



Köln, 26.04.2021

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines nordrhein-westfälischen  
Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (Ver-  
sammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW), Ge-  
setzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 17/12423,**

**sowie**

**Entwurf eines Versammlungsfreiheitsgesetzes für das Land Nordrhein-  
Westfalen, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, LT-Drs. 17/11673**

**Öffentliche Anhörung am 6. Mai 2021 im Innenausschuss sowie im  
Rechtsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen**

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Herren Vorsitzende,  
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung am 6.5.2021. Die folgende  
Stellungnahme habe ich – das sei vorausgeschickt, um mich nicht mit frem-  
den Federn zu schmücken – gemeinsam mit Frau Akad. Rätin Dr. Silvia Per-  
nice-Warneke, LL.M., sowie den wiss. Mitarbeitern Jannik Klein und Benno  
Pützer verfasst. Die Stellungnahme orientiert sich nach kurzen Vorbemer-  
kungen an der Nummerierung der Vorschriften des neuen Versammlungs-  
gesetzes in der Fassung des Regierungsentwurfs (im Folgenden: VersG-E),  
auf dem auch der Fokus der Überlegungen liegt.

## **I. Der kompetenzrechtliche Hintergrund**

Im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahre 2006 ist die Regelungskompe-  
tenz für das Versammlungsrecht, für das bis zu diesem Zeitpunkt nach Art. 74  
I Nr. 3 GG a.F. der Bund konkurrierend zuständig war, durch eine ersatzlose  
Streichung dieses Kompetenztitels auf die Länder übergegangen. Das VersG

des Bundes gilt seither auf Grund von Art. 125a I 1 GG als Bundesrecht fort. Nach Art. 125a I 2 GG kann es aber durch Landesrecht ersetzt werden.

Die Fortgeltung ist zeitlich nicht befristet. Vorbehaltlich einer derzeit nicht absehbaren Aufhebung des VersG durch den Bund

– Für die Zulässigkeit der Aufhebung des jeweiligen Bundesrechts durch den Bund *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 125a Rn. 7; dagegen *Wittreck*, in: *Dreier*, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 125a Rn. 30. –

würde sie dauerhaft bestehen. Art. 125a I 2 GG berechtigt die Länder nur zur Ersetzung, ohne sie jedoch dazu zu verpflichten.

Eine Ersetzung im Sinne dieser Vorschrift muss über eine bloße Änderung hinausgehen. Der grundgesetzändernde Gesetzgeber hat sich 2006 bewusst allein für „ersetzt“ statt für Formulierungen entschieden, die zusätzlich von „ergänzt“ gesprochen hätten, um eine Aufhebung einzelner Vorschriften durch die Länder auszuschließen.

– Dazu *Uhle*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Loseblatt, Stand 92. EL August 2020, Art. 125a Rn. 7 f. –

Gefordert ist daher, dass das Landesrecht die Materie – oder zumindest einen abgrenzbaren Teilbereich – in eigener Verantwortung regelt, wobei die Landesregelungen ihrem Wortlaut oder ihrem Inhalt nach nicht von der bisherigen Bundesregelung abweichen müssen.

– BVerfGE 111, 10 (30). –

Diesen Anforderungen werden beide Gesetzentwürfe gerecht: Sowohl der Entwurf der LT-Drs. 17/11673 als auch der der LT-Drs. 17/12423 würden im Falle ihres Beschlusses durch den Landtag die versammlungsrechtlichen Regelungen des Bundes durch solche des Landes ersetzen.

## **II. Die weitgehende Übernahme der Struktur des Versammlungsgesetzes des Bundes**

Beide Entwürfe lehnen sich hinsichtlich ihrer Struktur an die des VersG des Bundes an: Sie enthalten zunächst allgemeine Regelungen. Auf diese folgen – wenn auch in bewusst anderer Reihenfolge als im VersG – Abschnitte zu Versammlungen unter freiem Himmel und zu Versammlungen in geschlossenen Räumen, gefolgt von Straf- und Ordnungswidrigkeitenvorschriften.

Diese Beibehaltung gewohnter Strukturen ist zu begrüßen. Zum einen hat sich die prinzipielle Struktur generell – über das Versammlungsrecht hinaus – bewährt. Zum anderen ist es aus rechtspraktischer Sicht von Vorteil, auf diese Weise gewohnte Regelungsmuster auch in Zukunft vorzufinden.

## **III. Erstreckung auf nichtöffentliche Versammlungen**

Die Regelungen beider Entwürfe beziehen sich nicht nur auf öffentliche, sondern grundsätzlich auch auf nichtöffentliche Versammlungen. Insofern gehen sie über den Anwendungsbereich des VersG des Bundes hinaus. Das ist

kompetenziell unproblematisch – die Regelungsbefugnis der Länder erstreckt sich auf jede Art von Versammlung – und schon deshalb sachgerecht, weil beide Arten von Versammlungen von Art. 8 I GG geschützt werden.

Aus praktischer Sicht ist die Regelung insofern von Vorteil, als damit die bisherigen Schwierigkeiten beim Umgang mit nichtöffentlichen Versammlungen ausgeräumt werden: Ob und ggf. in welchem Umfang Maßnahmen gegen sie auf der Grundlage einer analogen Anwendung des VersG oder unter Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zulässig sind, ist umstritten.

– Zusammenfassend zuletzt etwa *Fischer-Uebler/Gölzer*, JA 2020, 683 (684 f.); s. auch *von Coelln*, NVwZ 2001, 1234 ff. –

Mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs auch in Nordrhein-Westfalen würde diese Frage zugunsten einer Anwendbarkeit des Versammlungsrechts beantwortet. Niedersachsen ist diesen Weg schon vor längerer Zeit gegangen.

– Dazu *Ullrich*, NdsVBl. 2011, 183 (185). –

#### **IV. Die Beibehaltung der Generalklausel und Ergänzung durch Spezialermächtigungen**

Die Beibehaltung der Generalklausel in § 13 I, II VersG-E (bislang § 15 I, III VersG Bund) entspricht generellen Standards des Gefahrenabwehrrechts, das die Reaktion auch auf nicht konkret vorhersehbare Situationen ermöglichen soll und muss. Spezialermächtigungen grenzen Eingriffsmöglichkeiten des Staates stärker ein, indem sie einzelne Maßnahmen vom Vorliegen gerade bestimmter Voraussetzungen abhängig machen.

– Zum Verhältnis zwischen § 19 VersG-E und § 13 VersG-E s. noch unten XI.3. –

Auf der Grundlage der Generalklausel dürfen diese Maßnahmen hingegen nicht ergriffen werden; insofern kommt den Spezialermächtigungen Sperrwirkung zu.

#### **V. Zusammenarbeit, § 3 VersG-E**

Eine gesetzliche Regelung der Kooperation enthalten alle Versammlungsgesetze der Länder (Art. 14 BayVersG, § 6 NVersG, § 14 V SächsVersG, § 4 VersFG BE, § 3 III und IV VersFG SH, § 12 III VersG LSA), nicht jedoch das Versammlungsgesetz des Bundes. Da das Bundesverfassungsgericht die Regeln der Kooperation vorgegeben hat, ist gleichwohl in ganz Deutschland eine Kooperation grundsätzlich in gleicher Weise durchzuführen bzw. anzubieten. Die fehlende Normierung im VersG Bund und die Detailunterschiede in den Formulierungen der verschiedenen Versammlungsgesetze der Länder sind weitgehend unerheblich.

– *Schott/Ullrich*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 342 (im Erscheinen). –

§ 3 I formuliert die Aufgabe der Versammlungsbehörde und setzt damit das Gebot des versammlungsfreundlichen Verfahrens um. Die Schutz- und Gewährleistungsaufgabe ist insofern durch den Brokdorf-Beschluss des BVerfG

– BVerfGE 69, 315 (354 ff.). –

vorgegeben.

§ 3 II regelt die Einzelheiten des Kooperationsgebots, also insbesondere das Kooperationsgespräch. § 3 III statuiert die Kooperationsobliegenheit des Veranstalters. Die Absätze 1 bis 3 entsprechen damit weitgehend § 3 des Musterentwurfs des Arbeitskreises Versammlungsrecht (im Folgenden E-AK). Mit § 3 IV VersG-E – der in § 3 E-AK fehlt – wird eine Pflicht der Versammlungsbehörde zur Information des Veranstalters bzw. des Leiters der Versammlung angeordnet.

Die Vorschrift zur Zusammenarbeit setzt die verfassungsrechtliche Rechtsprechung zutreffend und vollständig um. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht; die Regelung ist insgesamt zu befürworten.

## VI. Versammlungsleitung, § 5 VersG-E

Die Versammlungsleitung wird im Entwurf der Landesregierung in § 5 geregelt. Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 5 E-AK; lediglich in Abs. 3 unterscheiden sich die Entwürfe. Die bislang geltenden Vorschriften sind §§ 7 und 18 I VersG Bund. Parallele Vorschriften von Bundesländern, die bereits eigene Versammlungsgesetze erlassen haben, finden sich in Art. 3 BayVersG, § 13 NVersG, § 6 SächsVersG, § 6 VersFG BE, § 5 VersFG SH und § 6 VersG LSA.

Der Regelfall in § 5 I 1 geht weiterhin davon aus, dass die Versammlung leitet, wer sie veranstaltet. Das entspricht auch der bisherigen Rechtslage in § 7 II VersG Bund. Zu begrüßen ist, dass mit § 5 I 2 eine Bestimmung für den Fall aufgenommen wurde, dass mehrere Personen eine Versammlung veranstalten; diese bestimmen dann die Versammlungsleitung.

Nicht eindeutig wird hingegen geregelt, welche Folgen es hat, wenn eine solche Bestimmung unterbleibt. Die Begründung des Musterentwurfs des Arbeitskreises Versammlungsrecht spricht davon, dass eine Delegation der Leitungsaufgaben an eine gemeinsame Veranstaltungsleitung erfolgen kann.

– *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 5 III 1. –

Es wird also davon ausgegangen, dass keine Pflicht besteht, sondern nur die Möglichkeit einer Übertragung. Wenn keine Personen ausdrücklich bestimmt sind, bleibt die Versammlungsleitung somit bei den veranstaltenden Personen.

Sollte das auch in Nordrhein-Westfalen intendiert sein, stünde zu erwägen, den Wortlaut von § 5 I 2 z.B. wie folgt zu modifizieren:

*„Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, können sie eine Versammlungsleitung bestimmen.“*

§ 5 I 3 ordnet für eine Versammlung, die von einer Vereinigung veranstaltet wird, an, dass die Versammlung von der Person geleitet wird, die für die

Vereinigung handlungsbefugt ist. Der bisherige § 7 II 2 VersG Bund spricht noch vom Vorsitzenden als Leiter der Versammlung. Der Ausdruck der handlungsbefugten Person ist präziser und daher zu befürworten. Für die präzisere Regelung haben sich auch Berlin (§ 6 I 3 VersFG BE) und § 5 I 3 E-AK ausgesprochen.

Eine Übertragung der Versammlungsleitung bleibt möglich; § 5 II entspricht damit § 7 III VersG Bund.

§ 5 III versucht, dem (Ausnahme-)Fall einer veranstalterlosen Versammlung gerecht zu werden. Die Begründung zum E-AK nennt als Beispiele u.a. nicht organisierte Flash-Mobs, Versammlungen, die sich durch Internet-Kommunikation konstituieren, oder Spontanversammlungen, die sich erst in ihrer Entwicklung organisatorisch strukturieren.

– *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 5 III 3. –

Dabei soll angesichts der unübersehbaren Vielgestaltigkeit von Formen der Selbstorganisation auf Regeln dafür, wie eine solche Bestimmung einer Versammlungsleitung stattfindet, verzichtet werden. Das erscheint plausibel.

In § 5 III 2 soll eine Pflicht dahingehend statuiert werden, dass bei jeder öffentlichen Versammlung eine Person die Leitung innehaben muss. Aufgrund der grundsätzlichen Formenwahlfreiheit von Versammlungen wird die ausnahmslos geltende Pflicht, dass eine Versammlung stets einen Veranstalter oder Leiter haben muss, jedoch vielfach als unverhältnismäßig eingestuft.

– *Hoffmann/Riem*, in: Merten/Papier, HdGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 74; *Hong*, in: Peter/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2015, Kap. B Rn. 99. –

Es wäre empfehlenswert, § 5 III 2 ersatzlos zu streichen. In Satz 1 wird durch die Soll-Bestimmung ausreichend deutlich, dass auch bei einer veranstalterlosen Versammlung im Regelfall ein Leiter zu bestimmen ist.

Eine abgeschwächte Form haben § 5 III E-AK und das Land Berlin in § 6 III VersFG BE gewählt. Danach *kann* die Versammlung in dem Fall einer veranstalterlosen Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen. Von dieser reinen Ermessensnorm sollte jedoch Abstand genommen werden, denn das Versammlungsrecht knüpft zahlreiche Rechtspflichten an die Person des Veranstalters. Daher sind Versammlungen ohne Veranstalter zwar verfassungsrechtlich zulässig, verwaltungspraktisch aber als unerwünschter Ausnahmefall einzuordnen. Eine Soll-Bestimmung wird diesem Anliegen am ehesten gerecht.

## **VII. Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung, § 6 VersG-E**

Die Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung werden im Entwurf der Landesregierung in § 6 geregelt. Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 6 E-AK – lediglich einzelne Ergänzungen zu Versammlungen unter freiem Himmel sowie zum Alter der Ordner wurden hinzugefügt. Bislang gelten diesbezüglich §§ 8 bis 10 und 19 VersG Bund. Parallele Vorschriften von

Bundesländern, die bereits eigene Versammlungsgesetze erlassen haben, finden sich in Art. 4 BayVersG, §§ 7 I und 13 IV, VI NVersG, § 7 SächsVersG, § 7 VersFG BE, § 6 I VersFG SH und § 7 VersG LSA.

Auffallend ist, dass die Überschrift nicht nur die Befugnisse der Versammlungsleitung nennt, sondern – anders als der E-AK – auch deren Pflichten erwähnt und diese sogar an den Anfang stellt.

Insbesondere ist zu begrüßen, dass die nach bisheriger Rechtslage vorgeschriebene Volljährigkeit und Ehrenamtlichkeit von Ordnern nicht mehr zwingend vorgesehen ist. Das Alterserfordernis von 14 Jahren nach § 6 II 1 wirkt – gerade mit Blick auf Schülerdemonstrationen etc. – sinnvoll gewählt. Von einer (noch) niedrigeren Altersgrenze sollte freilich abgesehen werden.

### VIII. Störungsverbot, § 7 VersG-E

Das Störungsverbot wird im Entwurf der Landesregierung in § 7 geregelt. Die bislang geltende Vorschrift ist § 2 II VersG Bund. Parallele Vorschriften von Bundesländern, die bereits eigene Versammlungsgesetze erlassen haben, finden sich in Art. 8 BayVersG, § 4 NVersG, § 2 II SächsVersG, § 8 VersFG BE, § 7 VersFG SH und § 2 II VersG LSA.

Schutzgut des Störungsverbots ist die Ordnung der Versammlung. § 7 soll nach der Entwurfsbegründung nicht nur „erhebliche“ oder auf vollständige Verhinderung der Versammlung zielende Störungen erfassen, sondern jegliche in Behinderungs- oder Vereitelungsabsicht vorgenommene Störung.

– LT-Drs. 17/12423, S. 58. –

Die Versammlungsgesetze des Bundes und Länder operieren mit unterschiedlichen Verben, um Störungsverbote zu normieren. § 2 II VersG Bund, Art. 8 BayVersG, § 2 II SächsVersG und § 2 II VersG LSA sprechen von *verhindern*, § 4 NVersG von *behindern*, § 7 VersFG SH von *beeinflussen* und *vereiteln* sowie § 8 VersFG BE (ebenso § 7 E-AK) von *behindern* und *vereiteln*.

§ 7 I VersG-E orientiert sich insofern an § 4 NVersG, § 7 VersFG SH, § 8 VersFG BE und § 7 E-AK, indem die Norm die Begriffe *behindern* und *vereiteln* verwendet. Im Gegensatz zu § 7 VersFG SH, § 8 VersFG BE und § 7 E-AK verzichtet § 7 I VersG-E aber darauf, (nur) „erhebliche“ Störungen zu verbieten. Das geschieht bewusst: Das Störungsverbot soll sich gerade auch auf unerhebliche Störungen beziehen, damit nicht im Umkehrschluss gefolgert werden kann, unerhebliche Störungen seien rechtmäßig.

– LT-Drs. 17/12423, S. 58. –

Das ausdrückliche Verbot von Störungen mit dem Ziel der (bloßen) Behinderung könnte insofern problematisch werden, als auch diejenigen den Schutz der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG genießen, die Zwischenrufe tätigen, laut protestieren oder Spruchbänder entrollen, sofern sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen und die Möglichkeit anderer, zu Worte zu kommen und gehört zu werden, nicht vereiteln. Ein solches Verhalten darf – selbst wenn es die reibungslose Durchführung der Veranstaltung erschwert – versammlungsrechtlich nicht als Störung mit dem Ziel der Behinderung behandelt werden.

– S. dazu auch *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 7 I: Störungsverbote dürfen nicht so gefasst und angewandt werden, dass die kommunikative Auseinandersetzung gefährdet ist. –

Durch die sprachliche Abweichung von § 2 II VersG Bund sowie von § 7 E-AK läuft § 7 I – je nach Auslegung – Gefahr, diese Grenze zu überschreiten. Es stünde daher zu erwägen, bei der Formulierung des E-AK zu bleiben und § 7 I wie folgt zu fassen:

*„Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese/deren Durchführung erheblich zu behindern oder zu vereiteln.“*

In § 7 II werden drei Handlungen näher beschrieben, in denen „insbesondere“ verbotene Störungen nach Abs. 1 vorliegen. § 2 II VersG Bund, § 4 NVersG, § 2 II SächsVersG, § 8 VersFG BE, § 7 VersFG SH und § 2 II VersG LSA verzichten auf solche Regelbeispiele. § 7 II orientiert sich in Nrn. 1 und 3 an Art. 8 II BayVersG, Nr. 2 hingegen ist neuartig und in keinem anderen Bundesland geltende Rechtslage.

§ 7 II Nrn. 1 und 3 konkretisieren das Störungsverbot und sind unproblematisch. § 7 II Nr. 2 zielt auf sog. „Probekblockaden“ bzw. „Blockadetrainings“. Nach überwiegender, aber strittiger Ansicht lassen sich diese trotz der typischerweise vorhandenen zeitlichen und räumlichen Distanz zur Versammlung als Störungen einordnen.

– Richtigerweise handelt es sich um sog. Verhinderungsstörungen. So OVG Lüneburg NdsVBl. 2011, 316 (317); VG Dresden, Beschl. v. 1.2.2013 – 6 L 35/13, Rn. 17 (juris); *Ullrich/Wernthaler*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 400 (im Erscheinen); *Ullrich*, DVBl. 2012, 666 (673); a. A. OVG Münster NWVBl. 2013, 111 (114); 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. –

Dem ist zuzustimmen. Beim Blockadetraining werden die Blockadefähigkeiten potenzieller Blockierer erhöht und diese können zudem in ihrer Blockadeabsicht bestärkt werden, was sich wiederum potenziell nachteilig für die blockierte Versammlung auszuwirken vermag. Das Störungsverbot setzt nämlich nicht voraus, dass die zu verhindernde Versammlung bereits stattfindet. Denn sonst wäre die (aus Sicht der Versammlungsgegner) besonders „erfolgreiche“ Kompletterverhinderung einer Versammlung vom Störungsverbot nicht erfasst, worin ein Wertungswiderspruch läge.

– *Ullrich/Wernthaler*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 400 (im Erscheinen). –

Nr. 2 ordnet „Probekblockaden“ bzw. „Blockadetrainings“ den Störungen zu. Damit verstoßen diese Vorbereitungen selbst gegen das Störungsverbot und sind rechtswidrig. Diejenigen, die Räume für „Blockadetrainings“ zur Verfügung stellen, werden jedoch – mangels Verhinderungsabsicht in Bezug auf die Versammlung – richtigerweise nicht erfasst.

## **IX. Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton, §§ 16, 26 VersG-E**

### **1. Aufnahmen und Aufzeichnungen bei Versammlungen unter freiem Himmel, § 16 VersG**

#### **a) Die generellen Voraussetzungen für Aufnahmen**

Im Gegensatz zu §§ 12a, 19a VersG Bund weist § 16 VersG-E, der Versammlungen unter freiem Himmel betrifft, eine begrüßenswert klare Differenzierung zwischen Einzel- und Übersichtsaufnahmen sowie zwischen Einzel- und Übersichtsaufzeichnungen auf.

Zu polizeilichen Aufnahmen oder Aufzeichnungen zum Zwecke polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit (etwa in sog. sozialen Netzwerken),

– S. dazu OVG Münster ZUM 2020, 646 ff. –

bei denen sich die Aufnahmen nicht lediglich auf eigene Einsatzkräfte und -mittel oder Archivfotomaterial beschränken, führt die Entwurfsbegründung aus, dass diese nicht auf § 16 gestützt werden könnten.

– LT-Drs. 17/12423, S. 74. –

Dies wird aus dem Wortlaut der Vorschrift auch hinreichend deutlich.

#### **b) Das Verhältnis zum PolG NRW**

Laut (insoweit überzeugender) Entwurfsbegründung ist § 16 bei Versammlungen gegenüber § 15c PolG NRW *lex specialis*, was den Einsatz sog. Bodycams angeht.

– LT-Drs. 17/12423, S. 73. –

Dasselbe gilt für das Verhältnis von § 16 zu § 15a PolG NRW (Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel). Gleichwohl ist es nicht erforderlich, im Einklang mit dieser Vorschrift dauerhaft installierte Überwachungskameras im Fall von Demonstrationen abzubauen, die in dem von ihnen erfassten Bereich durchgeführt werden. Diese Kameras müssen aber, wenn die Voraussetzungen des § 16 nicht vorliegen, ausgeschaltet werden und es muss auf diese Außerbetriebnahme auch hingewiesen werden. Denn auch von ausgeschalteten Kameras kann eine abschreckende bzw. einschüchternde Wirkung ausgehen.

– Das OVG Münster hat insoweit ausgeführt, dass das bloße Vorhandensein einer vorübergehend deaktivierten Videoüberwachungsanlage am Versammlungsort (nur dann) nicht die Schwelle zum Grundrechtseingriff überschreitet, wenn „die Versammlungsteilnehmenden und Teilnahmeinteressierte hinreichend erkennen können, dass die Kamereinrichtungen während der Versammlung nicht in Betrieb sind.“ (OVG Münster, Beschl. v. 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, BeckRS 2020, 15788, Rn. 11). So auch *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, Rn. 186 Fn. 519. –

c) Aufnahmen und Aufzeichnungen

§ 16 I regelt die erforderlichen Voraussetzungen für Einzelaufnahmen und -aufzeichnungen, § 16 II diejenigen für Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen. Unter Aufnahmen ist nach der Entwurfsbegründung eine Kamera-Monitor-Übertragung, unter Aufzeichnungen eine Speicherung der Aufnahmen zu verstehen.

– LT-Drs. 17/12423, S. 74. –

Dabei sind die in § 16 I geregelten Voraussetzungen für Einzelaufnahmen und -aufzeichnungen identisch („[...] wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von der Person bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht, und die Maßnahmen erforderlich sind, um diese Gefahr abzuwehren“). In § 16 II dagegen unterscheiden sie sich: *Aufgezeichnet* werden dürfen Übersichtsaufnahmen gemäß S. 2 nur, „soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungen, von Teilen hiervon oder ihrem Umfeld erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen.“ Dagegen dürfen „Übersichtsaufnahmen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ nach S. 1 dann angefertigt werden, „wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist.“ Eine konkrete Gefahr muss hier also nicht bestehen.

– LT-Drs. 17/12423, S. 74. –

Ob dies den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, ist indes zweifelhaft. Denn Übersichtsaufnahmen sind angesichts des heutigen Stands der Technik nicht mit der bloßen Beobachtung durch anwesende Polizeibeamte vergleichbar.

– *Ogorek*, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, 17. Ed. 2021, § 15a Rn. 4. –

Vielmehr ist eine Individualisierung und Identifizierung jederzeit möglich.

– *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 12a Rn. 8 f.; S. dazu sowie – in Bezug auf Übersichtsaufzeichnungen – auch OVG Münster, Beschl. v. 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, BeckRS 2020, 15788, Rn. 7; OVG Münster ZUM 2020, 646 (650). –

Auch im Fall von Übersichtsaufnahmen muss also von einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und in die Versammlungsfreiheit ausgegangen werden.

– *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 12a Rn. 3 f.; *Koranyi/Singelstein*, NJW 2011, 124 (126); *Ogorek*, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, 17. Ed. 2021, § 15a Rn. 4 f. Zur Veränderung des „staatsfreien unreglementierten Charakter[s] durch exzessive Observationen und Registrierungen“ s.a. bereits BVerfGE 69, 315

(349). Insoweit unklar OVG Münster, Beschl. v. 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, BeckRS 2020, 15788, Rn. 7. –

Zum wortgleichen § 16 II 1 E-AK wird in der Begründung ausgeführt, dass die Aufnahmen zurückhaltend und insbesondere so durchgeführt werden müssten, dass Einschüchterungseffekte unterblieben.

– *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 16 III 2. –

Im Hinblick auf Art. 9 II 1 BayVersG a.F., der Übersichtsaufnahmen von jeder Versammlung unabhängig von deren Größe und Gefahrenpotential, auch in geschlossenen Räumen erlaubte, soweit dies nur dem Ziel der „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ diene („Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von der Versammlung und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen“), hatte das BVerfG eine Beschränkung gefordert:

„Von deutlich geringerem Gewicht sind demgegenüber die Nachteile von Übersichtsaufnahmen in Echtzeitübertragung, die nicht gespeichert werden und damit nur flüchtiger Natur sind. Möglichen Einschüchterungseffekten durch die Präsenz einer Kamera, die das Geschehen an eine andere, nicht übersehbare Stelle überträgt, kommt hier nur dann Durchschlagskraft zu, wenn eine durch Übersichtsaufnahmen zentralisierte Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes den jeweiligen Umständen nach von vornherein nicht erforderlich ist wie in der Regel in geschlossenen Räumen. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BayVersG ist deshalb auf Fälle zu beschränken, in denen Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind.“ (BVerfGE 122, 342 (372 f.))

Art. 9 II 1 BayVersG n.F. lautet nun, quasi wortgleich zu § 16 II 1 (lediglich das Erfordernis der offenen Übersichtsaufnahmen steht in § 16 an anderer Stelle): „Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von Versammlungen unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes nur offen und nur dann anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist.“

Ob die Tatsache, dass die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen weiterhin nicht vom Vorliegen eines Gefahrentatbestands abhängig gemacht wird, den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, wird indes bezweifelt.

– *Koranyi/Singelstein*, NJW 2011, 124 (126 f.). „Erhebliche Bedenken“ im Hinblick auf die Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit von Art. 9 Abs. 2 S. 1 BayVersG äußert auch *Arzt*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, Art. 9 Rn. 10. –

Unterschiedliche Voraussetzungen für Übersichtsaufnahmen einerseits und Übersichtsaufzeichnungen andererseits werden jedoch für zulässig gehalten,

– *Koranyi/Singelstein*, NJW 2011, 124 (126 f.).

Schließlich fehlt in § 16 II 1 bezüglich der Umfeldfassung ein Zusatz wie in § 16 I 2, der im Hinblick auf Dritte von Unvermeidbarkeit spricht.

– Zum Verhältnis der beiden entsprechenden Vorschriften im bayerischen Versammlungsgesetz auch *Arzt*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, *Versammlungsrecht*, 2. Auflage 2020, Art. 9 Rn. 10. –

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Richtlinie 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119/89, dürften keine Bedenken bestehen.

– Zur Vereinbarkeit der Parallelregelung in Art. 9 II 1 BayVersG mit Art. 20 der Richtlinie, insbesondere zur engen Auslegung des „Umfelds“, *Arzt*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, *Versammlungsrecht*, 2. Auflage 2020, Art. 9 Rn. 10. –

#### d) Offene und verdeckte Aufnahmen

§ 16 III regelt ausdrücklich, dass Aufnahmen und Aufzeichnungen grundsätzlich offen erfolgen müssen. Insofern ergeben sich hier keine weiteren Probleme.

Der Ausnahmetatbestand zu verdeckten Aufnahmen, § 16 III 3, findet keine Entsprechung im VersG Bund oder in anderen Landesversammlungsgesetzen. Er ist aber wortgleich zu § 16 III 3 E-AK.

Gleichwohl bewegt sich die Vorschrift verfassungsrechtlich nicht auf vollständig gesichertem Terrain:

Teilweise werden verdeckte Aufnahmen zur Eigensicherung der Beamten zwar für grundsätzlich zulässig erachtet.

– So insbesondere *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 16 III 3. Auch nach *Ullrich/Wernthaler*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch*, *Handbuch Versammlungsrecht*, 2021, Rn. 545 (im Erscheinen), kann eine nicht erkennbare Beobachtung im Fall der Gefährdung der Beamten bei offener Beobachtung erforderlich sein. –

Überwiegend werden aber qualifizierte Anforderungen gestellt: Verdeckte Aufnahmen, insbesondere mithilfe von Drohnen, sollen grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsanforderungen „im Regelfall“ nicht standhalten.

– *Martini*, DÖV 2019, 732 (740). Nach *Roggan*, NVwZ 2011, 590 (595), der sich auf den gleichlautenden § 16 III 1 E-AK bezieht, genügt die „tatbestandliche Vagheit“ nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Er fordert die Verwendung des Begriffs der Gefahr. Auch nach *Kniesel*, in: *Dietel/Gintzel/Kniesel*, *Versammlungs-*

gesetze, 18. Aufl. 2019, § 12a Rn. 16, kann vom Prinzip der Offenheit nur in „wenigen Ausnahmefällen“ abgewichen werden. –

So soll eine bloß „bagatellhafte [...] Gefährdung polizeilicher Einsatzkräfte“ nicht genügen.

– *Roggan*, NVwZ 2011, 590 (595). Auch nach *Zöller/Ihwas*, NVwZ 2014, 408 (412 f.), soll der Einsatz von Drohnen in „Bagatellfällen und ‚einfachen‘ Gefahrenlagen“ nicht zulässig sein. –

Vielmehr seien schwere Gefahren für die Sicherheitsinteressen des Gemeinwesens (z.B. terroristische Straftaten)

– *Martini*, DÖV 2019, 732 (740). –

oder aber ein konspiratives Vorgehen des Veranstalters erforderlich.

– *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 12a Rn. 16. –

Vor dem Hintergrund dieser Ansichten besteht zumindest ein gewisses Risiko, dass die gegenwärtige Fassung einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten könnte.

## 2. Aufnahmen und Aufzeichnungen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, § 26 VersG-E

Durch die Inbezugnahme von § 23 I stellt § 26 strenge und gegenüber § 16 erhöhte Voraussetzungen auf. Anders als bei § 16 reicht es nicht aus, dass „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von der Person bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht“. § 26 i.V.m. § 23 I verlangt, dass „nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr 1. eines unfriedlichen Verlaufs der Versammlung oder 2. für Leben oder Gesundheit von Personen besteht.“ Verdeckte Aufnahmen und Aufzeichnungen sind hier, anders als bei Versammlungen unter freiem Himmel, nicht erlaubt. Auch die Fälle einer zulässigen Zweckänderung sind reduziert (Nrn. 3 und 4 von § 16 V sind in § 26 IV nicht aufgeführt).

## 3. Das Verhältnis von § 16 und § 26

Beim Vergleich zwischen § 16 und § 26 fallen einzelne Formulierungen auf, die möglicherweise noch einmal überdacht werden könnten:

- § 26 II nennt „unübersichtliche Versammlungen“ und verweist insofern auf § 16 II. Dort steht die Unübersichtlichkeit jedoch alternativ neben der Größe einer Versammlung – und sie ist selbst nicht definiert.
- Dass § 26 II eine Legaldefinition der Übersichtsaufzeichnung enthält, ist regelungstechnisch zu begrüßen. Erwägenswert erscheint jedoch, eine entsprechende Legaldefinition für Übersichtsaufnahmen – die erstmals in § 16 II angesprochen werden – aufzunehmen.
- Eine Parallelregelung zu § 16 III 2 (Information der Versammlungsleitung über die Anfertigung offener Übersichtsaufnahmen) fehlt. Sofern diese Abweichung nicht beabsichtigt sein sollte, könnte dies korrigiert werden.

- Nach § 26 II 3 ist die „Auswertung von Übersichtsaufzeichnungen mit dem Ziel der Identifizierung einer Person“ nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach § 26 I vorliegen. § 16 II 3 hingegen macht die „Identifizierung einer auf den Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen abgebildeten Person“ davon abhängig, dass die Voraussetzungen nach § 16 I vorliegen. Ob damit tatsächlich etwas Unterschiedliches gemeint ist, wird nicht recht klar.

Dafür, dass in § 26 trotz abweichender Formulierungen vieles parallel zu § 16 geregelt werden sollte, spricht der pauschale Verweis in der Entwurfsbegründung zu § 26 auf diejenige zu § 16.

– LT-Drs. 17/12423, S. 83 f. –

Diese gesetzgeberische Intention könnte durch übereinstimmende Formulierungen verdeutlicht werden. Die derzeit gewählten Abweichungen drohen aus Sicht des Rechtsanwenders eher auf inhaltliche Unterschiede der Regelungen hinzuweisen.

## **X. Das Militanzverbot, §§ 18, 27 VIII VersG-E**

§ 18 VersG-E enthält ein sog. Militanzverbot.

1. Die Geltung nur für Versammlungen unter freiem Himmel

§ 18 erfasst öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen nur, soweit sie unter freiem Himmel stattfinden. In Sachsen-Anhalt gilt das Verbot allein für öffentliche Versammlungen. § 3 VersG Bund verbietet das öffentliche Tragen von Uniformen etc. als Ausdruck gemeinsamer politischer Gesinnung auch jenseits von Versammlungen.

Laut der Entwurfsbegründung wird das Militanzverbot nur bei Versammlungen unter freiem Himmel angeordnet, nicht aber bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, weil für letztere keine zwingende Notwendigkeit bestehe, so dass sich die verfassungsrechtliche Frage der Erforderlichkeit einer entsprechenden einschränkenden Regelung stellen würde. Denn eine Einschüchterung zufällig Anwesender soll ausgeschlossen sein, wenn die Versammlung in einem geschlossenen Raum stattfindet.

– LT-Drs. 17/12423, S. 77. –

Das erscheint zumindest dann gut vertretbar, wenn die Versammlung nicht nur in einem geschlossenen Raum stattfindet, sondern wenn es sich zugleich – was nicht dasselbe ist – um eine nichtöffentliche Versammlung handelt.

– Auch *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 3 Rn. 25, geht mit Blick auf derartige Versammlungen davon aus, dass es nicht zur Einschüchterung Außenstehender kommen könne. –

Zwar ist insoweit auf die Verbreitung von Bild- und Tonaufnahmen einer solchen Versammlung in sozialen Netzwerken hinzuweisen, die auch mit einschüchternden Effekten einhergehen kann.

– *Ullrich*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 434 (im Erscheinen). –

Gleichwohl ist die einschüchternde Wirkung nicht vergleichbar und zudem nicht versammlungsspezifisch.

## 2. Das Merkmal der einschüchternden Wirkung

Das Merkmal der einschüchternden Wirkung ist in § 3 VersG Bund zwar nicht enthalten. Dass § 18 I VersG-E dieses Merkmal enthält, stellt jedoch keine – womöglich Anlass zu Zweifeln gebende – Änderung der Rechtslage dar. § 3 VersG Bund nämlich soll nur dann verfassungskonform sein, wenn das Merkmal hineingelesen wird.

– BGH NStZ 2018, 478 („Sharia Police“); *Ullrich/Wernthaler*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 438 (im Erscheinen). BVerfG (Vorprüfungsausschuss) NJW 1982, 1803, hat § 3 I VersG Bund gerade mit Blick auf die mögliche „einschüchternde uniforme Militanz“ unbeanstandet gelassen. –

## 3. Die Pönalisierung von Verstößen

Dass ein Verstoß gegen § 18 in § 27 VIII VersG-E als Straftatbestand normiert wird, ist dem Grunde nach nicht zu beanstanden. Vor dem Hintergrund der hier in Rede stehenden Schutzgüter wird man die Pönalisierung von Verstößen nicht nur als geeignetes, sondern auch als erforderliches und zumutbares Mittel zur Rechtsdurchsetzung ansehen müssen.

# XI. Der Schutz symbolträchtiger Orte und Tage, § 19 VersG-E

§ 19 I 1 sowie II VersG-E entsprechen § 19 E-AK. Gegen die prinzipielle Zulässigkeit einer solchen Bestimmung bestehen (jedenfalls für die Praxis) letztlich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken (sogleich 1.). Anlass zu Kritik bietet allein die Verordnungsermächtigung in § 19 I 2 VersG-E (unten 2.). Zudem könnte das Verhältnis der Vorschrift zu § 13 VersG-E klargestellt werden (3.).

## 1. Der prinzipiell zulässige Schutz symbolträchtiger Orte und Tage

Die Idee, besonders (einschlägig) symbolträchtige Orte und Tage vor deren Inanspruchnahme durch nationalsozialistisch geprägte Versammlungen zu schützen, ist nicht neu. Letztgenannten Aspekt griff der (damals noch für das Versammlungsrecht zuständige) Bundesgesetzgeber bereits im Jahre 2005 auf. Später fanden vergleichbare Vorschriften dieser Art Eingang in verschiedene Landesversammlungsgesetze. Diese sind teilweise (wie § 15 II VersG Bund) auf den Schutz bestimmter Tage,

– § 13 IV VersFG SH. –

teilweise auf den Schutz besonderer Orte,

– § 1 GräbVersammlG BBG. –

beschränkt. Andere Landesversammlungsgesetze decken – wie auch im Regierungsentwurf vorgesehen – beide Konstellationen ab.

– Art. 15 II BayVersG, § 8 IV NVersG. –

Dass auch die Wahl von Ort und Zeit einer Versammlung zum sachlichen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit gehört,

– St. Rspr., BVerfGE 69, 315 (343); 73, 206 (249); 128, 226 (250 f.); *Schultze-Fielitz*, in: Dreier, GG Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 31. –

steht der Vereinbarkeit solcher Bestimmungen mit diesem Grundrecht jedenfalls dann nicht per se entgegen, wenn – was hier aus systematischen Gründen (Verortung der Vorschrift in Teil 2 des Gesetzes) der Fall ist – ausschließlich Versammlungen unter freiem Himmel betroffen sind. Da die Versammlungsfreiheit insofern dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG unterliegt, hängt ihre Zulässigkeit letztlich nur von der Beachtung der Eingriffskautele und insofern insbesondere von ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ab. Insofern bestehen grundsätzlich keine Bedenken.

Da sich derartige Vorschriften jedoch spezifisch gegen Inhalte (geplanter) Versammlungen richten, werfen sie vielmehr die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit der grds. neben der Versammlungsfreiheit anwendbaren

– BVerfGE 82, 236 (258); vgl. auch BVerfGE 90, 241 (250). –

Meinungsfreiheit nach Art. 5 I 1 GG auf. Aufgrund der mangelnden Meinungsneutralität derartiger Bestimmungen scheidet ihre Rechtfertigung anhand des Gesetzesvorbehaltes in Art. 5 II GG aus.

– BVerfGE 124, 300 (321 ff.). –

Jedenfalls für die Praxis und insoweit ungeachtet diesbezüglicher Kritik seitens der Literatur

– Etwa *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, Stand 92. EL August 2020, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 127; *Degenhart*, JZ 2010, 306 ff.; *Hong*, DVBl. 2010, 1267 ff. –

dürfte die Zulässigkeit von Beschränkungen, die sich gegen solche Versammlungen richten, die durch Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft den öffentlichen Frieden stören, jedoch nach der sog. Wunsiedel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

– BVerfGE 124, 300 (327 ff.). –

zu bejahen sein. Nach Auffassung des BVerfG sind derartige Eingriffe in die Meinungsäußerungsfreiheit aufgrund einer verfassungsimmanenten Schranke zu rechtfertigen, die sich daraus ergibt, dass das Grundgesetz als Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes gedeutet werden kann. Ungeachtet der wissenschaftlichen Diskussion über die dogmatische Überzeugungskraft dieser Argumentation dürfte die vorgeschlagene Bestimmung somit jedenfalls einer verfassungsgerichtlichen Prüfung standhalten.

## 2. Die Delegation der Bestimmung einschlägiger Orte und Tage

Problematisch ist § 19 VersG-E jedoch, soweit er in Abweichung vom o.g. Musterentwurf die betroffenen Tage und Orte nicht (gesetzesunmittelbar) selbst festlegt, sondern in seinem Abs. 1 S. 2 eine Ermächtigung zur Bestimmung derselben im Verordnungswege vorsieht.

### a) Die Anforderungen der sog. Wesentlichkeitstheorie

Fraglich ist insoweit zunächst die Vereinbarkeit mit den Anforderungen der sog. Wesentlichkeitslehre. Während die Entwurfsbegründung diesbezügliche Probleme verneint,

– LT-Drs. 17/12423, S. 78. –

spricht sich der der Vorschrift i.Ü. zugrundeliegende Musterentwurf gerade mit dieser Begründung gegen eine Delegation dieser Festlegung und stattdessen für eine gesetzesunmittelbare Bestimmung der Tage und Orte aus.

– *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 19 III. –

Inwieweit die dort angeführten Überlegungen aber auch gegen eine Bestimmung im Verordnungswege und nicht nur gegen eine Entscheidungskompetenz der jeweils handelnden Versammlungsbehörde (s. dazu noch u. c) sprechen, dürfte maßgeblich vom Maß an Vorbestimmung abhängen, dem der Verordnungsgeber durch die ihn ermächtigende Gesetzesbestimmung unterworfen ist. Die diesbezüglichen Anforderungen ergeben sich in Bezug auf gesetzliche Verordnungsermächtigungen nicht nur aus den Grundsätzen der sog. Wesentlichkeitslehre, sondern auch aus der spezifischen Verfassungsbestimmung des Art. 70 S. 2 Verf. NRW. In Übereinstimmung mit der entsprechenden bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 80 I 2 GG verlangt diese Bestimmung, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im ermächtigenden Gesetz bestimmt werden. Dabei ist allgemein anerkannt, dass das konkret zu fordernde Maß an Bestimmtheit nicht pauschal definiert werden kann, sondern von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls abhängt. Während „vor allem bei vielgestaltigen Sachverhalten [...] oder wenn zu erwarten ist, daß sich die tatsächlichen Verhältnisse alsbald ändern werden“, geringere Anforderungen zu stellen sind,

– BVerfGE 58, 257 (278); s. auch BVerfGE 11, 234 (237); 28, 175 (183). –

werden die Maßstäbe umso strenger, je vorhersehbarer und änderungsresistenter sich die jeweils im Verordnungswege zu regelnden Lebenssachverhalte darstellen.

– Vgl. *Mann*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 29; *Bauer*, in: *Dreier*, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 36; *Brenner*, in: von *Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 41. –

Somit dürften hier – da der Bestand an überregional bedeutsamen Gedenkstätten sowie einschlägigen Gedenktagen keinen raschen Wechseln unterworfen sein dürfte (vgl. dazu auch noch u. d) – von eher hohen

Bestimmtheitsanforderungen auszugehen sein. In Anbetracht dessen wird der Verordnungsermächtigung jedenfalls ein gewisses Restrisiko nicht hinreichender Bestimmtheit attestiert werden müssen.

b) Die fehlende Benennung des Ermächtigungsadressaten

Problematisch ist insoweit ferner, dass der Adressat der Verordnungsermächtigung in § 19 I 2 VersG-E nicht benannt wird. Die Vorschrift regelt lediglich, dass Tage und Orte i.S.d. § 19 I 1 Nr. 1 VersG-E „durch Rechtsverordnung bestimmt werden“ können. Wer diese Verordnung erlässt, sagt sie nicht.

Auch wird insoweit kaum von einer intendierten Zuständigkeit der Kreispolizeibehörde nach § 32 VersG-E ausgegangen werden können (die freilich aus vorstehend umrissenen Gründen auch verfassungsrechtlich problematisch wäre). Zwar zählt Art. 70 Verf. NRW im Unterschied zu Art. 80 I 1 GG die möglichen Adressaten der Verordnungsermächtigung nicht enumerativ auf, sodass neben der Landesregierung oder einzelnen Ministern prinzipiell auch sonstige Behörden als Ermächtigungsadressaten in Betracht kommen. Jedoch ist § 19 I 2 VersG-E im Unterschied zu anderen Bestimmungen des vorgeschlagenen Gesetzes (vgl. etwa §§ 12 I, 13 I, II, 14 I, II VersG-E) nicht an die „zuständige Behörde“, sondern schlicht an niemanden adressiert. Zudem wäre die wesensnotwendig nur lokal zuständige Kreispolizeibehörde für die geforderte Bestimmung *überregional* bedeutsamer Gedenkorte bzw. allgemein geltender Gedenktage erkennbar ungeeignet. Stattdessen dürfte – auch aufgrund der Bedeutung der Festlegung für die Ausübung der Versammlungsfreiheit – (wenn überhaupt) nur eine Ermächtigung der Landesregierung angemessen sein.

Inwieweit in der fehlenden Benennung eines Ermächtigungsadressaten ein Verstoß gegen Art. 70 Verf. NRW zu erblicken wäre, ist nicht abschließend geklärt. Dass auch die Bezeichnung des Ermächtigungsadressaten als ein Aspekt der von Art. 70 S. 2 Verf. NRW geforderten Bestimmung des Inhalts der Ermächtigung angesehen werden könnte, ist insofern zumindest nicht mit letzter Sicherheit auszuschließen. Da die Vorschrift auch bei unterstellter Verfassungsmäßigkeit jedoch jedenfalls ins Leere liefe, kommt es darauf gar nicht entscheidend an. Sofern an der Verordnungsermächtigung festgehalten werden soll (s. noch u. d), wäre demnach in § 19 I 2 VersG-E die Landesregierung als Adressatin zu ergänzen:

*„[...] können durch Rechtsverordnung der Landesregierung bestimmt werden.“*

c) Exklusivität der verordnungsmäßigen Bestimmung nach § 19 I 2 VersG-E nicht hinreichend deutlich

§ 19 I 2 VersG-E spricht nur davon, dass die symbolträchtigen Tage und Orte durch Verordnung bestimmt werden „können“, während § 19 I 1 VersG-E für sich betrachtet eine unmittelbar an die Kreispolizeibehörde (§ 32 VersG-E) adressierte Befugnis formuliert, Versammlungen, die an gewissen (in der Norm näher beschriebenen) Gedenkstätten oder -orten abgehalten werden (sollen), zu beschränken. Jedenfalls dem Wortlaut nach wird mithin die (sicherlich gemeinte) Exklusivität der verordnungsmäßigen Bestimmung

einschlägiger Orte und Tage nicht hinreichend deutlich. Vielmehr könnten die in § 19 I 1 Nr. 1 VersG-E eigentlich als Maßstäbe der Verordnungsgebung nach § 19 I 2 VersG-E genannten Voraussetzungen auch als unmittelbar an die Versammlungsbehörde gerichtete Aufzählung der tatbestandlichen Voraussetzungen behördlichen Einschreitens (miss-)verstanden werden. Befördert wird die Gefahr eines solchen Missverständnisses zudem durch die interne Systematik der Norm, nämlich den Umstand, dass (auch) § 19 I 1 Nr. 2 VersG-E eben solche Maßstäbe behördlichen Einschreitens regelt. Da ein derartiges (Miss-)Verständnis der Norm jedoch weder verfassungsrechtlich zulässig

– *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, *Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes*, 2011, § 19 III; vgl. auch o. a) zur Bedeutung der sog. Wesentlichkeitslehre. –

— noch vom Entwurf gewollt sein dürfte, wäre es vorzugswürdig, wenn die Vorschrift durch eine geänderte Formulierung deutlicher herausstellen würde, welche Merkmale an den Ordnungsgeber und welche an die Versammlungsbehörde adressiert sind. Klarer würde dies bereits, wenn § 19 I 2 VersG-E nur geringfügig modifiziert und bspw. wie folgt formuliert würde:

*„Geschützte Orte nach Satz 1 und ihre räumliche Abgrenzung sowie geschützte Tage nach Satz 1 können nur durch Rechtsverordnung der Landesregierung bestimmt werden.“*

Noch deutlicher würde das Verhältnis zwischen beiden Regelungsaspekten des § 19 VersG-E, wenn dieser insgesamt umgestellt und wie folgt formuliert würde:

*„(1) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung*

*1. Orte zu bestimmen, die als Gedenkstätte von historisch herausragender überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnern, sowie*

*2. Tage zu bestimmen, die zum Gedenken an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft bestimmt sind.*

*(2) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken oder verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn diese an einem in der Rechtsverordnung nach Abs. 1 bestimmten Ort oder Tag stattfinden soll bzw. stattfindet und nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt,*

*verherrlicht oder gerechtfertigt und dadurch der öffentliche Friede gestört wird.*

(3) *Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.“*

Auf diese Weise würde (insbesondere wegen der Aufteilung in zwei Absätze) deutlich herausgestellt, welche Teile der Norm an welchen Adressaten (Verordnungsgeber bzw. Versammlungsbehörde) gerichtet sind.

d) Keine Notwendigkeit der Verordnungsermächtigung

In freilich mehr rechtspolitischer denn verfassungsrechtlicher Hinsicht sei zudem darauf hingewiesen, dass die Delegation der Festlegung der einschlägigen Tage und Orte auf den Verordnungsgeber wohl nicht zwingend erforderlich erscheint.

In Bezug auf symbolträchtige Orte ist bereits fraglich, ob in Nordrhein-Westfalen insoweit überhaupt ein Regelungsbedürfnis besteht. Dass der Landesgesetzgeber von der bereits seit 2005 gem. § 15 II 4 VersG Bund bestehenden Möglichkeit, Orte zu bestimmen, die „als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft“ erinnern, bislang keinen Gebrauch gemacht hat, streitet zumindest nicht für diese Annahme.

Jedenfalls ist die Erforderlichkeit der diesbezüglichen Konkretisierungsmöglichkeit im Ordnungswege (sowohl im Hinblick auf Tage als auch auf Orte) zumindest fraglich.

Soweit es um symbolträchtige Tage i.S.d. § 19 I 1 Nr. 1 VersG-E geht, dürfte der von der Entwurfsbegründung angeführte Anpassungsbedarf an „aktuelle Entwicklungen extremistischer Bestrebungen“

– LT-Drs. 17/12423, S. 78. –

wohl eher nicht zu erwarten sein: Indem die Vorschrift ausschließlich auf solche Tage abstellt, die in spezifischem Zusammenhang mit der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft der Jahre 1933–1945 stehen, ist sie auf historisch feststehende Tage beschränkt. Jahrestage rechtsextremistisch motivierter Gewalttaten jüngeren Datums etc. können sich daher nicht zu symbolträchtigen Tagen i.S.d. Norm entwickeln.

Ähnliches gilt in Bezug auf symbolträchtige Orte: Obgleich insoweit durchaus die prinzipielle Möglichkeit der Etablierung neuer, überregional bedeutsamer Gedenkstätten besteht, ist doch zu berücksichtigen, dass diese jedenfalls nicht spontan entstehen werden. Deshalb dürfte es auch insoweit der größeren Flexibilität der Normgebung, die mit der Regelung per Verordnung typischerweise bezweckt wird, jedenfalls nicht zwingend erfordern.

Im Ergebnis führt die Schaffung einer Verordnungsermächtigung also zu einem gewissen verfassungsrechtlichen Risiko (vgl. o. a), ohne dass sie aus pragmatischen Gründen zwingend erforderlich wäre. Insofern könnte es sich

anbieten, zu Gunsten einer unmittelbar gesetzlichen Regelung von einer Delegation auf den Ordnungsgeber abzusehen.

### 3. Klarstellung des Verhältnisses zu § 13 I, II VersG-E

Bei der bisher in NRW Anwendung findenden Regelung in § 15 II VersG Bund ist aufgrund des systematischen Zusammenhangs innerhalb des § 15 VersG Bund und der dortigen Verwendung des Wortes „insbesondere“ klargestellt, dass die versammlungsrechtliche Generalklausel (§ 15 I VersG Bund) nicht durch die Sonderregelung verdrängt ist, soweit es um nationalsozialistische Versammlungen geht. Obgleich dies auch auf Grundlage des vorgeschlagenen Gesetzes gewollt sein dürfte, wird dieser Umstand aus der bisherigen Formulierung des § 19 VersG-E ggf. nicht so deutlich, wie das möglich wäre. Stattdessen könnte der Wortlaut der Vorschrift dahingehend (miss-)verstanden werden, dass § 19 VersG-E *lex specialis* sei, soweit es um Beschränkungen oder Verbote von Versammlungen geht, hinsichtlich derer „die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt und dadurch der öffentliche Friede gestört wird“. Das dürfte, da es letztlich zu einer Privilegierung gerade nationalsozialistisch geprägter Versammlungen führen würde, sicher nicht intendiert sein. Im Interesse der Eindeutigkeit und Klarheit böte es sich deshalb an, in § 19 VersG-E den Zusatz aufzunehmen, dass die dortigen Möglichkeiten unbeschadet derjenigen gem. § 13 I, II VersG-E bestehen.

## XII. Die Bannkreisregelung, § 20 VersG-E

Obgleich die Bannkreisregelung in § 20 VersG-E im Wesentlichen die bisher in § 16 VersG Bund sowie §§ 1, 2 BannmG NRW enthaltenen Regelungen übernimmt und zusammenführt, bietet es sich an, einzelne Aspekte zumindest noch einmal zu überdenken. Diese beziehen sich freilich weniger auf den vorliegenden Regierungsentwurf, sondern letztlich mehr auf die bisher ohnehin geltende Rechtslage. Infolgedessen betreffen sie gleichermaßen den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (LT-Drs. 17/11673). Denn da dieser keine eigenen Regelungen zum Bannkreisschutz enthält, bliebe es auf seiner Grundlage bei der bisherigen Regelung in §§ 1, 2 BannmG NRW.

### 1. Vorbemerkung: Die Erforderlichkeit eines spezifischen Bannkreisschutzes als rechtspolitische Frage

Ob man einen besonderen Schutz des Landtages durch Bannkreisregelungen für erforderlich erachten möchte oder der Ansicht ist, dass den insoweit drohenden Gefahren auch mit den allgemeinen versammlungsrechtlichen Mitteln hinreichend begegnet werden kann,

– Insgesamt kritisch zu Bannkreisregelungen etwa *Höfling*, in: *Sachs, GG*, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 72; *Schneider*, *NJW* 2000, 263 ff.; *Werner*, *NVwZ* 2000, 369 (374 f.). –

ist letztlich weniger eine verfassungsrechtliche denn vielmehr eine rechtspolitische Frage. Auch wenn die meisten westlichen Demokratien keine vergleichbaren Regelungen kennen,

– Dazu *Höfling*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 72. –

und sich mehrere deutsche Bundesländer

– Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen. Bei den „jungen“ Bundesländern haben insofern die Erfahrungen vor der Wiedervereinigung eine gewichtige Rolle gespielt. Dazu *Tsatsos/Wietschel*, ZRP 1994, 211 (214). –

bewusst gegen Bannkreisregelungen entschieden haben, streiten Geschehnisse der jüngeren Vergangenheit wie etwa der versuchte „Reichstagssturm“ von sog. Querdenkern oder die Stürmung des Kapitols in Washington, D.C. doch jedenfalls nicht gegen eine gewisse Sinnhaftigkeit solcher Vorschriften.

## 2. Verfassungsrechtliche Frage: Ausgestaltung des Bannkreisschutzes

Bejaht man die rechtspolitische Frage nach der Erforderlichkeit eines spezifischen Schutzes des Parlamentsumfeldes durch Errichtung sog. befriedeter Bezirke, Bannkreise oder Bannmeilen, stellt sich in verfassungsrechtlicher Hinsicht die Frage nach der Ausgestaltung dieses Schutzregimes: Die von beiden Entwürfen vorgesehene Beibehaltung der Konstruktion eines Präventivverbotes mit Ausnahmevorbehalt ist insofern jedenfalls nicht zwingend (dazu sogleich). Entscheidet man sich gleichwohl für selbige, wäre es wohl ratsam, im Zuge der anstehenden Reform auch die (materiellrechtlichen) Voraussetzungen der Ausnahmeerteilung (Zulassung) präziser zu regeln (unten b).

### a) Ausgestaltung als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Dass § 20 VersG-E (wie schon die o.g. Vorgängerregelungen) Versammlungen innerhalb eines näher bestimmten Gebietes pauschal einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterstellt, dürfte jedenfalls aus der Warte eines unbefangenen Betrachters unausweichlich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Art. 8 I GG aufwerfen, der ausdrücklich das Recht gewährleistet, sich „ohne Anmeldung oder Erlaubnis [...] zu versammeln“. Jedenfalls für die Praxis dürfte diese Frage aufgrund der einschlägigen Positionierung des BVerfG zur parallelen Frage nach der Zulässigkeit von Anmeldepflichten

– BVerfGE 69, 315 (350 f.). –

zu bejahen sein. Denn nach der Konzeption des BVerfG, die aufgrund ihrer mangelnden dogmatischen Überzeugungskraft freilich erheblicher Kritik ausgesetzt ist,

– S. nur exemplarisch *Wege*, NVwZ 2005, 900 ff.; *Kingreen/Po-scher*, Grundrechte, 36. Aufl. 2020, Rn. 833; *von Coelln*, in: Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, 4. Aufl. 2020, Art. 8 Rn. 8; *ders.*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 132 (im Erscheinen). –

handelt es sich auch bei diesen speziellen Gewährleistungen (nur) um Elemente des sachlichen Schutzbereiches, die als solche dem Schrankenvorbehalt des Art. 8 II GG unterliegen, also in Bezug auf Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz eingeschränkt werden können. Zweifel an der

Rechtfertigungsfähigkeit eines Erlaubnisvorbehalts können aufgrund der bundesverfassungsgerichtlichen Konzeption allein daraus resultieren, dass auch auf Art. 8 II GG gestützte Gesetze dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müssen und insoweit eine Differenzierung zwischen Anmelde- und Erlaubnispflichten geboten sein könnte.

– Dazu *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1. 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 36. –

Dass die Ausgestaltung des Bannkreisschutzes als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt nicht alternativlos ist, illustriert nicht nur § 20 E-AK, sondern insbesondere auch der neue § 15 II 1 VersFG BE. Beide Bestimmungen verzichten auf ein Präventivverbot und statuieren stattdessen – auch wenn insoweit sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht gewisse Unterschiede bestehen – spezifische Beschränkungsmöglichkeiten. Eine solche Konstruktion stellt jedenfalls den schonenderen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar.

– *Höfling*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 72 spricht insofern von einem „ersten Schritt in Richtung einer verfassungsnäheren Ausgestaltung des Bannmeilenrechts“. –

#### b) Präzisierung der Voraussetzungen einer Ausnahmeerteilung

Entscheidet man sich für die Beibehaltung der bisherigen Ausgestaltung als Präventivverbot mit Erlaubnisvorbehalt, böte es sich freilich an, im Zuge der anstehenden Reform auch die Maßstäbe der Ausnahmeerteilung in § 20 VersG-E zu konkretisieren.

Denn auch ungeachtet der vorstehend erörterten Sonderfragen im Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit folgt – nicht nur nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – ganz allgemein aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Rechtsstaatsprinzip (Gebot der Normenklarheit), dass Präventivverbote mit Erlaubnisvorbehalt im grundrechtsgeschützten Bereich nur dann zulässig sind, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis im Gesetz tatbestandlich bestimmt sind.

– S. etwa BVerfGE 20, 150 (157 f.); 46, 120 (157). –

§ 20 II VersG-E hingegen benennt als tatbestandliche Voraussetzung einzig den formellen Aspekt des Einvernehmens zwischen Landtagspräsidenten und Innenminister, schweigt aber zu jeglichen materiellrechtlichen Maßstäben. Obgleich die Rechtsprechung die entsprechende Regelung in § 3 des bis ins Jahre 1999 geltenden BannmG des Bundes für der verfassungskonformen Anwendung zugänglich erachtete,

– OVG Münster NVwZ-RR 1994, 391 (392 f.). –

böte es sich, da eine Zulassung in solchen Fällen ohnehin zwingend zu erteilen ist, doch an, § 20 II VersG-E um Sätze 2 und 3 zu erweitern, die in Anlehnung an die aktuelle bundesgesetzliche Regelung in § 3 BefBezG etwa lauten könnten:

*„Die Ausnahme ist zuzulassen, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Landtages, seiner Fraktionen, Organe und Gremien sowie eine Behinderung des freien Zugangs zu seinen bzw. ihren in dem befriedeten Bezirk gelegenen Gebäuden nicht zu besorgen ist. Davon ist in der Regel dann auszugehen, wenn die Versammlung oder der Aufzug an einem Tag durchgeführt werden soll, an dem Sitzungen der in Satz 2 genannten Stellen nicht stattfinden.“*

c) Ergänzung der Möglichkeit beschränkter Zulassungen

Zudem böte § 20 II VersG-E in seiner bisher geplanten Fassung den entscheidenden Stellen (Innenminister und Landtagspräsident) nur die Wahl zwischen Erteilung und Ablehnung der beantragten Zulassung. Im Unterschied zu § 3 BefBezG wäre jedoch keine beschränkte Zulassung (nach der Terminologie des Bundesrechts: Zulassung mit Auflagen) möglich. Um dem jeweiligen Einzelfall angemessene und daher verhältnismäßige Entscheidungen treffen zu können, dürfte indes auch diese Möglichkeit sinnvoll sein. Um sie zu schaffen, böte es sich an, abermals in Anlehnung an § 3 I 3 BefBezG folgenden Passus als § 20 II 4 VersG-E anzufügen:

*„Die Zulassung kann mit Beschränkungen verbunden werden.“*

3. Klarstellung des Verhältnisses zu versammlungsbehördlichen Maßnahmen

Eine Klarstellung böte sich ferner in Bezug auf das Verhältnis zwischen der (durch Landtagspräsidenten und Innenminister erfolgenden) Zulassung i.S.v. § 20 VersG-E und den (versammlungsbehördlichen) Beschränkungsmöglichkeiten nach den §§ 10–14 VersG-E an. Insofern könnte es sinnvoll sein, dem Missverständnis vorzubeugen, dass Versammlungen innerhalb des Bannkreises *nur* der Zulassungshürde nach § 20 VersG-E, nicht aber den allgemeinen Beschränkungsmöglichkeiten unterlägen. In Anlehnung an Art. 19 IV BayVersG könnte dies etwa durch Ergänzung der nachfolgenden Passage erfolgen:

*„Durch die Zulassung werden die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes, insbesondere §§ 10 bis 14, nicht berührt.“*

### **XIII. Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum, § 21 VersG-E**

§ 21 VersG-E verfügt über keine Vorgängerregelung im bisher in Nordrhein-Westfalen anwendbaren Bundesrecht. Die Vorschrift erfasst zwei sich strukturell erheblich voneinander unterscheidende Konstellationen: Zum einen positiviert sie die maßgeblich von der sog. Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

– BVerfGE 128, 226 (254 ff.). –

bestimmte Rechtsprechung zur Durchführung von Versammlungen auf öffentlich zugänglichen Verkehrsflächen, die im Eigentum zivilrechtlich verfasster, jedoch von der öffentlichen Hand beherrschter Unternehmen stehen (dazu sogleich 1.). Darüber hinaus erfasst § 21 VersG-E jedoch auch öffentliche Verkehrsflächen, die im (überwiegenden) Eigentum „echter“ privater Dritter

stehen. Das ergibt sich daraus, dass er im Unterschied zu der auch in der Entwurfsbegründung

– LT-Drs. 17/12423, S. 79. –

angeführten Regelung in § 18 VersFG SH gerade nicht auf die „Fraport-Konstellationen“ beschränkt ist (dazu u. 2.).

Beide Konstellationen unterscheiden sich insofern erheblich voneinander, als der betroffene Grundstückseigentümer – nach traditionellem Verständnis – nur im ersten Fall unmittelbar an Grundrechte gebunden ist. Im zweiten Fall genießt der Grundstückseigentümer als „echter Privater“ hingegen seinerseits grundrechtlichen Schutz insbesondere durch Art. 14 I GG. Daher bietet es sich an, diesen Unterschied auch in der Formulierung der Norm stärker zum Ausdruck zu bringen (dazu 3.).

#### 1. Positivierung der sog. Fraport-Entscheidung des BVerfG

Soweit die Vorschrift öffentlich zugängliche Verkehrsflächen betrifft, die im Privateigentum einer von der öffentlichen Hand beherrschten juristischen Person stehen, vollzieht die Vorschrift im Wesentlichen die o.g. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach, die in der Literatur weitgehend auf Zustimmung gestoßen ist.

– Vgl. nur *Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 75; *Blanke*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 8 Rn. 45; *von Coelln*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021 (im Erscheinen), Rn. 96. –

Diese Positivierung ist, obgleich sie – da auch auf Grundlage des bisher in Nordrhein-Westfalen Anwendung findenden VersG Bund eine verfassungskonforme Handhabung möglich war – nicht zwingend geboten sein dürfte, in der Sache zu begrüßen; sie trägt jedenfalls dazu bei, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe im Interesse der Normenklarheit und Rechtssicherheit für Bürger und Rechtsanwender unmittelbar auf Gesetzesebene sichtbar zu machen. Zu punktueller Kritik bzgl. der konkreten Ausgestaltung s. aber noch unten (sub. 3.).

#### 2. „Echte“ Privatflächen

Im Unterschied zu § 18 VersFG SH sowie § 18 des Entwurfs der SPD-Fraktion

– LT-Drs. 17/11673, S. 12. –

geht der Regierungsentwurf jedoch über die bloße Umsetzung der sog. Fraport-Entscheidung hinaus. Indem er auf den in vorgenannten Regelungen jeweils enthaltenen einschränkenden Nebensatz

„wenn sich die Grundstücke im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden“

verzichtet, beansprucht (der insofern also gegenüber anderen Landesversammlungsgesetzen oder dem SPD-Entwurf „versammlungsfreundlichere“)

§ 21 VersG-E auch in Bezug auf „echte“ private Verkehrsflächen Geltung, sofern diese nur dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind. Insoweit existiert (soweit ersichtlich) mit § 20 II VersFG BE bisher nur in Berlin eine vergleichbare Regelung. Auch die gesetzliche Regelung dieser Konstellation, zu der sich das BVerfG bisher nur i.R.e. Entscheidung des einstweiligen Rechtsschutzes, der sog. Bierdosen-Flashmob-Entscheidung,

– BVerfG NJW 2015, 2485 ff. –

positionieren konnte, ist begrüßenswert, da die Funktion, die solchen, am Typus des öffentlichen Forums orientierten Flächen für die demokratische Gesellschaft zukommt, nicht davon abhängt, ob sie sich in öffentlicher oder privater Trägerschaft befinden.

– Vgl. etwa *Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 77. –

Auch eingedenk der in Zusammenhang mit der o.g. Bierdosen-Flashmob-Entscheidung in der Literatur geführten Diskussion

– S. nur *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 43; *Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 77; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 121. –

bestehen verfassungsrechtliche Bedenken insoweit nicht. Denn auf die den Kern dieser Diskussion bildende Frage, inwieweit private Grundstückseigentümer (unter den Schlagworten der mittelbaren oder ggf. gar unmittelbaren Drittwirkung von Grundrechten) de lege lata zu einer der Versammlungsfreiheit Dritter Rechnung tragenden Ausübung ihres privaten Hausrechts verpflichtet sein können, kommt es im Hinblick auf die vorgeschlagene Neuregelung nicht entscheidend an. Da die vorgeschlagene Norm eine derartige Pflicht (in gewissen Grenzen) ausdrücklich einfachgesetzlich statuiert, stellt sich stattdessen lediglich die Frage nach der Zulässigkeit der darin vorliegenden Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Diese aber ist gerade wegen der ausgewogenen, den Umständen des jeweiligen Einzelfalls hinreichend Rechnung tragenden und nicht dem Versammlungsrecht pauschal Vorrang einräumenden Formulierung der § 21 S. 1 u. 2 VersG-E zu bejahen.

### 3. Differenzierung zwischen materiell und nur formal privaten Grundstückseigentümern

Ein gewisses Optimierungspotential besteht lediglich insoweit, als § 21 VersG-E die beiden vorstehend dargestellten Konstellationen einheitlich behandelt und damit (zumindest formal) auch die (hier sub.1. behandelten) Fallgestaltungen, in denen der Grundstückseigentümer wegen seiner Beherrschung durch die öffentliche Hand nicht selbst grundrechtsberechtigt ist, dem Abwägungserfordernis nach § 21 S. 2 u. 3 VersG-E unterwirft. Zwar weist die Entwurfsbegründung zutreffend darauf hin, dass in solchen Fällen „die Interessen der Eigentümer eher gegenüber dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zurück[treten]“ werden.

– LT-Drs. 17/12423, S. 80. –

Wünschenswert wäre jedoch, wenn diese Unterschiede auch unmittelbar aus der Norm ersichtlich würden. Dies könnte (wie namentlich in § 20 VersFG BE geschehen) etwa durch Aufteilung in getrennte Absätze erfolgen, von denen nur der auf „echte“ Privatflächen anzuwendende Absatz einen Abwägungsvorbehalt i.S.d. Sätze 2 u. 3 des § 21 VersG-E enthält, während der auf im Eigentum grundrechtsverpflichteter Dritter stehende Grundstücke bezogene Absatz (wie etwa § 18 VerFG SH) auf einen solchen verzichtet. Da eventuell zu berücksichtigende staatliche Gegeninteressen erforderlichenfalls ohnehin durch Beschränkungen nach § 13 VersG-E geschützt werden können, dürfte ein solcher Abwägungsvorbehalt insoweit nämlich entbehrlich sein. § 21 VersG-E könnte demnach etwa wie folgt gefasst werden:

- „(1) Auf dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffneten Grundstücken, die sich im Privateigentum von Unternehmen befinden, die überwiegend oder ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder anderweitig von ihr beherrscht werden, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden.*
- (2) Auf dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffneten Grundstücken, die sich im Privateigentum anderer Personen befinden, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden, wenn das Interesse der Versammlungsbeteiligten gegenüber demjenigen der betroffenen Grundstückseigentümerinnen bzw. Grundstückseigentümer überwiegt. Dabei sind die Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung, das Hausrecht sowie Art und Ausmaß der Belastung der Eigentümerinnen und Eigentümer zu berücksichtigen. Überwiegen die Belange der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer, soll die zuständige Behörde einen alternativen öffentlichen Versammlungsort anbieten, der dem privaten Raum hinsichtlich Größe, Bezug zum Versammlungsgegenstand, der zu erwartenden Öffentlichkeitswirkung und der Erreichbarkeit möglichst entspricht.*
- (3) Die Behörde, bei der nach § 10 die Versammlung anzuzeigen ist, unterrichtet die Eigentümerinnen und Eigentümer von Verkehrsflächen nach den Absätzen 1 und 2 unverzüglich über die auf dieser Fläche angezeigten Versammlungen. Eigentümerinnen und Eigentümer von Verkehrsflächen nach Absatz 2 ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Sätze 1 und 2 finden keine Anwendung bei Spontanversammlungen nach § 10 Abs. 4.“*

#### **XIV. Fazit**

Eine Änderung des Versammlungsrechts durch den Erlass eines Versammlungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen ist rechtlich nicht zwingend geboten. Die vorgeschlagenen Regelungen stellen jedoch insgesamt eine

sinnvolle Neuregelung dar. Hinsichtlich einzelner Details besteht noch Anpassungs- bzw. Überprüfungsbedarf. Grundlegende Einwände gegen das Konzept der Neuregelung gibt es aus juristischer Perspektive nicht.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Christian v. Coelln', written in a cursive style.

(Professor Dr. Christian von Coelln)