

Gutachterliche Stellungnahme zu den

Gesetzentwürfen der Fraktion der SPD für ein Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 17/11673) und der Landesregierung für ein Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (Versammlungsgesetz-Einführungsgesetz NRW, LT-Drs. 17/12423)

Vorbemerkung

Diese Stellungnahme wurde zur Vorbereitung der Sachverständigenanhörung vor dem Innenausschuss im Nordrhein-Westfälischen Landtag am 06. Mai 2021 angefertigt. Sie gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder, wobei im Vordergrund die verfassungsrechtlichen Maßstäbe stehen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner langjährigen Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit entwickelt und vorgegeben hat. Rechtspolitische Erwägungen stehen demgegenüber im Hintergrund, wenn auch solche nicht ausgespart werden sollen.

Es liegen zwei Entwürfe zur Stellungnahme vor: Zum einen der Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Einführung eines „nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes“, LT-Drs. 17/12423 (im weiteren „Reg-E“); zum anderen der Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD eines „Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen“, LT-Drs. 17/11673 (im Weiteren „SPD-E“).

Beide Entwürfe stellen im Vergleich zur bisherigen Rechtslage in Nordrhein-Westfalen, in dem entsprechend Art. 125a GG nach wie vor das – defizitäre – Gesetz über Versammlungen und Aufzüge des Bundes (im weiteren BVersG) zur Anwendung kommt, einen Gewinn dar. Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken werfen beide Gesetzesvorhaben nicht auf. Sie stellen vielmehr deutliche Verbesserungen im Vergleich zum bisherigen Rechtsstand dar.

Die Entwürfe stimmen in wesentlichen Teilen mit dem von *Enders, Hoffmann-Riem, Kniesel, Schulze-Fielitz* und *Hong* im „Arbeitskreis Versammlungsrecht“ erarbeiteten Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME-VersG)¹ überein. Zudem sind Regelungen aus anderen Landesversammlungsgesetzen übernommen. Der SPD-E etwa ist inhaltsgleich mit dem Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, welches wiederum in Teilen auf dem ME-VersG basiert. Der Reg-E orientiert sich nur punktuell an Regelungen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes, nimmt in der Hauptsache aber vielfach ausdrücklich auf den ME-VersG Bezug. Anders als im SPD-E wird im Reg-E auch ein eigener Gestaltungswille deutlich.

¹ Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2010.

Der von einer ausgesprochen liberalen Grundhaltung geprägte ME-VersG ist in der Sache nicht angreifbar und enthält durchgehend von einem fundamentalen Freiheitsverständnis getragene versammlungsfreundliche Regelungen. Soweit Regelungen beider Entwürfe mit dem ME-VersG übereinstimmen, wird deshalb im Folgenden nicht explizit darauf eingegangen. Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen sind vielmehr ausgewählte Punkte, in denen sich die Entwürfe unterscheiden.

A. Zusammenfassung

Beide Entwürfe begegnen keinen grundsätzlichen Einwänden. Soweit im Folgenden Kritik an den Entwürfen geäußert wird, erfolgt diese auf hohem Niveau.

Als vorzugswürdig darf der Entwurf der Landesregierung gelten. Dieser ist in sich geschlossener, und rechtstechnisch stimmiger gefasst; er nimmt aktuelle Entwicklungen in den Blick und löst das Spannungsverhältnis von Versammlungsfreiheit und Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit überzeugender auf. Aus der Versammlungsfreiheit resultierende staatliche Schutzpflichten werden teils konsequenter umgesetzt als im „Versammlungsfreiheitsgesetz“ der SPD-Fraktion.

In Bezug auf verfahrens- und organisationsrechtliche Rahmenbedingungen des Versammlungsgeschehens und grundrechtsverkürzende Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zum Schutz der öffentlichen Sicherheit sind beide Entwürfe von einem liberalen Grundverständnis geprägt. Im Großen und Ganzen entsprechen sich hier die beiden Entwürfe.

Wesentliche Unterschiede ergeben sich im Hinblick auf mögliche Verstöße gegen Belange der öffentlichen Sicherheit. Der SPD-E ist hier, was mögliche Sanktionen betrifft, äußerst zurückhaltend gefasst und knüpft an die Versammlungsfreiheitsgesetze in Schleswig-Holstein und Berlin an. Demgegenüber enthält der Reg-E deutlich weitergehende Sanktionsmöglichkeiten, die – mit Abweichungen nach unten – Anhalte in der gegenwärtigen Rechtslage finden. Aus rechtlichen Gesichtspunkten ist dagegen nichts einzuwenden. Der Reg-E wird damit auch nicht zu einem „illiberalen“ Gesetz. Vielmehr werden rechtsstaatliche Gesichtspunkte hervorgehoben. Unbestritten muss der Staat das Recht zur Geltung bringen, wozu auch Sanktionen, seien es Straftat- oder Ordnungswidrigkeitentatbestände, beitragen. Dies gilt umso mehr, wenn in Teilen der Bevölkerung die Tendenz besteht, sich an das Recht nicht halten zu wollen. Dies gilt gerade auch für versammlungsrechtliche Sachverhalte. Aktuell sind solche Tendenzen etwa im Zusammenhang mit demonstrativen Protesten gegen die Corona-Politik zu beobachten. In Dresden oder Stuttgart beispielsweise fanden kürzlich solche Versammlungen trotz gerichtlich bestätigter Versammlungsverbote statt; Auflösungsverfügungen wurden teils nicht beachtet. Derartige Verstöße durch den Veranstalter, wie im SPD-E vorgesehen, allenfalls als Ordnungswidrigkeiten ahnden zu wollen, ist aus Sicht des Autors nicht angezeigt. Zielführender erscheint eine Strafbarkeitsfolge, wie im Reg-E vorgesehen. Gleiches gilt für Verhinderungsblockaden. Letztlich erübrigen sich aber Ausführungen hierzu. Das Sanktionskonzept beider Entwürfe ist verfassungsrechtlich nicht angreifbar. Eine Entscheidung für die eine oder andere Vorgehensweise oder auch eine „vermittelnde Lösung“ ist in erster Linie eine rechtspolitische Frage.

Beide Entwürfe legen ein Regelungskonzept vor, in dem kooperatives Zusammenwirken ein tragfähiges Fundament bildet (§ 3 der Entwürfe) und das sich in zeitangemessenen Verfahrens- und Organisationsregelungen widerspiegelt (§§ 4 ff der Entwürfe).² Zudem wird im Vergleich zur bisherigen Gesetzeslage das Versammlungsrecht aus seiner obrigkeitlichen Tradition gelöst. Der Reg-E ist in der Tendenz aber mehr „klassisches“ Gesetz, das klar ordnende Vorgaben enthält, die durch angemessene Sanktionsmöglichkeiten zur Wirkung gebracht werden können.

In Bezug auf den Reg-E **wird** Folgendes **angeregt**:

1. Beschränkungen der Versammlungsfreiheit sollten nicht aufgrund einer bloßen Gefährdung der „öffentlichen Ordnung“ erfolgen können. Als eingriffseröffnendes Schutzgut sollte die „öffentliche Ordnung“ in § 13 Abs. 1 und 3 sowie § 16 Abs. 1 und 2 gestrichen werden (vgl. Punkte VI. 2. b) und IX. 1. a)).
2. Ein verdeckter Einsatz technischer Mittel zum Schutz von Polizeibeamten ist m. E. nicht erforderlich. § 16 Abs. 3 Satz 2 Reg-E sollte deswegen gestrichen werden (vgl. Punkt IX. 1. c)).

B. Stellungnahme

I. Störungsverbote

In § 7 Abs. 1 Reg-E und § 7 SPD-E sind Störungsverbote enthalten, die eine Formulierung aus § 7 ME-VersG wortlautgleich übernehmen. Anders als § 7 SPD-E bzw. § 7 ME-VersG steht die Regelung des Regierungsentwurfs aber unter keinem „Erheblichkeitsvorbehalt“. Nach den Regelungen ist es „verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren Durchführung [*erheblich*] zu behindern oder zu vereiteln“. In objektiver Hinsicht wird die „Störung“ einer Versammlung verlangt und in subjektiver Hinsicht die Absicht, dadurch deren Durchführung (erheblich) zu behindern oder zu vereiteln.

1. Störung

Entscheidender Begriff ist die „Störung“ i.S.d. der Entwurfsregelungen. Gemeint ist damit eine Beeinträchtigung der *Ordnung der Versammlung*, bzw. des ordnungsgemäßen Verlaufs der Versammlung, nicht die öffentliche Sicherheit.³ Wann eine Versammlung dergestalt beeinträchtigt ist, lässt sich nicht generalisierend feststellen. Maßgeblich ist etwa *Art und Ausrichtung* der Versammlung. So sind bei kommunikativen Veranstaltungen, die auf eine Erörterung angelegt sind (etwa wenn themenbezogen Redner auftreten) gegenteilige Meinungsäußerungen, Buhrufe, Pfiffe und ähnliche Missfallenskundgebungen schon keine Störung im Rechtssinne, wenn dadurch dem Redner nicht dauerhaft vollständig das Wort genommen wird. Auch die Versammlungsteilnehmer, die bestimmte auf der Veranstaltung geäußerte Ansichten nicht teilen und dies wirkmächtig kundtun, nehmen ihre Rechte aus Art. 8 Abs. 1 GG wahr und können damit nicht „stören“, solange sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen. In der Begründung des SPD-E wird auf S. 24 zutreffend zur Sprache gebracht, dass Versammlungen auch „Orte der kommuni-

² Dazu *Hoffmann-Riem*, Demonstrationsfreiheit durch Kooperation? in: Brandt/Gollwitzer/Henschel, FS für Helmut Simon, 1988, S. 379 (401).

³ *Ullrich*, Niedersächsisches VersG, 2. Aufl. 2018, § 4 Rn. 3.

kativen Auseinandersetzung und damit des Austragens von Kontroversen sind“. Allerdings sind nicht alle Versammlungen dergestalt konzipiert. Ein Schweige- oder Trauermarsch etwa trägt keine lautstarken Zwischenrufe und Missfallenskundgebungen⁴; hier stellt schon eine einzelne lautstarke Missfallenskundgebung eine Störung dar.

Für die Beurteilung, ob eine Störung vorliegt, ist zudem entscheidend, *von wo aus* die Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Verlaufs der Versammlung erfolgt. Erfolgt sie von innen heraus, ist nach dem oben gesagten Maßstab die Art und Zielsetzung der Veranstaltung bei der Beurteilung maßgeblich, wobei insbesondere die Differenzierung von *Ullrich* nutzbar gemacht werden kann.⁵ Erfolgt die Störung von außen durch Dritte, ist jede Beeinträchtigung des Versammlungsablaufes verbotene „Störung“, die nach dem PolG NRW unterbunden werden kann. Ein anderer Maßstab ist indes anzulegen, wenn die Beeinträchtigung durch eine Gegendemonstration ausgeht, die also selbst dem Schutz des Art. 8 GG unterfällt. Hier ist ein Ausgleich zwischen den jeweiligen Versammlungen bei ihrer Grundrechtsbetätigung im Wege praktischer Konkordanz herzustellen.⁶ Beeinträchtigungen einer Versammlung, die bei diesem Ausgleich gegenläufiger grundrechtlich geschützter Interessen hinzunehmen sind, können wiederum keine „Störung“ darstellen.

2. Erheblichkeitsschwelle

Legt man den Begriff der Störung in diesem angezeigten Sinne aus, was in der Begründung des Reg-E auch so angedeutet wird (S. 58 „abweichende Ziele ... allein mit kommunikativen Mitteln verfolgen“), ist ein „Erheblichkeitsvorbehalt“, wie in § 7 SPD-E vorgesehen, nicht erforderlich.

Der „Erheblichkeitsvorbehalt“ in § 7 SPD-E ist schon missverständlich formuliert. Dem Wortlaut nach bezieht sich die Erheblichkeitsschwelle allein auf die subjektive Zielrichtung eines potentiellen Störers. Dessen *Ziel* muss es lediglich sein, durch seine Störung eine Versammlung „erheblich zu behindern“. Nimmt man den Wortlaut der Norm ernst, wären faktisch erhebliche Störungen nicht verboten, wenn der Störer mit seinem Verhalten keine „erhebliche“ Störung, sondern nur eine aus seiner Sicht „unerhebliche“ Störung verursachen wollte. Gemeint kann aber nur sein, Störungen unabhängig von den subjektiven Vorstellungen des einzelnen unter eine „Erheblichkeitsschwelle“ zu stellen. Damit wird aber suggeriert, dass „nicht erhebliche“ Störungen erlaubt seien, was befremdlich erscheint. Zutreffend weist die Begründung des Reg-E (S. 58) darauf hin, dass eine zielgerichtete Störung grundrechtlich geschützten Verhaltens nie rechtmäßig sein kann und damit ohnehin a priori verboten ist. Der Erheblichkeitsvorbehalt in § 7 SPD-E ist wohl nur so zu verstehen, dass rein kommunikative Proteste innerhalb einer Versammlung aus dem Verbotstatbestand ausgenommen werden sollen. Zutreffender ist es aber, derartige Formen grundrechtlich geschützten Verhaltens im Rahmen einer Versammlung bereits über den Begriff der „Störung“ aus dem Anwendungsbereich der Norm auszuschneiden.

⁴ *Hettich*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2018, S. 61 f.

⁵ *Ullrich*, Niedersächsisches VersG, 2. Aufl. 2018, § 4 Rn. 6 ff.

⁶ Das behördliche Ziel muss unter Beachtung des beiderseitigen Grundrechtsschutzes eine koordinierend steuernde Ermöglichung beider bzw. aller Versammlungen im Sinne praktischer Konkordanz unter möglichst weitgehender Rücksichtnahme auf die jeweilige Versammlungsautarkie sein, BVerfG NVwZ 2005, 1055 (1056).

3. Folgen eines Verstoßes gegen das Störungsverbot

§ 7 Reg-E und § 7 SPD-E enthalten keine Regelungen für den Fall eines Verstoßes gegen das Störungsverbot. Diese ergeben sich aus anderen Normen, wobei zwischen den Entwürfen in der Sache bis auf das Sanktionsrecht, dazu Punkt 5., kaum Unterschiede bestehen.

Auch nach dem Reg-E besteht eine „Erheblichkeitsschwelle“ für Störungen, die innerhalb der Versammlung erfolgen. Nach § 6 Abs. 4 Reg-E darf der Versammlungsleiter nur Personen aus der Versammlung ausschließen, wenn sie die Ordnung „*erheblich stören*“. Der entsprechende Ausschluss eines Teilnehmers aus einer Versammlung durch die Polizei aufgrund einer unmittelbaren Gefährdung der *öffentlichen Sicherheit* nach § 14 Abs. 3 Reg-E, der auch in einem Verstoß gegen das Störungsverbot in § 7 Reg-E liegen kann⁷, unterliegt denselben Hürden. Denn ist allein die Ordnung der Versammlung gefährdet, können die Eingriffsrechte der Polizei nicht weiter gehen als diejenigen der Versammlungsleitung nach § 6 Abs. 4 Reg-E. Im Falle „nicht erheblicher Störungen“ kann die Polizei gegen Versammlungsteilnehmer nach § 14 Abs. 1 Reg-E nur eine Gefährderansprache richten. Dies ist sinnvoll. Mittels einer Gefährderansprache kann im Falle einer bislang nicht erheblichen Störung dem Urheber dieser Störung frühzeitig mitgeteilt werden, dass, wenn er seine Störungen fortsetzt, die Erheblichkeitsschwelle überschritten werden kann und er einen Versammlungsausschluss zu befürchten hat, wenn er sein Verhalten nicht ändert.

Für Störungen Dritter, die von außerhalb der Versammlung ausgehen und die sich nicht selbst auf die Versammlungsfreiheit berufen können, kann nach dem PolG NRW vorgegangen werden. Eine „Erheblichkeitsschwelle“ ist hier schon aus verfassungsrechtlichen Gründen kaum haltbar; grundrechtliche Schutzpflichten gegenüber Versammlungen können keiner wie auch immer gearteten Erheblichkeitsschwelle unterliegen. Anders liegt dies aber bei Störungen durch Gegendemonstrationen, die sich selbst auf Art. 8 Abs. 1 GG berufen können. In diesem Fall sind auf Grundlage des Versammlungsgesetzes beschränkende Maßnahmen gegen die „störende“ Versammlung zu ergreifen, wenn in anderer Weise eine praktische Konkordanz zwischen den konfligierenden grundrechtlichen Gewährleistungen nicht herstellbar ist.

4. Der Regelbeispielkatalog in § 7 Abs. 2 Reg-E

a) Gewalttätigkeit, § 7 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 Reg-E

Als Regelbeispiele für einen Verstoß gegen das Störungsverbot aus § 7 Abs. 1 Reg-E werden in § 7 Abs. 2 Nr. 1 und 2 Reg-E (auch angedrohte) *Gewalttätigkeiten* im Allgemeinen (Nr. 1) und gegen Versammlungsleitung bzw. Ordnern genannt. Diese Verhaltensweisen sind unstrittig ein Fall des Störungsverbot. Dass in Nr. 1 der Begriff „Gewalttätigkeit“ und in Nr. 3 der Begriff „Gewalt“ verwendet wird, beinhaltet in der Auslegung keinen Unterschied. „Gewalttätigkeit“ setzt eine körperliche Kraftentfaltung gegen Personen oder Sachen voraus; gemeint ist ein aggressiver, physischer Krafteinsatz von einiger Erheblichkeit gegen Menschen oder Sachen.⁸

⁷ Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2010, § 14 S. 43.

⁸ OLG Köln, Urt. v. 12.11.1996 - Ss 491/96 - 172; BGHSt. 23, 46 (52); BayObLG NStZ 1990, 37 (38); OLG Düsseldorf NJW 1993, 869.

b) Probekblockaden, § 7 Abs. 2 Nr. 2 Reg-E

§ 7 Abs. 2 Nr. 2 Reg-E stellt klar, dass auch die Durchführung sog. Probekblockaden vom Störungsverbot erfasst wird. Hintergrund ist folgender: Das *OVG Münster*⁹ hat eine Probekblockade als eigenständige geschützte Versammlung bewertet. Bei der streitgegenständlichen Veranstaltung sollten Blockadetechniken vermittelt und mit dem erklärten Ziel in Szene gesetzt werden, erst einen deutlich später geplanten Aufzug zu verhindern. Nach der bisherigen Rechtslage kann weder in der Durchführung einer derartigen Probekblockade, noch in dem Aufruf dazu eine „Störung“ gesehen werden, denn das derzeit geltende Störungsverbot in § 2 Abs. 2 BVersG setzt erst mit Beginn der zu störenden Versammlung ein („Bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen hat jedermann Störungen zu unterlassen ...“). Insoweit konnte das Gericht folgerichtig weder eine strafbare „grobe Störung“ i.S.d. § 21 i.V.m. § 2 Abs. 2 BVersG noch eine strafbare Aufforderung hierzu, § 111 StGB, feststellen.¹⁰

Auch das *OVG Lüneburg* hat in einem vergleichbaren Fall die Versammlungseigenschaft eines Blockadetrainings anerkannt.¹¹ Allerdings, anders als das *OVG Münster*, eine Störung der zu blockierenden Ausgangsversammlung nach § 4 Nds VersG annehmen können. Denn das Störungsverbot in § 4 Nds. VersG setzt von seinem Wortlaut her – ebenso wie § 7 Reg-E und § 7 SPD-E – nicht explizit voraus, dass die Störung erst bei Beginn der zu verhindernden Versammlung erfolgt.

Die Regelungen beider Entwürfe erfassen aufgrund ihrer in zeitlicher Hinsicht neutralen Formulierung auch Störungen im Vorfeld von Versammlungen, sodass ein Blockadetraining als (unstreitig „erhebliche“) Störungen bewertet werden kann. Demzufolge kann diesen Zusammenkünften mit Beschränkungen entgegnet werden. Mit dem Regelbeispiel in § 7 Abs. 2 Nr. 2 Reg-E wird dies explizit klargestellt. In der Sache selbst besteht kein Unterschied zum SPD-E.

5. Sanktionsrecht

Nach beiden Entwürfen sind Störungen einer Versammlung strafbar, wenn diese in der Androhung oder Vornahme von Gewalttätigkeiten bestehen (§ 27 Abs. 3 Reg-E und § 23 Abs. 1 SPD-E). Zudem erfasst § 27 Abs. 3 Reg-E als strafbegründendes Verhalten, wie auch § 21 BVersG, sonstige „grobe Störungen“, die keine Gewalttätigkeit darstellen. In der Strafnorm des § 23 Abs. 1 SPD-E wurde dieser Passus nicht mit aufgenommen. Eine Ahndung derartigen Verhaltens als Ordnungswidrigkeit ist dagegen möglich, § 24 Abs. 1 Nr. 3 SPD-E.

Mit Blick auf den effektiven Schutz von Versammlungen erscheint eine Strafbewehrung vorzugswürdig. „Grobe Störungen“, die keine Gewalttätigkeit darstellen, sind vor allem Sitzblockaden. Diese können mangels körperlicher Kraftentfaltung nicht als Gewalttätigkeiten qualifiziert werden.¹² Besteht keine Strafbarkeitsfolge für solche „grobe Störungen“, kann straflos zu Verhinderungsblockaden aufgerufen werden; „missliebige Versammlungen“, insbes. Aufzüge, könnten dadurch effektiv verhindert werden. Da die Versammlungsfreiheit als Minderheitengrund-

⁹ OVG Münster, Urt. v. 18. 09. 2012 – 5 A 1701/11 - NVwZ-RR 2013, 38 (40).

¹⁰ OVG Münster, Urt. v. 18. 09. 2012 – 5 A 1701/11 - NVwZ-RR 2013, 38 (40).

¹¹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 28.07.2011 – 11 LA 101/11 - JA 2011, 877.

¹² Dazu BVerfG NJW 2011, 3020.

recht konzipiert ist¹³, muss vor dem Hintergrund der aus Art. 8 Abs. 1 GG abgeleiteten staatlichen Schutzpflichten aber ausreichend sichergestellt sein, dass sich in der Versammlungspraxis kein „Recht des Stärkeren“ etabliert.

Freilich muss bei Anwendung von § 7 Reg-E, wie bei der wortlautgleichen Regelung des § 21 BVerfG auch, beachtet werden, dass *nicht jede Sitzblockade eine strafbare „grobe Störung“ darstellt*. Vielmehr muss zwischen von Art. 8 Abs. 1 GG geschützten *demonstrativen Blockaden* und reinen *Verhinderungsblockaden* unterschieden werden.¹⁴ Diese Differenzierung ist im Reg-E nicht ausgeführt. Dies schadet indes nicht. Rechtsprechung und Kommentarliteratur¹⁵ stellen zur Auflösung diese Problematik ausreichend Anhalte zur Verfügung, die in der Praxis umsetzbar sind. Letztlich wird im Reg-E die *bisherige Rechtslage beibehalten*.

II. Militanz-/Uniformierungsverbot

§ 8 Abs. 2 SPD-E enthält ein Uniformierungsverbot, § 18 Reg-E ein etwas weitergehendes Militanzverbot. Beide Regelungen sind mit Augenmaß verfassungskonform gefasst und verarbeiten zutreffend die Rechtsprechung des *BVerfG* zum Uniformierungsverbot¹⁶ und zu Versammlungsbeschränkungen aufgrund einer Beeinträchtigung der „öffentlichen Ordnung“¹⁷. Insoweit werden die Vorgaben der Rechtsprechung in Gesetzesform gegossen. Die missglückte¹⁸ Regelung in § 3 BVerfG würde damit obsolet.

Beide Regelungen verlangen entsprechend der Rechtsprechung des *BVerfG*, dass der „Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt“ und dadurch eine „einschüchternde Wirkung“ erzeugt wird. In der bisherigen Rechtsprechung wurden damit in erster Linie Versammlungen aus dem rechtsextremistischen Spektrum mit Beschränken belegt (z.B. „Marschformationen im Stechschritt“, „Mitführen von Landsknechtsttrommeln“, sonstiges „paramilitärisches Auftreten“¹⁹); aber auch entsprechend gewaltbereites Auftreten linksextremistischer Gruppen („Schwarzer Block“) kann von der Norm erfasst sein. Eindeutig nicht unter die Regelungen fällt z.B. das bloße Auftreten von Versammlungsteilnehmern in „weißen Malerkitteln“. Insoweit sind diesbezüglich in der rechtspolitischen Diskussion²⁰ vorgetragene Bedenken nicht begründet.

¹³ Hierzu *Müller-Franken*, *Meinungsfreiheit im freiheitlichen Staat*, 2013, S. 51; vgl. auch BVerfGE 33, 1 (15).

¹⁴ Vgl. *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, *Versammlungsrecht*, 2016, § 15 Rn. 46.

¹⁵ Siehe etwa *Dietel/Gintzel/Kniesel*, *Versammlungsgesetze*, 18. Aufl. 2019, § 15 Rn. 58 ff. m.w.N.

¹⁶ BVerfG MDR 1983, 22.

¹⁷ BVerfG NJW 2001, 2069 (2071); NJW 2001, 2072 (2074); NVwZ 2004, 90 (91).

¹⁸ Vgl. die Kritik von *Dietel/Gintzel/Kniesel*, *Versammlungsgesetze*, 18. Aufl. 2019, § 3 Rn. 2 ff.

¹⁹ Vgl. BVerfG, NVwZ-RR 2000, 554 (555); BVerfG, NJW 2001, 2072 (2074).

²⁰ Siehe *Prigge* Punkt 3.4 <https://www.prigge-recht.de/nrw-landesregierung-will-versammlungsfreiheit-massiv-beschaerken/#Militanzverbot>.

III. Vermummungs-/Uniformierungs-/Militanzverbote auch außerhalb von Versammlungen

Ähnlich wie nach bisheriger Rechtslage finden nach dem Reg-E Vermummungs-, Schutzausrüstungs- und Militanzverbot auch außerhalb von Versammlungen Anwendung. Die Verbote gelten nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Reg-E entsprechend bei „*sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel*“, wie etwa Sportveranstaltungen. Damit würde beispielsweise die Möglichkeit bestehen bleiben, Vermummungen bei Fußballbundesligaspielen zu sanktionieren, vgl. § 27 Abs. 7 Reg-E.

Nach dem SPD-E wären derartige Sanktionen nicht mehr möglich, da das Vermummungsverbot in § 17 SPD-E nur bei Vorliegen einer Versammlung greift; gleiches gilt für das Uniformierungs- und Schutzwaffenverbot.

Das Militanzverbot in § 18 Reg-E, das im Wesentlichen ein Uniformierungsverbot beinhaltet, gilt wie das Vermummungsverbot außerhalb von Versammlungsgeschehen nur bei „*öffentlichen Veranstaltungen*“ und nicht wie nach gegenwärtiger Rechtslage im *gesamten öffentlichen Raum*, vgl. § 3 Abs. 1 BVersG mit der Strafbarkeitsfolge des § 28 BVersG. Dies hat zur Folge, dass künftig ein Auftreten einer sog. „*Sharia-Polizei*“ nach beiden Entwürfen nicht mehr strafbar ist. Der BGH hatte eine Verurteilung in einem solchen Fall aufgrund einer Straftat nach §§ 28, § Abs. 1 BVersG zuletzt bestätigt.²¹ Ob dies von den Entwurfsverfassern so gewollt war, geht aus den Begründungen nicht hervor.

IV. Verhältnis zum Polizeigesetz

§ 9 Reg-E und § 9 SPD-E regeln wortlautgleich die Anwendung von Eingriffsbefugnissen aus dem PolG NRW. Die Regelungen sind zu begrüßen, da damit die teils fragwürdige Konstruktion sog. Minusmaßnahmen obsolet wird.²² Als zusätzliche Eingriffsschwelle verlangen beide Entwürfe für die Anwendung polizeilicher Befugnisse, dass „nach den erkennbaren Umständen [...] eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht“. Im Reg-E wird im Gegensatz zum SPD-E noch in zutreffender Weise ergänzend geregelt, dass bereits vor der betreffenden Versammlung angeordnete aufenthaltsbestimmende Maßnahmen von der Regelung unberührt bleiben.

Nach der Konzeption des SPD-E ergeben sich Probleme bei der Frage nach der Zulässigkeit von *Kontrollstellen*. Im SPD-E ist eine Befugnis zur Errichtung von Kontrollstellen, anders als im Reg-E, nicht eigenständig geregelt. Es bleibt damit bei der bisherigen Ermächtigung in § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG NRW. Dieser Regelung wird aber durch § 9 Abs. 1 SPD-E der Anwendungsbereich genommen: Kontrollstellen basieren weitestgehend auf dem Prinzip einer „Ortshaftung“. Eine rechtskonforme Ermessensausübung vorausgesetzt²³, kann im Prinzip jede Person, die die Kontrollstelle passiert, einer Personenkontrolle unterzogen werden. Dies wird aber verunmöglicht,

²¹ BGH NStZ-RR 2020, 292.

²² Vgl. die Kritik des Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2010, S. 31; kritisch auch Gusy, JZ 2011, 563 (565).

²³ Zur Ermessensausübung bei „verdachtsunabhängigen Kontrollen“, OVG Münster, Urt. v. 07.08.2018 – 5 A 294/16 - NVwZ 2018, 1497 (racial profiling).

wenn nun zusätzlich in § 9 SPD-E gefordert wird, dass von der betreffenden Person eine „unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“ ausgehen muss. Gelöst werden kann dieses Problem auf zwei Arten: Wollen die Entwurfsverfasser die Möglichkeit der Einrichtung von Kontrollstellen, müssten Sie diese bei sinnvoller Beibehaltung der Regelung des § 9 Abs. 1 SPD-E im Versammlungsfreiheitsgesetz regeln. Wollten sie keine Kontrollstellen, wäre § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG NRW zu streichen.

V. Anforderung von Ordnerlisten

§ 12 Abs. 2 Reg-E sieht vor, dass – wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass von einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht – auf Aufforderung Namen und Adressen der Ordnerinnen und Ordner mitzuteilen sind. Unter den besagten Voraussetzungen sind die durch die Vorschriften vermittelten Grundrechtseingriffe gerechtfertigt.

§ 12 Abs. 2 Reg-E soll die gegenwärtige restriktivere Vorschrift in § 18 BVersG ersetzen, wonach die Verwendung von Ordnern einer polizeilichen Genehmigung bedarf. Hierzu ist auch nach bisheriger Rechtslage die Forderung nach Angabe der Personalien der vorgesehenen Ordner zulässig. *Kingreen* und *Poscher* bringen dieses Bedürfnis zum Schutz der öffentlichen Sicherheit pointiert auf den Punkt:²⁴ „[...] ist maßgebend, ob die Ordner zuverlässig oder ob sie polizeibekannte Hooligans, Schläger oder Randalierer sind; die Polizei kann es anhand der Namen nachprüfen.“ Ähnlich auch das *OVG Münster*:²⁵ „Unabhängig davon muss die Versammlungsbehörde die Möglichkeit haben, die vom Ast. bestellten Ordner vor Beginn der Versammlung daraufhin zu überprüfen, ob sie die Voraussetzungen des § 9 I VersG erfüllen.“

Soweit vereinzelt kritisiert wird²⁶, dass die in § 12 Abs. 2 Reg-E vorgesehene Gefahrenschwelle nicht trägt, weil eine derartige Gefahrenlage von den Polizeibehörden stets „vorgeschoben“ werden könnte, um entsprechende Datenerhebungen zu legitimieren, ist dieser Einwand verfassungsrechtlich ohne Belang und von einem grundsätzlichen Misstrauen gegen staatliche Institutionen getragen, das der Autor nicht teilt.

VI. Versammlungsbeschränkungen bei Versammlungen unter freiem Himmel

1. Beschränkungen aufgrund einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Ordnung

a) Versammlungsverbote

Die Verbotsmöglichkeiten in §§ 13, 19 Reg-E und § 13 SPD-E entsprechen sich. Es wird mit der Streichung des Schutzgutes der „öffentlichen Ordnung“ im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage, § 15 Abs. 1 BVersG, klargestellt, dass eine bloße unmittelbare Gefährdung der „öffentlichen Ordnung“ kein Versammlungsverbot trägt. Ein solches wäre stets unverhältnismäßig. Das *BVerfG* hat in der „Brokdorf-Entscheidung“²⁷ und an anderer Stelle in Auseinandersetzung mit der ge-

²⁴ *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2020, § 20 Rn. 37 f.

²⁵ OVG Münster, Beschl. v. 09.02. 2001 - 5 B 180/01 - NJW 2001, 1441 (1442).

²⁶ Stellungnahme 17/3788: *Parents for Future Germany* sowie *Prigge*, https://www.prigge-recht.de/nrw-landesregierung-will-versammlungsfreiheit-massiv-beschaerlen/#Anforderung_von_Ordnerinnenlisten_ohne_klare_Grenze.

²⁷ BVerfGE 69, 315 (352).

genläufigen Rechtsprechung des *OVG Münster*²⁸ festgestellt, dass § 15 BVerfG dahingehend verfassungskonform auszulegen ist, dass allein Verstöße gegen die öffentliche Ordnung kein Versammlungsverbot und auch keine Versammlungsauflösung rechtfertigen können.

Soweit im Zusammenhang mit rechtsextremistischen Versammlungen etwas anderes geboten sein kann, ist der damalige Disput zwischen dem *OVG Münster* und dem *BVerfG* dahingehend zur Zufriedenheit aller aufgelöst worden, als dass Sachverhaltskonstellationen, die früher nur mit dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung fassbar waren, in Folge gesetzgeberischer Aktivität nunmehr vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit erfasst werden, deren unmittelbare Gefährdung Versammlungsverbote ermöglicht. Mit dem Segen des *BVerfG* („Wunsiedel-Entscheidung“²⁹) wurde in § 130 Abs. 4 StGB das Meinungsstrafrecht (als Ausnahme von der der Sonderrechtslehre³⁰) speziell mit Blick auf rechtsextremistische Versammlungsgeschehen erweitert. Beide Entwürfe, vgl. § 19 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E bzw. § 13 Abs. 4 Nr. 2 SPD-E, nehmen dies auf, indem durch wortwörtliche Übernahme des Straftatbestandes aus § 130 Abs. 4 StGB ein eigenständiger Verbotstatbestand geschaffen werden soll. Nach derzeit geltender Rechtslage ist dieser Verbotstatbestand faktisch überflüssig: Denn wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch eine Versammlung der Straftatbestand des § 130 Abs. 4 StGB verwirklicht wird, ergibt sich die Möglichkeit eines Versammlungsverbotes schon aus § 13 Abs. 1 Reg-E bzw. § 13 Abs. 1 SPD-E und nach derzeitiger Rechtslage aus § 15 Abs. 1 BVerfG. Dennoch ist eine eigenständige Regelung angezeigt. Zum einen macht man sich unabhängig von etwaigen Änderungen des betreffenden Straftatbestandes auf Bundesebene. Zum anderen steht die durch die Entwurfsregelungen unmittelbar zum Ausdruck gemachte explizite Absage an die den öffentlichen Frieden massiv verletzende Billigung bzw. Verherrlichung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft einem Landesversammlungsgesetz gut zu Gesicht.

Ebenfalls angezeigt³¹ ist die Möglichkeit eines Versammlungsverbotes an symbolträchtigen Orten und Tagen, vgl. § 19 Abs. 1 Reg-E bzw. § 13 Abs. 4 Nr. 1 SPD-E. Zutreffend ist es, solchen Versammlungen mit *Verboten* zu entgegnen. Dies schafft Klarheit. Die Rechtsprechung des *BVerfG* auf Grundlage der bisherigen Rechtslage zu entsprechenden Fragen mag im Ergebnis zutreffend sein, ist aber in der Begründung angreifbar. Nur um den Grundsatz „kein Verbot bei bloßen Verstößen gegen die öffentliche Ordnung“ aufrecht zu erhalten, hat das Gericht m. E. wenig überzeugend³² Versammlungsverbote an symbolträchtigen Orten/Tagen als Auflagen „uminterpre-

²⁸ Zu ähnlichen Fallkonstellationen wie hier BVerfG NJW 2001, 2069 und 2076.

²⁹ BVerfG NJW 2010, 47.

³⁰ Dazu *Hong*, DVBl 2010, 1267.

³¹ Kritisch aber zum „Symbolschutz“ *Enders*, JZ 2001, 652; *Poscher*, NJW 2005, 1316.

³² Freilich bereitet im Falle zeitlicher Beschränkungen die Abgrenzung zwischen Verbot und Auflage Probleme. *Waechter*, NJW 2004, 2814 (2816) will unter Bezugnahme auf BVerfGE 69, 315 (353) wie folgt abgrenzen: Wenn die Bestimmung der Umstände der Versammlung durch deren Veranstalter (insbesondere die Zeitwahl) einen Bezug zum Thema der Versammlung hat, so ist eine den Zeitpunkt verändernde Verfügung ein Verbot, wenn sie die Verbindung von Thema und Versammlungstermin auflöst oder für Außenstehende (nahezu) unkenntlich macht. Wird die Verbindung nur gelockert, bleibt aber leicht erkennbar, so liegt eine Auflage vor. Denn dann fördert der Termin immer noch die inhaltliche Aussage der Versammlung. Geringe zeitliche Verschiebungen sind demzufolge in der Regel kein Verbot, sondern Beschränkung. Kommt es für den Inhalt der Versammlung nicht auf den Termin an, können auch größere

tiert“, die einem Verbot gleichkommen (Verlegung der Versammlung einer rechtsextremistischen Gruppe vom 27. Januar – Gedenktag für die Opfer des Nationalsozialismus – auf einen anderen Tag als Auflage wegen einer Gefährdung der „öffentlichen Ordnung“)³³. Solche „Verrenkungen“ sind nach Maßgabe der übereinstimmenden Entwürfe nun nicht mehr erforderlich.

b) Beschränkungen unterhalb eines Verbotes

Anders als der Reg-E verzichtet der SPD-E gänzlich auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung. Nach dem Reg-E sollen indes Beschränkungen (in der bisherigen Terminologie: „Auflagen“) einer Versammlung unter freiem Himmel auch bei einer unmittelbaren Gefährdung der „öffentlichen Ordnung“ möglich sein.

Für ein solches Vorgehen besteht nach hier vertretener Ansicht *kein Regelungsbedarf*. Bei einer bloßen Gefährdung der öffentlichen Ordnung können nach der Rechtsprechung des *BVerfG* Auflagen gegen die Versammlung erteilt werden. Allerdings dann nicht, wenn der Verstoß gegen die öffentliche Ordnung allein in der *Äußerung* einer Meinung begründet ist; das Meinungsstrafrecht als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit ist diesbezüglich abschließend.³⁴

Ist die Gefährdung der öffentlichen Ordnung dagegen in der *Art und Weise der Meinungskundgabe* durch die Versammlung begründet (z.B. Ort, Zeit der Versammlung und insbesondere Auftreten der Versammlungsteilnehmer), sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit unterhalb eines Verbotes möglich. So können z.B. Meinungsäußerungsformen, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten beinhalten bzw. durch die ein Klima der Gewaltdemonstration und potenzieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird³⁵, durch Auflagen eingeschränkt werden; gleiches gilt, 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.³⁶

Allerdings wurden im Reg-E derartige Verstöße gegen die öffentliche Ordnung, die in der Art und Weise des Auftretens der Versammlung bzw. einzelner Teilnehmer begründet sind, bereits in weitem Umfang typisiert – und damit *abschließend* – in dem Entwurf geregelt (§§ 17 [Vermummungsverbot], 18 [Militanzverbot] 19 [Symbolträchtige Orte und Tage]). Verhaltensweisen, die dem Anwendungsbereich dieser speziellen Regelungen unterfallen, nicht aber die erforderliche Intensität erreichen usw., können danach nicht mehr wegen eines Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung nach §§ 13, 14 VersG-E zum Anknüpfungspunkt grundrechtsverkürzenden polizeilichen Einschreitens gemacht werden. Insoweit besteht eine *Sperrwirkung* der typisierten Regelungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung; z.B. im Falle eines „einschüchternden“ Verhal-

zeitliche Verschiebungen Beschränkungen sein. Entsprechendes gilt für den Ort und die Art der Durchführung der Versammlung.

³³ BVerfG NJW 2001, 1409.

³⁴ „Sperrwirkung“ des strafrechtlichen Instrumentariums gegen andere versammlungsrechtliche Zugriffe auf Meinungsinhalte, vgl. BVerfG, NJW2001, 2069 (2072).

³⁵ BVerfG, NJW 2001, 2069 (2071); NJW 2001, 2072 (2074); NVwZ 2004, 90 (91).

³⁶ BVerfG, NVwZ 2004, 90 (91).

tens, das die Schwelle des Militanzverbotes in § 18 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E noch nicht erreicht. Solche Versammlungsformen sind dann hinzunehmen.

Ergänzend sei auf die *Unschärfe des Begriffs* der öffentlichen Ordnung hingewiesen. Seine Interpretation ist strittig.³⁷ Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, typisierbare, eingriffsrechtlich zu begehrende Fälle einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung gesetzlich zu präzisieren (und damit in das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit zu transferieren). Das ist im Reg-E in gelungener Art und Weise umgesetzt worden (§§ 17 ff. Reg-E).

Damit verbleibt insgesamt kaum mehr ein Anwendungsbereich für Beschränkungen aufgrund eines Rückgriffes auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung. Denkbar wären allenfalls – nicht militant bzw. einschüchternd vorgetragene – bloße „Geschmackslosigkeiten“. Solche muss eine tolerante, pluralistische Gesellschaft indes aushalten können. Allenfalls könnte das Schutzgut der „öffentlichen Ordnung“ in § 13 VersG-E als „Kompetenzreserve“ für künftige bislang noch nicht vorstellbare „störende“ Versammlungspraktiken fungieren. Allerdings ist der Bedarf einer solchen Kompetenzreserve bis dato noch nie konkretisiert worden. Die nordrhein-westfälische Polizei ist nach Streichung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung aus der polizeilichen Generalklausel in den 90er Jahren mehr als ein Jahrzehnt gut zurechtgekommen.³⁸

Eine Streichung des Begriffs in § 13 Reg-E wird angeregt. Sie sorgt für Klarheit in der Rechtsanwendung. Die Regelung würde sonst nur einen Anwendungsbereich suggerieren, der ihr so nicht zukommt. Im Sinne eines möglichst freiheitlichen Versammlungsrechts sollte insoweit auf eine Aktivierung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung verzichtet werden.

2. Zwingende Auflösung verbotener Versammlungen

Nach § 13 Abs. 2 Satz 2 Reg-E *ist* – wie nach bisheriger Rechtslage, § 15 Abs. 4 BVersG – eine verbotene Versammlung *aufzulösen*. In § 13 SPD-E wird dagegen auf eine Verpflichtung zur Auflösung in diesen Fällen bewusst verzichtet; es bestehe vielmehr eine „Handlungsermächtigung nach Ermessen“³⁹. Dies scheint rechtsstaatlich bedenklich. Es darf nicht in das Ermessen einer Behörde gestellt sein, das Recht durchzusetzen oder nicht, was natürlich keine „Rechtsdurchsetzung um jeden Preis“ bedeutet und im begründeten Einzelfall auch ein „kluges Zurückweisen“ der Einsatzkräfte offen lässt. Nach dem Regelungskonzept des SPD-E ist indes zu befürchten, dass bei Streichung der Auflösungsspflicht zur Vermeidung „unschöner Bilder“ Versammlungen nicht aufgelöst werden und damit Rechtsstaatlichkeit eingebüßt wird. Eine Versammlungsauflösung verfolgt indes ausnahmslos den Schutz elementarer Rechtsgüter, was regelmäßig eine Ermessenreduzierung auf Null zur Folge haben dürfte.

Im SPD-E soll von einer Auflösungsverpflichtung deshalb abgesehen werden, um „flexible Reaktionen“ zu ermöglichen, um beispielsweise eine „Eskalation als Folge von polizeilichen Maß-

³⁷ Dazu *Ullrich*, NVersG, 2. Aufl. 2018, § 8 Rn. 14 ff.

³⁸ Dass sie – aus wenig überzeugenden Gründen, vgl. die Kritik von *Nolte*, NordÖR 1999, 52 ff. – im Jahr 2008 den Weg zurück ins PolG NRW gefunden hat, dürfte in der polizeilichen Praxis kaum jemanden aufgefallen sein. Eine praktische Bedeutung kommt dem polizeilichen Schutzgut nicht zu.

³⁹ LT-Drs. 17/11673, S. 30.

nahmen“ zu vermeiden⁴⁰. Diese Argumentation läuft ins Leere. Auch im Falle einer Auflösungsverpflichtung kann eine derartige „Eskalation“ wirksam verhindert werden. Eine Versammlungsauflösung stellt einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt dar, der mit seinem Erlass den „Weg ins Polizeigesetz“ eröffnet. Daran schließt sich gewöhnlich ein Platzverweis nach § 34 Abs. 1 PolG NRW an, der bei Nichtbefolgen mit unmittelbarem Zwang durchgesetzt werden kann. Ob im Einzelfall ein Platzverweis ergeht bzw. zwangsweise durchgesetzt wird, wird indes ohnehin ermessenslenkend vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dirigiert. Auch nach bisheriger Rechtslage kann auf die Durchsetzung der aus der Auflösung folgenden Entfernungspflicht verzichtet werden, etwa wenn besagte „Eskalation“ droht oder eine Zwangsanwendung aus anderen Gründen unverhältnismäßig wäre; z. B.: Keine Zwangsanwendung im Falle einer Auflösung einer „Querdenker-Demo“ unter deren Teilnehmern sich viele Kinder befinden.

Verfassungsrechtlich unbedenklich, aber in der Sache verfehlt, sind m. E. unangemessene Sanktionen für den Fall, dass zur Teilnahme an verbotenen Versammlungen aufgefordert wird. Nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 SPD-E soll ein solches Verhalten lediglich eine Ordnungswidrigkeit darstellen, während der Reg-E darin (m.E. zutreffend) einen Straftatbestand erkennt (§ 27 Abs. 1 bzw. 3 Reg-E). Insgesamt beinhaltet der SPD-E zu wenige Instrumente, um Versammlungsverbote und damit das Recht wirksam zur Geltung zu bringen. Dass ein öffentliches Interesse daran besteht, Versammlungsverbote durchzusetzen, belegen aktuelle Ereignisse in Dresden und Stuttgart.⁴¹ Es scheint dort eine gewisse Tendenz bei bestimmten Gruppen zu geben, Versammlungsverbote nicht zu beachten und Demonstrationen trotzdem durchzuführen. Nach dem SPD-E würde ein Aufruf zur Teilnahme an solchen verbotenen Versammlungen lediglich eine Ordnungswidrigkeit darstellen, strafrechtliche Sanktionen kämen nicht in Betracht. Zudem könnte die zuständige Polizeibehörde „nach Ermessen“ auf eine Auflösungsverfügung verzichten.

VII. Versammlungsbeschränkungen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 20 Abs. 3 Nr. 3 SPD-E, der die bisherige Regelung in § 5 Nr. 4 BVersG übernimmt, begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Die dort getroffene Anknüpfung von Beschränkungen an das Meinungsstrafrecht wird den verfassungsrechtlichen Schranken nicht vollständig gerecht. Versammlungen in geschlossenen Räumen werden vom Grundgesetz vorbehaltlos gewährleistet. Einschränkungen sind nur im Falle von Gefahren zulässig, die die Tatbestandsgrenzen der Versammlungsfreiheit verletzen (Friedlichkeitsgebot) oder sonst unmittelbar von der Verfassung anerkannte Schutzgüter betreffen.⁴² Der Schutz solcher Rechtsgüter wird aber nicht in allen Straftatbeständen abgebildet, die § 20 Abs. 3 Nr. 3 SPD-E in Bezug nimmt. Zudem macht man sich von der Gesetzeslage auf Bundesebene abhängig, was mit Blick auf die erkennbare Tendenz zur Erweiterung des Meinungsstrafrechts problematisch ist.

⁴⁰ LT-Drs. 17/11673, S. 30.

⁴¹ Vgl. <https://www.welt.de/vermishtes/article230462393/Dresden-und-Stuttgart-Polizei-setzt-Verbot-von-Querdenken-Demos-durch.html>.

⁴² *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 12a Rn. 2; *Enders*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, Versammlungsrecht, 2016, § 12a Rn. 2 m.w.N.

VIII. Teilnahmeuntersagung und Ausschluss von Personen

Beide Entwürfe enthalten im jeweiligen § 14 in jeder Hinsicht angemessene Regelungen zu Teilnahmeuntersagung und Versammlungsausschluss, die sich inhaltlich entsprechen.

§ 14 Reg-E ist demgegenüber aber durchdachter ausgestaltet, wenn dort explizit auch eine Befugnis zu einer *Gefährderansprache* (als alternatives, milderer Mittel gegenüber einer Teilnahmeuntersagung) enthalten ist, § 14 Abs. 1 Reg-E. Zudem ist in § 14 Abs. 2 Satz 2 Reg-E vorausschauend geregelt, dass eine Teilnahmeuntersagung regelmäßig mit einer *Meldeauflage* verbunden werden soll.

Nach dem Regelungsregime des SPD-E stehen dagegen Gefährderansprachen und Meldeauflagen nur im Wege eines Rückgriffes auf das Polizeigesetz nach § 9 SPD-E offen. Bemüht werden muss hierfür die polizeiliche Generalklausel in § 8 Abs. 1 PolG NRW, da anders als etwa im Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (§§ 12a, 16a NPOG) das PolG NRW keine entsprechenden Standardbefugnisse bereithält. Dies ist problematisch.⁴³ Ein Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel steht nach hier vertretener Ansicht nur bei im polizeilichen Alltag regelmäßig wiederkehrenden Maßnahmen mit geringer Eingriffsintensität offen, nicht aber im Falle intensiver Eingriffe; für solche ist grundsätzlich eine Standardmaßnahme erforderlich.⁴⁴ Gefährderansprachen (und vor allem Meldeauflagen) sind indes vor dem Hintergrund des Schutzes der sog. inneren Versammlungsfreiheit durch Art. 8 Abs. 1 GG kaum als Maßnahmen geringer Eingriffsintensität zu beurteilen. Der die Grundrechtsausübung beschränkende Einschüchterungseffekt der von solchen Maßnahmen ausgeht, ist ganz beachtlich.⁴⁵

IX. Datenerhebung und Innere Versammlungsfreiheit

1. Bild und Tonaufnahmen und -aufzeichnen bei Versammlungen unter freiem Himmel

a) Aufzeichnungen zur Gefahrenabwehr

§ 16 Abs. 1 SPD-E und § 16 Abs. 1 Reg-E enthalten im Wesentlichen gleichlautende Eingriffsschwellen für Bild und Tonaufzeichnungen zur Gefahrenabwehr, die angemessen gewählt sind und in ihren Eingriffsschwellen an der bisherigen Rechtslage anknüpfen (§§ 12a, 19a BVerfG) – Tatsachen müssen die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Zusammenhang der Versammlung eine *erhebliche Gefahr* ausgeht.

Anders als im SPD-E wird im Reg-E auch die „öffentliche Ordnung“ als Schutzgut in die Befugnisnorm mit einbezogen (zur Problematik siehe bereits in anderem Zusammenhang unter VI. 2. b)). Dies ist nicht angezeigt und sollte gestrichen werden.

b) Übersichtsaufnahmen-/aufzeichnungen

Beide Entwürfe enthalten in § 16 Abs. 2 Regelungen zu Übersichtsaufnahmen/-aufzeichnungen, die sich wesentlich unterscheiden. Gemeinsam ist den Regelungen nur, dass der Kameraeinsatz

⁴³ Vgl. *Kreuter-Kirchhof*, AÖR 139 (2014), 257 ff.

⁴⁴ *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2020, § 5 Rn. 20.

⁴⁵ *Steinforth*, Die Gefährderansprache im Kontext versammlungsspezifischer Vorfeldmaßnahmen, 2015, S. 177 ff.

zur „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ erfolgen muss, „wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung erforderlich ist“.

§ 16 Abs. 2 Satz 1 Reg-E erklärt Übersichtsaufnahmen (also in Echtzeit, ohne Speicherung) in diesem Fall ohne weitere Voraussetzungen für zulässig. Diese Regelungsweise hat den expliziten Segen des *BVerfG*⁴⁶, ist so auch in anderen Landesversammlungsgesetzen anzutreffen⁴⁷ und wird den Bedürfnissen der Polizeipraxis gerecht.

Der SPD-E fordert zusätzlich tatsächliche Anhaltspunkte für eine erhebliche Gefahr. Damit werden die Eingriffsvoraussetzung unsystematisch an § 16 Abs. 1 SPD-E angenähert. § 16 Abs. 1 SPD-E fordert „*Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass eine erhebliche Gefahr besteht*“, § 16 Abs. 2 SPD-E „*tatsächliche Anhaltspunkte, die die Annahme rechtfertigen, dass eine erhebliche Gefahr besteht*“. Die Differenzierung zwischen diesen beiden Kategorien von Eingriffsschwellen ist nicht rechtssicher geklärt und verliert sich teils in rabulistischem „Klein-Klein“. Überwiegend wird die Formel der „Tatsachen, die die Annahme [einer Gefahr] rechtfertigen“ mit einer konkreten Gefahr gleichgesetzt oder zumindest eine Starke Annäherung an eine konkrete Gefahr verbunden, während die „tatsächlichen Anhaltspunkte“ eher auf einen konkretisierten Gefahrenverdacht hinauslaufen.⁴⁸ Der Rechtsanwendung ist mit dieser Differenzierung jedenfalls wenig weitergeholfen. Teilweise werden die Begriffe auch synonym aufgefasst.⁴⁹ Für diesen Fall wäre § 16 Abs. 2 SPD-E überflüssig, da dieselben Sachverhalte bereits von § 16 Abs. 1 SPD-E abgedeckt wären.

Die Eingriffsschwelle der „tatsächlichen Anhaltspunkte, die die Annahme rechtfertigen, dass eine erhebliche Gefahr besteht“ in § 16 Abs. 2 SPD-E ist auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des *OVG Münster* fragwürdig.⁵⁰ Das Gericht hat folgendes festgestellt: „*Ohne Eingriffsqualität* [Hervorhebung von mir] können demgegenüber unter Umständen bloße Übersichtsaufnahmen sein, die erkennbar der Lenkung eines Polizeieinsatzes namentlich von Großdemonstrationen dienen und hierfür erforderlich sind, ...“. Insoweit setzt § 16 Abs. 2 SPD-E Eingriffsschranken für staatliches Handeln, das im Einzelfall nicht in Grundrechte der Versammlungsteilnehmer eingreift. Möglich ist das. Ob dies für den vorliegenden Gegenstand indes auch zielführend ist, darf bezweifelt werden. Es ist zu bedenken, dass Übersichtsaufnahmen gerade bei großen, unübersichtlichen, sich fortbewegenden Versammlungen auch dem *Schutz der Versammlungsteilnehmer* dienen. So kann bei einer Beobachtung *von oben* frühzeitig erkannt werden, wenn es etwa an einer verengten Stelle zu Panik oder einem Gedränge kommen sollte (man erinnere sich an die schrecklichen Ereignisse des „Love-Parade-Unglücks“). Solche gefahrenvorsorgenden Beobachtungen unter erhöhte Anforderungen zu stellen, wie in § 16 Abs. 2 SPD-E geschehen, ist verfehlt.

⁴⁶ BVerfG NVwZ 2009, 441 (LS 4).

⁴⁷ Vgl. Art. 9 Abs. 2 BayVersG; § 20 Abs. 2 SächsVersG.

⁴⁸ Zu den unterschiedlichen Auffassungen m.w.N. *Albrecht*, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, § 32 Rn. 57 ff.; 131 ff. (18. Edition, 01.02.2021).

⁴⁹ Synonym verwendet etwa von *Bäuerle*, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, § 12 HSOG Rn. 25 ff. (21. Edition, 01.04.2021).

⁵⁰ OVG Münster, Urt. v. 17.09.2019 - 15 A 4753/18, Rn. 63, 65.

§ 16 Abs. 2 Satz 2 Reg-E rechtfertigt mit Blick auf § 16 Abs. 1 Reg-E konsequenter Weise auch *Übersichtsaufzeichnungen*, wenn „Tatsachen, die Annahme rechtfertigen, dass eine erhebliche Gefahr besteht“.

c) Offener Einsatz der technischen Mittel und Informationspflichten

Der Eingriff in die (innere) Versammlungsfreiheit durch Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 beider Entwürfe ist wesentlich dadurch gemildert, dass Bild- und Tonaufzeichnungen/-aufnahmen *offen*⁵¹ erfolgen müssen. Ein verdeckter bzw. verschleierter Technikeinsatz ist (grundsätzlich) nicht gestattet.

Die tatsächliche Erkennbarkeit der Maßnahme kann und muss dabei nicht für jeden einzelnen Teilnehmer zu jedem Zeitpunkt gewährleistet werden. Gerade im Fall von Übersichtsaufnahmen/-aufzeichnungen bei großen oder unübersichtlichen Versammlungen kann eine sichere Erkennbarkeit nicht zuverlässig garantiert werden, ohne durch eine auffällige Art und Weise der Anfertigung oder durch ständige oder besonders plakative Hinweise die Gefahr von Einschüchterungseffekten sogar noch zu erhöhen.⁵²

Beim Einsatz der technischen Mittel ist gleichwohl auf Wahrnehmbarkeit zu achten. Der Herstellung der gebotenen Offenheit dient in zentraler Weise die *Information der Versammlungsleitung* über den Technikeinsatz, die in § 16 Abs. 3 der Entwürfe verpflichtend geregelt ist. Die Versammlungsleitung ist zwar nicht zur Weitergabe der diesbezüglichen Information an die Versammlungsteilnehmer verpflichtet. Die Teilnehmer haben aber einen möglichen Ansprechpartner, um sich ggf. über die Anfertigung von Aufnahmen/Aufzeichnungen vor, während oder nach der Versammlung zu erkundigen. Eine unzureichende Information der Versammlungsleitung durch die Polizei kann zur formellen Rechtswidrigkeit der Maßnahme führen.

Für verfassungsrechtlich problematisch wird die Regelung in § 16 Abs. 3 Satz 2 Reg-E gehalten, wenn dort eine ausnahmsweise *verdeckte Datenerhebung* zum Schutz eingesetzter Polizeibeamter im Falle einer Gefahr für Leib und Leben vorgesehen ist.

Da Art. 8 GG das möglichst unbeeinflusste Engagement des Bürgers zur Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess auch durch Teilnahme an Versammlungen sichern soll⁵³, verdeckte Maßnahmen aber ein abschreckendes Klima der Überwachung bewirken, müssen verdeckte Maßnahmen grundsätzlich die Ausnahme sein.⁵⁴ In jedem Falle ist eine absichtliche Verschleierung bei der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen unzulässig.⁵⁵ Wird dagegen von Veranstalterseite „konspirativ“ vorgegangen, sollen auch verdeckte Maßnahmen zulässig sein.⁵⁶ Auch wäre eine Ausnahme zum Schutz von Leib und Leben eines Polizeibeamten denkbar. Allerdings erscheint eine solche Regelung schon nicht erforderlich zu sein. Denn stets könnten alternativ

⁵¹ Zur nicht unproblematischen Frage der „Offenheit“ staatlicher Datenerhebungsmaßnahmen *Kniesel*, Die Polizei 2017, 33 ff.

⁵² VerfGH Berlin, Urt. v. 11.04.2014 - 129/13; *Braun*, jurisPR-ITR 9/2014 Anm. 3.

⁵³ BVerfG 69, 315 (349).

⁵⁴ *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 12a Rn. 4.

⁵⁵ *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 12a Rn. 4.

⁵⁶ *Henninger*, DÖV 1998, 719; *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Teil K: Versammlungsrecht Rn. 386.

mildere offene Datenerhebungsmaßnahmen *von oben* (insbesondere durch den Einsatz von Drohnen, sogleich Punkt d) erfolgen, bei denen eine Gefährdung der eingesetzten Polizeibeamten stets ausgeschlossen ist. Insoweit wird eine Streichung von § 16 Abs. 3 Satz 2 Reg-E ange-regt.

d) Einsatz von Drohnen

Die Entwurfsregelungen ermöglichen zur Datenerhebung auch den Einsatz von Drohnen. Zwar wird im Schrifttum teilweise vertreten, dass der Einsatz von Videodrohnen aufgrund seiner spezifischen Eingriffsintensität einer bereichsspezifischen Ermächtigung bedürfe, die an die spezifischen Verwendungsmöglichkeiten der Flugobjekte anknüpft⁵⁷, welche die Entwurfsregelungen nicht enthalten. Nach hier vertretender Ansicht⁵⁸ ist indes eine spezifische Ermächtigung explizit für Drohnenflüge nicht erforderlich. Es reicht aus, wenn eine bereichsspezifische Ermächtigung für die wesentlich grundrechtsbeeinträchtigende Komponente des Drohneneinsatzes besteht und das ist das Videografieren; denn von dem bloßen Flug der Drohne gehen allenfalls untergeordnete Grundrechtsbeeinträchtigungen aus, die ggf. allgemein im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind.

e) Regelungen zum Umgang mit den erhobenen Daten und vorgesehene Zweckänderungen

Der betreffende Regelungskomplex begegnet in den Entwürfen (§§ 16 Abs. 4-8 Reg-E und § 16 Abs. 3-6 SPD-E) keinen verfassungsrechtlichen Bedenken und ist grundrechtssensibel ausgestaltet.

Soweit *Starostik* in einem abweichenden Votum des *VerfGH Berlin* fordert⁵⁹, dass der Gesetzgeber im Falle eines Einsatzes technischer Mittel bei Versammlungen *verpflichtet* sei, ein „Sicherheitskonzept“ zu schaffen, das den Einsatz von Verschlüsselungstechniken vorsehe, um einen Missbrauchs der durch die Polizei erhobenen Bilder der individuellen Teilnehmer einer Versammlung durch politische Gegner oder ausländische Nachrichtendienste zu verhindern, wird dem nicht gefolgt. Eine solche Verpflichtung kann nicht aus dem Grundgesetz, etwa dem Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, abgeleitet werden.⁶⁰ Dem Gesetzgeber steht im Falle diesbezüglicher Schutzpflichten ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

2. Bild und Tonaufnahmen und -aufzeichnen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen

Im SPD-E ist keine Befugnis für Bild-/Tonaufnahmen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen vorgesehen. In § 26 Reg-E indes schon.

⁵⁷ So etwa *Kornmeier*, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme, 2012, S. 127 und *Martini*, DÖV 2019, 732.

⁵⁸ *Bischof*, DuD 2017, 142 f.; *Albrecht/Schmid*, VR 2017, 181 m.w.N.; *Albrecht/Braun*, PSP 4/2017, 7;

⁵⁹ *VerfGH Berlin*, Urt. v. 11.04.2014 - 129/13; *Braun*, jurisPR-ITR 9/2014 Anm. 3.

⁶⁰ Hierzu *Heckmann*, in: *Rüßmann*, FS für Gerhard Käfer, 2009, S. 129 ff.; *Tinnefeld/Petri/Brink*, MMR 2010, 727.

Eine Befugnis zur Datenerhebung bei Versammlungen in geschlossenen Räumen besteht auch nach bisheriger Rechtslage, § 12a BVerfG. Es wird aber als „gesetzgeberisches Versehen“ gewertet, dass die Ermächtigung zum Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen auch in geschlossenen Räumen gilt, anstatt (lediglich) bei Versammlungen unter freiem Himmel (für Versammlungen unter freiem Himmel gilt die Vorschrift aufgrund Verweisung in § 19a VersG). Die Eingriffsschwellen des § 12a VersG können das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen in seiner schrankenlosen Gewährleistung nicht verfassungskonform einschränken. Eine Informationserhebung kann nur zur Abwehr von Gefahren (oder zur Verfolgung von Straftaten) zulässig sein, die *Tatbestandsgrenzen der Versammlungsfreiheit verletzen* (wie etwa das Friedlichkeitsgebot)⁶¹ oder sonst unmittelbar von der Verfassung anerkannte Schutzgüter betreffen.⁶² Diese Problematik haben die Entwurfsverfasser zutreffend verarbeitet. Indem § 26 Abs. 1 Reg-E anordnet, dass die Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 Reg-E vorliegen müssen, der die Tatbestandsgrenzen der Versammlungsfreiheit konkretisiert, entspricht die Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen und schafft im Vergleich zur bisherigen defizitären⁶³ Rechtslage ausreichend Klarheit.

3. Anwesenheit von Polizeibeamten bei Versammlungen

§ 10 SPD-E enthält Regelungen zur Anwesenheit der Polizei bei Versammlungen unter freiem Himmel (Nr. 1) und in geschlossenen Räumen (Nr. 2). Im Reg-E ist lediglich ein Anwesenheitsrecht der Polizei im Falle von Versammlungen in geschlossenen Räumen (unter entsprechenden Voraussetzungen wie im SPD-E) geregelt, § 23 Abs. 3 Reg-E. Auf ein Anwesenheitsrecht *bei* Versammlungen (nicht *in* Versammlungen) unter freiem Himmel kann verzichtet werden. Denn ein Eingriff in die (innere) Versammlungsfreiheit ist darin nicht zu erkennen und bedarf folglich keiner Rechtfertigung durch eine Befugnisnorm.⁶⁴

X. Versammlungen auf Privatgelände

§ 21 Reg-E enthält Regelungen für Versammlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen in Privateigentum, die die Rechtsprechung des *BVerfG* zu diesem Problemkreis⁶⁵ versammlungsfreundlich umsetzen. Im Vergleich zu anderen Landesversammlungsgesetzen, die zu diesem Sachverhalt

⁶¹ *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 12a Rn. 2.

⁶² *Enders*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2016, § 12a Rn. 2.

⁶³ Die Rechtsprechung hat sich bisher mit ähnlichen Konstruktionen beholfen, wie sie nun im Reg-E nun gesetzgeberisch umgesetzt werden sollen, vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761 (764): „Bild- und Tonaufnahmen dürfen von der Polizei bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen nur gemacht werden, wenn auch die Voraussetzungen für ein Einschreiten nach § 13 VersG vorliegen. Das ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut des § 12a VersG, jedoch aus einer verfassungskonformen Reduktion der Vorschrift, die für eine am Grundrecht der Versammlungsfreiheit orientierten Anwendung dessen geboten ist, wozu sie ermächtigt. Ohne diese Einschränkung würde § 12a VersG der Polizei Bild- und Tonaufnahmen auch in oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen erlauben, die ordnungsgemäß verlaufen und damit keinerlei Anlass zu einem polizeilichen Einschreiten geben. Eine so weitgehende Ermächtigung wäre mit dem Schutz des Art. 8 I GG, den solche Versammlungen uneingeschränkt genießen, nicht zu vereinbaren“.

⁶⁴ *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, § 18 Rn. 14, kein bloßer „Gefühlsschutz“; siehe auch *Söllner*, DVBl. 2010, 1248 (1250).

⁶⁵ BVerfG NJW 2011, 1201 (Fraport); NJW 2015, 2485 (Bierdosenflashmob).

keine (BayVersG) bzw. unzureichende (VersFG SH) oder zu weitgehende Regelungen (VersFG Berlin) enthalten, ist die Regelung angemessen gefasst; die Begründung bringt die Problematik einleuchtend auf den Punkt.

Demgegenüber ist die Regelung in § 18 SPD-E defizitär. Es wird dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht gerecht, wenn dort gefordert wird, dass sich die betreffenden Grundstücke zwingend „im Eigentum von Unternehmen befinden [müssen], die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden“. Diese unangemessene Einschränkung beruht auf einer früher weit verbreiteten Fehlinterpretation der „Fraport-Entscheidung“ des *BVerfG*.⁶⁶ Spätestens mit der Entscheidung des Gerichts zum „Passauer Bierdosenflashmob“⁶⁷ ist aber geklärt, dass ein solches einengendes Verständnis dem erforderlichen Schutz der Versammlungsfreiheit auf Privatgelände nicht gerecht wird.⁶⁸ Unbestritten kommt es für die Frage einer Aktivierung des Grundrechtes auf Versammlungsfreiheit nicht auf die Eigentumsverhältnisse an dem betreffenden Privatgrundstück an, sondern ausschließlich darauf, ob das betreffende Gelände dem „allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet“ ist. Dies verarbeitet der Reg-E in vorbildlicher Weise. Die Regelung im SPD-E wird demgegenüber dem Gewährleistungsgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG nicht gerecht und ist zu eng gefasst.

Hofkirchen, den 26. Mai 2021



Frank Braun

⁶⁶ BVerfG NJW 2011, 1201.

⁶⁷ BVerfG NJW 2015, 2485.

⁶⁸ Überzeugend dazu *Schulenberg*, DÖV 2016, 55 ff.