

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 Doktorstitel bleibt dir ein Leben lang.“

Köln, im November 2023

*Clemens Vogeler*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	15
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG</b>	18
A. Landesverfassungsrechtlicher Schutz der Versammlung und das Verhältnis zum grundgesetzlichen Schutzmfang .....	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
<i>Zweites Kapitel</i>	
<b>Der Brokdorf-Beschluss</b>	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 Versammlungsge- setz“ . . . . .	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
<i>Drittes Kapitel</i>	
<b>Zur Erforderlichkeit und zur Möglichkeit eines neuen Versammlungsgesetzes</b>	62
A. Braucht es ein neues Versammlungsgesetz? . . . . .	62
I. Historischer Abriss zu den Reformierungsversuchen der Vergangen- heit . . . . .	62
II. Die prominentesten Reformforderungen . . . . .	63
1. Eigene Regelungen für Großdemonstrationen . . . . .	63

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>B. Zur Umsetzbarkeit eines neuen Bundesversammlungsgesetzes .....</b>	<b>69</b>
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*

<b>Das neue Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalens im Detail .....</b>	<b>75</b>
<b>A. Einführung und Maßstab .....</b>	<b>75</b>
I. Zur Struktur des neuen Versammlungsgesetzes NRW .....	76
II. Verhältnis zwischen Versammlungsgesetz und Verfassung .....	77
III. Versammlungsrecht als Gefahrenabwehrrecht .....	78
<b>B. Die Verfassungsbeschwerde der Gesellschaft für Freiheitsrechte .....</b>	<b>79</b>
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
<b>C. Aus dem Bundesversammlungsgesetz übernommene und weiterentwickelte Paragraphen .....</b>	<b>88</b>
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 Ordnern . . . . .	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 (Drohneneinsatz) . . . . .	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 Verwaltungsakzessorietät aus korrespondierenden Verbotsstatbeständen . . . . .	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
<b>Bewertung und Ausblick</b> . . . . .	216
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	219
<b>Sachverzeichnis</b> . . . . .	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.<sup>1</sup>

Schließlich wurde beinahe genau ein Jahr nach seinem Inkrafttreten, federführend von der „Gesellschaft für Freiheitsrechte“ eine Verfassungsbeschwerde gegen das VersG NRW beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen 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,

---

<sup>1</sup> <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.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> LT-Drs. 17/12423, S. 44.