

„Eigentlich müsste noch viel mehr gegen diese Auflagen geklagt werden.“

Elke Steven über Erfahrungen aus 35 Jahren Demonstrationsbeobachtung. In: vorgänge Nr. 213 (Heft 1/2016), S. 77-84.

„Eigentlich müsste noch viel mehr gegen diese Auflagen geklagt werden.“

Das Komitee für Grundrechte und Demokratie organisiert seit der großen Demo gegen das geplante Atomkraftwerk in Brokdorf (1981) Demonstrationsbeobachtungen. Damit will das Komitee zum Schutz des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit beitragen und die Öffentlichkeit über aktuelle Einschränkungen aufklären. Immer wieder dokumentiert es seine Erfahrungen mit problematischen bis rechtswidrigen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit durch Versammlungs- und Polizeibehörden, durch Parlamente und Gerichte.

Im Gespräch mit den vorgängen geht Elke Steven, Referentin des Komitees für Grundrechte und Demokratie, auf Änderungen der Demonstrationspraxis, der behördliche Auflagenpraxis und des Kommunikationsverhaltens der Polizei ein.

Fangen wir mit der Grundsatzfrage an. Hat das Komitee für Grundrechte eine Position dazu, welche Veranstaltungen oder Aktionen unter die Versammlungsfreiheit fallen und welche nicht? Oder sollte das der Selbstdefinition der Veranstalter_innen überlassen bleiben?

Wir haben darüber nie explizit gesprochen, aber für uns ist eher selbstverständlich, dass eine Versammlung im Sinne des Versammlungsrechts mit einem politischen Inhalt verbunden sein sollte. Es muss ein politisches Anliegen der Versammlung geben, wobei „politisch“ weit gefasst werden muss. Deshalb haben wir kein Problem damit, dass die Loveparade keine Versammlung im Sinne des Versammlungsrechts war, wie die Gerichte festgestellt haben.

In der Literatur zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit werden verschiedene Kriterien diskutiert, was eine Versammlung ausmacht: ob es die gemeinsam verfolgten Ziele sind, auf die sich eine Versammlung bezieht, oder ihr Beitrag zur gemeinsamen Meinungsbildung. Sollte nach Deiner Meinung die politische Botschaft bei einer Versammlung im Vordergrund stehen, oder reicht es aus, wenn es sich um eine gemeinschaftliche Aktion im weitesten Sinne handelt?

Ich kenne zwar diese theoretischen Diskussionen, aber ich habe den Eindruck, dass sie in der Praxis nur für wenige Veranstaltungen relevant sind. Die konkreten Beispiele – finde ich – kann man ziemlich eindeutig zuordnen. Natürlich gehört ein Camp, welches sich mit Garzweiler und dem Kohleabbau beschäftigt, unter den Schutz des Versammlungsrechts. Das bestreiten die Versammlungsbehörden aber immer wieder. Natürlich sind Sitzblockaden vom Versammlungsrecht geschützt. Und man kann natürlich diskutieren, ob irgendwelche Verlautbarungen oder Blockaden über das Internet auch vom Versammlungsrecht geschützt sein sollen. Wir sind aktiv im Bereich politischer Proteste und kämpfen da gegen alle staatlichen Versuche, das Grundrecht einzuschränken.

Das heißt mit anderen Worten, das gemeinsame politische Ziel macht die Versammlung zur Versammlung?

Sagen wir: die Auseinandersetzung mit politischen Verhältnissen.

Wie sieht es mit einem anderen Grenzfall aus, den Aktionen der Critical Mass? Da treffen sich zu vorab angekündigten Terminen Menschen, um gemeinsam Fahrrad zu fahren, ohne festgelegte Route oder feststehendes Fahrziel. Sie wollen damit auf Fehler in der Verkehrs- und Stadtpolitik aufmerksam machen. Wäre das in Deinem Verständnis eine schützenswerte Versammlung?

Diese Menschen haben selbstverständlich ein politisches Anliegen. Wenn die sich selbst unter den Schutz des Versammlungsrechts stellen wollen, kann man das nur unterstützen. So wurde das Versammlungsrecht ja ursprünglich mal definiert: das Bürger (auch die Nicht-Bürger eingeschlossen, also im Sinne von Weltbürger) zusammen kommen, um gemeinsam ein politisches Anliegen vorzubringen.

Die Aktionsform ist also egal für den Versammlungscharakter?

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt diejenigen, die sich zusammentun, um ihre Meinung kund zu tun und sich gegenseitig darin zu bestärken. Sie wollen damit öffentliche Aufmerksamkeit erregen, folglich wählen sie auch die Aktionsformen unter diesem Gesichtspunkt aus. Selbstverständlich ist keine Aktionsform grundsätzlich ausgeschlossen, abgesehen von der im Gesetz verankerten Bedingung „friedlich und ohne Waffen“.

Es gibt Grenzfälle, wie z.B. hier in Köln. Den normalen Karnevalsumzug würden wir ja nicht unter das Versammlungsrecht stellen, warum sollte der den besonderen Schutz des Versammlungsrechts auch brauchen? Als aber beim zweiten Golfkrieg wegen des Krieges alle Karnevalszüge in Köln abgesagt wurden, entstand am Samstagabend ein neuer, politischer Karnevalsumzug. Dieser hatte eine friedenspolitische Perspektive. Die Versammlung gibt es seitdem jedes Jahr, und jedes Mal werden politische Themen aufgegriffen.

Und fällt dieser Umzug unter das Versammlungsrecht?

Ja. Das kann man auch damit begründen, dass dieser Umzug eine andere Form hat. Dort steht nicht der Karneval im Vordergrund, sondern das politische Anliegen. Bei diesem Beispiel scheint die Grenzziehung relativ schwierig.

Ist es denn für die Versammlung ein Nachteil, wenn die organisatorischen Vorbereitungen und Absprachen mit der Versammlungsbehörde stattfinden?

Im Gegenteil, wenn der Umzug als Versammlung anerkannt wird, ist die Kostenfrage – also wer für Straßennutzungsgebühren und Kosten des Aufräumens verantwortlich ist – eher günstiger für die Veranstalter. Die normalen Karnevalsvereine haben genügend Geld, um für die Reinigungskosten aufzukommen. Aber bei diesem selbstorganisierten, politischen Karnevalsumzug steht kein großer Verein dahinter, der das übernehmen könnte.

Aber ist nicht zu befürchten, dass die Versammlungsbehörde viel strengere Auflagen erlässt als ein Ordnungsamt, das ansonsten einen Karnevalszug begleitet?

Eigentlich ist das Gegenteil der Fall. Die Versammlungsfreiheit ist als Grundrecht ein besonders geschütztes Gut. Eine Versammlung darf nicht stärker eingeschränkt werden als irgendeine andere Veranstaltung, sondern sie muss stärker geschützt werden.

Eigentlich heißt, das entspricht nicht immer dem tatsächlichen Umgang? Wenn man sich manche Auflagenbescheide für Versammlungen anschaut, scheint der Trend zur Überregulierung stark ausgeprägt, wenn etwa festgelegt wird, wie lang und dick Fahnenstangen sein dürfen ...

Du hast Recht, ich kritisiere immer dieses ganze Auflagenunwesen. Es gibt ja genügend

Gerichtsentscheidungen, die deutlich hervorgehoben haben, dass die Auflagen eigentlich einen anderen Zweck haben. Wenn es Gründe gäbe, eine Versammlung ganz zu verbieten, dann sind Auflagen dazu da, sie mit ihrer Hilfe doch noch möglich zu machen. Auflagen dürften also weder willkürlich noch ausufernd erteilt werden, wie es immer üblicher wird. Bei vielen Klagen gegen Versammlungsbeschränkungen werden übrigens auch die Auflagen für rechtswidrig erklärt. Allerdings werden solche Beschränkungen oft nicht gerichtlich überprüft. Eilverfahren sind schwierig zu führen und wenn erst im Nachhinein geklagt wird, wenn die Versammlung längst vorbei ist, schrecken die zusätzlichen Kosten ab. Es gibt gute Gründe, solche Klagen nicht zu führen. Aber eigentlich müsste noch viel mehr gegen diese Auflagen geklagt werden.

Jede Auflage ist auch ein potenzieller Verstoß dagegen. Ist es für Veranstalter nicht schwierig, mit so detaillierten Auflagen umzugehen, deren Einhaltung sie selbst nicht gewährleisten können?

Wenn Auflagen nicht wirklich der Abwehr konkreter Gefahren dienen, sind sie in meinen Augen rechtswidrig. Manchmal werden in den Auflagenbescheiden ja nur Dinge wiederholt, die schon im Versammlungsgesetz geregelt sind, also nicht noch einmal zusätzlich geregelt werden müssten. Und selbstverständlich werden Auflagen auch genutzt, weil sie leichtere Eingriffe in die Versammlung durch die Polizei erlauben. Aber das macht ihren rechtswidrigen Charakter aus.

Der lässt sich aber erst im Nachhinein feststellen. Wenn Gerichte teilweise Jahre später feststellen, dass diese oder jene Maßnahme rechtswidrig war, ist das der Polizei mehr oder weniger egal. So werden immer wieder Demonstrant_innen von der Polizei eingekesselt, obwohl die Gerichte schon zigmal solche Kessel untersagt haben. Siehst Du irgendeinen Weg, wie sich so eine Praxis des fortwährenden Rechtsbruchs verhindern oder zumindest eindämmen ließe?

Ich denke, das geht nur noch über das Einklagen von Schadenersatzforderungen, die nicht mehr aus der Portokasse zu bezahlen sind. Umso mehr solche Rechtsbrüche Geld kosten, umso eher wird die Polizei vielleicht darauf achten. Ansonsten bin ich da auch ratlos. Gerade was das Einkesseln von Demonstrant_innen angeht kann man ja nur empört sein angesichts der vielen Urteile gegen diese Praxis.

Wie bewertest Du vor diesem Hintergrund die Empfehlung zur Kooperation der Veranstalter mit der Versammlungsbehörde bzw. mit der Polizei?

Ich finde die Frage schwierig. Bei Großveranstaltungen gibt es kaum eine andere Chance als den Versuch, einigermaßen zu kooperieren. Bei allem anderen Versammlungen müssen die Veranstalter individuell entscheiden, was sie wie machen wollen. Bei kleineren Demonstrationen sieht das zum Beispiel anders aus. In Freiburg etwa werden aus bestimmten Kreisen Versammlungen nie angemeldet. Damit ist natürlich auch eine Kooperation von vornherein ausgeschlossen. Dafür kann es gute Gründe geben. Zum Glück hat das Bundesverfassungsgericht schon im Brokdorf-Beschluss festgestellt, dass allein die Tatsache, dass es sich um eine unangemeldete Demonstration handelt, nicht schon ein Grund für deren Auflösung ist, sondern trotzdem das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zuerst geschützt werden muss.

Viele Auflagenbescheide der Versammlungsbehörde werden ja sehr kurzfristig, kurz vor dem Versammlungstermin erlassen. Damit ist die Klärung in einem Kooperationsgespräch oft nicht mehr möglich, es bleibt nur das gerichtliche Eilverfahren. Ist das eine Strategie der Versammlungsbehörden, oder was steckt dahinter?

Auch da gibt es sehr unterschiedliche Erfahrungen. Oft finden zwar vorher Kooperationsgespräche statt, aber der letzte Auflagenbescheid kommt trotzdem sehr kurzfristig. Das hat dann für die Anmelder zur Folge, dass sie tatsächlich nur schwer dagegen klagen können. Linke Veranstaltungen machen eher die Erfahrung, dass sie in einer Eilentscheidung nicht sehr weit kommen. Aus polizeilicher Perspektive muss man dagegen sagen, dass ihr Interesse natürlich darin besteht, alle Entwicklungen bis kurz vor der Veranstaltung zu berücksichtigen. Insofern handelt es sich nicht nur um Schikanen. Gleichzeitig muss man sagen, dass die Behörden bei NPD-, Kameradschafts- und Pegida-Demonstrationen manchmal sehr viel früher Auflagen

oder Verbote erlassen haben, gegen die dann erfolgreich geklagt wurde.

Zum Stichwort Pegida und NPD – dort gibt es ja immer wieder die Situation, dass Demonstration und Gegendemonstration zeitgleich stattfinden sollen. Wie sollte die Polizei im Idealfall mit solchen konkurrierenden Versammlungen umgehen?

Das beschäftigt uns schon eine ganze Weile, aber es ist trotzdem in gewisser Weise noch eine neue Dimension. Früher waren Demonstrationen meist gegen staatliches Handeln gerichtet. Dass sich Demonstrationen gegeneinander richten, ist insofern ein relativ neues Phänomen. Darum hat es lange rechtliche Auseinandersetzungen gegeben. Ich finde es ist richtig und gut, dass inzwischen einige Punkte geklärt sind: dass es kein stärkeres Recht des ersten Anmelders auf die Versammlung gibt, sondern beide Versammlungen unter dem Grundrechtsschutz stehen; dass die Gegendemonstration auch in Hör- und Sichtweite möglich sein muss, damit man nicht die Nordseite bzw. Südseite der Stadt nach Ideologie abtrennen kann. Dann ist es tatsächlich für die Polizei relativ schwierig, weil sie beide Versammlungen schützen soll. Ich finde, das tut sie häufig nicht. Sie muss Journalisten vor Übergriffen schützen, sie muss aber auch andere vor potenziellen gewalttätigen Angriffen der Gegenseite schützen. Insofern muss man beide Demonstrationen irgendwie abgrenzen und einen Abzug beider Gruppen einigermaßen möglich machen, um den Schutz für alle Bürger zu gewährleisten.

Du hattest vorhin gesagt, Blockaden würdest Du eindeutig unter den Schutz der Versammlungsfreiheit stellen. Das bezog sich wahrscheinlich auf die klassische Blockade von Einrichtungen wie einem Atomkraftwerk und Ähnliches. Wie aber soll die Polizei mit der Blockade durch eine Gegendemonstration umgehen, wenn sie die Versammlungsfreiheit beider Seiten zu schützen hat? Sind Blockaden in Deinen Augen ein zulässiges Mittel für Gegendemonstrationen?

Grundsätzlich meine ich: jede Blockade steht zunächst einmal unter dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit. Es gibt selbstverständlich Gründe, warum die Polizei eine Versammlung auflösen kann. Was die sich gegenseitig blockierenden Versammlungen betrifft, zitiere ich gerne das OVG Münster, was nach einer längeren Auseinandersetzung – auch mit dem Bundesverfassungsgericht – um das Verbot oder Nichtverbot von Demonstrationen und über die Strafbarkeit von Sitzblockaden klar gestellt hat, das eben auch eine Sitzblockade, die sich gegen eine andere Versammlung richtet, zunächst einmal unter dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit steht. Der Tatbestand einer groben Störung liege erst dann vor, wenn es sich um eine unüberwindliche Blockade von nicht unerheblicher Dauer handelt, die nicht ohne weiteres umgangen werden kann. Zuerst ist also zu prüfen, ob sich die Blockade an den Rand drängen lässt, sodass der andere Zug daran vorbei gehen kann; oder ob es mögliche Umgehungen der Blockade gibt. Und natürlich gibt es Situationen, in denen die Auflösung einer Blockade nicht durchsetzbar ist und deshalb die blockierte Versammlung nicht fortgesetzt werden kann. Zu dem im Versammlungsgesetz geregelten Straftatbestand der Verhinderung einer Versammlung braucht es eben eine Diskussion, was das eigentlich heißt: „verhindern“. Reicht es schon, wenn ein paar Leute auf der Straße sitzen? Wie kann eine Blockade aufgelöst werden, mit welchen Mitteln darf die Polizei das durchsetzen?

Bei Polizeieinsätzen zu Demonstrationen spielen soziale Medien eine immer wichtigere Rolle, die Polizei nutzt Twitter und ähnlich schnelle Kommunikationskanäle. Hältst Du das für sinnvoll?

Also Twitter halte ich für ein sehr fragwürdiges Instrument, wenn es eingesetzt wird, um damit Versammlungen zu steuern. Es ist schwierig, weil man einerseits nicht sagen kann, die Polizei dürfe nicht twittern. Aber wenn die Polizei twittert, tut sie das im amtlichen Sinne und kann nicht einfach nur Meinungen kundtun. Sie darf nicht einfach Bilder von Abläufen oder Personen veröffentlichen, denn sie hat ein Neutralitätsgebot. Das wird dann oft verletzt.

Inwiefern?

Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit der Polizei wäre es allein, über eventuelle Vorfälle bei einer Versammlung zu informieren, und zwar in beide Richtungen - also auch dahingehend, ob und wie das Versammlungsrecht

wahrgenommen werden konnte. Stattdessen informiert die Polizei ja viel, um zu zeigen, wie gut sie ihre Arbeit leistet. Das ist eigentlich nicht ihre Aufgabe.

Liegt das an Twitter?

Ich denke nicht. Seit vielen Jahren beobachten wir, dass die Polizei anstelle ihrer Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit aktiv Public Relations im eigenen Interesse betreibt. Mit Twitter haben sich für die Polizei die Möglichkeiten verbessert, Öffentlichkeitsarbeit in diesem Sinne zu machen. Da die Meldungen und Berichte der Polizei auch sehr medienwirksam gestaltet sind, dominieren sie oft die Berichterstattung in den Zeitungen. Dabei ist die Einordnung und Kommentierung etwa des Versammlungsgeschehens keine Aufgabe der Polizei. Ich glaube, dass sich diese Situation durch Twitter selbst nicht wirklich verändert hat. Ich denke, dass der Wechsel in der Öffentlichkeitsarbeit der Polizei bereits viel früher stattfand. Twitter erleichtert diese mediale Kommunikation noch einmal.

Wie wirken sich die schnellen Medien auf die Polizeiarbeit bei Versammlungen aus?

Völlig unklar ist beispielsweise, in welchem Maße polizeiliche Aufforderungen, die über Twitter ergehen, quasi gleichgesetzt werden mit mündlichen Aufforderungen des Einsatzleiters vor Ort. Teilweise wird so getan, als ob das gleichrangig wäre. Das kann aber nicht sein; einmal ganz abgesehen von dem Stil, plötzlich von der Polizei geduzt zu werden und so zu tun, als ob man auf einer Augenhöhe kommuniziere. Das ist für mich ziemlich unerträglich. Aber es gibt auch jüngere Menschen, die das völlig anders sehen.

Vielen Dank für das Gespräch!

Das Gespräch führte Sven Lüders.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/213/publikation/eigentlich-muesste-noch-viel-mehr-gegen-diese-auflagen-geklagt-werden-1/>

Abgerufen am: 18.08.2026