



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg  
Domerschulstraße 16  
Telefon: (0931) 31-8 82335  
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de  
Sekretariat: E. Fickenscher

Der Präsident des Landtags Nordrhein-  
Westfalen  
Herr André Kuper

per Mail

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE  
  
**STELLUNGNAHME  
17/3851**  
  
Alle Abg

Würzburg, den 1.4.2021

**Sachverständige Stellungnahme zum**

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

**und zum**

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

Mit Schreiben vom 26. März 2021 hat der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen den Unterzeichner um eine sachverständige Stellungnahme zu den vorgenannten Gesetzentwürfen einerseits der SPD-Fraktion (im Folgenden: SPD-E.) und andererseits der Landesregierung (im Folgenden: Reg-E.) gebeten. Dieser Bitte komme ich hiermit gerne nach und gebe zu den Gesetzentwürfen folgende Stellungnahme ab.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich in Ansehung der Komplexität und des Umfangs des Gesetzentwurfs auf einzelne Bereich, die nach Ansicht des Unterzeichners besonders problematisch sind.

## **I. Vorbemerkung**

1. Für beide Gesetzentwürfe ist zunächst festzustellen, dass die jeweiligen Entwurfsverfasser einen Gesetzentwurf vorgelegt haben, der weit über das – im Einzelnen nicht unumstrittene – Maß des von einem Entwurf Geschuldeten hinausgeht; beide Entwürfen setzen sich umfassend mit

Rechtsprechung und Literatur auseinander und versuchen, wenngleich auch mit im Einzelnen unterschiedlichen Akzentuierungen, die auch der jeweiligen politischen Nähe geschuldet sein mögen, ein modernes und zeitgemäßes Versammlungsgesetz vorzulegen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es dem Landesgesetzgeber – auch in Wahrnehmung der ihm eröffneten Kompetenzen, die keine Handlungspflichten begründen – gut zu Gesicht steht, ein modernes Versammlungsgesetz vorzulegen, das eine Vielzahl von Rechtsfragen, die in der Vergangenheit erst durch die Verwaltungs- und Verfassungsgerichte geklärt worden sind, nunmehr beantwortet. Der Gesetzgeber macht also nicht nur von einer ihm nach der Föderalismusreform I eröffneten Möglichkeit Gebrauch; er greift vor allem eine Vielzahl von Präzisierungen auf, die sich im bisherigen Versammlungsrecht nicht abbilden. Insgesamt tragen beide Entwürfe – ungeachtet der im Detail abweichenden Regelungen – nahezu uneingeschränkt den verfassungsrechtlichen Geboten der Normenklarheit und Normenwahrheit Rechnung und tragen damit auch zu einer Stärkung eines Grundrechts bei, das für das demokratische Gemeinwesen von existentieller Bedeutung ist.

2. Jeder Gesetzgeber, der sich einer Novellierung oder auch erstmaligen Verabschiedung eines Landes-Versammlungsgesetzes annimmt, muss dabei mehrere Koordinaten in den Blick nehmen: Neben der klassischen abwehrrechtlichen Funktion des Grundrechts der Versammlungsfreiheit, die einen weitreichenden (aber nicht uneingeschränkten) Schutz der Versammlung und ihrer Teilnehmer gebietet und der grundrechtlichen Schutzpflicht für die Versammlungsteilnehmer vor Störungen und Beeinträchtigungen durch Dritte, muss und darf der Staat in seiner Funktion als verfasster Friedensordnung aber auch Maßnahmen treffen können, um die zentrale, dem Grundrecht immanente, Beschränkung auf friedliche Versammlung effektiv durchsetzen zu können. Der Staat darf dementsprechend die Versammlungsfreiheit auch zum Schutz anderer Rechtsgüter auch einschränken wie er umgekehrt aber für die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit – jedenfalls nach Maßgabe einer entsprechenden Güterabwägung – auch in verhältnismäßiger Weise auf Grundrechte Dritter zugreifen darf.

## **II. Einzelne Themenbereiche der Gesetzentwürfe und ihre verfassungsrechtliche Würdigung**

### **1. Der Versammlungsbegriff (§ 2 III Reg-E.; § 2 I SPD-E.)**

Soweit in der Rechtsprechung – sowohl der Verwaltungsgerichte<sup>1</sup> als auch des Bundesverfassungsgerichts<sup>2</sup> – davon ausgegangen wird, dass Versammlungen, bei denen sowohl das Element der öffentlichen Meinungskundgabe als auch andere Elemente erfüllt sind, als Versammlungen i.S.d. Art. 8 GG anzusehen sind, könnte der vorliegende Gesetzentwurf dazu führen, dass bei Beibehaltung des Begriffs „überwiegend“ der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff<sup>3</sup> verkürzt wird, da es sich dann Versammlungen vom Anwendungsbereich des VersG ausgenommen werden, die das einfachgesetzliche Merkmal der „überwiegenden Meinungskundgabe“ nicht erfüllen, aber bei Zugrundelegung des (bundes-)verfassungsrechtlichen Maßstabs als Versammlung anzu-

<sup>1</sup> BVerwG, NVwZ 2007, 1431 (1432).

<sup>2</sup> BVerfGE 104, 92 (104); 143, 161 (211 ff.).

<sup>3</sup> Auch dieser Begriff ist im Übrigen nicht unumstritten und muss sich keineswegs auf Versammlungen zum Zwecke der (politischen) Meinungsbildung und Kommunikation beschränken; vgl. insoweit nur *Blanke*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechtskommentar, 3. Aufl., 2019, Art. 8 Rn. 19 ff.; *Depenheuer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 8 Rn. 18.

sehen wären. Insoweit sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren in Erwägung gezogen werden, das Wort „überwiegend“ zu streichen.

## II. Das Störungsverbot (§ 7 Reg-E.; § 7 SPD-E.)

Dass der Landesgesetzgeber das auf Bundesebene bereits in § 2 II VersG geregelte Störungsverbot aufgreift, entspricht der grundrechtlichen Schutzpflicht für die Versammlungsfreiheit<sup>4</sup>. Rechtmäßige Versammlungen sind gegen Behinderungen, Störungen oder Gewalttätigkeiten durch Dritte zu schützen. Soweit der Entwurf der SPD auf „erhebliche“ Behinderungen oder Vereitelungen abzielt, ist dieser ausfüllungsfähige und ausfüllungsbedürftige Begriff durchaus problematisch, da er den Eindruck erweckt, unterhalb dieser Schwelle sei eine Störung einer Versammlung erlaubt, was indes unzutreffend ist. Problematisch wird diese weiche Formulierung aber vor allem dann, wenn damit zumindest die Gefahr eröffnet wird, bei Veranstaltungsstörungen aus politischen Gründen zwischen solchen, die vermeintlich „höheren Zielen“ dienen und anderen aus sonstigen Motiven zu differenzieren. Gerade hier besteht das Risiko einer Schiefelage aus Gründen einer unter Umständen falsch verstandenen *political correctness*. Insoweit wäre es sachgerechter – wie auch im Regierungsentwurf geschehen – jede Störung zu untersagen. Dies trägt zum einen dem primären Schutz dessen Rechnung, der eine rechtmäßige Versammlung durchführt und schließt im Übrigen nicht aus, dass es auch Gegendemonstrationen geben mag, soweit diese indes die erste Versammlung nicht stören

In konsequenter Fortführung des Schutzpflichtengedankens ist dann auch die Regelung in § 7 II Nr. 2 Reg-E. frei von verfassungsrechtlichen Bedenken, die zudem durch einen Straftatbestand in § 27 IV Reg-E. flankiert wird. Dies dürfte in Ansehung des gewichtigen Rechtsguts der Versammlungsfreiheit angemessen und keine unverhältnismäßige Strafandrohung sein.

## III. Bild- und Tonaufnahmen und –aufzeichnungen

Soweit sowohl der Entwurf der Landesregierung (§ 16 Reg-E.) als auch der Entwurf der SPD (§ 16 SPD-E.) sehen Möglichkeit von Bild- und Tonaufnahmen und entsprechenden Aufzeichnungen vor. Dabei sind vor allem die Möglichkeit der Anfertigung von Übersichtsaufnahmen (§ 16 II Reg-E., § 16 II SPD-E.) von besonderem Interesse. Während der SPD-Entwurf schon die Befugnisnorm der Aufnahme an tatsächliche Anhaltspunkte dafür knüpfen möchte, dass von den Versammlungsteilnehmern erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen, setzt der Regierungsentwurf dies erst für die Aufzeichnung voraus und dürfte damit auch der Rechtsprechung Rechnung tragen, dass die Übersichtsaufnahme als solche keinen Grundrechtseingriff darstellt<sup>5</sup>. Aber selbst wenn man entgegen dieser Ansicht – und in Übereinstimmung mit Teilen der Literatur<sup>6</sup> - der Ansicht ist, es handele sich bei dieser Form der Datenerhebung um einen Grundrechtseingriff, so kann nicht übersehen werden, dass die Regelung insgesamt eine überaus geringe Eingriffsintensität aufweist. Zwar mag die Eingriffsschwelle (große und unübersichtliche Versammlung) noch gering sein; entscheidend ist, dass entsprechende Maßnahmen zum einen nur im Einzelfall (also bei Vorliegen einer abstrakten Gefahr für die konkrete Versammlung) und zum anderen auch nur zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes angefertigt werden dürfen.

---

<sup>4</sup> Dazu auch *Deppenheuer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 8 Rn. 42; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2013, Art. 8 Rn. 110; ferner auch *BVerfGE* 69, 315 (355).

<sup>5</sup> *OVG NW*, NWVBl. 2020, 127 (128).

<sup>6</sup> Siehe nur *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2020, § 21 Rn. 6.

#### IV. Versammlungen auf Privatgrundstücken (§ 21 Reg-E.; § 18 SPD-E.)

Während der SPD-Entwurf nur solche Grundstücke – auch gegen den Willen des Eigentümers – für Versammlungen zugänglich machen möchte, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden, geht der Regierungsentwurf noch weiter und eröffnet Versammlungen auch das Recht, auf echten Privatgrundstücken, soweit diese dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr eröffnet sind, durchgeführt zu werden. Wohl aus Gründen der Verhältnismäßigkeit verlangt der Regierungsentwurf hier einen Interessenausgleich als Ergebnis einer Abwägung, in die sowohl das Anliegen der Versammlung einerseits als auch das Hausrecht des Eigentümers und die mit der Versammlung einhergehenden Eigentumsbelastungen einzustellen sind. Der Gesetzentwurf hat sich damit für eine ergebnisoffene Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen entschieden und normiert – insoweit verfassungskonform – keinen Vorrang der Versammlungsfreiheit.<sup>7</sup>

Auch wenn der Gesetzgeber damit erkennbar die Aussagen der Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>8</sup> umsetzen will, so dürfte die im Regierungsentwurf angelegte generelle Inpflichtnahme Privater (wenn auch nur unter dem Aspekt der zuvor erfolgten Öffnung für den kommunikativen Verkehr) viel zu weit gehen und einer verfassungspolitisch bedenklichen Tendenz zur Inpflichtnahme und Sozialisierung der Grundrechte entsprechen. Ob man hier – auch in Übertragung der Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – von einer „...*besonderen rechtlichen Verantwortung*...“<sup>9</sup> der Privateigentümer gegenüber der Versammlungsfreiheit ausgehen und von einer „...*staatsgleichen Bindung eines privaten Akteurs an die Grundrechte*...“<sup>10</sup> sprechen mag, erscheint doch fraglich. Warum private Eigentümer, die mit dem Staat in keinerlei Verbindung stehen, nur unter dem Aspekt der Eröffnung eines Raumes für kommunikativen Verkehr als grundrechtsverpflichtet anzusehen sind, erschließt sich nicht<sup>11</sup> und dürfte auch in Ansehung moderner Grundrechtsinterpretationen die Grundrechte in das Gegenteil ihrer Intention als Abwehrrechte verkehren. Zudem sei darauf hingewiesen, dass die Regelung des Regierungsentwurfs auch im Übrigen in grundrechtsdogmatischer Hinsicht nicht überzeugen kann, weil sie letzten Endes dazu führt, die Versammlungsfreiheit in einen leistungsrechtlichen Anspruch auf Durchführung der Versammlung auf privatem Eigentum umzudeuten. Das Recht, über Ort und Zeit der Versammlung zu entscheiden,<sup>12</sup> was unstreitig zu den Essentialia von Art. 8 GG gehört, umfasst aber nicht das Recht auf Usurpation anderer Grundrechte.

gez. Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz

---

<sup>7</sup> Ausführlich zu den Abwägungsanforderungen *Depenheuer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 8 Rn. 43.

<sup>8</sup> *BVerfGE* 128, 226 (253 f.)

<sup>9</sup> So *BVerfGE* 148, 267 (284).

<sup>10</sup> Vgl. nur *Michl*, *JZ* 2018, 910 ff.

<sup>11</sup> Kritisch daher auch *Muckel*, *JA* 2020, 411 (416).

<sup>12</sup> Vgl. insoweit nur *BVerfGE* 69, 315 (343); 104, 92 (108); *BVerfG*, *NJW* 2001, 1407 (1408); *BayVGh*, *NJW* 1984, 2116 (2117).