



HSPVNRW

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen



HSPV NRW, Albert-Hahn-Straße 45, 47269 Duisburg

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 101143
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
17/3812**
Alle Abg

Abteilung Duisburg
Studienort Duisburg
Albert-Hahn-Straße 45
47269 Duisburg

Prof. Dr. Norbert Ullrich
norbert.ullrich@hspv.nrw.de
www.hspv.nrw.de

Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses und des Rechtsausschusses des Landtags am 6.5.2021
Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drs. 17/11673
Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 17/12423

Seite 1 von 13

A. Anhörungsgegenstand

Anhörungsgegenstand sind zwei Gesetzentwürfe mit dem Ziel der Verabschiedung eines für Nordrhein-Westfalen geltenden Versammlungsgesetzes, und zwar ein Entwurf der SPD-Fraktion (Drs. 17/11673) und ein Entwurf der Landesregierung (Drs. 17/12423).

B. Zentrale Thesen

These 1: Grundsätzlich ist es sinnvoll, das alte Versammlungsgesetz des Bundes in Nordrhein-Westfalen durch ein eigenes Versammlungsgesetz NRW abzulösen.

These 2: In der Definition des Versammlungsbegriffes sollte nicht verlangt werden, dass die Zusammenkunft *überwiegend* der öffentlichen Meinungsbildung dienen muss.

These 3: Das Störungsverbot sollte im Sinne eines konsequenten Schutzes der Versammlungsfreiheit in der Fassung des Regierungsentwurfs normiert werden.

These 4: Die öffentliche Ordnung sollte nicht in das Gesetz aufgenommen werden.

These 5: Die Regelung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sollte grundsätzlich entsprechend dem Vorschlag in §§ 27 und 28 des Regierungsentwurfs erfolgen.

These 6: Insgesamt gesehen ist der Gesetzentwurf der SPD gelungen, der Gesetzentwurf der Landesregierung noch gelungener.

C. Stellungnahme

Seite 2 von 13

I. Allgemeines

Grundsätzlich ist es sinnvoll, das alte Versammlungsgesetz des Bundes in Nordrhein-Westfalen durch ein eigenes Versammlungsgesetz NRW abzulösen. Denn das bislang geltende Versammlungsgesetz (VersG) war bereits 2006 veraltet, als es durch die Föderalismusreform den Bundesländern ermöglicht wurde, eigene Versammlungsgesetze zu erlassen. Die Rechtsentwicklung, vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ist seit Mitte der 80er Jahre vorangeschritten, ohne dass dies hinreichend durch Änderungen des VersG berücksichtigt worden wäre. In einigen Punkten unterscheidet sich die heute unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG vorzunehmende Rechtsanwendung deutlich vom Wortlaut des VersG: So sind etwa die Besonderheiten von Eil- und Spontanversammlungen sowie die Kooperationsverpflichtung der Behörden im VersG gar nicht geregelt, und das Uniformformverbot wird von der heutigen Rechtsprechung völlig anders interpretiert, als es der Gesetzeswortlaut nahelegen würde. Angesichts der seit 2006 bestehenden ausschließlichen Länder-Zuständigkeit kann das VersG nicht mehr geändert werden. Einige Bundesländer haben deshalb eigene Versammlungsgesetze erlassen (Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt). Dies führt zu einem im Bundesstaat völlig normalen Rechtszustand; so hat beispielsweise jedes Bundesland sein eigenes Polizeigesetz, wobei erhebliche Unterschiede bestehen.

Ein Versammlungsgesetz muss sich daran orientieren, dass Versammlungsbeteiligte ihre Grundrechte wahrnehmen, insbesondere die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) und die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Diese Grundrechte stehen erstens staatlichen Maßnahmen entgegen, die sich gegen die Versammlung und ihre Beteiligten gerichteten staatlichen Maßnahmen richten (Abwehrfunktion der Grundrechte). Zweitens verlangen die Grundrechte vom Staat, die Versammlungsbeteiligten davor zu schützen, dass andere Bürger (z.B. Gewalttäter) die Versammlung stören (grundrechtliche Schutzpflicht). Allerdings hat der Staat umgekehrt auch eine Schutzpflicht zugunsten derjenigen, die ihrerseits zum Opfer aus der Versammlung heraus verübter Angriffe zu werden drohen. Der Staat darf zudem auch seine eigenen Güter verteidigen. Insgesamt geht es darum, die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren. Prinzipiell verfolgen sowohl der Gesetzentwurf der Landesregierung (E-Reg) als auch der Entwurf der SPD-Fraktion (E-SPD) diese Ziele und werden ihnen über weite Strecken gerecht.

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf Punkte, in denen die Entwürfe entweder voneinander oder von der bisherigen Rechtslage erheblich abweichen, und untersucht die Entwürfe vor allem auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die Verwirklichung der soeben beschriebenen Ziele und ihre Praxistauglichkeit. Dabei folgt die Stellungnahme in ihrem Aufbau der von den Gesetzesentwürfen vorgegebenen Struktur. Generell ist dabei zu berücksichtigen, dass der E-SPD eine fast vollständige wörtliche Übernahme des in Schleswig-Holstein geltenden Versammlungsgesetzes (VersFG SH) darstellt, wogegen der E-Reg Anleihen bei mehreren Länder-Versammlungsgesetzen macht und zudem einige eigenständige Bestimmungen enthält, weshalb hier mehr auf die Einzelheiten einzugehen ist.

Die oben an den Anfang dieser Stellungnahme gestellten Thesen bilden bewusst nur die wichtigsten Empfehlungen ab.

II. Definition des Versammlungsbegriffs

Seite 3 von 13

Der E-Reg (§ 2 Abs. 3) und der E-SPD (§ 2 Abs. 1) definieren übereinstimmend die Versammlung im Sinne einer *überwiegend* auf die öffentliche Meinungsbildung gerichteten Zusammenkunft. Das bisherige VersG enthält keine Definition. Die in den Entwürfen vorgenommene Begriffsbestimmung entspricht weitgehend der Rechtsprechung, allerdings mit Ausnahme des Wortes „überwiegend“. Die Rechtsprechung vertritt den Standpunkt, beim Vorliegen sowohl von Meinungsbildungs- als auch von anderen Elementen sei *im Zweifel* von einer Versammlung auszugehen.¹ In Niedersachsen hat der Gesetzgeber deshalb *bewusst* auf die Einschränkung „überwiegend“ verzichtet.² Behält die Rechtsprechung bei der Interpretation des *verfassungsrechtlichen* Versammlungsbegriffes ihre bisherige Linie bei, so wären nach den Entwürfen in NRW künftig Zusammenkünfte möglich, bei denen Zweifel am Überwiegen der Meinungsbildungselemente bestehen und die daher zwar unter den Schutz von Art. 8 GG fallen, bei wörtlicher Interpretation des VersG NRW aber nicht in den Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes. Es wird daher empfohlen, das Wort „überwiegend“ zu streichen.

III. Zusammenarbeit (Schutzaufgabe und Kooperation)

Sowohl der E-Reg (§ 3) als auch der E-SPD (§ 3) weisen den Behörden die Aufgabe zu, die Versammlung zu schützen und mit dem Veranstalter bzw. Leiter der Versammlung zusammenzuarbeiten. Beides ist verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben und entspricht der bisherigen Praxis, auch wenn es bislang nicht im VersG normiert war. Für den Veranstalter ist die Kooperation stets nur eine *Obliegenheit*³; eine gesetzliche Normierung einer Kooperationsverpflichtung widerspräche dem Grundgesetz. Die in § 3 Abs. 3 E-Reg vorgesehene Bestimmung, nach der auch der Veranstalter zur Kooperation aufgerufen ist, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da durch § 3 Abs. 3 Satz 2 klargestellt wird, dass es sich dabei nicht um eine rechtliche *Verpflichtung* handelt.

IV. Ausschluss störender Versammlungsteilnehmer

Nach der bisherigen Rechtslage lag die Befugnis zum Ausschluss störender Versammlungsteilnehmer bei Versammlungen unter freiem Himmel bei der Polizei, bei Versammlungen in geschlossenen Räumen hingegen beim Versammlungsleiter. Beide Entwürfe wollen nun dem Versammlungsleiter auch für Versammlungen unter freiem Himmel die Ausschlussbefugnis geben (§ 6 IV E-Reg, § 6 IV E-SPD). Dies ist im Sinne der Autonomie der grundsätzlich ja staatsfreien Versammlung zu begrüßen. Der E-Reg sieht allerdings für die Versammlungen unter freiem Himmel das Erfordernis einer Zustimmung der Behörde zu dem vom Versammlungsleiter vorgenommenen Ausschluss vor. Ein derartiges Korrektiv, das einen Schutz für den potenziell Auszuschließenden darstellt und praxisnah berücksichtigt, dass die Polizei für die Entfernung des Ausgeschlossenen zu sorgen hat, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

¹ BVerwG, NVwZ 2007, 1431 (1432); ebenso BVerfG, BVerfGE 143, 161 (211 ff); OVG Münster, Beschl. v. 11.12.2020 – 15 B 1971/20, Rn. 15 f (juris); VG Berlin, Urt. v. 11.12.2012 – 1 K 354.11.

² Schriftl. Bericht, LT-DrS Niedersachsen 16/2913, S. 2.

³ BVerfG, NVwZ 2002, 982; BVerfG, DVBl 2001, 1132 (1133); BVerfG, BVerfGE 69, 315 (355 ff) = NJW 1985, 2395 (2098 f); *Braun/Keller*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, 18. Aufl. 2019, Teil IV, Rn. 137.

V. Störungsverbot

Seite 4 von 13

Sowohl der E-Reg (§ 7) als auch der E-SPD (§ 7) sehen im Grundsatz wie das bisherige Recht (§ 2 Abs. 2 VersG) ein Störungsverbot vor. Mit der Normierung des Störungsverbots agiert der Staat in Befolgung der grundrechtlichen Schutzpflicht⁴ zugunsten von Versammlungen. Ohnehin hat kein Bürger das Recht, einen anderen Bürger gezielt an der Ausübung seines eigenen grundrechtlich gewährleisteten Handelns zu hindern. Der E-Reg normiert das Störungsverbot konsequenter und detaillierter als der E-SPD.

Der Unterschied liegt zunächst darin, dass der E-Reg jegliche auf die Behinderung einer Versammlung zielende Störung verbietet, der E-SPD dagegen nur auf *erhebliche* Behinderung zielende Störungen. Der SPD-Entwurf erweckt dadurch beim verfassungsrechtlich nicht bewanderten Leser des Gesetzes den (falschen) Eindruck, es sei grundsätzlich erlaubt, Versammlungen zu stören. Die für die im E-SPD vorgeschlagene Textfassung gegebene Begründung, Widerspruch in einer Versammlung dürfe nicht zu sehr eingeschränkt werden, überzeugt nicht. Denn sie übersieht Folgendes: Zwischen verschiedenen Typen von Versammlungen muss unterschieden werden. Bei einer Diskussionsversammlung zielt inhaltlicher Widerspruch gar nicht auf eine Behinderung der Versammlung, fällt also nicht unter das Störungsverbot – ganz gleich ob jegliche oder nur erhebliche Behinderung verboten ist. Bei einer meinungskundgebenden Versammlung, z.B. Demonstration, kann hingegen nur Teilnehmer sein, wer das Kundgebungsziel unterstützt stellen⁵; Gegner der Versammlung können sich nicht auf die Versammlungsfreiheit berufen (wobei es ihnen selbstverständlich freisteht, mittels einer Gegendemonstration ihren gegenteiligen Standpunkt zum Ausdruck zu bringen). Würde man dies anders sehen, bliebe die Versammlungsfreiheit des Veranstalters auf der Strecke. Dem Veranstalter steht das Recht zu, Ziel und Form der Versammlung zu definieren.

Ein zweiter wichtiger Unterschied liegt in der im E-Reg normierten Konkretisierung des Störungsverbot in § 7 Abs. 2 E-Reg. Nach überwiegender (und zutreffender) Ansicht fallen **Probekblockaden/Blockadetrainings** ohnehin in die Kategorie Verhinderungsstörung.⁶ Angesichts der hierzu existierenden uneinheitlichen Rechtsprechung ist die im E-Reg (§ 7 Abs. 2 Nr. 2) vorgesehene *Klarstellung* von Belang, dass Probekblockaden bzw. Blockadetrainings gegen das Störungsverbot verstoßen.

Insgesamt trägt die Fassung des E-Reg besser zu einem effektiven Versammlungsschutz bei. Gerade auch der vom E-SPD ausdrücklich hervorgehobenen Zielsetzung der Gewährleistung der Ausübung des Versammlungsgrundrechtes (E-SPD, Seite 2) ist mit der Umsetzung des E-Reg am besten gedient.

⁴ Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 111 ff; *Deppenheuer*, in: Maunz/Dürig, GG, Bearb. 2006, Art. 8 Rn. 113; *Geis*, in: Berliner Kommentar zum GG, Bearb. 2004, Art. 8 Rn. 75; siehe auch *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Aufl. 2020, Art. 8 Rn. 27; *Blanke*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 8 Rn. 64.

⁵ *Ullrich*, Demonstrationsrecht, 2015, S. 245 f; *ders.*, Die Polizei 2019, 165 (166 f); *Stintzing*, in: FS Ekkehard Stein, 2002, S. 105 (112 ff).

⁶ OVG Lüneburg, NdsVBl. 2011, 316 (317); VG Dresden, Beschl. v. 1.2.2013 – 6 L 35/13, Rn. 17 (juris); *Hettich*, VersR, 2. Aufl. 2018, Rn. 71, S. 77; *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, VersFG SH, 2016, § 7 Rn. 19; *Ullrich*, DVBl 2012, 666 (673); a. A. OVG Münster, NWVBl 2013, 111 (114); mit Recht kritisch zur Entscheidung des OVG Münster VG Dresden, Beschl. v. 1.2.2013 – 6 L 35/13, Rn. 18 (juris) und *Schwabe/Knape*, DVBl 2013, 116.

VI. Waffen-, Gewalttätigkeits- und Militanz-/Uniformverbot

Seite 5 von 13

Die vorgesehenen Regelungen zum Waffenverbot (§ 8 Abs. 1 E-Reg bzw. § 8 Abs. 1 und Abs. 3 E-SPD), Gewalttätigkeitsverbot (§ 8 Abs. 2 E-Reg; fehlt im E-SPD) und Militanz-/Uniformverbot (§ 18 E-Reg bzw. § 8 Abs. 2 E-SPD) unterscheiden sich deutlich voneinander.

Zum **Waffenverbot** knüpfen beide Entwürfe an das bisherige Waffenverbot im VersG (§ 2 Abs. 3) an, doch sieht der E-SPD eine aus Schleswig-Holstein bekannte Neuerung vor: Die zuständige Behörde soll katalogartig die vom Verbot erfassten Gegenstände benennen müssen (§ 8 Abs. 3 E-SPD). Diese Regelung gilt für Schleswig-Holstein als Redaktionsversehen.⁷ Ihre jüngst erfolgte Aufnahme in das am 11.2.2021 verabschiedete Berliner Versammlungsgesetz hat dort berechtigte Kritik hervorgerufen; im Anhörungsverfahren stellte der Sachverständige *Tölle* sogar in Aussicht, dass die Polizei künftig den Katalog des nächstgelegenen Baumarktes verlesen müsse.⁸ Wegen ihrer fehlenden Praktikabilität sollte von der Aufnahme einer solchen Bestimmung abgesehen werden.

Das **Gewalttätigkeitsverbot** nach § 8 Abs. 2 E-Reg ist eine aus Niedersachsen (§ 3 Abs. 1 NVersG) übernommene Neuerung. Sie gibt im Grunde nur eine verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit wieder, da sich ein Gewalttätigkeitsverbot schon aus Art. 8 Abs. 1 GG ergibt. Es erscheint aber sinnvoll, dies auch im Gesetz den Versammlungsbeteiligten zu verdeutlichen.

Anstelle des bisherigen **Uniformverbotes** (§ 3 VersG) sehen beide Entwürfe ein Militanz- bzw. Einschüchterungsverbot vor. Grundsätzlich ist dies ein Fortschritt, da die Rechtspraxis sich mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben längst weit vom aktuell noch gültigen Wortlaut entfernt hat und die nun vorgeschlagenen Fassungen weitgehend auf der Linie der Rechtsprechung liegen. Der E-Reg sieht – anders als § 8 Abs. 2 E-SPD – das Militanzverbot (§ 18 E-Reg) nur für Versammlungen unter freiem Himmel vor. Dies ist zu begrüßen, denn erstens besteht bei Versammlungen in geschlossenen Räumen kein Bedürfnis für ein Militanzverbot und zweitens müsste ein Militanzverbot bei Versammlungen in geschlossenen Räumen ausgesprochen eng am Friedlichkeitsgebot orientiert ausgelegt werden, da es für diese Versammlungen keinen Gesetzesvorbehalt in Art. 8 GG gibt.⁹ Umgekehrt geht der E-Reg allerdings insofern über den E-SPD hinaus, als der E-Reg (ähnlich wie das bisherige VersG) das Verbot nicht nur auf Versammlungen, sondern auch auf sonstige Veranstaltungen für anwendbar erklären will. Letzteres ist zwar verfassungsrechtlich nicht bedenklich und bedient ein durchaus bestehendes praktisches Bedürfnis z.B. bei Profi-Fußballspielen, doch stellt die vorgesehene Regelung einen Fremdkörper im ansonsten auf Versammlungen bezogenen Versammlungsgesetz dar.

VII. Versammlungsanzeige

Hinsichtlich der Anzeige der Versammlung – im bisher geltenden VersG noch „Anmeldung“ genannt – greifen beide Entwürfe insofern die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auf, als sie die Sonderfälle Eil- und Spontanversammlung regeln wollen (§ 10 Abs. 3 und Abs. 4 E-Reg bzw. § 11 Abs. 5 und Abs. 6 E-SPD). Von praktischer Bedeu-

⁷ *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, VersFG SH, 2016, § 8 Rn. 23.

⁸ *Tölle*, Protokoll Innenausschuss Abgeordnetenhaus Berlin v. 2.11.2020, iso18-064, S. 6.

⁹ Näher *Ullrich*, NVersG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 34.

tion ist die unterschiedliche **Definition der Spontanversammlung**: Der E-Reg orientiert sich an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts¹⁰ und nimmt eine Spontanversammlung nur an, wenn die Versammlung sich aufgrund eines aktuellen Anlasses bildet. Der E-SPD verlangt hingegen keinen aktuellen Anlass. Letztere Variante könnte dazu führen, dass Veranstalter mit der in der Praxis schwer widerlegbaren Behauptung, der Entschluss zur Versammlung sei spontan gewesen, die Anzeigepflicht umgehen.

Seite 6 von 13

Ein weiterer Unterschied zwischen dem E-Reg und dem E-SPD besteht bezogen auf die Frage der Verpflichtung zur **Mitteilung der Anschrift des Versammlungsleiters**. Nach § 10 Abs. 2 und Abs. 3 E-SPD muss die (Wohn-)Anschrift des Leiters mitgeteilt werden. Der E-Reg lässt den Versammlungsbeteiligten hingegen auch die Möglichkeit, eine *andere* für den Schriftverkehr geeignete Anschrift des Leiters anzugeben (z.B. die Geschäftsstelle der die Versammlung veranstaltenden Organisation). Der E-Reg orientiert sich hier an Niedersachsen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NVersG). Dort war ursprünglich ebenfalls die Wohnanschrift anzugeben; da dies aber mit Blick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bedenklich ist, wurde in Niedersachsen 2017 das Gesetz geändert.¹¹

VIII. Beschränkungen, Verbot und Auflösung bei Versammlungen unter freiem Himmel

Die in der Praxis bedeutsamste Norm jedes deutschen Versammlungsgesetzes ist die Ermächtigungsnorm für beschränkende Verfügungen, Verbot und Auflösung einer Versammlung. Sowohl § 13 E-Reg als auch § 13 E-SPD sehen eine solche Regelung vor und weichen dabei weder voneinander noch vom bisherigen § 15 VersG stark ab. Dass der E-Reg sich in § 13 Abs. 1 und Abs. 2 weitgehend an Niedersachsen orientiert (§ 8 NVersG), der E-SPD dagegen auf das schleswig-holsteinische Vorbild zurückgreift (§ 13 VersFG SH), führt nur in einem Punkt zu einem Unterschied von großer *symbolischer* Bedeutung: Nach dem E-SPD kann *nur* bei Gefahren für die **öffentliche Sicherheit** eingeschritten werden, gemäß dem E-Reg dagegen *auch* zum Schutz der **öffentlichen Ordnung**. Die öffentliche Ordnung ist nach herrschender Auffassung die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Zusammenlebens betrachtet wird. Es handelt sich hier um eine in ihrem Wert umstrittene und von der rechtswissenschaftlichen Literatur teilweise als verfassungsrechtlich bedenklich angesehene Kategorie.¹² Im Versammlungsrecht ist ihre praktische Bedeutung äußerst gering. Versammlungsverbote zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Regel ausgeschlossen.¹³ Das Bundesverfassungsgericht hat zudem mehrfach klargestellt, dass die öffentliche Ordnung nicht etwa als Argument verwendet werden darf, um politisch nicht gewünschte Versammlungen (z.B. von Neonazis) zu bekämpfen.¹⁴

¹⁰ BVerfG, BVerfGE 69, 315 (350) = NJW 1985, 2395 (2397); ebenso etwa *Hettich*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2018, Rn. 111, S. 124; *Stein*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 254; *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, Versammlungsrecht, 5. Aufl. 2020, Kap. I. 5.2.4, S. 82.

¹¹ Näher *Ullrich*, NVersG, 2. Aufl. 2018, § 5 Rn. 21.

¹² Ausführlich zu den verfassungsrechtlichen Problemen mit Blick auf das Versammlungsrecht *Ullrich*, Demonstrationsrecht, 2015, S. 408 ff.

¹³ BVerfG, BVerfGE 69, 315 (353) = NJW 1985, 2395 (2398); BVerfG, NJW 2001, 1409; ebenso etwa *Hettich*, VersR, 2. Aufl. 2018, Rn. 145; *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, VersR, 2016, § 15 Rn. 114.

¹⁴ BVerfG, NVwZ 2004, 90; BVerfG, DVBl 2001, 897.

Die Rechtsprechung vertritt diesen Standpunkt heute einhellig. Jüngst haben etwa die Oberverwaltungsgerichte Bremen und Lüneburg ein behördliches Vorgehen gegen das Zeigen der Reichskriegsflagge verboten.¹⁵ Relevant sein könnte die öffentliche Ordnung, wenn Versammlungen aggressiv-einschüchternd auftreten; insofern bedarf es aber des Rückgriffs auf die öffentliche Ordnung nicht, denn sowohl im E-Reg (§ 18) als auch im E-SPD (§ 8) ist ein Militanz- bzw. Einschüchterungsverbot enthalten. Im Ergebnis bleiben fast nur Nackt-Versammlungen als Beispiel für ein Einschreiten zum Schutz der öffentlichen Ordnung. Mit Blick auf diesen geringen praktischen Nutzen einerseits und die verfassungsrechtliche Problematik andererseits ist zu empfehlen, die öffentliche Ordnung nicht in das Gesetz aufzunehmen.

Seite 7 von 13

IX. Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel

1. Allgemeine Überlegungen

Bild- und Tonaufnahmen und –aufzeichnungen bei Versammlungen können einerseits Eingriffe in die Versammlungsfreiheit und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen, sind aber andererseits von hoher Bedeutung für die effektive Wahrnehmung des Schutz- und Sicherheitsauftrages der Polizei. Sowohl der E-Reg (§ 16) als auch der E-SPD (§ 16) wollen die bisherige unzureichende Normierung im VersG durch ausgewogene neue Regelwerke ersetzen. Inhaltlich unterscheiden sich die Vorschläge vor allem in einem Punkt: Der E-SPD verlangt sowohl für bloße Bildübertragungen als auch für Aufzeichnungen von Versammlungsteilnehmern ausgehende erhebliche Gefahren, wogegen der E-Reg die bloße Bildübertragung auch ohne dieses Erfordernis zulässt. Letzteres hilft zwar der Polizeipraxis, ist allerdings verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Allerdings vertritt das OVG Münster die Ansicht, dass bloße Übersichtsaufnahmen zur Leitung und Lenkung des Polizeieinsatzes bei Großdemonstrationen keinen Grundrechtseingriff darstellen.¹⁶ Folgt man dem, so kann die Fassung des E-Reg als verfassungskonform eingestuft werden. Verfassungskonform ist der E-Reg aber auch, wenn man sich nicht der Ansicht des OVG Münster anschließt und jegliche Beobachtung mittels Kameras als Grundrechtseingriff einstuft. Für bloße **Übersichtsaufnahmen** sieht das Gesetz nämlich zwar eine **niedrige Eingriffsschwelle** vor. Der Wortlaut des Gesetzes verlangt lediglich, dass die Versammlung groß oder unübersichtlich ist. Unausgesprochen geht der Gesetzgeber hierbei (realistischerweise) davon aus, dass bei großen oder unübersichtlichen Versammlungen immer die Möglichkeit besteht, dass einzelne Personen oder kleine Gruppen die Versammlung nutzen können, sich unfriedlich zu verhalten. Insbesondere gewaltbereite Extremisten schließen sich erfahrungsgemäß gern eigentlich friedlichen Demonstrationen an, wie jüngst etwa bei den Protesten gegen die Corona-Maßnahmen zu beobachten war. Der Gesetzentwurf sieht zudem die Übersichtsaufnahmen auch bei großen oder unübersichtlichen Versammlungen nicht pauschal, sondern nur *im Einzelfall* vor. Er verlangt also zumindest die **Prognose einer abstrakten Gefahr für die konkrete Versammlung**. Außerdem ist der Anwendungsbereich des Gesetzes auf einen auf die **Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes** gerichteten Einsatz der Überwachungstechnik beschränkt. Derartige Regelungen, wie sie etwa in Bayern und Sachsen (Art. 9 Abs. 2 BayVersG; § 20 Abs. 2 SächsVersG)

¹⁵ OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.11.2020 – 11 ME 293/20, Rn. 28 ff; OVG Bremen, NVwZ 2021, 92 (LS).

¹⁶ OVG Münster NWVBl. 2020, 127 (128).

bestehen und auch im bis Februar 2021 gültigen Berliner Gesetz¹⁷ (§ 1 Abs. 3) verankert waren, sind verfassungskonform¹⁸; der Gesetzgeber hat hier sogar wörtlich die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts¹⁹ übernommen.

Seite 8 von 13

2. Beobachtung mittels Drohnen als Spezialfall?

Versammlungsgesetzliche Normen, die Bild- und Tonaufnahmen zulassen, erlauben damit *grundsätzlich* auch den Einsatz von Drohnen.²⁰

Martini meint demgegenüber, wenn es schon für den Einsatz von Bodycams einer speziellen Ermächtigungsgrundlage bedürfe, müsse dies erst recht für den Drohneneinsatz gelten.²¹ Dieser Schluss ist allerdings nicht überzeugend. Für die Bodycams ist nämlich eine Spezialermächtigung (§ 15c PolG NRW) nötig, da ihr Einsatz eine andere Zielrichtung verfolgt (Schutz der eingesetzten Beamten und Dokumentation deren Einsatzes) und dementsprechend unter anderen Voraussetzungen zu erlauben ist als die allgemeine Videoüberwachung.²² Wenn hingegen bei Versammlungen Drohnen eingesetzt werden, ist die Zielrichtung mit der Zielrichtung beim Einsatz üblicher Videokameras identisch.

Eine Überwachung mittels Drohnen ist auch nicht *qualitativ* intensiver als eine Überwachung mittels herkömmlicher Videotechnik. Zwar gewinnt die Überwachung durch die Drohnen eine zusätzliche Perspektive – von oben statt bloß von der Seite. Hierdurch entsteht, wenn beide Techniken *kumulativ nebeneinander* eingesetzt werden, *insgesamt* ein besseres Bild. Dies liegt aber nicht an den Drohnen an sich, sondern an der Kombination verschiedener Perspektiven. Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ist dann denkbar, dass die Überwachung im Einzelfall zu intensiv wird. Die Verhältnismäßigkeit ist indes ohnehin stets zu wahren und hängt vom Einzelfall ab; die Drohnen bedeuten insofern keine Besonderheit.

Problematisch ist allerdings *auf den ersten Blick* die Vereinbarkeit eines Drohneneinsatzes mit dem Grundsatz der *offenen* Beobachtung. Denn Drohnen können klein und hochfliegend sein und werden dann u.U. von den Versammlungsteilnehmern nicht wahrgenommen. Deshalb wird in der Literatur der Drohneneinsatz zum Teil vor allem unter dem Aspekt der *verdeckten Beobachtung* auf seine Rechtmäßigkeit hin untersucht.²³ Eine verdeckte Beobachtung ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen, abgesehen von der (beim Drohneneinsatz nicht in Betracht kommenden) Ausnahme des Schutzes der körperlichen Unversehrtheit der aufzeichnenden Polizeibeamten. Wenn die Ermöglichung eines *verdeckten* Drohneneinsatzes politisch gewünscht ist, bedarf es also der Aufnahme einer weiteren Passage zu verdeckten Aufnahmen allgemein oder zum Drohneneinsatz in den Gesetzestext. Jedoch ist auch nach dem aktuellen Text des Entwurfs ein Drohneneinsatz nicht ausgeschlossen – er muss eben nur *offen* erfolgen. Offen bedeutet nicht, dass die Versammlungsteilnehmer die Kamera sehen. Offenheit ist vielmehr zu bejahen, wenn die Tatsache der Überwachung für den Versammlungsteilnehmer (etwa aufgrund

¹⁷ Berliner Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen vom 23.4.2013.

¹⁸ Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, DVBl 2014, 922 (923 ff).

¹⁹ BVerfG, BVerfGE 122, 342 (373)

²⁰ Ebenso *Müller-ter Jung/Rexin*, DR 2019, 643 (648); *Albrecht/Schmid*, VR 2017, 181 (186 f).

²¹ *Martini*, DÖV 2019, 732 (737).

²² Vgl. *Lachenmann*, NVwZ 2017, 1224 (1226); siehe zu den zum Einsatz von Bodycams geschaffenen Vorschriften unter verfassungsrechtlichen Aspekten *Schenke*, VerwArch 2019, 436; speziell zu § 15c PolG NRW *Arzt/Schuster*, DVBl 2018, 351.

²³ Siehe etwa *Roggan*, NVwZ 2011, 590; vgl. auch *Müller-ter Jung/Rexin*, CR 2019, 643 (648)

der Wahrnehmbarkeit der Aufnahmekameras oder aufgrund von Durchsagen, Hinweisschildern o. Ä.) erkennbar ist; die Erkennbarkeit muss jedenfalls auch unmittelbar am Ort der Durchführung der Maßnahme gegeben sein.²⁴ Zu hohe Anforderungen stellen *Wächtler/Heinhold/Merk*, indem sie eine offene Aufzeichnung nur annehmen, wenn die Polizei die Datenerhebungen so vornimmt, dass der Bürger hiervon positive Kenntnis hat.²⁵ Vor allem drei Überlegungen sprechen gegen diese Auffassung: Erstens ist es nämlich ein allgemeiner Rechtsgrundsatz (z. B. bei der Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes), dass es auf positive Kenntnisnahme nicht ankommt, wenn der Betroffene die hinreichende Möglichkeit zur Kenntnisnahme hat. Zweitens werden Versammlungsteilnehmer als aktive Staatsbürger nicht so blauäugig sein, dass sie die Möglichkeit einer polizeilichen Beobachtung nicht erwägen und daher die erkennbare Beobachtung auch erkennen, sofern sie an dieser Frage interessiert sind. Drittens würde die positive Kenntnis fast nie nachweisbar sein und damit die Ermächtigungsnorm faktisch leer laufen, da vorgenommene Aufzeichnungen vor Gericht wegen der nicht feststellbaren positiven Kenntnis der Versammlungsteilnehmer regelmäßig für rechtswidrig erklärt werden müssten.²⁶

Seite 9 von 13

Die Offenheit kann durch polizeiliche Durchsagen oder gut sichtbare Hinweisschilder erreicht werden, mit denen die Teilnehmer über den Drohneneinsatz informiert werden. Denkbar ist auch eine bereits vor Beginn der Versammlung erfolgende entsprechende Mitteilung an den Versammlungsleiter, verbunden mit der Bitte, diese Mitteilung an die Teilnehmer weiterzugeben. Ob der Versammlungsleiter zur Weitergabe an die Teilnehmer *verpflichtet* werden könnte, erscheint allerdings fraglich. Von der Rechtsprechung akzeptiert werden beschränkende Verfügungen, nach der der Versammlungsleiter den Teilnehmern die versammlungsrechtlich feststehende Streckenführung und die angeordneten versammlungsrechtlichen Beschränkungen bekannt geben muss.²⁷ Entsprechend wird, sofern die Voraussetzungen für eine Beschränkung vorliegen (unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit, § 13 E-Reg), auch eine Verpflichtung des Leiters erfolgen können, den Teilnehmern den Drohneneinsatz mitzuteilen. Besteht aber keine unmittelbare Gefahr, kann die Polizei den Leiter lediglich *bitten* und muss zum Mittel der polizeilichen Lautsprecherdurchsage oder der Hinweisschilder greifen, wenn der Versammlungsleiter der Bitte nicht nachkommt.

Sofern der Gesetzgeber im allgemeinen Polizeigesetz des jeweiligen Landes die Beobachtung mittels Drohnen speziell regelt, im Versammlungsgesetz aber nicht (so etwa in Bayern), kann hieraus geschlossen werden, dass der Drohneneinsatz bei Versammlungen nicht zulässig ist.²⁸ Umgekehrt könnte auch eine Normierung des Drohneneinsatzes im Versammlungsgesetz den Schluss nahelegen, es bedürfe ebenfalls einer Ergänzung des PolG NRW, damit auch bei sonstigen Veranstaltungen Drohnen eingesetzt werden können.

Im Ergebnis sollte in das neue Versammlungsgesetz eine ausdrückliche Regelung zum Drohneneinsatz nur aufgenommen werden, wenn neben einer (ohnehin zulässigen) offenen auch eine *verdeckte* Datenerhebung mittels Drohnen politisch gewollt ist.

²⁴ VGH Mannheim, NVwZ 2004, 498 (503).

²⁵ *Wächtler/Heinhold/Merk*, BayVersG, 2011, Art. 9 Rn. 24; demgegenüber der hier vertretenen Auffassung zustimmend *Enders*, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, 2016, § 12a Rn. 20.

²⁶ *Ullrich*, NVersG, 2. Aufl. 2018, § 12 Rn. 14.

²⁷ OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.9.2009 – 11 ME 447/09; VG Würzburg, Urt. v. 25.6.2020 – W 5 K 20.113, Rn. 67 (juris).

²⁸ *Martini*, DÖV 2019, 732 (739).

X. Vermummungsverbot

Seite 10 von 13

Mit der vorgesehenen Regelung des Vermummungsverbot (§ 17 E-Reg bzw. § 17 E-SPD) schließen sich beide Entwürfe der zur bisherigen Rechtslage vertretenen (streitigen) Auffassung an, dass Vermummung nur verboten ist, wenn sie getragen wird, um sich *vor der Polizei* zu verbergen.²⁹ Dass der Gesetzgeber damit eine Streitfrage entscheiden und dies im Sinne eines größeren Freiraums für friedliche Versammlungsteilnehmer tun will, ist positiv zu bewerten. Zumindest ein so gefasstes Vermummungsverbot steht auch mit dem Grundgesetz im Einklang. Wie das bisherige Recht (§ 17a VersG), aber anders als der E-SPD sieht der E-Reg das Vermummungsverbot nicht nur für Versammlungen, sondern auch für sonstige Versammlungen unter freiem Himmel vor. Das entspricht zwar einem praktischen Bedürfnis (v.a. bezogen auf Fußball-Ultras und –Hooligans), ist jedoch im Versammlungsgesetz systemfremd.

XI. Schutz des Landtags

§ 20 E-Reg sieht einen Bannkreis um den Landtag herum vor; der E-SPD enthält keine vergleichbare Regelung. Derartige Bannmeilen oder befriedete Bezirke sind auch im Bundesrecht (BefBezG) und einigen Bundesländer vorgesehen, wogegen andere darauf verzichtet haben. Die entsprechenden Vorschriften sind verfassungsrechtlich zwar nicht völlig unbedenklich, doch ist im Ergebnis davon auszugehen, dass sie grundsätzlich **im Einklang mit Art. 8 GG** stehen. Nach der einzigen zu dem Problemkreis ergangenen und die Vereinbarkeit mit dem GG untersuchenden obergerichtlichen Entscheidung war sogar die – restriktivere – frühere Bannmeilenregelung des Bundes grundgesetzkonform.³⁰ Die Verfassungsmäßigkeit der Normierung im BefBezG des Bundes wird ganz überwiegend bejaht.³¹ Das praktische Bedürfnis für eine derartige Regelung dürfte spätestens seit dem Eindringen von zahlreichen Demonstranten in das Parlamentsgebäude der USA (Kapitol) am 6.1.2021 außer Frage stehen.

XII. Versammlungen auf Privatgrundstücken gegen den Willen des Grundstückseigentümers

Neuland im Vergleich zur bisherigen gesetzlichen Regelung betreten beide Entwürfe, indem sie in bestimmten Grenzen private Grundstückseigentümer verpflichten, die Durchführung von Versammlungen gegen ihren Willen zu akzeptieren (§ 21 E-Reg bzw. § 18 E-SPD). Der E-SPD folgt insoweit dem schleswig-holsteinischen Vorbild (§ 18 VersFG SH) und setzt nur die Fraport-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

²⁹ LG Hannover, StV 2010, 640; ebenso u.a. AG Wuppertal, Beschl. v. 2.12.2015 – 25 DS 521 Js 17/15 – 68/15, Rn. 6 (juris); AG Rotenburg (Wümme), NStZ 2006, 358; *Ullrich*, NVersG, 2. Aufl. 2018, § 9 Rn. 16; *ders.*, Demonstrationsrecht, 2015, S. 370 f; *Kniessel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, K Rn. 312; *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, 2016, § 17a Rn. 26; a.A. beispielsweise KG Berlin, StV 2010, 637; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 28.3.2017 – III-3 RVs 17/17, 3 RVs 17/17; OLG Dresden Beschl. v. 23.9.2013 – 2 OLG 21 Ss 693/13.

³⁰ OVG Münster, Urt. v. 22.12.1993 – 23 A 865/91, DVBl 1994, 541.

³¹ *Hettich*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2018, Rn. 153, S. 167; *Ott/Wächtler/Heinhold*, VersG, 7. Aufl. 2010, Rn. 17 und Rn. 20; vgl. auch *Gusy*, in: Mangoldt/Klein/Staack, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 75; die jetzt gültige Regelung des Bundes wird – ohne verfassungsrechtliche Bedenken – angewendet vom VGH Mannheim, VBIBW 2001, 57.

um, wonach Versammlungen auf dem allgemeinen Publikumsverkehr geöffneten, *im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden* Flächen auch gegen den Willen des Eigentümers stattfinden dürfen.³² Der E-Reg geht hierüber hinaus und gibt Versammlungsbeteiligten sogar für „echte“ Privatgrundstücke das Recht, ihre dort unerwünschten Versammlungen abzuhalten. Anders als der (verfassungsrechtlich mit Blick auf das Eigentumsgrundrecht kaum haltbare) § 20 VersFG Berlin will die Regelung des E-Reg dabei den Versammlungsbeteiligten keinen Vorrang vor dem Grundstückseigentümer einräumen, sondern sieht eine ergebnisoffene Abwägung zwischen den widerstreitenden Grundrechtspositionen vor.

Seite 11 von 13

XIII. Beschränkungen, Verbot und Auflösung bei Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 23 E-Reg und § 20 E-SPD wollen (im Grundsatz ähnlich und teilweise sogar im Wortlaut identisch) beschränkende Verfügungen, Verbot und Auflösung von Versammlungen in geschlossenen Räumen zulassen. Dies ist verfassungsrechtlich insofern problematisch, als das Grundgesetz für Versammlungen in geschlossenen Räumen keinen Gesetzesvorbehalt enthält. In Niedersachsen sind daher konsequenterweise nur bei Gefährdung der Friedlichkeit der Versammlung im geschlossenen Raum Maßnahmen möglich (§ 14 NVersG). Die Gesetzentwürfe für NRW folgen diesem Vorbild nicht, sondern orientieren sich am schleswig-holsteinischen § 20 VersFG SH. Dabei hat der E-Reg richtig erkannt, dass neben der Gefährdung der Friedlichkeit (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 E-Reg) nur eine Gefahr für entgegenstehende verfassungsrechtlich geschützte Güter (§ 23 Abs. 1 Nr. 2 E-Reg) Maßnahmen rechtfertigen kann. Dagegen lässt der E-SPD auch bei strafbaren Äußerungen Eingriffe zu (§ 20 Abs. 1 Nr. 3 E-SPD). Die Äußerungsdelikte, um die es geht, müssten also durchweg dem Schutz von Verfassungsgütern dienen. Dies ist aber gerade nicht der Fall.³³ Im Ergebnis ist die im E-SPD vorgesehene Vorschrift jedenfalls nicht vollständig durch die anwendbaren Grundrechtsschranken gedeckt.

XIV. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Große Unterschiede bestehen zwischen dem E-Reg (§§ 27 und 28) und der bisherigen Rechtslage (§§ 21-29 VersG) auf der einen Seite und dem E-SPD (§§ 23 und 24) auf der anderen Seite hinsichtlich der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Der Straftatenkatalog im E-SPD ist insgesamt weitaus kürzer als im E-Reg und im bislang geltenden VersG; zudem sind die Tatbestände im E-SPD zum Teil enger gefasst.

Auf den ersten Blick könnte hier der E-SPD, der die schleswig-holsteinische Rechtslage übernehmen möchte, als ein grundrechtsschonendes, freiheits-erweiterndes Regelwerk verstanden werden. Im Ergebnis ist dies jedoch nicht der Fall, da zweierlei bedacht werden muss: Erstens dienen die Straftatbestände zum Teil ja ihrerseits dem Schutz der Versammlungsfreiheit und friedlicher Versammlungsteilnehmer. Deren Freiheit wird gesichert, indem Gewalttäter und andere Störer strafrechtlich verfolgt werden und der Polizei die Wahrnehmung ihrer Schutzaufgabe erleichtert wird. Zweitens ist aufgrund der Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ein Zurücknehmen des Strafanspruchs des Staates, das in Schleswig-Holstein gefahrlos möglich

³² BVerfG, BVerfGE 128, 226 (253 f) = NJW 2011, 1201 (1205); siehe auch BVerfG, DÖV 2016, 81.

³³ Vgl. Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, GG, 2016, § 5 Rn. 19; siehe auch Enders u. a., Mustertentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, S. 68 f

sein mag, für Nordrhein-Westfalen problematisch. Auf beide Punkte soll im Folgenden im Detail eingegangen werden.

Seite 12 von 13

Beispielhaft herausgegriffen sei hier zunächst § 27 Abs. 4 E-Reg im Kontrast zu § 23 Abs. 1 E-SPD. Es geht hier um den **Schutz** nicht verbotener Versammlungen, also **friedlicher Versammlungsteilnehmer vor Störern**. Der E-Reg sieht die Strafbarkeit bei einer Behinderungsabsicht vor, der E-SPD verlangt hingegen eine Verhinderungsabsicht. Letztere ist in der Praxis schwer nachzuweisen, womit die Vorschrift in der Fassung des E-SPD keinen wirksamen Versammlungsschutz bietet. Weiter ist nach dem E-Reg die Verursachung grober Störungen strafbar, nach dem E-SPD hingegen nicht. Wenn friedliche Versammlungsteilnehmer vor gezielten Störungen nicht strafrechtlich geschützt werden, bedeutet das in der Praxis einen Freibrief für Störer und führt zu einer faktischen Erschwerung der Wahrnehmung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit.

Als zweites Beispiel aufzuführen ist das **Vermummungsverbot**: § 27 Abs. 7 E-Reg sieht die Strafbarkeit von Verstößen gegen das Vermummungsverbot vor, wogegen § 24 Abs. 1 Nr. 7 E-SPD Verstöße gegen das Vermummungsverbot lediglich als Ordnungswidrigkeit ahnden möchte. Exzesse vermummter Gewalttäter bei Demonstrationen (z.B. die „Welcome to Hell“-Demonstration anlässlich des G-20-Gipfels in Hamburg am 6.7.2017³⁴) zeigen immer wieder, wie wichtig es ist, die rechtlichen Mittel auszuschöpfen, um Anwohner, Passanten und Polizeibeamte zu schützen. Deshalb hat beispielsweise das Land Niedersachsen den zwischenzeitlich zur Ordnungswidrigkeit herabgestuften Verstoß gegen das Vermummungsverbot wieder unter Strafe gestellt und sieht auch das Land Berlin in seinem jüngst verabschiedeten Versammlungsgesetz ein strafbewehrtes Vermummungsverbot vor (§ 26 Abs. 2 Nr. 3 VersFG BE). Bedacht werden muss in diesem Zusammenhang auch die in beiden Gesetzentwürfen vorgesehene enge Fassung des Tatbestandes des Vermummungsverbotes: Dieses richtet sich ausschließlich gegen Personen, die mittels der Vermummung eine Verfolgung von Straftaten verhindern wollen, nicht gegen „harmlose Bürger“.

Soweit es bei den Strafvorschriften um die Strafbewehrung sogenannter „**Ordnungsvorschriften**“ handelt wie z.B. bei § 27 Abs. 1 E-Reg, der u.a. die Durchführung einer Versammlung trotz unterbliebener Versamlungsanzeige unter Strafe stellt, kommt eine Herabstufung zu einer Ordnungswidrigkeit eher in Betracht. Auch hier sprechen indes gute Gründe für eine Beibehaltung der Strafbarkeit. Denn bei dieser und vergleichbaren Normen geht es zwar nicht *unmittelbar* um den Schutz von Rechtsgütern wie der körperlichen Unversehrtheit und dem Eigentum, *mittelbar* indes sehr wohl: Der Polizei wird die Wahrnehmung ihrer Schutzaufgabe erschwert, wenn Versammlungsbeteiligte straflos die versammlungsgesetzlichen Vorgaben missachten dürfen.

Grundsätzlich sind zudem mit Blick auf die im E-SPD vorgesehene Übernahme der schleswig-holsteinischen Normen die **Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein** zu bedenken. Im eher ländlich geprägten Flächenland Schleswig-Holstein mit seinem überschaubaren Potenzial gewalttätiger Verfassungsfeinde³⁵ ist das Versammlungsrecht (einschließlich Versammlungs-Strafrecht) in deutlich geringerem Maße dem ständigen Praxistest ausgesetzt als in Nordrhein-Westfalen. Eine große

³⁴ Siehe hierzu *Bernhardt*, Die Polizei 2019, 1; *Schwabe*, DVBl 2018, 1526; *ders.*, Die Polizei 2017, 310.

³⁵ Verfassungsschutzbericht Schleswig-Holstein 2019, S. 70 bzw. S. 160: 300 gewaltorientierte Rechtsextremisten und 335 gewaltorientierte Linksextremisten.

Zahl von Versammlungen und zahlenmäßig starke Gruppen von gewaltorientierten Extremisten³⁶, die sich zudem im dicht besiedelten NRW mit seinen großen städtischen Zentren relativ leicht mobilisieren lassen, stellen die Sicherheitskräfte in Nordrhein-Westfalen vor erhebliche Probleme.

Seite 13 von 13

Insgesamt gesehen erscheint es daher ratsam, bei der Regelung der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten den in §§ 27-28 E-Reg vorgesehenen Katalog im Gesetz zu verankern.

Duisburg, 25.4.2021

gez. Prof. Dr. Norbert Ullrich

³⁶ Verfassungsschutzbericht NRW 2019, S. 28 f: 2000 gewaltorientierte Rechtsextremisten, 975 gewaltorientierte Linksextremisten, 780 gewaltbereite Salafisten.