*, 3108-3112.
- Ullrich, P. & Knopp, P. (2018). Protesters' reactions to video surveillance of demonstrations: Counter-moves, security cultures, and the spiral of surveillance and counter-surveillance. *Surveillance & Society*, 16(2), 183–202.
<https://doi.org/10.24908/ss.v16i2.6823>.
- Ullrich, P. & Sommer, M. (2021, 13. August). Protest. In Forschungsgruppe Diskursmonitor & Diskursintervention (Hrsg.), *Diskursmonitor: Glossar zur strategischen Kommunikation in öffentlichen Diskursen*. <https://diskursmonitor.de/glossar/protest>.
- Visser, B. & Pali, B. (2025). 'We feel that warm breath in our necks': Experiences and impacts of criminalisation of environmental activism in Belgium. *Justice, Power and Resistance*, 8(1), 5–21.
<https://doi.org/10.1332/26352338Y2024D000000030>.

Wegner, M., Wagner, D., vom Feld, L. & Struck, J. (2020). Die Polizei als ‚Influence-rin‘? – Zum Einfluss der Polizei auf sicherheitspolitische Diskurse: Die Silvesternacht in Leipzig-Connewitz 2019/2020. In D. Hunold & A. Ruch (Hrsg.), *Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung. Empirische Polizeiforschungen zur polizeipraktischen Ausgestaltung des Rechts* (S. 61–92). Springer.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-30727-1_3.

Wihl, T. (2023). Die Demo als Revolte? Vorläufige Überlegungen zu einer politisch-juristischen Theorie der Demonstration in der liberalen Demokratie. *Zeitschrift für Politische Theorie*, 14(1), 85–106. <https://doi.org/10.3224/zpth.v14i1.05>.

Wincup, E. (2017). *Criminological Research: Understanding Qualitative Methods*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781473982802>.

Winter, M. (1998). Protest policing und das Problem der Gewalt. *Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen*, 11(4), 68-50, https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/FJNSB_1998_4.pdf.

Winter, M. (2006). Protest Policing. In H.-J. Lange & M. Gasch (Hrsg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit* (S. 259–263). Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90596-9_61.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. (2022). *Sanktionierung von sozial anstößigen Verhaltensweisen und Störungen des öffentlichen und persönlichen Friedens*. <https://www.bundestag.de/resource/blob/880752/WD-7-117-21-pdf.pdf>.

Wisler, D. & Giugni, M. (1999). Under the spotlight: The impact of media attention on protest policing. *Mobilization: An International Quarterly*, 4(2), 171–187.
<https://doi.org/10.17813/maiq.4.2.e02v758487330131>.

Wolff, S. (2008). Dokumenten- und Aktenanalyse. In U. Flick, E. von Kardorf & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (6. Aufl., S. 502-514). Rowohlt.

ZEIT ONLINE. (2024, 7. März). *UN-Sonderberichtersteller sieht Recht auf Klimaprotest in Gefahr*. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2024-03/kliimaaktivismus-un-sonderberichtersteller-recht-protest-kritik>.

Anlage: Übersicht der Änderungsvorschläge

<u>VersFG BE Aktuelle Fassung</u>	<u>VersFG BE Änderungsvorschläge</u>
Abschnitt 1 Allgemeine Regelungen	Abschnitt 1 Allgemeine Regelungen
<p>§ 2 Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich</p> <p>(1) Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Aufzug ist eine sich fortbewegende Versammlung.</p> <p>(2) Eine Versammlung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist.</p> <p>(3) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.</p>	<p>§ 2 Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich</p> <p>(1) Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Aufzug ist eine sich fortbewegende Versammlung.</p> <p>(1a) Eil- und Spontanversammlungen sind Versammlungen im Sinne des Gesetzes. Eilversammlungen sind kurzfristig geplante Versammlungen, die ohne Gefährdung des Versammlungszwecks nicht innerhalb der in § 12 Abs.1 genannten Frist angezeigt werden können. Spontanversammlungen sind Versammlungen, die sich auf Grund eines spontanen Entschlusses einer Ansammlung augenblicklich bilden.</p> <p>(2) Eine Versammlung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist.</p> <p>(3) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.</p>

	<p>(4) Eine Versammlung im Sinne dieses Gesetzes liegt nicht vor, wenn die veranstaltende Person oder Firma eine Zusammenkunft für unternehmerische Zwecke und in der Absicht privatwirtschaftlicher Gewinnerzielung veranstaltet.</p> <p>(5) Erkennt die zuständige Behörde eine örtliche Zusammenkunft nicht als Versammlung im Sinne dieses Gesetzes an, so hat sie diese Entscheidung unverzüglich zu begründen. Die Begründung muss die maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Gründe darlegen. Dies gilt auch bei der Nichtanerkennung als Eil- oder Spontanversammlung.</p>
<p>§ 3 Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot</p> <p>(1) Die Berliner Verwaltung wirkt im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf hin, friedliche Versammlungen zu schützen und die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten.</p> <p>(2) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es,</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 	<p>§ 3 Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot</p> <p>(1) Die Berliner Verwaltung wirkt im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf hin, friedliche Versammlungen zu schützen und die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten.</p> <p>(2) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es,</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 und, 2. die freie Berichterstattung der Medien bei Versammlungen zu gewährleisten.

<p>3. die freie Berichterstattung der Medien bei Versammlungen zu gewährleisten.</p> <p>(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.</p> <p>(4) Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wirkt die zuständige Behörde darauf hin, bei konflikträchtigen 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.</p>	<p>(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.</p> <p>(4) Die Durchführung einer Gegenversammlung ist in der Regel in Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung zu ermöglichen.</p> <p>(5) Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ist die zuständige Behörde verpflichtet, bei konflikträchtigen 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. Polizeimaßnahmen bei Versammlungen sind so zu planen und durchzuführen, dass sie nicht zur Eskalation eine Versammlungslage beitragen. Die Behörde ist verpflichtet, die Deeskalationsmaßnahmen zu dokumentieren.</p>
<p>§ 4 Kooperation</p> <p>(1) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenprognose und</p>	<p>§ 4 Kooperation</p> <p>(1) Die Behörden sind zur Kooperation mit den Veranstalterinnen und Veranstaltern bzw. Ansprechpersonen von Versammlungen verpflichtet.</p>

<p>sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, zu erörtern. Die Behörden sind grundsätzlich zur Kooperation mit den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Versammlungen verpflichtet. Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß den §§ 14 Absatz 1, 22 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, gibt die zuständige Behörde Gelegenheit, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen zu vermeiden.</p> <p>(2) Die zuständige Behörde informiert die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, über die Gefahrenlage und -prognose sowie deren Änderungen, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.</p>	<p>(2) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenprognose und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, zu erörtern. Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß den §§ 14 Absatz 1, 22 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, gibt die zuständige Behörde Gelegenheit, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen zu vermeiden.</p> <p>(3) Die Behörde hält Inhalte des Gesprächs, insbesondere die Gefahrenprognose, Vorschläge zur Anpassung der Versammlung und die Stellungnahmen der Beteiligten, in einem Protokoll fest. Das Protokoll wird den Beteiligten zur Verfügung gestellt.</p> <p>(4) Die zuständige Behörde informiert die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder die als Ansprechperson fungiert, über die Gefahrenlage und -prognose sowie deren Änderungen, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist. Veränderungen in der Gefahrenprognose sind unverzüglich mitzuteilen und zu dokumentieren.</p>
<p>§ 5 Veranstaltung einer Versammlung</p>	<p>§ 5 Veranstaltung einer Versammlung</p>

<p>Wer zu einer Versammlung einlädt oder die Versammlung nach § 12 anzeigt, veranstaltet eine Versammlung. In der Einladung zu einer Versammlung ist der oder die Veranstaltende anzugeben.</p>	<p>- Wird gestrichen -</p>
<p>§ 6 Versammlungsleitung</p> <p>(1) Wer eine Versammlung veranstaltet, leitet die Versammlung. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung. Veranstaltet eine Vereinigung die Versammlung, so wird sie von der Person geleitet, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist.</p> <p>(2) Die Versammlungsleitung ist übertragbar.</p> <p>(3) Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, kann die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen.</p> <p>(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn eine Versammlungsleitung bestimmt ist.</p>	<p>§ 6 Einladung zur Versammlung, Ansprechperson</p> <p>(1) In der Einladung zu einer Versammlung ist der oder die Veranstaltende anzugeben.</p> <p>(2) Wer eine Versammlung veranstaltet, soll mit der Versammlungsanzeige bzw. zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine oder mehrere Ansprechpersonen benennen, die in Umsetzung des Kooperationsgebots verbindliche Absprachen mit Versammlungsbehörde und Polizei treffen. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung sollen sich die Ansprechpersonen bezüglich der Durchführung der Versammlung auf gemeinsame Positionen verständigen.</p> <p>(3) Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, kann die Versammlung eine oder mehrere Ansprechpersonen bestimmen.</p> <p>(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Ansprechpersonen gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn mindestens eine Ansprechperson bestimmt ist.</p>
<p>§ 7 Rechte der Versammlungsleitung</p> <p>(1) Die Versammlungsleitung sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und unterstützt einen friedlichen Verlauf. Sie darf die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen.</p>	<p>§ 7 Rechte und Pflichten der Ansprechpersonen</p> <p>(1) Die Ansprechperson sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und unterstützt einen friedlichen Verlauf. Sie darf die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen.</p>

<p>(2) Die Versammlungsleitung kann sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedienen. Diese müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel gut sichtbar mit der Bezeichnung „Ordnerin“ oder „Ordner“ gekennzeichnet sein. Die Vorschriften dieses Gesetzes für Teilnehmende der Versammlung gelten auch für Ordnerinnen und Ordner.</p> <p>(3) Die zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung getroffenen Anweisungen der Versammlungsleitung und der Ordnerinnen und Ordner sind von den Teilnehmenden zu befolgen.</p> <p>(4) Die Versammlungsleitung darf Personen, die die Ordnung der Versammlung erheblich stören, aus der Versammlung ausschließen. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.</p>	<p>(2) Die Ansprechperson kann sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedienen, die so ausgewählt werden sollen, dass sie auf die Teilnehmenden der Versammlung einwirken können. Diese müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel gut sichtbar mit der Bezeichnung „Ordnerin“ oder „Ordner“ gekennzeichnet sein. Die Vorschriften dieses Gesetzes für Teilnehmende der Versammlung gelten auch für Ordnerinnen und Ordner.</p> <p>(3) Die zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung getroffenen Anweisungen der Ansprechperson und der Ordnerinnen und Ordner sind von den Teilnehmenden zu befolgen.</p> <p>(4) Die Ansprechperson kann der Polizei vorschlagen, Einzelpersonen, die die Ordnung der Versammlung gröblich stören, aus der Versammlung auszuschließen bzw. gegen Personen, die nicht Versammlungsteilnehmende sind, mit polizeirechtlichen Maßnahmen vorzugehen. Eine Ablehnung des Vorschlags ist unverzüglich zu begründen. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.</p>
<p>§ 10 Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes</p> <p>(1) Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmenden nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem Allgemeinen Sicherheit- und</p>	<p>§ 10 Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes</p> <p>(1) Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmenden nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem Allgemeinen Sicherheit- und</p>

<p>Ordnungsgesetz zulässig, wenn von ihnen nach den zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen vor oder bei der Durchführung der Versammlung oder im Anschluss an sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.</p> <p>(2) Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gilt Absatz 1 für den Fall, dass von den Teilnehmenden eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 ausgeht.</p> <p>(3) Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, die die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, setzen eine Teilnahmeuntersagung nach § 16 Absatz 1 oder § 22 voraus.</p>	<p>Ordnungsgesetz zulässig, wenn von ihnen nach den zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen vor oder bei der Durchführung der Versammlung oder im Anschluss an sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. In Betracht kommen nur Maßnahmen, die im Vergleich zu den verfügbaren versammlungsrechtlichen Maßnahmen mildere Mittel darstellen.</p> <p>(2) Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gilt Absatz 1 für den Fall, dass von den Teilnehmenden eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 ausgeht.</p> <p>(3) Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, die die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, setzen eine Teilnahmeuntersagung nach § 16 Absatz 1 oder § 22 voraus.</p>
<p>§ 11 Anwesenheit der Polizei</p> <p>Die Polizei kann anwesend sein</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist, 2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 erforderlich ist. 	<p>§ 11 Anwesenheit der Polizei</p> <p>Die Polizei kann anwesend sein</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist, 2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 erforderlich ist. <p>Die eingesetzten Polizeikräfte müssen in der Regel als solche erkennbar sein. Ein verdeckter Einsatz ist nur zulässig, wenn nach</p>

<p>Nach Satz 1 anwesende Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben; bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn dies durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt. Auf diese findet § 9 keine Anwendung.</p>	<p>der Gefahrenprognose Straftaten von erheblicher Bedeutung zu erwarten sind.</p> <p>Nach Satz 1 und 2 anwesende Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben; bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn dies durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt. Auf diese findet § 9 keine Anwendung. Die Anwesenheit der Polizeikräfte darf die Durchführung der Versammlung nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigen.</p>
<p>Abschnitt 2 Versammlungen unter freiem Himmel</p>	<p>Abschnitt 2 Versammlungen unter freiem Himmel</p>
<p>§ 12 Anzeige- und Veröffentlichungspflicht</p> <p>(1) Wer eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung anzuzeigen. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, ist nur eine Anzeige abzugeben. Die Anzeige muss schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen.</p> <p>(2) Die Anzeige muss insbesondere den geplanten Ablauf der Versammlung nach Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Name und Anschrift sowie Angaben zu Erreichbarkeit der anzeigenden Person und der Person, die sie leiten soll, enthalten.</p> <p>(3) Wird die Versammlungsleitung erst später bestimmt, sind Name, Anschrift und Angaben über die Erreichbarkeit der</p>	<p>§ 12 Anzeige- und Veröffentlichungspflicht</p> <p>(1) Wer eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung anzuzeigen. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, ist nur eine Anzeige abzugeben. Die Anzeige muss schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen.</p> <p>(2) Die Anzeige muss insbesondere den geplanten Ablauf der Versammlung nach Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Name und Anschrift sowie Angaben zu Erreichbarkeit der anzeigenden Person und der Ansprechperson enthalten.</p> <p>(3) Wird die Ansprechperson erst später bestimmt, sind Name, Anschrift und Angaben über die Erreichbarkeit der</p>

<p>vorgesehenen Person der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.</p> <p>(4) Wenn die Versammlungsleitung sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedient, ist ihr Einsatz unter Angabe der Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen der zuständigen Behörde mitzuteilen.</p> <p>(5) Wesentliche Änderungen der Angaben nach den Absätzen 1 bis 4 sind der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.</p> <p>(6) Wenn der Zweck der Versammlung durch eine Einhaltung der Frist nach Absatz 1 Satz 1 gefährdet würde (Eilversammlung), ist die Versammlung spätestens mit der Einladung bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizei anzuzeigen. Die Anzeige kann in diesem Fall auch telefonisch erfolgen.</p> <p>(7) Die Anzeigepflicht entfällt, wenn sich die Versammlung auf Grund eines spontanen Entschlusses augenblicklich bildet (Spontanversammlung).</p> <p>(8) Die zuständige Behörde hat Ort, Zeit und Thema der angezeigten Versammlung zu veröffentlichen. Sofern es sich um einen Aufzug handelt, hat sie auch den Streckenverlauf zu veröffentlichen.</p>	<p>vorgesehenen Person der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.</p> <p>(4) Wenn die Ansprechperson sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedient, ist ihr Einsatz unter Angabe der Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen der zuständigen Behörde mitzuteilen.</p> <p>(5) Wesentliche Änderungen der Angaben nach den Absätzen 1 bis 4 sind der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.</p> <p>(6) Im Fall von Eilversammlungen ist die Versammlung spätestens mit der Einladung bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizei anzuzeigen. Die Anzeige kann in diesem Fall auch telefonisch erfolgen.</p> <p>(7) Die Anzeigepflicht entfällt bei Spontanversammlungen.</p> <p>(8) Die zuständige Behörde hat Ort, Zeit und Thema der angezeigten Versammlung zu veröffentlichen. Sofern es sich um einen Aufzug handelt, hat sie auch den Streckenverlauf zu veröffentlichen.</p>
<p>§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung</p>	<p>§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung</p>

<p>(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken oder verbieten und die Versammlung nach deren Beginn auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.</p> <p>(2) Eine Versammlung kann insbesondere verboten, beschränkt oder nach deren Beginn aufgelöst werden, wenn</p> <ol style="list-style-type: none">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,<ol style="list-style-type: none">a) gegen eine nationale, durch rassistische Zuschreibung beschriebene, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung 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 oderb) 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,	<p>(1) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es, von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.</p> <p>(2) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken oder verbieten und die Versammlung nach deren Beginn auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.</p> <p>(3) Eine Versammlung kann insbesondere verboten, beschränkt oder nach deren Beginn aufgelöst werden, wenn</p> <ol style="list-style-type: none">1. die Versammlung an einem in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Tag oder einem Ort stattfindet, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, und nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die Würde der Opfer beeinträchtigt wird, oder die Versammlung ,in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpft, oder2. die Versammlung durch die erkennbare Bezugnahme auf andere nationale oder internationale Versammlungen
---	---

<p>böswillig verächtlich gemacht oder verleumdet wird,</p> <ul style="list-style-type: none">2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt, geleugnet oder verharmlost wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus,3. die Versammlung an einem in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Tag oder einem Ort stattfindet, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, und nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die Würde der Opfer beeinträchtigt wird, oder4. die Versammlung durch die erkennbare Bezugnahme auf andere nationale oder internationale Versammlungen oder Kampagnen sich deren Inhalt zu eigen macht und dadurch die Voraussetzungen der Nummer 1 zutreffen. <p>Gleiches gilt, wenn die Versammlung auf Grund der konkreten Art und Weise ihrer Durchführung</p>	<p>oder Kampagnen sich deren Inhalt zu eigen macht und dadurch die Voraussetzungen der Nummer 1 zutreffen.</p> <ul style="list-style-type: none">(4) Eine Versammlung kann insbesondere auch verboten, aufgelöst oder beschränkt werden, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahme erkennbaren Umständen zu erwarten ist, dass sie durch ihr Gesamtgepräge geeignet ist, durch suggestive Militanz oder gezielte Förderung der Gewaltanwendung in der konkreten Durchführung Versammlungsteilnehmende oder Dritte einzuschüchtern.(5) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.(6) Geht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann dadurch die Gefahr auch unter Heranziehung von landes- oder bundesweit verfügbaren Polizeikräften nicht abgewehrt werden, dürfen Maßnahmen nach Absatz 1 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht. Ein Verbot oder die Auflösung dieser Versammlung setzt Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert voraus.(7) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, sind die Voraussetzungen und die Ermessenserwägungen unverzüglich der Veranstalterin oder dem Veranstalter und den Ansprechpersonen bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn
---	---

<p>1. geeignet oder dazu bestimmt ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln oder</p> <p>2. in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpft</p> <p>und dadurch einschüchternd wirkt oder in erheblicher Weise gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen verstößt.</p> <p>(3) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.</p> <p>(4) Geht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann dadurch die Gefahr auch unter Heranziehung von landes- oder bundesweit verfügbaren Polizeikräften nicht abgewehrt werden, dürfen Maßnahmen nach Absatz 1 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht. Ein Verbot oder die Auflösung dieser Versammlung setzt Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert voraus.</p> <p>(5) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, sind die Voraussetzungen und die Ermessenserwägungen unverzüglich der Veranstalterin oder dem Veranstalter oder der Versammlungsleitung bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer</p>	<p>erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme und auch gegenüber den Teilnehmenden der Versammlung erfolgen, sofern dies möglich und zumutbar ist.</p> <p>(8) Eine verbotene Versammlung soll aufgelöst werden. Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen, soweit dies aus gewichtigen Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.</p> <p>(9) Es ist verboten, öffentlich, im Internet oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung unter freiem Himmel aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.</p> <p>(10) Durch Rechtsverordnung kann der Senat weitere Orte im Sinne von Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 bestimmen, wenn die dort genannten Voraussetzungen vorliegen.</p>
--	--

<p>Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme und auch gegenüber den Teilnehmenden der Versammlung erfolgen, sofern dies möglich und zumutbar ist.</p> <p>(6) Eine verbotene Versammlung soll aufgelöst werden. Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.</p> <p>(7) Es ist verboten, öffentlich, im Internet oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung unter freiem Himmel aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.</p> <p>(8) Durch Rechtsverordnung kann der Senat weitere Orte im Sinne von Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 bestimmen, wenn die dort genannten Voraussetzungen vorliegen.</p>	
<p>§ 15 Befriedeter Bezirk</p> <p>(1) Für den Tagungsort des Abgeordnetenhauses von Berlin wird ein befriedeter Bezirk gebildet. Dieser wird durch folgende Straßen begrenzt:</p> <p>Niederkirchnerstraße von der Wilhelmstraße bis zur Stresemannstraße, einschließlich der Gehwege, und die jeweils angrenzenden Kreuzungsbereiche von Niederkirchnerstraße und</p>	<p>§ 15 Befriedeter Bezirk</p> <p>(1) Für den Tagungsort des Abgeordnetenhauses von Berlin wird ein befriedeter Bezirk gebildet. Dieser wird durch folgende Straßen begrenzt:</p> <p>Niederkirchnerstraße von der Wilhelmstraße bis zur Stresemannstraße, einschließlich der Gehwege, und die jeweils angrenzenden Kreuzungsbereiche von Niederkirchnerstraße und</p>

<p>Stresemannstraße sowie von Niederkirchnerstraße, Wilhelmstraße und Zimmerstraße.</p> <p>(2) Innerhalb des befriedeten Bezirks können unbeschadet von § 14 von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses Versammlungen unter freiem Himmel zu Sitzungszeiten des Abgeordnetenhauses, seiner Ausschüsse oder Organe verboten oder beschränkt werden, wenn eine Beeinträchtigung deren Tätigkeiten oder eine Behinderung des freien Zugangs zum Abgeordnetenhaus zu besorgen ist. Die Präsidentin oder der Präsident des Abgeordnetenhauses unterrichtet den Ältestenrat sowie die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unverzüglich über eine Entscheidung nach Satz 1.</p> <p>(3) Die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unterrichtet die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses unverzüglich über die Anzeige von Versammlungen innerhalb des befriedeten Bezirks sowie für die Entscheidung nach Absatz 2 relevanten Erkenntnisse.</p>	<p>Stresemannstraße sowie von Niederkirchnerstraße, Wilhelmstraße und Zimmerstraße (Karte in Anhang 2).</p> <p>(2) Innerhalb des befriedeten Bezirks können unbeschadet von § 14 von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses Versammlungen unter freiem Himmel zu Sitzungszeiten des Abgeordnetenhauses, seiner Ausschüsse oder Organe verboten oder beschränkt werden, wenn eine Beeinträchtigung deren Tätigkeiten oder eine Behinderung des freien Zugangs zum Abgeordnetenhaus zu besorgen ist. Die Präsidentin oder der Präsident des Abgeordnetenhauses unterrichtet den Ältestenrat sowie die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unverzüglich über eine Entscheidung nach Satz 1.</p> <p>(3) Die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unterrichtet die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses unverzüglich über die Anzeige von Versammlungen innerhalb des befriedeten Bezirks sowie für die Entscheidung nach Absatz 2 relevanten Erkenntnisse. Die zuständigen Behörden und der Präsident oder der Präsident des Abgeordnetenhauses koordinieren ihre Entscheidungen mit dem Ziel, Versammlungen im befriedeten Bezirk grundsätzlich zu ermöglichen.</p>
---	---

§ 18 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

- (1) Die Polizei darf von Teilnehmenden bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einem Aufzug Bild- und Tonaufnahmen nur offen und nur dann anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von diesen Personen eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.
- (2) Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von Versammlungen unter freiem Himmel sowie ihrem Umfeld nur anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich ist. Die Übersichtsaufnahmen sind offen anzufertigen und dürfen weder aufgezeichnet werden noch zur Identifikation der Teilnehmenden genutzt werden. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen in Kenntnis zu setzen.
- (3) Die Aufzeichnungen nach Absatz 1 sind nach Beendigung der öffentlichen Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu löschen, soweit sie nicht erforderlich sind:
 1. zur Verfolgung von Straftaten von Teilnehmenden in oder im Zusammenhang mit der Versammlung oder von Ordnungswidrigkeiten nach § 27 Absatz 1 Nummer 6,

§ 18 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

- (1) Die Polizei darf von Teilnehmenden bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einem Aufzug Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen nur offen und nur dann anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von diesen Personen eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.
- (2) Die Polizei darf von Teilnehmenden bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einem Aufzug Bild- und Tonaufnahmen nur offen und nur dann anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von diesen Personen eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Für die Teilnehmenden der Versammlung muss erkennbar sein, ob die Aufzeichnungsfunktion eingesetzter Kameras eingeschaltet ist. Das Vorliegen der Voraussetzungen gemäß Abs. 1 bzw. Abs. 2 ist zu dokumentieren und auf Nachfrage gegenüber den Teilnehmenden zu begründen.
- (3) Die Aufzeichnungen nach Absatz 1 sind nach Beendigung der öffentlichen Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu löschen, soweit sie nicht erforderlich sind:

<ol style="list-style-type: none">2. im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung die konkrete Gefahr einer Verletzung von Strafgesetzen ausging und zu besorgen ist, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person erneut die Gefahr der Verletzung von Strafgesetzen ausgehen wird,3. zur befristeten Dokumentation polizeilichen Handelns, sofern eine Gefahr der öffentlichen Sicherheit eingetreten ist oder4. zum Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung; hierzu ist eine eigene Fassung herzustellen, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt. <p>Die Aufzeichnungen, die aus den in Satz 1 Nummer 2 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von drei Monaten nach ihrer Anfertigung zu löschen, sofern sie nicht inzwischen zur Durchführung eines Straf- oder Ordnungswidrigkeitsverfahrens zu dem in Satz 1 Nummer 1 aufgeführten Zweck genutzt werden. Die Löschung der Aufzeichnungen ist zu dokumentieren. Außer zu den in den Nummern 1 bis 4 genannten Zwecken dürfen Aufzeichnungen nicht genutzt werden.</p> <p>(4) Die von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 betroffene Person ist über die Maßnahme zu unterrichten, sobald ihre Identität bekannt ist und sofern die nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 1</p>	<ol style="list-style-type: none">1. zur Verfolgung von Straftaten von Teilnehmenden in oder im Zusammenhang mit der Versammlung oder von Ordnungswidrigkeiten nach § 27 Absatz 1 Nummer 6,2. im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung die konkrete Gefahr einer Verletzung von Strafgesetzen ausging und zu besorgen ist, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person erneut die Gefahr der Verletzung von Strafgesetzen ausgehen wird,3. zur befristeten Dokumentation polizeilichen Handelns, sofern eine Gefahr der öffentlichen Sicherheit eingetreten ist oder4. zum Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung; hierzu ist eine eigene Fassung herzustellen, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt. <p>Die Aufzeichnungen, die aus den in Satz 1 Nummer 2 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von drei Monaten nach ihrer Anfertigung zu löschen, sofern sie nicht inzwischen zur Durchführung eines Straf- oder Ordnungswidrigkeitsverfahrens zu dem in Satz 1 Nummer 1 aufgeführten Zweck genutzt werden. Die Löschung der Aufzeichnungen ist zu dokumentieren. Außer zu den in den Nummern 1 bis 4 genannten Zwecken dürfen Aufzeichnungen nicht genutzt werden.</p>
---	---

bis 3 zulässigen Verwendungszwecke der Aufzeichnung nicht gefährdet werden. Bei einem durch die Maßnahme unvermeidbar betroffenen Dritten im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 unterbleibt die Unterrichtung, wenn die Identifikation nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder überwiegend schutzwürdige Interessen anderer Betroffener entgegenstehen.

- (5) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Absatz 1 und für ihre Verwendung nach Absatz 3 sowie für die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 sind zu dokumentieren. Werden von Aufzeichnungen eigene Fassungen für die Verwendung zur polizeilichen Aus- und Fortbildung erstellt, sind die Anzahl der hergestellten Fassungen sowie der Ort der Aufbewahrung zu dokumentieren.

- (4) Die von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 betroffene Person ist über die Maßnahme zu unterrichten, sobald ihre Identität bekannt ist und sofern die nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 3 zulässigen Verwendungszwecke der Aufzeichnung nicht gefährdet werden. Bei einem durch die Maßnahme unvermeidbar betroffenen Dritten im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 unterbleibt die Unterrichtung, wenn die Identifikation nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder überwiegend schutzwürdige Interessen anderer Betroffener entgegenstehen.

- (5) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Absatz 1 und für ihre Verwendung nach Absatz 3 sowie für die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 sind zu dokumentieren. Werden von Aufzeichnungen eigene Fassungen für die Verwendung zur polizeilichen Aus- und Fortbildung erstellt, sind die Anzahl der hergestellten Fassungen sowie der Ort der Aufbewahrung zu dokumentieren.

- (6) Teilnehmende einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel dürfen offen Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen von polizeilichen Maßnahmen anfertigen, sofern diese der Dokumentation staatlichen Handelns und insbesondere der Nachvollziehbarkeit polizeilicher Eingriffe dienen und sie die polizeiliche Maßnahme nicht erheblich behindern.

	<p>(7) Die Anfertigung solcher Aufnahmen und Aufzeichnungen darf durch Polizeikräfte nicht behindert oder unterbunden werden, es sei denn, es liegt eine erhebliche unmittelbare bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Eine Beschlagnahme oder Löschung der Aufzeichnungen ist nur auf Grundlage einer richterlichen Anordnung zulässig.</p> <p>(8) Die Veröffentlichung von Bild- und Tonaufzeichnungen polizeilicher Maßnahmen ist nur unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte derjenigen, die abgebildet sind, zulässig.</p>
<p>§ 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot</p> <p>(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände zu verwenden,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern, oder 2. die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren. <p>(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind.</p>	<p>§ 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot</p> <p>(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände zu verwenden</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern, oder 2. die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren. <p>(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind.</p>

<p>Abschnitt 4 Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten</p>	<p>Abschnitt 4 Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten</p>
<p>§ 26 Straftaten</p> <p>(1) Wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.</p> <p>(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Waffen bei einer Versammlung, auf dem Weg zu einer Versammlung oder im Anschluss an eine Versammlung mit sich führt, zu der Versammlung hinschafft oder sie zur Verwendung bei ihr bereithält oder verteilt, wenn die Tat nicht nach § 52 Absatz 3 Nummer 9 des Waffengesetzes mit Strafe bedroht ist. Ebenso wird bestraft, wer eine Ordnerin oder einen Ordner in Versammlungen einsetzt, die oder der Waffen mit sich führt, 	<p>§ 26 Straftaten</p> <p>(1) Wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.</p> <p>(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Waffen bei einer Versammlung, auf dem Weg zu einer Versammlung oder im Anschluss an eine Versammlung mit sich führt, zu der Versammlung hinschafft oder sie zur Verwendung bei ihr bereithält oder verteilt, wenn die Tat nicht nach § 52 Absatz 3 Nummer 9 des Waffengesetzes mit Strafe bedroht ist. Ebenso wird bestraft, wer eine Ordnerin oder einen Ordner in Versammlungen einsetzt, die oder der Waffen mit sich führt,

<ol style="list-style-type: none"> 2. gegen die Leitung oder die Ordnerinnen oder Ordner einer Versammlung in der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben Gewalt anwendet oder damit droht, 3. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 19 Absatz 1 verstößt oder 4. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Waffenverbots nach § 9 Absatz 1 Nummer 2 verstößt. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Waffenverbots nach § 9 Absatz 1 Nummer 2 verstößt.
<p>§ 27 Ordnungswidrigkeiten</p> <p>(1) Ordnungswidrig handelt, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. als veranstaltende oder leitende Person eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne eine gemäß § 12 erforderliche Anzeige oder wesentlich anders als in der Anzeige angegeben durchführt, 2. öffentlich zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist, 3. trotz einer behördlichen Anordnung, dies zu unterlassen, absichtlich allein oder im Zusammenwirken mit anderen, nicht verbotenen Versammlungen oder Aufzüge verhindert oder sonst ihre Durchführung vereitelt, 4. unter den Voraussetzungen der §§ 14 Absatz 1 bis 3, 15 Absatz 2 oder 22 Absatz 1 und 2 von der zuständigen 	<p>§ 27 Ordnungswidrigkeiten</p> <p>(1) Ordnungswidrig handelt, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. öffentlich zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist, 2. trotz einer behördlichen Anordnung, dies zu unterlassen, absichtlich allein oder im Zusammenwirken mit anderen, nicht verbotenen Versammlungen oder Aufzüge verhindert oder sonst ihre Durchführung vereitelt, 3. unter den Voraussetzungen der §§ 14 Absatz 1 bis 3, 15 Absatz 2 oder 22 Absatz 1 und 2 von der zuständigen Behörde oder im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes erlassenen vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen als Teilnehmerin oder Teilnehmer zuwiderhandelt,

<p>Behörde oder im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes erlassenen vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen als Leiterin oder Leiter oder Veranstalterin oder Veranstalter zuwiderhandelt,</p> <p>5. unter den Voraussetzungen der §§ 14 Absatz 1 bis 3, 15 Absatz 2 oder 22 Absatz 1 und 2 von der zuständigen Behörde oder im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes erlassenen vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen als Teilnehmerin oder Teilnehmer zuwiderhandelt,</p> <p>6. gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Uniformverbots (§ 9 Absatz 2) verstößt,</p> <p>7. ungeachtet einer gemäß § 16 Absatz 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder sich nach einem gemäß § 16 Absatz 2 angeordneten Ausschluss aus der Versammlung nicht unverzüglich entfernt oder</p> <p>8. sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 14, 15 oder 22 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt.</p> <p>(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 5 und 8 mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 bis zu</p>	<p>4. gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Uniformverbots (§ 9 Absatz 2) verstößt,</p> <p>5. ungeachtet einer gemäß § 16 Absatz 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder sich nach einem gemäß § 16 Absatz 2 angeordneten Ausschluss aus der Versammlung nicht unverzüglich entfernt</p> <p>6. sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 14, 15 oder 22 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt oder</p> <p>7. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 19 Absatz 1 verstößt.</p> <p>(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 5, 8 und 9 mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 bis zu eintausendfünfhundert Euro und in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2, 4, 6 und 7 bis zweitausendfünfhundert Euro geahndet werden.</p>
---	--

<p>eintausendfünfhundert Euro und in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2, 4, 6 und 7 bis zweitausendfünfhundert Euro geahndet werden.</p>	
<p>Abschnitt 5 Datenverarbeitung</p>	<p>Abschnitt 5 Datenverarbeitung</p>
<p>§ 30 Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde</p> <p>(1) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist.</p> <p>(2) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten sowie Informationen zum Verlauf der Versammlung auch zur Beurteilung der Gefahrenlage bei zukünftigen Versammlungen heranziehen, soweit dies erforderlich ist. Zu diesem Zweck dürfen die in Satz 1 genannten Daten zwei Jahre über den Zeitpunkt der Beendigung der Versammlung hinaus gespeichert werden.</p> <p>(3) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten zur Erfüllung ihrer Unterrichtungspflichten nach § 15 Absatz 3 und § 20 Absatz 3 an die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses und die Eigentümerin oder den Eigentümer der in § 20 Absatz 2 genannten Verkehrsfläche übermitteln.</p>	<p>§ 30 Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde</p> <p>(1) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist.</p> <p>(2) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten sowie Informationen zum Verlauf der Versammlung auch zur Beurteilung der Gefahrenlage bei zukünftigen Versammlungen heranziehen, soweit dies erforderlich ist. Zu diesem Zweck dürfen die in Satz 1 genannten Daten zwei Jahre über den Zeitpunkt der Beendigung der Versammlung hinaus gespeichert werden.</p> <p>(3) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten zur Erfüllung ihrer Unterrichtungspflichten nach § 15 Absatz 3 und § 20 Absatz 3 an die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses und die Eigentümerin oder den Eigentümer der in § 20 Absatz 2 genannten Verkehrsfläche übermitteln.</p>

(4) Im Übrigen bleiben die Vorschriften über die Datenverarbeitung im Berliner Datenschutzgesetz und im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz unberührt.

(4) Die zuständige Behörde kann zur Vorbereitung und Umsetzung von Entscheidungen nach diesem Gesetz die hierfür erforderlichen personenbezogenen Daten verarbeiten. Vorrangig sind Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen heranzuziehen. Dies gilt auch für die Erstellung von Gefahrenprognosen. Die Verarbeitung nicht öffentlich zugänglicher Daten und die nicht-offene Datenerhebung sind vor und während der Versammlung nur zulässig, wenn dies zur Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit zwingend erforderlich ist oder wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Umfeld der Versammlung Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden.

(5) Die zuständige Behörde hat die Verwendung von nach Abs. 4 verarbeiteten Daten als Entscheidungsgrundlage in den Akten zu der jeweiligen Versammlung nachvollziehbar zu dokumentieren.

(6) Im Übrigen bleiben die Vorschriften über die Datenverarbeitung im Berliner Datenschutzgesetz und im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz unberührt.

Die Autor*innen

Hartmut Aden ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft an der HWR Berlin.

Daniela Hunold ist Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Empirische Polizeiforschung an der HWR Berlin.

Vincenz Leuschner ist Professor für Kriminologie und Soziologie an der HWR Berlin.

Sabrina Schönrock ist Professorin für Öffentliches Recht, insbesondere Grund- und Menschenrechte sowie Besonderes Verwaltungsrecht an der HWR Berlin.

Maximilian Arndt, Aaron Reudenbach und **Maren Wegner** waren wissenschaftliche Mitarbeiter*innen im Projekt „Evaluation des Berliner Versammlungsfreiheitsgesetzes“ an der HWR Berlin.

Aden et al.: Evaluation des Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin

Ein interdisziplinäres Team des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin) der Hochschule für Wirtschaft und Recht hat 2024/25 im Auftrag der Senatsverwaltung für Inneres und Sport das 2021 verabschiedete Versammlungsfreiheitsgesetz (VersFG) Berlin aus rechts- und sozialwissenschaftlicher Perspektive evaluiert. Mit zuletzt mehr als 7.000 Demonstrationen pro Jahr hat dieses Gesetz in Berlin eine hohe praktische Relevanz.

Für die Evaluation wurden Rechtsprechung und versamlungsbehördliche Entscheidungsprozesse analysiert. Die Perspektiven von Versamlungsbehörde, polizeilicher Versamlungsbegleitung, Organisationen, die Veranstaltungen durchführen und Rechtsexpert*innen wurden in Form von Interviews einbezogen. Zudem beobachtete das Forschungsteam einige größere Demonstrationen und die damit zusammenhängenden Maßnahmen der Polizei vor Ort.

Wichtigstes Ergebnis: Die 2021 eingeführten Neuerungen haben sich überwiegend in der Praxis bewährt, es gibt aber auch noch umfangreichen Optimierungsbedarf.