



Regelungsinhalte eines Versammlungsgesetzes

A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu möglichen Regelungsinhalten eines rheinland-pfälzischen Landesversammlungsgesetzes gebeten.

Zur Begründung des Gutachtenauftrags führt die Fraktion aus:

Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 sei die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder übergegangen. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Versammlungsrecht sei entfallen. Das Versammlungsgesetz des Bundes (VersG Bund) gelte jedoch gemäß Art. 125a GG als Bundesrecht fort, bis es durch Landesrecht ersetzt werde. Bislang hätten fünf Bundesländer – Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein– eigene Landesversammlungsgesetze erlassen. Rheinland-Pfalz habe von seiner Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich noch keinen Gebrauch gemacht.

Vor diesem Hintergrund bittet die antragstellende Fraktion um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Aus welchen Gesetzen und Verordnungen ergeben sich die versammlungsrechtlichen Vorschriften für Rheinland-Pfalz?
2. Welchen Regelungsinhalt könnte ein rheinland-pfälzisches Landesversammlungsgesetz umfassen?
3. Welche Regelungslücken oder welcher Spielraum des VersG Bund könnte in einem Landesversammlungsgesetz geschlossen bzw. genutzt werden?
4. Welche polizeilichen Befugnisse und Vorfeldmaßnahmen könnten in einem Landesversammlungsgesetz geregelt werden?
5. Inwieweit kann der Schutz der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft in einem Landesversammlungsgesetz gestärkt werden?

B. Stellungnahme

I. Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht

Ursprünglich fiel die Regelungsmaterie des „Versammlungsrechts“ in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F.). Der Bund machte hiervon mit Erlass des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953 (im Folgenden: VersG)¹ Gebrauch.

Seit der Grundgesetzänderung („Föderalismusreform I“²) zum 1. September 2006 besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht nicht mehr. Der Kompetenztitel „Versammlungsrecht“ wurde aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG gestrichen, sodass dieser Rechtsbereich nun in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer fällt (Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG).³

Jedoch enthält Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG eine Übergangsbestimmung. Danach gilt Bundesrecht, das wegen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG). Im Hinblick auf das fortbestehende Bundesgesetz verbleibt dem **Bund** eine **eingeschränkte Anpassungskompetenz**.⁴ Danach hat der Bund die Befugnis, von ihm selbst geschaffene Gesetze im Detail an veränderte Umstände anzupassen. Grundlegende Neuerungen bleiben den Bundesländern vorbehalten.⁵ Sie sind befugt (aber nicht verpflichtet), das nicht mehr kompetenzgemäße Bundesgesetz ganz oder in klar abgrenzbaren Teilbereichen durch eigene Regelungen zu ersetzen.⁶ Der Grund für die eingeschränkte Anpassungskompetenz des Bundes liegt in der Gefahr einer „Versteinerung der Rechtslage“: Weder die Länder, die das Bundesgesetz grundsätzlich nur im Ganzen ersetzen können, noch der Bund dürften ohne eine solche Anpassungskompetenz kleinere Änderungen am Gesetz vornehmen.⁷

¹ BGBl. I S. 684, in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Zusammenführung der Regelungen über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes vom 08.12.2008 (BGBl. I S. 2366).

² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034).

³ *Kniessel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts*, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 20.

⁴ *Uhle*, in: *Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Okt. 2019)*, Art. 125a Rn. 27.

⁵ Vgl., wenngleich im Kontext des Art. 125a Abs. 2 GG, BVerfGE 111, 10 (31) – Ladenschluss; BVerfGE 111, 226 (269) – Juniorprofessur; BVerfGE 112, 226 (250) – Studiengebühren; siehe auch *Uhle*, in: *Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Okt. 2019)*, Art. 125a Rn. 28.

⁶ *Seiler*, in: *Epping/Hillgruber, BeckOK GG*, 42. Auflage 2019, Art. 125a Rn. 4.

⁷ *Seiler*, in: *Epping/Hillgruber, BeckOK GG*, 42. Auflage 2019, Art. 125a Rn. 4.

Eine Überführung des Versammlungsgesetzes in Landesrecht ist bislang in Bayern⁸, Niedersachsen⁹, Sachsen¹⁰, Sachsen-Anhalt¹¹ und Schleswig-Holstein¹² erfolgt. In Baden-Württemberg ist das Vorhaben zur Einführung eines Landesversammlungsgesetzes nicht zum Abschluss gekommen.¹³ Die Länder Brandenburg¹⁴ und Berlin¹⁵ haben Teilregelungen zu dem Versammlungsgesetz des Bundes erlassen. In Rheinland-Pfalz existiert ein landesrechtliches (Teil-) Ersatzgesetz für den Bereich des Versammlungsrechts nicht. Folglich ist auf die Vorschriften des Bundesrechts zum Versammlungsrecht zurückzugreifen. Ergänzend zu dem Versammlungsgesetz des Bundes haben die Bundesländer Rheinland-Pfalz¹⁶, Berlin¹⁷, Brandenburg¹⁸, Hamburg¹⁹, Mecklenburg-Vorpommern²⁰, Saarland²¹ und Thüringen²² landesrechtliche Vorschriften erlassen. Hierauf wird bei der Beantwortung der Fragestellungen näher eingegangen.²³

II. Fragestellungen

1. Aus welchen Gesetzen und Verordnungen ergeben sich die versammlungsrechtlichen Vorschriften für Rheinland-Pfalz?

Das Versammlungsrecht ist verfassungsrechtlich garantiert und einfachgesetzlich ausgestaltet.

⁸ Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22.07.2008 (GVBl. S. 421, BayRS 2180-4-I), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 176 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98).

⁹ Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) vom 7.10.2010 (Nds. GVBl. S. 465, ber. S. 532), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. des Niedersächsischen G über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze vom 20.05.2019 (Nds. GVBl. S. 88).

¹⁰ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Versammlungsgesetz – Sächs-VersG) vom 25.01.2012 (SächsGVBl. S. 54), zuletzt geändert durch Art. 7 G zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen vom 11.05.2019 (SächsGVBl. S. 358).

¹¹ Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge (Landesversammlungsgesetz - VersammlG LSA) vom 3.12.2009 (GVBl. LSA S. 558).

¹² Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH) vom 18.06.2015 (GVOBl. S. 135), zuletzt geändert durch Art. 18 LVO vom 16.01.2019 (GVOBl. S. 30).

¹³ Siehe LT Baden-Württemberg, Drs. 14/3092 und Drs. 14/4244.

¹⁴ Teilregelung, die § 16 VersG ersetzt (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten (Gräberstätten-Versammlungsgesetz - GräbVersammlG) vom 26.10.2006, GVBl. I S. 114).

¹⁵ Teilregelung, die § 19a VersG ersetzt (Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen vom 23.04.2013, GVBl. S. 103).

¹⁶ Landesgesetz zum Schutz der Gedenkstätte KZ Osthofen und der Gedenkstätte SS-Sonderlager/KZ Hinzert vom 28.09.2005 (GVBl. S. 442).

¹⁷ Gedenkstättenchutzgesetz vom 25.05.2006 (GVBl. S. 456).

¹⁸ Gesetz zum Schutz von Gräber- und anderen Gedenkstätten, die der Erinnerung an Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft gewidmet sind vom 25.05.2005 (GVBl. I S. 174); Gesetz über Versammlungen und Aufzüge an und auf Grabstätten vom 26.10.2006 (GVBl. I S. 114).

¹⁹ Gesetz zum Schutz der KZ-Gedenkstätte Neuengamme vom 21.09.2005 (HmbGVBl. S. 398).

²⁰ Gesetz zur Sicherung des öffentlichen Friedens auf Gräberstätten in Mecklenburg-Vorpommern (Gräberstättengesetz) vom 20.05.2011 (GVOBl. S. 326).

²¹ Gesetz Nr. 1585 zum Schutz der Gedenkstätte „Ehemaliges Gestapo-Lager Neue Bremm“.

²² Thüringer Gesetz zum Schutz der Gedenkstätte Buchenwald und Mittelbau-Dora vom 10.06.2005.

²³ Unter B.II.1.b) und B.II.5.a).

a) Verfassungsebene

aa) Verfassungsrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit ist als sog. Deutschen-Grundrecht²⁴ in **Art. 8 GG** – wort- und inhalts- gleich²⁵ in **Art. 12 LV**²⁶ – verfassungsrechtlich gewährleistet. Die Vorschrift lautet:

„(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.“

Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Rechtsprechung die Bedeutung der Versammlungsfreiheit und bezeichnet sie als wesentliches Element demokratischer Offenheit.²⁷ Wie die individuelle Meinungsfreiheit sei die Versammlungsfreiheit als kollektive Meinungskundgabe für eine „freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend“.²⁸ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Versammlungen im verfassungsrechtlichen Sinne definiert als „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“.²⁹ Die Verfassung garantiert insbesondere die Freiheit der Gestaltung von Ort, Zeitpunkt, Dauer, Form und Inhalt einer Versammlung.³⁰

bb) Schranken des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassung und Zitiergebot

Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen einem **ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt** (Art. 8 Abs. 2 i. V. m. Art. 19 Abs. 1 GG bzw. Art. 12 Abs. 2 LV). Danach können Eingriffe in diese Versammlungen unmittelbar durch Gesetz oder auf Grund eines (solchen) Gesetzes durch Rechtsverordnung oder Satzung vorgenommen werden.³¹ Mangels eines ausdrücklichen Gesetzesvorbehalts

²⁴ Grundrechtsträger sind alle Deutschen i.S.d. Art. 116 GG. Ausländer können sich auf die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG (Art. 10 Abs. 1 LV) bzw. die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV), § 1 VersG und Art. 11 EMRK, Unionsbürger darüber hinaus auf Art. 12 GRCh berufen (*Lücke*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 12 Rn. 4; *Wünsch*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 7).

²⁵ *Lücke*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 12 Rn. 16; *Wünsch*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 3.

²⁶ Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.05.1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.05.2015 (GVBl. S. 35).

²⁷ Siehe nur BVerfGE 69, 315 (346). Vertiefend hierzu *Kniessel*, NJW 2000, 2857 ff.

²⁸ BVerfGE 69, 315 (344 f.); 128, 226 (250).

²⁹ BVerfGE 104, 92 (104); vgl. auch BVerfGE 128, 226 (250); *Hartmann*, in: BK-GG (Losebl., Stand: Juni 2018), Art. 8 Rn. 164.

³⁰ BVerfGE 69, 315 (343); 73, 206 (249); BVerfG, NVwZ 1998, 835.

³¹ *Wolff*, in: Hömig/ders., GG, 12. Auflage 2018, GG, Art. 8 Rn. 10; *Lücke*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 12 Rn. 12.

können Versammlungen in geschlossenen Räumen dagegen nur zum Schutz kollidierender Verfassungsrechtsgüter eingeschränkt werden (sog. **verfassungsimmanente Schranken**).³² Die Differenzierung rechtfertigt sich aus dem höheren Konfliktpotenzial von Versammlungen unter freiem Himmel. Während bei Versammlungen in geschlossenen Räumen das Konfliktpotential auf die interne Auseinandersetzung beschränkt ist, sind bei Versammlungen unter freiem Himmel Beeinträchtigungen Dritter zwangsläufig, weil unterschiedliche Ansprüche auf Nutzung des öffentlichen Raumes miteinander konkurrieren.³³ Deshalb wird der Anwendungsbereich des Gesetzesvorbehalts nach einhelliger Auffassung auch nicht wörtlich verstanden. Maßgeblich ist nicht, ob die Versammlung unter einer Überdachung stattfindet, sondern ob sie zu allen Seiten gegenüber ihrer Umwelt abgegrenzt ist.³⁴

Art. 17a Abs. 1 GG enthält einen weiteren, auch auf Versammlungen in geschlossenen Räumen bezogenen zusätzlichen **Schrankenvorbehalt für Angehörigen der Streitkräfte und des Ersatzdienstes**.³⁵ Von dieser Beschränkungsmöglichkeit hat der Bundesgesetzgeber³⁶ allerdings bisher keinen Gebrauch gemacht, sodass die Vorschrift keine praktische Relevanz hat.³⁷

Für Versammlungen unter freiem Himmel ist das **Zitiergebot** nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG zu beachten.³⁸ Danach muss das grundrechtseinschränkende Gesetz das eingeschränkte Grundrecht ausdrücklich benennen (vgl. § 20 VersG, § 8 Nr. 3 POG).³⁹ Von dem Zitiergebot erfasst sind allerdings nur Gesetze, die „darauf abzielen, ein Grundrecht über die in ihm selbst angelegten Grenzen [...] hinaus einzuschränken“.⁴⁰

b) Einfachgesetzliche Ebene

Mangels eines Landesversammlungsgesetzes in Rheinland-Pfalz enthält das **Versammlungsgesetz des Bundes** die praktisch bedeutsamsten gesetzlichen Grundrechtsschranken.⁴¹ Danach hat jedermann „das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen“ (§ 1 Abs. 1 VersG). Der Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes umfasst nach dem ausdrücklichen Wortlaut nur öffentliche Versammlungen. Die Vorschrift ist als

³² BVerwG, DVBl. 1999, 1740 (1742); *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 57.

³³ *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 199.

³⁴ BVerfGE 69, 315 (348); weitergehender BVerfGE 128, 226 (255); *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 37.

³⁵ *Deppenheuer*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Okt. 2019), Art. 8 Rn. 132.

³⁶ Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 73 Nr. 1 GG („Verteidigung“).

³⁷ *Schwarz*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Aug. 2019), Art. 17a Rn. 29; *Wolff*, in: Hömig/ders., GG, 12. Auflage 2018, Art. 17a Rn. 4.

³⁸ *Wolff*, in: Hömig/ders., GG, 12. Auflage 2018, GG, Art. 8 Rn. 13.

³⁹ *Enders*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 19 Rn. 14.

⁴⁰ BVerfGE 28, 36 (46); 64, 72 (79).

⁴¹ Vgl. *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 39.

Jedermann-Recht ausgestaltet, sodass neben Deutschen auch Ausländer und Staatenlose geschützt sind.⁴² Das Versammlungsgesetz sieht zahlreiche Einschränkungsmöglichkeiten der Versammlungsfreiheit vor, insbesondere die Möglichkeit zum Erlass von Auflagen und Verboten sowie die Auflösung der Versammlung bei unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung. Von Bedeutung ist hier vor allem die versammlungsrechtliche Generalklausel des § 15 Abs. 1 VersG. Sie gilt für Versammlungen unter freiem Himmel. Zum Schutz der Würde der Opfer nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft enthält § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VersG eine Sondervorschrift. Gedenkstätten von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung werden damit besonders geschützt. Das Versammlungsgesetz erlaubt es den Ländern, andere Orte, die die Kriterien der Vorschrift erfüllen, und deren Abgrenzung durch Landesgesetz zu bestimmen (§ 15 Abs. 2 Satz 4 VersG). Hiervon hat das Land Rheinland-Pfalz mit dem **Landesgesetz zum Schutz der Gedenkstätte KZ Osthofen und der Gedenkstätte SS-Sonderlager/KZ Hinzert** Gebrauch gemacht.⁴³ Danach sind die Gedenkstätte KZ Osthofen einschließlich des NS-Dokumentationszentrums Rheinland-Pfalz, sowie die Gedenkstätte SS-Sonderlager/KZ Hinzert einschließlich neun Stätten der Unmenschlichkeit im Umfeld Orte nach § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VersG (§ 1).

Einschränkungen der Versammlungsfreiheit können sich auch aus rheinland-pfälzischen Fachgesetzen ergeben. Hierzu zählt das Landesgesetz über die **Bildung eines befriedeten Bezirks für den Landtag Rheinland-Pfalz**⁴⁴ (vgl. § 16 VersG).⁴⁵ Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb des befriedeten Bezirks sind danach nur auf Antrag zuzulassen, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Landtags und seiner Fraktionen, seiner Organe und Gremien und eine Behinderung des Zugangs nicht zu besorgen ist (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BannMG). Nach dem **rheinland-pfälzischen Feiertagsgesetz** (LFtG)⁴⁶ sind öffentliche Versammlungen, Aufzüge und Umzüge, soweit sie nicht der Religionsausübung dienen oder dem Charakter des Feiertages entsprechen an bestimmten Feiertagen verboten (§ 6 LFtG). Die Bestimmung konkretisiert den in Art. 47 LV normierten Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe. Allerdings muss bei der Auslegung dieser landesrechtlichen Vorschriften die Bedeutung der Versammlungsfreiheit hinreichend berücksichtigt werden. Beispielsweise kann eine öffentliche Versammlung am Volkstrauertag oder Totensonntag nur verboten werden, wenn sie dessen Charakter als Trauer- und Gedenktag nicht bloß geringfügig widerspricht.⁴⁷ Auch zum Schutz von Gottesdiensten können öffentliche Versammlungen verboten werden (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 LFtG).

⁴² Vgl. *Hartmann*, in: BK-GG (Losebl., Stand: Juni 2018), Art. 8 Rn. 292.

⁴³ Landesgesetz zum Schutz der Gedenkstätte KZ Osthofen und der Gedenkstätte SS-Sonderlager/KZ Hinzert vom 28.09.2005 (GVBl. S. 442); siehe auch LT-Drs. 14/4346.

⁴⁴ Landesgesetz über die Bildung eines befriedeten Bezirks für den Landtag Rheinland-Pfalz vom 14.07.2015 (GVBl. S. 167), zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.10.2015 (GVBl. S. 362).

⁴⁵ *Wünsch*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 14.

⁴⁶ Landesgesetz über den Schutz der Sonn- und Feiertage (Feiertagsgesetz - LFtG) vom 15.07.1970 (GVBl. S. 225), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27.10.2009 (GVBl. S. 358).

⁴⁷ OVG RHPf., AS 34, 73 (75); LKRZ 2013, 285; s.a. BVerfG, NVwZ 2003, 601; *Wünsch*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 13.

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit kann zudem aufgrund des **rheinland-pfälzischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes** (POG) eingeschränkt werden (§ 8 Nr. 3 POG). So ist eine Identitätsfeststellung einer Person an einer polizeilichen Kontrollstelle zur Verhinderung von Straftaten im Sinne des § 27 VersG zulässig (§ 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 POG). Auch eine Durchsuchung ist in diesen Fällen möglich (§ 18 Abs. 1 Nr. 6 POG).

c) **Verordnungsebene**

Die **Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden**⁴⁸ für den Vollzug des Versammlungsgesetzes wird in einer Rechtsverordnung des Landes Rheinland-Pfalz⁴⁹ bestimmt. Ermächtigungsgrundlage für deren Erlass ist § 90 Abs. 1 POG. Nach der Rechtsverordnung ist die Kreisordnungsbehörde zuständig für die Durchführung der Aufgaben der zuständigen Behörde nach dem Versammlungsgesetz; dies gilt nicht in der großen kreisangehörigen Stadt (§ 2 Nr. 9). Im Übrigen werden die ordnungsbehördlichen Aufgaben von der örtlichen Ordnungsbehörde wahrgenommen, soweit sie nicht Sonderordnungsbehörden zugewiesen sind (§ 1).

Die aktuell geltende rheinland-pfälzische **Corona-Bekämpfungsverordnung**⁵⁰ sieht in § 2 weitgehende Einschränkungen für Versammlungen vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie vor. Diese Verordnung wird aufgrund der Fragestellungen im Gutachtenauftrag vorliegend nicht näher betrachtet. Weitere Rechtsverordnungen des Landes Rheinland-Pfalz, die versammlungsrechtliche Vorschriften enthalten, existieren – soweit ersichtlich – nicht.

2. **Welchen Regelungsinhalt könnte ein rheinland-pfälzisches Landesversammlungsgesetz umfassen?**

Grundsätzlich erfasst das Versammlungsrecht als Sonderordnungsrecht nur einen bestimmten Gefahrenbereich, nämlich die **Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren**. Hierzu zählen Gefahren, die spezifisch in der Versammlung und deren Ablauf ihre Ursache haben.⁵¹ Die Abwehr nicht versammlungstypischer Gefahren etwa bau-, seuchen- oder feuerpolizeilicher Art oder zum Jugendschutz richtet dagegen nach allgemeinem bzw. speziellem Polizei- und Ordnungsrecht.⁵² Dementsprechend dürfte sich auch ein rheinland-pfälzisches Landesversammlungsgesetz grundsätzlich auf die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren beschränken.⁵³

⁴⁸ Zum Begriff der allgemeinen Ordnungsbehörden siehe §§ 88, 89 POG.

⁴⁹ Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden in der Fassung vom 31. Oktober 1978 (GVBl. S. 695), zuletzt geändert durch § 4 Abs. 2 der Verordnung vom 14.01.2020 (GVBl. S. 29).

⁵⁰ Neunte Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz (9. CoBeVO) vom 4.06.2020 (GVBl. S. 249), zuletzt geändert durch die Erste Landesverordnung zur Änderung der Neunten Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 9.06.2020.

⁵¹ Vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761 (763).

⁵² *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Okt. 2019), Art. 8 Rn. 137.

⁵³ Siehe B.II.4.

Mit den Landesversammlungsgesetzen wird das Ziel verfolgt, Regelungen zu schaffen, die den aktuellen Gegebenheiten und Anforderungen vor allem im Hinblick auf die **Fortentwicklung des Versammlungsrechts durch die Rechtsprechung** Rechnung tragen.⁵⁴ In zahlreichen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung im Hinblick auf die verfassungsrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit fortentwickelt.⁵⁵ Dabei nahm das Gericht auch **verfassungskonforme Auslegungen bzw. Reduktionen**⁵⁶ der Vorschriften des Versammlungsgesetzes des Bundes aufgrund des hohen verfassungsrechtlichen Stellenwerts der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG vor.⁵⁷ Von zentraler Bedeutung ist hier der **Brokdorf-Beschluss** des Bundesverfassungsgerichts. Danach genügen die Vorschriften des Versammlungsgesetzes den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn sie unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Bedeutung der Versammlungsfreiheit ausgelegt und angewendet werden. Die diesbezüglichen Anforderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Keine Anmeldepflicht bei Spontandemonstrationen, Berücksichtigung der Kooperation des Veranstalters, Schutz der Versammlungsfreiheit friedfertiger Teilnehmer, Anforderungen an die Gefahrenprognose bei Verboten. Diese Anforderungen, die in der Folgezeit bis heute die Rechtsprechung zum Versammlungsrecht prägen, bilden wichtige Grundlagen für die Landesgesetzgeber beim Erlass von Versammlungsgesetzen auf Landesebene.⁵⁸

Das Versammlungsgesetz des Bundes stammt aus dem Jahr 1953. Es wurde zwar mehrmals geändert, jedoch waren diese Änderungen jeweils nur punktueller Art.⁵⁹ Die Gestaltungsmöglichkeiten der Landesgesetzgeber beinhalten danach das **verfassungskonforme Schließen der zahlreichen Regelungslücken** des bisher nur unvollständig kodifizierten Versammlungsrechts sowie **explizit landesspezifische Regelungen**, wie sie nach bisherigem Recht z. B. in Ausführungsgesetzen niedergelegt waren.⁶⁰

Jenseits der bundes(grund)rechtlichen Vorgaben sind die Bundesländer frei, ihr Versammlungsrecht zu gestalten. Sie unterliegen dabei keiner Einschränkung dergestalt, dass sie vom überkommenen Versammlungsgesetz nur dann abweichen dürften, wenn sie dafür einen besonderen Grund, etwa ein landesspezifisches Bedürfnis, vorweisen können.⁶¹ Es besteht also **keine Harmonisierungspflicht** für die Länder.⁶²

Der Erlass von Versammlungsgesetzen durch die Bundesländer stellt aus den vorgenannten Gründen eine gewisse Herausforderung dar. Deutlich wird dies auch, wenn man die **Überprüfung der**

⁵⁴ *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 39.1.

⁵⁵ BVerfGE 69, 315 – Brokdorf; 73, 206 – Sitzblockade I; 87, 399 – Versammlungsauflösung; 92, 1 – Sitzblockade II; 104, 92 – Sitzblockade III; 111, 147 – Synagogenbau; 128, 226 – Fraport.

⁵⁶ Zu den Begrifflichkeiten siehe *Geis*, NVwZ 1992, 1025 (1029).

⁵⁷ Zum Beispiel: § 14 VersG hinsichtlich der Anmeldepflicht bzw. -frist bei Eil- und Spontanversammlungen (BVerfGE 69, 315 – Brokdorf; BVerfGE 85, 69); § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG: Verstöße gegen Auflösungsverfügungen dürfen nicht ohne Rücksicht auf deren Rechtmäßigkeit geahndet werden (BVerfGE 87, 399).

⁵⁸ *Scheidler*, ZRP 2008, 151 (152).

⁵⁹ *Scheidler*, ZRP 2008, 151 (152).

⁶⁰ *Schieder*, NVwZ 2013, 1325 (1327).

⁶¹ *Kempny*, NVwZ 2014, 191 (192); a.A. *Schieder*, NVwZ 2013, 1325 (1327).

⁶² *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch. des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 20.

landesversammlungsrechtlichen Bestimmungen durch die Rechtsprechung betrachtet. So setzte das Bundesverfassungsgericht auf eine Verfassungsbeschwerde hin einzelne Bußgeldvorschriften des Bayerischen Landesversammlungsgesetzes⁶³ einstweilen außer Kraft. Zudem schränkte das Gericht die Befugnisse für polizeiliche Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen im Zusammenhang mit Versammlungen einstweilen modifizierend ein.⁶⁴ Das Sächsische Versammlungsgesetz vom 20. Januar 2010⁶⁵ wurde wegen eines Verstoßes im Gesetzgebungsverfahren vom sächsischen Verfassungsgerichtshof für nichtig erklärt.⁶⁶

Dies mögen Gründe dafür sein, warum bislang erst eine **Minderheit der Bundesländer eigene Voll-Versammlungsgesetze** erlassen hat.⁶⁷ Im Schrifttum wird die Landesgesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht teilweise kritisch gesehen. Denn Konsequenz der neuen Landesgesetzgebungskompetenz sei nicht nur die Möglichkeit unterschiedlicher gesetzlicher Bestimmungen, sondern wegen der Möglichkeit einer Überprüfung von Landesrecht durch die Landesverfassungsgerichte⁶⁸ auch eine **unterschiedliche (landes-) verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung**. Die landesrechtlichen Initiativen können zudem gerade bei Großdemonstrationen Rückwirkungen auf die wichtige **länderübergreifende Kooperation von Polizeibehörden bzw. Polizeikräften** haben. So wird in der Literatur teilweise eine Rechtszersplitterung befürchtet, die die länderübergreifende Kooperation erheblich stören könnte.⁶⁹

3. Welche Regelungslücken oder welcher Spielraum des VersG Bund könnte in einem Landesversammlungsgesetz geschlossen bzw. genutzt werden?

Eine abschließende Aufzählung aller in Betracht kommenden Regelungsinhalte eines rheinland-pfälzischen Landesversammlungsgesetzes ist nicht möglich. Konkrete Anhaltspunkte für mögliche Regelungsinhalte, die in dem Versammlungsgesetz des Bundes zumindest nicht ausdrücklich erwähnt werden, bieten die neu verfassten **Versammlungsgesetze der Bundesländer**. Darüber hinaus können den **außerparlamentarischen Initiativen** Anhaltspunkte für mögliche Regelungen entnommen werden.⁷⁰ Hierzu zählt beispielsweise der von einer Initiative der Mitglieder des „Arbeitskreises Versammlungsrecht“ im Jahr 2011 verfasste Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG) mit Begründung. Auch die Gewerkschaft der Polizei hat den Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes erarbeitet (E VersG GdP)⁷¹. Zudem hat eine **Bund-Länder-Arbeitsgruppe** im

⁶³ BayVersG vom 22.07.2008 (GVBl. S. 421, BayRS 2180-4-I).

⁶⁴ BVerfGE 122, 342.

⁶⁵ Gesetz über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge vom 20.1.2010 (SächsGVBl 2010, 2).

⁶⁶ SächsVerfGH, NVwZ 2011, 936 ff.

⁶⁷ Vgl. *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 39.

⁶⁸ Die Kontrollbefugnis für bundesrechtlichen Bestimmungen (hier: des VersG) liegt bei dem Bundesverfassungsgericht. Eine landesverfassungsrechtliche Kontrollbefugnis existiert in Rheinland-Pfalz mangels eines vorliegenden Landesgesetzes nicht (vgl. § 44 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG), *Wünsch*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 10.

⁶⁹ *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 39.2.

⁷⁰ Vgl. *Schieder*, NVwZ 2013, 1325.

⁷¹ Abgedr. unter www.gdp.de/Musterentwurf.

Jahr 2006 den Entwurf eines Versammlungsgesetzes (E VersG BL)⁷² vorgelegt, der nach der unverbindlichen Empfehlung des Bundesinnenministeriums „im Vorfeld von Landesversammlungsgesetzen als Beratungsgrundlage für die Länder“ dienen kann.

Mögliche Regelungsinhalte eines rheinland-pfälzischen Landesversammlungsgesetzes, die das Versammlungsgesetz des Bundes zumindest nicht ausdrücklich beinhaltet, wären danach beispielsweise:

- Definitionen zum Versammlungsbegriff, z.B. Sonderregelung zu öffentlichen Verkehrsflächen im Privateigentum⁷³, Einbeziehung nichtöffentlicher Versammlungen⁷⁴
- Ausnahmen von der Anmeldepflicht bzw. der 48-Stunden-Anmeldefrist für Spontan- und Eilversammlungen⁷⁵; Frist für die frühestmögliche Anmeldung⁷⁶
- Generalklauseln für Auflagen bzw. – diesen entsprechenden⁷⁷ – Versammlungsbeschränkungen während einer Versammlung⁷⁸
- erleichterte Beschränkungsmöglichkeiten für Versammlungen zum Schutz der Würde der Opfer des Nationalsozialismus⁷⁹
- Kooperationsgebot zwischen Versammlungsveranstalter, Versammlungsleiter, Versammlungsbehörde und Polizei⁸⁰
- Zulässigkeit von Maßnahmen gegen Versammlungen, von denen keine Gefahr ausgeht⁸¹/Störungen durch Dritte (z.B. Gegendemonstrationen, Störergruppen)⁸²
- Uniformverbot (§ 3 VersG): Erweiterung um ein Militanzverbot⁸³ bzw. Konkretisierung durch ein Einschüchterungsverbot⁸⁴
- Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot⁸⁵
- Videobeobachtungen von Versammlungen⁸⁶

⁷² Stand: 20.11.2006, abgedr. bei *Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG*, 15. Auflage 2008, S. 7 ff.

⁷³ § 18 VersFG SH; Umsetzung der Fraport-Entscheidung des BVerfG (BVerfGE 128. 226 ff.).

⁷⁴ § 2 NVersG.

⁷⁵ Alle Versammlungsgesetze der Bundesländer sehen solche Ausnahmen vor, vgl. z.B. § 5 Abs. 4, 5 NVersG; siehe auch § 10 Abs. 3 und 4 ME VersG.

⁷⁶ Vgl. Art. 13 Abs. 1 Satz 4 BayVersG: „Eine Anzeige ist frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn möglich“.

⁷⁷ Vgl. *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 51.

⁷⁸ § 10 NVersG.

⁷⁹ *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 39.1; *Gericke*, DÖV 2016, 948; siehe hierzu ausführlich unter B.II.5

⁸⁰ Vgl. Art. 14 BayVersG; § 6 NVersG; § 3 VersFG SH; § 14 Abs. 5 SächsVersG; § 12 Abs. 3 VersammlG LSA; § 3 Abs. 3 und 4 VersFG SH; siehe auch § 3 Abs. 2 und 3 ME VersG; § 14 E VersG GdP.

⁸¹ §§ 8 Abs. 3, 14 Abs. 3 NVersG; §§ 13 Abs. 3, 23 Abs. 4 ME VersG.

⁸² § 7 ME VersG.

⁸³ Art. 7 Nr. 2 BayVersG; § 18 ME VersG.

⁸⁴ § 3 Abs. 3 NVersG; § 3 SächsVersG; § 3 LVersammlG LSA; § 8 Abs. 2 VersFG SH; siehe hierzu auch *Scheidler*, ZRP 2008, 151 (153).

⁸⁵ § 17 ME VersG; § 9 NVersG.

⁸⁶ Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BayVersG, § 12 Abs. 2 Satz 1 NVersG, § 17 Abs. 2 Satz 1 NVersG, § 1 Absatz 3 des Berliner Gesetzes über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen; siehe auch § 16 Abs. 2 ME VersG.

- spezifische Kollisionsnormen für versammlungsspezifische und polizei- sowie ordnungsbehördliche Befugnisse⁸⁷ (z.B. Vorfeldmaßnahmen, Maßnahmen gegen einzelne Teilnehmer nach Beginn der Versammlung)
- Regelungen zu befriedeten Bezirken⁸⁸ (vgl. § 16 VersG)
- Straftat- und Bußgeldtatbestände bei Verstößen gegen versammlungsrechtliche Bestimmungen⁸⁹
- Behördliche Zuständigkeiten⁹⁰
- Kostenregelung für Amtshandlungen, die in Bezug auf Versammlungen vorgenommen werden⁹¹.

4. Welche polizeilichen Befugnisse und Vorfeldmaßnahmen könnten in einem Landesversammlungsgesetz geregelt werden?

a) Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts

Bei einer Regelung polizeilicher Befugnisse und Vorfeldmaßnahmen in einem Landesversammlungsgesetz ist die Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts zu beachten. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass sich Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen Versammlungen in erster Linie nach dem Versammlungsgesetz des Bundes richten, soweit dieses für das Versammlungsrecht fortgilt. Soweit das (Landes-) Versammlungsgesetz abschließende Regelungen hinsichtlich der polizeilichen Eingriffsbefugnisse enthält, geht es daher als Spezialgesetz dem allgemeinen Polizeirecht vor (Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts).⁹²

Die Polizeifestigkeit der Versammlungsfreiheit bedeutet freilich nicht, dass in die Versammlungsfreiheit nur auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes eingegriffen werden könnte; denn das Versammlungsgesetz enthält keine abschließende Regelung für die Abwehr aller Gefahren, die im Zusammenhang mit Versammlungen auftreten können. Vielmehr ist das Versammlungswesen im Versammlungsgesetz nicht umfassend und vollständig, sondern nur teilweise und lückenhaft geregelt, so dass in Ermangelung einer speziellen Regelung auf das der allgemeinen Gefahrenabwehr dienende Polizeirecht der Länder zurückgegriffen werden muss.⁹³ Diese Grundsätze gelten ohne Weiteres entsprechend, wenn das betreffende Land das Versammlungsgesetz des Bundes durch Landesrecht ersetzt hat, das der verfassungsrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit

⁸⁷ § 9 VersFG SH; § 9 ME VersG.

⁸⁸ §§ 13, 14 i.V.m. Anlage 1 VersammlG LSA; in Niedersachsen war das Bannmeilengesetz durch die zwischenzeitlich wieder aufgehobenen §§ 18, 19 NVersG ersetzt worden.

⁸⁹ Vgl. *Schieder*, NVwZ 2013, 1325 (1326).

⁹⁰ Z.B. Art. 24 Abs. 1 BayVersG; siehe hierzu unter B.II.4.b).

⁹¹ Art. 26 BayVersG; § 25 NVersG; § 26 VersFG SH; siehe auch § 30 ME VersG.

⁹² BVerwG, NVwZ 2019, 1281; vgl. BVerwGE 82, 34 (38); 129, 142 m.w.N.; vgl. auch BVerfG, NVwZ 2005, 80 (81); NVwZ 2007, 1180; *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Okt. 2019), Art. 8 Rn. 136; *Hartmann*, in: BK-GG (Losebl., Stand: Juni 2018), Art. 8 Rn. 352; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, VersG, 16. Auflage 2011, § 1 Rn. 193.

⁹³ BVerwG, NVwZ 2019, 1281 f.; vgl. BVerwGE 129, 142; 160, 169.

durch die Regelung besonderer Voraussetzungen für beschränkende Maßnahmen Rechnung trägt.⁹⁴

b) Polizeiliche Befugnisse

Das **Versammlungsgesetz des Bundes** regelt polizeiliche Befugnisse nur fragmentarisch. Hierzu zählen etwa die polizeiliche Genehmigung und Beschränkungen von Ordnern (§§ 9 Abs. 2 Satz 2, 18 VersG), die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen (§ 12a VersG, § 19a VersG), die Auflösung von Versammlungen (§ 13 VersG) sowie der Ausschluss von Versammlungs- und Aufzugsteilnehmern (§§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG).

Eine abschließende Aufzählung aller **Regelungsmöglichkeiten** für polizeiliche Befugnisse in einem rheinland-pfälzischen Landesversammlungsgesetz ist nicht möglich. Anhand der Landesversammlungsgesetze anderer Bundesländer sowie der Vorschläge außerparlamentarischer Initiativen können hier jedoch beispielhaft genannt werden:

- Anfertigung von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen⁹⁵
- Voraussetzungen für ein Anwesenheits- bzw. Zugangsrecht von Polizeibeamtinnen und -beamten in bzw. zu der Versammlung⁹⁶.

In den neuen Versammlungsgesetzen von Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein wird die **Rolle der Polizei** bei Versammlungen neu geregelt und mit Ausnahme von Sachsen zu Gunsten der Ordnungsbehörden **beschränkt**. Bei den Befugnissen ist von der Polizei nur noch in Zusammenhang mit dem Anwesenheitsrecht und der Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen die Rede, im Übrigen sind meist die Ordnungsbehörden im Versammlungsgeschehen zuständig.⁹⁷ Im Detail gibt es hier jedoch Abweichungen: In Niedersachsen ist vor Beginn der Versammlung die Ordnungsbehörde zuständig, nach Beginn die Polizei.⁹⁸ In Schleswig-Holstein sind die Ordnungsbehörden zuständig, der Polizei bleibt nur noch eine Eilkompetenz.⁹⁹ In Bayern und Sachsen entscheiden differenziert nach Maßnahmen entweder die Kreispolizeibehörden (als Ordnungsbehörden) oder der Polizeivollzugsdienst.¹⁰⁰ Die „Zurückdrängung des Polizeivollzugsdienstes aus dem Versammlungsgeschehen“ wird im Schrifttum vereinzelt beklagt.¹⁰¹ Denn eine Trennung von Verfügungs- und Durchsetzungskompetenzen führe zu Konflikten und Entscheidungsverzögerungen. Die Sachkompetenz für den Umgang mit Menschenmengen läge bei der Polizei.¹⁰²

⁹⁴ BVerwG, NVwZ 2019, 1281 (1282).

⁹⁵ Art. 9 Abs. 2 BayVersG; § 12 NVersG; § 16 VersFG SH; § 1 Abs. 3 des Berliner Gesetzes über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen; § 16 Abs. 2 ME VersG; § 16 Abs. 3 E VersG GdP.

⁹⁶ Art. 4 Abs. 3 Nr. 2 BayVersG; §§ 11, 16 NVersG; § 11 Abs. 1 SächsVersG; § 10 VersFG SH; § 23 Abs. 3 ME VersG.

⁹⁷ *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch. des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 334.

⁹⁸ § 24 Abs. 1 Satz 1 NVersG.

⁹⁹ § 27 Abs. 5 VersFG SH.

¹⁰⁰ Art. 24 Abs. 1 BayVersG; § 32 Abs. 1 und 2 SächsVersG.

¹⁰¹ *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch. des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 335.

¹⁰² *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch. des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 335.

c) Vorfeldmaßnahmen

Das **Versammlungsgesetz des Bundes** enthält für (polizeiliche) Maßnahmen im Vorfeld einer Versammlung kein umfassendes Regelungskonzept.¹⁰³ Gegen einzelne Teilnehmer gerichtete Vorfeldmaßnahmen sind nur fragmentarisch in § 17a VersG („auf dem Weg dorthin“) geregelt.¹⁰⁴ Weitergehende Regelungen zu Vorfeldmaßnahmen (z.B. Kontrolle der anreisenden Sammlungsteilnehmer, Durchsuchung und Sicherstellung von Waffen und ähnlichen Gegenständen¹⁰⁵) enthält das Versammlungsgesetz des Bundes nicht. Ob sich die **Ermächtigungsgrundlage für solche weitergehenden Vorfeldmaßnahmen** aus dem Versammlungs- oder aus dem allgemeinen Polizeirecht ergibt, ist umstritten. Einzelne Stimmen meinen, dass Vorfeldmaßnahmen nach § 15 VersG in Verbindung mit dem jeweiligen landesgesetzlich geregelten Polizeirecht angeordnet werden können. So seien Lücken bei der Bekämpfung von Gefahren und Konflikte mit dem grundgesetzlichen Zitiergebot vermeidbar.¹⁰⁶ Ein überwiegender Teil der Rechtsprechung und des Schrifttums hält dagegen einen **Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht** für zulässig. Der grundrechtliche Schutz der Versammlungsfreiheit sei jedoch zu berücksichtigen.¹⁰⁷ Vorfeldmaßnahmen gegen einzelne Teilnehmer lösten als bloß mittelbare Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nicht das Zitiergebot aus.¹⁰⁸ Für **Rheinland-Pfalz** stellt sich die Problematik der Beachtung des Zitiergebots in den Polizeigesetzen der Länder jedenfalls nicht. Denn das rheinland-pfälzische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz erklärt Art. 8 GG für einschränkbar und entspricht damit dem Zitiergebot (§ 8 Nr. 3 POG, sog. **polizeigesetzliche Lösung**).¹⁰⁹ Nach dem rheinland-pfälzischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz ist die Identitätsfeststellung einer Person an einer polizeilichen Kontrollstelle zur Verhinderung von Straftaten im Sinne des § 27 VersG zulässig (§ 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 POG). Auch eine Durchsuchung ist in diesen Fällen möglich (§ 18 Abs. 1 Nr. 6 POG). Auf die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel (§ 9 POG) können weitere Vorfeldmaßnahmen wie beispielsweise die Meldeaufgabe, das Aufenthaltsverbot, der Rückführungsgewahrsam und die Gefährderansprache gegenüber Sammlungsteilnehmern gestützt werden.¹¹⁰

Konkrete Anhaltspunkte für weitergehende Regelungen zu Vorfeldmaßnahmen lassen sich den **Landesversammlungsgesetzen** anderer Bundesländer sowie Vorschlägen außerparlamentarischer Initiativen entnehmen. Hierzu zählen beispielsweise:

¹⁰³ *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Okt. 2019), Art. 8 Rn. 137; *Trurnit*, NVwZ 2012, 1079 (1080).

¹⁰⁴ *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 41b.

¹⁰⁵ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1986, S. 177; *Trurnit*, NVwZ 2012, 1079.

¹⁰⁶ VG Lüneburg, NVwZ-RR 2005, 248 (249); *Enders*, Jura 2003, 34 (40 f.).

¹⁰⁷ VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761 (763); BayVerfGH, NVwZ 1991, 664 (666); OVG NRW, NVwZ 1982, 46; VG Frankfurt, NVwZ 1998, 770; *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch. des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 42.

¹⁰⁸ Meldeaufgabe: BVerwGE 129, 142 (147); *Enders*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 19 Rn. 14.

¹⁰⁹ *Trurnit*, NVwZ 2012, 1079 (1081).

¹¹⁰ Einen Überblick über diese Vorfeldmaßnahmen gibt *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch. des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 401 ff.; *Kniesel*, NJW 2000, 2857 (2862).

- Einrichtung von stationären oder mobilen Kontrollstellen¹¹¹
- Veranstalterpflichten im Vorfeld der Versammlung¹¹²
- Verbot von Störungen im Vorfeld der Versammlung¹¹³
- Kooperationsgebot im Vorfeld der Versammlung¹¹⁴
- Untersagung der Teilnahme im Vorfeld bzw. unmittelbar vor Beginn der Versammlung¹¹⁵.

Auch die bislang erlassenen Landesversammlungsgesetze beinhalten aber **keinen umfassenden Regelungskatalog für Vorfeldmaßnahmen**.¹¹⁶ Insoweit bleibt die Frage nach der Ermächtigungsgrundlage für polizeiliche Vorfeldmaßnahmen also aktuell.

5. Inwieweit kann der Schutz der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft in einem Landesversammlungsgesetz gestärkt werden?

Neben Gedenkstätten (a) können in einem Landesversammlungsgesetz grundsätzlich auch symbolträchtige Gedenktage geschützt werden (b). Zudem besteht die Möglichkeit, angelehnt an § 130 Abs. 4 StGB, einen eigenen Tatbestand vorzusehen, der das Billigen, Verherrlichen und Rechtfertigen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erfasst (c). Die Frage, ob solche gesetzgeberischen Regelungen zu einem verstärkten Schutz der Würde der Opfer führen, kann allerdings nicht abschließend beurteilt werden (d).

a) Schutz von Gedenkstätten in Rheinland-Pfalz nach aktueller Rechtslage

§ 15 Abs. 2 VersG enthält zum Schutz der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft die nachfolgende Bestimmung:

„Eine Versammlung oder ein Aufzug kann insbesondere verboten oder von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden, wenn

1. *die Versammlung oder der Aufzug an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert, und*
2. *nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird.*

¹¹¹ §§ 15, 25 ME VersG.

¹¹² Art. 4 Abs. 1 BayVersG.

¹¹³ Art. 8 BayVersG; § 4 NVersG; § 8 E VersG GdP.

¹¹⁴ Art. 9 BayVersG.

¹¹⁵ § 10 Abs. 3 Satz 1 NVersG; § 14 Abs. 1 VersFG SH.

¹¹⁶ Trurnit, NVwZ 2012, 1079 (1080).

Das Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin ist ein Ort nach Satz 1 Nr. 1. Seine Abgrenzung ergibt sich aus der Anlage zu diesem Gesetz. Andere Orte nach Satz 1 Nr. 1 und deren Abgrenzung werden durch Landesgesetz bestimmt.“

Nach der Gesetzesbegründung können zu solchen Gedenkstätten insbesondere **Standorte ehemaliger Konzentrationslager** zählen, soweit auf ihrem Gelände Baulichkeiten oder Anlagen vorhanden sind, die die Erinnerung an die Vernichtungsaktionen wach halten und zu einem nationalen Symbol für die systematische Vernichtung von Menschen geworden sind, deren Würde und Geltungsanspruch durch den Nationalsozialismus in Abrede gestellt wurde.¹¹⁷

Der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber hat von der Befugnis zur Bestimmung von Gedenkstätten mit dem **Landesgesetz zum Schutz der Gedenkstätte KZ Osthofen und der Gedenkstätte SS-Sonderlager/KZ Hinzert** Gebrauch gemacht.¹¹⁸ Danach sind die Gedenkstätte KZ Osthofen einschließlich des NS-Dokumentationszentrums Rheinland-Pfalz sowie die Gedenkstätte SS-Sonderlager/KZ Hinzert einschließlich neun Stätten der Unmenschlichkeit im Umfeld Orte nach § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VersG (§ 1). Auch in anderen Bundesländern werden bestimmte Gedenkstätten unter besonderen Schutz gestellt.¹¹⁹

b) Schutz von Gedenkort und -tagen in anderen Bundesländern

Die geltenden Landesversammlungsgesetze orientieren sich an § 15 Abs. 2 VersG, gehen aber teilweise auch über den Regelungsgehalt der Vorschrift hinaus.

So wurde in den meisten der bisher erlassenen Landesversammlungsgesetzen¹²⁰ – anders als in dem Versammlungsgesetz des Bundes¹²¹ – der **Schutz von Gedenktagen** in einer eigenen Norm geregelt. Damit werden unter bestimmten Voraussetzungen Versammlungsverbote bzw. -beschränkungen an symbolträchtigen Tagen ermöglicht.¹²² Insoweit greifen die Landesgesetzgeber die bisherige bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung auf.¹²³ Die symbolträchtigen Tage werden in den Landesversammlungsgesetzen grundsätzlich umschrieben, aber nicht ausdrücklich

¹¹⁷ BT-Drs. 15/4832 S. 3; *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger, Handbuch. des Polizeirechts*, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 178.

¹¹⁸ Landesgesetz zum Schutz der Gedenkstätte KZ Osthofen und der Gedenkstätte SS-Sonderlager/KZ Hinzert vom 28.09.2005 (GVBl. S. 442); siehe auch LT-Drs. 14/4346 und unter B.II.1.b).

¹¹⁹ Siehe unter B.II.1.b).

¹²⁰ Art. 15 Abs. 2 BayVersG; § 8 Abs. 4 NVersG; § 13 Abs. 2, 3 VersammlG LSA; § 13 Abs. 4 VersFG SH; s. ebenfalls § 19 ME VersG.

¹²¹ Das Versammlungsgesetz des Bundes enthält keine ausdrückliche Regelung zum Schutz von Gedenktagen.

¹²² *Scheidler*, ZRP 2008, 151 (153).

¹²³ Vgl. BVerfG, NJW 2001, 1409; BVerfG, NVwZ 2004, 90 (91); BVerfG, NJW 2004, 2814 (2815f.); BVerfG, NVwZ 2005, 1055 (1056); BVerfG, NVwZ 2006, 585.

definiert.¹²⁴ Nur das Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein sieht ausdrücklich zwei bestimmte Gedenktage vor: den 27. Januar und den 9. November.¹²⁵ Ist eine ausdrückliche Definition nicht in dem Landesversammlungsgesetz enthalten, kommen als mögliche symbolträchtige Tage in Betracht¹²⁶:

- der Holocaustgedenktage (27. Januar)
- der Jahrestag der NS-Machtergreifung (30. Januar)
- der Geburtstag Adolf Hitlers (20. April)
- der Jahrestag des Überfalls auf Polen (1. September)
- der Jahrestag der Reichspogromnacht (9. November).

Auch hinsichtlich des **Schutzes von Gedenkstätten** gehen die Landesversammlungsgesetze¹²⁷ teilweise über die Bestimmungen des Versammlungsgesetzes des Bundes hinaus. So stellt das Sächsische Versammlungsgesetz¹²⁸ auch Orte von historisch herausragender Bedeutung unter Schutz, die an Menschen erinnern, die unter der nationalsozialistischen oder der kommunistischen Gewaltherrschaft Opfer menschenunwürdiger Behandlung waren (a) oder Widerstand gegen die nationalsozialistische oder kommunistische Gewaltherrschaft geleistet haben (b). Auch werden Orte erfasst, die an Opfer eines Krieges erinnern (c). Damit werden auch Orte **ohne direkten Bezug zur nationalsozialistischen Gewaltherrschaft** erfasst, wie das Völkerschlachtdenkmal in Leipzig oder die Frauenkirche mit dem Neumarkt in Dresden.¹²⁹ Dies wird im Schrifttum vereinzelt als zu weitgehend erachtet.¹³⁰ Neben Gedenkstätten werden teilweise auch **(Kriegs-) Gräberstätten** geschützt (vgl. § 1 Abs. 1 BbgGräbersammlG). Allerdings wird angezweifelt, ob sich ein gesetzliches Versammlungsverbot für alle Kriegsgräberstätten auf die verfassungsimmanente Schranke stützen lässt.¹³¹

Nach dem Versammlungsgesetz des Bundes ist zusätzliche Voraussetzung für Versammlungsverbote oder Auflagen zum Schutz von Gedenkstätten, dass „nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird“. Das Bayerische Versammlungsgesetz geht darüber hinaus, indem es Versammlungsverbote und –beschränkungen an geschützten Gedenkstätten und –tagen auch dann zulässt, wenn eine „unmittelbare Gefahr einer erheblichen Verletzung

¹²⁴ Z.B. „An einem Tag [...] dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt“ (Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 BayVersG; § 8 Abs. 4 Nr. 1 NVersG).

¹²⁵ § 13 Abs. 4 Satz 2 VersFG SH; s. auch Schneider, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 60.5.

¹²⁶ Vgl. BayLT-Drs. 15/10181, S. 22; Begr. zu § 19 ME VersG; Scheidler, ZRP 2008, 151 (153).

¹²⁷ § 15 Abs. 2 SächsVersG; § 13 Abs. 2 Nr. 1 VersammlG LSA.

¹²⁸ § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SächsVersG.

¹²⁹ § 15 Abs. 2 Satz 2 SächsVersG.

¹³⁰ Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch. des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Fn. 390 zu Rn. 170.

¹³¹ Vgl. Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch. des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Abschnitt K. Rn. 170; Lux, LKV 2009, 491 (495 f.).

*grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen besteht*¹³². Eine ähnliche Formulierung enthält das Landesversammlungsgesetz Sachsen-Anhalt.¹³³ Die Formulierungen beruhen auf der bundesverfassungsgerichtlichen Definition des Merkmals der „öffentlichen Ordnung“, die von § 15 Abs. 1 VersG erfasst wird.¹³⁴ Das Niedersächsische Landesversammlungsgesetz setzt dagegen voraus, dass „*durch die Art und Weise der Durchführung der Versammlung der öffentliche Friede in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise unmittelbar gefährdet*“ wird.¹³⁵ Auch das Schleswig-Holsteinische Versammlungsfreiheitsgesetz knüpft an die unmittelbare Gefahr der Störung des öffentlichen Friedens an.¹³⁶ Einige Landesversammlungsgesetze zählen zudem „Regelbeispiele“ auf, bei denen die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale anzunehmen ist.¹³⁷

c) Billigen, Verherrlichen und Rechtfertigen nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft (§ 130 Abs. 4 StGB)

Nach § 130 Abs. 4 des Strafgesetzbuchs (StGB) wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, „*wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt.*“¹³⁸ Soweit Meinungsbeiträge auf einer Versammlung die Straftatbestände der Beleidigung oder Volksverhetzung erfüllen, können hieran wegen eines **Verstoßes gegen die öffentliche Sicherheit** versammlungsrechtliche Maßnahmen wie Auflagen und gegebenenfalls sogar Verbote geknüpft werden.¹³⁹ Die Tatbestandsmerkmale des § 130 Abs. 4 StGB werden in dem Versammlungsgesetz des Bundes nicht ausdrücklich benannt; die strafrechtliche Vorschrift zählt zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit.

In einigen Landesversammlungsgesetzen finden sich hingegen ausdrückliche Regelungen, die sich zwar am Wortlaut des § 130 Abs. 4 StGB orientieren, teilweise aber auch über diesen hinausgehen.¹⁴⁰ So zählt nach dem Bayerischen Landesversammlungsgesetz auch die „**Verharmlosung**“ der **nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft** als tatbestandsmäßige Handlung. Ferner reicht eine **unmittelbare Gefahr** für die Würde der Opfer des Nationalsozialismus aus.¹⁴¹ Auch das

¹³² Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 b BayVersG.

¹³³ „*Gefahr einer erheblichen Verletzung ethischer und sozialer Grundanschauungen*“ (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VersammlG LSA).

¹³⁴ Vgl. BVerfG, NJW 2004, 2814 (2815); NJW 2001, 2069 (2071); Lux, LKV 2009, 491 (495 f.).

¹³⁵ § 8 Abs. 4 Nr. 2 NVersG.

¹³⁶ § 13 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VersFG SH; s. auch Schneider, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 60.5.

¹³⁷ § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsVersG; § 13 Abs. 3 VersammlG LSA.

¹³⁸ Das BVerfG hat entschieden, dass die Norm verfassungsgemäß ist (s. BVerfGE 124, 300 – Wunsiedel); vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 10.08.2009, Az. 1 BvQ 34/09.

¹³⁹ Schneider, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. Auflage 2019, Art. 8 Rn. 60 m.w.N.

¹⁴⁰ Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 BayVersG; § 8 Abs. 4 Nr. 2 NVersG.

¹⁴¹ „*...durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht, gerechtfertigt oder verharmlost wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus, und dadurch die unmittelbare Gefahr einer Beeinträchtigung der Würde der Opfer besteht.*“ (Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 BayVersG)

Niedersächsische Landesversammlungsgesetz enthält das Tatbestandsmerkmal der „Verharmlosung“ der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft. Zudem ist danach eine unmittelbare Gefährdung des öffentlichen Friedens ausreichend.¹⁴²

d) Zwischenergebnis

Ob einige der unter Ziff. 5. aufgeführten Regelungen der Bundesländer die verfassungsrechtlichen Grenzen einhalten, ist im Schrifttum umstritten. Hier wird teilweise für eine **restriktive**, also meinungs- und versammlungsfreundliche **Auslegung** plädiert, um die Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Meinungs- und Versammlungsfreiheit abzusichern.¹⁴³ Soweit landesrechtliche Regelungen dagegen ausschließlich die verfassungsrechtliche Rechtsprechung aufgreifen, führen sie im Ergebnis nicht zu einem höheren Schutzniveau hinsichtlich der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft. Denn diese Rechtsprechung ist bei einem Tätigwerden der Versammlungsbehörden ohnehin zu beachten.

Die Frage, ob die dargestellten gesetzgeberischen Länderregelungen im Ergebnis zu einem verstärkten Schutz der Würde der Opfer führen, könnte gegebenenfalls Gegenstand **einer wissenschaftlichen Evaluation** sein. Im Rahmen der hiesigen Begutachtung kann dies nicht zuverlässig beurteilt werden.

Wissenschaftlicher Dienst

¹⁴² „...durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht, gerechtfertigt oder verharmlost wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus, und dadurch der öffentliche Friede in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise unmittelbar gefährdet wird.“ (§ 8 Abs. 4 Nr. 2 NVersG)

¹⁴³ Lux, LKV 2009, 491 (496).