

Hartmut Brenneisen - Mühlenberg 48 - 24211 Preetz

Herren Vorsitzende  
des Innen-/Rechtsausschusses  
MDL Daniel Sieveke und MDL Dr. Werner Pfeil  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
40002 Düsseldorf

**Verantwortlicher Redakteur**

Hartmut Brenneisen  
Prof./Ltd. Regierungsdirektor a.D.  
0174 9024269  
brenneisen@kriminalpolizei.de

21. April 2021

## **Anhörung des Innen-/Rechtsausschusses am 6. Mai 2021**

Ihr Schreiben vom 26. März 2021

Drs. 17/11673 (Gesetzentwurf der Fraktion der SPD)

Drs. 17/12423 (Gesetzentwurf der Landesregierung)

Sehr geehrter Herr Sieveke, sehr geehrter Herr Dr. Pfeil,  
sehr geehrte Damen und Herren,

ich nehme gern an der öffentlichen Anhörung des Innen-/Rechtsausschusses im Landtag Nordrhein-Westfalen teil und bedanke mich für Ihre Einladung. Wie gewünscht überreiche ich vorab die nachfolgende Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Drs. 17/11673) sowie zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 17/12423).

### **1 Vorbemerkungen**

Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Sie stellt ein Stück demokratischer Offenheit und eine wichtige Ventilfunktion speziell für Unzufriedene dar. Der hoheitliche Umgang mit ihr bedarf eines besonderen Maßes an Sensibilität, da häufig verschiedene Interessen sorgsam austariert werden müssen.<sup>1</sup> Dies ist bereits dem „*Brokdorf-Beschluss*“ des BVerG<sup>2</sup>, der bezeichnet als „*Lehrbuch des Versammlungsrechts*“ und „*Magna Charta der Versammlungsfreiheit*“ bezeichnet wird,<sup>3</sup> zu entnehmen und auch in den vorgenannten Gesetzentwürfen zum Ausdruck gebracht worden. Der verfassungsrechtliche Anspruch aus Art. 8 GG darf nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass sich Gegner des Grundgesetzes auf das Freiheitsrecht berufen

<sup>1</sup> Zur besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit vgl. Höfling, in: Sachs, 2021, Grundgesetz, Kommentar, 9. Auflage, Art. 8, Rn. 8; Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Grundgesetz, Kommentar, Art. 8, Rn. 12; Schneider, in: Epping/Hillgruber, 2020, Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, Art. 8, Rn. 1; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Grundgesetz, Kommentar, 16. Auflage, Art. 8, Rn. 1; Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, Grundgesetz, Kommentar, 7. Auflage, Art. 8, Rn. 11.

<sup>2</sup> BVerfGE 69, 315 („*Brokdorf*“).

<sup>3</sup> Wiefelspütz, DÖV 2001, S. 21; ders., DÖV 2000, S. 281.

könnten. Dieser Aspekt verdeutlicht vielmehr die besondere Weite und Komplexität der verbrieften Grundrechtsposition.<sup>4</sup>

Problematisch ist nach wie vor die fehlende Bestimmtheit des versammlungsrechtlichen Normengefüges. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 („*Föderalismusreform I*“<sup>5</sup>) wurde das Versammlungswesen aus dem Regime der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes entlassen und den Ländern übertragen. Von dieser Neuordnung haben bisher allerdings lediglich die Länder Bayern, Berlin, teilweise Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht – und dies trotz vorliegender Musterschriften<sup>6</sup> in sehr unterschiedlicher Form.<sup>7</sup> Eine wünschenswerte Angleichung ist nicht festzustellen.<sup>8</sup> Daneben gelten gemäß Art. 125a Abs. 1 GG in allen Ländern, in denen die bundesrechtlichen Regelungen nicht ersetzt wurden, diese auf unbestimmte Zeit und mit allen bekannten Mängeln fort, so dass der bestehende Zustand andauern dürfte. Den vorliegenden Koalitionsverträgen ist zu entnehmen, dass neben Nordrhein-Westfalen auch Hessen, Bremen und Sachsen in der jeweils laufenden Legislaturperiode ein Versammlungsgesetz verabschieden<sup>9</sup> bzw. ein vorliegendes Gesetz novellieren<sup>10</sup> wollen, auch wenn der Diskussionsstand noch sehr unterschiedlich ist.<sup>11</sup>

Die Neufassung eines bereichsspezifischen Landesgesetzes hat durchgehend die Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers in den Blick zu nehmen. Zweifelloserweise erforderliche hoheitliche Befugnisse sind stets mit der Zielstellung einer rechtsstaatlich klaren Begrenzung eingriffsintensiver Maßnahmen zu formulieren.<sup>12</sup> Zu den entscheidenden Eckpunkten eines künftigen Landesgesetzes zählen daher insbesondere folgende Aspekte:

- Legaldefinition des Versammlungsbegriffs.
- Festlegung des Anwendungsbereichs der bereichsspezifischen Normen.
- Ausdrückliche Aufnahme der hoheitlichen Schutzaufgabe, differenzierter Kooperationspflichten bzw. -obliegenheiten für Verwaltung, Veranstalter und Leiter sowie der Voraussetzungen und Grenzen für die Anwesenheit von Polizeikräften bei Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen.
- Regelung von Versammlungen auf privatrechtlich betriebenen öffentlichen Verkehrsflächen unter Berücksichtigung der „*Public Forum-Doktrin*“, der Eigentumsrechte, des unmittelbaren Wirkgehalts nach Art. 1 Abs. 3 GG sowie der „*mittelbaren Drittwirkung*“ von Grundrechten.
- Umwidmung der Anmelde- zur Anzeigepflicht und Konkretisierung der damit verbundenen Veranstalter- und Leiterobliegenheiten.

<sup>4</sup> BVerfGE 124, 300.

<sup>5</sup> BGBl. 2006 I, S. 2034.

<sup>6</sup> Zu vorliegenden Musterentwürfen siehe auch Drs. 17/12423, S. 43, 44.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Wapler et al., in: Breitbach/Deiseroth, 2020, Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Auflage, S. 1159 ff.; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, Versammlungsrecht, 5. Auflage, S. 57 ff.; Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, Versammlungsgesetze, 18. Auflage, Teil I, Rn. 8 ff.; Kniesel/Poscher, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Handbuch des Polizeirechts, 6. Auflage, Teil K, Rn. 21 ff.; Hettich, 2018, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Auflage, S. 5; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, Versammlungsrecht, 1. Auflage, Einl., Rn. 8 ff.

<sup>8</sup> Brenneisen, Die Kriminalpolizei 1/2020, S. 28.

<sup>9</sup> Dazu Koalitionsvertrag für Hessen zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen (LP 2019-2024); Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE (LP 2019-2023).

<sup>10</sup> Dazu Koalitionsvertrag für Sachsen zwischen CDU, Bündnis 90/Die Grünen und SPD (LP 2019-2024).

<sup>11</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 593.

<sup>12</sup> Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 1. Auflage, S. 2.

- Berücksichtigung verfassungsrechtlich gebotener Einschreitschwellen bei nichtöffentlichen Versammlungen und bei Versammlungen in geschlossenen Räumen.
- Entkriminalisierung durch die Anpassung bestehender Ahndungsbestimmungen; Umwidmung von Zuwiderhandlungen gegen das Uniformierungs- bzw. Militanz-, Schutzgegenstände- und Vermummungsverbot zur Ordnungswidrigkeit bzw. alternativ Bindung der Verfolgbarkeit der verbotenen Handlungen an eine vorausgehende Verwaltungsmaßnahme („*Verwaltungsakzessorietät*“).
- Abschließende Regelung informationeller Maßnahmen unter Berücksichtigung von Eingriffen ohne Technikeinsatz, Bild- und Tonaufnahmen sowie -aufzeichnungen und von Bildübertragungen nach dem „*Kamera-Monitor-Prinzip*“; klare Differenzierung zwischen offenen, nicht erkennbaren und verdeckten Maßnahmen.
- Aufnahme einer ausdrücklichen Transfer- bzw. Subsidiärklausel; zugleich Festlegung einer Mindesteinschreitschwelle und Begrenzung der Rechtsfolgen.
- Alternativ bzw. ergänzend Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Zitiergebots im allgemeinen Polizeirecht.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion und der Landesregierung enthalten – trotz deutlicher Unterschiede in der Ausformung sowie der grundsätzlichen Zielstellung – gute Ansätze und stellen erkennbare Verbesserungen zum geltenden Rechtszustand dar. Dennoch ist zweifellos noch Luft nach oben vorhanden und die Vorlagen enthalten keinesfalls durchgehend grundrechtsorientierte, praktikable und normenklare Regelungen, so dass die überzeugenden Teile beider Entwürfe zusammengeführt und damit verstärkt werden sollten.

## 2 Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Drs. 17/11673)

In dem Entwurf der SPD-Fraktion zu einem „*Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen*“ (VersFG NRW) wird einleitend auf vier Grundgedanken abgestellt, nämlich die Einstufung als Grundrechtsgewährleistungsrecht, eine weitgehende Rechtsklarheit, einen umfassenden Regelungsanspruch sowie die Berücksichtigung aktueller Entwicklungen. Durch präzise formulierte Eingriffsbefugnisse soll „*Sicherheit gewährleistet, Freiheit geschützt und Versammlungen ein demokratischer Rahmen gegeben werden*“.<sup>13</sup>

### 2.1 Überzeugende Ansätze

In dem Gesetzentwurf sind viele überzeugende Ansätze enthalten, die im Wesentlichen dem vorliegenden Musterentwurf des „*Arbeitskreises Versammlungsrecht*“ (MEVersG<sup>14</sup>) um den emeritierten Universitätsprofessor, Justizsenator und Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D. Hoffmann-Riem, dem eingeführten VersFG SH<sup>15</sup> und zum Teil auch bereits dem VersFG BE<sup>16</sup> entsprechen. Dies gilt für den Titel („*Versammlungsfreiheitsgesetz*“), die Struktur und die Inhalte gleichermaßen. Im Ergebnis handelt es sich um eine sehr liberale Gestaltung der reichsspezifischen Rechtsmaterie, die insbesondere den hohen Rang der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG berücksichtigt, eine umfassende Entkriminalisierung des Versammlungsgeschehens anstrebt und die Grundrechtsträger mit ihren verfassten Rechtspositionen in den Mittelpunkt der Überlegungen stellt.

<sup>13</sup> Drs. 17/11673, S. 2.

<sup>14</sup> Enders et al., 2011, a.a.O., S. 2.

<sup>15</sup> GVOBl. 2015, S. 135; dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH), Kommentar, 1. Auflage, Vorb., Rn. 20 ff.

<sup>16</sup> GVBl. 2021, S. 180.

Der Entwurf enthält in weitgehender Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerfG<sup>17</sup> eine Legaldefinition des Versammlungsbegriffs (§ 2 Abs. 1). Gut und sinnvoll ist zudem die Erläuterung des Begriffs der „*öffentlichen Versammlung*“ (§ 2 Abs. 2) und die grundsätzliche Ausdehnung des Geltungsbereichs auf nichtöffentliche Versammlungen (§ 2 Abs. 3). Damit entfällt die streitige Diskussion über das Regelungssystem bei diesem besonderen Versammlungstypus.<sup>18</sup> Eine Ausnahme liegt nur dann vor, wenn in den jeweiligen Tatbeständen ausdrücklich auf öffentliche Versammlungen abgestellt wird.

Die hoheitliche Schutzaufgabe sowie die Kooperationspflicht (§ 3) sind den Regelungen in § 3 MEVersG, § 3 VersFG SH und §§ 3, 4 VersFG BE nachgebildet und verdeutlichen in angemessenem Umfang die verfassungsrechtlichen Gewährleistungsaufgaben der zuständigen Behörde.<sup>19</sup> § 3 Abs. 1 stellt die grundlegende Schutzaufgabe voran und konkretisiert sie in § 3 Abs. 2 hinsichtlich der wesentlichen Dimensionen sowie in § 3 Abs. 3 und 4 durch die bereits aus dem „*Brokdorf-Beschluss*“ des BVerfG<sup>20</sup> abzuleitende Kooperationspflicht, die mit den Obliegenheiten des Veranstalters und des Leiters korrespondiert.<sup>21</sup>

Die Stellung der Versammlungsleitung als herausgehobenem Selbstverwaltungsorgan<sup>22</sup> ist deutlich gestärkt worden (§§ 5, 6). Sie unterliegt weniger Restriktionen bei der Auswahl der Ordner (§ 6 Abs. 2) und kann Personen im Fall einer erheblichen Ordnungsstörung auch bei Versammlungen unter freiem Himmel ausschließen, und zwar ohne Bindung an hoheitliche Vorgaben (§ 6 Abs. 4). Damit wird der Grundsatz gestärkt, dass jede Versammlung aus sich heraus für ihre Ordnung Sorge trägt und die zuständige Behörde nur subsidiär tätig wird.<sup>23</sup>

Im Entwurf ist eine Transferklausel für den Weg in das Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) geschaffen und damit das „*notorisch problematische Verhältnis*“ zwischen dem speziellen Versammlungs- sowie dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht bei Maßnahmen gegen Einzelpersonen<sup>24</sup> weitgehend aufgelöst worden (§ 9).<sup>25</sup> Die Klausel entspricht dem vorliegenden MEVersG sowie den Regelungen in § 9 VersFG SH und § 10 VersFG BE.<sup>26</sup> Es handelt sich um eine durch den Gesetzgeber festgeschriebene Variante der „*Ergänzungstheorie*“,<sup>27</sup> die die Befugnis begründet, unter Beachtung der festgeschriebenen Voraussetzungen auf die Normen des allgemeinen Polizeirechts zugreifen zu können. Im Sinne des verfassten Zitiergebots aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG wird die Versammlungsfreiheit in diesem Fall durch § 9 eingeschränkt, nicht hingegen durch die ergänzend herangezogenen Bestimmungen des PolG NRW. Damit erübrigt sich grundsätzlich eine Berücksichtigung des Zitiergebots im lückenfüllenden Recht. Dennoch ist die bestehende Ausweisung der Versammlungsfreiheit in

<sup>17</sup> Vgl. hier insbesondere BVerfG v. 24.10.2001, Az. 1 BvR 1190/90-juris (= BVerfGE 104, 92); v. 12.7.2001, Az. 1 BvQ 28/01-juris.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Ewering/Kohlmeier, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1562; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 474.

<sup>19</sup> Siehe dazu Ewering/Kohlmeier, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1564; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 299 ff.; dies., 2016, a.a.O., § 3, Rn. 1 ff.; Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil II, § 14, Rn. 90.

<sup>20</sup> BVerfGE 69, 315.

<sup>21</sup> Zu den Obliegenheiten des Veranstalters und des Leiters als „*Pflichten minderen Grades*“ vgl. Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil II, § 14, Rn. 113.

<sup>22</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 86; Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil I, Rn. 435.

<sup>23</sup> Breitbach/Rothfuß, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1573.

<sup>24</sup> Zur Abgrenzung von „*Einzelpersonen*“ zu einer „*Menschenmenge*“ vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 9, Rn. 16.

<sup>25</sup> Eickenjäger, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1578; Enders et al., 2011, a.a.O., S. 30.

<sup>26</sup> Eickenjäger, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1578; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 9, Rn. 6.

<sup>27</sup> BVerfGE 64, 55 („*Mörderbande*“).

§ 7 PolG NRW zielführend, da die Transfer- bzw. Subsidiärklausel nur gegenüber einzelnen Teilnehmern Anwendung finden kann, so dass für eine unmittelbare Anwendung des PolG NRW durchaus Raum bleibt.<sup>28</sup>

Überzeugend ist die Festlegung differenzierter Anforderungen an die Anwesenheit der Polizei sowie der damit verbundenen Legitimationspflicht (§ 10). Damit ist zugleich eine eindeutige Erkennbarkeit zu gewährleisten, so dass der nicht erkennbare oder verdeckte Einsatz von Polizeikräften zumindest in der Hauptphase einer Versammlung ausscheidet.<sup>29</sup> Die Legitimationspflicht ist Ausdruck des versammlungsrechtlichen Kooperationsgebotes und dient vorrangig dem Schutz der Versammlung.<sup>30</sup> Eine Missachtung stellt keinen bloßen Ordnungsverstoß dar, sondern führt zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme.<sup>31</sup>

In der Vorlage der SPD-Fraktion ist die Anzeigepflicht in enger Anlehnung an § 10 MEVersG und § 11 VersFG SH praxisnah geregelt (§ 11). Dies gilt für die Änderung des herkömmlichen Begriffs der „Anmeldung“ in „Anzeige“, die Vorgabe einer angemessenen Frist und der erforderlichen Inhalte sowie die verfassungsgerechte Aufnahme von Eil- und Spontanversammlungen.<sup>32</sup> Überzeugend ist zudem, dass die zuständige Behörde nicht verpflichtet werden soll, Ort, Zeit, Thema und ggf. die Aufzugsstrecke der angezeigten Versammlung zu veröffentlichen.<sup>33</sup> Eine verpflichtende Festschreibung wäre auch verfassungsrechtlich bedenklich, da in die autonome Gestaltung des Veranstalters<sup>34</sup> eingegriffen wird. In einer verfassungsrechtlich geschützten Versammlung geht es zwar überwiegend um die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung, die Information der Öffentlichkeit über das Vorhaben und die Form der Einladung sind jedoch allein Sache des Veranstalters, so dass sich der Staat mit seinen Exekutivorganen hier zurückzuhalten hat.

Zu begrüßen ist die der „Konzentrationsmaxime“<sup>35</sup> geschuldete Erlaubnisfreiheit (§ 12), die mit einer grundsätzlichen Kostenfreiheit (§ 26) korrespondiert.

Die zentrale Befugnis für Beschränkungen, Verbote und Auflösungen bei Versammlungen unter freiem Himmel (§ 13) ist weitgehend von § 13 VersFG SH<sup>36</sup> übernommen worden. Damit verbunden ist eine überzeugende Orientierung an dem eingeführten Begriff der „unmittelbaren Gefahr“<sup>37</sup> sowie eine klare Differenzierung zwischen den einzelnen Rechtsfiguren und dem damit einhergehenden Subsidiaritätsgedanken. Beifall verdient die der Klarheit dienende Suspendierung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung,<sup>38</sup> die Ausweisung einer ausdrücklichen Notstandsklausel in § 13 Abs. 3 und die überzeugende Regelung des § 13 Abs. 4, wobei unter Umständen ergänzend symbolträchtige Orte berücksichtigt werden sollten.

<sup>28</sup> Vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 173.

<sup>29</sup> Lemke, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1584; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 438 (unter Hinweis auf VG Göttingen v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12-juris).

<sup>30</sup> Lemke, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1584; so auch Drs. 17/11673, S. 27.

<sup>31</sup> VG Göttingen v. 6.11.2013, Az. 1 A 098/12-juris; dagegen: Enders, in: Dürig-Friedl/Enders., 2016, a.a.O., § 12. Rn. 10.

<sup>32</sup> Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Rechtsfiguren vgl. Höfling, in: Sachs, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 64; Schneider, in: Epping/Hillgruber, 2020, a.a.O., Art. 8, Rn. 44; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, a.a.O., Art. 8, Rn. 25; Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, a.a.O., Art. 8, Rn. 67.

<sup>33</sup> So aber § 12 Abs. 8 VersFG BE, siehe dazu Drs. BE 18/2764, S. 38.

<sup>34</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 85; Kniessel, in: Kniessel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil I, Rn. 434.

<sup>35</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 179.

<sup>36</sup> Vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 13, Rn. 3 ff.; siehe auch Barczak, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1598.

<sup>37</sup> Kniessel, in: Kniessel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil II, § 15, Rn. 27; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, a.a.O., § 15, Rn. 53.

<sup>38</sup> Zum Begriff der „öffentlichen Ordnung“ im Versammlungsgeschehen vgl. Höfling, in: Sachs, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 67; Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 132.

Als besonders positiv ist schließlich der in der Entwurfsbegründung ausdrücklich herausgestellte Entkriminalisierungsansatz durch die Umwidmung von Straftaten zu Ordnungswidrigkeiten sowie die zusätzliche Verknüpfung von ahndungsfähigen Normverletzungen mit vorausgehenden klarstellenden Verfügungen herauszuheben. Strafsanktionen sind in überzeugender Weise nur noch für besonders gefährliche und dem Friedlichkeitsverbot zuwiderlaufende Verhaltensweisen vorgesehen (§ 23).<sup>39</sup> Das BVerfG hatte bereits 2009 im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gegen die erste Fassung<sup>40</sup> des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) die „rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsakts“ besonders betont.<sup>41</sup> Nunmehr stellt beispielsweise die Missachtung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17) lediglich Verwaltungsunrecht dar, und dies auch nur dann, wenn zuvor eine bestimmte Person oder Personengruppe erfolglos zum Ablegen näher bezeichneter Vermummungs- oder Schutzausrüstungsgegenstände aufgefordert wurde (§§ 17 Abs. 2, 24 Abs. 1 Nr. 7). Es gilt der Grundsatz der „Verwaltungsakzessorietät“.<sup>42</sup> Diese deutliche Liberalisierung des Versammlungsgeschehens wird auch nicht durch eine neue „Subsidiaritätsklausel“ (§ 23 Abs. 2) konterkariert, die bei einem Verstoß gegen das Waffenverbot (§ 8 Abs. 1) der Ahndung nach waffengesetzlichen Bestimmungen (§ 52 Abs. 3 Nr. 9 WaffG) Vorrang einräumt. Grund dafür sind vielmehr die einschränkenden Regelungen im Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) über zulässige Rechtsfolgen bei Straftaten nach Landesrecht.<sup>43</sup>

## 2.2 Inhaltliche Schwächen und redaktionelle Unschärfen

Gleichwohl enthält der Entwurf der SPD-Fraktion auch Schwächen und redaktionelle Unschärfen, die in der praktischen Umsetzung Probleme bereiten können. Davon wären dann Veranstalter, Leiter und Teilnehmer von Versammlungen ebenso betroffen wie die zuständigen Behörden.

So soll die Anwendung des Gesetzes eine Mindestteilnehmerzahl von drei Personen erfordern (§ 2). Damit weicht die Norm ohne Grund von den Regelungen in § 2 Abs. 1 MEVersG, Art. 2 Abs. 1 BayVersG, § 2 Abs. 1 VersFG BE und § 2 Abs. 1 NVersG ab. Dies ist wenig überzeugend, zumal dieser Frage in der Verwaltungspraxis durchaus eine praktische Relevanz zukommen kann. Der Entwurf orientiert sich erkennbar an § 2 Abs. 1 VersFG SH, lässt jedoch die Frage unbeantwortet, welche Rechtsnormen für Kleinstversammlungen mit zwei Personen zur Anwendung kommen sollen.<sup>44</sup> Trotz einer Berücksichtigung des Zitiergebots in § 7 PolG NRW dürfte eine durchgehende Lösung über das allgemeine Gefahrenabwehrrecht zumindest ebenso ausscheiden wie aufgrund der fehlenden „planwidrigen Regelungslücke“ die Heranziehung der Rechtsfigur der Analogie.<sup>45</sup> Im Lichte des besonders betonten Grundrechtsgewährleistungsgedankens greift auch der Hinweis auf den „repressiven Teil des Gesetzes“ in der Begründung zu kurz.<sup>46</sup>

Grundsätzlich überfällig ist die Schaffung einer Befugnisnorm für die hoheitliche Teilnahmeuntersagung im Vorfeld einer Versammlung (§ 14 Abs. 1).<sup>47</sup> Allerdings orientiert sich der Entwurf

<sup>39</sup> Drs. 17/11673, S. 42.

<sup>40</sup> GVBl. 2008, S. 421.

<sup>41</sup> BVerfG v. 17.2.2009, Az. 1 BvR 2492/08-juris (= BVerfGE 122, 342).

<sup>42</sup> Brenneisen/Wilksen, Die Kriminalpolizei 4/2018, S. 20; Brenneisen/Martins, Die Polizei 2016, S. 258; dies., Kriminalistik 2015, S. 318; Enders et al., 2011, a.a.O., S. 80.

<sup>43</sup> Brinsa, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1638; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 233; dies., 2016, a.a.O., § 8, Rn. 24.

<sup>44</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 73; dies., 2016, a.a.O., § 2, Rn. 21.

<sup>45</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 2, Rn. 21.

<sup>46</sup> Drs. 17/11673, S. 20.

<sup>47</sup> Merk/Brenneisen, Die Polizei 2015, S. 16.

auch hier zu sehr an § 14 Abs. 1 VersFG SH und übernimmt die erkannten Schwächen der Bestimmung. Problematisch ist die zeitliche Einschränkung („*unmittelbar vor deren Beginn*“) der Rechtsfolge. Zwar birgt eine frühzeitige Entscheidung der Verwaltung tatsächlich ein höheres Prognoserisiko in sich,<sup>48</sup> jedoch wird sie in der Verwaltungspraxis oft die einzige Möglichkeit darstellen, sicher auf erkannte Störer einzuwirken.<sup>49</sup> Zudem sollte, in Anlehnung an § 16 Abs. 1 VersFG BE, eine Beschränkung als minderschwere Maßnahme zur vollständigen Untersagung vorgesehen werden.<sup>50</sup> Gleiches gilt auch im Kontext mit dem hoheitlichen Ausschluss (§ 14 Abs. 2).<sup>51</sup>

Verunglückt ist die Normierung von Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen (§ 15). Dabei soll es sich wohl gerade nicht um eine Rechtsgrundlage für klassische Vorfeldkontrollen handeln, da eine Anhalte- und Kontrollbefugnis im Gegensatz zu § 15 MEVersG<sup>52</sup> nicht ausgewiesen wird und in der Entwurfsbegründung wenig überzeugend der Hinweis auf „*Minusmaßnahmen zum Verbot oder zur Auflösung einer Versammlung*“ erfolgt.<sup>53</sup> Da in § 7 PolG NRW indes Art. 8 GG zitiert wird,<sup>54</sup> ist der „*Erst-Recht-Schluss a maiore ad minus*“ in Verbindung mit der „*Ergänzungstheorie*“ des BVerwG<sup>55</sup> gerade nicht geboten und ein sofortiger Rückgriff auf § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG NRW möglich,<sup>56</sup> zumindest soweit die Norm an das neugestaltete bereichsspezifische Recht angepasst wird. Unnötige Abgrenzungsprobleme und eine unklare Rechtslage wären jedoch die Folge.

Lücken bestehen auch bei der Datenerhebung, die ausschließlich für technische Maßnahmen normiert worden ist (§§ 16, 22). Eine dem Bestimmtheitsgebot vollumfänglich entsprechende Regelung müsste jedoch auch Datenerhebungsmaßnahmen ohne technische Mittel enthalten. Zudem sind klare Aussagen dazu erforderlich, ob in diesem Fall die Informationserhebung ebenfalls nur offen, oder auch in nicht erkennbarer oder verdeckter Form erfolgen darf.<sup>57</sup> Nach vorliegendem Entwurf kommen Maßnahmen ohne Technikeinsatz nur über die Transferklausel (§ 9) und auch nur dann in Betracht, soweit sie gegen Einzelpersonen gerichtet sind. In allen anderen Fällen ist, da dem Zitiergebot in § 7 PolG NRW entsprochen worden ist, der Rückgriff auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit erforderlich.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot nicht mehr für „*sonstige öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel*“ wie Fußballspiele, Fanmärsche, Konzerte und Volksfeste gilt (§ 17). Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da die versammlungsgesetzliche Lösung bereits in der Vergangenheit berechtigt als „*systemwidrig*“ abgelehnt worden ist.<sup>58</sup> Verfassungsrechtlich besonders geschützte Versammlungen sind trennscharf von öffentlichen Veranstaltungen zu unterscheiden. Da ein lückenfüllender Rückgriff auf das überkommene Bundesrecht jedoch ausscheidet,<sup>59</sup> ist eine alternative Regelung angezeigt.

<sup>48</sup> So berechtigt Drs. 17/11673, S. 33.

<sup>49</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 14, Rn. 17.

<sup>50</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 347.

<sup>51</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 430.

<sup>52</sup> Enders et al., 2011, a.a.O., S. 45.

<sup>53</sup> Drs. 17/11673, S. 33.

<sup>54</sup> Zur Umsetzung in den übrigen Ländern vgl. Brenneisen, Die Kriminalpolizei 1/2020, S. 28.

<sup>55</sup> BVerwGE 64, 55 („*Mörderbande*“).

<sup>56</sup> Einschließlich ergänzender Folgemaßnahmen wie der Durchsuchung von Sachen gem. § 40 Abs. 1 Nr. 6 PolG NRW.

<sup>57</sup> Dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 316 (m.w.N.).

<sup>58</sup> Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil II, § 17a, Rn. 4; vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 250; dies., 2016, a.a.O., § 17, Rn. 29.

<sup>59</sup> LG Stendal v. 4.4.2014, Az. 503 Qs 1/14-juris; dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 17, Rn. 29.

Schließlich entspricht die Regelung über Versammlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen im Privateigentum nicht der inzwischen durch das BVerfG bestätigten Rechtslage (§ 18).<sup>60</sup> Der Entwurf ist unmittelbar § 18 VersFG SH nachgezeichnet und übersieht die Bedeutung von Verkehrsflächen, die der Allgemeinheit im Sinne der „*Public Forum-Doktrin*“<sup>61</sup> geöffnet sind und von Unternehmen betrieben werden, die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden bzw. überwiegend oder ausschließlich im Eigentum von Privaten stehen. Dabei versteht es sich von selbst, dass durchgehend die Rechtsfigur der praktischen Konkordanz und damit ein schonender Ausgleich widerstreitender Interessen und Rechtsgüter zu berücksichtigen ist.<sup>62</sup> Eine nahezu mustergültige Lösung für diese Problemstellung liegt inzwischen mit § 20 VersFG BE vor und sollte in vergleichbarer Form übernommen werden.

### 3 Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 17/12423)

Der Entwurf der Landesregierung zu einem „*Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen*“ (VersG NRW) stellt die Sanktionierung von Rechtsverstößen als bedeutsames Instrument im Versammlungsgeschehen besonders heraus<sup>63</sup> und ist auch darüber hinaus deutlich restriktiver gefasst als die Vorlage der SPD-Fraktion. Er will bestehende Gestaltungsspielräume für einen Ausgleich der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG mit den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit sowie der öffentlichen Ordnung nutzen, eigene Akzente setzen und dabei auch die gesellschaftlichen und technischen Fortentwicklungen der zurückliegenden Jahre berücksichtigen.<sup>64</sup> Inhaltlich weicht der Entwurf erkennbar von den zuletzt verabschiedeten freiheitsbetonenden Landesgesetzen in Niedersachsen (NVersG<sup>65</sup>), Schleswig-Holstein (VersFG SH<sup>66</sup>) und Berlin (VersFG BE<sup>67</sup>) ab und steht damit einer wünschenswerten Harmonisierung des bereichsspezifischen Rechts entgegen.<sup>68</sup>

#### 3.1 Überzeugende Ansätze

Dennoch sind in dem vorliegenden Gesetzentwurf überzeugende Ansätze festzustellen.

So enthält er in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerfG<sup>69</sup> eine Legaldefinition des Versammlungsbegriffs (§ 2 Abs. 3) und berücksichtigt in diesem Rahmen auch Kleinstversammlungen mit einer Teilnehmerzahl von zwei Personen. Damit orientiert sich die Regelung an § 2 Abs. 1 MEVersG, Art. 2 Abs. 1 BayVersG, § 2 Abs. 1 VersFG BE und § 2 Abs. 1 NVersG und ist an dieser Stelle überzeugender als die Regelung im Entwurf der SPD-Fraktion.<sup>70</sup> Gut und sinnvoll ist zudem die Erläuterung des Begriffs der „*öffentlichen Versammlung*“ (§ 2 Abs.

<sup>60</sup> BVerfG v. 22.2.2011, Az. 1 BvR 699/06-juris (= BVerfGE 128, 226 – „*Fraport*“); BVerfG v. 18.7.2015, Az. 1 BvQ 25/15-juris („*Bierdosen-Flashmob*“); zu den „*ortsbezogenen Modalitäten*“ der Versammlungsfreiheit vgl. auch Höfling, in: Sachs, 2021, a.a.O. Art. 8, Rn. 42; Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 71; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, a.a.O., Art. 8, Rn. 14; Schneider, in: Epping/Hillgruber, 2020, a.a.O., Art. 8, Rn. 17.

<sup>61</sup> Fischer-Lescano, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1625.

<sup>62</sup> Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 78.

<sup>63</sup> Drs. 17/12423, S. 86, 87.

<sup>64</sup> Drs. 17/12423, S. 1, 41, 65, 66.

<sup>65</sup> GVOBl. 2010, S. 532.

<sup>66</sup> GVOBl. 2015, S. 135.

<sup>67</sup> GVBl. 2021, S. 180.

<sup>68</sup> Zur „*fehlenden Harmonisierung der Eingriffsbefugnisse als föderale Herausforderung*“ vgl. umfassend Brenneisen, Die Kriminalpolizei 1/2020, S. 28; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 593.

<sup>69</sup> Vgl. hier insbesondere BVerfG v. 24.10.2001, Az. 1 BvR 1190/90-juris (= BVerfGE 104, 92); v. 12.7.2001, Az. 1 BvQ 28/01-juris.

<sup>70</sup> Drs. 17/11673; nachbesserungsbedürftig ist auch die Lösung des § 2 Abs. 1 VersFG SH.



4) und die grundsätzliche Ausdehnung des Geltungsbereichs auf nichtöffentliche Versammlungen (§ 2 Abs. 2). Damit entfällt die streitige Diskussion über das Regelungssystem bei diesem besonderen Versammlungstypus.<sup>71</sup>

Die hoheitliche Schutzaufgabe sowie eine ausdrückliche Verpflichtung zur kooperativen Zusammenarbeit werden herausgestellt (§ 3); sie korrespondieren insofern mit den aus dem „*Brokdorf-Beschluss*“ des BVerfG<sup>72</sup> abzuleitenden Strategieansätzen.<sup>73</sup> Auch der Veranstalter wird zur Zusammenarbeit aufgerufen, ohne dass daraus eine rechtliche Verpflichtung erwächst (§ 3 Abs. 3).<sup>74</sup> Durchaus nachvollziehbar wird in diesem Zusammenhang gegen eine kontraproduktive Überregulierung plädiert.<sup>75</sup>

Die Stellung der Versammlungsleitung als herausgehobenem Selbstverwaltungsorgan<sup>76</sup> ist gestärkt worden (§§ 5, 6), wenngleich in der Praxis entgegen des § 5 Abs. 3 Satz 2 auch leiterlose Versammlungen möglich sein müssen<sup>77</sup> und das behördliche Zustimmungserfordernis für eine Ausschließung bei Versammlungen unter freiem Himmel aus § 6 Abs. 4 Satz 2 entbehrlich ist. Die Entwurfsbegründung,<sup>78</sup> nach der eine sachgerechte Gefahrenanalyse allein der Polizei zugetraut wird, überzeugt insofern nur eingeschränkt.

Es ist eine Transferklausel geschaffen und damit das „*notorisch problematische Verhältnis*“ zwischen dem speziellen Versammlungs- sowie dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht bei Maßnahmen gegen Einzelpersonen grundsätzlich aufgelöst worden (§ 9).<sup>79</sup> Die Klausel entspricht zumindest in Ansätzen dem vorliegenden MEVersG sowie den Regelungen in § 9 VersFG SH und § 10 VersFG BE.<sup>80</sup> Es handelt sich um eine durch den Gesetzgeber festgeschriebene Variante der „*Ergänzungstheorie*“,<sup>81</sup> die die Befugnis begründet, unter Beachtung der festgeschriebenen Voraussetzungen auf die Normen des allgemeinen Polizeirechts zugreifen zu können. Im Sinne des verfassten Zitiergebots aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG wird die Versammlungsfreiheit in diesem Fall durch § 9 eingeschränkt, nicht hingegen durch die ergänzend herangezogenen Bestimmungen des PolG NRW. Damit erübrigt sich grundsätzlich eine Berücksichtigung des Zitiergebots im lückenfüllenden Recht. Dennoch ist die bestehende Ausweisung der Versammlungsfreiheit in § 7 PolG NRW zielführend, da die Transfer- bzw. Subsidiärklausel nur gegenüber einzelnen Teilnehmern Anwendung finden kann, so dass für eine

<sup>71</sup> Vgl. dazu Ewering/Kohlmeier, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1562; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 474.

<sup>72</sup> BVerfGE 69, 315 („*Brokdorf*“).

<sup>73</sup> Siehe dazu Ewering/Kohlmeier, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1564; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 299 ff.; dies., 2016, a.a.O., § 3, Rn. 1 ff.; Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil II, § 14, Rn. 90.

<sup>74</sup> Drs. 17/12423, S. 48.

<sup>75</sup> Drs. 17/12423, S. 48 (unter Hinweis auf das inzwischen verabschiedete VersFG BE und die Drs. BE 18/2764, S. 3).

<sup>76</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 86; Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil I, Rn. 435.

<sup>77</sup> Zumal es sich ohnehin um eine „*unvollkommene Rechtspflicht*“ handelt; siehe dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 86; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, a.a.O., § 7, Rn. 6; zur Rechtsfigur des „*faktischen Leiters*“ vgl. BVerfG v. 9.7.2019, Az. 1 BvR 1257/19-juris, vorgehend OLG Stuttgart v. 21.3.2019, Az. 2 Rv 26 Ss 36/19-juris und AG Heilbronn v. 24.8.2018, Az. 23 Cs 19 Js 14841/17 (2)-juris.

<sup>78</sup> Drs. 17/12423, S. 57.

<sup>79</sup> Siehe dazu Eickenjäger, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1578; Enders et al., 2011, a.a.O., S. 30; vgl. auch Knappe/Schönrock, Die Polizei 2012, S. 297.

<sup>80</sup> Eickenjäger, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1578; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 9, Rn. 6.

<sup>81</sup> BVerwGE 64, 55 („*Mörderbande*“).

unmittelbare Anwendung des PolG NRW durchaus Raum bleibt.<sup>82</sup> Auf den rechtlich nicht haltbaren § 9 Abs. 4 wird unter Abschnitt 3.2 eingegangen.

In der Vorlage ist die Anzeigepflicht in Anlehnung an § 10 MEVersG, Art. 13 Abs. 1 BayVersG und § 5 Abs. 1 NVersG praxisnah geregelt (§ 10). Dies gilt für die Änderung des herkömmlichen Begriffs der „Anmeldung“ in „Anzeige“,<sup>83</sup> die Vorgabe einer angemessenen Frist<sup>84</sup> und der erforderlichen Inhalte sowie die verfassungsgerechte und inhaltlich vertretbare Aufnahme von Eil- und Spontanversammlungen.<sup>85</sup>

Zu begrüßen ist die der „Konzentrationsmaxime“<sup>86</sup> geschuldete Erlaubnisfreiheit (§ 11), die mit einer grundsätzlichen Kostenfreiheit (§ 30) korrespondiert.

Klarer als im BVersG ist auch die zentrale Befugnis für Beschränkungen, Verbote und Auflösungen bei Versammlungen unter freiem Himmel gestaltet worden (§ 13). Damit verbunden ist eine überzeugende Orientierung an dem eingeführten Begriff der „unmittelbaren Gefahr“<sup>87</sup> sowie eine angemessene Differenzierung zwischen den einzelnen Rechtsfiguren und dem damit einhergehenden Subsidiaritätsgedanken. Schlüssig ist die Ausweisung einer ausdrücklichen Notstandsklausel (§ 13 Abs. 3), da so kein Rückgriff mehr auf § 6 PolG NRW erforderlich ist. Die Berücksichtigung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung<sup>88</sup> für Beschränkungen (§ 13 Abs. 1) ist – auch wenn der Wert sehr umstritten ist – vertretbar und folgt damit § 8 Abs. 2 NVersG.<sup>89</sup>

Der Regierungsentwurf regelt begrifflich ein Schutzausrüstungsverbot (§ 17 Abs. 1 Nr. 2) und verzichtet in Übereinstimmung mit § 17 MEVersG, § 9 NVersG, § 17 VersFG SH und § 19 VersFG BE ausdrücklich auf den umstrittenen Terminus der „Schutzwaffen“.<sup>90</sup> Damit ist neben der objektiven Eignung nunmehr stets ein erkennbarer Wille erforderlich, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren. Dieser Ansatz ist sinnvoll, wird dem Stellenwert des Art. 8 GG sowie der damit verbundenen Gestaltungsfreiheit gerecht und führt zu einem höheren Maß an Klarheit für Grundrechtsträger und Verwaltung.<sup>91</sup>

Grundsätzlich der durch das BVerfG bestätigten Rechtslage entspricht schließlich die Regelung über Versammlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen im Privateigentum (§ 21).<sup>92</sup> Der Entwurf nimmt die Bedeutung dieser der Allgemeinheit im Sinne der „Public Forum-Doktrin“<sup>93</sup> geöffneten Flächen für das Versammlungsgeschehen auf und sieht vor, dass ein Ausgleich

<sup>82</sup> Vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 173.

<sup>83</sup> Im Einzelfall wird in Entwurf und Begründung allerdings noch der Begriff der „Anmeldung“ verwendet (vgl. z.B. § 27 Abs. 2 und Seite 84 der Begründung), wobei es sich allerdings wohl um ein Redaktionsversehen handeln dürfte.

<sup>84</sup> Zur Wirkung von Samstagen, Sonn- und Feiertagen vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 79.

<sup>85</sup> Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Rechtsfiguren vgl. Höfling, in: Sachs, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 64; Schneider, in: Epping/Hillgruber, 2020, a.a.O., Art. 8, Rn. 44; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, a.a.O., Art. 8, Rn. 25.

<sup>86</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 179.

<sup>87</sup> Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil II, § 15, Rn. 27; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, a.a.O., § 15, Rn. 53.

<sup>88</sup> Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 132; zur Bewertung der „öffentlichen Ordnung“ als erforderliche „Eingriffsreserve“ vgl. Baudewin, 2020, Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 3. Auflage, S. 329.

<sup>89</sup> Ullrich, 2018, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2. Auflage, § 8, Rn. 14; Wefelmeier, in: Wefelmeier/Miller, 2012, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 1. Auflage, § 8, Rn. 20.

<sup>90</sup> Anders noch Art. 16 BayVersG, § 17 SächsVersG und § 15 VersammlG LSA.

<sup>91</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 257.

<sup>92</sup> BVerfG v. 22.2.2011, Az. 1 BvR 699/06-juris (= BVerfGE 128, 226 – „Fraport“); BVerfG v. 18.7.2015, Az. 1 BvQ 25/15-juris („Bierdosen-Flashmob“).

<sup>93</sup> Fischer-Lescano, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1625.

widerstreitender Interessen und Rechtsgüter zu berücksichtigen ist.<sup>94</sup> Wünschenswert wäre allerdings noch eine Abstufung zwischen Verkehrsflächen von Unternehmen, die im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden und Flächen, die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden bzw. überwiegend oder ausschließlich im Eigentum von Privaten stehen, denn damit geht die Frage einer „*unmittelbaren Grundrechtswirkung*“ nach Art. 1 Abs. 3 GG<sup>95</sup> oder einer „*mittelbaren Drittwirkung*“<sup>96</sup> von Grundrechten einher. Diese Differenzierung ist insbesondere für eine Bewertung der „*konfligierenden Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der Eigentumsfreiheit [...] im Wege der praktischen Konkordanz*“ wichtig und wurde in der Entwurfsbegründung auch in dieser Form besonders herausgestellt.<sup>97</sup> Eine nahezu mustergültige Lösung liegt inzwischen mit § 20 VersFG BE vor und sollte in vergleichbarer Form übernommen werden.

### 3.2 Inhaltliche Schwächen und redaktionelle Unschärfen

Der Gesetzentwurf der Landesregierung leidet – neben anzuerkennenden positiven Ansätzen – aber auch an erkennbaren Schwächen und redaktionellen Ungenauigkeiten. Zudem weicht er in Teilen deutlich vom MEVersG ab, ist insbesondere mit den vorliegenden moderneren Gesetzen in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Berlin, aber auch mit den bereichsspezifischen Normen in Bayern nicht immer kompatibel und enthält zudem einige gesetzestechnische Mängel.

So ist der festgelegte zeitliche Rahmen des bereichsspezifischen VersG NRW (§ 9 Abs. 4) in dieser Form verfassungsrechtlich nicht haltbar, da er die durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Nachphase einer Versammlung nicht ausreichend berücksichtigt.<sup>98</sup> Zudem widerspricht er dem einfachgesetzlichen Regelungsgefüge, denn bereits § 9 Abs. 1, aber auch beispielsweise die §§ 16 Abs. 1, 17 Abs. 1, 26 Abs. 1, 27 Abs. 5 nehmen mit unterschiedlichen Termini auf die Nachphase Bezug und es kommt gerade nicht zu der angestrebten „*Rechtssicherheit in der Verwaltungspraxis*“.<sup>99</sup>

Kritisch anzumerken ist, dass eine Regelung über die grundrechtsrelevante Anwesenheit sowie die damit verbundene Legitimationspflicht von Polizeikräften bei Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen fehlt, so dass auf das dafür nicht ausgelegte allgemeine Polizeirecht zurückgegriffen werden muss. Hier empfiehlt sich eine Orientierung an § 11 NVersG, § 10 VersFG SH bzw. § 11 VersFG BE und damit die Schaffung einer Ermächtigung mit klar definierten Grenzen.<sup>100</sup>

Grundsätzlich überfällig ist eine Befugnisnorm für die hoheitliche Untersagung der Teilnahme an bzw. Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen (§§ 14 Abs. 2, 24 Abs. 1).<sup>101</sup> Dabei überzeugt die differenzierte und am verfassungsrecht-

<sup>94</sup> Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 78.

<sup>95</sup> Höfling, in: Sachs, 2021, a.a.O., Art. 1, Rn. 85; Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, a.a.O., Art. 1, Rn. 71; Hillgruber, in: Epping/Hillgruber, 2020, a.a.O., Art. 1, Rn. 63; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, a.a.O., Art. 1, Rn. 31.

<sup>96</sup> Höfling, in: Sachs, 2021, a.a.O., Art. 1, Rn. 116; Hillgruber, in: Epping/Hillgruber, 2020, a.a.O., Art. 1, Rn. 73.1; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, a.a.O., Art. 1, Rn. 48.

<sup>97</sup> Drs. 17/12423, S. 80.

<sup>98</sup> Höfling, in: Sachs, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 26; Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, a.a.O., Art. 8, Rn. 70; Schneider, in: Epping/Hillgruber, 2020, a.a.O., Art. 8, Rn. 22; vgl. dazu auch Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 457.

<sup>99</sup> Vgl. zur Zielstellung der Norm Drs. 17/12423, S. 62.

<sup>100</sup> Vgl. dazu grundlegend Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 433 ff., 510 ff.

<sup>101</sup> Merk/Brenneisen, Die Polizei 2015, S. 16.

lichen Rahmen vorgenommene Ausgestaltung der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen. Allerdings sollte, in Anlehnung an § 16 Abs. 1 VersFG BE, auch eine Beschränkung als minder schwere Maßnahme zur vollständigen Teilnahmeuntersagung vorgesehen werden.<sup>102</sup> Gleiches gilt für den hoheitlichen Ausschluss in der Hauptphase (§ 14 Abs. 3).<sup>103</sup> Die Aufnahme der „Gefährderansprache“<sup>104</sup> (§ 14 Abs. 1), die zudem nur für Versammlungen unter freiem Himmel vorgesehen ist, stellt dafür keinen gleichwertigen Ersatz dar und ist zudem an andere Voraussetzungen gebunden. Eine Standardermächtigung für diese Rechtsfigur, die auch außerhalb des Versammlungsgeschehens bedeutsam ist, sollte besser in das PolG NRW eingefügt werden. Da die Versammlungsfreiheit in § 7 PolG NRW zitiert wird,<sup>105</sup> kommt auch unter den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG eine lückenfüllende Anwendung in Betracht. Deplatziert ist zudem die Aufnahme einer Meldeauflage als Sicherungsmaßnahme<sup>106</sup> im bereichsspezifischen Recht (§ 14 Abs. 2 Satz 2). Auch sie kann durchaus einen überzeugenden Beitrag zur effektiven Gefahrenabwehr leisten,<sup>107</sup> gehört aber ebenfalls in das allgemeine Polizeirecht. Mit der vorliegenden Systematik kommt es zu einer nur schwer überschaubaren Gemengelage und die gebotene Normenklarheit wird nicht erreicht.<sup>108</sup>

Unterstützenswert aber ebenfalls nachbesserungsbedürftig ist die vorgenommene Normierung von Kontrollstellen bei Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen (§§ 15, 25), die in unmittelbarer Verbindung mit einer Anpassung des § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG NRW steht. Kontrollen gehören zu den anerkannten taktischen Instrumenten im Versammlungsgeschehen.<sup>109</sup> Sie sind nicht nur in der Vorphase denkbar, sondern naturgemäß ebenso in der Haupt- und Nachphase und gehören nach Auffassung des BVerfG zu den „bewährten Erfahrungen aus friedlich verlaufenen Großdemonstrationen“, hinter denen aus Gründen der verfahrensrechtlichen Effektivierung der hochrangigen Versammlungsfreiheit nicht ohne zureichenden Grund zurückgeblieben werden darf.<sup>110</sup> Obwohl es sich häufig um sehr personalintensive Maßnahmen handelt, haben langjährige Erfahrungen gezeigt, dass der Einsatz des taktischen Instruments in den verschiedenen Ausformungen durchaus sinnvoll sein und zu einer Reduzierung des prognostizierten Gewaltpotenzials führen kann.<sup>111</sup> Insofern ist die Aufnahme des Instruments im bereichsspezifischen Recht grundsätzlich zu begrüßen.<sup>112</sup> Allerdings sind die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen nachzuschärfen und an vorliegende „Tatsachen“, mindestens jedoch an „tatsächliche Anhaltspunkte“ als Grundlage für die genannte Verhütung von Straftaten zu knüpfen.<sup>113</sup> Allein der Hinweis auf die Zielstellung der vor-

<sup>102</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 347.

<sup>103</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 430.

<sup>104</sup> Vgl. dazu VG Berlin v. 20.11.2019, Az. 27 K 519.17-juris; VGH Mannheim v. 7.12.2017, Az. 1 S 2526/16-juris; VG Freiburg v. 28.10.2016, Az. 4 K 308/14-juris; OVG Münster v. 22.8.2016, Az. 5 A 2532/14-juris; VG Köln v. 20.11.2014, Az. 20 K 2466/12-juris.

<sup>105</sup> § 7 PolG NRW (Einschränkung von Grundrechten).

<sup>106</sup> Vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 350.

<sup>107</sup> BVerfG v. 25.7.2007, Az. 6 C 39/06-juris („Genua“).

<sup>108</sup> Zu hoheitlichen „Sicherungsmaßnahmen“ im Zusammenhang mit einer Teilnahmeuntersagung vgl. Blackstein, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1602; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 347.

<sup>109</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 15, Rn. 2; Brenneisen/Staack, Die Polizei 2016, S. 217; Groscurth, in: Peters/Janz, 2015, Handbuch Versammlungsrecht, 1. Auflage, S. 222. BVerfGE 69, 315 (356).

<sup>111</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 357; Brenneisen/Staack, Die Polizei 2016, S. 217; Groscurth, in: Peters/Janz, 2015, a.a.O., S. 222; Knape, Die Polizei 2007, S. 151.

<sup>112</sup> So auch Enders et al., 2011, a.a.O., S. 45.

<sup>113</sup> Zu den Begriffen siehe Haerkötter/Vetter, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1606.

beugenden Kriminalitätsbekämpfung reicht nicht aus und bedeutet im Ergebnis abstrakte Gefahrenabwehr<sup>114</sup> mit einer ausschließlichen Bindung an das ohnehin stets zu berücksichtigende Übermaßverbot. Zudem ist im Sinne einer speziellen Transfornorm<sup>115</sup> nicht nur der konkretisierende Hinweis auf § 12 Abs. 2 PolG NRW, sondern auch auf die Verfahrensbestimmungen zur Personen- und Sachdurchsuchung in den §§ 39 Abs. 3, 40 Abs. 2 PolG NRW geboten.

Lücken bestehen bei der Datenerhebung, die ausschließlich für technische Maßnahmen normiert worden ist (§§ 16, 26). Eine dem Bestimmtheitsgebot vollumfänglich entsprechende Regelung müsste jedoch auch Datenerhebungsmaßnahmen ohne technische Mittel enthalten. Zudem sind klare Aussagen dazu erforderlich, ob in diesem Fall die Informationserhebung nur offen, oder – ggf. unter Berücksichtigung der Voraussetzungen des § 16 Abs. 3 Satz 3 – bei Versammlungen unter freiem Himmel auch in nicht erkennbarer oder verdeckter Form erfolgen darf.<sup>116</sup> Allein eine differenzierte Berücksichtigung der Dreiteilung „*offen, nicht erkennbar, verdeckt*“ wird den Anforderungen gerecht.<sup>117</sup> Nach vorliegendem Entwurf kommen Maßnahmen ohne Technikeinsatz zunächst über die Transferklausel (§ 9) in Betracht, soweit sie gegen Einzelpersonen<sup>118</sup> gerichtet sind. In allen anderen Fällen ist, da dem Zitiergebot in § 7 PolG NRW entsprochen worden ist, der Rückgriff auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht erforderlich, was zu einer unübersichtlichen Gemengelage führt. Die informationellen Maßnahmen dürfen „*bei oder im Zusammenhang*“ mit einer öffentlichen Versammlung erfolgen und damit in der verfassungsrechtlich geschützten Vor-, Haupt- und Nachphase.<sup>119</sup> Damit widerspricht die Regelung jedoch § 9 Abs. 4, der die Anwendbarkeit des Gesetzes wohl auf die Vor- und Hauptphase begrenzen will.

Sehr kritisch sind schließlich die ausgesprochen restriktiv ausgerichteten und zudem unabgestimmten Ahndungsbestimmungen zu beurteilen, mit denen deutliches Einschüchterungspotenzial verbunden ist und die zudem der Polizei durch das Legalitätsprinzip<sup>120</sup> wenig Handlungsspielraum eröffnen (§§ 27, 28). Die gegenteilige Auffassung in der Begründung zum Gesetzentwurf überzeugt nicht.<sup>121</sup> Darin wird die „*Sanktionierung gravierender Rechtsverstöße*“ als wichtiges Mittel bezeichnet, um „*jedenfalls nachträglich die Verbindlichkeit der Verwaltungsakte und sonstigen behördlichen Ge- und Verbote zu verdeutlichen*“.<sup>122</sup> Es wird dargelegt, dass es „*eine eher fernliegende und nicht zustimmungsfähige Einschätzung*“ sei, „*dass die sanktionsbewehrte Einforderung der Beachtung des geltenden Rechts in einem Rechtsstaat eine Art Einschüchterungswirkung auslösen könnte*“.<sup>123</sup> Damit wird aber die überragende Bedeutung der Versammlungsfreiheit verkannt und der repressive Teil des bereichsspezifischen Gesetzes zu stark betont. Der Charakter eines „*Grundrechtsgewährleistungsrechts*“

<sup>114</sup> So berechtigt Schmidbauer, in: Schmidbauer/Steiner, 2020, Polizeiaufgabengesetz Polizeiorganisationsgesetz, 5. Auflage, Art. 13, Rn. 13c.

<sup>115</sup> Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 362; dies., 2016, a.a.O., § 15, Rn. 25.

<sup>116</sup> Dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 316 (m.w.N.).

<sup>117</sup> Arzt, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 966; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 316 (m.w.N.).

<sup>118</sup> Zur Abgrenzung von „*Einzelpersonen*“ zu einer „*Menschenmenge*“ vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 9, Rn. 16.

<sup>119</sup> Vgl. dazu Kniessel, in: Kniessel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil II, § 12a, Rn. 22; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., §16, Rn. 23.

<sup>120</sup> Köhler, in: Meyer-Goßner/Schmitt, 2020, Strafprozessordnung, Kommentar, 63. Auflage, § 163, Rn. 1; Griesbaum, in: Hannich, 2019, Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Auflage, § 163, Rn. 1.

<sup>121</sup> Drs. 17/12423, S. 84.

<sup>122</sup> Drs. 17/12423, S. 87.

<sup>123</sup> Drs. 17/12423, S. 84.

geht weitgehend verloren. Diesem Ansatz ist das BVerfG bereits 2009 im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gegen die erste Fassung<sup>124</sup> des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) entgegengetreten, eine Entscheidung die an anderer Stelle der Entwurfsbegründung durchaus Berücksichtigung findet.<sup>125</sup> An dieser Bewertung ändert auch der unbestreitbare Hinweis auf die grundsätzliche Zuständigkeit des Gesetzgebers für „*die Festlegung von Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbeständen*“ nichts.<sup>126</sup> Zu kritisieren ist insbesondere die Ausweisung folgender exemplarisch genannter Verhaltensweisen als kriminelles Unrecht:

- Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel als Veranstalter oder Leiter ohne Anzeige (§ 27 Abs. 1).<sup>127</sup>
- Durchführung bzw. Fortsetzung einer verbotenen, aufgelösten oder unterbrochenen Versammlung unter freiem Himmel durch den Veranstalter oder Leiter (§ 27 Abs. 1).<sup>128</sup>
- Von den Veranstalterangaben wesentlich abweichende Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel durch den Leiter (§ 27 Abs. 2).<sup>129</sup>
- Missachtung einer beschränkenden Verfügung durch den Leiter einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel (§ 27 Abs. 2).<sup>130</sup>
- Missachtung des Vermummungsverbots nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 bzw. des Schutzausrüstungsverbots nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel ohne Berücksichtigung der „*Verwaltungsakzessorietät*“ (§ 27 Abs. 7); das Vermummungsverbot soll laut Entwurfsbegründung<sup>131</sup> in „*besonders eklatanter Weise*“ gegen die Grundrechtsverbürgungen des Art. 8 GG verstoßen.<sup>132</sup>
- Missachtung des Militanzverbotes nach § 18<sup>133</sup> bei einer öffentlichen Versammlung oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel ohne Berücksichtigung der „*Verwaltungsakzessorietät*“ (§ 27 Abs. 8).<sup>134</sup>

Daneben sind nachfolgende Regelungsansätze zu bemängeln:

- Unzureichend ausgestaltete Verbote<sup>135</sup> in § 8 korrespondieren nicht bzw. nicht durchgehend mit den Ahndungsbestimmungen des § 27. Insbesondere § 8 Abs. 2 kommt insofern nur ein deklaratorischer Charakter zu.

<sup>124</sup> GVBl. 2008, S. 421.

<sup>125</sup> Drs. 17/12423, S. 87.

<sup>126</sup> Drs. 17/12423, S. 84.

<sup>127</sup> Für Verwaltungsunrecht § 28 Abs. 1 Nr. 1 MEVersG, Art. 21 Abs. 1 Nr. 7 BayVersG, § 21 Abs. 1 Nr. 4 NVersG, § 24 Abs. 1 Nr. 1 VersFG SH, § 27 Abs. 1 Nr. 1 VersFG BE.

<sup>128</sup> Für Verwaltungsunrecht § 28 Abs. 1 Nr. 6 MEVersG, § 24 Abs. 1 Nr. 5 VersFG SH, § 27 Abs. 1 Nr. 4 VersFG BE.

<sup>129</sup> Für Verwaltungsunrecht § 28 Abs. 1 Nr. 5 MEVersG, § 21 Abs. 1 Nr. 7 NVersG, § 24 Abs. 1 Nr. 4 VersFG SH, § 27 Abs. 1 Nr. 1 VersFG BE.

<sup>130</sup> Für Verwaltungsunrecht § 28 Abs. 1 Nr. 6 MEVersG, § 21 Abs. 1 Nr. 10 NVersG, § 24 Abs. 1 Nr. 5 VersFG SH, § 27 Abs. 1 Nr. 4 VersFG BE.

<sup>131</sup> Drs. 17/12423, S. 86.

<sup>132</sup> Für Verwaltungsunrecht und zusätzliche Verwaltungsakzessorietät § 28 Abs. 1 Nr. 7 MEVersG, § 24 Abs. 1 Nr. 7 VersFG SH; für kriminelles Unrecht und Verwaltungsakzessorietät § 20 Abs. 2 Nr. 4, 5 NVersG, § 26 Abs. 2 Nr. 3 VersFG BE.

<sup>133</sup> Zu einer angenommenen besonderen Kritikwürdigkeit dieses Verhaltens vgl. Drs. 17/12423, S. 86.

<sup>134</sup> Für Verwaltungsunrecht Art. 21 Abs. 1 Nr. 2 BayVersG; Für Verwaltungsunrecht und zusätzliche Verwaltungsakzessorietät § 28 Abs. 1 Nr. 7 MEVersG, § 21 Abs. 1 Nr. 1 NVersG, § 24 Abs. 1 Nr. 7 VersFG SH, § 27 Abs. 1 Nr. 6 VersFG BE.

<sup>135</sup> Vgl. nur die ausdrückliche Bindung des § 8 Abs. 1 Nr. 1 allein an das WaffG; dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 228; Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil II, § 2, Rn. 40; Ullrich, 2018, a.a.O., § 1, Rn. 36; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, a.a.O., § 2, Rn. 24; Heinhold, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, a.a.O., Art. 6, Rn. 2.

- Diskrepanz zwischen dem als Straftat definierten Verstoß gegen das Vermummungs-, Schutzausrüstungs- und Militanzverbot (§ 27 Abs. 7, 8) sowie einer als Ordnungswidrigkeit ausgewiesenen Zuwiderhandlung gegen Anordnungen zur Durchsetzung dieser Verbote (§ 28 Abs. 1 Nr. 6); damit dürfte der allerdings misslungene Versuch unternommen worden sein, die eingeführte Rechtsfigur der „*Verwaltungsakzessorietät*“ aufzunehmen, ohne dass dazu eine schlüssige Begründung ersichtlich ist.<sup>136</sup>
- Erweiterung des Vermummungs-, Schutzausrüstungs- und Militanzverbotes auf sonstige öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel ist als „*systemwidrig*“ abzulehnen;<sup>137</sup> da ein Rückgriff auf das Bundesrecht ausscheidet,<sup>138</sup> ist eine alternative Regelung außerhalb des bereichsspezifischen Versammlungsrechts zu verfolgen.
- Fehlende Subsidiaritätsklausel in der Strafnorm zum Waffenverbot (§ 27 Abs. 5);<sup>139</sup> so kommt es zu einem vermeidbaren Wertungswiderspruch zwischen der durch Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 EGStGB dirigierte Strafanordnung des VersG (Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe) und der aus § 52 Abs. 3 Nr. 9 WaffG (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe).<sup>140</sup>

Durch die deutliche Abweichung vom MEVersG sowie den eingeführten Landesgesetzen in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Berlin und im Einzelfall auch Bayern besteht die Gefahr einer Zersplitterung des bereichsspezifischen Rechts, die mit Problemen für die Grundrechtsträger, aber auch die Polizei bei länderübergreifenden Einsatzlagen verbunden wäre.<sup>141</sup> Relativierenden Hinweisen auf die „*regionale Lage*“ oder „*Mentalität der Bevölkerung*“ kann keine durchgreifende Bedeutung zukommen.<sup>142</sup>



Hartmut Brenneisen  
Prof./Ltd. Regierungsdirektor a.D.

<sup>136</sup> Drs. 17/12423, S. 87.

<sup>137</sup> Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, a.a.O., Teil II, § 17a, Rn. 4; vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 250; dies., 2016, a.a.O., § 17, Rn. 29.

<sup>138</sup> LG Stendal v. 4.4.2014, Az. 503 Qs 1/14-juris.

<sup>139</sup> Als Vorbild können hier § 20 Abs. 1 Nr. 1 NVersG, § 23 Abs. 2 VersFG SH und § 26 Abs. 2 Nr. 1 VersFG BE herangezogen werden.

<sup>140</sup> Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 233; dies., 2016, a.a.O., § 23, Rn. 18; Ullrich, 2018, a.a.O., § 20, Rn. 3; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, a.a.O., § 27, Rn. 24; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2012, a.a.O., § 20, Rn. 4; Enders et al., 2011, a.a.O., S. 76.

<sup>141</sup> Vgl. dazu Fischer-Lescano, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1624; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 593; Brenneisen, Die Kriminalpolizei 1/2020, S. 28; Kniesel/Poscher, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, a.a.O., Teil K, Rn. 20; Schieder, NVwZ 2013, S. 1325.

<sup>142</sup> So aber wohl Frommel, NK 2020, S. 123; zu einem „*Wettbewerb um die besten Konzepte im Versammlungsrecht*“ vgl. Ullrich, 2015, Das Demonstrationsrecht, 1. Auflage, S. 515.