

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1522

Das nordrhein-westfälische Versammlungsgesetz

Von

Clemens Vogeler



Duncker & Humblot · Berlin

CLEMENS VOGELER

Das nordrhein-westfälische Versammlungsgesetz

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1522

Das nordrhein-westfälische Versammlungsgesetz

Von

Clemens Vogeler



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums
des Innern und für Heimat, Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D6

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19129-1 (Print)
ISBN 978-3-428-59129-9 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

„per aspera ad astra“

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Juristischen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen.

Mein erster Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck, der mir während der Anfertigung der Arbeit trotz aller gesundheitlichen Widrigkeiten stets zuverlässig mit Rat und Tat zur Seite stand.

Herrn Prof. Dr. Bernd Holznagel bin ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens zum Dank verpflichtet.

Auch dem Bundesinnenministerium möchte ich für die großzügige Förderung und eine schnelle Bearbeitung danken.

Bei meiner Freundin Luise möchte ich mich für die immer fortwährende Unterstützung bedanken. Sie hat in mir den Gedanken an eine Promotion platziert, der allmählich zum Entschluss gereift ist.

Mein besonderer Dank gilt meinen Eltern, die mir mein Jurastudium ermöglichten und mir bei der Anfertigung der Dissertation sowie im Rest des Lebens stets den erforderlichen Rückhalt gaben.

Zum Schluss möchte ich meinem Großvater danken, der im Mai diesen Jahres leider von uns gegangen ist. Seine Worte während des Austauschs über den Beginn des Projekts klingen mir noch in den Ohren: „Ein Dokortitel bleibt dir ein Leben lang.“

Köln, im November 2023

Clemens Vogeler

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
------------------	----

Erstes Kapitel

Zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG	18
---	----

A. Landesverfassungsrechtlicher Schutz der Versammlung und das Verhältnis zum grundgesetzlichen Schutzzumfang	18
B. Zwischenergebnis	20
C. Der Charakter von Art. 8 GG	21
D. Der Schutzbereich von Art. 8 GG	22
I. Persönlicher Schutzbereich	22
1. Natürliche Personen	22
2. Juristische Personen	23
II. Sachlicher Schutzbereich	23
1. Gegenstand und Reichweite des grundrechtlichen Schutzes	23
2. Versammlungsbegriff	24
a) Teilnehmeranzahl	24
b) Anforderungen an den Versammlungszweck	25
c) Geschütztes Verhalten	27
3. Friedlichkeit der Versammlung	28
a) Das Merkmal der (Un-)Friedlichkeit	29
b) Zeitliche Komponente	30
c) Verhalten einzelner Teilnehmer	30
4. „Ohne Waffen“	30
5. Anmeldefreiheit	31
6. Erlaubnisfreiheit	32
E. Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 GG	32
I. Eingriffe im klassischen Sinne	33
II. Moderne Eingriffe	33
III. Eingreifende versus ausgestaltende Maßnahmen	33
F. Über die Möglichkeit der Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 8 GG	34
I. Einschränkungsmöglichkeit	35
1. Versammlungen unter freiem Himmel	35
2. Versammlungen in geschlossenen Räumen	36

3. Abgrenzung zu öffentlichen und nicht-öffentlichen Versammlungen	37
II. Verfassungskonforme Konkretisierung der Einschränkungsmöglichkeit	38
G. Zwischenfazit	39

Zweites Kapitel

Der Brokdorf-Beschluss 41

A. Der zugrunde liegende Sachverhalt	42
B. Die Hauptsacheentscheidung des Bundesverfassungsgerichts	45
I. Der prozessuale Aufhänger	45
II. Materiell-rechtlicher Gehalt der Entscheidung	46
1. Betonung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit	46
2. Verfassungskonforme Auslegung einzelner Vorschriften des VersG Bund	47
a) § 14 VersG Bund	48
b) § 15 VersG Bund	48
3. Kooperationsobliegenheit	49
C. Die Folgen der Entscheidung	50
I. Rechtliche Folgen	50
II. Politische Folgen	52
D. Kritik am Brokdorf-Beschluss	53
I. Kritik auf die die Gesetzesbegründung zum VersG NRW Bezug nimmt	54
1. „Rechtliche Impulse durch das Niedersächsische Versammlungsgesetz“	54
2. „Versammlungsrecht zwischen Herausforderung und Bewährung“	55
3. Zwischenergebnis	56
II. Kritik von Stimmen der Kommentarliteratur	56
1. Depenheuer, in Dürig/Herzog/Scholz	56
2. Kloepfer, in Isensee/Kirchhof	57
III. Fazit	59

Drittes Kapitel

Zur Erforderlichkeit und zur Möglichkeit eines neuen Versammlungsgesetzes 62

A. Braucht es ein neues Versammlungsgesetz?	62
I. Historischer Abriss zu den Reformierungsversuchen der Vergangenheit	62
II. Die prominentesten Reformforderungen	63
1. Eigene Regelungen für Großdemonstrationen	63

	Inhaltsverzeichnis	11
	2. Spezielle Vorschriften für Eil- und Spontanversammlungen	64
	3. Ausblendung des Rechts nicht-öffentlicher Versammlungen	64
	4. Einbeziehung polizeilicher Eingriffsbefugnisse	65
	5. Festlegung der Reichweite des Anwendungsbereichs	66
	6. Regelung des Kooperationsgrundsatzes	67
	7. Weitere Forderungen	68
	III. Fazit	68
B.	Zur Umsetzbarkeit eines neuen Bundesversammlungsgesetzes	69
I.	Art. 125a Abs. 1 GG – Kompetenzgrundlage zur Fortschreibung des VersG Bund?	69
	1. Eine Anpassungskompetenz bejahende Stimmen	70
	2. Eine Anpassungskompetenz verneinende Stimmen	72
II.	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes	72
III.	Fazit	74

Viertes Kapitel

	Das neue Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalens im Detail	75
A.	Einführung und Maßstab	75
I.	Zur Struktur des neuen Versammlungsgesetzes NRW	76
II.	Verhältnis zwischen Versammlungsgesetz und Verfassung	77
III.	Versammlungsrecht als Gefahrenabwehrrecht	78
B.	Die Verfassungsbeschwerde der Gesellschaft für Freiheitsrechte	79
I.	Die Gesellschaft für Freiheitsrechte: Personen, Tätigkeitsfelder und wesentliche Eckdaten	80
II.	Der Inhalt der Verfassungsbeschwerde	80
III.	Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde	82
IV.	Der voraussichtliche Verfahrensgang	84
V.	Fazit zur Verfassungsbeschwerde	88
C.	Aus dem Bundesversammlungsgesetz übernommene und weiterentwickelte Paragrafen	88
I.	§ 1 VersG NRW	88
II.	§ 5 VersG NRW	90
III.	§ 6 VersG NRW	92
IV.	§ 8 VersG NRW	94
V.	§ 13 Abs. 2 VersG NRW	95
VI.	§ 17 VersG NRW	97
VII.	§ 18 VersG NRW	99
	1. Kritik	101
	2. Gegenkritik	102
VIII.	§ 20 VersG NRW	103

IX.	§ 22 VersG NRW	104
X.	§ 23 VersG NRW	104
	1. Erster und zweiter Absatz	104
	2. Dritter Absatz	106
	3. Vierter Absatz	106
XI.	§ 26 VersG NRW	107
	1. Hintergrund	107
	2. Kritik	107
XII.	§ 27 VersG NRW	110
XIII.	§ 28 VersG NRW	112
XIV.	§ 32 VersG NRW	113
XV.	§ 34 VersG NRW	113
D.	Normen zur Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	114
I.	§ 2 Abs. 3 VersG NRW	114
II.	§ 3 VersG NRW	116
III.	§ 9 VersG NRW	118
	1. Proteste in Lützerath	121
	2. Zeitlicher Ablauf der Ereignisse und Verfahrensgang	121
	3. Großdemonstration als Höhepunkt der Ereignisse	122
	4. Vorgehen der Polizei nach dem Polizeigesetz NRW	123
	a) Proteste und Kundgebungen als Versammlung?	123
	b) Folgen der Einordnung als Versammlungen	124
	5. Fazit zu den Vorkommnissen in Lützerath	126
IV.	§ 10 Abs. 3 und 4 VersG NRW	127
V.	§ 11 VersG NRW	129
VI.	Exkurs: Das Versammlungsgesetz NRW – Die Bedeutung der Corona-Pandemie	130
	1. Explizite Reaktion des VersG NRW auf pandemische Gesetzgebung im Versammlungsrecht	130
	2. Implizite Reaktion des VersG NRW auf pandemische Gesetzgebung im Versammlungsrecht	131
	3. COVID-19 als Thema im Gesetzgebungsprozess	133
	4. Mögliche Probleme der Nichtberücksichtigung	135
VII.	§ 13 Abs. 3 VersG NRW	136
VIII.	§ 14 Abs. 1 und 2 VersG NRW	137
	1. Gefährderansprache, § 14 Abs. 1 S. 1 VersG NRW	138
	2. Meldeauflage, § 14 Abs. 2 S. 2 VersG NRW	139
	3. Fazit	139
IX.	§ 19 VersG NRW	140
X.	§ 21 VersG NRW	142
E.	Echte Neuerungen und umstrittene Regelungen im VersG NRW – Kritik und Verfassungsmäßigkeit	145

I.	Echte Neuerungen ohne erhebliches Konfliktpotenzial	145
	1. § 4 VersG NRW	145
	2. § 12 VersG NRW	146
	a) Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 – Ablehnungsbefugnis	147
	b) Abs. 2 S. 1 – Pflicht zur Übermittlung persönlicher Daten von Ordernern	149
	c) Zwischenergebnis	149
	3. §§ 15 und 25 VersG NRW	149
	4. § 24 VersG NRW	153
II.	Die umstrittenen Regelungen im VersG NRW und ihre Verfassungs- mäßigkeit	154
	1. § 16 VersG NRW – Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton	154
	a) Inhalt und Genese der Vorschrift	154
	b) Kritik zu Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen gem. § 16 Abs. 2 VersG NRW	156
	aa) Kritik in der Verfassungsbeschwerde	156
	bb) Gegenkritik in der Literatur	160
	c) Kritik zu verdeckten Bild- und Tonaufnahmen bzw. Aufzeichnungen durch die Verfassungsbeschwerde und Teile der Literatur	162
	aa) Kritik in der Verfassungsbeschwerde	162
	bb) Kritik aus der Literatur	165
	d) Kritische Erwägungen aus der Verfassungsbeschwerde zu Abs. 4 (Drohneinsatz)	167
	e) Zwischenergebnis	171
	2. § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW – Versammlungsverbot auf Bundes- autobahnen	172
	a) Wird die Autobahn vom sachlichen Schutzbereich der Ver- sammlungsfreiheit erfasst?	173
	aa) Der Prüfungsmaßstab	173
	bb) Der sachliche Schutzbereich von Art. 8 GG	174
	b) Die Rechtfertigung des Schutzbereichseingriffs	177
	aa) Das Demonstrationsverbot auf Autobahnen als Eingriff im klassischen Sinne?	178
	bb) Die Frage der Rechtfertigung des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW	179
	(1) Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip	180
	(2) Verstoß gegen den Wesensgehalt von Art. 8 GG	186
	(3) Zur Unmöglichkeit einer verfassungskonformen Ausle- gung	187
	c) Fazit zu § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW	189

3. §§ 27 Abs. 4, 7 und 8, 28 Abs. 1 Nr. 3 und 7 VersG NRW – Das Sanktionsregime zu Störungsverbot, Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot sowie Gewalt- und Einschüchterungsverbot	190
a) Die Kritik der Verfassungsbeschwerde an den Sanktionsnormen	190
aa) Der Begriff der Verwaltungsakzessorietät	190
bb) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 2009 zum BayVersG	192
b) Rechtsvergleichender Blick in andere Bundesländer	193
aa) Sanktionsvorschriften zum Störungsverbot	193
bb) Straftatbestände zum Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot	194
cc) Sanktionsnormen zum Uniform- und Militanzverbot	196
c) Zurückwirken der Verwaltungsaktakzessorietät aus korrespondierenden Verbotstatbeständen	197
4. §§ 7, 17 und 18 VersG NRW – Verfassungskonformität der entsprechenden Verbotsnormen	201
a) Das Störungsverbot des § 7 VersG NRW	201
aa) Entstehungsgeschichte und Inhalt der Norm	201
bb) Kritik aus der Verfassungsbeschwerde	203
b) Das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot des § 17 VersG NRW	206
aa) Inhalt und Einordnung der Norm	206
bb) Kritik der Verfassungsbeschwerde	208
c) Das Gewalt- und Einschüchterungsverbot des § 18 VersG NRW	212
aa) Inhalt und Genese der Vorschrift	212
bb) Kritik der Verfassungsbeschwerde	213
III. Fazit	215
Bewertung und Ausblick	216
Literaturverzeichnis	219
Sachverzeichnis	228

Einleitung

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

So lautet das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG. Vermutlich hat in der jüngeren Vergangenheit kein anderes Grundrecht eine solche mediale und gesamtgesellschaftliche Aufmerksamkeit erhalten wie die Versammlungsfreiheit. Man denke dabei an die flächendeckend untersagten Proteste während der Corona-Pandemie, die als Reaktion darauf folgenden Proteste der Querdenker, die Proteste gegen den Braunkohleabbau in Lützerath oder im Hambacher Forst, die Proteste der Fridays-for-Future Bewegung und nicht zuletzt an die nunmehr brandaktuelle Debatte über die sog. Klimakleber der „Letzten Generation“. Aber auch in den Jahren davor haben die Ausschreitungen während des G20-Gipfels in Hamburg oder die sog. Pegida-Demos in Ostdeutschland die Versammlungsfreiheit ganz oben auf das Tableau der besonders relevanten Grundrechte gebracht, von denen tagtäglich Gebrauch gemacht wird. Kurzum, die Versammlungsfreiheit ist im gesamtgesellschaftlichen Kontext vermutlich so prominent wie nie zuvor.

Als Reaktion auf diese Entwicklung hat man sich in Nordrhein-Westfalen entschlossen, ein eigenes Versammlungsgesetz zu erlassen (VersG NRW) und damit die Fortgeltung des Bundesversammlungsgesetzes (VersG Bund) im eigenen Bundesland *ad acta* zu legen. Nach den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen verpflichteten sich die frisch gewählten Regierungsparteien CDU und FDP bereits in ihrem Koalitionsvertrag 2017 dazu, ein eigenes Versammlungsgesetz zu schaffen. Kurz vor dem Ende der Legislaturperiode legte die Landesregierung im Januar 2021 einen ersten Gesetzesentwurf vor, der im Dezember 2021 geringfügig verändert und sodann beschlossen wurde. Schlussendlich trat das VersG NRW am 7. Januar 2022 in Kraft.

Während des Gesetzgebungsprozesses kam es jedoch immer wieder zu Kundgebungen gegen das geplante VersG NRW. Die Kritiker, die vor allem – aber nicht nur – der linken Szene zuzuordnen waren, erachteten das Gesetz als zu restriktiv und riefen wiederholt zum Protest auf. Die (bundes-)landweiten Proteste gipfelten schließlich in einer Kundgebung in Düsseldorf im Juni 2021, bei der die Veranstalter des linkspolitischen Bündnisses „Ver-

sammlungsgesetz NRW stoppen! Grundrechte erhalten“ 10.000 Teilnehmer angemeldet hatten.¹

Schließlich wurde beinahe genau ein Jahr nach seinem Inkrafttreten, federführend von der „Gesellschaft für Freiheitsrechte“ eine Verfassungsbeschwerde gegen das VersG NRW beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalens eingereicht, deren Ausgang im Juni 2023 noch offen ist.

Das Gesetz hat demnach also eine hohe Relevanz für die Gesellschaft und Rechtspraxis. Aus diesem Grunde fiel die Entscheidung zur Abfassung dieser Arbeit, die einen Beitrag zur fachlichen Diskussion leisten soll und dem Leser einen ganzheitlichen Ansatz in der Analyse des VersG NRW bietet.

Dazu wird zunächst auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen eingegangen, an denen sich das VersG NRW als einschränkendes Gesetz messen lassen muss.

Im zweiten Schritt wird die „Magna Charta“ der Versammlungsfreiheit, der Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts dargestellt, der entscheidend zum Gewährleistungsgehalt des Grundrechts beigetragen hat, der ihm heute zugesprochen wird. Die Entscheidung spielte nicht nur wegen ihrer dogmatischen Relevanz für die Lesart des VersG Bund eine Rolle während des Gesetzgebungsprozesses, sondern wurde auch offen vom federführend beteiligten Innenminister Herbert Reul (CDU) kritisiert. Deshalb lohnt es sich, einen genaueren Blick auf den zugrunde liegenden Sachverhalt sowie die aus der Entscheidung abgeleiteten Konsequenzen zu werfen.

Auch wenn spätestens nach der Lektüre dieser Einleitung jedem Leser klar ist, dass das VersG NRW erfolgreich in Kraft getreten ist, wird im dritten Kapitel der Frage nachgegangen, ob ein neues Versammlungsgesetz überhaupt notwendig war – und wenn ja –, ob nicht möglicherweise verfassungsrechtliche Gründe gegen den Erlass eines eigenen Versammlungsgesetzes sprechen. Dieses Kapitel legt den Maßstab für das VersG NRW fest, denn dort werden die wesentlichen Einwände gegen das bislang in Nordrhein-Westfalen gültige VersG Bund dargelegt.

Das vierte und letzte Kapitel widmet sich unmittelbar dem neuen VersG NRW. Nach einer kurzen Einführung in die Struktur und den Aufbau des Gesetzes wird die für das Kapitel hoch relevante Verfassungsbeschwerde anhand eines Exkurses dargestellt. Die Analyse des Gesetzes folgt anschließend einem Dreischritt, in dem die Vorschriften nicht der Legalfolge entsprechend abgearbeitet werden, sondern danach dargestellt werden, ob es sich um aus dem VersG Bund weitestgehend übernommene Paragraphen handelt,

¹ <https://www.zeit.de/news/2021-06/25/demo-gegen-versammlungsgesetz-polizei-mit-grossaufgebot> [30.6.2023].

um solche zur Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder um echte Innovationen, die das Gesetz bundesweit einzigartig machen, obwohl bei dem Entwurf insbesondere das niedersächsische Versammlungsgesetz sowie ein Musterentwurf für ein Versammlungsgesetz Pate standen.² Der Abschnitt über die innovativen Vorschriften bildet zugleich den Kern dieser Arbeit, da sich dort naturgemäß die besonders umstrittenen und von der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Vorschriften wiederfinden.

Nach der Lektüre dieser Arbeit, wird dem Leser hoffentlich ein umfassender Eindruck vom VersG NRW vermittelt worden sein.

² LT-Drs. 17/12423, S. 44.