

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/3858**

Alle Abg

**Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses und des Rechtsausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. Mai 2021**

**Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD, Drs. 17/11673**

**Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes
und zur Änderung weiterer Vorschriften (VersammlungsgesetzEinführungsgesetz
NRW – VersGEinfG NRW), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs.
17/12423**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit der Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/11673) sowie zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften – VersGEinfG NRW, Drs. 17/12423) bedanke ich mich herzlich. Ich nehme wie folgt zu den beiden Gesetzentwürfen Stellung:¹

A. Anhörungsgegenstand

Mit Datum vom 3. November 2020 hat die Fraktion der SPD im Landtag Nordrhein-Westfalen einen Gesetzentwurf für ein „*Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen*“ (Drs. 17/11673) vorgelegt. Ein Gesetzentwurf der Landesregierung mit dem Titel „*Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW)*“ wurde mit Datum vom 21. Januar 2021 eingebracht (Drs. 17/12423).

¹ Auf einen umfassenden wissenschaftlichen Nachweisapparat wird verzichtet. Einzelne Bewertungen können auf Wunsch weiter ausgeführt und belegt werden.

Beide Entwürfe sehen die Schaffung eines Versammlungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vor, um das derzeit gemäß Art. 125a Abs. 1 GG im Land weiterhin fortgeltende, allerdings angesichts der Entwicklungen in Rechtsprechung, Rechtswissenschaften und Versammlungspraxis als deutlich defizitär zu qualifizierende Versammlungsgesetz des Bundes durch eine landesrechtliche Neukodifikation zu ersetzen.

Mit Schreiben vom 26. März 2021 wurde der Unterzeichner neben der Teilnahme an der gemeinsam von Innen- und Rechtsausschuss durchgeführten Sachverständigenanhörung um die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gebeten.

B. Rechtliche Bewertung

I. Vorüberlegungen

Die Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 GG für die demokratische Meinungs- und Willensbildung kann nicht deutlich genug hervorgehoben werden; die Betonung dieses Grundrechts als zentrales Fundament der Demokratie spielt zugleich in der Rechtsprechung namentlich des Bundesverfassungsgerichts, aber auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine eminente Rolle. Damit verbunden ist eine bemerkenswerte materielle „Aufwertung“ des Grundrechts, die angesichts seiner fundamentalen Funktionen im Staatsgefüge – auch vor den historischen Erfahrungen der Terror- und Willkürherrschaft des Nationalsozialismus – durchaus gerechtfertigt erscheinen: Demonstrationen und Versammlungen sind nicht nur kollektive Kommunikationsmittel, die in ihrer Wirkkraft und Möglichkeit der Selbstvergewisserung der Teilnehmer*innen individuelle Formen der Meinungsäußerung deutlich übersteigen. Sie können auch als „Korrektiv“, als „Gegenpol“ und als verfassungsrechtlich gesichertes „Frühwarnsystem“ verstanden werden.

Gleichwohl muss aus grundrechtsdogmatischer Perspektive schon an dieser Stelle betont werden, dass es sich bei der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 GG um ein einschränkbares Grundrecht handelt, wie schon der explizite Gesetzesvorbehalt in Absatz 2 für Versammlungen unter freiem Himmel deutlich macht. So wichtig der Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit ist, rückt Art. 8 GG verfassungsrechtsdogmatisch nicht in die Nähe etwa der absolut geschützten Menschenwürdegarantie in Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG. Zugleich aber wirkt die besondere Bedeutung des Grundrechts auf die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts zurück: Erforderlich ist ein modernes, zukunftsfähiges, detailliertes und sorgsam erarbeitetes Versammlungsgesetz, das einerseits den zentralen demokratischen Funktion von Versammlungen Rechnung trägt, andererseits aber praxistaugliche, handhabbare Ermächtigungsgrundlagen für die Sicherheitsbehörden zur Verfügung stellt, um der Tatsache gerecht zu werden, dass Versammlungen ebenso Quelle von Gefahren wie von ihnen Gefährdete sein können. Bei aller Betonung des freiheitlichen Gedankens in Bezug auf Versammlungen darf bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Versammlungswesens ihre ordnungsrechtliche Dimension nicht vernachlässigt werden.

Versammlungslagen stellen in der polizeilichen Praxis eine besondere Herausforderung dar. Den grundrechtlich geschützten Interessen von Veranstalter*innen und (potenziellen) Veranstaltungsteilnehmer*innen ist ebenso Rechnung zu tragen wie den Grundrechten von Gegendemonstrant*innen, von Unbeteiligten und von Eigentümer*innen für die Versammlung genutzter Grundstücke. Versammlungen dürfen nicht in ihrer Gesamtheit ein Sicherheitsrisiko etwa für die Gesundheit der Bevölkerung darstellen, wie sich jüngst angesichts der Demonstrationen im Zusammenhang mit der COVID19-Pandemie gezeigt hat. Sie dürfen aber auch nicht pauschal aus Gründen des Gesundheitsschutzes untersagt werden. Demonstrationen wie ihren Gegnern muss ein Forum demokratischen Austauschs im Wege der kollektiven Meinungskundgabe gewährleistet sein, potenzielle Veranstaltungsteilnehmer*innen dürfen nicht durch übermäßige staatliche Kontrolle und Überwachung abgeschreckt oder eingeschüchtert werden. Der Staat ist allerdings auch im Sinne eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes dazu verpflichtet, den Schutz von Versammlungen sicherzustellen, damit die Grundrechtsausübung nicht durch Dritte behindert wird. Die (verfassungs-)rechtliche Gemengelage ist also komplex.

II. Schaffung eines Versammlungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen

Vor diesem – hier nur im Überblick darstellbaren – verfassungsrechtlichen Hintergrund ist es uneingeschränkt zu begrüßen, dass in Nordrhein-Westfalen nach 15 Jahren des Rückgriffs auf das in vielerlei Hinsicht nicht mehr sachgerechte Versammlungsgesetz des Bundes ein eigenes Landesversammlungsgesetz geschaffen werden soll. Die Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern mittels der sog. „Föderalismusreform I“ hat die bis dahin ausdrücklich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zugewiesene Materie des Versammlungswesens wieder in die nach Art. 70 Abs. 1 GG bestehende Zuständigkeit der Länder „zurückfallen“ lassen. Dies ist angesichts der ordnungsrechtlichen Bezüge des Regelungsfelds zwar sachgerecht, lässt sich indes vor dem Hintergrund auch in anderen Bereichen festzustellender Nachteile des „Sicherheitsföderalismus“ durchaus auch kritisieren.

Nach Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG gilt das Versammlungsgesetz des Bundes fort; nach Satz 2 der Vorschrift „kann“ es durch Landesrecht ersetzt werden. Den Landesgesetzgebern ist angesichts der Dysfunktionalitäten des Bundesgesetzes anzuraten, diese grundgesetzliche Kompetenzzuweisung aufzugreifen. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Defizite des Versammlungsgesetzes des Bundes, das beispielsweise einige Normen enthält, deren Wortlaut nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungskonform gewissermaßen bis zum Gegenteil der Normaussage auszulegen ist, sind die Initiativen der Landesregierung und der Fraktion der SPD im Grundsatz sehr zu begrüßen. Es ist eine historische Chance eröffnet, die derzeit unzulängliche versammlungsrechtliche Normlage zu verbessern und zu gestalten und dabei auch verschiedene ungeklärte Rechtsfragen einer tauglichen Lösung zuzuführen. Hierfür bestehen auch unter dem „Dach“ des Art. 8 GG und dem – angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit zu Recht – vergleichsweise eng geknüpften Netz der

verfassungsgerichtlichen Vorgaben durchaus weit reichende gesetzgeberische Einschätzungs- und Entscheidungsspielräume. Damit sind gerade im Hinblick auf Detailfragen divergente Regelungsoptionen eröffnet, so dass zahlreiche im Folgenden zu erörternde Gesichtspunkte deutliche rechtspolitische Dimensionen aufweisen. Die folgenden Ausführungen sind daher nicht allein als (verfassungs-)rechtliche Bewertung zu verstehen.

Die Wahrnehmung dieser Chance gelingt den beiden Gesetzentwürfen in unterschiedlichem Maße. Beide orientieren sich – wie auch die anderen, bereits erlassenen landesgesetzlichen Regelwerke – vornehmlich an der traditionellen Struktur des Versammlungsgesetzes des Bundes, namentlich an der vergleichsweise klaren Trennung von Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen; dies ist nicht zu beanstanden. Die Entwürfe unterscheiden sich im Detail in nennenswerter Weise, so dass im Folgenden auf verschiedene Bestimmungen beider Entwürfe einzugehen ist.

Der Unterzeichner beschränkt sich dabei auf einzelne Aspekte, die aus seiner Sicht als kritisch zu bewerten sind, greift aber auch Gesichtspunkte auf, die einzelnen Regelungen insbesondere des Gesetzentwurfs der Landesregierung entgegengehalten werden können, im Ergebnis aber nicht zu überzeugen vermögen. Dabei kann aufgrund des Umfangs der beiden Gesetzentwürfe nicht auf sämtliche Aspekte eingegangen werden; es musste daher eine Auswahl getroffen werden.

II. Bewertung der beiden Gesetzentwürfe im Überblick

1. Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land NRW – Gesetzentwurf der SPD-Fraktion

a) Allgemeines

Der Entwurf der Fraktion der SPD (Drs. 17/11673) ist schon mit seiner Bezeichnung als „Versammlungsfreiheitsgesetz“ und angesichts der in der Begründung dargelegten vier Grundgedanken von einem „freiheitlichen“ Blickwinkel geprägt. Dies ist an sich uneingeschränkt zu begrüßen, allerdings erscheint bereits die weitere zentrale Erwägung, das Gesetz sei nicht vorrangig als „Gefahrenabwehrrecht“, sondern als „Grundrechtsgewährleistungsrecht“ einzustufen, als nicht überzeugend.

Zum einen wird man die Frage aufwerfen müssen, ob eine solche Sichtweise mit der Entscheidung des verfassungsgebenden Gesetzgebers im Rahmen der Föderalismusreform in Einklang zu bringen ist, die Legislativkompetenz wie in anderen sicherheitsrelevanten Bereichen an die Länder zu übertragen.

Zum anderen bedarf es einiger grundsätzlicher Anmerkungen zur Aufgabe und zur Funktion von Kodifikationen im Bereich des Sicherheitsverwaltungsrechts. Selbstverständlich ist der Gesetzgeber dazu verpflichtet, bei der Schaffung entsprechender Normen die grundrechtlichen Gewährleistungen zum Ausgangs- und „Brennpunkt“ seiner Erwägungen zu machen. Es ist allerdings nicht seine Aufgabe, in seinen Gesetzen

allgemein gehaltene Erwägungen zur Bedeutung von Grundrechten und ihrer Abwägung bzw. ihrem Verhältnis untereinander zu tätigen. Zudem ist es zwar wünschenswert, wenn Gesetze die Ansatzpunkte für ihre eigene Akzeptanz in der Bevölkerung in sich tragen; es obliegt indes nicht der Legislative, im Wege der Sicherheitsgesetzgebung potenzielle Konflikte auf einer abstrakten Ebene zu „befrieden“; derartige gezielte politische Impulse vermag das Recht z. B. im Regelungsfeld der Leistungsverwaltung zu generieren – bei der Eingriffsverwaltung stehen andere Aspekte im Vordergrund.

Im Regelungs- und Kompetenzbereich des Versammlungsrechts schuldet der Gesetzgeber ein *lege artis* entwickeltes, zukunftsorientiertes und ausgeglichenes normatives Regelwerk, das einerseits klare Ge- und Verbote enthält, um versammlungsspezifischen Gefahren entgegenzuwirken, andererseits entsprechend dem rechtsstaatlich fundierten Vorbehalt des Gesetzes eindeutige, im Interesse des Grundrechtsschutzes ausgewogene und – „im Zweifel für die Versammlung“ – jedenfalls in der Grundtendenz zurückhaltende Eingriffsbefugnisse für die zuständigen Sicherheitsbehörden schafft. Damit muss ein Versammlungsgesetz zwangsläufig hoheitliche Eingriffsbefugnisse und normative Vorgaben in Gestalt von Ge- und Verboten in den Mittelpunkt seiner Regelungen stellen – im Übrigen gilt ohnehin uneingeschränkt die Verfassungsgarantie des Art. 8 GG nebst der umfangreichen, erfreulich versammlungsfreundlichen Grundrechtsdogmatik der Verfassungsjudikatur, deren Gewährleistungen in einem Versammlungsgesetz damit auch nicht wiederholt oder übermäßig betont zu werden brauchen.

Das Landesgesetz nach dem Vorbild anderer Länder als „Versammlungsfreiheitsgesetz“ zu überschreiben, trägt überdies zur Klarheit nicht bei. Die Vorgehensweise widerspricht der gängigen Praxis der Normsetzung, die reale, der Lebenswirklichkeit entnommene Regelungsmaterie, nicht aber ihre verfassungsrechtliche Gewährleistung zu benennen – so existieren ja keine „Baufreiheitsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen“ und keine „Gewerbefreiheitsordnung“ auf Bundesebene.

Versammlungsrecht ist im Kern Gefahrenabwehrrecht und sollte auch als solches kodifiziert und behandelt werden – es dient selbstverständlich vor allem dazu, Gefahren für eine Versammlung und für die Versammlungsfreiheit insgesamt abzuwehren, und entfaltet schon in dieser Hinsicht entscheidende Wirkungen für den Grundrechtsvoraussetzungsschutz. Zugleich soll vor versammlungsspezifischen Gefahren geschützt werden, also vor solchen, die typischerweise von Versammlungen ausgehen. Eminentes „Grundrechtsgewährleistungsrecht“ ist aber das Grundgesetz selbst, jedes Gesetz ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Bindungen zugleich „Grundrechtsgewährleistungsrecht“ – das einfachgesetzliche Versammlungsrecht gewährt kein Grundrecht, sondern gestaltet es im Lichte des Art. 8 GG aus.

Zudem sollte man sich ehrlich die Frage stellen, ob hinter der Idee eines „Grundrechtsgewährleistungsrechts“, gegen die man ja auch nicht ernstlich etwas Grundlegendes einwenden kann, nicht eher der Wunsch steht, die Befugnisse der Sicherheitsbehörden, namentlich der Polizei, so weit wie möglich zurückzudrängen, ohne sich über die

tatsächlichen Anforderungen des Schutzes auch anderer (Gegendemonstranten, Unbeteiligter etc.) und damit um die im Kern gefahrenabwehrrechtliche Zielrichtung jeglichen Eingriffrechts Gedanken zu machen.

b) Einzelfragen

aa) § 1 Abs. 2 – Versammlungsfreiheit

Die Formulierung in § 1 Abs. 2 des Entwurfs der SPD-Fraktion erklärt, dass das Versammlungsrecht derjenige nicht mehr habe, der das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt habe. Im Kontext der Grundrechtsverwirkung ist es allerdings sehr umstritten, welche Wirkungen sich unmittelbar aus Art. 18 GG ergeben und welche erst durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeigeführt werden.² Kaum vertretbar erscheint zudem die Annahme, mit einer Verwirkung durch den kämpferischen Missbrauch eines Grundrechts würde man dieses vollständig einbüßen. Es würde sich daher anbieten, die Formulierung gegebenenfalls dahingehend zu präzisieren oder um Umständen auch komplett zu streichen. In der Begründung (S. 19) merkt die Fraktion selbst an: „Darüber hinaus wäre es verfassungsrechtlich bedenklich, einer Person das Versammlungsrecht abzusprechen, solange für diese Person das Bundesverfassungsrecht (*sic!*) keine Grundrechtsverwirkung ausgesprochen hat“. Das passt nicht zum Normentwurf.

bb) § 2 Abs. 1 – Begriff der öffentlichen Versammlung

Eine Versammlung muss nach der vorgesehenen Legaldefinition des Entwurfs der SPD-Fraktion aus mindestens drei Personen bestehen. Der Entwurf der Landesregierung lässt – wie auch andere landesrechtliche Regelungen – für das Vorliegen einer Versammlung in § 2 Abs. 3 des Entwurfs allerdings schon zwei Personen ausreichen. Der verfassungsrechtliche Meinungsstreit hierzu ist vergleichsweise unergiebig; abgestellt wird häufig vor allem darauf, dass bei zwei Personen die Individualkommunikation im Vordergrund stehe, weshalb mindestens drei Personen erforderlich seien. Den Unterzeichner überzeugt dies nicht, weil durchaus auch zwei Personen ihre Meinung öffentlich und gemeinschaftlich kundtun wollen können.

Wenn der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion den freiheitlichen Gedanken des Versammlungsrechts so dezidiert hervorhebt, stellt sich die Frage, warum er nicht derjenigen Meinung folgt, die bereits ab zwei Personen eine Versammlung annimmt. Die Begründung führt dazu aus, dass sonst auch „kleinste Zusammenkünfte“ dem Versammlungsbegriff unterfielen (S. 20) – weshalb dann der Sprung von zwei zu drei Teilnehmer*innen einen derart großen Schritt darstellt, dass der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit eröffnet sein soll, wird nicht hinreichend klar.

cc) § 3 Abs. 1 und 2 – Schutzaufgabe

Die Regelungen in § 3 Abs. 1 und 2 des Entwurfs weisen den zuständigen Versammlungsbehörden verschiedene „Aufgaben“ zu, die den Grundrechtsgewährleistungs-

² Eingehend Thiel, Die Verwirkung von Grundrechten gemäß Art. 18 GG, in: Thiel (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 129 ff.

charakter des Gesetzes hervorheben sollen. Es bestehen dabei teilweise erhebliche Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit der Formulierungen. Während die Aufgabe, die Durchführung der Versammlung zu schützen, als ohnehin unmittelbar aus Art. 8 GG resultierendes Gebot nicht zu beanstanden ist, sind die übrigen Aufgaben zum Teil unklar normiert. So soll es „Aufgabe“ – ist damit „Pflicht“ gemeint, „Zuständigkeit“ oder „Kompetenz“? – der zuständigen Behörde sein, „die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen“ (Nr. 1). Es bleibt gänzlich offen, wie diese „Unterstützungsaufgabe“ konkret ausgestaltet sein soll, und welche subjektiven Rechte sich möglicherweise für eine*n Veranstalter*in oder auch Versammlungsteilnehmer*innen daraus ergeben sollen. Auch die Begründung des Gesetzentwurfs ist hier wenig erhellend; als Beispiele werden angeführt: das Freihalten des Zugangs zur Versammlung, die Umleitung des Verkehrs bei Aufzügen und Anregungen, wie die reibungslose Durchführung der Versammlung erleichtert werden kann (S. 21). Fraglich ist, wie weit diese Verpflichtung reichen soll – soll es eine gegebenenfalls sogar einklagbare Unterstützungspflicht durch die Behörde geben?

Aus Sicht des Unterzeichners sollte Absatz 2 des § 3 ersatzlos gestrichen werden, zumal sich diesbezüglich wesentliche Leitlinien ohnehin aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben. Absatz 1 genügt, um die freiheitsorientierte Regelungsentention hinreichend deutlich zu machen.

dd) §§ 4, 5 – Veranstaltung einer Versammlung, Versammlungsleitung

Die Bestimmungen zum Veranstalter und zur Versammlungsleitung sind vergleichsweise knapp gehalten. Bezüglich der Versammlungsleitung fällt auf, dass der Entwurf die höchstrichterliche Rechtsprechung zum faktischen Versammlungsleiter³ nicht aufgreift, die nicht nur im Hinblick auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Relevanz ist. Einzuwenden ist ferner, dass eine Bestimmung fehlt, die die Teilnehmer*innen einer Versammlung ohne Versammlungsleitung dazu verpflichtet, eine solche zu bestimmen; der Entwurf der Landesregierung sieht dies in § 5 Abs. 3 S. 1 explizit vor. Sicherlich mag es gerade bei Spontanversammlungen „leiterlose“ Versammlungen geben, bei denen sich auch kein*e potenzielle*r Leiter*in finden lässt; im Grundsatz aber ist es zur Umgehung von Verantwortlichkeiten sachgerecht, wenn ein faktischer Leiter denn auch entsprechend offen „nominiert“ wird (zur deutlich besser gelungenen Regelung im Entwurf der Landesregierung s. u. 2. b) dd)).

ee) § 7 – Störungsverbot

Die Regelung zum Störungsverbot ist ebenfalls recht knapp formuliert. Dass (nur) die erhebliche Behinderung der Durchführung einer Versammlung untersagt wird, passt freilich nicht zum Grundkonzept des Entwurfs. Wenn in § 3 Abs. 2 Nr. 2 als Aufgabe der zuständigen Behörde festgelegt wird, die Durchführung einer Versammlung vor Störungen zu schützen, genügt das vorgesehene Störungsverbot mit seinen hohen Hürden diesem Anspruch nicht. Man könnte umgekehrt die Auffassung vertreten, dass die nicht erhebliche Störung der Durchführung von Versammlungen gesetzlich

³ BVerfG, Beschl. v. 9.7.2019, 1 BvR 1257/19.

grundsätzlich erlaubt sei – wie dann aber die zuständige Behörde ihrer Aufgabe nachkommen soll, bleibt unklar. Insoweit ist die Konzeption des Entwurfs in sich nicht schlüssig; vorzugswürdig ist damit eine deutlich ausführlichere und differenziertere Fassung des Störungsverbots, wie sie der Entwurf der Landesregierung vorsieht.

ff) § 8 – Waffen- und Uniformverbot

Normsetzungstechnisch geschickter wäre es, die beiden „typisierten“ Verbote (Waffen- und Uniformverbot) in § 8 des Entwurfs voneinander getrennt zu regeln. In der Sache bestehen gegenüber der Formulierung in Absatz 2, der „sonst ein einheitliches Erscheinungsbild vermittelnde(n) Kleidungsstücke(n)“ in das Verbot einbezieht, Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit. Sicherlich wird der Anwendungsbereich des Verbotstatbestands durch die weiteren Anforderungen in angemessener Weise eingeschränkt, gleichwohl ist bei Versammlungen nicht selten gerade das Tragen einheitlicher Kleidungsstücke von Relevanz für die gemeinsame Meinungskundgabe, weil sie den Teilnehmer*innen ein Gefühl der Zusammengehörigkeit, den Zuschauern einen Eindruck der Gemeinsamkeit vermitteln. Es ist daher zu erwägen, eine einschränkere Formulierung zu wählen.

gg) § 10 – Anwesenheit der Polizei

Gemäß § 10 Nr. 2 des Entwurfs kann die Polizei bei Versammlungen in geschlossenen Räumen anwesend sein, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist. Diese Formulierung erscheint nicht hinreichend bestimmt und wird den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates nicht gerecht.

Zum einen stellt sich die Frage, was unter einer „unmittelbaren Gefahr“ im Kontext dieser Norm zu verstehen ist; diese Gefahrenkategorie ist im Versammlungsrecht zwar gängig, bildet aber im Hinblick auf eine Anwesenheit der Polizei eine zu hohe Hürde. Zudem ist der Wortlaut „Gefahr für die Friedlichkeit“ missverständlich. Zwar wird man die Friedlichkeit einer Versammlung durchaus als eigenes schützenswertes Schutzgut des Gefahrenabwehrrechts qualifizieren können, im Kern geht es aber doch um den Schutz von Leben, Gesundheit, körperlicher Unversehrtheit und Eigentum von nicht erheblichem Wert. Es erschiene konsequenter, diese Schutzgüter entsprechend zu benennen – auch um dem Grundsatz Rechnung zu tragen, dass Versammlungen in geschlossenen Räumen nur der Beschränkung zum Schutz kollidierender Verfassungsgüter unterliegen (s. Begründung, S. 27).

hh) § 11 – Anzeige

In den Bestimmungen über die Anzeige ist der Begriff der Spontanversammlung in Absatz 6 vergleichsweise weit gefasst. Nach dieser Vorschrift entfällt die Anzeigepflicht, wenn sich die Versammlung aufgrund eines spontanen Entschlusses augenblicklich bildet. Demgegenüber erfordert § 10 Abs. 4 des Entwurfs der Landesregierung nicht nur einen spontanen Entschluss, sondern einen aktuellen Anlass. Letzteres erscheint sachgerechter, weil ansonsten die Anzeigepflicht relativ einfach mit der Behauptung umgangen werden könnte, es habe einen spontanen Entschluss gegeben.

ii) § 13 – Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Die Vorschrift folgt den gängigen Regelungen in anderen Versammlungsgesetzen. Absatz 2 ist entbehrlich, weil der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ohnehin gilt. Zu begrüßen ist demgegenüber die Regelung zu Maßnahmen gegenüber einer Versammlung, die bzw. deren Teilnehmer*innen „Nichtstörer“, also für die Gefahr nicht verantwortlich sind.

Auch die übrigen Bestimmungen erscheinen grundsätzlich sachgerecht, obwohl die „Absatzortierung“ nicht recht einleuchtet. Ohnehin erschiene es sinnvoller, für die unterschiedlichen Maßnahmen auch eigene Vorschriften zu schaffen, selbst wenn es damit häufiger zu wortgleich wiederholten Tatbestandsfassungen kommt.

Das Verbot der Ersatzversammlung in Absatz 8 müsste nach Ansicht des Unterzeichners noch weiter präzisiert werden, weil der Begriff „am gleichen Ort“ vielfältige Umgehungsmöglichkeiten eröffnet.

jj) § 15 Abs. 2 – Durchsuchung und Identitätsfeststellung

Die (sprachlich ohnehin nicht hinreichend eindeutige) Regelung in § 15 Abs. 2 des Entwurfs, dass weitere strafprozessuale Maßnahmen nur zulässig sind, soweit sich am Ort der Versammlung, im Bereich des Aufzuges oder auf unmittelbarem Wege dorthin tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß gegen § 8 oder § 17 oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben, verstößt nach Ansicht des Unterzeichners – sofern er sie richtig verstanden hat – in der Entwurfsfassung gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung.

Für den Bereich der Strafverfolgung kommt die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, Art. 72 Abs. 1 GG dem Bund zu. Der Landesgesetzgeber kann damit die Möglichkeit, mit strafprozessualen Maßnahmen gegen die Teilnehmer*innen einer Versammlung vorzugehen, nicht in einer solchen Weise einschränken wie hier vorgesehen. Zwar werden die Anforderungen des Absatzes 2 häufig erfüllt sein, wenn die Polizei gegen Versammlungsteilnehmer*innen mit repressiven Maßnahmen vorgehen möchte; es bestehen aber gegen die gesetzliche Einschränkung grundlegende Einwände. Der Polizei strafprozessuale Maßnahmen gegen Versammlungsteilnehmer*innen zu versperren, sofern nicht gewissermaßen „vor Ort“ Straftaten begangen werden, ist mit dem Legalitätsgrundsatz nicht vereinbar. Dies hätte zur Konsequenz, dass die Polizei eine Person, nach der etwa gefahndet wird, nicht aus einer laufenden Versammlung heraus nehmen und mit strafprozessualen Maßnahmen belegen dürfte. Das kann mit der Regelung nicht beabsichtigt sein – eine Versammlung ist offener Betätigungsort grundrechtlicher Kommunikationsfreiheiten, nicht „Asylveranstaltung“ für Straftäter*innen.

kk) §§ 23, 24 – Straftaten, Ordnungswidrigkeiten

Anders als im Versammlungsgesetz des Bundes (§ 26 Nr. 2 VersG) ist die Durchführung einer nicht oder „nicht so“ angemeldeten Versammlung keine Straftat, sondern lediglich eine Ordnungswidrigkeit (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs). Die Frage, welche

Handlungen als so verwerflich qualifiziert werden, dass sie als Straftatbestände zu normieren sind, wird vom Gesetzgeber im Rahmen seines politischen Entscheidungsspielraums getroffen. Angesichts der Tatsache, dass bei der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten der Legalitätsgrundsatz nicht gilt und eine Verfolgung damit ins pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörde gestellt ist, und der damit verbundenen Konsequenz, dass Ordnungswidrigkeiten häufig eben nicht verfolgt und geahndet werden, dürfte diese „Entkriminalisierung“ zu einer insgesamt nachlassenden „Compliance“ potenzieller Veranstalter*innen in Bezug auf die Anmeldung führen. Ob damit der Versammlungsfreiheit und den Interessen der Teilnehmer*innen von Versammlungen gedient ist, muss bezweifelt werden; auch kann die zuständige Behörde bei einem nachlässigeren Umgang mit Anmeldungen ihre Schutzaufgaben (und ihre vom Entwurf normierte Unterstützungsaufgaben) nicht wahrnehmen. Der Unterzeichner spricht sich daher dafür aus, die auch vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Strafbarkeit des nicht anzeigenden Veranstalters aufrecht zu erhalten.

2. VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW – Gesetzentwurf der Landesregierung

a) Allgemeines

Der Gesetzentwurf der Landesregierung nimmt nach Einschätzung des Unterzeichners die Chance, die in der Möglichkeit der Erstellung eines Landes-Versammlungsrechts liegt, in weitaus überzeugenderer Art und Weise wahr als der Entwurf der Fraktion der SPD. Während sich der Entwurf der SPD-Fraktion vor allem an den geltenden Gesetzen orientiert, dabei aber zentrale Vorschriften „abbaut“ und stattdessen durch wenig tragfähige allgemeine Aufgabenzuweisungen ersetzt, und schließlich den gefahrenabwehrrechtlichen Charakter des Versammlungsrechts in nicht überzeugender Weise in den Hintergrund drängt, bezieht der Entwurf der Landesregierung sehr aktuelle Probleme und Aspekte ein.

Beide greifen jedenfalls teilweise auf den vom Arbeitskreis Versammlungsrecht nach wissenschaftlichen Methoden erarbeiteten Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG) zurück. Dieser Musterentwurf bedurfte freilich der Aktualisierung und Modifizierung, doch auch bei ihm steht an erster Stelle „das Verständnis des Gesetzgebungsauftrags im Sinn der Gewährleistung und des Schutzes der Versammlungsfreiheit“ (Einleitung ME VersG, S. 6). Insgesamt hat der Gesetzentwurf der Landesregierung die Vorschläge des Musterentwurfs in überzeugenderer Weise weiterentwickelt. Zu begrüßen sind namentlich die (erfolgreichen) Bemühungen um strukturelle und begriffliche Klarheit, die detaillierte Regelung der verschiedenen Ge- und Verbote, die Klärung verschiedener, bislang noch offen gebliebener Rechtsfragen (z. B. hinsichtlich des Verhältnisses zum allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht) und die Betonung des Rechtsgüterschutzes auch im Zusammenhang mit Versammlungen. Darüber hinaus ist der Entwurf der Landesregierung in sich stimmiger und systematisch konsequenter.

b) Einzelfragen

aa) § 1 Abs. 2 – Versammlungsfreiheit

Bezüglich des Hinweises auf die Grundrechtsverwirkung gilt das oben zum Entwurf der Fraktion der SPD Gesagte (s. o. 1. b) aa)).

bb) § 2 – Regelungsbereich, Begriff

Die klare Bestimmung des Regelungsbereichs in § 2 Abs. 1 des Entwurfs der Landesregierung ist überzeugend; so wird schon zu Beginn des Gesetzes hinreichend deutlich, dass auch öffentliche Veranstaltungen, die keine Versammlungen sind, von verschiedenen Regelungen betroffen sind. Zudem wird geklärt, dass öffentliche und nicht öffentliche Versammlungen erfasst sind (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs), was verfassungs-, insbesondere kompetenzrechtlich kein Problem aufwirft.

Die Legaldefinitionen in den Absätzen 3 und 4 sind ebenfalls gut nachvollziehbar; die Einbeziehung von Zusammenkünften schon zweier Personen führt zu einer deutlichen Aufwertung der Versammlungsfreiheit, aktiviert andererseits aber natürlich auch das „Pflichtenprogramm“ des Versammlungsgesetzes. Gleichwohl handelt es sich um eine Erweiterung des grundrechtlichen Schutzes, so dass eine im Vergleich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weitere Fassung des Versammlungsbegriffs unbedenklich erscheint; nach der Begriffsbestimmung handelt es sich dann eben um eine Versammlung „im Sinne dieses Gesetzes“.

Dass die Definition eine „örtliche Zusammenkunft“ fordert, ist ebenfalls verfassungsrechtlich wie rechtspolitisch unbedenklich – zwar dürften sich namentlich infolge der pandemiebedingten Vermehrung virtueller Veranstaltungen künftig die verfassungsrechtlichen Diskussionen um eine Einbeziehung auch „nicht körperlicher“ Zusammenkünfte in den sachlichen Schutzbereich des Art. 8 GG weiter intensivieren; sollte sich eine entsprechende Auffassung (auch) in der Verfassungsjudikatur erhärten, wäre § 2 Abs. 3 des Entwurfs entsprechend verfassungskonform auszulegen. Ein Anlass dafür, schon jetzt derartige Veranstaltungen in den Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes einzubeziehen, besteht nicht. Zudem ist zu bedenken, dass vielfältige Regelungen des Entwurfs bei virtuellen „Versammlungen“ gänzlich obsolet wären und man sodann auch die Kriterien von Unfriedlichkeit, Störungen und Gefahren anders denken müsste.

Zu erwägen ist ferner, den Zusatz „überwiegend“ in Bezug auf die Ausrichtung auf die „Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“ zu streichen (eine Formulierung, die auch im Entwurf der Fraktion der SPD zu finden ist). Im Vergleich mit den zum Versammlungsbegriff in Art. 8 GG vertretenen Auffassungen scheint diese Definition enger, weil namentlich das Bundesverfassungsgericht im Zweifel von einer Versammlung ausgeht.⁴ Da der Versammlungsbegriff aus Art. 8 GG insoweit weiter gefasst erscheint, böte sich auch im Landesversammlungsgesetz eine Harmonisierung an.

⁴ BVerfGE 143, 161 (211 ff.).

cc) § 3 – Aufgaben, Kooperationsgebot

§ 3 Abs. 1 des Entwurfs weist den zuständigen Behörden die Aufgaben zu, die Durchführung der Versammlung zu schützen und von der Versammlung oder von Dritten auf die Versammlung oder ihre Teilnehmer ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Die Formulierung könnte sprachlich noch präzisiert werden (insbesondere hinsichtlich der Frage, welche „Gefahrenwirkrichtung“ eigentlich erfasst werden soll).

Die Einbeziehung der öffentlichen Ordnung ist – obwohl diese Schutzkomponente insbesondere im Versammlungskontext als durchaus problematisch und diskussionswürdig ist – hier zulässig, weil es um eine allgemeine Aufgabenbeschreibung geht. Im weiteren Verlauf differenziert der Entwurf völlig sachgerecht zwischen den Schutzkomponenten und greift die öffentliche Ordnung nur an denjenigen Stellen auf, an denen sie noch Relevanz besitzen kann (z. B. wenn Gefahren von Teilnehmer*innen der Versammlung ausgehen). Im Übrigen gebietet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Zurückhaltung nur hinsichtlich eines (alleinigen) Rückgriffs auf Gefahren für die öffentliche Ordnung bei Verboten und Beschränkungen von Versammlungen, hat die öffentliche Ordnung als (auch im Grundgesetz selbst, in Art. 13 Abs. 7 GG, auftretenden) Topos aber nicht grundsätzlich verworfen.

Die Regelung zum „Kooperationsgebot“ in Absatz 3 erscheint uneingeschränkt sachgerecht; dass die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze nunmehr auch Niederschlag im Normbestand finden sollen, ist äußerst sinnvoll. Zudem wird die Bedeutung einer vertrauensvollen, wertschätzenden Zusammenarbeit im Interesse einer möglichst weitreichenden Grundrechtsgewährleistung gerade bei teilnehmerstarken, potenziell konfliktträchtigen Versammlungen hervorgehoben.

In Satz 2 wird deutlich, dass eine Pflicht des/der Veranstalter*in zur Mitwirkung nicht besteht. Dies ist zutreffend; aus Art. 8 GG ergibt sich nicht – etwa als „korrespondierende Last“ der Grundrechtsgewährleistung – eine Verpflichtung des/der Veranstalter*in zur Kooperation. Vielmehr hat der/die nicht kooperierende, sich sogar möglicherweise bewusst im Gegensatz zum Staat sehende Veranstalter*in zu erwarten, dass die zuständige Behörde seine unterbliebene Mitwirkung im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung jedenfalls nicht positiv berücksichtigt. Dass aber Veranstalter*innen in Satz 1 zur Mitwirkung „aufgerufen“ werden, ist nicht zu beanstanden; der Sinn und die Wirkungsweise dieses Aufrufs erschließen sich allerdings erst im Zusammenhang mit den weiteren Regelungen. Insoweit sind die Formulierungen des Entwurfs im Sinne einer Obliegenheit der/des Veranstalter*in zu qualifizieren.⁵ Der Aufruf zur Kooperation generiert keine Pflicht und ist damit verfassungsrechtlich unbedenklich.

Satz 3 enthält dann eine an die zuständige Behörde gerichtete „Soll“-Vorschrift zur Berücksichtigung der Mitwirkung bei Maßnahmen nach § 13 – aus Wortlaut und Normzusammenhang wird deutlich, dass eine Kooperationsbereitschaft des/der Veranstalter*in sich positiv auf die Entscheidung der Behörde auswirken soll, indem sie

⁵ Vgl. auch BVerfGE 69, 315 (355 ff.).

im Rahmen von Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen ist. Dies entspricht dem in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Kooperationsgrundsatz: Je kooperativer sich der/die Veranstalter*in zeigt, desto höher sind die Hürden für Beschränkungen. Nicht aus der Vorschrift ablesen lässt sich dagegen, dass die zuständige Behörde bei einer unterbliebenen Kooperation mehr oder weniger zwangsläufig zur Ergreifung beschränkender Maßnahmen nach § 13 des Entwurfs „verpflichtet“ wäre. Damit statuiert § 3 Abs. 3 des Entwurfs auch keine mittelbare Kooperationspflicht, die mit der differenzierten Konzeption des Bundesverfassungsgerichts nicht zu vereinbaren wäre.

dd) § 5 – Versammlungsleitung

Ohne weiteres zu begrüßen sind die Regelungen über die Versammlungsleitung. Insbesondere sind die Bestimmungen in § 5 Abs. 3 des Entwurfs bedeutsam: Die Vorschrift erklärt in Satz 2, dass bei jeder öffentlichen Versammlung eine Person die Leitung innehaben müsse; zudem ordnet Satz 1 an, dass „die Versammlung“ (gemeint sind die Teilnehmer*innen, was gegebenenfalls noch klargestellt werden könnte) eine Versammlungsleitung bestimmen soll, wenn es keine*n Veranstalter*in gibt. Die Vorschriften bilden die Realität des Versammlungsgeschehens wieder: Veranstalter- und leitungslose Versammlungen sind zwar ohne weiteres denkbar und auch ohne jegliche Einschränkung vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst. Gleichwohl sind die mit Blick auf die Erfahrungen der Praxis der Ausnahmefall. Insbesondere sollen die Bestimmungen verhindern, dass es zwar faktisch Veranstalter*in bzw. Leiter*in gibt, dies aber geleugnet wird, um sich der Verantwortung zu entziehen. Art. 8 GG steht den Bestimmungen des Entwurfs hier nicht entgegen: Die Notwendigkeit, eine Leitung bestimmen zu müssen, erreicht nicht den Abschreckungsgrad anderer versammlungsrechtlicher Vorgaben und Rahmenbedingungen, und die (Spontan-)Versammlung, deren Teilnehmer*innen keine Einigung bezüglich einer Leitung erzielen, bleibt von Art. 8 GG geschützt und kann (natürlich) auch nicht allein wegen der fehlenden Leitung aufgelöst werden. Zu berücksichtigen ist ferner, dass aufgrund des Kooperationsgrundsatzes das Vorhandensein von Veranstalter*in bzw. Leiter*in dem Schutz der Versammlung gerade förderlich ist, weil ein kooperativer Ansprechpartner die Hürden für gegen die Versammlung gerichtete Maßnahmen deutlich anhebt.

ee) § 6 – Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung

Dass die Versammlungsleitung nach Absatz 1 für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung zu sorgen und auf die Friedlichkeit der Versammlung hinzuwirken hat, ist eine Selbstverständlichkeit – ansonsten bedürfte es keines/r Leiter*in, und die Befugnisse, Ordner*innen einzusetzen und Anordnungen zu treffen, wären nicht von einer korrespondierenden Ordnungsaufgabe gedeckt.

Die Regelung, dass Ordner*innen mindestens 14 Jahre alt sein müssen (§ 6 Abs. 2 S. 1 des Entwurfs), ist mit Blick auf die Tatsache, dass Versammlungen immer häufiger von Teilnehmer*innen besucht werden, die minderjährig sind, als sinnvoll zu qualifizieren. Es besteht kein Anlass, dieses Alter für rechtlich oder tatsächlich problematisch zu halten; mit 14 können Personen auch über ihre Religionszugehörigkeit frei

entscheiden, und die/der Veranstalter*in wird regelmäßig ohnehin solche Personen als Ordner*innen auswählen, die über eine hinreichende Reife verfügen.

ff) § 7 – Störungsverbot

Das Störungsverbot in Absatz 1 ist mit Blick auf die Aufgaben der zuständigen Behörden und auf die Bedeutung der Versammlungsfreiheit konsequenter geregelt als im Entwurf der Fraktion der SPD. Untersagt sind nach § 7 Abs. 1 Störungen mit dem Ziel, eine Versammlung zu behindern oder zu vereiteln. Dies ist zwar tatbestandlich weit gefasst, folgt aber dem Schutzkonzept der Versammlungsfreiheit. Absatz 2 regelt typische, nicht abschließende Regelbeispiele („insbesondere“), die jeweils qualifizierte tatbestandliche Voraussetzungen haben.

Mit diesen Bestimmungen sind auch friedliche Gegendemonstrationen nicht verboten, so dass kein Verstoß gegen Art. 8 GG anzunehmen ist. Verboten sind aber sachgerechter Weise solche „Versammlungen“, die ganz ausschließlich darauf ausgerichtet sind, eine andere Versammlung zu behindern oder zu vereiteln. Der Gesetzgeber ist hier sogar dazu angehalten, einen Ausgleich zwischen den kollidierenden Grundrechten der Versammlung und der behindernden Gegendemonstration zu finden. Dass er die Rechte der „störenden“ Versammlung bzw. ihrer Teilnehmer*innen in der den Normen zugrunde liegenden Abwägung zurücktreten lässt, ist verfassungsrechtlich ohne weiteres zulässig.

Damit darf freilich nicht ausgeschlossen werden, dass eine „Gegenversammlung“ ihren Anliegen ihrerseits Gehör verschaffen kann; eine solche muss nicht „still“ sein, um friedlich zu bleiben. Bei lautstarken Gegendemonstrationen, die ihre eigene Position vertreten, handelt es sich aber auch nicht um Verhaltensweisen, die (allein) das Ziel haben, eine andere Versammlung zu behindern, so dass sie schon tatbestandlich nicht unter das Störungsverbot fallen. Kurz gesagt: Ausschließliche aktive, destruktive und nicht mit eigenen Meinungskundgaben verbundene Gegnerschaft unterliegt dem Störungsverbot, die Veranstaltung einer Gegenversammlung mit „Transport“ eigener Meinung nicht bzw. nur dann, wenn die andere Versammlung komplett verhindert wird bzw. werden soll. Darauf hinzuweisen ist allerdings, dass der Begriff „behindern“ in § 7 Abs. 1 des Entwurfs im Lichte des Art. 8 GG eher restriktiv auszulegen sein wird. Dies könnte gegebenenfalls noch durch die Ergänzung einschränkender Adjektive zum Ausdruck gebracht werden.

Soweit im Kontext dieser Thematik die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts „Sitzblockaden III“ herangezogen wird, um zu belegen, dass nötige Wirkungen in Gestalt von Behinderungen Dritter in gewissem Umfang von Art. 8 GG gerechtfertigt seien,⁶ weshalb wiederum ein allgemeines Behinderungsverbot verfassungswidrig sei, ist darauf hinzuweisen, dass es in dieser Entscheidung gerade nicht um das Verhältnis zwischen zwei Versammlungen ging, sondern um die Blockade von Kraftfahrzeugen. Dass bei der Abwägung der Interessen sich hier die Versammlungsfreiheit durchgesetzt hat, ist angesichts der Bedeutung von Art. 8 GG ohne weiteres nachvollziehbar.

⁶ BVerfGE 104, 92 (108).

Wird aber auf der anderen Seite eine ihrerseits von Art. 8 GG geschützte Versammlung gezielt behindert, muss die Abwägung anders ausfallen: Dabei erscheint die Auffassung vorzugswürdig, die in einer reinen Blockadeaktion gegenüber einer anderen Versammlung eine (mit Blick auf Art. 8 GG unzulässige) Verhinderungsstörung sieht.⁷ Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass namentlich die Rechtsprechung des OVG Münster, die ein Blockadetraining bzw. Blockaden generell dem Schutzbereich des Art. 8 GG unterwerfen wollen, auf den Rechtsgrundlagen des Bundesversammlungsgesetzes beruht und es dem Landesgesetzgeber durchaus zuzubilligen ist, diesen Problemkomplex abweichend von der Judikatur zu regeln.

gg) § 8 – Waffen- und Gewalttätigkeitsverbot

Ebenfalls konsequent normiert ist das Waffenverbot in § 8 Abs. 1 des Entwurfs, das der gängigen waffenrechtlichen Definition folgt. Tatbestandlich wiederum recht weit gefasst ist das allgemeine Gewalttätigkeitsverbot in Absatz 2, das allerdings das verfassungsrechtliche Friedlichkeitsgebot flankiert: Einzelne Gewalttätigkeiten innerhalb einer Versammlung oder aus ihr heraus machen eine Versammlung nicht unfriedlich, so dass sie weiterhin dem sachlichen Schutzbereich des Art. 8 GG unterliegt. Gleichwohl sind solche Tötlichkeiten als unerwünscht gesetzlich zu unterbinden.

hh) § 9 – Anwendbarkeit des Polizeirechts

Eine rechtsdogmatisch komplexe Problematik ist diejenige der Abgrenzung des Versammlungsrechts vom allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht. Nach etablierter Dogmatik sind Versammlungen „polizeifest“ – dies bedeutet *cum grano salis*, dass (präventive) Maßnahmen, die sich gegen eine Versammlung insgesamt bzw. gegen Teilnehmer*innen einer Versammlung richten und die der Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren dienen, allein auf der Grundlage versammlungsgesetzlicher Ermächtigungsnormen getroffen werden dürfen. Ein Rückgriff auf das Handlungsinstrumentarium des allgemeinen Polizeirechts ist in diesem Fall versperrt. Dies beruht nicht allein auf dem Grundsatz, dem zufolge spezielleres Recht dem allgemeineren vorgeht (bzw. unter Geltung der Versammlungsgesetz des Bundes auf dem Vorrang des Bundesrechts vor Landesrecht nach Art. 31 GG), sondern auch und zumal auf der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit: Möchte die Polizei „im Versammlungskontext“ handeln, benötigt sie qualifizierte Ermächtigungsnormen, die der Gesetzgeber unter besonderer Berücksichtigung des Art. 8 GG geschaffen und gewissermaßen auf Versammlungskonstellationen „zugeschnitten“ hat.

Der Grundsatz der „Polizeifestigkeit“ führt zu schwierigen Abgrenzungsfragen insbesondere im Vorfeld sowie im Anschluss von Versammlungen (etwa nach deren Ende oder Auflösung); die Einzelfragen sind sehr komplex und werden auch im Detail äußerst kontrovers diskutiert. Der Gesetzgeber ist daher gut beraten, eindeutig zu regeln, in welchen Konstellationen und unter welchen Voraussetzungen (ausnahmsweise) ein Rückgriff auf das Instrumentarium des allgemeinen Polizeirechts möglich ist. Dabei

⁷ Vgl. etwa OVG Lüneburg, NdsVBl. 2011, 316 (317); a. A. OVG Münster, NWVBl. 2013, 111 (114).

wird man es für zulässig erachten müssen, wenn der Gesetzgeber im Versammlungsgesetz explizit polizeirechtliche Bestimmungen für anwendbar erklärt, denn er könnte diese ja auch in das Versammlungsgesetz selbst aufnehmen. Selbstverständlich ist der Gedanke der „Polizeifestigkeit“ kein derart abstraktes Gebot, dass selbst der Landesgesetzgeber im Versammlungsgesetz keine allgemeinen polizeirechtlichen Maßnahmen regeln, aufnehmen oder auf sie verweisen dürfte.

Vor diesem Hintergrund sind die Bestimmungen in § 9 des Entwurfs nicht zu beanstanden. Absatz 1 S. 1 erklärt das allgemeine Polizeirecht für anwendbar auf Maßnahmen gegenüber einzelnen Versammlungsteilnehmer*innen, wenn von ihnen eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Dies ist ohne weiteres einleuchtend: Zieht ein Versammlungsteilnehmer während der Versammlung ein Messer, kann die Polizei ihm selbstverständlich auf der Grundlage des allgemeinen Polizeirechts gegenüber anordnen, er solle es fallenlassen; auch kann sich eine Zwangsmittelanwendung anschließen. Derartige Sonderkonstellationen sind keine versammlungsspezifischen Gefahren im eigentliche Sinne, zumindest aber spricht nichts dagegen, dass der Gesetzgeber im Versammlungsrecht allgemein polizeirechtliche Bestimmungen für anwendbar erklärt. Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit oder mit Blick auf die Rechtssicherheit bestehen nicht – im Gegenteil, klärt doch die Regelung zumindest partiell die seit jeher umstrittene Frage, wann und unter welchen Umständen eben doch das allgemeine Polizeirecht herangezogen werden dürfe.

Darüber hinaus stellt Satz 2 klar, dass individualbezogene polizeiliche Maßnahmen, die vor Anzeige oder Durchführung der Versammlung erlassen wurden, unberührt bleiben, also während einer Versammlung nicht wegen deren „Polizeifestigkeit“ ihre Gültigkeit verlieren. Zwei Beispiele: Der „Stalker“, dem gegenüber ein polizeiliches Kontaktverbot mit seinem Opfer ausgesprochen wurde, darf selbstverständlich auch in einer Versammlung, an der sein Opfer teilnimmt, mit diesem keinen Kontakt aufnehmen, auch wenn er selbst Versammlungsteilnehmer ist. Der Träger eines Gerätes zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung, dem zugleich eine Verbotzone vorgeschrieben wurde, kann nicht für die Teilnahme an einer Versammlung fordern, dass die Datenerhebung über das Gerät unterbrochen wird bzw. er die Verbotzone als Teilnehmer eines Aufzugs betreten darf. Die „Polizeifestigkeit“ wirkt also nicht auf polizeiliche „Dauerverwaltungsakte“ zurück. Dass nur individualbezogene polizeiliche Maßnahmen in Satz 2 genannt sind, trägt der Tatsache Rechnung, dass die Verwaltungsgerichte den vorübergehenden Abbau bzw. das Verhängen von Kameras zur öffentlichen Videoüberwachung des öffentlichen Rechts verlangen, wenn diese technischen Einrichtungen potenzielle Versammlungsteilnehmer*innen von der Wahrnehmung ihres Grundrechts aus Art. 8 GG abschrecken können; dabei handelt es sich aber auch nicht um individualbezogene, sondern um „kollektiv“ wirkende und beeinträchtigende Maßnahmen.

Die weiteren Absätze des § 9 treffen sachgerechte ergänzende Bestimmungen. Recht strikt ist allerdings Absatz 4, der das Versammlungsgesetz nach Beendigung der Versammlung bzw. nach Entfernen von Teilnehmer*innen nicht mehr für anwendbar

erklärt. Art. 8 GG schützt jedenfalls in gewissem Umfang auch die Zeit nach der Versammlung, und auch andere Regelungen des Entwurfs knüpfen (obwohl das Gesetz ja nicht mehr anwendbar sein soll) an die „Nachphase“ der Versammlung an (z. B. § 9 Abs. 1 des Entwurfs). Hier ist anzuraten, die Regelung gegebenenfalls differenzierter zu gestalten.

ii) § 10 – Anzeige

Dass § 10 Abs. 1 des Entwurfs eine Anzeigepflicht statuiert, ist – in Anwendung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu §§ 14 Abs. 1, 26 Nr. 2 VersG – bei verfassungskonformer Auslegung mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar.⁸ Verfassungskonforme Auslegung meint hier insbesondere, dass Eil- und Spontanversammlung mit späterer oder ohne Anmeldung von der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG gedeckt sind und „sanktionslos“ bleiben müssen. Jede andere Deutung verkennt die Wertungen des Bundesverfassungsgerichts, das sich diesbezüglich in ständiger Rechtsprechung klar geäußert hat. Die Regelung in § 10 Abs. 1 des Entwurfs ist damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Frist für die Anzeige wird in § 10 Abs. 1 des Entwurfs auf 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung gesetzt. Die Bestimmung in Satz 4, derzufolge bei der Berechnung der 48 Stunden Samstage, Sonn- und Feiertage außer Betracht bleiben, erschwert zwar die Berechnung der Frist, trägt aber den Schutzziele der Anmeldung Rechnung. Diese dient nicht dazu, potenzielle Veranstalter*innen zu schikanieren, sondern soll der zuständigen Behörde eine vorherige Prüfung der Versammlung aus Sicherheitsgesichtspunkten, die Durchführung des Kooperationsgesprächs und das Treffen von Maßnahmen zur störungsfreien Ermöglichung der Versammlung ermöglichen. Die Polizei soll also auf die Ankündigung der Einladung angemessen und mit hinreichenden Zeitressourcen reagieren können. Diesem Gesichtspunkt ist im Vergleich mit einer bequemeren Fristberechnung für die Veranstalter der Vorrang einzuräumen.

jj) § 12 – Behördliche Ablehnungsrechte

Die in § 12 des Entwurfs normierten behördlichen Ablehnungsrechte sind jedenfalls teilweise ein Novum. Die Bestimmung zur möglichen Ablehnung eines ungeeigneten Leiters ist angesichts der Schutzaufgaben der Behörde ohne weiteres nachvollziehbar und – obwohl sie in Art. 8 GG eingreift, weil auch die Wahl des/der Versammlungsleiter*in in den Schutzbereich des organisatorischen Selbstbestimmungsrechts der Versammlung fällt – verfassungsrechtlich mit den geschützten Rechtsgütern zu rechtfertigen.

Bei Besorgnis einer Gefahr müssen der Behörde nach Absatz 2 auf deren Aufforderung hin Namen und Adressen der Ordner*innen mitgeteilt werden; auch diese können als ungeeignet abgelehnt werden. Auch diese Regelung ist im Interesse des Schutzes der Versammlung sinnvoll und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dass eine

⁸ BVerfG, Beschl. v. 9.7.2019 – 1 BvR 1257/19, Rn. 17.

Zuverlässigkeitsprüfung der Ordner*innen stattfindet darf, greift in Art. 8 GG ein; die behördliche Option entfaltet eine gewisse Abschreckungswirkung. Da aber potenzielle Ordner*innen ohne eine Kontrolle als reguläre Teilnehmer*innen an der Versammlung teilnehmen können, erscheint der Eingriff nicht als allzu gravierend und ist zudem wiederum durch kollidierende Verfassungsgüter gerechtfertigt. Regelungen zum Umgang mit den erhobenen Daten enthält der Entwurf freilich nicht, so dass auf die allgemeineren Datenschutzbestimmungen des Polizeigesetzes bzw. des Landesdatenschutzgesetzes zurückgegriffen werden muss; eine Detailanalyse dieses Aspektes kann hier aus Zeitgründen nicht vorgenommen werden.

kk) § 13 – Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Die Bestimmungen in § 13 des Entwurfs erscheinen nach Auffassung des Unterzeichners als sachgerecht und verfassungsgemäß. Dass in Absatz 1 Beschränkungen (beschränkende Verfügungen, Auflagen) auch dann erlassen werden können, wenn eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung zu besorgen ist, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Rechtsprechung hat den Anwendungsbereich dieser Schutzkomponente mit unterschiedlichem Blickwinkel begrenzt; die differenzierte Auseinandersetzung kann hier nicht eingehend nachgezeichnet werden. Klarheit besteht aber dahingehend, dass jedenfalls beschränkende Verfügungen, die sich auf die Art und Weise der Versammlung beziehen, weiterhin unter Nutzung des öffentlichen Ordnung als Schutzgut möglich sind. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass der öffentlichen Ordnung auch im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht gewissermaßen eine „Reservfunktion“ zur Bewältigung neuartiger, bislang unbekannter problematischer Phänomene zukommt, die auch im Versammlungsrecht aufrecht erhalten werden sollte.

ll) § 14 – Gefährderansprache, Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

Absatz 1 enthält eine Ermächtigungsgrundlage für eine sog. „Gefährderansprache“ von Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie gegen §§ 7, 8, 17 oder 18 des Entwurfs verstoßen werden. Dass der Entwurf neben dem Verweis auf das allgemeine Polizeirecht verschiedene „versammlungstypische“ individualbezogene Standardmaßnahmen eigenständig und außerhalb des allgemeinen Polizeirechts regelt, ist sehr zu begrüßen. Da die Maßnahme der Gefährderansprache ersichtlich nicht darauf abzielt, den Adressaten von der Teilnahme an der Versammlung gänzlich abzuhalten, bestehen mit Blick auf Art. 8 GG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Dass damit eine allgemeine polizeiliche Maßnahme in das Versammlungsgesetz aufgenommen wird, ist ebenfalls unproblematisch; die „Polizeifestigkeit“ der Versammlung sperrt die Anwendung des PolG NRW, nicht die Maßnahmen an sich. Insgesamt ist es doch durchaus sachgerecht, wenn die zuständigen Behörden die Eingriffsermächtigungen für ihre versammlungsbezogenen Maßnahmen auch vorrangig aus dem Versammlungsgesetz ziehen können.

Damit bestehen auch gegenüber der in Absatz 2 normierten versammlungsrechtlichen Meldeaufgabe keine durchgreifenden Bedenken. Dass Personen, von denen bei

Durchführung einer Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, durch die zuständige Behörde von der Teilnahme ausgeschlossen werden können, stellt einen gerechtfertigten Eingriff in Art. 8 GG dar. Die in Satz 2, einer „Soll“-Vorschrift, vorgesehene Meldeauflage flankiert das Teilnahmeverbot, das angesichts der Rahmenbedingungen für Versammlungen unter freiem Himmel nur dann wirksam kontrolliert und durchgesetzt werden kann, wenn sich der Adressat zu einem bestimmten Zeitpunkt bei einer Polizeidienststelle melden muss. Da der Adressat die Polizeidienststelle, bei der er sich zu melden hat, im Regelfall frei wählen kann, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt; auch handelt es sich nicht um einen unzulässigen Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2, Art. 104 GG), da der Adressat durch die punktuelle Meldepflicht nicht in seiner Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigt wird.

mm) § 16 – Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Die Bestimmungen in § 16 des Entwurfs, insbesondere in Absatz 2 zu den Überblicksaufnahmen, begegnen keinen Bedenken. Insbesondere ist keine signifikante Abschreckungswirkung zu befürchten. Zu Recht sieht der Entwurf für bloße Überblicksaufnahme nur geringe Hürden vor; hier ließe sich an die Rechtsprechung des OVG Münster anknüpfen, die in Übersichtsaufnahmen zur Leitung und Lenkung von Polizeieinsätzen schon keinen Grundrechtseingriff darstelle.⁹ Doch selbst wenn man von einem Grundrechtseingriff ausgeht, wird man diesen als eher geringfügig zu qualifizieren haben, so dass die Regelungen des § 16 des Entwurfs verfassungskonform sind. Es werden hinreichende tatbestandliche Voraussetzungen und eine eng Zweckbindung aufgestellt, die einen pauschalen, flächendeckenden Einsatz der Maßnahme gerade nicht ermöglichen.

nn) § 17 – Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Die Regelungen in § 17 des Entwurfs zum Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot entsprechen den auch in anderen Versammlungsgesetzen üblichen Regelungen, wobei zu Recht auf den problematischen Begriff der „Schutzwaffen“ verzichtet wird. Die Verbote sind dabei vergleichsweise weitreichend ausgestaltet und zudem teilweise durch Strafrechtstatbestände flankiert. Dies erscheint aber durchweg als vom Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt. Da die Verbote jeweils auch an eine subjektive Zielrichtung anknüpfen („darauf gerichtet, (...) zu verhindern“), die freilich in der Praxis häufig lediglich zu vermuten, kaum aber zu belegen ist, sind durch andere Gründe motivierte Vermummungen nicht per se verboten. Ungeregt ist die Problematik der Vermummung zur Vermeidung der Anfertigung und späteren Veröffentlichung von Bildaufnahmen aus Gegendemonstrationen; aber auch dies dürfte trotz § 17 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs im jeweiligen Einzelfall zulässig sein. Auch kann die Behörde nach Maßgabe des Absatzes 2 entsprechende Anordnungen treffen.

⁹ OVG Münster, NWVBl. 2020, 127 (128).

Ferner überzeugt es, dass der Entwurf der Landesregierung in § 17 Abs. 1 das Verummungs- und Schutzrüstungsverbot nicht nur für Versammlungen unter freiem Himmel, sondern auch für sonstige öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel statuiert. Der Entwurf der Fraktion der SPD beschränkt die Verbote demgegenüber in § 17 auf Versammlungen; weshalb diese Einschränkung vorgenommen wird, erschließt sich nicht, da die Problematik gerade auch bei anderen Veranstaltungsformen auftreten kann und zudem das grundrechtliche Schutzniveau bei nicht als Versammlungen zu qualifizierenden Veranstaltungen niedriger anzusetzen ist.

oo) § 18 – Militanzverbot

Überzeugend geregelt ist auch § 18 des Entwurfs zum Militanzverbot, das gegenüber den traditionellen Uniform(teil)verboten einen erheblichen Fortschritt und eine zu befürwortende Anpassung an die Veränderung der tatsächliche Phänomene darstellt. Im Vergleich mit dem Entwurf der Fraktion der SPD, die ihre Version des Militanzverbots nach § 8 Abs. 2 des Entwurfs auf alle Versammlungen erstreckt, ist die Beschränkung in § 18 des Gesetzentwurfs der Landesregierung auf Versammlungen unter freiem Himmel vorzugswürdig, da zum einen die problematischen und verbotenen Verhaltensweisen typischerweise bei Versammlungen unter freiem Himmel auftreten und zum anderen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen das Fehlen eines Gesetzesvorbehalts in Art. 8 GG zu berücksichtigen wäre.

Angeknüpft wird vor allem an die Vermittlung von Gewaltbereitschaft und die Einschüchterungswirkung infolge eines äußeren Erscheinungsbildes. Nr. 1 erfasst dabei Uniformen, Uniformteile und uniformähnliche Kleidungsstücke (und ist dabei praxisgerechter ausgestaltet als die entsprechende Vorschrift im Entwurf der Fraktion der SPD), Nr. 2 ein paramilitärisches Auftreten. Nr. 3 ist ein Auffangtatbestand („in vergleichbarer Weise“), der aber als hinreichend bestimmt qualifiziert werden kann, namentlich weil auch diesbezüglich die Vermittlung von Gewaltbereitschaft und die Einschüchterungswirkung wesentliche Voraussetzungen darstellen. Damit wird der Zielrichtung derartiger Vorschriften, die durch die äußere Erscheinungsform von Versammlungen gezielt hervorgerufene erheblich belastende Wirkung bei den Wahrnehmenden zu unterbinden, in geeigneter Weise Rechnung getragen. Dies entspricht auch der Judikatur insbesondere des Bundesverfassungsgerichts.

Die verwendeten Begrifflichkeiten erscheinen dabei hinreichend bestimmt. Den Begriff der „Einschüchterung“ verwendet auch die Rechtsprechung im Kontext von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit, wobei bei § 18 Abs. 1 des Entwurfs nicht nur ein Abhalten von der Teilnahme an der Versammlung erfasst sein soll, sondern eine insgesamt bedrohlich wirkende, verhaltenslenkende Beeinträchtigung mit nicht unerheblicher Belastungswirkung. Die Begründung spricht von einer „suggestiv-militanten Einschüchterungswirkung“ (S. 77), die „behördliche und richterliche Tatfrage“ sei. Auch das „paramilitärische Auftreten“ bewegt sich noch im Rahmen des für unbestimmte Rechtsbegriffe Zulässigen. Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen ist es uneingeschränkt vorteilhaft, ein „breit“ wirkendes Militanzverbot in das Landesversammlungsrecht aufzunehmen.

pp) § 21 – Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

Der Entwurf der SPD-Fraktion erklärt in § 18 Versammlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikumsverkehr geöffnet sind, auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin bzw. des Eigentümers für zulässig, wenn sich die Grundstück im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden. Damit setzt der Entwurf im Wesentlichen die sog. „Fraport“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹⁰ in eine normative Regelung um.

§ 21 des Entwurfs der Landesregierung geht deutlich darüber hinaus – private Grundstücke, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind, können unabhängig von den Eigentumsverhältnissen für öffentliche Versammlungen genutzt werden. Die Beschränkung auf Unternehmen, die der öffentlichen Hand gehören bzw. von dieser gesteuert werden, entfällt hier. Erforderlich werden damit allerdings differenzierte Abwägungsvorgaben und -kriterien, die sich in § 21 des Entwurfs finden. Insgesamt erscheint die Bestimmung als sachgerecht und ausgewogen; sie trägt den Belangen der privaten Grundstückseigentümer*innen, insbesondere dem ohnehin im Kern einfachgesetzlich konturierten Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 GG, hinreichend und in abgewogener Weise Rechnung.

Im Ergebnis ist die Regelung des Entwurfs der Landesregierung die verfassungsrechtlich tragfähigere Variante: Für die Frage, ob auf einem Privatgrundstück vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch gegen den Willen der/des Eigentümer*in Gebrauch gemacht werden darf, kann es auf die konkreten Eigentumsverhältnisse (die für die Veranstalter*innen und Teilnehmer*innen im Regelfall ohnehin nicht klar ersichtlich sind) nicht ankommen, sondern allein darauf, ob der/die Eigentümer*in das fragliche Areal dem allgemeinen Publikum für den kommunikativen Verkehr geöffnet hat.¹¹ Angesichts der Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit kann deren Ausübung jedenfalls im für die Kommunikation eröffneten Raum nicht von den konkreten Eigentumskonstellationen abhängig sein.

C. Fazit

Der Entwurf der Landesregierung ist gegenüber demjenigen der Fraktion der SPD vorzugswürdig. Die Bestimmungen des Entwurfs der Fraktion der SPD bieten lediglich einen „Mindestregelungsgehalt“ des Versammlungsrechts; der Entwurf versäumt es damit insgesamt, einige der zentralen ungeklärten Fragen des Regelungsfeldes normativ zu klären. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass verschiedene andere Landesgesetze „Modell gestanden“ haben, die sich auf einem älteren Stand befinden. Zudem bleiben die besonderen Aufgabenzuweisungen an die zuständigen Behörden zur „Grundrechtsgewährleistung“ diffus und in ihren Auswirkungen unklar.

¹⁰ BVerfGE 128, 226 (253 f.).

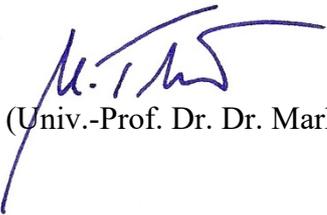
¹¹ Vgl. etwa auch BVerfG, NJW 2015, 2485.

Liberalisierung und Entkriminalisierung sind sicherlich im Detail diskussionswürdige Ansätze, allerdings ist nach Ansicht des Unterzeichners schon der Ausgangspunkt des Entwurfs der SPD-Fraktion, beim Versammlungsrecht handele es sich nicht um Gefahrenabwehrrecht, sondern um „Grundrechtsgewährleistungsrecht“, unzutreffend; damit suggeriert er einen Gegensatz, der nicht besteht, da auch und zumal das Gefahrenabwehrrecht bis ins kleinste Detail von den grundrechtlichen Gewährleistungen gesteuert und beeinflusst ist und umgekehrt auch zum Grundrecht(voraussetzungs)schutz beiträgt. Hier ein „Antipoden“-Verhältnis zu konstruieren, wird auch der Tatsache nicht gerecht, dass die gefahrenabwehrende Tätigkeit der Polizei nicht Selbstzweck staatlicher Behörden und ihrer Amtswalter, sondern zuvörderst dem Rechtsgüter- und damit dem Grundrechtsschutz verpflichtet ist – namentlich im Versammlungsrecht, bei dem die weitaus überwiegende Mehrzahl von Eingriffsmaßnahmen gerade dazu dient, friedlichen Teilnehmer*innen eine gefahrlose und störungsfreie Ausübung ihrer Grundrechte zu ermöglichen.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung greift demgegenüber vielfältige, bislang ungeklärte Probleme des Versammlungsrechts auf und führt sie sachgerechten und überzeugenden Lösungen zu. Dass Versammlungsrecht im Kern Gefahrenabwehrrecht ist und im Übrigen von den weitreichenden Gewährleistungsgehalten des Art. 8 überlagert wird, wurde in den einleitenden Erwägungen sowie vorstehend bereits ausgeführt. Der gefahrenabwehrrechtliche Zugang des Entwurfs der Landesregierung ist gut nachvollziehbar und auch im Detail begründet. Im Vergleich mit dem eher „schmalen“ Regelungsansatz des Entwurfs der SPD-Fraktion ist der Entwurf der Landesregierung „aus einem Guß“ und bietet ein praxisgerechtes versammlungsrechtliches Handlungsinstrumentarium unter Klarstellung einiger wesentlicher Aspekte. Zugleich und vor allem wird aber auch der Entwurf der Landesregierung in seiner Gesamtheit und in seinen Einzelregelungen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit uneingeschränkt gerecht. Im Interesse der Schutzbelange der Teilnehmer*innen und der Friedlichkeit werden unerwünschten Verhaltensweisen (Vermummung, Waffenführung, Militanz etc.) klare und unmissverständliche Absagen erteilt, was die Grundrechtsgewährleistung der übrigen Versammlungsteilnehmer*innen erheblich fördert. Schließlich sind auch die Vorschriften zu den Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ausgewogen und differenziert (im Detail freilich durchaus diskussionswürdig); nur eine entsprechende „Hinterlegung“ versammlungsrechtlicher Handlungsge- und -verbote mit möglichen Sanktionen holt sie aus der Beliebigkeit und hegt die Gefährdungspotenziale eines völlig unregulierten Versammlungsgeschehens (das manche Kritiker stringenter versammlungsrechtlicher Regelungen möglicherweise sogar befürworten) ein. Dass der Entwurf der Landesregierung nach alledem von der Regelungspraxis jüngerer Landesversammlungsgesetze mit (vermeintlich) freiheitlicherer Ausrichtung abweicht, ist ihm nicht vorzuwerfen, wenngleich die Probleme des (an sich aufrechtzuerhaltenden) Sicherheitsföderalismus gerade auch im Versammlungsrecht deutlich zu Tage treten und eine gewisse Harmonisierung ein Desiderat wäre – Sicherheitsgesetzgebung folgt nicht dem „Windhundprinzip“. Den Gesetzentwurf der Landesregierung unzutreffend als Ausdruck einer „*law and order*“-Mentalität zu diskreditieren und den

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD demgegenüber als „Speerspitze“ der Versammlungsfreiheit zu loben, würde beiden Entwürfen schließlich nicht gerecht.

Münster, den 27. April 2021



(Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel)