



# **Einführung eines Landesversammlungsrechts in NRW**

**LT- Drs. 17/12423  
vom 21. Januar 2021**

Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses und  
des Rechtsausschusses des Landtags NRW am 6. Mai 2021

**Prof. Dr. Clemens Arzt**

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin  
Direktor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin)

Berlin im April 2021



## Einleitung

Die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht ist vor rund 15 Jahren auf die Länder übergegangen und das Land Nordrhein-Westfalen macht hiervon nunmehr (endlich) auch Gebrauch, obgleich die Überarbeitungsnotwendigkeiten mit Blick auf Art. 8 GG und andere Grundrechte wie auch Regelungsprobleme im VersG des Bundes seit Jahren offenkundig sind.<sup>1</sup> Ziel einer Neugestaltung des Versammlungsrechts im Lichte der Entscheidungen des BVerfG wie der Verwaltungsgerichtsbarkeit sollte ein Gesetz sein, das – im Unterschied zum veralteten Versammlungsrecht aus dem Jahr 1953<sup>2</sup> – von einem **freiheitlichen** und **grundrechtsorientierten Verständnis von Versammlungsfreiheit** aus Art. 8 GG<sup>3</sup> im Lichte der Rechtsprechung seit der Brokdorf-Entscheidung des BVerfG getragen ist. Diesem Anspruch wird der Gesetzesentwurf der Landesregierung nur in Teilen gerecht; an vielen Stellen ist das Gesetz strikt gefahrenabwehrrechtlich in alter **obrigkeitsstaatlicher Tradition** ausgerichtet.<sup>4</sup>

Mit Blick auf die zeitlichen Beschränkungen für die Vorbereitung dieser Stellungnahme und die politischen Mehrheitsverhältnisse im Landtag werde ich nachfolgend leider nur den **Gesetzesentwurf der Landesregierung** einer kritischen Betrachtung unterziehen können. Ein sorgfältiger Vergleich der beiden Entwürfe würde den Umfang dessen sprengen, was mir im Rahmen einer gleichsam ehrenamtlichen Tätigkeit neben meinen anderen beruflichen Pflichten hier möglich ist.

Die Gliederung orientiert sich an den vorgeschlagenen Regelungen in der Reihenfolge des Gesetzesentwurfs. Ob die in der Einleitung (S. 42 f.) eher ausgewählte verfassungsrechtliche Bewertung der Brokdorf-Entscheidung und ihrer Auswirkungen in einem staatsrechtlichen Seminar so unwidersprochen bliebe, muss hier dahinstehen und kann auch offenbleiben, da die Regierungsparteien ausweislich der Gesetzesbegründung im Koalitionsvertrag vereinbart haben, ein „modernes und zeitgerechtes Versammlungsgesetz zu erlassen“ (S. 43).<sup>5</sup> Dabei wird aber dessen Einordnung nicht etwa in einen **Freiheits- oder Grundrechtsdiskurs**<sup>6</sup> gestellt oder die allseits beklagte Politikverdrossenheit und Zweifel am Parlamentarismus zum Anknüpfungspunkt genommen, sondern die Fortentwicklung des „**Eingriffs- und Sicherheitsrechts**“.<sup>7</sup> An Entwürfen und bestehenden Gesetzen für ein zumindest begrifflich klar

<sup>1</sup> Siehe auch Drs 17/12424, S. 1 f. unter „B“ und S. 41.

<sup>2</sup> Hierzu *Ridder* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., S. 230 ff. und *Breitbach*, ebd. S. 238 ff.

<sup>3</sup> Hierzu ausführlich *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG.

<sup>4</sup> Kritisch auch *Kühne*, Bürgerrechte und Polizei / CILIP 125, 58 ff.

<sup>5</sup> Im Koalitionsvertrag selbst (S. 58), ist indes nicht von einem zeitgerechten Versammlungsgesetz die Rede.

<sup>6</sup> So aber *Koll*, Liberales Versammlungsrecht, 2015, ein Werk, das in der Gesetzesbegründung offenkundig keine Berücksichtigung gefunden hat.

<sup>7</sup> Drs 17/12424, S. 43.



orientiertes **Versammlungsfreiheitsgesetz** wird offenkundig bewusst nicht angeknüpft.

Diese **staats- und nicht freiheitsorientierte Grundausrichtung** des GE wiederholt sich bspw. in der Begründung zu § 1 (S. 45), wenn es dort heißt, die „Durchsetzung des Friedlichkeitsgebotes ist vornehmste Aufgabe der Versammlungsbehörde und der Polizei“, obgleich sicherlich nur ein minimaler Anteil von Versammlungen in NRW unfriedlich ist.

Noch vertieft wird dieser Argumentationsstrang, wenn es sodann weiter heißt, es sei „zentrale Aufgabe der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, darauf zu achten, dass **die entschlossene Bekämpfung nicht friedlicher Versammlungen ein gesamtgesellschaftliches Anliegen** ist“. Dem kann nicht widersprochen werden – aber ist das tatsächlich die Mehrheit von Versammlungen in NRW? Und ist hierbei nicht ggf. die Exekutive berufen zu handeln, anstelle seitens der Legislative schon einmal klare Vorgaben für die Judikative zu formulieren. Hier scheinen rechtsstaatliche Ansätze der Gewaltenteilung aus dem Blick zu geraten.

Dabei beginnt das Eis mit Blick auf die **Gewaltenteilung** einerseits und die **gesellschaftlich-politischen Realitäten** fragil zu werden, wenn sodann auf die Weimarer Republik und deren mangelnde Wehrhaftigkeit verwiesen und damit insinuiert wird, die **Versammlungsfreiheit gefährde im 21. Jahrhundert die Demokratie und den Rechtsstaat in Deutschland**. Soweit dabei argumentativ (S. 46) auf *Breitbach* verwiesen wird, wird übersehen, dass dieser just in der zitierten Quelle<sup>8</sup> herausarbeitet, wie die Reichsregierung nach dem „Altonaer Blutsonntag“ die dortigen Auseinandersetzungen nutzte, um die preußische Staatsregierung zu entmachten und kurz darauf die Notverordnung vom 18.7.1932 zu erlassen, die Versammlungen unter freiem Himmel „bis auf weiteres“ verbot.

Es bleibt schwerlich erkennbar, welche historischen Parallelen mit diesen ausführlichen Verweisen zum **Friedlichkeitsgebot** gezogen werden sollen – oder ob es hier vorrangig darum geht, unter Verweis auf 14 Jahre Weimarer Republik die deutlich längeren und stabilen Erfahrungen nach über 70 Jahren Versammlungsfreiheit im Lichte des Grundgesetzes und über 35 Jahren Rechtsprechung des BVerfG zur Versammlungsfreiheit als Freiheitsrecht gegen staatliche Einschränkungen in ein „neues Licht“ zu rücken?

Um die Perspektive in die **tatsächlichen versammlungsrechtlichen Problemzonen unzulässiger Beschränkungen** dieses Freiheitsrechts zurück zu holen, sei kurz auf eine Entscheidung des BVerfG verwiesen:

---

<sup>8</sup> *Breitbach* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., S. 178 f.



*„Allerdings liegt dem von dem Beschwerdeführer angegriffenen Versammlungsverbot eine Gefahrenprognose zugrunde, die nicht in jeder Hinsicht auf verfassungsrechtlich tragfähige Erwägungen gestützt ist. Insbesondere begründen eine **feindliche Positionierung der Versammlungsteilnehmer gegenüber dem deutschen Staat** und die Tatsache, dass diese die Polizei als **Exekutive und Repräsentant staatlicher Macht in besonderem Maße als Übel ansehen**, ebensowenig einen tragfähigen Gesichtspunkt für die Prognose einer drohenden Gewalttätigkeit der Versammlung, wie die zu erwartende Teilnahme einer erheblichen Zahl von Angehörigen der **linksautonomen Szene**. Im Blick auf weitere Erwägungen hält sich die Gefahrenprognose jedoch bei Gesamtsicht im fachgerichtlichen Wertungsrahmen.“<sup>9</sup>*

Der Innenminister hat sich – auch wenn später inhaltlich als „nicht so gemeint“ relativiert – durch folgende Stellungnahme im Kontext von Versammlungen in Zeiten von Corona positioniert, die – neben der Art. 8 GG widersprechenden Einführung von Genehmigungspflichten für Versammlungen – auffordert, die Rechtsprechung des BVerfG seit der Brokdorf-Entscheidung „auf den Prüfstand zu stellen“:

*„Es gibt auch keinen Grund zu einer entsprechenden verfassungsrechtlichen oder rechtspolitischen Privilegierung der Grundrechtsausübung nach Artikel 8 des Grundgesetzes, zumal ich mich mit vielen anderen in der Meinung einig weiß, dass deren teils doch recht einseitig anmutende staatspraktische Bevorzugung in der Folge des sog. Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vielleicht auch in anderen Zusammenhängen einmal auf den Prüfstand gestellt werden sollte.“<sup>10</sup>*

## § 1 Versammlungsfreiheit

Auf Absatz 2 sollte verzichtet werden, mit Blick darauf, dass es in der Geschichte der Bundesrepublik nach meiner Kenntnis bisher 4 (vier !) vor dem BVerfG gescheiterte Anträge auf eine solche Verwirkungsentscheidung gab.<sup>11</sup>

Hinzu kommt, dass eine solche **Verwirkungsentscheidung** nicht etwa das Grundrecht aberkennt, sondern „nur“ dessen **Schutzwirkung suspendiert** wird.<sup>12</sup> Zudem ist die Formulierung dahingehend unpräzise und führt immer wieder zu Missverständnissen (in der polizeilichen Ausbildung), als die Verwirkung im Sinne des Art. 18 GG nicht *eo ipso*, sondern nach § 39 S. 1 BVerfGG erst mit der Verwirkungserklärung durch das Verfassungsgericht eintritt. Hinzu tritt die Notwendigkeit eines gerichtlichen

<sup>9</sup> BVerfG 13.04.2015 – 1 BvR 3279/14 (Nichtannahmebeschluss).

<sup>10</sup> Zitiert nach Landtag NRW, Vorlage 17/3266, S. 7 f.; auf Nachfrage erklärte der Minister, er habe das anders gemeint ... IA v. 23.04.2020 – APr 17/972, S. 57.

<sup>11</sup> Wapler in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 1 VersG Rn. 92

<sup>12</sup> Dürig/Klein in: Maunz/Dürig, GG, Stand 10/2020, Art. 8 Rn. 75.



**Ausspruch über das Ausmaß der Verwirkung**<sup>13</sup>, siehe auch § 39 S. 2 und 3 BVerfGG. Insofern ist Absatz 2 irreführend und wird – soweit jemals relevant – zu erheblichen Unsicherheiten bei Versammlungsbehörden und Polizei führen, die hieraus ein unbedingtes und unbegrenztes Verbot der Versammlungsteilnahme ableiten dürften, das aber verfassungsrechtlich so – wie ausgeführt – schwerlich begründbar ist. Zumindest vorzugswürdig erscheint daher nach der hier vertretenen Auffassung, Art um Umfang wie auch Dauer der Verwirkungserklärung dem BVerfG zu überlassen, soweit es denn jemals zu einer solchen Entscheidung käme.

## § 2 Regelungsbereich und Begriffsbestimmungen

Auch wenn keine Eingriffsbefugnisse vermittelnd, ist die Regelung in **§ 2 I Nr. 1** nicht unproblematisch, soweit die Ausgestaltung der **Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen** geregelt werden soll, da **Art. 8 II GG keinen Gesetzesvorbehalt** für diese Versammlungen kennt und deren Beschränkung allenfalls und in sehr engem Rahmen zur Absicherung verfassungsimmanenter Schranken legitimiert sein kann (hierzu unten bei § 22). Unbedenklich ist dies nur mit Blick auf eine Konkretisierung der Schranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit aus Art. 8 I GG. Diesem Ansatz immanent ist indes die Gefahr einer Unterlaufung der im GG selbst normierten Schrankenvorbehalte. Daher können solche Beschränkungen allenfalls im Rahmen einer restriktiven Anwendung mit Art. 8 vereinbar sein.<sup>14</sup>

Mit der derzeit herrschenden Meinung noch konform ist die Maßgabe einer **körperlichen Zusammenkunft von Menschen** als Merkmal der Versammlung in § 2 III. Dennoch wird diese Beschränkung in der Literatur **zunehmend hinterfragt**<sup>15</sup> und der UN-Sonderberichterstatter für Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit wie auch Teile der Völkerrechtslehre sehen Zusammenkünfte im **Internet** und andere **virtuelle Versammlungen** als von der Garantie der Versammlungsfreiheit geschützt<sup>16</sup> an. Während die Gesetzesbegründung sich ausführlich mit den vermeintlichen Gefahren einer Wiederholung von „Weimarer-Verhältnissen“ befasst, wird diese Diskussion (S. 49) nicht einmal erwähnt, sondern eine Anwendbarkeit ohne jede Begründung verneint. Dies **greift im legislativen Prozess zu kurz**.

<sup>13</sup> Ebd. Rn. 92; so auch *Wapler* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 1 VersG Rn. 91.

<sup>14</sup> Ausführlich *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 375 f. und 449 ff.

<sup>15</sup> *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 82 mit vielen weiteren Nachweisen; s.a. *Eickenjäger/Fischer-Lescano*, ebd., Transnationalisierung Rn. 33 ff. mwN.

<sup>16</sup> Vgl. ebd. Fn. 223.



### § 3 Zusammenarbeit

Der **Regelungsgehalt des § 3 I** ist unklar und die Begründung zu dieser Regelung verweist auf die „verwaltungspraktische Bewirtschaftung“, die Verfahrensgestaltungen notwendig mache, Absatz 1 aber gerade nicht liefert. Zudem ist die Regelung sprachlich nicht konsistent „oder von Dritten auf die Versammlung oder ihre Teilnehmer ausgehende Gefahren“ (?).

Die Begründung verweist auch hier sogleich wieder auf die nicht freiheitsorientierte Zielrichtung, sondern die **Gefahrenabwehr**<sup>17</sup>, die auch weiterhin einen Schutz der „**öffentlichen Ordnung**“ erforderlich mache (S. 49); zitiert wird auch hier allein eine Literaturquelle, die eine solche Sichtweise unterstützt, während die sonst verbreitet kritische Position zu diesem Schutzgut unerwähnt bleibt.<sup>18</sup> Eine solchermaßen selektive Auswahl von Literaturquellen prägt die gesamte Begründung.

Unklar ist im Kontext der Begründung zu § 3 II der Verweis auf mögliche **Legitimationspflichten** der Polizei im Kontext von Versammlungen (S. 50). Aus dem PolG NRW wurde die **Kennzeichnung von Polizeivollzugsbediensteten** durch Namensschild oder Kennnummer entgegen dem allgemeinen Trend und auch deren obergerichtliche Bestätigung, diese gesetzlich vorzuschreiben (zuletzt § 5a ASOG Berlin) wieder **gestrichen**. Dies läuft den Grundsätzen der Transparenz staatlichen Handelns wie auch **Art. 19 IV GG und der Europäischen Menschenrechtskonvention zuwider**.<sup>19</sup>

Soweit in diesem Kontext der Verzicht auf eine dem § 12 VersG Bund entsprechende Regelung begründet werden soll, verkennt die Gesetzesbegründung (S. 50) offenkundig, dass aus § 12 – oder gar ohne Rechtsgrundlage – ein **allgemeines Anwesenheitsrecht der Polizei in Versammlungen** als polizeistaatlich begründetes Element<sup>20</sup> nicht begründet werden kann<sup>21</sup>, nicht zuletzt mit Blick auf die **potentiell abschreckende Wirkung**.<sup>22</sup> Anders als in der Gesetzesbegründung ausgeführt, genügt auch die Uniformierung nicht zu Legitimation<sup>23</sup>, insbesondere nicht bei in ziviler Kleidung eingesetzten Polizeikräften<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Zu dieser Perspektive kritisch *Koll*, *Liberales Versammlungsrecht*, 2015, 324 f.

<sup>18</sup> Statt vieler *Koll*, *Liberales Versammlungsrecht*, 2015, 148 ff.; BVerfGE 111, 147/155 ff.; s.a.

Begründung Musterentwurf eines einheitlichen Versammlungsgesetzes, *Enders et al* (Hg.), § 18, I.

<sup>19</sup> BVerwG, 26.09.2019, NVwZ 2020, 247; LSA VerfGH, 07.05.2019, NVwZ 2019, 1198; s.a. EGMR 09.11.2017, NJW 2018, 3763, wo das Fehlen einer nachvollziehbaren Kennzeichnung als Verstoß gegen die EMRK bestätigt wird.

<sup>20</sup> *Enders* in: Dürig-Friedl/*Enders*, *Versammlungsrecht*, § 12 VersG Rn. 2.

<sup>21</sup> So schon BayVGh, 15.07.2008, DÖV 2008, 1006; ausführlich *Lembke* in: *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 12 Rn. 5 ff.

<sup>22</sup> Vgl. *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/*Kniesel*, *Versammlungsgesetze*, 17. Aufl., § 12 Rn. 6.

<sup>23</sup> *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/*Kniesel*, *Versammlungsgesetze*, 17. Aufl., § 12 Rn. 11.

<sup>24</sup> *Lembke* in: *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 12 Rn. 30 f.



Der Verzicht auf eine dem § 12 Vers Bund entsprechende Regelung kann also im Ergebnis (und anders als in der Gesetzesbegründung unterstellt) nur bedeuten, dass es **in NRW ein Anwesenheitsrecht von Polizeivollzugsbediensteten in Versammlungen unter freiem Himmel nicht geben kann**, weil einerseits schon § 12 VersG Bund dieses nach heutigem Verständnis nicht vermittelt<sup>25</sup> und andererseits ein solches eine hinreichend bestimmte und dem modernen Verständnis des Art. 8 GG entsprechende **normenklare Regelung** voraussetzte, soweit überhaupt mit Art. 8 GG kompatibel. Hier irrt die Gesetzesbegründung (S. 50) offenkundig, die vorträgt, in „der Anwesenheit der Polizeibeamten bei Versammlungen unter freiem Himmel ist im Ergebnis daher kein darüber hinaus gehender **Grundrechtseingriff** erkennbar, der eine spezielle **Rechtsgrundlage** (...) erfordern würde, (...)“. Dass ein jederzeitiges Anwesenheitsrecht entgegen der hier zitierten Rechtsprechung und Literatur in der Gesetzesbegründung implizit bejaht wird, ergibt sich eindeutig aus dem Folgesatz, der hierfür in geschlossenen Räumen eine eigenständige Befugnisnorm für notwendig erachtet.

Entgegen der Gesetzesbegründung zu **§ 3 III** (S. 50 unten: „die Veranstalter die Pflicht trifft, mit den Versammlungsbehörden zusammenzuarbeiten“) und der herrschenden Auffassung in der Literatur, kann **aus Art. 8 GG** im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG eine **Kooperationspflicht**<sup>26</sup> des **Veranstalters** einer Versammlung zur Zusammenarbeit mit der Versammlungsbehörde gerade **nicht begründet** werden; allenfalls muss dieser eine „Verschiebung“ der Eingriffsschwelle für versammlungsbehördliche oder polizeiliche Maßnahmen und ggf. des Prozessrisikos hinnehmen.<sup>27</sup>

Die Sanktionierung eines Wunsches nach Ausübung eines **Staatsfreiheit** gerade gewährleistenden Grundrechts ohne Beteiligung des Staates, negiert das Grundrecht aus Art. 8 GG selbst.<sup>28</sup> Es ist daher erstaunlich, wie in der Gesetzesbegründung ohne Auseinandersetzung mit der ganz herrschenden Meinung in der Literatur schlichtweg das Gegenteil behauptet wird, auch wenn dies dann im Weiteren (S. 51) inhaltlich „abgemildert“ wird.

Die vermeintliche Kooperationspflicht wird auch damit begründet, dass diese notwendig sei, „auch mit Blick auf die Akzeptanz von Versammlungen bei denjenigen Bürgern und Einwohnern, die Versammlungen generell oder solchen mit bestimmten Aussagen

---

<sup>25</sup> S.o. Fn 21.

<sup>26</sup> Vgl. nur BVerfG NVwZ 2007, 574/575: „Der Grundsatz vertrauensvoller Kooperation ist nicht als Rechtspflicht zur Kooperation ausgestaltet (vgl. BVerfGE 69, 315 <354 ff.>).“

<sup>27</sup> Vgl. nur *Dürig-Friedl* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 14 VersG Rn. 32, 34; ebenso *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 14 Rn. 113 f.; *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 12 Rn. 5 ff.; *Koll*, Liberales Versammlungsrecht, 2015, 324 f.; Musterentwurf eines einheitlichen Versammlungsgesetzes, Enders et al (Hg.), § 3 II.

<sup>28</sup> So pointiert *Koll*, Liberales Versammlungsrecht, 2015, 309.



oder Forderungen bzw. der Einschränkung der Fortbewegungsfreiheit Dritter eher kritisch oder ablehnend gegenüberstehen“. Damit wird argumentativ die *Reul'sche* Position aufgegriffen und das durch Art. 8 GG geschützte **Grundrecht auf Staatsfreiheit, Dissens und abweichende Meinung** und die mit Versammlungen zwangsläufig einhergehenden Beschränkungen der Grundrechte Dritter, mithin die „doch recht einseitig anmutende staatspraktische Bevorzugung in der Folge des sog. Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes“ in anderem Zusammenhang „einmal **auf den Prüfstand gestellt**“<sup>29</sup>. Hier wie an anderer Stelle durchzieht diesen Gesetzentwurf ein rein durch gefahrenabwehrzentrierte Denksätze<sup>30</sup> aufgeladenes Staatsverständnis, das offenbar durch das Trauma „Garzweiler“ bedingt ist (siehe Begründung S. 51 unten).

Die Regelung geht auch deutlich über das hinaus, was etwa der Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes in § 3 regelt. Unklar bleibt in diesem Kontext, was eigentlich genau **der Regelungsgehalt des § 3 III 1** sein soll, wenn Veranstalter „**aufgerufen**“ sind, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren. Ist ein Verstoß gegen diesen „Aufruf“ justiziabel? Wenn sodann in **§ 3 III 2** darauf hingewiesen wird, dass eine Rechtspflicht zur „Mitwirkung“ nicht bestehe, wird sogleich in **§ 3 III 3** die „Drohung“ in den Raum gestellt, dass die zuständige Behörde die **Mitwirkung** bei Maßnahmen nach § 13 **berücksichtigen „soll“**, was den **Ermessensspielraum** deutlich gegenüber einer „kann“-Regelung **einschränkt** und gleichsam eine Pflicht zum Handeln durch Beschränkungen, Auflösung oder Verbot nach § 13. Soll-Regelungen eröffnen im Verwaltungsrecht anders als Kann-Regelungen kein nur durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränktes Ermessen, sondern geben der Behörde ein Verhalten vor, von dem nur im untypischen Fall noch abgewichen werden kann<sup>31</sup>, womit – entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung (S. 51) und wie auf S. 50 unten bereits eingeführt – die **Kooperation des Veranstalters faktisch zur Pflicht** wird, will er sich nicht von Anfang an beschränkenden Maßnahmen nach § 13 ausgesetzt sehen.

Auch **§ 3 IV** unterstreicht erneut die **einseitige Ausrichtung** des Gesetzentwurfs auf die **Gefahrenabwehr** und nicht die Ermöglichung und Unterstützung der Ausübung eines Freiheitsrechts, was die Gesetzesbegründung (S. 52 oben) nachhaltig unterstreicht.

Während § 3 I den Schutz der Versammlung als Aufgabe der zuständigen Behörden bezeichnet, zielen die Regelungen zur Zusammenarbeit im Weiteren allein auf das Erkennen und die Abwehr vermeintlicher Gefahren aus der Versammlung, ganz in der

---

<sup>29</sup> S.o. Text zu Fn. 10.

<sup>30</sup> Vgl. *Breitbach/Deiseroth* in: *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., S. 77 f.; so auch in der Tradition von *Le Bons* „Psychologie der Massen“, die Kommentierung von *Depenheuer* in: *Maunz-Dürig*, Stand 10/2020, Art. 8 Rn. 3 GG: „In der Massenversammlung bricht sich die Gewalt des Körpers gegen die Rationalität des Geistes Bahn.“ (sic !)

<sup>31</sup> Vgl. nur *Detterbeck*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 9. Aufl., Rn. 320 f.



Tradition des VersG des Bundes von 1953 und der *Le Bon'schen* Sicht der Psychologie der Massen.<sup>32</sup>

## § 4 Veranstaltung einer Versammlung

„Ein Problem der versammlungsbehördlichen Praxis stellen die sog. veranstalterlosen Versammlungen dar (...)“ (Gesetzesbegründung S. 52). **Non-hierarchische Veranstaltungen** sind aus dieser Sicht ein **Rechtsproblem**<sup>33</sup> und ein „**verwaltungspraktisch unerwünschter Ausnahmefall**“ (Gesetzesbegründung S. 53). Auch hier wird allein **gefahrenabwehrrechtlich** argumentiert, obgleich Art. 8 GG und folgerichtig auch § 1 I ein **Freiheitsrecht** garantieren, nicht aber eine bestimmte Art von Versammlungsorganisation voraussetzen. Dies belegt auch die Rechtsprechung zu Spontanversammlungen.<sup>34</sup> Dennoch wird in der Gesetzesbegründung eine „**Kapitulation**“ vor dem „**subjektiven Belieben von Demonstranten**“ abgelehnt, weil an die Person des Veranstalters zahlreiche zentrale Rechtspflichten anknüpfen (Seite 53), die gerade mit Blick hierauf eine Abschreckungswirkung entfalten, als Veranstalter einer Versammlung nach außen zu treten. Dies gilt auch und gerade mit Blick auf die unlimitierte Verweisung auf § 10 in § 27 I.<sup>35</sup>

## § 5 Versammlungsleitung

Art. 8 GG sieht eine Pflicht zur Bestimmung oder zum Vorhandensein einer Versammlungsleitung im Sinne eines hierarchischen Konzepts nicht vor<sup>36</sup>, steht aber einer Sanktionierung der faktischen Versammlungsleitung (soweit tatsächlich vorhanden<sup>37</sup>) nach Ansicht des BVerfG nicht entgegen.<sup>38</sup>

Versammlungen unterliegen unabhängig davon, ob Sie einen Veranstalter oder Leiter haben, dem **Schutz des Art. 8 GG**, der anders bspw. Spontanversammlungen oder auch neue Formen der Versammlung wie Flashmobs<sup>39</sup>, nicht schützen könnte.<sup>40</sup> Dies anerkennen bspw. auch § 6 Abs. 3 VersFG Berlin oder § 5 VersFG SH.<sup>41</sup>

<sup>32</sup> S.o. Fn. 30.

<sup>33</sup> Koll, *Liberales Versammlungsrecht*, 2015, 296 ff.

<sup>34</sup> Vgl. nur BVerfGE 69, 315.

<sup>35</sup> Anders bzw. § 27 I Nr. 1 VersFG Berlin, der nur das Unterlassen einer erforderlichen Anzeige sanktioniert und dies nur im Rahmen einer Ordnungswidrigkeit; so auch § 24 I Nr. 1 VersFG SH.

<sup>36</sup> Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, *Versammlungsgesetze*, 17. Aufl., Teil I Rn. 86.

<sup>37</sup> Zu den Anforderungen BVerfG 9.7.2019 – 1 BvR 1257/19, Rn. 18.

<sup>38</sup> BVerfG 9.7.2019 – 1 BvR 1257/19, Rn. 17; ablehnend *Dürig-Friedl* in: Dürig-Friedl/Enders, *Versammlungsrecht*, § 26 VersG Rn. 2.

<sup>39</sup> BVerfG 18.7.2015 - 1 BvQ 25/15.

<sup>40</sup> Vgl. *Deiseroth/Kutscha* in: *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 77; BVerfGE 69, 315

<sup>41</sup> Zu den danach zulässigen „leitungslosen“ Versammlungen vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, *VersFG SH*, § 5 Rn. 10, die – obgleich allesamt hochrangige Polizeivollzugsbeamte – dies offenbar anders als die Gesetzesbegründung nicht als faktisches Problem sehen.



Anknüpfend an die Einordnung der **nicht hierarchischen Versammlung** als **verwaltungspraktisch unerwünschten Ausnahmefall** (s.o. zu § 4), weicht hingegen der Gesetzentwurf auch hier vom „Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes“ ab, der in Anerkennung neuer Formen der Versammlung in § 5 III die **Möglichkeit einer Wahl** einer Versammlungsleitung bei veranstalterlosen Versammlungen vorsieht, **nicht aber** die hier in § 5 III 2 vorgeschlagene **Pflicht**.

Die **Pflicht zur Versammlungsleitung in § 5 III** impliziert, dass die Versammlungsbehörden im Ergebnis eine Person zum **(faktischen) Leiter** auch gegen deren/dessen Willen machen können, was für diese\*n strafrechtliche Konsequenzen nach § 27 haben kann. Dies mündet letztendlich in einer **abschreckenden Wirkung** mit Blick auf Spontanversammlungen und andere nicht hierarchische Versammlungstypen.

Dabei mag zwar eine verlässliche und stabile Kommunikation der Versammlungsbehörde oder Polizei mit einer faktischen Versammlungsleitung durchaus wünschenswert sein; ist eine solche nicht vorhanden ergeben sich aber hieraus keinerlei Nachteile aus Sicht des rechtlich ausgeprägten „verwaltungspraktischen“ Handelns, weil so ggf. alle Teilnehmer\*innen ggf. zu **Adressaten** der zuständigen Behörde werden und qua **Allgemeinverfügung** adressiert werden können.<sup>42</sup>

## § 6 Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung

Anknüpfend an die engen Vorgaben zur Versammlungsleitung werden auch deren Pflichten ausgestaltet. Die Gesetzesbegründung (S. 55) hebt hervor, die Versammlungsleitung müsse insbesondere für den **ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung** im Rahmen der Kautelen ihrer Anmeldung und nach allen gesetzlichen Vorgaben und dafür, dass von dieser keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgingen, sorgen. Hinzu komme die besondere einfachgesetzliche Pflicht zur **Hinwirkung auf die Friedlichkeit der Versammlung**. Dabei wird erneut ausdrücklich auf den Widerstand gegen die Energiepolitik und den Braunkohleabbau verwiesen, welche nach dem Gesetzgebungsverfahren zur Novelle des PolG NRW nunmehr offenbar auch hier ein treibender Faktor für die Verschärfung von Rechtsnormen zu Lasten der Freiheitsrechte ist.

Die **Versammlungsleitung** wird so auf eine Rolle als **quasi-polizeilicher Verantwortlicher** oder gleichsam **Beliehene** gebracht, vergleichbar der Rechtslage im 19. Jahrhundert; für das VersG des Bundes von 1953 wurde diese vom Bundesrat und der Bundesregierung vorgeschlagene Konzeption hingegen ausdrücklich abgelehnt.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 5 Rn. 10.

<sup>43</sup> Aus dem Ablehnend *Breitbach* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 8 Rn. 14.



Dieser Ansatz soll hier nun offenbar reanimiert werden, obgleich der/die Leiter\*in kein Beliehene\*r<sup>44</sup> oder gar **Hilfspolizist** ist und nach diesseitiger Auffassung allein für die „innere Ordnung“ der Versammlung Verantwortung tragen kann.<sup>45</sup> Die **Verkehrung einer Grundrechtsposition in eine Pflichtenstellung** widerspricht der Freiheitsgarantie des Art. 8 GG.<sup>46</sup>

Als Problem kommt hinzu, dass der Versammlungsleitung entgegen dem Titel des § 6 **keine „Befugnisse“** zukommen, sofern es sich nicht ohnehin um eine nicht hierarchisch organisierte Versammlung handelt. Zwar kann die Versammlungsleitung – ggf. auch über ihre Ordner – versuchen, auf Versammlungsteilnehmer\*innen verbal einzuwirken, „Befugnisse“ oder gar Zwangsmaßnahmen stehen ihr aber – anders als den Versammlungsbehörden und der Polizei – gerade nicht zu. Um eine Fortsetzung der Versammlung im Falle von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu ermöglichen, bleiben der Versammlungsleitung außer Ordnungsrufen und ggf. der Ausschließung von Störern indes kaum valide Mittel.<sup>47</sup>

Die Regelung in **§ 6 IV** hingegen ist zu **begrüßen**. Allerdings wären Versammlungen nach § 21 hier auszunehmen, weil diese nicht auf öffentlichem Grund stattfinden.<sup>48</sup>

## § 7 Störungsverbot

Das Störungsverbot geht inhaltlich deutlich über § 2 II VersG Bund oder § 7 VersFG SH hinaus, was auch in der Gesetzesbegründung (S. 58 unten) deutlich hervorgehoben wird. Nicht nur **Verhinderung** einer Versammlung soll erfasst sein, sondern bereits deren **Behinderung** im Rahmen eines kommunikativen Prozesses und gegenläufiger Proteste, wie auch so genannte **Blockadetrainings**.

Diesem Ansatz kann so nicht zugestimmt werden, weil hierdurch auch der friedliche **Gegenprotest** unter das Damoklesschwert gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen und der **Strafverfolgung** oder Sanktionierung als **Ordnungswidrigkeit** nach §§ 27 IV und 28 I Nr. 3 gestellt wird, worauf die Gesetzesbegründung (S 59 oben) hinzuweisen nicht vergisst.

---

<sup>44</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 5 Rn. 4.

<sup>45</sup> Hierzu Enders in: Dürig-Friedel/Enders, Versammlungsrecht, § 8 Rn. 2.

<sup>46</sup> Ablehnend Breitbach in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 8 Rn. 15; aA Enders in: Dürig-Friedel/Enders, Versammlungsrecht, § 8 Rn. 4.

<sup>47</sup> Enders in: Dürig-Friedel/Enders, Versammlungsrecht, § 8 Rn. 4, der es offenbar für möglich hält, bspw. einen Verstoß gegen das Waffenverbot mit Mitteln der Versammlungsleitung zu beenden; dies erscheint wenig realistisch.

<sup>48</sup> Vgl. Breitbach in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 18 Rn. 31.



Demgegenüber zielt z.B. **§ 7 VersFG SH** mit Blick auf Art. 8 und die Äußerung abweichender Meinungen auch in der Versammlung<sup>49</sup> oder durch eine (spontane) Gegenversammlung<sup>50</sup>, die auch keine Ausschlussgründe nach § 6 sind, gerade nur auf **erhebliche Störungen**.<sup>51</sup> Unzulässig sind danach Verhinderungsstörungen, wie dies auch §§ 2 II und 21 VersG Bund und klarstellen<sup>52</sup>, zumindest aber erhebliche oder grobe bzw. gröbliche Störungen, was im Ergebnis aber keinen Unterschied macht.<sup>53</sup> **Nur** das Ziel der **Verhinderung oder Vereitelung** ist von beiden Normen erfasst, **nicht aber die „einfache“ Störung**, wie dies fortan in NRW der Fall sein soll.

Diese Intention ist auch aus der **Gesetzesbegründung** (S. 58 unten) erkennbar: „Die (**zielgerichtete**) **Störung** einer Versammlung kann **nie rechtmäßig** sein.“ Eine Differenzierung ist hier nicht erkennbar und die **Kundgabe abweichender Meinungen** im Rahmen der Meinungsfreiheit und als kommunikativer Akt innerhalb der Versammlung<sup>54</sup> wie auch und insbesondere im Rahmen von **Gegendemonstrationen** können von diesem Verdikt betroffen sein, wenn nicht der Normtext selbst hier klare Grenzen aufzeigt; wobei legislative Kunst auch darin bestehen dürfte, Normtext und Begründung zur Übereinstimmung zu bringen.

Gerade mit Blick auf Gegendemonstrationen dürfte dabei zu beachten sein, dass das finale Ziel der Vereitelung einer anderen Demonstration nicht vom Grundrecht aus Art. 8 GG gedeckt ist, wohl aber die **Austragung unterschiedlicher Sichtweisen innerhalb der Gesellschaft<sup>55</sup> in Sicht- und Hörweite auf der Straße** durch – auch große und lautstarke – Gegendemonstrationen. Hier geht **§ 3 III VersFG Berlin** versammlungsfreundlich deutlich weiter, um solche politischen Konflikte eben auch in das Forum der Öffentlichkeit zu bringen:

*„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.“*

<sup>49</sup> Vgl. Rothfuß in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 11 Rn. 11.

<sup>50</sup> Vgl. Breitbach in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 8 Rn. 18.

<sup>51</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 7 Rn. 11 ff., die zutreffend zwischen zulässigen *Durchführungsstörungen* und verbotenen *Verhinderungsstörungen* unterscheiden.

<sup>52</sup> So im Ergebnis auch Breitbach/Rothfuß in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 2 Rn. 33.

<sup>53</sup> Vgl. Brinsa in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 21 Rn. 18.

<sup>54</sup> Vgl. Rothfuß in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 11 Rn. 11.

<sup>55</sup> Vgl. Koll, Liberales Versammlungsrecht, 2015, 403 f.



Dabei stellt auch die zeitweise **Blockade** einen **demonstrativen Akt der Meinungskundgabe** dar<sup>56</sup>:

*Auch „Sitzblockaden fallen nicht schon deshalb aus dem Geltungsbereich dieses Grundrechts heraus, weil ihnen eine mit dem Mittel der Gewalt begangene Nötigung zur Last gelegt wird. Zwar gewährleistet Art. 8 GG nur das Recht, sich ‚friedlich‘ zu versammeln. Der verfassungsrechtliche Begriff der Unfriedlichkeit kann aber nicht mit dem von der Rechtsprechung entwickelten weiten Gewaltbegriff des Strafrechts gleichgesetzt werden.“<sup>57</sup>*

Die **Versammlungsfreiheit** begründet daher die **Privilegierung der störenden Wirkung** von Versammlungen mit Blick auf deren **kommunikativen Gehalt**. Nicht die Verhinderung ist geschützt, wohl aber die vorübergehende Beeinträchtigung einer Versammlung durch den Gegenprotest als kommunikativem Akt der Meinungskundgabe im Wege der Versammlung.<sup>58</sup>

*„Art. 8 GG schützt die Freiheit kollektiver Meinungskundgabe bis (...) zur Grenze der Unfriedlichkeit. Die Unfriedlichkeit wird in der Verfassung auf einer gleichen Stufe wie das Mitführen von Waffen behandelt. Unfriedlich ist eine Versammlung daher erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, nicht schon, wenn es zu **Behinderungen Dritter** kommt, **seien diese auch gewollt** und nicht nur in Kauf genommen.“<sup>59</sup>*

*Mit der Ausübung des Versammlungsrechts sind häufig unvermeidbar gewisse nötigende Wirkungen in Gestalt von Behinderungen Dritter verbunden (...). Derartige Behinderungen Dritter und Zwangswirkungen sind durch Art. 8 GG gerechtfertigt, soweit sie als sozial-adäquate Nebenfolgen mit rechtmäßigen Demonstrationen verbunden sind.“<sup>60</sup>*

Verboten ist – allein – die Verhinderung einer anderen Versammlung, nicht aber die Durchführungsstörung.<sup>61</sup> Dies scheint der Gesetzgeber zu verkennen und das **explizite Verbot der Behinderung** ist nach diesseitiger Auffassung **mit einem freiheitsrechtlichen Verständnis des Art. 8 GG nicht kompatibel**.

<sup>56</sup> Koll, Liberales Versammlungsrecht, 2015, 355 ff. unter Verweis auf Enders und Rusteberg; s.a. BVerfG, 07.03.2011, EuGRZ 2011, 405.

<sup>57</sup> BVerfGE 206, 248 f.; insoweit nicht revidiert durch BVerfGE 104, 92, 106.

<sup>58</sup> Koll, Liberales Versammlungsrecht, 2015, 357.

<sup>59</sup> BVerfGE 104, 92, 106.

<sup>60</sup> BVerfGE 104, 92, 108.

<sup>61</sup> Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 2 Rn. 17



Nun könnte dieser Sicht entgegnet werden, § 7 II regele ja, welche Formen der Störung verboten seien. Dann ist aber schon aus systematischen Gründen unklar, wozu es noch eines deutlich breiteren Ansatzes in § 7 I bedarf. § 7 II stellt eine „insbesondere“-Regelung dar und die Gesetzesbegründung (S. 59) stellt ausdrücklich klar, dass auch andere als die dort beschriebenen Verhaltensweisen unter das Verbot aus § 7 I fallen sollen und die Aufzählung in Absatz 1 nicht abschließend sei. Damit geht die Zielrichtung des § 7 I genau in die Richtung, die oben als verfassungsrechtlich problematisch beschrieben wurde und **§ 7 I** wird in der **versammlungsbehördlichen und polizeilichen Praxis** der **Ansatzpunkt** sein, auch **Gegenprotest** im Rahmen der kommunikativen Auseinandersetzung „auf der Straße“ **unterbinden** zu können.

Bemerkenswert ist auch, dass entgegen der Rechtsauffassung des **OVG NRW**<sup>62</sup> „**Probeblockaden**“ verboten werden sollen, weil dessen Rechtsauffassung nicht zutreffend sei, zutreffend sei vielmehr die Rechtsauffassung des OVG Niedersachsen. Hier soll offenbar seitens der Legislative eine **unliebsame Entscheidung der im Land zuständigen Judikative** „korrigiert“ werden.

Im Ergebnis kann also das Verhindern oder Vereiteln einer Versammlung hier verboten werden, nicht aber der Gegenprotest und daraus resultierende Behinderungen, wie dies § 7 I aber erlaubt. Zu Probeblockaden gibt es durchaus unterschiedliche Rechtsauffassungen, die des OVG NRW steht dem Gesetzgebungsvorhaben indes entgegen. § 7 II Nr. 3 ist nicht zu beanstanden.

## § 9 Anwendbarkeit des Polizeirechts

**§ 9 I** soll laut Gesetzesbegründung (S. 61 unten) unter Verweis auf eine eher vereinzelt gebliebene Auffassung des BVerwG zur Polizeifestigkeit<sup>63</sup> – besser: **Polizeirechtsfestigkeit – der Versammlung** den Zugriff auf Verhalten und Tätigkeiten im Schutzbereich des Art. 8 GG auf Grundlage des PolG NRW eröffnen.

Dies mag kompetenzrechtlich mit der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder und die Zitierung des Art. 8 GG im PolG NRW zulässig sein, ist aber **problematisch**, weil so die handelnden **Polizeivollzugsbediensteten** sich unter Umständen veranlasst sehen werden, **neben dem Versammlungsgesetz gleichzeitig auch das Polizeigesetz anwenden** zu wollen. Fraglich wird damit für alle Beamte\*innen in jedem Einzelfall sein<sup>64</sup>, wann der Vorrang des jeweiligen Versammlungsgesetzes als Spezialgesetz gegenüber dem Polizeigesetz<sup>65</sup> endet oder ob nicht – wie

<sup>62</sup> OVG Münster 18.09.2012 - 5 A 1701/11.

<sup>63</sup> Zum Begriff und zur Diskussion ausführlich: *Wittmann* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 VersG Rn. 15 ff.

<sup>64</sup> *Wittmann* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 VersG Rn. 25.

<sup>65</sup> *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., Teil I, Rn. 395.



andere und das BVerfG<sup>66</sup> zu Recht vertreten – zur **Abwehr versammlungsspezifischer<sup>67</sup> Gefahren ein Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht unter Art. 8 GG unzulässig** ist.<sup>68</sup>

In einer Entscheidung von 2004 vertritt auch das **BVerfG** eine dezidiert andere Position als das BVerwG:

*Art. 8 GG erlaubt Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel nur nach Maßgabe des Absatzes 2. Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen Versammlungen richten sich dementsprechend nach dem Versammlungsgesetz (vgl. BVerwG, NVwZ 1988, S. 250; OVG Bremen, StV 1987, S. 115). Seine im Vergleich zum allgemeinen Polizeirecht besonderen Voraussetzungen für beschränkende Maßnahmen sind Ausprägungen des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Dementsprechend geht das Versammlungsgesetz als Spezialgesetz dem allgemeinen Polizeirecht vor (vgl. BVerwGE 82, 34 <38>; VGH Mannheim, DVBl 1998, S. 837 <839>). Ein auf allgemeines Polizeirecht - hier Art. 16 PAG - gegründeter Platzverweis scheidet deshalb aus, solange sich eine Person in einer Versammlung befindet und sich auf die Versammlungsfreiheit berufen kann (...).*<sup>69</sup>

Eine **Öffnung der Versammlung** für die allgemeinen **polizeirechtlichen Befugnisse** neben dem Versammlungsgesetz ist indes nicht nur für die handelnden Polizeivollzugsbediensteten eine weit offene Tür möglicherweise unzulässiger Rechtsanwendung, sondern wirkt sich aus **abschreckend** auf die Versammlungsteilnehmer\*innen aus, weil diese nunmehr im gefahrenabwehrrechtlichen Bereich **unmittelbar** polizeiliche **Zwanganwendungen auf Grundlage des Polizei- und Zwangsrechtes** befürchten müssen, ohne vorher durch versammlungsrechtlich basierte Verwaltungsakte aus dem Schutzbereich des Versammlungsgesetzes ausgeschlossen worden zu sein.<sup>70</sup>

Zudem ist die in § 9 I 1 angelegte legislative Absicherung so genannten **Minusmaßnahmen rechtlich bedenklich**, weil so das gesetzgeberische Konzept der versammlungsrechtlichen Selbstverantwortung und damit dem Regelungskonzept des Versammlungsgesetzes zuwiderläuft.<sup>71</sup>

Letztendlich besteht für diese verfassungs- und versammlungsrechtlich problematische Konstruktion auch **keinerlei Bedürfnis**, weil der **Gesetzgeber** nicht gehindert,

---

<sup>66</sup> Dazu sogleich bei Fn. 69

<sup>67</sup> Zur Abwehr anderer Gefahren im Versammlungskontext: *Dürig-Friedl* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 15 VersG Rn. 10.

<sup>68</sup> *Dürig-Friedl* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, Einl. Rn. 45 und § 15 VersG Rn. 6.

<sup>69</sup> BVerfG 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 Rn. 18.

<sup>70</sup> *Wittmann* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 VersG Rn. 27.

<sup>71</sup> *Wittmann* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 VersG Rn. 42.



sondern geradezu dazu aufgerufen und gut beraten ist, **alle versammlungstypischen Gefahren und Abwehrmaßnahmen in einem Gesetz**, hier dem neu zu schaffenden Versammlungsgesetz zu verankern. Er vermeidet damit auch erhebliche Unsicherheiten und mögliche Fehlerquellen bei der Rechtsanwendung durch die Versammlungsbehörden und die Polizei.

§ 9 IV rundet entgegen der Gesetzesbegründung (S. 62) nicht den **Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes** „legislativ-deklaratorisch ab und trägt damit zur Rechtssicherheit in der Verwaltungspraxis“ bei, sondern erlangt faktisch schnell die Wirkung, den **Grundrechtsschutz aus Art. 8 GG zu reduzieren**. Abgeschnitten wird damit *in praxi* vermutlich der Ansatz einer grundrechtlichen „**(Nach)Wirkung**“<sup>72</sup> oder grundrechtlichen Privilegierung in der Nachphase einer Versammlung und das Recht auf „geordneten Abzug.“<sup>73</sup>

Ein solches **Recht auf geordneten Abzug** wird zwar auf Art. 8 GG unmittelbar gestützt und soll sich in der Zeitdauer u.a. auf die Größe der Versammlung sowie die örtlichen Verhältnisse beziehen; gefordert wird dabei auf jeden Fall ein „großzügiger, grundrechtsfreundlicher“ Maßstab.<sup>74</sup> Wenn aber die Gesetzesbegründung nicht auf diesen grundrechtlichen Schutz aus Art. 8 GG, sondern die **Rechtssicherheit in der Verwaltungspraxis** verweist, dürfte damit intendiert sein, auf eine **schnelle Anwendbarkeit des Polizeigesetzes** hinzuwirken.

## § 10 Anzeige

Anders als in der Gesetzesbegründung (S. 62) vorgetragen, ist die **Anmeldepflicht** – und um nichts Anderes handelt es sich hier – mit Blick auf den eindeutigen Wortlaut nicht selbstverständlich, sondern allenfalls im Lichte einer **verfassungskonformen Auslegung noch verhältnismäßig**:

*„Der Bundesgerichtshof (vgl. BGHSt 23, 46 [58 f.]) und ebenso die ganz herrschende Lehre halten die Regelung für verfassungsgemäß. Dem ist zuzustimmen, wenn dabei berücksichtigt wird, daß die Anmeldepflicht nicht ausnahmslos eingreift und daß ihre Verletzung nicht schon schematisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Veranstaltung berechtigt.“<sup>75</sup>*

<sup>72</sup> *Kniesel/Poscher* in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., K 88, sehen hierin keine Nachwirkung, sondern einfach „die Wirkung von Art. 8 GG.“

<sup>73</sup> Vgl. *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., Teil I, Rn. 197 ff. mit vielen weiteren Nachweisen; ebenso Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl., S. 101 und 457 mwN.

<sup>74</sup> *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 138.

<sup>75</sup> BVerfGE 69, 315/350



*Ihre<sup>76</sup> Anerkennung trotz Nichtbeachtung solcher Vorschriften läßt sich damit rechtfertigen, daß Art. 8 GG in seinem Absatz 1 grundsätzlich die Freiheit garantiert, sich "ohne Anmeldung oder Erlaubnis" zu versammeln, daß diese Freiheit zwar nach Absatz 2 für Versammlungen unter freiem Himmel auf gesetzlicher Grundlage beschränkbar ist, daß solche Beschränkungen aber die Gewährleistung des Absatz 1 nicht gänzlich für bestimmte Typen von Veranstaltungen außer Geltung setzen dürfen, daß vielmehr diese Gewährleistung unter den genannten Voraussetzungen von der Anmeldepflicht befreit.<sup>77</sup>*

Auch die in der Gesetzesbegründung in Bezug genommene Entscheidung BVerfGE 85, 69 zur Eilversammlung hebt gerade nicht die Verfassungsmäßigkeit der **Anmeldepflicht** aus § 14 VersG Bund hervor, sondern arbeitet heraus, dass diese „**verfassungskonform**“ **ausgelegt werden muss**, um mit dem Grundgesetz vereinbar zu sein.

Und anders als in der Gesetzesbegründung ausgeführt, fand sich die Anmeldefrist im Übrigen gerade nicht als solche in **Art. 123 WRV**, der eine Zulässigkeit anders als Art. 8 GG für einführbar durch **Reichsgesetz** erklärt. Der Verzicht einer solchen Regelung im Grundgesetz spricht gerade dafür, dass deren Einführung dort nicht vorgesehen war.<sup>78</sup>

Faktisch wurde in der „**Weimarer Republik**“ eine solche **Anmeldepflicht durch Parlamentsgesetz** aber über die gesamte Geltungsdauer der WRV nicht eingeführt, sondern erst 1931 durch eine auf Art 48 gestützte **Notverordnung Hindenburgs<sup>79</sup>**; die dann ihre Fortsetzung in der bekannten Verordnung des Reichspräsidenten zum „Schutz des deutschen Volkes“ vom 4.2.1933 ihre Fortsetzung fand. Hieraus einfach zu folgern, die Anmeldepflicht „fand sich im Übrigen bereits in Art. 123 Weimarer Reichsverfassung“, ist daher deutlich verkürzt.

Die Anmeldepflicht stellt einen **nicht unerheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit** dar, der verschärft wird durch die strafrechtliche Sanktionierung in § 27. Die Einführung einer generellen Anmeldungspflicht **kehrt** dabei das **verfassungsrechtliche Regel-Ausnahmeverhältnis von Freiheit und Eingriff einfachgesetzlich um** und sieht sich daher durchaus – und trotz der Judikatur des BVerfG – dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Gemeint ist die Spontanversammlung.

<sup>77</sup> Ebd. S. 350 f.

<sup>78</sup> *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 14 Rn. 17 f.

<sup>79</sup> *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 14 Rn. 3 f.

<sup>80</sup> *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 14 Rn. 18 mwN.; *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 14 Rn. 8.



Es ist daher bemerkenswert, wie die Gesetzesbegründung unter Neuinterpretation der Geschichts- und Rechtslage versucht zu insinuieren, dass es eine Anmeldepflicht unstreitig schon seit 100 Jahren in Deutschland gäbe und verfassungsrechtliche Zweifel hieran nicht beständen. Beides ist schlicht unzutreffend.

## § 12 Behördliche Ablehnungsrechte

Zur Begründung dieser im Bundesrecht nicht bekannten Maßnahme wird auf S. 38 ff. des Musterentwurfs des Arbeitskreises Versammlungsrecht verwiesen, der indes auf S. 38 f. bereits endet und es bleibt unklar, welche Teile der dortigen kurzen Ausführungen hier nun als Begründung gelten sollen. Zudem fehlt hier wie dort eine Auseinandersetzung mit den relevanten verfassungsrechtlichen Fragen mit Blick auf die Einführung einer Befugnis, die dem Versammlungsgesetz des Bundes und damit auch in NRW bisher unbekannt war.

Die Zulässigkeit einer **Ablehnung der Versammlungsleitung** ist umstritten<sup>81</sup> und begegnet **verfassungsrechtlichen Bedenken**, zu denen die Begründung wie auch die in Bezug genommene Quelle schweigen. Die Regelung stellt einen **schwerwiegenden Eingriff** in das aus **Art. 8 GG abzuleitende Selbstbestimmungsrecht** der Versammlung<sup>82</sup> dar, weil dieses selbstredend auch und gerade das Selbstbestimmungsrecht über die Leitung umfasst.<sup>83</sup> Begegnet so bereits die Pflicht zur Bestellung einer Versammlungsleitung erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, wird mit guten Gründen vertreten, dass deren **Ablehnung durch die Behörden verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen** ist, weil damit die **Staatsfreiheit der Versammlung** ausgehöhlt wird.<sup>84</sup>

Auch die **Pflicht zur namentlichen Benennung von Ordner\*innen** nach **§ 12 II 1** geht deutlich zu weit, weil dieser Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung allein an „**tatsächliche Anhaltspunkte**“ für eine mögliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit geknüpft ist. Dies führt faktisch zum Recht der zuständigen Behörde, jederzeit eine **Zuverlässigkeitskontrolle**<sup>85</sup> gegenüber allen Ordner\*innen durchzuführen, was zugleich einen massiven Eingriff in deren **Grundrecht aus Art. 8**

---

<sup>81</sup> *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 21 BayVersG Rn. 17.

<sup>82</sup> *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 Rn. 119 ff.

<sup>83</sup> *Gutmann* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 10 BayVersG Rn. 14.

<sup>84</sup> *Völzmann* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 10 NdsVersG Rn. 4, die indes sodann unter engen Voraussetzungen bei herausgehobenen Leitungspersonen mit Ordnungsfunktion eine Zulässigkeit bejaht, wenn die Gefahr gerade in der abgelehnten Person begründet sei.

<sup>85</sup> Ablehnend hierzu *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 337 und *Breitbach* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 18 Rn. 24, soweit die Schwelle des § 15 I nicht erreicht ist.



**GG** darstellt, da Ordner\*innen Versammlungsteilnehmer\*innen sind.<sup>86</sup> Letztendlich führt diese Datenerhebung und -speicherung dazu, dass die Gewinnung von Personen für den Ordner\*innendienst erheblich erschwert wird<sup>87</sup>, nicht zuletzt, weil die **Dauer einer zulässigen Speicherung** dieser Daten **an keiner Stelle geregelt** wird (hierzu s.u. bei „Fehlende Regelungen ....“). Vergleichbare Regelungen kennen das VersG des Bundes oder die VersFG Berlin und SH nicht; auch in Bayern sind die tatbestandlichen Anforderungen deutlich höher. Nach der hier vertretenen Auffassung ist dieser **Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 unverhältnismäßig**.

Nicht nachvollziehbar in diesem Kontext ist auch, weshalb zwar **§ 12 II 2** eine deutlich höhere **tatbestandliche Hürde** für die Ablehnung von Ordner\*innen im Einzelfall verankert, deren namentliche Meldung mit allen – vorstehend diskutierten Implikationen – aber tatbestandlich deutlich niedriger verortet.

## § 13 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

### § 13 I - Zulässigkeit von Beschränkungen

Der Regelungsvorschlag in **§ 13 I** wird aus verfassungsrechtlichen Gründen verbreitet in Frage gestellt oder abgelehnt.<sup>88</sup> Er ist zumindest aber nicht sinnvoll, soweit auf das Schutzgut der **öffentlichen Ordnung**<sup>89</sup> abgestellt wird. In dem auch in der Gesetzesbegründung (S. 66) erwähnten Disput zum extensivem Bezug hierauf seitens des OVG Münster<sup>90</sup> und einer explizit hiergegen herausgearbeiteten sehr engen Eingrenzung seitens des **BVerfG**<sup>91</sup> wird vor allem auf die meinungsäußerungsrechtliche Seite hingewiesen:

*„Der Maßstab zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen, die darauf zielen, den Inhalt von Meinungsäußerungen zu beschränken, ergibt sich aus dem Grundrecht der Meinungsfreiheit, nicht aus dem der Versammlungsfreiheit (vgl. BVerfGE 90, 241 <246>). § 15 VersG ist hinsichtlich des Schutzes der **öffentlichen Ordnung** gegenüber kommunikativen Äußerungen insoweit einengend auszulegen, als zur Abwehr entsprechender Rechtsgüterverletzungen besondere **Strafrechtsnormen** geschaffen worden sind. Die darin vorgesehenen Beschränkungen des Inhalts von **Meinungsäußerungen** sind jedenfalls im Hinblick auf seit langem bekannte Gefahrensituationen abschließend*

<sup>86</sup> *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 9 Rn. 5.

<sup>87</sup> *Kühne*, Bürgerrechte und Polizei / CILIP 125, 58/64.

<sup>88</sup> Vgl. nur *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 21 NdsVersG § 8 Rn 14; dieser Norm folgt der Gesetzentwurf (S. 65) ausdrücklich.

<sup>89</sup> S.o. Fn. 18.

<sup>90</sup> Kritisch hierzu bspw. Arndt, BayVBl 2002, 653 und Rühl, NVwZ 2003, 531.

<sup>91</sup> Zu dieser Auseinandersetzung *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 166, mit Verweis auf die – zunehmend ungehaltenen – Entscheidungen des BVerfG zu angefochtenen Entscheidungen des OVG Münster – in Fn. 598.



*und verwehren deshalb einen Rückgriff auf die in § 15 Abs. 1 VersG enthaltene Ermächtigung zum Schutz der öffentlichen Ordnung, soweit kein Straftatbestand erfüllt ist. Der Gesetzgeber hat durch die enge Fassung der Straftatbestände zum Ausdruck gebracht, im Übrigen keinen Vorrang des Rechtsgüterschutzes gegenüber Meinungsäußerungen anzuerkennen (...).<sup>92</sup>*

Weiter differenzierend hob das **BVerfG** dann 2006 hervor:

*„§ 15 VersG trägt Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, darunter auch zur Abwehr von Gefahren für die **öffentliche Ordnung**, allein unter der Voraussetzung, dass eine solche Gefahr für die öffentliche Ordnung **nicht aus dem Inhalt** der zu erwartenden Äußerungen und mithin der thematischen Ausrichtung der Versammlung gefolgert werden, **sondern sich aus der sonstigen Art und Weise der Durchführung der Versammlung** ergibt. 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. (...). In bloßer Nähe zu einem dem Gedenken an das nationalsozialistische Unrechtsregime und seine Opfer gewidmeten Gedenktag liegenden Terminen kommt in der Gesellschaft kein eindeutiger Sinngehalt zu, der bei Durchführung eines Aufzugs an solchen Tagen in einer Weise angegriffen wird, dass hierdurch in gleicher Weise grundlegende soziale oder ethische Anschauungen in erheblicher Weise verletzt werden, wie dies für gerade an solchen Gedenktagen stattfindende Versammlungen der Fall sein kann.“<sup>93</sup>*

Im Rahmen einer Generalrevision des Versammlungsrechts („teils doch recht einseitig anmutende staatspraktische Bevorzugung in der Folge des sog. Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vielleicht auch in anderen Zusammenhängen einmal auf den Prüfstand gestellt werden sollte“<sup>94</sup>), will die Landesregierung ausweislich Ihrer Gesetzesbegründung (S. 66) offenbar die **öffentliche Ordnung auch über die Grenzen** der soeben dargestellten **verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung revitalisieren**:

*„Angesichts zunehmender Verrohungs- und Verhetzungstendenzen auch im Zusammenhang mit Versammlungen sollte es dabei bleiben, dass die öffentliche Ordnung als versammlungsrechtliches Schutzgut erhalten bleibt. Sollten*

<sup>92</sup> BVerfG, 7.4.2001 - 1 BvQ 17/01, Rn. 26.

<sup>93</sup> BVerfG 26.1.2006 - 1 BvQ 3/06 Rn. 12.

<sup>94</sup>S.o. Fn. 10.



*die entsprechenden Tendenzen anhalten, wäre zu hoffen, dass die **Bedeutung der öffentlichen Ordnung in der Versammlungspraxis eher zu- als abnehmen sollte.***“

Die Begründung nimmt dabei ausdrücklich Bezug auf „**links- oder rechtsextreme<sup>95</sup> Parolen oder Plakate**“, die – soweit nicht strafrechtlich relevant, was eine Frage der öffentlichen Sicherheit wäre – offenbar als Probleme der öffentlichen Ordnung gesehen werden. Dies steht indes klar im Widerspruch zur soeben zitierten Entscheidung des BVerfG aus 2001<sup>96</sup>, weil Inhalte politischer **Meinungskundgabe<sup>97</sup>** „unterhalb“ der Strafbarkeitsschwelle von **Art. 5 GG geschützt** sind.

Mit Blick auf das in weiten Teilen verfassungswidrige neue BayVersG etwa führte das **BVerfG zur Anknüpfung versammlungsrechtlicher Beschränkungen an politische Auffassungen** aus:

*„Eine **Anknüpfung** daran, ob **Versammlungen links- oder rechtsradikales Gedankengut** verbreiten, ist sowohl für die Schaffung als auch für die Auslegung von die Versammlungsfreiheit einschränkenden Vorschriften **verfassungsrechtlich ausgeschlossen.**“<sup>98</sup>*

Dass die Regelung in **§ 13 I 2** den Schutz der Versammlungsfreiheit und der **Selbstbestimmung über Ort und Zeit eingrenzen** soll, wird in der Gesetzesbegründung (S. 66 f.) mehr als deutlich und knüpft ebenfalls an die *Reul'sche Rüge<sup>99</sup>* einer vermeintlichen „staatspraktischen Bevorzugung“ einer freiheitsrechtlichen Auslegung des Grundgesetzes an.

Dies setzt sich fort in der Negierung eines Versammlungsrechts im gesamten öffentlichen Raum als Ausdruck des aus **Art. 8 GG** fließenden Rechts, eine Versammlung an einem dafür **geeignet gehaltenen Ort**, der auch einen „Beachtungserfolg“ erzielen kann, abzuhalten.<sup>100</sup> Dies umfasst grundsätzlich auch den **gesamten Straßen- und Verkehrsraum<sup>101</sup>** sowie darüber hinausgehende Orte der allgemeinen Kommunikation. Dass in diesem Kontext Versammlungen etwa gegen eine **Autobahn** auf derselben offenbar als „**partikulares Interesse**“ angesehen werden, wohingegen die jederzeitige Nutzung und ein vermeintliches Recht auf Umweltschädigung durch Lärm

<sup>95</sup> Zum rechtlichen Ansetzen als politischen Einordnungen siehe schon BVerfG 13.04.2015 – 1 BvR 3279/14 (Nichtannahmebeschluss).

<sup>96</sup> BVerfG, 7.4.2001 - 1 BvQ 17/01, Rn. 26.

<sup>97</sup> Vgl. BVerfGE 69, 315, 353;

<sup>98</sup> BVerfG 17.2.2009 - 1 BvR 2492/08 – Rn. 122.

<sup>99</sup> S.o. Fn. 10

<sup>100</sup> Vgl. *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 103 ff.

<sup>101</sup> BVerfG 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 Rn. 66 f.



und Abgase kein solches sei, ist in dieser Einordnung aus verfassungsrechtlicher Sicht erstaunlich.<sup>102</sup>

### § 13 II – Verbote und Auflösungen

Während § 13 I „nur“ Beschränkungen im Vorfeld einer Versammlung durch Auflagen erlaubt, geht § 13 II weiter und gestattet deren Verbot im Voraus und deren Auflösung. Anders als nach § 13 I ist dies nur im Falle einer „**unmittelbaren Gefährdung**“ allein der **öffentlichen Sicherheit** zulässig. Diese Beschränkung ist aus den oben ausgeführten Gründen zu begrüßen. Unklar bleibt sprachlich indes, ob hier mit dem Begriff der **unmittelbaren Gefährdung** das gleiche gemeint ist wie, mit der **unmittelbaren Gefahr**<sup>103</sup>.

Die Gesetzesbegründung (S. 68 f.) unterstreicht indes, dass auch hier offenbar in Zukunft von der Rechtsprechung des **BVerfG**<sup>104</sup> wie auch des **EGMR**<sup>105</sup> abgewichen werden soll, dass das **Verbot im Vorfeld die absolute Ausnahme** sein muss. Im Bereich des Protests gegen Corona-Maßnahmen ist dies indes – wenn auch unter anderen faktischen und rechtlichen Rahmenbedingungen – in den letzten Wochen zum **Regelfall** quer durch die Republik geworden. Dies mag mit Blick auf Infektionsgefahren im Einzelfall nach sorgfältiger Prüfung seitens der Versammlungsbehörde in Abstimmung mit den Gesundheitsbehörden durchaus sinnvoll, notwendig und auch zulässig sein; nicht aber durch ein repressives Verbot durch Rechtsnorm mit Befreiungsvorbehalt.<sup>106</sup>

Mit Blick auf **mögliche Gewalttätigkeiten**, die laut Gesetzesbegründung offenbar zukünftig verstärkt als Anlass für präventive Verbote in Betracht gezogen werden sollen, stellt das **BVerfG** in der Brokdorf-Entscheidung fest:

*„Ein vorbeugendes Verbot der gesamten Veranstaltung wegen befürchteter Ausschreitungen einer gewaltorientierten Minderheit ist hingegen - das gebietet die Pflicht zur optimalen Wahrung der Versammlungsfreiheit mit den daraus folgenden verfahrensrechtlichen Anforderungen - nur unter strengen Voraussetzungen und unter verfassungskonformer Anwendung des § 15 VersG statthaft. Dazu gehört eine hohe Wahrscheinlichkeit in der Gefahrenprognose (...)] sowie die vorherige Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel, die*

<sup>102</sup> Differenzierend hingegen OVG HH 11.12.2020 - 4 Bs 229/20.

<sup>103</sup> Zur uneinheitlichen Auslegung der Begrifflichkeit *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 170 ff.

<sup>104</sup> St. Rspr. BVerfGE 69; 315/362.

<sup>105</sup> EGMR 29.6.2006 – Nr. 76900/01 *Öllinger ./. Österreich*: „the unconditional prohibition of a counter-demonstration is a very far-reaching measure which would require particular justification“ (Rn. 44).

<sup>106</sup> Vertiefend *Fährmann/Aden/Arzt*, <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-auch-in-krisenzeiten/>.



*eine Grundrechtsverwirklichung der friedlichen Demonstranten (zB durch die räumliche Beschränkung eines Verbotes) ermöglichen.“<sup>107</sup>*

In Richtung eines **Mehr an „Rigidität“** gehen in der Gesetzesbegründung (S. 69) auch die Ausführungen zur **Auflösung nach Verbot**. Das VersFG SH etwa verzichtet bewusst auf eine obligatorische Auflösung, in Berücksichtigung des **Übermaßverbotes**.<sup>108</sup> § 14 VI 1 VersFG Berlin enthält ein eingeschränktes Ermessen. Die Verfassung gebietet mit Sicherheit keine obligatorische Auflösung; insoweit ist der Gesetzgebungsvorschlag nicht alternativlos. Entscheidet sich der Gesetzgeber indes für eine obligatorische Auflösung, ist rechtlich zutreffend, dass hier der Polizei **kein Ermessen** zukommt. Wenn aber ausdrücklich festgestellt wird“:

„[e]s darf nicht in das Ermessen der Polizei gestellt sein, das Recht durchzusetzen oder nicht“,

ist dies befremdlich, weil damit offenbar unterstellt wird, dass die Polizei den Grundsatz der **Gesetzesgebundenheit der Verwaltung** derzeit nicht beachte oder in Zukunft nicht beachten werde.

Nicht berücksichtigt wird dabei, dass in der Literatur<sup>109</sup> Konsens besteht, dass gerade auch die in der Gesetzesbegründung hervorgehobenen **Gefahren einer Zwangsanwendung** für die **körperliche Integrität** der davon Betroffenen eben doch einem **Auswahl- und Entschließungsermessen** unterliegen, aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit**.<sup>110</sup> Dies wurde aus gutem Grund im Kontext vieler „*Querdenker*“-Versammlungen in den letzten Monaten von der Polizei als Begründung für den weitestgehenden Verzicht auf Zwangsmaßnahmen bei verbotenen oder aufgelösten Versammlungen angegeben. Es ist erstaunlich, dass der Gesetzgeber hier offenbar „seiner“ Polizei nicht zutraut, angemessene Entscheidungen mit Blick auf die Fakten vor Ort zu treffen.

### § 13 III – Nichtstörerhaftung

Der Ansatz, die ausnahmsweise Inanspruchnahme Nicht-Verantwortlicher im Versammlungsrecht (auch „**polizeilicher Notstand**“ genannt), explizit zu regeln, ist zu begrüßen, wobei festzuhalten ist, dass dieser Fall nach herrschender Auffassung als

<sup>107</sup> BVerfGE 69; 315/362; s.a. *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 345 ff.

<sup>108</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 13 Rn. 30.

<sup>109</sup> Vgl. nur *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 690; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 13 Rn. 30, beide mwN.

<sup>110</sup> Vgl. nur *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 690; *Dürig-Friedl* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 15 VersG Rn. 168.



**absoluter Ausnahmefall**<sup>111</sup> anzusehen ist und mit Blick – nicht zuletzt auf die zunehmende Zahl von Polizeikräften in Deutschland – kaum zur Anwendung kommen kann.

Es **fehlt** indes eine klare **Regelung** zu dem in der Praxis deutlich wichtigeren „**unechten Notstand**“, es sei denn, die Polizei in NRW wollte sich hierauf dezidiert nicht berufen. Ein „unechter Notstand“ liegt vor, wenn die Polizei – anders als im „echten“ – mit den vorhandenen Kräften zwar in der Lage ist, die Inanspruchnahme des Art. 8 durch eine Gruppierung von Demonstrant\*innen zu schützen, hierzu aber gegen Verhaltensverantwortliche („Störer“) weitreichende **Zwangsmittel** (wie z.B. Wasserwerfer, Reizstoffe oder Schlagstöcke) einsetzen müsste, die zu wesentlichen (körperlichen) Schäden bei diesen und auch bei Unbeteiligten führen würden.<sup>112</sup>

Weil aber ein rechtsstaatliches Polizei- und Versammlungsrecht keine Rechtsdurchsetzung um jeden Preis verlangt, kann der „**unechte polizeiliche Notstand**“ in Ausnahmefällen statt eines Einschreitens gegen Verantwortliche mittels Zwang ein Einschreiten gegen Nichtverantwortliche (die zu schützende Ausgangsveranstaltung) nach wohl herrschender Meinung begründen, bedarf indes hierfür einer klaren **Rechtsgrundlage**.<sup>113</sup>

Die Regelung in § 13 IV zur **Bekanntgabe und Begründung** ist zu begrüßen.

## **§ 14 Gefährder\*innenansprache, Teilnahmeausschluss und Ausschluss von Personen**

Anders als in der Gesetzesbegründung (S. 70) ausgeführt, ist ein Rückgriff auf die polizeirechtliche Generalklausel für **Gefährderansprachen** zunehmend problematisch, gerade weil sich diese zu einer **Standardmaßnahme** entwickelt haben.<sup>114</sup> Im Versammlungskontext handelt es sich dabei zudem um einen **Eingriff in Art. 8**, den die meisten Polizeigesetze – aus guten Gründen – nicht zitieren.

§ 14 regelt **versammlungsbezogene „Standardmaßnahmen“**, die bisher zumeist ohne hinreichend bestimmte und normenklare Rechtsgrundlage verfügt wurden. Insofern ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber die hierfür geltenden Tatbestandsvoraussetzungen und auch die Rechtsfolgen abschließend regelt (so auch die Gesetzesbegründung S. 70), soweit man die Maßnahme mit Blick auf Art. 8 GG für zulässig und notwendig wie auch verhältnismäßig hält.

<sup>111</sup> Vgl. nur *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 215 mwN in Fn. 816.

<sup>112</sup> Vgl. *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 219 mwN aus der Rspr.

<sup>113</sup> *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 220, der darauf hinweist, dass die Rechtsprechung die Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage zumeist übersehe.

<sup>114</sup> Vgl. etwa § 18b ASOG Bln.



## § 14 I – Gefährder\*innenansprache

§ 14 I setzt für die Zulässigkeit einer **Gefährder\*innenansprache** tatbestandlich deutlich früher ein, als die polizeiliche Generalklausel, die eine konkrete Gefahr verlangt, welche nicht selten fehlt im Zeitpunkt der Gefährder\*innenansprache.<sup>115</sup> Es handelt sich mithin um einen **Maßnahme im Gefahrenvorfeld** ohne Vorliegen einer konkreten Gefahr (so auch Gesetzesbegründung S. 70). Dies kann man aus **Verhältnismäßigkeitsgründen** als **zu weitgehend** ansehen und bspw. § 18b ASOG Berlin geht für das allgemeine Polizeirecht von einer höheren tatbestandlichen Schwelle aus, was mit Blick auf die Gewichtigkeit der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG dort erst recht nahe liegt. Dabei ist auch zu beachten, dass die Gefährder\*innenansprache letztendlich **abschreckende Wirkung** mit Blick auf die Versammlungsteilnahme entfalten kann, woraus auf die Unzulässigkeit solcher Maßnahmen im Schutzbereich des Art. 8 GG geschlossen wird, wenn dies alleiniges Ziel der Maßnahme ist.<sup>116</sup>

Hieraus folgt nach der hier vertretenen Auffassung, dass – soweit die Maßnahme im Versammlungskontext genutzt werden soll – diese keine abschreckende Wirkung auf die Teilnahme an sich haben und **allein auf eine rechtskonforme Teilnahme hinwirken** darf. Was fehlt, sind jedoch klare Regelungen mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit (siehe Gesetzesbegründung S. 71 oben).<sup>117</sup> Hierzu könnte auch die Alternative eines Gefahrenanschreibens gehören.<sup>118</sup>

## § 14 II – Teilnahmeuntersagung

§ 14 II gestattet die **Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit** in einer Versammlung sowie – das wird aus der Überschrift nicht deutlich – die Zulässigkeit einer **Meldeauflage**. Diese Maßnahme hat nicht mehr nur das Ziel einer Verhaltenslenkung, sondern der **Unterbindung** mit Blick auf die **Grundrechtsinanspruchnahme** und damit auch einen Eingriff in Art. 11 I GG zum Ziel und muss daher **hohen tatbestandlichen Anforderungen** genügen. Auch hier ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die bisherige „Flucht ins Polizeirecht“<sup>119</sup> nunmehr durch eine versammlungsspezifische Regelung ersetzt werden soll, soweit die Maßnahme als notwendig und zulässig zu beurteilen ist.

<sup>115</sup> Vgl. OVG Magdeburg, 21.03.2012, NVwZ-RR 2012, 720; OVG Lüneburg, 22.09.2005, NJW 2006, 391.

<sup>116</sup> *Breitbach/Deiseroth* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 20 Rn. 49; aA *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 372, der hier sogar eine Anwendbarkeit des Polizeirechts bejaht, was nach der hier vertretenen Auffassung den Schutzbereich des Art. 8 GG verkennt.

<sup>117</sup> Vgl. etwa § 18b S. 3 ASOG Bln, der eine Durchführung außerhalb der Sicht- und Hörweite Dritter als Regelfall vorgibt.

<sup>118</sup> Vgl. § 18b ASOG Bln.

<sup>119</sup> Zu Recht kritisch hierzu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 14 Rn. 5 f.



**§ 15 III NdsVersG** lässt eine solche Maßnahme nur zur Gewährleistung der **Friedlichkeit** der Versammlung zu und verlangt zudem, dass diese nur zulässig ist, wenn anders die Friedlichkeit nicht gewährleistet werden kann.<sup>120</sup> Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt die **Tatbestandschwelle niedriger** an und stimmt im Wesentlichen mit § 14 VersFG SH überein.

Dabei fehlt – anders als in Schleswig-Holstein – hier eine klare Regelung, dass ein solcher **Ausschluss nur unmittelbar vor Beginn der Versammlung** erfolgen darf.<sup>121</sup> Dies genügt einerseits aus **zeitlicher Perspektive**, weil es nicht um die Versammlung als Ganze geht, sondern nur um einzelne Betroffene. Zum anderen bedarf es mit Blick auf die Gefahrenprognose auch einer zeitlichen Nähe zur bevorstehenden Versammlung, zum anderen ist mit Blick auf Art. 8 GG das **Schutzgut der öffentlichen Sicherheit** in dessen Schutzbereich eng auszulegen weil dieses wohl kaum durch einzelne Teilnehmer\*innen dergestalt bedroht werden kann, dass nicht bei **Versammlungsteilnahme** schnell ein polizeiliches Einschreiten möglich wäre, das bei einer solchen Situation dann ja **regelmäßig repressiv-polizeilich legitimiert** wäre, wenn es bereits zu **Straftaten** kam; andernfalls greift **§ 14 III**.

Immerhin geht es hier um eine vollständige **Vereitelung der Versammlungsteilnahme im Vorhinein**, obwohl die Betroffenen zu diesem Zeitpunkt **weder den Anfangsverdacht** einer Straftat auf sich gezogen haben, **noch eine konkrete Gefahr** für eine (noch nicht begonnene Versammlung) ausgeht. Im Ergebnis ist also durchaus fraglich, ob es dieser Maßnahme überhaupt bedarf, was diesseits verneint wird, weil ein **jederzeitiges Einschreiten nach Versammlungsbeginn** nicht zuletzt mit Blick auf § 14 III **möglich und ausreichend** ist.

Wollte man dem nicht beitreten, sollte zumindest die **zeitliche Nähe** analog der Regelung in Schleswig-Holstein tatbestandliche Voraussetzung sein. Die praktische Umsetzung ebenso wie die Meldeauflage nach § 14 II 2 sind dann **an Art. 8 GG zu messen**; dies klarzustellen ist Vorteil der Regelung.

### **§ 14 III – Ausschluss**

Auch diese polizeiliche „Standardmaßnahme“ wird bisher ohne notwendige und einschlägige Rechtsgrundlage immer wieder verfügt; §§ 18 III und 19 IV VersG Bund schützen indes nach zutreffender Auffassung nur die „innere Ordnung“ der Versammlung.<sup>122</sup> Diese „Lücke“ schließt § 14 III, der einen **Ausschluss einzelner Teilnehmer\*innen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit** durch die Polizei ermöglicht. Diese Klarstellung ist zu begrüßen. Zum Verweis auf §§ 17 und 18 siehe unten.

<sup>120</sup> Vgl. *Eickenjäger/Völmann* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 NdsVersG Rn. 11.

<sup>121</sup> Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 14 Rn. 10.

<sup>122</sup> Vgl. *Wittmann* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 35 ff.; *Breitbach* § 18 Rn. 30 ff



## § 15 Kontrollstellen, Durchsuchung und Identitätsfeststellung

Auch hier geht die polizeiliche Praxis bisher dahin, solche Kontrollstellen als zulässig nach dem Polizeirecht anzusehen, obgleich bereits deren **Einrichtung und das Passieren-Müssen** einen **Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG** darstellt.<sup>123</sup> Daher sind die Anforderungen an die Befugnisnorm und die Durchführung hoch und müssen den Schutz aus der aus Art. 8 GG folgenden Grundrechtsgewährleistung genügen.<sup>124</sup> Schleswig-Holstein hat sich bewusst gegen deren Einrichtung im VersFG entschieden<sup>125</sup>; auch Berlin verzichtet in seinem Versammlungsfreiheitsgesetz hierauf.

Die **Intensität des Grundrechtseingriffs** wird im Gesetzentwurf offenbar **verkannt**, weil dem Tatbestand der Norm jegliche diesem Ansatz entsprechende Tatbestandsschwelle fehlt; auch die Überschrift verweist nur auf einen Teil des **Maßnahmenbündels** aus Einrichtung der Kontrollstelle, Durchsuchung und Identitätsfeststellung; hinzu kommt faktisch nämlich im (seltenen) „Erfolgsfalle“ noch die Sicherstellung. Es genügt nach § 15 für die Einrichtung der Kontrollstelle und damit den erheblichen Eingriff in Art. 8 GG allein, das die Polizei sich entschließt, diese einrichten zu wollen, um Straftaten zu verhüten. Das ist mit **Art. 8 GG nicht vereinbar**.

Hinzu kommt, dass insbesondere die **Identitätsfeststellung** auf dem Weg zu einer Versammlung **erhebliche abschreckende Wirkung** hat, weil das **Recht auf Anonymität** (das über das vermeintlich generelle Vermummungsverbot immer *wieder in praxi* negiert wird; hierzu sogleich bei § 17) gerade bei gegen staatliche Maßnahmen protestierende Demonstrationen faktisch ausgehöhlt wird.

## § 16 Bild und Tonaufzeichnungen

Die Maßnahme ist dem Versammlungsrecht in §§ 12a, 19a VersG Bund seit langem bekannt und als **Maßnahme der Gefahrenabwehr umstritten**. Problematisch ist deren einschüchternde und abschreckende Wirkung und damit **der erhebliche Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit**. Hinzu kommt die Frage, ob die Maßnahme nicht vorrangig der **Verfolgungsvorsorge** dient. In der Rechtsprechung ist der Eingriffscharakter und auch die Eingriffsintensität ebenso wenig umstritten wie die Frage, dass auch so genannte Übersichtsaufnahmen einen Eingriff in Art. 8 GG darstellen.<sup>126</sup>

<sup>123</sup> Vgl. *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 93 ff.; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 15 Rn. 3 ff.

<sup>124</sup> *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 97.

<sup>125</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 15 Rn. 1.

<sup>126</sup> Vertiefend *Arzt* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 19a Rn. 1 bis 71; mit Blick auf die Ausführungen dort wird hier – aus zeitlichen Gründen – auf eine breite Diskussion der Maßnahme verzichtet; *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 17. Aufl., § 12a Rn. 4; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 16 Rn. 5 ff.



Nach der hier vertretenen Auffassung ist die Maßnahme als zu weitgehender Grundrechtseingriff abzulehnen und **für die Verhütung von Straftaten ungeeignet**; eine Nutzung zur **Verfolgungsvorsorge**, die faktisch der Hauptanwendungsfall<sup>127</sup> ist, ist mit Blick auf die **repressiv-polizeiliche Natur** nicht im Gefahrenabwehrrecht zu regeln. Wollte man – wie der Gesetzgeber – dieser Auffassung nicht folgen, muss die Maßnahme den Anforderungen aus Art. 8 GG genügen und die Gesetzgebungskompetenz bei repressiv-polizeilichen Maßnahmen<sup>128</sup> beachten.

### § 16 I – Bild- und Tonaufzeichnungen zur Gefahrenabwehr

Nicht nachvollziehbar ist indes, **wie** die Videoüberwachung einer Person **geeignet** sein könnte, eine **konkrete Gefahr** gemäß **§ 16 I abzuwehren**. Zudem wird hiervon regelmäßig eine **Vielzahl anderer Personen** erfasst und in ihrer **Versammlungsfreiheit** beeinträchtigt, die hierzu keinen Anlass geben. Anders als bspw. in Schleswig-Holstein und Berlin ist dabei in NRW allerdings als höhere tatbestandliche Voraussetzung gefordert, dass die Videoüberwachung zur **Abwehr dieser Gefahr erforderlich** sein muss; dies könnte eine begrenzende Funktion bewirken, was zu begrüßen wäre.

### § 16 II – So genannte Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen

Die Zulässigkeit von **Übersichtsaufnahmen** ist nach **§ 16 II 1** allein an die **Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung** geknüpft. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe entfalten **keine hinreichende Begrenzungsfunktion**, wie die Praxis und die Rechtsprechung nachdrücklich belegt.<sup>129</sup> In der Literatur<sup>130</sup> wird eine Unübersichtlichkeit bereits bei einer Teilnahme von 50 bis 100 Personen für möglich erachtet; dies unterstreicht, dass die Regelung **faktisch keinerlei Begrenzungsfunktion** hat. Unstreitig (Gesetzesbegründung S. 74) ist die Maßnahme daher nicht.

Hinzu kommt die sehr niederschwellige Hürde für die Aufzeichnung dieser Aufnahmen. Mag man **Aufnahmen** (Datenerhebung) noch als Instrument der Einsatzlenkung ansehen, ist die **fast voraussetzungslose Zulässigkeit einer Aufzeichnung** ein erheblicher Grundrechtseingriff in Art. 8 GG qua Einschüchterung und Abschreckung „unterhalb“ der Voraussetzungen des § 15 I 1. Hinzu kommt ein **erheblicher Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**.

Wie die „äußeren Verhältnisse“ seitens der Polizei zwingend so gestaltet werden könnten, dass diese Wirkung ausgeschlossen ist, vermag die Gesetzesbegründung (S. 74) nicht zu belegen.

<sup>127</sup> Vgl. Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 12a VersG Rn. 10, 29 ff.

<sup>128</sup> BVerfG 27.7.2005 - 1 BvR 668/04.

<sup>129</sup> Arzt in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 19a Rn. 49 mwN.

<sup>130</sup> Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 12a Rn. 5; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 16 Rn. 35.



Weshalb eine **Identifizierung** zur Gefahrenabwehr notwendig und wie diese ohne automatisierte Gesichtserkennung in der zeitlichen Eile vor Ort während der Versammlung möglich sein sollte, ist nicht erkennbar. Die **Aufzeichnung** dient daher faktisch vorrangig der **Verfolgungsvorsorge** und damit **repressiv-polizeilichen Zwecken**, was **mit Art. 74 I Nr. 1 kollidiert**.<sup>131</sup>

So genannte Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen, die ohne weiteres eine Identifizierung einzelner Personen erlauben (§ 15 I 2) sind nach diesem Regelungsvorschlag bei fast jeder Versammlung im Schutzbereich des Art. 8 GG zulässig. Mangels wirksamer tatbestandlicher Begrenzung, ist dies nach der hier vertretenen Auffassung **mit Art. 8 GG nicht vereinbar**.

### § 16 III – Offene und verdeckte Durchführung, Information der Versammlungsleitung

Nach § 16 III 1 ist die Maßnahme **offen durchzuführen**. Dies ist mit Blick auf den Schutz aus Art. 8 GG unabdingbar, wird aber sogleich durch § 16 III 3 wieder **eingeschränkt**, was in anderen Landesgesetzen nicht vorgesehen ist. Jede **verdeckte Datenerhebung** – noch dazu im Schutzbereich des Art. 8 GG – **vertieft den Grundrechtseingriff**.<sup>132</sup> Die Ausnahmeregelung unterstreicht, dass primäres Ziel der Maßnahme – vor allem in diesem Fall – nicht die Gefahrenabwehr (qua Abschreckung) ist, sondern allein die **Verfolgungsvorsorge**. Das Ziel der Gefahrenabwehr ist indes allenfalls bei offener Durchführung zu erreichen und mit Art. 8 GG vereinbar.<sup>133</sup>

Die **Information der Versammlungsleitung** genügt allein mit Blick auf das Erfordernis der Offenheit der Maßnahme nicht den Anforderungen aus Art. 8 GG, weil diese **nicht die Bevollmächtigte aller Teilnehmer\*innen** und auch nicht **Transformationsriemen** für die Mitteilung polizeilicher Maßnahmen gleichsam in hilfspolizeilicher Funktion ist.

Insbesondere bei Großdemonstrationen kann die Offenheit der Datenerhebung bei Einsatz polizeilicher **Drohnen**<sup>134</sup> und **Hubschraubern nicht gewährleistet** werden.<sup>135</sup>

### § 16 IV – Unterrichtung

§ 16 IV 2 knüpft an § 16 III 3 an. Völlig unklar ist dabei der zeitliche Rahmen des dort beschriebenen Ablaufs. Werden verdeckte Aufzeichnungen gefertigt, ist nach § 16 III 1 der Betroffene zu unterrichten. Ist eine solche Mitteilung an die betroffene Person

<sup>131</sup> Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 12 VersG Rn. 29 f.

<sup>132</sup> Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 12a Rn. 13.

<sup>133</sup> Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 12a Rn. 14 f.

<sup>134</sup> Roggan NVwZ 2011, 590.

<sup>135</sup> Vgl. Arzt in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 19a Rn. 33 ff.



nicht erfolgt, soll die Versammlungsleitung über die Gründe für die Aufzeichnung unterrichtet werden, sobald zulässige Verwendungszwecke (Absatz 5?) nicht mehr gefährdet sind. Dies alles müsste nach dieser Regelung geschehen, solange die Versammlung noch stattfindet, weil danach eine Versammlungsleitung nicht mehr existiert. Wenn dies aber während der Versammlung geschehen sollte, weshalb wird dann der **Betroffene nicht selbst als Grundrechtsträger informiert**, sondern die **Versammlungsleitung**, die **nicht dessen Bevollmächtigter oder Rechtsvertreter** ist. Der Regelungszweck erschließt sich hier nicht.

### § 16 V - Zweckänderungen

Soweit die Aufnahmen nicht faktisch bereits aus Gründen der **Verfolgungsvorsorge** aufgezeichnet wurden (s.o.), erlaubt § 16 V Nr. 1 eine **Zweckänderung zur Strafverfolgung**. Dies entspricht den gängigen Regelungen des Gefahrenabwehrrechts zur (weiteren) Datenverarbeitung, verstößt aber gegen den Grundsatz, dass die Länder keine Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Strafverfolgung im Versammlungsrecht haben. Es greift daher ein **Verwertungsverbot**.<sup>136</sup>

Wollte man dem nicht folgen, wäre immerhin zu begrüßen, dass die Zweckänderung **allein zur Verfolgung von Straftaten zulässig** sein soll, weil es sich hier immerhin um „Zufallstreffer“ handelt, da ja nicht die **Dokumentation der Straftatenbegehung** oder gar der Begehung einer **Ordnungswidrigkeit** Ziel der Maßnahme sein kann. Wird eine Person bei der Begehung von Straftaten oder auch Ordnungswidrigkeiten zielgerichtet videographiert, kann dies nur auf die **StPO** gestützt werden.

Soweit **§ 16 V Nr. 2** eine Speicherung zur **Verhütung künftiger Straftaten** bei noch nicht bekannten oder zeitlich bestimmten Versammlungen gestatten soll, **überschreitet dies den Erhebungszweck**, ohne dass die betroffene Person auch nur Beschuldigte mit Blick auf die Anlassversammlung sein müsste. Im **Vorfeld noch unbekannter zukünftiger Versammlungen** reicht als Speicherzweck nicht aus, dass eine unter Umständen **namentlich nicht einmal bekannte Person hier langfristig einer Datenspeicherung unterworfen** wird, allein weil „zu besorgen ist“, dass von dieser Person die Gefahr der Begehung von Straftaten ausgehen könnte.<sup>137</sup> Hier wird nicht einmal eine Erforderlichkeit der weiteren Speicherung zur Gefahrenabwehr verlangt, wie dies bspw. in § 15a II PolG NRW vorgeschrieben ist.

**§ 16 V Nr. 3** gestattet eine weitere Speicherung von Bild- und Tonaufnahmen zur **zeitlich befristeten Dokumentation**. Auch dies stellt eine **Zweckänderung** dar und

---

<sup>136</sup> Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 12a VersG Rn. 31 (zur vergleichbaren Regelung in Art. 9 III BayVersG).

<sup>137</sup> Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 12a VersG Rn. 10; s.a. vertiefend Arzt in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 19a Rn. 62 ff.



ist daher **in anderen Versammlungsgesetzen fast ausnahmslos nicht zugelassen**. *In praxi* stellt dies einen „beliebten“ Weg der **Umgehung engerer Löschvorgaben** dar.

Zudem **mangelt** es an einer hinreichenden **tatbestandlichen Begrenzung** für eine längerfristige Speicherung, weil allein auf eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung abgestellt wird, nicht aber auf die Notwendigkeit einer gerichtlichen Verwendung oder Beweisnot, wie etwa in § 12 III 1 Nr. 1 VersFG Berlin.

Dem könnte nur mit einer **obligatorischen Sperrung** für andere Zwecke begegnet werden, wie dies etwa § 12 III 2 VersFG Berlin vorsieht. Derzeit ist stattdessen nach **§ 16 VI 2** eine **Speicherung und damit jederzeitige Verfügbarkeit für ein Jahr** ohne weitere tatbestandliche Voraussetzung zulässig, was mit dem vorgeblichen **Erhebungszweck einer Verhütung von Straftaten nicht vereinbar** ist.

**§ 16 VII und VIII** sind zu begrüßen, soweit den oben dargestellten Bedenken gegen die Zulässigkeit der Maßnahme an sich nicht gefolgt wird.

## § 17 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Die Regelung entspricht im Wesentlichen der bestehenden Rechtslage nach § 17a VersG Bund, die in der Literatur auf Kritik<sup>138</sup> stößt und auch in der Rechtsprechung auf Korrekturen der polizeilichen Praxis gestoßen ist.<sup>139</sup> Zweifelhaft ist schon die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen.

### § 17 I - Vermummungsverbot

Die Gesetzesbegründung (S. 76) zum **Vermummungsverbot nach § 17 I Nr. 1** greift diese Kritik auf und hebt hervor, dass ein Verbot der Gesichtsbedeckung nur in beschränktem Umfang verfassungsrechtlich zulässig ist und es legitime Gründe gibt, das Gesicht im Kontext von Versammlungen zu vermummen. Hierzu gehören bspw. berufliche Gründe, aber auch solche der Gestaltungsfreiheit aus Art. 8 GG. Auch die mögliche Repression etwa im Falle einer kurdischen Demonstration gegen das *Erdogan*-Regime wie auch die grundrechtlich garantierte Religionsfreiheit können **verfassungsrechtlich geschützte Gründe für eine Vermummung** im Versammlungsgeschehen sein. Auch **gesundheitliche Gründe** können für eine **Gesichtsbedeckung** sprechen.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> Ausführlich und verneinend *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 25 ff. mwN.; vgl. schon *Limbach*, BR-Prot. vom 12.5.1989, 180(b).

<sup>139</sup> Vgl. *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a mit vielen Nachweisen.

<sup>140</sup> Anders sah dies offenbar der Innenminister Ende Mai 2020: „Insbesondere sollen die nach IfSG zuständigen Behörden beachten, dass infektionsschutzrechtliche Auflagen für eine Versammlung nicht das



„Verboten ist nach Absatz 1 Nr. 1 (nur), Gegenstände mit sich zu führen, die zur Identitätsverschleierung geeignet sind und die **darauf gerichtet sind, die Identitätsfeststellung im Zusammenhang mit der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhindern**“, hebt die Gesetzesbegründung (S. 76) zutreffend hervor. Die polizeiliche Sicht hierauf ist nach der Rechtsprechung eine andere. Daher ist diese Klarstellung hier klar zu begrüßen und es wäre sicherlich positiv im Sinne der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, wenn diese auch polizeilich beachtet würde.

Dennoch ist bereits jedes **mit sich führen** ein Verstoß gegen die Rechtsordnung und nach § 27 VII strafbar und die Gesetzesbegründung (S. 86) macht deutlich, dass hier Vermummungen per se mit Strafandrohung sanktioniert werden sollen, obgleich diese nur im oben beschriebenen Rahmen überhaupt gesetzeswidrig sind. Dies geht weit über das Ziel hinaus, nicht zuletzt, weil faktisch eine **Verhinderung der Identität erst mit der Nutzung dieser Gegenstände beginnen kann**. § 19 I VersFG Berlin fordert daher zu Recht deren „**Verwendung**“. Gerade weil die subjektive Komponente hier tatbestandlich relevant ist, aber es meist an einer entsprechenden Erklärung des Betroffenen mangeln wird, kann allenfalls der tatsächliche Gebrauch des Gegenstandes bewertet werden und zur tatbestandlichen Erfüllung beitragen<sup>141</sup>, **soweit polizeiliche Maßnahmen der Identitätsfeststellung** gegen die betroffene Person *in concreto* überhaupt **zulässig** wären.

Allerdings **passt** dieses klare Bekenntnis in der Gesetzesbegründung **nicht zusammen mit anderen Regelungen** im Gesetzentwurf, namentlich **§ 14 I**, der eine **Gefährderansprache** allein auf Grund einer Prognose der Polizei gestattet, eine Person könne gegen das doch rechtlich eng limitierte Verbot aus § 17 I Nr. 1 verstoßen, das zudem (so auch die Gesetzesbegründung S. 76) eine subjektive, voluntative Tatbestandsvoraussetzung impliziert.

Hier prognostiziert also die Polizei, eine Person könne bei einer – noch nicht einmal begonnen – Versammlung in der Zukunft den dann erst noch im Rahmen der StPO für zulässig zu beurteilenden Maßnahmen der IDF seitens der Polizei dadurch begegnen, dass Sie sich für diesen Fall vermummen werde. Das geht weit über das zulässige Maß von Maßnahmen zur Verhütung von Straftaten hinaus, wobei **§ 27 VII** die **bloße Vermummung** zur **Straftat** macht, wovon die meisten modernen Versammlungsgesetze der Länder verzichten und diese Handlung, die nicht mehr als einen

---

in § 17 a VersG geregelte sog. „Vermummungsverbot“ unterlaufen dürfen. Daher sollte keine Schutzmaskenpflicht angeordnet werden, die im Ergebnis die Identitätsfeststellung ähnlich stark behindert wie eine unzulässige „Aufmachung“ im Sinne des § 17 a Absatz 1 Ziff. 2 VersG.“ ([www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-9498.pdf](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-9498.pdf)). Wiederum anders indes hier: [www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-3266.pdf](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-3266.pdf)).

<sup>141</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 17 Rn. 17.



Formalverstoß gegen die Rechtsordnung darstellt, zur Ordnungswidrigkeit<sup>142</sup> „herabgestuft“ haben; nicht zuletzt um damit die mögliche **eskalierende Wirkung** von dem **Legalitätsprinzip** unterliegenden polizeilichen Maßnahmen etwa zur Identitätsfeststellung zu vermeiden.<sup>143</sup>

Grundsätzlich gestattet die gleiche Konstellation sogar die **Untersagung der Teilnahme an einer Versammlung nach § 14 II**, da ein möglicher Verstoß gegen § 17 I Nr. 1 eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen würde.

Beides geht evident zu weit mit Blick auf das **Übermaßverbot**, ist aber rechtlich so im Gesetz angelegt.

### § 17 I – Verbot von Schutzausrüstungen

Nicht weniger problematisch ist **§ 17 I Nr. 2**, der **Schutzausrüstungen** verbietet, wobei positiv hervorzuheben ist, dass der Begriff der „Schutzwaffe“ hier mit guten Gründen nicht länger verwandt wird; nicht zuletzt auch mit die nicht im Zwangsrecht erfassten Schutzausrüstungen der Polizei selbst. Verboten nach der gesetzlichen Regelung sind Schutzausrüstungen indes nur, wenn deren Verwendung den Umständen nach (subjektives Tatbestandsmerkmal) darauf gerichtet ist, **rechtmäßige**<sup>144</sup> (!) **Vollstreckungsmaßnahmen** eines Trägers der Hoheitsgewalt abzuwehren. Eine Verwendung zum **Schutz gegen Dritte** ist hiervon **nicht erfasst**<sup>145</sup> und damit **zulässig**.

### § 17 I – Erstreckung auf sonstige Veranstaltungen

Für beide Verbote ist die in der Tradition des VersG des Bundes stehende Erstreckung auf **sonstige Veranstaltungen**, die **nicht** dem Schutz aus **Art. 8 GG** stehen, kontraproduktiv und in der Abgrenzung zum allgemeinen Polizeirecht verfehlt.<sup>146</sup> Dies haben bspw. so unterschiedliche Versammlungsgesetze wie das VersFG SH, das VersFG Berlin ebenso wie das in Niedersachsen und in Sachsen bereits berücksichtigt. Solche Verbote gehören als **bloße Einschränkungen** der allgemeinen Handlungsfreiheit aus **Art. 2 I GG** ggf. in das **Polizeirecht**<sup>147</sup>, **sofern** hierfür unterhalb der Ebene polizeilicher (Allgemein-)Verfügungen überhaupt **Bedarf** besteht.

<sup>142</sup> Vgl. *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 36.

<sup>143</sup> Vgl. *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 37; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 17 Rn. 27.

<sup>144</sup> *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 17a VersG Rn. 15.

<sup>145</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 17 Rn. 13; *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 59 mwN; *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 17a VersG Rn. 15.

<sup>146</sup> *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 22 ff.; *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 17a VersG Rn. 1 und 7.

<sup>147</sup> *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 17a VersG Rn. 7.



## § 17 II - Anordnungen

§ 17 II entspricht im Ergebnis dem VersG des Bundes wie auch vergleichbaren landesrechtlichen Regelungen. **Fraglich** erscheint, ob solche **Anordnungen** bereits **vor Beginn einer Versammlung** ergehen können und wie diese gegen Maßnahmen auf Grundlage des § 13 I abgegrenzt werden können, die nicht selten umfangreiche „Kataloge“ verbotener Gegenstände beinhalten.

Nach ganz herrschender Meinung<sup>148</sup> können Anordnungen nach **§ 17a II VersG des Bundes** indes **nur gegenüber Teilnehmer\*innen** als Verwaltungsakt ggf. in Form einer Allgemeinverfügung erlassen werden. Die Maßnahme bezieht sich damit meines Erachtens nicht auf das Vorfeld einer Versammlung, sondern **allein** auf bereits **existente Versammlungen**. Dies erfordert zudem, dass die hiervon Betroffenen bereits die verbotenen Gegenstände mit Absicht der Verhinderung einer aus anderen Gründen zulässigen Identitätsfeststellung oder zur Abwehr rechtmäßiger Zwangsmaßnahmen **verwenden**.

Ob hier § 17 II VersG NRW in Anlehnung an § 17 II VersFG SH und § 19 II VersFG Bln eine andere Auslegung im Sinne eines Vorabverbotes erlaubt und dieses mit der **Verwaltungsakzessorietät** anschließender polizeilicher Maßnahmen einhergeht<sup>149</sup>, erscheint fraglich; hier wird es interessant sein, die weitere polizeiliche Praxis und Rechtsprechung abzuwarten und auszuwerten. **Problematisch** erscheint indes die damit verbundene weitere Verlagerung der **Entscheidung über die Ahndungsfähigkeit vom Gesetzgeber auf die Exekutive**<sup>150</sup> im Sinne „taktischer Freiheit“<sup>151</sup>.

Während hier also bei Vorliegen aller tatbestandlichen Voraussetzungen einschließlich der Verwendungsabsicht im Einzelfall das **Ablegen verbotener Gegenstände** angeordnet werden kann, sind **Vorabverbote** bestimmter Gegenstände – entgegen weit verbreiteter polizeilicher Praxis – nicht von der Norm gedeckt. Da hier auch regelmäßig die subjektive Verwendungsabsicht noch nicht im Ansatz prognostiziert werden kann, ist deren Abstützung auf § 13 I ebenfalls **unzulässig**.<sup>152</sup>

---

<sup>148</sup> Vgl. etwa *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 17a VersG Rn. 37 ff; *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 81 ff.; *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 17a Rn. 49.

<sup>149</sup> *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 91.

<sup>150</sup> Skeptisch Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 17 Rn. 26.

<sup>151</sup> Ullrich, Das Demonstrationsrecht, 2015, 374 f., bewertet gerade dies als Vorzug dieser Lösung.

<sup>152</sup> aA *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 90, die hier keine hinreichende Abgrenzung mit Blick auf die Verwendungsabsicht unternimmt.



## § 18 Militanzverbot

Das BVerfG hat sich mehrfach mit einem „Militanzverbot“ befasst und dieses als **grundsätzlich mit Art. 8 GG vereinbar** angesehen. In ablehnender Auseinandersetzung mit der an anderer Stelle in der Gesetzesbegründung zur öffentlichen Ordnung zitierten Auffassung des OVG Münster führt das Gericht aus, Beschränkungen der Versammlungsfreiheit seien dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn diese ein **aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten** der Versammlungsteilnehmer verhindern sollten, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird. Dabei hat sich das Gericht ausdrücklich (**nur**) auf **Demonstrationen aus dem rechten Spektrum** bezogen, wenn etwa Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der **Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag** so durchführten, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen. Gleiches gelte, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den **Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert** und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert.<sup>153</sup>

In der Begründung zu § 18 bemüht die **Gesetzesbegründung** (S. 77) indes (erneut) **geschichtlich abwegige Parallelen**, wenn etwa Demonstrationen gegen den Braunkohleabbau mit Aufmärschen der SA, SS und ihrer Untergliederungen verglichen werden und damit Parallelen mit dem Ende der Weimarer Republik intoniert werden.

Immerhin würde indes die explizite Regelung in § 18 aber einen Rückgriff auf die öffentliche Ordnung<sup>154</sup> an diesem Punkt verhindern, was aus den oben ausgeführten Gründen zu begrüßen ist.

Grundsätzlich steht die Regelung dabei in einem **Spannungsverhältnis zum Selbstbestimmungsrecht** über die **Form und Ausgestaltung** von Versammlungen und versamlungsveranstalten Verhaltensweisen der Teilnehmer\*innen.<sup>155</sup> Dies kann nur durch enge tatbestandliche Vorgaben vermieden werden. Die Regelung leidet hingegen unter **Bestimmtheitsdefiziten**<sup>156</sup>, insbesondere mit Blick auf den Begriff der **einschüchternden Wirkung**.<sup>157</sup> Fraglich ist auch die Abgrenzung von § 18 I Nr. 1

<sup>153</sup> Vgl. nur BVerfG 23.6.2004 - 1 BvQ 19/04 Rn. 23 f.

<sup>154</sup> *Barczak* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 310.

<sup>155</sup> *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 126, 128 (zu Uniformen).

<sup>156</sup> Vgl. *Koll*, Liberales Versammlungsrecht, 2015, 332 ff.

<sup>157</sup> *Breitbach/Wapler* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 7 BayVersG Rn. 5; BVerfG 17.2.2009 - 1 BvR 2492/08 Rn. 122.



und 2, da das wesentliche Merkmal militärischer Aufmärsche ja gerade die **Uniform** ist.<sup>158</sup>

Soweit **§ 14 III** einen **Ausschluss von Personen** gestattet, die einer Anordnung nach **§ 18 II** zuwider handeln, ist *in praxi* **vorrangig** auf **mildere Maßnahmen** abzustellen, wie die Sicherstellung zur Gefahrenabwehr. Auch ein strafprozessuales Einschreiten mit Blick auf **§ 27 VIII** oder **28 I Nr. 6** wird unter Umständen durch Sicherstellung oder Beschlagnahme nach **§§ 94 ff. StPO** faktisch den Verstoß beenden.

Die **Abgrenzung** der strafrechtlichen Sanktion und der als Ordnungswidrigkeit nach **§§ 27 III und 28 I Nr. 6** erscheint indes **schwierig** und **§ 27 III** dürfte am **Bestimmtheitsgebot aus Art. 103 II GG** scheitern, insbesondere hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals des „dazu beitragen(s)“ zur Vermittlung von Gewaltbereitschaft. Hier wird ein weiter Zurechnungszusammenhang<sup>159</sup> begründet, der über den Beitrag des Einzelnen hinauszugehen droht.

Mit Blick auf die Erstreckung auf **Veranstaltungen außerhalb des Schutzbereichs des Art. 8 GG** siehe die Kritik oben zu **§ 17 I**.

Zu **§ 18 II** siehe oben bei **§ 17 II**.

## **§ 19 Symbolträchtige Orte und Tage**

**§ 19** zielt darauf, die Kundgabe bestimmter Meinungen zu unterbinden und steht damit als **Sonderrecht** in einem **Spannungsverhältnis zu Art. 5 GG**, weil die Regelung eben **kein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 I 2 GG** darstellt, sondern nur (eine) bestimmte Meinung von einer Kundgabe in einem bestimmten Rahmen ausschließt.<sup>160</sup>

Die Gesetzesbegründung (S. 78) will – offenbar in Anknüpfung an die vom BVerfG mehrfach gerügte Rechtsprechung des OVG Münster (s.o.) – neben den Verboten des **§ 19** mit Blick auf „Militanz“ offenbar weiterhin auch einen Rückgriff auf die **öffentliche Ordnung** bei Versammlungen im Sinne des Absatzes 1 zulassen. Dies verbietet sich indes mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG wie auch mit Blick darauf, dass **§ 19** hier eine **abschließende Regelung** trifft.

Der Erlass einer **Rechtsverordnung nach § 19 I 2** wird zu geschützten Tagen und Orten wird in das **Benehmen der Exekutive** gestellt, statt, wie im VersG des Bundes,

<sup>158</sup> *Breitbach/Wapler* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 7 BayVersG Rn. 9.

<sup>159</sup> *Koll*, Liberales Versammlungsrecht, 2015, 405

<sup>160</sup> Vgl. ausführlich und dabei ablehnend zur Wunsiedel-Entscheidung des BVerfG *Hong* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 15 Rn. 373 ff.



vom Gesetzgeber selbst in einer Anlage zum Gesetz geregelt zu werden. Ob **Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung** damit den Anforderungen an aus **Art. 80 I 2 GG** und der **Wesentlichkeitstheorie** entsprechen, wird ggf. die Judikative entscheiden müssen. Diesseits wird dies verneint. Pikanterweise wird hierbei – im Einklang mit der *Reul'schen* Ansatz einer Abkehr von der vermeintlich zu versammlungsfreundlichen Staatspraxis – in der Gesetzesbegründung (S. 78) mit wenig zurückhaltender Genugtuung darauf verwiesen, dass das **BVerfG** für eine Kontrolle der entsprechenden Rechtsverordnung nicht zuständig sei.

## § 20 Schutz des Landtags

Anders als in den meisten ostdeutschen Ländern *status quo* seit der Revolution von 1989<sup>161</sup> oder durch aktive Aufhebung des befriedeten Bezirks in Thüringen im Jahr 2010<sup>162</sup>, der Abschaffung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie in der neueren Literatur<sup>163</sup> diskutiert, soll für NRW an einem Schutz des Landtags durch einen **Bannkreis** festgehalten werden. Dabei orientiert sich der Gesetzentwurf hier – anders als sonst in vielen Bereichen – nicht am Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, sondern schlägt einen deutlich **restriktiveren Weg** ein.

In Abkehr vom **Verbotsvorbehalt** in § 20 II des Musterentwurfs und dem Anspruch auf Zulassung nach § 3 I Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (also eines präventiven Verbotes mit Erlaubnisvorbehalt) soll in NRW auch zukünftig ein **repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt**<sup>164</sup> für die ursprünglichste Manifestation demokratischen Willens gelten. Dies ist eine **explizit „rückwärtsge wandte“ Position in der Rechtsentwicklung seit 1945**.<sup>165</sup>

Die Zulässigkeit wird dabei in das **Ermessen der Präsidentin des Landtages** gestellt. War die Regelung mangels eigenem Landesversammlungsgesetz im Kontext des § 16 VersG Bund bereits nur bei verfassungskonformer Auslegung mit Art. 8 GG vereinbar, entzieht sich § 20 nunmehr als komplette Neuregelung trotz der seit Jahrzehnten diskutierten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und der Rechtsprechung einer verfassungskonformen Auslegung und ist **mit Art. 8 GG nicht vereinbar**.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> Vgl. *Breitbach* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 16 Rn. 24 ff.

<sup>162</sup>GVBl. S. 97.

<sup>163</sup> Vgl. nur *Schneider*, NJW 2000, 263; *Werner*, NVwZ 2000, 369; beide mwN.

<sup>164</sup> Ablehnend zu diesem Ansatz z.B. *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., Teil I Rn. 148

<sup>165</sup> Zur Geschichte und Bedeutung von Bannmeilen/-kreisen in der Bundesrepublik ausführlich *Breitbach* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 16 Rn. 1 ff.

<sup>166</sup> *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 16 Rn. 10.

<sup>166</sup> *Breitbach* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 16 Rn. 53.



Gesteigert wird die Eingriffsqualität hier noch durch die **Strafandrohung in § 27 I**, der – entgegen Art. 8 I GG – auf die „**Genehmigung**“ einer **Versammlung** abstellt.

## § 21 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

Die vollständige Neuregelung ist notwendig mit Blick auf die neuere Rechtsprechung des BVerfG (u.a. *Fraport*, *Bierdosenflashmob*). Zu begrüßen ist, dass diese über das enge Konzept des § 18 VersFG SH hinausgeht. Auch gegenüber der Regelung in § 20 VersFG Berlin erscheint die Neuregelung vorzugswürdig, insbesondere mit Blick auf dessen Absatz 2. Aus meiner Sicht ist die **Neuregelung gelungen**.

## § 22 bis 26 Versammlungen in geschlossenen Räumen

Aus zeitlichen Gründen kann hier nur cursorisch auf einige Aspekte hingewiesen werden, die rechtlichen Bedenken begegnen; auf die Ausführungen zu §§ 1 ff. wird im Übrigen verwiesen. Zu begrüßen ist dabei zunächst, dass die Regelungsbreite und Eingriffsbefugnisse gegenüber dem VersG des Bundes in einigen Bereichen zurückgenommen wurden.

Wichtig ist zunächst auf die **verfassungsrechtliche Ausgangslage** hinzuweisen: **Versammlungen in geschlossenen Räumen** unterfallen **nicht dem Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 II GG**. Jede die Gewährleistungsgarantie aus Art. 8 I einschränkende Bestimmung ist daher aus verfassungsrechtlichen Gründen problematisch<sup>167</sup>, was die Gesetzesbegründung offenbar unter Hinweis auf eine „Regelung- und Konkretisierungsbefugnis des Gesetzgebers“ negieren möchte (S. 81 unten). **Beschränkungen** für Versammlungen lassen sich daher allenfalls über die – **strittige** – **Rechtsfigur der „verfassungsimmanenten Schranken“**<sup>168</sup> legitimieren. Unbedenklich erscheint dies nur, soweit die Tatbestandsmerkmale der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit betroffen sind. Diese Anknüpfung muss indes eindeutig nachvollziehbar sein.<sup>169</sup>

**§ 23 III 1** stellt ausdrücklich tatbestandliche Voraussetzungen für eine **Anwesenheit von Polizeivollzugsbeamt\*innen in Versammlungen** (zur Problematik s.o. § 12) auf. Anders als in der Gesetzesbegründung (S. 82) angegeben, setzt der Wortlaut der

<sup>167</sup> Ausführlich hierzu *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 375 ff.

<sup>168</sup> Kritisch hierzu *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 449 ff. Vermutlich „weiter“ *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., Teil 1 Rn. 306, unter Verweis auf „kollidierende Verfassungsrechtsgüter“; enger wiederum bei § 12a Rn 1 f. wo – zutreffend – eine Verfassungsmäßigkeit der Videoüberwachung in geschlossenen Räumen verneint wird.

<sup>169</sup> *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 449 ff.



Norm indes gerade **keine konkrete Gefahr** voraus und geht daher **über** das möglicherweise **zulässige Maß der Umsetzung verfassungsimmanenter Schranken** hinaus, wenn bereits „tatsächliche Anhaltspunkte“ (der im Polizeirecht übliche Wortlaut für Maßnahmen zur Verhütung von Straftaten) für eine solche Anwesenheit genügen sollen. Hier bedarf es dringend einer Klarstellung, um überhaupt eine **Vereinbarkeit mit Art. 8 GG herzustellen**.

Zu **§ 23 IV** s.o. die Ausführungen zu **§ 13 III**. Es ist auch schwerlich erkennbar, wie bei einer Versammlung in geschlossenen Räumen ein (unechter oder echter) polizeilicher **Notstand** zu erwarten sein könnte.

**§ 25** geht deutlich zu weit, weil er bei Versammlungen in geschlossenen Räumen offenbar **Kontrollstellen** (unter freiem Himmel im welchem Umkreis vom Versammlungsort?) gestatten soll. Zur **Kritik siehe zunächst oben zu § 15**; aus den aufgeführten Gründen und mit Blick auf den **mangelnden Gesetzesvorbehalt** für Versammlungen in geschlossenen Räumen und eine in keiner Weise auf die Pflicht zur Waffenlosigkeit und Friedlichkeit bezogene Beschränkung, **widerspricht** die Regelung nach der hier vertretenen Auffassung **Art. 8 I GG**.<sup>170</sup> Tatbestandliche Voraussetzung ist auch **nicht** etwa die **(konkrete) Gefahr** unfriedlicher Handlungen, sondern allein das Ziel einer **Verhütung von Straftaten**, was versammlungsrechtliche Beschränkungen durch ein breites Maßnahmebündel gemäß **§ 25** nicht legitimieren kann.

Völlig unklar in diesem Kontext ist auch, wie Handlungen gegen die in Bezug genommene **Strafnorm** in **§ 27 IV** durch solche Maßnahmen verhindert werden sollen. Straftaten nach **§ 27 V** kann polizeilich ohne Weiteres mit strafprozessualen Maßnahmen entgegengetreten werden, wenn ein Anfangsverdacht des Mitführens von Waffen besteht; nicht aber durch ein breites „Sreening“ **aller potentiellen Teilnehmer\*innen** einer Versammlung mittels **tatbestandlich und adressatenseitig nicht begrenzter Durchsuchung** von Personen und Sachen, der – wie schon bei der Identitätsfeststellung – eine erhebliche abschreckende Wirkung mit Blick auf die Grundrechtsinanspruchnahme zukommt. Diese **gegen jede\*n unabhängig vom Verhalten nutzbare Befugnis** ist nach der hier vertretenen Ansicht **unverhältnismäßig** und **mit Art. 8 GG unvereinbar**.

**§ 26** gestattet Videoaufnahmen bei **Versammlungen in geschlossenen Räumen**. Zulässig sollen diese nach **§ 26 I 1** sein, wenn die Voraussetzungen des **§ 23 I** vorliegen. Dies erfordert die **unmittelbare Gefahr** eines unfriedlichen Verlaufs oder einer Gefahr für Leben und Gesundheit. Die Maßnahme soll zulässig sein, wenn dies erforderlich ist, um vorgenannte Gefahren abzuwehren. Die Gefahrenwahrscheinlichkeit hat sich hier also gegenüber **§ 16 I** weiter „verdichtet“ und die Maßnahme ist nach

---

<sup>170</sup> *Deiseroth/Kutscha* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 451.



der hier vertretenen Auffassung **schlichtweg ungeeignet**, eine **solche Gefahr abzuwehren**; hierzu bedarf es des konsequenten Einschreitens durch die Polizei selbst, nicht zuletzt zum wirksamen und zeitnahen Schutz der genannten Rechtsgüter.

Wie in geschlossenen Räumen ein **Umfeld einer Versammlung** nach **§ 26 II** überwacht werden soll, ist unklar; meint dies auch den Außenbereich der Veranstaltungsorte? Auch die Regelung zur Überwachung **unübersichtlicher Versammlungen** in geschlossenen Räumen (für die auf § 16 II verwiesen wird, ohne dass erkennbar wäre, was damit gemeint ist) gibt Rätsel auf; welche Großversammlungen im Schutzbereich des Art. 8 GG hiervon erfasst sein könnten?

Zu **§ 26 III bis VIII** siehe oben bei § 16.

## **§ 27 und 28 Straftaten und Ordnungswidrigkeiten**

Aus Zeitgründen kann hier leider keine vertiefte Auseinandersetzung mit den §§ 27 und 28 erfolgen; siehe hierzu die Anmerkungen am Ende der jeweils in Bezug genommenen Befugnisnormen.

Anders als beispielsweise die VersFG Berlin und Schleswig-Holstein wie auch andere Versammlungsgesetze in den Ländern, geht NRW bewusst **nicht** den Weg einer **Entkriminalisierung des Versammlungsrechts** und einer Herabsetzung von Straf- und Sanktionsandrohungen, wie die Gesetzesbegründung ausdrücklich hervorhebt (S. 84 ff.). Die **Fülle der straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Regelungen** unterstreicht nochmals den **strikt gefahrenabwehrrechtlichen Ansatz**. Jede Versammlung birgt offenbar aus Sicht des Gesetzgebers Gefahren, denen mit einem punitiven Ansatz entgegenzutreten ist. Dabei wird fast allen **strafrechtlichen Zuwiderhandlungstatbeständen** gleichsam als Auffangregelung noch einen Ordnungswidrigkeitentatbestand anfügt, um jede mögliche **Lücke in der Sanktionierbarkeit zu vermeiden** (ausführlich hierzu Gesetzesbegründung S. 87). Ein freiheitliches Versammlungsrecht wird anders buchstabiert.

Damit **verzichtet** der Gesetzgeber auch auf die Einräumung einer größeren **Flexibilität** für den **polizeilichen Einsatz**, die mit Blick auf das **Ermessen** beim Einschreiten gegen **Ordnungswidrigkeiten** im Falle von **Straftaten** aufgrund des **Legalitätsprinzips**<sup>171</sup> nicht gegeben ist (vertiefend hierzu oben bei § 17 I). Damit ist dieser Ansatz auch aus polizeilicher Sicht kaum ein Wunschzustand.

---

<sup>171</sup> Vgl. nur *Lembke* in: Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., § 17a Rn. 37 ff.; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl., S. 263; *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., II vor § 21 Rn. 2.



Weshalb die Durchführung verbotener oder aufgelöster Versammlungen den **Schutz kritischer Infrastrukturen** gefährden könnte, erschließt sich aus der Gesetzesbegründung (S. 85 oben) nicht. Ebenso wenig überzeugt, weshalb das **Unterbleiben einer Anzeige** offenbar aus Sicht der Gesetzesbegründung (ebd.) **erhebliche Sicherheitsprobleme** verursachen kann, berücksichtigt man, dass doch **Eil-** und sogar **Spontanversammlungen** von der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt sind.

## Fehlende gesetzliche Regelung

Das Gesetz gestattet neben dem Eingriff in Art. 8 GG auch eine **Vielzahl von Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**, das daher aus guten Gründen von der Zitierklausel in § 33 erfasst ist. Es ist daher völlig unverständlich, weshalb die zulässigen **Maßnahmen der Datenverarbeitung** (vgl. § 36 Nr. 2 DSGVO NRW) **nicht oder allenfalls im Ansatz geregelt** sind. Zwar regelt das Gesetz an einigen Stellen Befugnisse zur **Datenerhebung**, es fehlen aber in aller Regel hinreichende Regelungen zur (weiteren) Datenverarbeitung und auch **Datenübermittlung**, etwa an Polizei und Verfassungsschutz, die ja zugleich auch **Zweckänderungen** darstellen und daher bereichsspezifischer Regelungen nach dem „**Doppeltürmodell**“ des BVerfG<sup>172</sup> bedürfen, obgleich solche Maßnahmen der Datenverarbeitung täglich im Rahmen des Versammlungsrechts praktiziert werden.

Dieses Defizit wird auch nicht durch das **DSG NRW** ausgeglichen, zumal mit Blick auf den hohen Grundrechtsschutz aus Art. 8 GG eine **bereichsspezifische und normenbestimmte Regelung** hier *conditio sine qua non* für die Zulässigkeit der Erhebung und (weitere) Verarbeitung personenbezogener Daten ist. Dies unterstreicht auch die Breite entsprechender Regelungen im Polizeirecht, die dort nicht in Frage gestellt werden, hier aber – einer jahrzehntelangen Tradition im Versammlungsrecht folgend – offenbar schlichtweg „vergessen“ wurden.

Berlin, 28. April 2021

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt

---

<sup>172</sup> BVerfG 24.1.2012 - 1 BvR 1299/05 Rn. 123; BVerfG 20.4.2016 - 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 Rn. 305.