

HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE  
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG

# Versammlungsrecht in Länderkompetenz

**Das Störungsverbot im  
Landesversammlungsgesetz  
Nordrhein-Westfalen**

## **BACHELORARBEIT**

zur Erlangung des Grades eines Bachelor of Arts (B.A.)  
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

**vorgelegt von**

Matthias Oesterle

Studienjahr 2022/2023

**Erstgutachter:** Herr Prof. Dr. L. Steinhorst

**Zweitgutachter:** Herr P. Schmid

## **Vorbemerkungen des Autors**

Mein besonderer Dank für Begleitung und Bewertung der vorliegenden wissenschaftlichen Arbeit gilt:

**Herrn Prof. Dr. Lars Steinhorst**

Professor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Ordnungsrecht  
an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg  
- als Erstkorrektor -

**Herrn Peter Schmid**

Leiter des Ordnungsamts  
der Stadt Weinstadt im Remstal  
- als Zweitkorrektor -

Das verfolgte Erkenntnisinteresse entstand aufgrund zahlreicher gesellschaftlicher Spannungen in den vergangenen Jahren, die teilweise extremistisch durchsetzte Versammlungen nach sich zogen. Die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen belasten die Versammlungsbehörden in erheblichem Umfang und verdeutlichen die Notwendigkeit eines modernen Versammlungsrechts, das einerseits die Exekutive handlungsfähig hält und andererseits die Grundrechte der Bürger zielgerichtet schützt.

Winnenden, 12.09.2022

---

Matthias Oesterle

# Inhaltsverzeichnis

1	Versammlungsrecht in Länderkompetenz: Unvermeidbare Herausforderung für den Landesgesetzgeber.....	1
2	VersG NRW: Zwischen politischem Diskurs und verfassungsmäßiger Garantie.....	3
2.1	Entstehungsgeschichte des VersG NRW und öffentliche Debatte.....	3
2.2	Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 Grundgesetz bei Versammlungen unter freiem Himmel.....	5
2.2.1	Schutzbereich.....	6
2.2.2	Schranken.....	8
2.2.3	Schranken-Schranken.....	9
3	Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des neuen Störungsverbots aus Nordrhein-Westfalen im bundesweiten Vergleich.....	10
3.1	Das herkömmliche Störungsverbot i.S.d. § 2 II VersG.....	12
3.1.1	Verbotstatbestand und Adressatenkreis.....	12
3.1.2	Eingriffsbefugnisse bei Verbotverstößen.....	14
3.1.2.1	Ausschluss von Teilnehmern.....	15
3.1.2.2	Maßnahmen gegen von Art. 8 GG geschützte Nichtteilnehmer.....	16
3.1.2.3	Maßnahmen gegen sonstige Nichtteilnehmer.....	17
3.1.2.4	Strafrechtliche Verfolgung und Ordnungswidrigkeiten.....	17
3.2	Bundesweite Alleinstellungsmerkmale beim Störungsverbot in NRW.....	19
3.2.1	Erweitertes Störungsverbot des § 7 I VersG NRW.....	20
3.2.1.1	Einzelne Ansätze zur Auslegung.....	22
3.2.1.2	Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit.....	26
3.2.1.3	Schlussfolgerungen und Konsequenzen.....	29
3.2.2	Verbot von Blockadetrainings.....	31
3.2.2.1	Rechtliche Einordnung von Sitzblockaden.....	33
3.2.2.2	Rechtliche Einordnung von Blockadetrainings.....	35
3.2.2.3	Verhältnismäßigkeit des einfachgesetzlichen Verbots.....	39
3.2.2.4	Schlussfolgerungen und Konsequenzen.....	44
3.2.3	Teilnehmer-Ausschlüsse.....	44
4	Ausblick.....	49
	Literaturverzeichnis.....	51
	Erklärung des Verfassers.....	54

## Verzeichnis der Anlagen (bwSync&Share)

Anlagen abrufbar unter: <https://bwsyncandshare.kit.edu/s/pgNoe6NzGs396n6>.  
Die folgenden Seitenangaben entsprechen denen in der online verfügbaren PDF-Datei. In den Fußnoten der Bachelorarbeit erfolgen Verweise auf die PDF in eckigen Klammern [Anlage x Seite y] .

	<b>Anlage</b>	<b>Seite</b>
<b>Landtagsdrucksachen</b>	<b>1</b>	
NRW LT-Drs. 17/12423 (Gesetzentwurf zum VersG NRW)		2
NRW LT-Drs. 17/14794 (Kleine Anfrage zu Demo Düsseldorf)		93
NRW LT-Drs. 17/15821 (Änderungsantrag zum VersG NRW)		99
NRW LT-Drs. 17/3805 (Brenneisen)		109
NRW LT-Drs. 17/3812 (Ullrich)		124
NRW LT-Drs. 17/3813 (Gewerkschaft der Polizei NRW)		137
NRW LT-Drs. 17/3815 (Braun)		145
NRW LT-Drs. 17/3817 (Von Coelln)		164
NRW LT-Drs. 17/3823 (Neue Richtervereinigung)		191
NRW LT-Drs. 17/3834 (Arzt)		208
NRW LT-Drs. 17/3858 (Thiel)		249
NRW LT-Drs. 17/3890 (Achelpöhler)		272

**Onlinere Ressourcen**

**2**

Bundeszentrale für politische Bildung: Vor 15 Jahren - Bundestag beschließt Föderalismusreform.	2
Bündnis 90 / DIE GRÜNEN: Versammlungsgesetz NRW verhindern: Jetzt unterschreiben.	13
Bündnis Versammlungsgesetz NRW stoppen! Den Angriff auf die Versammlungsfreiheit abwehren! 04.2021.	16
Bündnis Versammlungsgesetz NRW stoppen! Nazis blockieren! Und nicht die Versammlungsfreiheit! 06.2021.	18
Grundrechtskomitee u.a.: Aushöhlung des Versammlungsrechts stoppen.	23
Hinz, Ingo: Neues Versammlungsgesetz - 300 Menschen protestieren in Köln gegen Reuls Pläne.	34
Kutschaty, Thomas: Landesregierung muss Entwurf für ihr Versammlungsgesetz sofort zurückziehen.	36
Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen: Versammlungsgesetz für NRW – Chronologie.	39
Westdeutsche Zeitung: Nach Demo in Düsseldorf - Reul legt Details zu umstrittenem Polizeieinsatz offen	42

## **1 Versammlungsrecht in Länderkompetenz: Unvermeidbare Herausforderung für den Landesgesetzgeber**

Seit 2006 versuchen Bund und Länder mithilfe von Föderalismusreformen den Reformstau in der Bundesrepublik Deutschland aufzulösen. Unterschiedliche politische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat hatten die Gesetzgebung gehemmt. Jene Fälle, in denen Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrats bedürfen, sollten nun deutlich reduziert werden. Das wurde durch eine Neuregelung von Gesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz (GG) erreicht. Unter anderem ging das Versammlungsrecht von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 I Nr. 3 GG) in Landeskompetenz über<sup>1</sup>.

Der neu gewonnene gesetzgeberische Spielraum wurde 2008 zuerst von Bayern ausgenutzt (BayVersG). 2009 trat in Sachsen-Anhalt (VersammlG LSA), 2011 in Niedersachsen (NVersG), 2012 in Sachsen (SächsVersG), 2015 in Schleswig-Holstein (VersFG SH), 2021 in Berlin (VersFG BE) und am 06.01.2022 schließlich in Nordrhein-Westfalen (VersG NRW) ein eigenes Landesversammlungs-gesetz in Kraft. Damit haben auch 15 Jahre nach der Föderalismusreform I, die eigentlich den Reformstau abbauen sollte, nur sieben von 16 Bundesländern ein eigenes Versammlungsrecht geschaffen. Ein Umstand, der nicht zuletzt mit der Komplexität und Spezialisierung der Rechtsmaterie zusammenhängen dürfte. Für die verbleibenden Bundesländer, darunter auch Baden-Württemberg, gilt aufgrund Art. 125 a I (1) GG einstweilen das alte Bundesversammlungsgesetz (VersG) fort. Doch seit der Grundgesetzänderung hat der Bund für sein VersG nur noch eng auszulegende Änderungskompetenzen. Modifikationen unter Beibehaltung der wesentlichen Elemente sind ihm erlaubt, grundsätzliche politische Neukonzeptionen jedoch nicht<sup>2</sup>. Daher und infolge grundlegender Transformationen (z.B. neue Überwachungsmöglichkeiten) werden auch die übrigen Landesgesetzgeber in ab-

---

<sup>1</sup> Bundeszentrale für politische Bildung, 2021 [Abruf online 01.08.2022 – Anlage 2 S. 2].

<sup>2</sup> BVerfGE 111, 10 (31).

sehbarer Zeit nicht umhinkommen, ihre Gesetzgebungskompetenz wahrzunehmen<sup>3</sup>. Diese Herausforderung trifft auch Baden-Württemberg.

Wie sie bestmöglich bewältigt werden kann, wird durch die vorliegende Bachelorarbeit untersucht. Ausgangspunkt der Untersuchung ist das VersG NRW als jüngstes Landesversammlungsrecht, um das bereits im Gesetzgebungsverfahren eine kontroverse gesellschaftliche Debatte entbrannte. Der Gesetzentwurf der Regierungsparteien, die Unterlagen aus den Anhörungen im Gesetzgebungsprozess sowie die öffentlichen Reaktionen und ihre Auswirkungen auf das neue Versammlungsgesetz bieten vielversprechende Ansatzpunkte für eine mehrperspektivische Analyse. Hiervon ausgehend soll der Horizont auf das Versammlungsrecht anderer Bundesländer, Rechtsprechung und juristische Fachkommentierung erweitert werden, wo immer kontroverse Inhalte identifiziert werden. Aufgrund des beschränkten Umfangs der Bachelorarbeit wird das Erkenntnisinteresse auf das sog. Störungsverbot, das die innere Ordnung der Versammlung schützt, eingeschränkt. Zentrale Forschungsfrage ist, inwiefern das neue Störungsverbot in NRW sowohl aus Sicht von *Grundrechtsträgern* als auch der *Verwaltung recht- und zweckmäßig* ist. Zugunsten einer vertieften Argumentation beschränkt sich die Bachelorarbeit auf jene Neuerungen beim Störungsverbot in Nordrhein-Westfalen, die bundesweit ein absolutes Novum darstellen. Untersucht werden die Neuerungen nur im Hinblick auf Versammlungen unter freiem Himmel.

In ihrem Aufbau stellt die Bachelorarbeit das VersG NRW zunächst in einen größeren Kontext. Wesentliche Schlaglichter seiner Entstehungsgeschichte sowie das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 Grundgesetz werden dargestellt (Kap. 2). Daraufhin erfolgt die fachliche Auseinandersetzung mit dem Störungsverbot (Kap. 3). Grundlage für die fachliche Erörterung ist das „herkömmliche“ Störungsverbot aus § 2 II VersG und die damit verbundenen behördlichen Eingriffsbefugnisse (Kap. 3.1.). Vor diesem Hintergrund erfolgt die Würdigung des neuen Störungsverbots im VersG NRW (Kap. 3.2.).

---

<sup>3</sup> NRW LT-Drs. 17/12423 S. 3 und Thiel, NRW LT-Drs. 17/ 3858 S. 2 [Anlage 1 S. 4 und 250].

## **2 VersG NRW: Zwischen politischem Diskurs und verfassungsmäßiger Garantie**

Um das VersG NRW besser in den Gesamtkontext einordnen zu können, werden hier zunächst wesentliche Schlaglichter der öffentlichen Debatte während des Gesetzgebungsprozesses zusammengefasst. Außerdem werden die zentralen Ausprägungen des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) bei Versammlungen unter freiem Himmel dargestellt.

### **2.1 Entstehungsgeschichte des VersG NRW und öffentliche Debatte**

Das VersG NRW wurde in der 17. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen unter einer schwarz-gelben Landesregierung beschlossen. Anders als die zuletzt eingeführten Versammlungsfreiheitsgesetze in Berlin und Schleswig-Holstein trägt es damit eine liberalkonservative Prägung. In den Landtag eingebracht wurde der Gesetzentwurf als Drucksache 17-12423 bereits im Januar 2021, beschlossen jedoch erst ein knappes Jahr später am 15. Dezember 2021<sup>4</sup>. Bereits im Januar 2021, also unmittelbar nach der Einbringung des Entwurfs in den Landtag, kam es zu ersten Demonstrationen gegen die Pläne der Regierung<sup>5</sup>. Der zivile Protest organisierte sich im „Aktionsbündnis Versammlungsgesetz NRW stoppen!“. Als Mitglieder des Bündnisses engagieren sich unter anderem die Landesjugendorganisationen von SPD und Bündnis 90 / DIE GRÜNEN, die Klimaschutzbewegung „Fridays for Future“ und die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di. Daneben weist das Bündnis aber auch ein erhebliches extremistisches Potential auf. Der Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen befasst sich aktuell mit der Hälfte, also 42 seiner 84 Mitglieder. Im Verlauf der Demonstrationen des Bündnisses kam es zu teilweise massiven Angriffen auf Polizeibeamte.

---

4 Ministerium des Innern NRW, 2021 [Abruf online 01.08.2022 – Anlage 2 S. 39].

5 Hinz, in: Kölner Stadtanzeiger, 2021 [Abruf online 01.08.2022 – Anlage 2 S. 34].



So etwa bei einer Kundgebung am 26 Juni 2021 in Düsseldorf mit etwa 3.000 Teilnehmern, bei der auch eine Polizeiwache zum Ziel der Aggressionen wurde. Polizisten wurden mit Fahnenstangen und Absperrgittern attackiert<sup>6</sup>. Andererseits geriet aber auch der Polizeieinsatz in die Kritik: Polizisten hätten den Antifa-Block stundenlang eingekesselt, dabei die Anwesenheit Minderjähriger ungenügend berücksichtigt und außerdem einen Pressevertreter angegriffen, so die Vorwürfe. Die Vorfälle führten zu bundesweiter Aufmerksamkeit und einer Sonder-sitzung im Innenausschuss des Landtags<sup>7</sup>.

Inhaltlich kritisiert das Aktionsbündnis einerseits die Anzeigepflicht für Versammlungen sowie die Verpflichtung zur Benennung von Versammlungsleitung und Ordnern samt den behördlichen Rechten, vorgeschlagene Personen auch abzulehnen. Andererseits stehen die Befugnisse der Polizei im Zentrum der Kritik. Insbesondere die weitreichende Anwendbarkeit des Polizeirechts, die Möglichkeit zur Errichtung von Kontrollstellen, die Befugnisse zur Fertigung von Bild- und Tonaufnahmen und zur Durchsetzung eines erweiterten Uniformierungsverbots („Militanzverbot“) lehnt das Bündnis in der vorgelegten Form ab<sup>8</sup>. Ein besonderer Schwerpunkt der Kritik ist die Schutzwirkung, die das Versammlungsgesetz zugunsten sozial missbilligter Versammlungen entfaltet. So prangert das Bündnis in einer gesonderten Veröffentlichung unter dem Titel „Nazis blockieren! Und nicht die Versammlungsfreiheit“ etwa das Störungsverbot aus § 7 VersG NRW an<sup>9</sup>.

Insbesondere SPD und Bündnis 90 / DIE GRÜNEN stellten sich im Verlauf der öffentlichen Debatte mit ähnlichem Tenor gegen den Gesetzentwurf. Thomas Kutschaty, Landesvorsitzender der SPD NRW, kritisierte den Gesetzentwurf als unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff, der der Polizei durch seinen restriktiven Charakter ein deeskalierendes Verhalten erschwere<sup>10</sup>. Bündnis 90 / DIE GRÜNEN starteten eine Unterschriftensammlung gegen das neue Versammlungsgesetz. In der zugehörigen Begründung wird auf die „Verhinderung von Gegende-

---

6 NRW LT-Drs. 17/14794 [Anlage 1 S. 93 - 98].

7 Westdeutsche Zeitung, 2021 [Abruf online 02.09.2022 – Anlage 2 S. 42].

8 Bündnis VersG NRW stoppen! 04.2021 [Abruf online 01.08.2022 – Anlage 2 S. 16].

9 Bündnis VersG NRW stoppen! 06.2021 [Abruf online 01.08.2022 – Anlage 2 S. 18].

10 Kutschaty, 2021 [Abruf online 01.08.2022 – Anlage 2 S. 36].

mos“, „einschüchternde“ Bild- und Tonaufnahmen sowie eine „Kriminalisierung“ von Demonstranten aufgrund ihrer Kleidung abgestellt<sup>11</sup>.

Die öffentliche Kritik veranlasste innerhalb der Regierungskoalition insbesondere die FDP dazu, Nachbesserungen am Gesetzentwurf zu fordern. Daraufhin kam es zu einigen Abänderungen und Klarstellungen. So unterfallen nach dem beschlossenen VersG NRW „nicht auf Behinderung zielende kommunikative Gegenproteste“ ausdrücklich nicht dem Störungsverbot (§ 7 III). Anstelle eines „Militanzverbots“ gilt ein „Gewalt- und Einschüchterungsverbot“ (§ 18). Anmeldefristen für Kundgebungen wurden mit der Streichung des § 10 I (4), der Wochenenden vom Fristlauf ausnahmsweise, verkürzt. Spontanversammlungen sind nun ohne Benennung eines Versammlungsleiters möglich (§ 5 III (3)). Zu Bild- und Tonaufnahmen enthält das Gesetz einen Verweis auf die strikte Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 16 III (1)). Bei Aufnahmen mittels Drohnen trifft die Polizei jetzt eine besondere Aufklärungspflicht gegenüber den Demonstranten (§ 16 IV (4)). Außerdem wird eine Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag über die Auswirkungen des Gesetzes normiert (§ 34)<sup>12</sup>.

## **2.2 Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 Grundgesetz bei Versammlungen unter freiem Himmel**

Der politischen Debatte stehen die Garantien des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gegenüber. Artikel 8 Grundgesetz 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 (BVerfG) hat die Versammlungsfreiheit insbesondere in seinem Brokdorf-Beschluss näher ausgeleuchtet (BVerfGE 69, 315). Dem-

---

<sup>11</sup> Bündnis 90 / DIE GRÜNEN, 2021 [Abruf online 01.08.2022 – Anlage 2 S. 13].

<sup>12</sup> NRW LT-Drs. 17/15821 [Anlage 1 S. 99-108].

nach verbürgt Art. 8 GG entsprechend Art. 5 GG die Freiheit der Meinungskundgabe. In Abgrenzung zur Meinungsfreiheit als „individuelles Freiheitsrecht“ schützt die Versammlungsfreiheit als Minderheitengrundrecht die „kollektive Meinungskundgabe“. Für die Bevölkerung ist die kollektive Meinungskundgabe in Versammlungen besonders relevant, weil eine Betätigung in den Medien nur wenigen vorbehalten ist. Für viele Bürger ist die Versammlung neben der Arbeit in Parteien und Verbänden der einzige Weg, ihren Weltanschauungen öffentlich Gewicht zu verleihen. Die Versammlungsfreiheit ermöglicht also erst die ständige geistige Auseinandersetzung und den Kampf der Meinungen als Lebenselement des demokratischen Rechtsstaats im Sinne politischer Weiterentwicklung. Sie ist damit unmittelbar mit dem Demokratieprinzip verbunden<sup>13</sup>. Dementsprechend muss der Staat Versammlungen schützen und sich grundsätzlich versammlungsfreundlich verhalten<sup>14</sup>. Hierzu zählt auch die Pflicht, Versammlungen vor Störungen zu schützen, die den kommunikativen Versammlungszweck gefährden<sup>15</sup>.

### 2.2.1 Schutzbereich

Die Versammlungsfreiheit ist ein Deutschengrundrecht, das im Sinne des Art. 19 III GG auch juristischen Personen zukommt. Für EU-Ausländer gilt es aufgrund Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) entsprechend. Sonstige Ausländer müssen sich hingegen auf Art. 2 I GG berufen, wobei allerdings sowohl das Bundesversammlungsgesetz (§ 1 I) als auch das Versammlungsgesetz NRW (§ 1 I) sie einfachgesetzlich gleichstellen<sup>16</sup>.

Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG sind „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“<sup>17</sup>. Es genügt die Zusam-

---

13 BVerfGE 69, 315 (342-345) – vgl. auch BVerfGE 69, 315 (337).

14 BVerfGE 69, 315 (355).

15 Schneider, in: Epping/Hillgruber, Art. 8 GG Rn. 29.

16 Hettich, Rn. 28.

17 BVerfGE 104, 92 (104).

menkunft zweier Personen. Diese muss allerdings körperlich stattfinden. Nach engem Versammlungsbegriff des BVerfG ist entscheidend, dass die Anwesenden zum Zweck der öffentlichen Meinungskundgabe miteinander verbunden sind. Auf Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Versammlung kommt es dagegen nicht an. Im Gegenteil verbürgt die Versammlungsfreiheit den Grundrechtsträgern das Recht, die innere Ordnung der Versammlung selbst zu bestimmen<sup>18</sup>.

Den Grundrechtsschutz genießt nicht, wer Waffen gebraucht oder unfriedlich demonstriert. Waffen im Sinne von Art. 8 I GG sind einerseits solche im technischen Sinne des Waffengesetzes. Andererseits fallen unter den Waffenbegriff aber auch Gegenstände, die zwar nicht nach bestimmungsgemäßem Gebrauch, wohl aber im konkreten Fall nach dem Zweck ihrer Verwendung als Waffe eingesetzt werden. Im Sinne wertungsmäßiger Vergleichbarkeit ist der Waffenbegriff zugleich Auslegungsregel für den Begriff der Friedlichkeit, da die beiden Begriffe in Art. 8 I GG unmittelbar nebeneinanderstehen. Insofern kann von Unfriedlichkeit erst ausgegangen werden, wenn eine Versammlung einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt. Unfriedlich ist sie nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erst dann, „wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, nicht schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt (...)“<sup>19</sup>. Insbesondere ist ein aggressiv-körperliches Verhalten erforderlich. Hierin unterscheidet sich der Begriff der Unfriedlichkeit vom strafrechtlichen Gewaltbegriff, wie er etwa beim Straftatbestand der Nötigung (§ 240 StGB) zur Anwendung kommt und dort auch Formen der psychischen Gewalt einfasst.<sup>20</sup> Zu beachten ist außerdem, dass eine Versammlung erst dann insgesamt als unfriedlich eingestuft werden kann, wenn solches Verhalten kollektiv auftritt. Unfriedliches oder gewalttätiges Verhalten einzelner Anwesender alleine genügt dagegen nicht<sup>21</sup>. Solche Einzelpersonen verlieren den Grundrechtsschutz jedoch individuell, sodass gezielt gegen sie vorgegangen werden kann (vgl. z.B. Kap. 3.1.2.1).

---

18 Peters/Janz, Teil B, Rn. 11, 16f..

19 BVerfGE 104, 92 (106).

20 Wolff, in: Hömig/Wolff, Art. 8 GG Rn. 7f..

21 Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Teil I Rn. 206-215.

## 2.2.2 Schranken

Wie alle Grundrechte mit Ausnahme der Menschenwürde unterliegt auch die Versammlungsfreiheit den verfassungsimmanenten Schranken. Darüber hinaus sieht Artikel 8 II GG für Versammlungen unter freiem Himmel einen Gesetzesvorbehalt vor. Dieser schafft dem Gesetzgeber angesichts des besonderen Gefährdungspotentials solcher Versammlungen einen erweiterten Handlungsspielraum. Eine Versammlung „unter freiem Himmel“ ist folglich nicht mit einer Versammlung „ohne Überdachung“ gleichzusetzen. Entscheidend ist stattdessen, dass die Versammlung nicht nach allen Seiten abgegrenzt, sondern in unmittelbarer Auseinandersetzung mit der unbeteiligten Öffentlichkeit stattfindet, denn genau dadurch entsteht ihr besonderes Gefährdungspotential<sup>22</sup>.

Soweit sich Grundrechtseingriffe gegen Meinungsäußerungen in der Versammlung richten, sind die Besonderheiten des qualifizierten Gesetzesvorbehalts in Artikel 5 II Grundgesetz zusätzlich zu beachten. Es gilt insbesondere der Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes. Eingriffe müssen also meinungsneutral erfolgen<sup>23</sup>.

Nicht vom Gesetzesvorbehalt umfasst sind präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt, da Versammlungen nach Art. 8 I GG ohne Anmeldung oder Erlaubnis stattfinden dürfen<sup>24</sup>. Eine Anmeldepflicht ist nach umstrittener Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hingegen rechtfertigbar. Das gelte unter den Voraussetzungen, dass „die Anmeldepflicht nicht ausnahmslos eingreift und dass ihre Verletzung nicht schon schematisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Veranstaltung berechtigt“<sup>25</sup>. Spontanversammlungen dürfen nicht anmeldepflichtig sein. Bei Eilversammlungen, die so kurzfristig veranstaltet werden, dass die Einhaltung einer Anmeldefrist nicht möglich ist, kann der Gesetzgeber verfassungskonform eine unverzügliche Nachmeldung verlangen<sup>26</sup>.

---

22 Peters/Janz., Teil D, Rn. 61-63.

23 Schneider, in: Epping/Hillgruber, Art. 8 GG Rn. 38.

24 Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Teil I Rn. 118.

25 BVerfGE 69, 315 (349).

26 Hettich, Rn. 27, 108, 111.

### 2.2.3 Schranken-Schranken

Aufgrund der Bedeutung der Versammlungsfreiheit muss ein einschränkendes Gesetz hohen Anforderungen genügen. Einschränkungen auf Grundlage von Art. 8 II GG unterliegen dem Zitiergebot<sup>27</sup>. Es ist ein förmliches, also parlamentarisch beschlossenes Gesetz erforderlich. Zudem muss das Gesetz versammlungsspezifisch, also speziell für das Versammlungsrecht und vor dem Hintergrund dessen verfassungsmäßiger Bedeutung erlassen werden. Das Polizeirecht als allgemeines Gefahrenabwehrrecht genügt dem grundsätzlich nicht (Polizeifestigkeit)<sup>28</sup>.

Im Bereich der formellen Rechtmäßigkeit ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht ursprünglich im Rahmen der konkurrierenden Zuständigkeit nach Art. 72 I; 74 I Nr. 3 GG beim Bund lag. Da der Bund seine Gesetzgebungskompetenz mit dem VersG auch ausübte, blieb den Ländern daneben nur wenig Gestaltungsspielraum. Mit der Föderalismusreform 2006 entfiel dann Art. 74 I Nr. 3 GG, sodass die Bundesländer nun mit Art. 70 I GG für den Erlass von Versammlungsgesetzen ausschließlich zuständig sind. Solange ein Bundesland seine Gesetzgebungskompetenz noch nicht ausgeübt hat, gilt aufgrund Art. 125 a I (1) GG allerdings das alte Bundesversammlungsgesetz fort<sup>29</sup>. Seit der Grundgesetzänderung hat der Bund für sein Versammlungsgesetz nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur noch eng auszulegende Änderungskompetenzen. Modifikationen unter „Beibehaltung der wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung“ sind ihm erlaubt. Grundsätzliche politische Neukonzeptionen müssen hingegen zwingend durch die Länder erfolgen<sup>30</sup>.

Zur materiellen Rechtmäßigkeit hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nur bei einer „unmittelbaren Gefahr“ für andere Rechtsgüter rechtmäßig sein können. Das heißt, *Tatsachen* müssen eine

---

27 Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Teil J Rn. 148

28 Deiseroth/Kutscha, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Art. 8 GG Rn. 332-334.

29 Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Teil I Rn. 1-3.

30 BVerfGE 111, 10 (31).

konkrete Sachlage offenbaren, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit *hoher* Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an den der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgütern führt. Unter einer hohen Wahrscheinlichkeit ist zu verstehen, dass der Schadenseintritt nahezu mit Gewissheit feststeht oder in besonderer zeitlicher Nähe eintreten wird. Beide Faktoren können zusammenwirken<sup>31</sup>. Darüber hinaus führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass „die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“<sup>32</sup> beschränkt werden darf. Die Wechselwirkungslehre ist also einschlägig.

Vor diesem Hintergrund muss das VersG NRW beurteilt werden.

### **3 Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des neuen Störungsverbots aus Nordrhein-Westfalen im bundesweiten Vergleich**

Alle Versammlungsgesetze in der Bundesrepublik enthalten in Ausgestaltung der staatlichen Schutzpflicht für Versammlungen ein Störungsverbot<sup>33</sup>. Das Störungsverbot schützt die innere Ordnung bzw. die „funktionale Integrität“<sup>34</sup> der Versammlung. Darunter ist jene Ordnung zu verstehen, die sich die Versammlung in Ausübung ihres Grundrechts hinsichtlich Ort, Zeit, Art und Inhalt selbst gegeben hat. Bei organisierten Versammlungen gehören dazu insbesondere die Planungen und Vorstellungen der Versammlungsleitung<sup>35</sup> zu Versammlungsthema und Versammlungsablauf<sup>36</sup>. So kann geplant sein, eine sich fortbewegende Versammlung (Aufzug) zu veranstalten oder lediglich an Ort und Stelle Bühnenreden abzuhalten. Die Versammlung kann etwa als Diskussionsveranstaltung, filmische Darbietung, Gedenkfeier oder Schweigemarsch ausgestaltet sein. Da solche und ähnliche

---

31 Barczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 15 VersG Rn. 173.

32 BVerfGE 69, 315 (348f.).

33 § 2 II VersG, Art. 8 BayVersG, § 4 NVersG, § 2 II SächsVersG, § 8 VersFG BE, § 7 VersFG SH und § 2 II VersG LSA.

34 Brinsa, in: Peters/Janz, Teil I Rn. 34.

35 Breitbach/Rothfuß, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 2 VersG Rn. 30.

36 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 394.

Ausdifferenzierungen der inneren Ordnung die demokratische Willensbildung erst ermöglichen (vgl. Kap. 2.2.), verdienen sie in einem Rechtsstaat besonderen Schutz vor vorsätzlichen Angriffen.

Eindeutig abzugrenzen ist das versammlungsrechtliche Störungsverbot von der Störung und dem Störer im Sinne des allgemeinen Polizeirechts (§§ 1 I (1); 6f. PolG BW – ohne Nennung im PolG NRW). Eine Störung im polizeirechtlichen Sinn liegt vor, wenn eine Gefahr sich bereits realisiert hat und der damit einhergehende Schaden an einem polizeilich geschützten Rechtsgut fort dauert. Eine Gefahr wiederum besteht, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an einem polizeilich geschützten Rechtsgut führt<sup>37</sup>. Im Versammlungsrecht sind die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Verschärfungen zum Gefahrenbegriff zu beachten (vgl. Kap. 2.2.3.). Polizeilich geschützte Rechtsgüter sind die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die öffentliche Sicherheit umfasst unter anderem die Unverletzlichkeit der Normen der gesamten Rechtsordnung<sup>38</sup>. Unter diese Normen fällt aber auch das versammlungsrechtliche Störungsverbot<sup>39</sup>. Bei einem Verstoß gegen das versammlungsrechtliche Störungsverbot muss aus polizeilicher Sicht daher von einer *Störung des Störungsverbots* gesprochen werden. Das gilt jedenfalls dann, wenn auf den polizeirechtlichen Begriff der Störung, wie etwa im Handbuch Versammlungsrecht von Ullrich/von Coelln/Heusch, sprachlich auch im polizeifesten Versammlungsrecht zurückgegriffen wird<sup>40</sup>.

Um Verwechslungen der beiden Störungsbegriffe zu vermeiden wird in dieser Arbeit auf den „Störer im Sinne des Polizeirechts“ oder auf eine „Störung der öffentlichen Sicherheit“ abgestellt, sofern im Einzelfall der allgemeine polizeirechtliche Störungsbegriff genutzt wird. In allen anderen Fällen beziehen sich die Ausführungen auf den versammlungsrechtlichen Störungsbegriff (§ 2 II VersG etc.).

---

37 Trurnit, in: Möstl/Trurnit, § 1 PolG BW Rn. 18, 31.

38 Trurnit, in: Möstl/Trurnit, § 1 PolG BW Rn. 36.

39 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 402.

40 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 406.



### **3.1 Das herkömmliche Störungsverbot i.S.d. § 2 II VersG**

Als wesentlicher Maßstab für die Beurteilung der Neuregelungen in Nordrhein-Westfalen kann die Rechtsprechung und Fachliteratur zum etablierten Störungsverbot aus § 2 II VersG (im Folgenden „herkömmliches Störungsverbot“) herangezogen werden. Das herkömmliche Störungsverbot lautet:

„Bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen hat jedermann Störungen zu unterlassen, die bezwecken, die ordnungsmäßige Durchführung zu verhindern.“

#### **3.1.1 Verbotstatbestand und Adressatenkreis**

Zu den Adressaten des Störungsverbots ist zunächst festzustellen, dass es sich sowohl an Teilnehmer der Versammlung als auch an Außenstehende richtet („jeder-mann“). Die Außenstehenden können insbesondere Teilnehmer einer Gegendemonstration sein, aber auch in ganz anderer Motivation auftreten<sup>41</sup>. Da das Störungsverbot die Versammlung vor vorsätzlichen Angriffen schützen soll, ist der mögliche Täterkreis dahingehend eingengt, dass der Störer bewusst bezwecken muss, die Versammlung zu stören. Ergibt sich die Einwirkung auf die Versammlung dagegen als Nebenfolge eines Verhaltens mit anderem Zweck, so ist das versammlungsrechtliche Störungsverbot nicht einschlägig. Ein Beispiel hierfür ist die Verursachung von Baulärm. Erforderlich ist die Geeignetheit<sup>42</sup>, nicht aber dass die Störung zum bezweckten Erfolg der Verhinderung führt<sup>43</sup>.

Welche Verhaltensweisen unter den Verbotstatbestand fallen, leuchten Rechtsprechung und Kommentare zum Bundesversammlungsgesetz intensiv aus. Das ist vor allen Dingen deshalb der Fall, weil der Bundesgesetzgeber ausdrücklich klargestellt hat, dass er der Sache nach in § 2 II VersG genau jene Art der Störung umschreibt, die er im übrigen Gesetz als „grob“ oder „gröblich“ bezeichnet:

---

41 Hettich, Rn. 71.

42 Breitbach/Rothfuß, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 2 VersG Rn. 32.

43 Kniesel, in: Dietel, Gintzel, Kniesel, Teil II § 2 VersG Rn. 17.

„Auf die zunächst vorgesehene Beifügung des Wortes „gröblich“ [in § 2 II VersG – der Autor] sei verzichtet worden. Diese sei nach Auffassung des Ausschusses überflüssig, da eine auf Verhinderung gerichtete Störung stets gröblich sein müsse.“<sup>44</sup>

Das bedeutet, dass für die Auslegung des Störungsverbots aus § 2 II VersG auf die differenzierte Rechtsprechung und Literatur zu Teilnehmer-Ausschlüssen und Straftaten nach § 21 VersG zurückgegriffen werden kann<sup>45</sup>.

Zur Reichweite des Störungsverbots ist abstrakt festzuhalten, dass es dann eingreift, wenn durch eine Störung die Durchführung der Versammlung nicht nur erschwert, sondern insgesamt ungewiss wird<sup>46</sup>. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Karlsruhe versteht darunter in jüngster Rechtsprechung „eine Beeinträchtigung des Ablaufs einer Versammlung, die so schwerwiegend sein muss, dass bei ihrem Fortdauern keine andere Möglichkeit besteht, als die Versammlung zu unterbrechen oder aufzulösen“<sup>47</sup>. Konkrete Beispiele für das Eingreifen des Verbots sind die Verhinderung von Kommunikation durch erheblichen Lärm, Niederschreien von Bühnenednern oder Sabotage der Kommunikationstechnik, wiederholte Formalbeleidigungen, das Werfen von Gegenständen sowie Stink- oder Rauchbomben und Handgreiflichkeiten gegenüber anderen Teilnehmern<sup>48, 49</sup>. Angesichts seiner Funktion, die innere Ordnung der Versammlung zu schützen, verbietet sich jedoch eine schematische Auslegung. Da eine Versammlung sehr unterschiedlich geplant sein kann, kann auch das Störungsverbot sehr unterschiedlich eingreifen. Erforderlich ist immer eine Einzelfallprüfung. Was bei einer politischen Kundgebung zulässig ist, kann bei einem Trauermarsch verbotswidrig sein<sup>50</sup>. Wiederholte ostentative Zwischenrufe können bei einer diskursiv angelegten Versammlung erlaubt sein, während Informationsvermittlung durch einen Film aber gröblich stören<sup>51</sup>.

---

44 Breitbach/Rothfuß, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 2 VersG Rn. 7.

45 Breitbach/Rothfuß, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 2 VersG Rn. 33; § 11 VersG Rn. 11.

46 Tölle, in: Erb/Schäfer, § 21 VersG Rn. 20.

47 OLG Karlsruhe, Beschl. v. 01.09.2020 - 2 Rv 35 Ss 981/19 Rn. 26, juris.

48 Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Teil J Rn. 294.

49 Wache, in: Erbs/Kohlhaas, § 21 VersG Rn. 7.

50 Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Teil J Rn. 294.

51 Tölle, in: Erb/Schäfer, § 21 VersG Rn. 20.

Forderungen nach Diskussion, Zwischenrufe und Missfallensbekundungen fallen im Regelfall nicht unter das Störungsverbot, solange sie das übliche Maß nicht überschreiten<sup>52</sup>. Stattdessen sind sie nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst von der Versammlungsfreiheit besonders geschützt, denn das Wesen des Grundrechts sei gerade die diskursive Meinungsbildung. Solange Versammlungsteilnehmer ihre „abweichenden Ziele allein mit kommunikativen Mitteln“ verfolgten, sei dies folglich von der Versammlungsfreiheit gedeckt.

Auf der anderen Seite stellt das BVerfG klar, dass staatliche Eingriffe zur Durchsetzung des Störungsverbots keiner Verhältnismäßigkeitsprüfung hinsichtlich Art. 8 GG unterliegen. Stattdessen fallen Störungen im Sinne des § 2 II VersG bereits aus dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit heraus. Wer die ordnungsmäßige Durchführung einer Versammlung verhindert, unterminiert dadurch ihren diskursiven Charakter. Ein solcher Störer würde die Versammlungsfreiheit also gegen sich selbst missbrauchen und kann sich folglich nicht darauf berufen. Der Gesetzgeber hat sich beim herkömmlichen Störungsverbot dazu entschieden, nicht etwa seine politische Gestaltungsfreiheit auszunutzen, sondern nur solches Verhalten zu verbieten, das ohnehin als verfassungsfeindlich einzuordnen ist<sup>53</sup>. Gradmesser für das Eingreifen des herkömmlichen Störungsverbots ist in Gesamtschau die (angestrebte) Unterminierung des kommunikativen Zwecks von Art. 8 GG<sup>54</sup>.

### **3.1.2 Eingriffsbefugnisse bei Verbotsverstößen**

Wird gegen das Störungsverbot verstoßen, so eröffnet das VersG der Polizei und der Versammlungsbehörde verschiedene Eingriffsbefugnisse gegen den Störer. Da Verbotsverstöße den kommunikativen Zweck der Versammlungsfreiheit in seinem Kern treffen, besteht kein Einschreitermessen für den Staat. Die Teilnehmer der gestörten Versammlung haben ein subjektiv-öffentliches Recht auf Interventi-

---

52 Wache in: Erbs/Kohlhaas, § 21 VersG Rn. 7.

53 BVerfGE 84, 203 (209 f.).

54 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 392.

on gegen den Störer<sup>55</sup>. Im Gegensatz zu §§ 10 III NVersG; 14 I VersFG SH; 16 I VersFG BE und 14 II VersG NRW bietet das VersG allerdings keine Möglichkeit zur Teilnahmeuntersagung vor Versammlungsbeginn (s. Kap. 3.2.).

### **3.1.2.1 Ausschluss von Teilnehmern**

Nach Bundesrecht kann die Polizei Störer aus einer Versammlung unter freiem Himmel ausschließen. Das ist jedoch nur im Einvernehmen mit dem Versammlungsleiter möglich, da der Ausschluss dem Schutz seiner Ordnungsherrschaft dient. Die entsprechenden Befugnisnormen befinden sich für stationäre Versammlungen in § 18 III VersG und für Aufzüge in § 19 IV VersG. Sie räumen der Polizei Ermessen ein. Insbesondere ist eine Ermahnung als milderer Mittel vorzuziehen, falls dadurch das Störverhalten unterbunden werden kann<sup>56</sup>. Der Ausschluss erfolgt in der Regel durch mündlichen Verwaltungsakt eines Polizeivollzugsbeamten. Er muss dem Störer neben dem Ausschluss auch verdeutlichen, dass er die Versammlung zu verlassen und sich von ihr zu entfernen hat. Durch den Ausschluss entfällt für ihn der Grundrechtsschutz aus Art. 8 GG<sup>57</sup>. Dadurch wird die Anwendbarkeit des allgemeinen Polizeirecht eröffnet, sodass gegen den Störer nun ein Platzverweis erteilt und dieser gegebenenfalls auch mithilfe von Zwangsmitteln durchgesetzt werden kann<sup>58</sup>. Voraussetzung für den Ausschluss ist eine gröbliche Störung. Unterhalb dieser Schwelle ist grundsätzlich zu beachten, dass Teilnehmer ein Recht auf eine abweichende Meinung in der Versammlung haben. Gegenüber solchen kritisch eingestellten Teilnehmern bleiben der Versammlungsleitung nur appellative Ordnungsrufe zur Bestärkung ihres inneren Ordnungsrechts aus §§ 18 I i.V.m. 10 VersG<sup>59</sup>.

---

55 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 404.

56 Breitbach, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 18 VersG Rn 33, 37.

57 Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Teil II § 18 VersG Rn. 40-43.

58 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 927f..

59 Peters, in: Peters/Janz, Teil F Rn. 80; OVG Lüneburg, 29.11.2019, 11 ME 385/19, juris.

### 3.1.2.2 Maßnahmen gegen von Art. 8 GG geschützte Nichtteilnehmer

Ein in der Praxis hochgradig relevanter Sonderfall sind Konstellationen, in denen Störer sich (zunächst) auf die Versammlungsfreiheit berufen können, jedoch nicht Teilnehmer der gestörten Versammlung sind. Dies trifft insbesondere auf störende Gegendemonstranten zu. Da die Versammlungsfreiheit auch eine kritische Teilnahme an Demonstrationen verbürgt, fällt die Abgrenzung von Teilnehmern und Gegendemonstranten in der Praxis mitunter schwer. Abstrakt formuliert handelt es sich dann um eine Gegendemonstration, wenn es den Kritikern nicht mehr vorrangig auf die diskursive Auseinandersetzung mit den Teilnehmern der kritisierten Versammlung ankommt, sondern auf die Kommunikation einer abweichenden Meinung an die Öffentlichkeit, weshalb sie sich auch räumlich von der kritisierten Versammlung trennen<sup>60</sup>. In diesem Fall wird die Qualität einer eigenen Versammlung mit sämtlichen eigenständigen Rechten und Pflichten nach dem Versammlungsgesetz erreicht. Eine solche Gegendemonstration kann sich hinsichtlich des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gegenüber der kritisierten Versammlung auf gleichwertige Grundrechtspositionen berufen<sup>61</sup>.

Grundrechtskollisionen zwischen beiden Versammlungen sind im Wege praktischer Konkordanz aufzulösen<sup>62</sup>. Maßnahmen dürfen angesichts der Garantien aus Art. 8 GG nur auf Grundlage des VersG erlassen werden. Rechtsgrundlage für den Erlass von Auflagen als mildes Mittel ist § 15 I VersG, für Verbot und Auflösung als ultima ratio §§ 15 I, III VersG. Zum Tatbestandsmerkmal der „unter erkennbaren Umständen unmittelbaren Gefahr“ in § 15 VersG siehe Kapitel 2.2.3.. Entsprechend der weltanschaulich-politischer Neutralitätspflicht des Staates darf der Rechtsgüterausgleich nicht auf subjektiv-weltanschaulicher Grundlage erfolgen<sup>63</sup>. Stattdessen sind Maßnahmen vorrangig gegen diejenige Versammlung zu richten, die die Störer umfasst. So kann einer Gegendemonstration etwa ein ausreichender Abstand zur kritisierten Versammlung auferlegt werden, wenn sie diese ansonsten

60 Wapler, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 1 VersG Rn 61-63.

61 Ullrich, DVBl 2012, 666 (670).

62 OVG NRW, Urt. v. 18.09.2012 - 5 A 1701/11, Rn. 75, juris.

63 Schwabe/Knape, DVBl 2013, 116 (117).

absehbar niederschreien und dadurch Kommunikation verunmöglichen würde. Hier sind die Gegendemonstranten wegen unmittelbarer Gefahr eines Verstoßes gegen die öffentliche Sicherheit in der Ausprägung des versammlungsrechtlichen Störungsverbots nach §§ 15 I i.V.m. 2 II VersG pflichtig.

Eine Auflösung von Gegendemonstrationen nach §§ 15 II; 2 II; 21 VersG ist beispielsweise bei der Ausübung von Störungen in Form sogenannter Verhinderungsblockaden angezeigt<sup>64</sup> (Kap. 3.2.2.1). Soweit Störungspotentiale keiner Versammlung eindeutig zuzuordnen sind, müssen sich Maßnahmen grundsätzlich gegen die später angemeldete Versammlung richten (Erstanmelderprivileg)<sup>65</sup>.

### **3.1.2.3 Maßnahmen gegen sonstige Nichtteilnehmer**

Sofern Störungen von Außenstehenden verübt werden, die sich nicht auf die Versammlungsfreiheit berufen können, kommen Maßnahmen nach allgemeinem Polizeirecht in Betracht. In diesen Fällen ergibt sich die Eingriffsbefugnis wegen Verstoßes gegen die Verbotsnorm des § 2 II VersG als Teil der öffentlichen Sicherheit bereits aus § 1, 3 PolG BW. Sofern erforderlich ist auch ein Vorgehen auf Grundlage der polizeilichen Standardmaßnahmen zulässig<sup>66</sup>.

### **3.1.2.4 Strafrechtliche Verfolgung und Ordnungswidrigkeiten**

Neben Maßnahmen der Gefahrenabwehr sieht das Versammlungsgesetz in § 21 und § 29 I Nr. 4 auch repressive Maßnahmen gegen Störer vor. § 21 VersG lautet:

Wer in der Absicht, nichtverbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder zu sprengen oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Ge-

---

64 Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel Teil II § 15 VersG Rn. 31-35; 57-63.

65 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 967f.; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel Teil II § 14 VersG Rn. 48 – 51.

66 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 404; Kniesel, in: Dietel, Gintzel, Kniesel, Teil II § 2 VersG Rn. 14

walttätigkeiten vornimmt oder androht oder grobe Störungen verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

In § 29 I Nr. 4 VersG heißt es:

Ordnungswidrig handelt, wer trotz wiederholter Zurechtweisung durch den Leiter oder einen Ordner fortfährt, den Ablauf einer öffentlichen Versammlung oder eines Aufzuges zu stören

Die grobe Störung im Sinne des § 21 VersG ist nach herrschender Meinung gleichbedeutend mit der gröblichen Störung<sup>67</sup>. Die Störung muss vorsätzlich auf die komplette Verhinderung, den Abbruch (Sprengung) oder die Vereitelung der ordnungsmäßigen Durchführung der Versammlung abzielen. Grundsätzlich erfasst § 21 VersG also den gesamten Verbotstatbestand des § 2 II VersG. In der Einzelfallprüfung tritt beim Straftatbestand jedoch stets ein weiteres Beurteilungskriterium hinzu. Durch das einheitliche Strafmaß mit der Androhung von Gewalttätigkeiten muss hier eine wertungsmäßige Vergleichbarkeit bestehen. Diese wertungsmäßige Vergleichbarkeit ist dann gegeben, wenn die Handlungen des Störers den nachhaltigen Willen zur Versammlungssprengung besonders deutlich erkennen lassen. Angesichts des fließenden Übergangs zwischen erlaubtem und verbotenen Verhalten in § 2 II VersG (vgl. Kap. 3.1.1.) schlägt die Bewertung des Verhaltens also nicht nahtlos von erlaubt zur Straftat um<sup>68</sup>. Wo aufgrund der Umstände des Einzelfalles der Wille zur Versammlungssprengung nicht hinreichend offenkundig ist, greift nur die Ordnungswidrigkeit des § 29 I Nr. 4 VersG. Konsequenter Weise müssen Versammlungsleiter oder Ordner in solchen Fällen den Störer auch mehrfach, also mindestens zweimal, zurechtweisen bevor § 29 I Nr. 4 VersG eingreift. Unpersönliche allgemeine Ordnungsrufe genügen nicht<sup>69</sup>.

In der strittigen Frage nach der unteren Eingriffsschwelle von § 29 I Nr. 4 VersG führen die Wertungen des Gesetzgebers (Kap. 3.1.1.), wonach § 2 II VersG nur gröbliche Störungen ausdrücklich verbietet dazu, dass sich die vorliegende Arbeit jenen Ansichten anschließt, die kein Eingreifen abseits gröblicher Störungen se-

---

67 Brinsa, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 21 VersG Rn. 23; Wache, in: Erbs/Kohlhaas, § 21 VersG Rn. 7; Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch Rn. 925.

68 Brinsa, in: Dietel/Gintzel/Kniesel Teil II, § 21 VersG Rn. 23, 31-35; 57-63.

69 Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Teil II § 29 VersG Rn. 12.

hen<sup>70</sup>. Zwar wollte der Gesetzgeber mit der Vermeidung des Wortes „gröblich“ in § 2 II VersG *sprachlich* den *Eindruck* vermeiden, einfache Störungen seinen erlaubt<sup>71</sup>. Dass er solche einfachen Störungen hier tatbestandlich nicht einmal aufnimmt, in § 29 I Nr. 4 VersG jedoch sogar pönalisiert, erscheint wenig plausibel.

### **3.2 Bundesweite Alleinstellungsmerkmale beim Störungsverbot in NRW**

Alle genannten Eingriffsbefugnisse aus dem VersG (§§ 18 III, 19 IV, 21; 29 I Nr. 4) sind auch in das neue VersG NRW (§§ 14 III; 27 IV; 28 I Nr. 3) aufgenommen worden. Über das VersG hinaus ermöglicht § 14 II (1) VersG NRW der zuständigen Behörde, einer Einzelperson schon vor Beginn einer Versammlung die Teilnahme zu untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Wie dargestellt umfasst die öffentliche Sicherheit auch das Störungsverbot. Flankiert wird die Teilnahmeuntersagung durch eine Meldeauflage (§ 14 II (2) VersG NRW). Teilnahmeuntersagung und Meldeauflage sind in anderem Landesrecht jedoch auch bereits etabliert (§§ 10 III NVersG; 14 I VersFG SH; 16 I VersFG BE)<sup>72</sup>. Da die Bachelorarbeit sich mit bundesweiten Alleinstellungsmerkmalen des VersG NRW beschäftigt, spielt die Regelung im Folgenden also keine Rolle mehr.

Ebenfalls bereits durchgesetzt hat sich die Ausweitung des Störungsverbots auf nicht öffentliche Versammlungen<sup>73</sup> Bundesweit einzigartige Neuerungen ergeben sich dagegen bei Teilnehmerausschlüssen während Versammlungen unter freiem Himmel. Genauso wie in §§ 10 III NVersG; 6 IV VersFG SH und 7 IV VersFG BE können Ausschlüsse gemäß § 6 IV VersG NRW zukünftig nicht mehr nur von der Polizei (§ 14 III VersG NRW), sondern auch von der Versammlungsleitung ausgesprochen werden. In NRW steht der Ausschluss durch die Versammlungslei-

---

70 So m.E. zutreffend bspw. Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Teil II § 29 VersG Rn. 11.

71 Breitbach/Rothfuß, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 2 VersG Rn. 7.

72 Zur Meldeauflage: Braun, NRW-LT-Drs.17/3815 S. 14 [Anlage 1 S. 158].

73 Art. 8 I BayVersG; § 8 VersFG BE; § 4 NversG; § 7 VersFG SH; Enders u.a. § 7



tung allerdings unter polizeilichem Zustimmungsvorbehalt. Das ist ein absolutes bundesweites Novum.

Zwei weitere, bundesweit einzigartige Neuerungen betreffen den Verbotstatbestand im VersG NRW. Einerseits wird mit § 7 I ausnahmslos jede Störung verboten, die das Ziel verfolgt, eine Versammlung (auch nur) zu behindern. Andererseits werden mit § 7 II Nr. 2 Handlungen verboten, die auf die Förderung von Störungen gerichtet sind, welche sich erst während einer später stattfindenden Versammlung ereignen sollen. „Die Norm zielt vor allem auf sogenannte „Probekadern“ (bzw. „Blockadetrainings“)<sup>74</sup>“ heißt es dezidiert im Gesetzentwurf<sup>74</sup>.

Das *einfache Behinderungsverbot* aus § 7 I, das *Verbot von Blockadetrainings* aus § 7 II Nr. 2 und der *polizeiliche Zustimmungsvorbehalt zum Teilnehmerausschuss der Versammlungsleitung* aus § 6 IV VersG NRW waren im Gesetzgebungsverfahren erheblicher Kritik ausgesetzt. Sie werden im Folgenden gewürdigt. Abgesehen wird dagegen von einer gesonderten Auseinandersetzung mit geringfügigen Veränderungen bei Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, denn diese betreffen weder Kompetenzzuweisungen noch Reichweite der Normen. Bei der Straftat des § 27 IV VersG NRW wird lediglich das Strafmaß verringert. Bei der Ordnungswidrigkeit des § 28 I Nr. 3 VersG NRW wird auf vorherige Ordnungsrufe verzichtet, was den Rechtsunterworfenen in letzter Konsequenz vor allen Dingen ein reflektierteres und eigenverantwortlicheres Verhalten abverlangt.

### **3.2.1 Erweitertes Störungsverbot des § 7 I VersG NRW**

Im VersG und auch in fast allen Landesgesetzen greift das Störungsverbot dem Wortlaut nach dann ein, wenn versucht wird, die „ordnungsmäßige Durchführung“ einer Versammlung zu „verhindern“. Nur Schleswig-Holstein und Berlin ziehen den Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes des Arbeitskreises Versammlungsrecht heran<sup>75</sup> und verbieten folglich, „eine Versammlung mit dem Ziel

<sup>74</sup> NRW LT-Drs. 17/12423 S. 58 [Anlage 1 S. 59].

<sup>75</sup> Enders u.a., § 7.

zu stören, deren Durchführung erheblich zu behindern oder zu vereiteln“. Inhaltlich führt dies nach herrschender Meinung jedoch zu keiner Abweichung. Der Arbeitskreis Versammlungsrecht stellt lediglich auf andere Weise heraus, dass das Störungsverbot bei Verhinderung der *Ordnungsmäßigkeit* der Durchführung (kommunikativer Versammlungszweck – vgl. Kap. 3.1.1.) und nicht erst bei der Totalverhinderung der Durchführung einer Versammlung greift<sup>76</sup>.

Dieser bundesweit einheitlichen Rechtslage schließt sich Nordrhein-Westfalen nicht an und normiert in § 7 I VersG NRW stattdessen: „Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln.“ In Nordrhein-Westfalen sind also schon Störungen in einfacher Behinderungsabsicht gesetzlich verboten. Die niedrige Schwelle zum Eingreifen des Störungsverbots wurde in der Anhörung zum Gesetzgebungsverfahren erheblich kritisiert. So merkt Wilhelm Achelpöbler, Mitglied im Ausschuss Gefahrenabwehrrecht des Deutschen Anwaltsvereins an, dass kommunikativer Gegenprotest verfassungsrechtlich erlaubt sei. Die Reichweite der Versammlungsfreiheit auch von Gegendemonstranten stehe nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers<sup>77</sup>.

Professor Dr. Christian v. Coelln, Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht an der Uni Köln äußert sich ähnlich. Er erklärt, die Neuregelung könne so ausgelegt werden, dass der kontroverse kommunikative Meinungsbildungsprozess im Rahmen von Versammlungen gefährdet sei<sup>78</sup>. Die neue Richtervereinigung positioniert sich noch konfrontativer. Jede Gegendemonstration behindere die von ihr angegriffene Versammlung und müsse daher auf Grundlage des neuen VersG NRW als verboten eingeordnet werden. Gegendemonstrationen seien nach höchstrichterlicher Rechtsprechung jedoch erlaubt, was deutlich mache, dass die von der Landesregierung vorgelegte Norm „völlig unverhältnismäßig“ sei<sup>79</sup>. Dr. Clemens Arzt, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht mit dem Schwerpunkt Polizei- und Ordnungsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

76 So etwa Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Teil II, § 2 VersG Rn. 15, 29, 34f.; Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 925; Rothfuß, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 7 VersFG SH Rn. 3.

77 Achelpöbler, NRW LT-Drs. 17/3890 S. 7f. [Anlage 1 S. 278f.].

78 V. Coelln, NRW LT-Drs. 17/3817 S. 6 [Anlage 1 S. 169].

79 Neue Richtervereinigung, NRW LT-Drs. 17/3823 S. 7 [Anlage 1 S. 197].

zweifelt sogar direkt die Verfassungsmäßigkeit der Norm an. Da Versammlungen nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich auch Behinderungen bewirken dürften, sei ein absolutes Behinderungsverbot jedenfalls im Hinblick auf die Auswirkungen von Gegendemonstrationen nicht haltbar<sup>80</sup>.

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat auf die Kritik an ihrem weit gefassten Störungsverbot reagiert<sup>81</sup>, indem sie einen § 7 III VersG NRW ergänzt hat: „Nicht auf Behinderung zielende kommunikative Gegenproteste unterfallen nicht dem Störungsverbot.“ Darin sieht sie allerdings keine Änderung des Störungsverbots, sondern lediglich eine Klarstellung. Fraglich bleibt folglich weiterhin, ob das einfache Behinderungsverbot zu überzeugen vermag. Einerseits erfüllt es eine Schutzfunktion für die Versammlungsfreiheit. Doch andererseits muss auch das Recht, sich kritisch in und gegenüber einer Versammlung zu äußern als Grenze verfassungskonformer Gesetzgebung berücksichtigt werden.

### **3.2.1.1 Einzelne Ansätze zur Auslegung**

Dr. Dr. Markus Thiel, Professor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht an der Deutschen Hochschule der Polizei, begegnet den Zweifeln an der Rechtmäßigkeit des einfachen Behinderungsverbots folgendermaßen:

„Ausschließliche aktive, destruktive und nicht mit eigenen Meinungskundgaben verbundene Gegnerschaft unterliegt dem Störungsverbot, die Veranstaltung einer Gegenversammlung mit „Transport“ eigener Meinung nicht bzw. nur dann, wenn die andere Versammlung komplett verhindert wird bzw. werden soll.“<sup>82</sup>

Offen bleibt dabei allerdings, was unter „ausschließlich destruktiver Gegnerschaft“ zu verstehen ist. So kann beispielsweise im Niederbrüllen eines Bühnensprechers durchaus die Artikulation einer Botschaft gesehen werden. Soweit es sich dabei nicht lediglich um Geschrei handelt, sondern um die lautstarke Artikulation

---

80 Arzt, NRW LT-Drs. 17/3834 S. 10-14 [Anlage 1 S. 217-221].

81 NRW LT-Drs. 17/15821 S. 2, 5f. [Anlage 1 S. 100, 103f.].

82 Thiel, NRW LT-Drs. 17/3858 S. 14 [Anlage 1 S. 262].

der eigenen Meinung, ist dies sogar offenkundig. Also müssen nicht einmal solche Störungen, die außerhalb des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit liegen (vgl. Kap. 3.1.1.) „ausschließlich“ destruktiv in dem Sinne sein, dass sie „nicht mit eigenen Meinungskundgaben“ verbunden wären.

Ungeklärt bleibt bei Prof. Thiels Ansicht auch, warum das Störungsverbot im Falle von Gegendemonstrationen nur bei Verhinderungsabsicht gelten soll, obwohl der Gesetzgeber dem Wortlaut nach doch gerade auch die Behinderungsabsicht verbietet, ohne eine abweichende Regelung für Gegendemonstrationen zu treffen.

Dr. Norbert Ullrich, Professor für Polizei- und Ordnungsrecht an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW löst die Zweifel an einem kompletten Behinderungsverbot folgendermaßen auf:

„Bei einer Diskussionsversammlung zielt inhaltlicher Widerspruch gar nicht auf eine Behinderung der Versammlung, fällt also nicht unter das Störungsverbot – ganz gleich ob jegliche oder nur erhebliche Behinderung verboten ist. Bei einer meinungskundgebenden Versammlung, z.B. Demonstration, kann hingegen nur Teilnehmer sein, wer das Kundgebungsziel unterstützt stellen [sic.]“<sup>83</sup>

Bereits in Bezug auf Diskussionsversammlungen ist allerdings fraglich, ob diese Argumentation trägt. Angenommen, die Versammlungsleitung fordert während der Diskussion die Einhaltung einer restriktiv konzipierten Netiquette ein. In diesem Fall müssten die Teilnehmer entweder eine gewisse Einschränkung ihrer Meinungsfreiheit hinnehmen, oder sie verstoßen gegen die innere Ordnung der Versammlung, was als einfache Störung qualifiziert werden könnte. Die Frage nach dem Eingreifen des Störungsverbots ist hier also keinesfalls ausgeräumt.

Eingehender zu betrachten ist außerdem die Aussage, dass Teilnehmer einer meinungskundgebenden Versammlung nur sein könne, wer das Kundgebungsziel unterstützt. Die in Kap. 3.1.1. zitierte Republikaner-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>84</sup> erging zur Versammlung einer rechtsextremen politischen Partei, die die einseitige Artikulation ihrer politischen Gesinnungen zum Versammlungsziel hatte. Trotzdem sieht das Höchstgericht ein Recht auf Artikulation einer ab-

---

83 Ullrich, NRW LT-Drs 17/3812 S. 4 [Anlage 1 S. 127].

84 BVerfGE 84, 203.

weichenden Meinung in der Versammlung. Besonders unmissverständlich urteilt es zudem im Fall einer einseitig meinungskundgebenden Versammlung anlässlich des Golf-Krieges. Hier hatte die Polizei versucht, Kritiker in der Versammlung für die Abhaltung einer nicht genehmigten Gegendemonstration zu belangen, weil diese Plakate mit sich führten, die mit den weltanschaulichen Zielen des Versammlungsleiters eindeutig unvereinbar waren. Das BVerfG stellt sich gegen dieses Vorgehen der Polizei und spricht den Kritikern die Teilnehmereigenschaft zu:

„Teilnahme [!] an einer Versammlung setzt nicht die Billigung der mit der Versammlung verfolgten Ziele oder der auf ihr vertretenen Meinungen voraus. Der Grundrechtsschutz kommt vielmehr auch denjenigen zugute, die den in der Versammlung verkündeten Meinungen kritisch oder ablehnend [!] gegenüberstehen und dies in der Versammlung mit kommunikativen Mitteln zum Ausdruck bringen wollen<sup>85</sup>.

Dieselben Wertungen treffen auch wesentliche Teile der Literatur<sup>86</sup>. Soweit abweichende Meinungen vertreten werden, wird insbesondere auf die Bullen-Raus-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abgestellt<sup>87</sup>. Darin haben die Höchstrichter klargestellt, dass *Appelle*, wonach nur Unterstützer des Anliegens der Versammlung daran teilnehmen sollen, durchaus in den Schutzbereich von Artikel 8 Grundgesetz fallen. Ein *Rechtsanspruch* darauf, dass nur Unterstützer teilnehmen oder gar ein Recht auf Durchsetzung dieses Anspruchs, wenn Andersdenkende den Appellen zum Fernbleiben nicht freiwillig Folge leisten wurde in dem Urteil jedoch keinesfalls unterstellt<sup>88</sup>. Also hat das Bundesverfassungsgericht seine Haltung zwischenzeitlich auch nicht revidiert oder relativiert.

Zuzustimmen ist Prof. Ullrich allerdings dahingehend, dass durch diese Rechtslage ein Konflikt mit dem Recht des Veranstalters entsteht, die innere Ordnung der Versammlung zu bestimmen<sup>89</sup>. So wäre es durchaus vorstellbar, dass Kritiker einer Versammlung in so großer Anzahl an den Ort der Versammlung kommen, dass die Befürworter der Ziele des Versammlungsleiters überhaupt nicht mehr als

---

85 BVerfGE 92, 191 (202f.).

86 Deppenheuer, in Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 GG Rn. 51; Wapler, in Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 1 VersG Rn. 61; Schneider, in: Epping/Hillgruber, Art. 8 GG Rn. 6 u.v.a..

87 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 8 GG Rn. 5.

88 BVerfGE NVwZ 2014, 1453 Rn. 11.

89 Ullrich, NRW LT-Drs 17/3812 S. 4 [Anlage 1 S. 127].

Gruppe mit gemeinsamer weltanschaulicher Identität identifizierbar sind. Denkbar wäre beispielsweise eine Umfunktionierung der Versammlung durch massenhafte Mitführung von Plakaten, deren Botschaft den Zielen der Versammlungsleitung zuwiderläuft. Aber auch andauernde Zwischenrufe von ständig wechselnden Kritikern, sodass die Befürworter des Versammlungsziels sich überhaupt nicht hinreichend artikulieren können, wären ein mögliches Szenario. In diesem Fall würde die vom einzelnen Kritiker ausgeübte Behinderung der Versammlung isoliert betrachtet nicht die Schwelle zur Verwirklichung des herkömmlichen Störungstatbestands erreichen. Im Zusammenwirken aller Kritiker würde der kommunikative Versammlungszweck jedoch vereitelt.

Um solche Szenarien zu vermeiden, ist es allerdings nicht erforderlich, jegliche Behinderung zu verbieten. Stattdessen reicht es aus, dass der Störungstatbestand auch kollektiv verwirklicht werden kann. Einen entsprechenden Ansatz zeigt das OVG Lüneburg in der Rechtsprechung zu Versammlungen von Fridays for Future auf. Im vorliegenden Fall hatte die Versammlungsleitung von Fridays for Future den Mitgliedern der Marxistisch Leninistischen Partei Deutschlands die Teilnahme an ihrer Versammlung untersagen wollen, da diese Fahnen der MLPD mitführten. Zur Beurteilung des Sachverhalts hat sich das OVG damit auseinandergesetzt, ob durch die Präsenz der Fahnen eine „Wesensveränderung der Versammlung“ eintrat. Von einer solchen Wesensveränderung kann das Eingreifen des Störungsverbots aus § 4 NVersG abhängig gemacht werden, welches zugleich Voraussetzung für einen Teilnehmerrausschluss nach § 10 III NVersG gewesen wäre. Die entsprechende Wesensveränderung wurde vom Gericht verneint, da lediglich acht von etwa 10.000 Teilnehmern solche Fahnen trugen<sup>90</sup>. Diese Auslegung des Störungstatbestands vorausgesetzt, können Prof. Ullrichs Bedenken ausgeräumt werden. Die Frage nach einer Abgrenzung von erlaubtem und verbotenen Verhalten beim Störungsverbot im VersG NRW bleibt hingegen weiter unklar.

---

<sup>90</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.11.2019, 11 ME 385/19; Schneider, in: Epping/Hillgruber, Art. 8 GG Rn. 6.1.

### 3.2.1.2 Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit

Eine besonders ganzheitliche Lösung zu dieser Frage bietet Dr. Frank Braun, Professor für Staatsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW an. Er hält es für schlüssig „Formen grundrechtlich geschützten Verhaltens im Rahmen einer Versammlung bereits über den Begriff der „Störung“ aus dem Anwendungsbereich der Norm auszuscheiden.“<sup>91</sup>. Diese Vorgehensweise begegnet allerdings hinsichtlich des Grundsatzes der Normenklarheit und Bestimmtheit einigen Bedenken.

Als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 III GG soll der Grundsatz dafür sorgen, dass staatliches Handeln nicht willkürlich erfolgt, sondern Bürger die Rechtsfolgen ihres Verhaltens sicher absehen können. Um staatliches Handeln zielgerichtet und damit vorhersehbar zu gestalten, ist es vor allen Dingen erforderlich, dass Rechtsnormen nach Anlass, Zweck und Grenzen unmissverständlich bestimmt sind<sup>92</sup>. Da regelungsbedürftige Lebenssachverhalte oftmals sehr vielschichtig sind, widerspricht zwar nicht schon die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder auslegungsbedürftiger Generalklauseln dem Grundsatz. Jedoch muss sich bei ihrer Verwendung zumindest indirekt eine eindeutige Auslegbarkeit ergeben. Entscheidend ist dann, ob etwa Normen desselben Gesetzes oder im Falle von gewachsenen Rechtsbegriffen<sup>93</sup> („öffentliche Ordnung“ etc.) auch eine gefestigte Rechtsprechung die unmissverständliche Deutung sicherstellen. In jedem Fall ist der Gesetzgeber gehalten, Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies unter Rücksicht auf den regelungsbedürftigen Sachverhalt möglich ist<sup>94</sup>.

Beim Störungsverbot dürfte die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen wie „ordnungsmäßig“ durchaus angebracht sein, denn das Eingreifen des Störungsverbots bestimmt sich je nach innerer Ordnung der Versammlung und Randfaktoren ihrer Abhaltung sehr unterschiedlich. Das heißt, eine weitergehende Kon-

---

91 Braun, NRW LT-Drs. 17/1815 S. 4.

92 Graulich, in Lisken/Denninger, Teil E.II Rn. 46 f..

93 Jarass, in: Jarass/Pierothe, Art. 20 GG Rn. 83.

94 BVerfGE 149, 293 (324f.).

kreterisierung ist dem Gesetzgeber gar nicht möglich. Und trotzdem bleibt das herkömmliche Störungsverbot eindeutig auslegbar (vgl. Kap. 3.1.1).

Fraglich ist, ob sich eine solche eindeutige Auslegbarkeit unter Zuhilfenahme zentraler Auslegungsregeln<sup>95</sup> auch beim Störungsverbot in NRW ergibt. Konkretisiert wird der Begriff der Störung (nur) in Nordrhein-Westfalen durch die Wendung „behindern oder vereiteln“. Da das Verbot einfacher Behinderung ein Novum darstellt, handelt es sich weder um einen *gewachsenen Rechtsbegriff* noch existiert dazu *gefestigte Rechtsprechung*. Grammatisch betrachtet könnte geschlussfolgert werden, dass jegliche Einwirkung auf eine Versammlung, die den Vorstellungen der Versammlungsleitung widerspricht, verboten sein soll. Doch wie Prof. Arzt zurecht bemerkt, kommt eine solche Auslegung nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls dann nicht in Betracht, wenn auch die potentiellen Störer sich auf die Versammlungsfreiheit berufen können<sup>96</sup>:

„Mit der Ausübung des Versammlungsrechts sind häufig unvermeidbar [!] gewisse nötigende Wirkungen in Gestalt von Behinderungen [!] Dritter verbunden (...). Derartige Behinderungen Dritter und Zwangswirkungen sind durch Art. 8 GG gerechtfertigt [!], soweit sie als sozialadäquate Nebenfolgen mit rechtmäßigen Demonstrationen verbunden sind.“<sup>97</sup>

Gegendemonstrationen dürfen Behinderungen entfalten. Folglich ist eine einschränkende Deutung des Behinderungsverbots zwingend erforderlich. Im Sinne einer *systematischen Auslegung* könnte diese sich aus § 7 III VersG NRW ergeben, der aufgrund der öffentlichen Kritik am VersG NRW ergänzt wurde:

„Nicht auf Behinderung zielende kommunikative Gegenproteste unterfallen nicht dem Störungsverbot.“ (§ 3 III VersG NRW)

Doch dieser betont lediglich erneut, dass kommunikativer Gegenprotest nur dann erlaubt ist, wenn er nicht auf Behinderung der kritisierten Versammlung zielt. Über § 7 I VersG NRW hinaus könnte allenfalls der Begriff des „abzielens“ für eine Auslegung hilfreich sein. Doch faktisch kann jeder Gegendemonstration das Ziel unterstellt werden, die kritisierte Versammlung zu behindern. Gegendemons-

---

95 Klaner 2005, S. 98-108

96 Arzt, NRW LT-Drs. 17/3834 S. 10-14 [Anlage 1 S. 217-221].

97 BVerfGE 104, 92 (108).



trationen sind immer auch als Widerstand zu verstehen. Daher bleibt unklar, welche Formen des kommunikativen Gegenprotests § 7 III VersG NRW vom Verbot ausnehmen möchte. Insbesondere heißt es dort in Anlehnung an den engen Versammlungsbegriff des Bundesverfassungsgerichts (Kap. 2.2.1) auch nicht, dass *vorrangig* auf Behinderung abzielende Gegenproteste verboten und *vorrangig* auf Kommunikation abzielende Gegenproteste erlaubt wären. Die höchstrichterliche Rechtsprechung zugrunde gelegt wäre eine solche Unterscheidung schlüssig. Gradmesser für die Eröffnung des Kommunikationsgrundrechts aus Art. 8 GG ist schließlich, ob Gegendemonstranten zum kommunikativen Zweck der öffentlichen Meinungskundgabe miteinander verbunden sind oder etwa selbthilfeähnlich andere Ziele verfolgen (Kap. 3.3.2.3). Dass sie *gar nicht* auf Behinderung zielen, ist dagegen nicht erforderlich und tatsächlich wohl auch gar nicht möglich.

Eine *systematische* Auslegung des Störungsverbots bleibt auch auf Grundlage von § 7 II VersG NRW ohne Erfolg, denn dieser weist gegenüber § 7 I und hinsichtlich des einfachen Behinderungsverbots ausschließlich Redundanzen auf. Die *historische Auslegung* anhand von Gesetzesbegründung und Änderungsantrag zum Gesetzentwurf führt ebenfalls zu keiner greifbaren Interpretation. Die Landesregierung von NRW macht zwar unmissverständlich deutlich, dass sie mehr verbieten möchte, als nur erhebliche Störungen. Was das bedeutet, wird jedoch nicht erläutert. An konkreten Fallbeispielen, die die Neuregelung konkretisieren könnten, fehlt es völlig<sup>98</sup>. Und schließlich bleibt, wie bereits in Kapitel 3.2.1.1 dargestellt, auch eine *teleologische Auslegung* ohne Ergebnis.

Eine Auslegung für das Störungsverbot im VersG NRW, die dem Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit genügt, ist m.E. folglich nicht ersichtlich. Aufgrund höchstrichterlicher Rechtsprechung hätte vom Störungsverbot zumindest solcher Gegenprotest ausgenommen werden müssen, der *zwar behindert*, seine abweichenden Ziele jedoch *allein mit kommunikativen Mitteln*<sup>99</sup> verfolgt. Dies mit Prof. Braun lediglich implizit in den Begriff der „Störung“ hineindeuten zu wollen, ist nach hier vertretener Ansicht mit einer freiheitlich-demokratischen Grund-

---

98 NRW LT-Drs. 17/12423 S. 58-60 und 17/15821 S. 5f. [Anlage 1 S. 59-61 und 103f.].

99 BVerfGE 84, 203 (209).

ordnung inkompatibel. Grundkonzeption des Rechtsstaats ist die bürgerliche Freiheit, welche vom Gesetzgeber im qualifizierten Einzelfall eingeschränkt wird. Eben deshalb ist der Gesetzgeber gehalten, Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie es unter Rücksicht auf den regelungsbedürftigen Sachverhalt möglich ist. Der Erlass uneingeschränkter Verbote, sodass der Grundrechtsträger in jedem Einzelfall die von der Judikative entwickelten Ausnahmen kennen muss, würde diesen Grundsatz „in dubio pro libertate“ in sein Gegenteil verkehren.

### **3.2.1.3 Schlussfolgerungen und Konsequenzen**

Zusammenfassend betrachtet ist das Störungsverbot ein Rechtsbereich, in dem regelmäßig Grundrechtspositionen aufeinanderprallen. Ein gerechter Ausgleich dieser Grundrechtspositionen im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist immer eine Herausforderung. Dass die anderen Bundesländer diese Herausforderung komplett meiden, indem sie dem freien Spiel der Kräfte maximalen Raum einräumen und nur solches Verhalten verbieten, das nach Wertung des BVerfG (Kap. 3.1.1.) ohnehin bereits mit Artikel 8 Grundgesetz unvereinbar ist, kann unterschiedlich bewertet werden. Der Grundsatz praktischer Konkordanz dürfte eigentlich gerechtere Lösungen ermöglichen, als die Rechte der gestörten Versammlung bis auf ihren Wesenskern zurücktreten zu lassen. Zumindest aber ist das herkömmliche Störungsverbot verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Anders dürfte es sich mit § 7 I VersG NRW verhalten, der die Herausforderung zwar annimmt, aber keine schlüssige Interpretationsgrundlage für den Ausgleich der kollidierenden Verfassungsrechtsgüter bietet. Auch Prof. Thiel merkt an: „Darauf hinzuweisen ist allerdings, dass der Begriff „behindern“ in § 7 Abs. 1 des Entwurfs im Lichte des Art. 8 GG eher restriktiv auszulegen sein wird“<sup>100</sup>. Meiner Ansicht nach bieten aber weder der neu eingefügte § 7 III VersG NRW noch Gesetzesbegründung, Änderungsantrag oder die Unterlagen zur Anhörung im Landtag eine schlüssige Auslegungsregel für das vorbehaltlose Behinderungsverbot.

---

<sup>100</sup> Thiel, NRW LT-Drs. 17/3858 S. 14 [Anlage 1 S. 262].

Bei der praktischen Rechtsanwendung müssen sich hieraus zwingend Schwierigkeiten ergeben. Zwar sehen die meisten Rechtsgrundlagen ein staatliches Einschreiten bei der „unerheblichen“ Störung noch nicht vor. Im Gegenteil drohen die strafrechtlichen Folgen des § 27 IV VersG NRW erst bei einer „groben“ und Teilnehmerrauschlüsse durch die Versammlungsleitung (§ 6 IV VersG NRW) erst bei einer „erheblichen“ Störung. Dieselbe Erheblichkeitsschwelle soll sich laut Dr. Braun auch hinter der „unmittelbaren Gefahr“ als Voraussetzung für den behördlichen Teilnehmerrauschluss (§ 14 III VersG NRW) verbergen. Die Polizei könne beim Teilnehmerrauschluss schließlich keine weitergehende Befugnisse haben, als der Versammlungsleitung in § 6 IV VersG NRW selbst zugebilligt würden<sup>101</sup>.

Jedoch fragt sich, ob die Neuregelung nicht bereits hinsichtlich der „erheblichen Behinderung“ zu Fehlinterpretationen bei Polizei und Versammlungsbehörde führen wird. Der Begriff der erheblichen Behinderung stammt ursprünglich aus dem Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes des Arbeitskreises Versammlungsrecht und sollte keine Abweichung vom herkömmlichen Störungsverbot bezwecken (vgl. Kap. 3.2.1). Angesichts von § 7 I VersG NRW könnte der Begriff nun allerdings als unbestimmte Abstufung zur Verhinderungsabsicht oder zur groben Störung verstanden werden.

Besonders problematisch ist außerdem § 28 I Nr. 3 VersG NRW, wonach jeglicher Verstoß gegen das Störungsverbot, der nicht unter den Straftatbestand des § 27 IV fällt, ordnungswidrig und bußgeldbewehrt ist. Wie diese Vorschrift verfassungskonform angewandt werden soll, bleibt vollkommen unklar. Besonders destruktiv wirkt sich hier auch aus, dass das VersG NRW im Unterschied zum VersG vor Eingreifen der Ordnungswidrigkeit keine Ordnungsrufe mehr voraussetzt. Ordnungsrufe sind zwar kein angemessener Ersatz für eine inhaltlich hinreichend bestimmte Rechtsnorm. Sie würden für den betroffenen Bürger aber immerhin eine hilfreiche Warnfunktion entfalten.

Mit ihrem neu gefassten Störungsverbot hat die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen eine wichtige Chance vertan, den Verbotstatbestand präziser zu formu-

---

<sup>101</sup> Braun, LT-Drs. 17/3815 S. 5 [Anlage 1 S. 149].

lieren und damit verfassungskonformes Verwaltungshandeln zu fördern. Zum herkömmlichen Störungsverbot wäre im Sinne der aufgearbeiteten Quellen beispielsweise folgende Formulierung möglich gewesen:

Das Recht der Versammlung, ihre innere Ordnung selbst zu bestimmen, wird gewährleistet. Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren Durchführung erheblich zu behindern oder zu vereiteln. Eine Behinderung ist insbesondere dann erheblich, wenn sie den kommunikativen Versammlungszweck vereiteln oder hinsichtlich der inneren Ordnung der Versammlung zu einer Wesensänderung führen soll.

Diesem Verbot hätten durchaus weitere inhaltlich hinreichend bestimmte Tatbestände hinzugefügt werden können. Dabei wäre es entscheidend darauf angekommen, die beiden vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grenzen vorbehaltlos zu achten: Die Verfolgung abweichender Ziele in der Versammlung *allein* mit kommunikativen Mitteln ist erlaubt, die *Verhinderung* der ordnungsmäßigen Durchführung der Versammlung hingegen verboten. Zwischen diesen Grenzen liegt der Spielraum des Gesetzgebers. Angesichts der Ergebnisse in dieser Arbeit wird die Ansicht vertreten, dass der Begriff der „Behinderung“ ohne nähere Legaldefinition nicht geeignet ist, diesen Spielraum sinnvoll auszufüllen.

Zusammenfassend formuliert die Neue Richtervereinigung zum Störungsverbot des § 7 I VersG NRW folgerichtig: „Die Eingrenzung dessen, was noch eine zulässige, da unvermeidlich mit eigener Wahrnehmung von Versammlungs- oder Meinungsfreiheitsrechten verbundene Störung/Behinderung ist und was darüber hinausgeht, birgt aufgrund der Unbestimmtheit der Rechtsnorm die Gefahr, in willkürliche Entscheidungen der Versammlungsbehörde auszufern.“<sup>102</sup>

### **3.2.2 Verbot von Blockadetrainings**

In § 7 II VersG NRW formuliert der Gesetzgeber Beispiele, die das Störungsverbot konkretisieren. Solche Konkretisierungen enthält neben dem VersG NRW bundesweit nur noch Art. 8 II des Bayrischen Versammlungsgesetzes. § 7 II Nr. 1

---

<sup>102</sup> Neue Richtervereinigung, NRW LT-Drs. 17/3823 S. 8 [Anlage 1 S. 198].

und 3 VersG NRW sowie Art. 8 II Nr. 1 - 2 BayVersG stellen neben Redundanzen zu Absatz 1 insbesondere heraus, dass gewalttätiges Verhalten gegen das Störungsverbot verstößt. Wie im Zusammenhang mit dem Störungstatbestand des § 2 II VersG dargestellt, entspricht dies der gefestigten Meinung in Literatur und Rechtsprechung und ist daher verfassungsrechtlich unbedenklich.

Über die Regelbeispiele des § 7 II Nr. 1 und 3 hinaus enthält das VersG NRW mit der auf Blockadetrainings abzielenden<sup>103</sup> Konkretisierung der Nr. 2 ein bundesweites Novum. Demnach ist es verboten, „in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder ihre Durchführung zu vereiteln oder wesentlich zu erschweren, Handlungen vorzunehmen, die auf die Förderung von in Nummer 1 beschriebenen Handlungen gegen bevorstehende Versammlungen gerichtet sind“. Auch diese Neuregelung hat in der Anhörung zum Gesetzgebungsverfahren zu erheblichen Kontroversen geführt.

Dr. Arzt wendet ein, dass Sitzblockaden nach Maßgabe der Rechtsprechung bisher in gewissem Rahmen zulässig seien. Wenn eine Versammlung und eine Gegendemonstration im öffentlichen Raum aufeinandertreffen, so sei die Grundrechtskollision im Wege praktischer Konkordanz aufzulösen, wobei sich jede Versammlung auf Art. 8 GG berufen könne. Speziell bei Blockadetrainings habe das Oberverwaltungsgericht NRW in Münster eine Zulässigkeit bejaht. Die Rechtsetzung im neuen VersG NRW sei als Unterminierung dieser Rechtsprechung zu verstehen<sup>104</sup>. Das Grundrechtekomitee, die Vereinigung demokratischer Juristinnen und Juristen sowie der republikanische Anwältinnen und Anwälteverein sehen das vorbehaltlose Verbot von Blockadetrainings in ihrer gemeinsamen Stellungnahme sogar als „evident verfassungswidrig“ an, da der Staat zum Rechtsgüterausgleich zwischen Versammlung und Gegendemonstration verpflichtet sei<sup>105</sup>. Zum selben Schluss kommt die Neue Richtervereinigung<sup>106</sup>. Ähnliche Wertungen kommen auch bei Wilhelm Achelpöhlner zum Ausdruck, wenn er speziell zu Blo-

---

103 NRW LT-Drs. 17/12423 S. 58 [Anlage 1 S. 59].

104 Arzt, NRW LT-Drs. 17/3834 S. 11-14 [Anlage 1 S. 218-221].

105 Grundrechtekomitee, VDJ und RAV, S. 7-8 [Abruf online 01.08.2022 – Anlage 2 S. 23].

106 Neue Richtervereinigung, NRW LT-Drs. 17/3823 S. 7 [Anlage 1 S. 197].

ckadetrainings ebenfalls anmerkt, dass die Reichweite der Versammlungsfreiheit von Gegendemonstranten nicht zur Disposition der Landesregierung stehe<sup>107</sup>.

### **3.2.2.1 Rechtliche Einordnung von Sitzblockaden**

Zur grundsätzlichen rechtlichen Einordnung des Verhältnisses von Versammlung und Gegendemonstration wird zunächst auf Kapitel 3.1.2.2. verwiesen. Eine besondere Form des Gegenprotests gegen eine Versammlung ist die Sitzblockade. Durch eine Sitzblockade wird entweder die gesamte Abhaltung der kritisierten Versammlung an Ort und Stelle oder die Abhaltung ihres Aufzugs behindert.

Sofern Blockaden durch kollektive Gewalttätigkeiten verwirklicht werden und damit entgegen Art. 8 I GG unfriedlich sind, gestaltet sich ihre rechtliche Einordnung vergleichsweise einfach. In diesem Fall sind sie nicht vom Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gedeckt. Sie können verboten und aufgelöst werden<sup>108</sup>. Anders verhält es sich bei passiven Sitzblockaden. Diese verwirklichen nicht die beim Begriff der Unfriedlichkeit vorausgesetzte körperliche Aggression (vgl. Kap. 2.2.1)<sup>109</sup>. Das gilt auch dann noch, wenn die durch körperliche Präsenz der Blockierer errichtete physische Barriere etwa durch Anketten verstärkt wird<sup>110</sup>. Daher genießen Sitzblockaden im Regelfall den Schutz der Versammlungsfreiheit<sup>111</sup>. So jedenfalls urteilt das Bundesverfassungsgericht bei Blockaden, die sich gegen die Vorbereitung militärischer Handlungen oder einen Atommülltransport richten<sup>112</sup>. Im Sonderfall und nach gefestigter Rechtsprechung der Höchststrichter wird der Grundrechtsschutz lediglich abgelehnt, wenn die Blockaden nicht vorrangig der Meinungsbildung dienen, sondern der selbsthilfeähnlichen Durchsetzung von For-

---

107 Achelpöhler, NRW – LT-Drs. 17/3890 S. 8 [Anlage 1 S. 279].

108 Kingreen/Poscher, § 20 Rn. 41.

109 Schneider, in: Epping/Hillgruber, Art. 8 GG Rn. 11.1..

110 Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel Teil I Rn. 210.

111 BVerfGE 87, 399 (406).

112 BVerfGE 87, 399 (406).

derungen. Darunter fällt beispielsweise eine Autobahnblockade mit dem vorrangigen Ziel, einen politischen Verantwortungsträger zum Gespräch zu zwingen<sup>113</sup>.

Zur Eröffnung der Versammlungsfreiheit zugunsten von Blockaden, die sich gegen eine andere Versammlung richten, gibt es zwar noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung. Die herrschende Meinung bejaht den Grundrechtsschutz jedoch<sup>114</sup>. Grund für diese Einordnung ist, dass Blockadeaktionen ein Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung zugesprochen wird („symbolische Blockaden“). Dieser Beitrag wird darin gesehen, dass Blockadeaktionen besondere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erregen<sup>115</sup>. Überzeugend im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist m.E. jedenfalls die Ansicht, dass nur solche Blockaden unter den Schutz der Versammlungsfreiheit fallen können, bei denen nicht bereits von Anfang an zweifelsfrei feststeht, dass sie die kritisierte Versammlung verhindern wollen<sup>116</sup>. Schließlich können sich Personen, die in Verhinderungsabsicht (§ 2 II VersG) handeln nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf die Versammlungsfreiheit berufen (vgl. Kap. 3.1.1.). Im Sinne des Grundsatzes „in dubio pro libertate“ sollte ein Grundrechtsschutz anfänglich hingegen bei solchen Verhinderungsaktionen vermutet werden, bei denen die Verhinderungsabsicht der Blockierer sich erst sukzessive entwickelt oder erst sukzessive zutage tritt.

Unabhängig davon, ob im Einzelfall zunächst der Grundrechtsschutz anzunehmen ist oder nicht, verhindern alle Blockadeaktionen, die gegen andere Versammlungen gerichtet sind, bei dauerhaftem Fortbestehen die ordnungsmäßige Durchführung der kritisierten Versammlung („Verhinderungsblockade“). Sie verstoßen also gegen das Störungsverbot und sind nach § 21 VersG (§ 27 IV VersG NRW) strafbar<sup>117</sup>. Entsprechend ihrer schwerwiegenden Einwirkung auf die andere Ver-

---

113 So etwa Kniesel, Poscher in: NJW 2004, 422 (423); OVG BE Beschl. v.18.01.2016 - OVG 1 N 86.14 - LKV 2016, 225 (227).

114 Hong, in: Peters/Janz, Teil B Rn. 31; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel Teil I Rn. 211; Rustenberg, NJW 2011, 2999 u.v.a.

115 Hong, in: Peters/Janz Teil B Rn. 92.

116 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 399; VG Dresden, Beschl. v. 01.02.2013 – 6 L 35/13, Rn. 18; Dürig-Friedel/Enders, § 2 VersG Rn. 18

117 Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Teil II § 21 VersG Rn. 5f..

sammlung ist die Polizei in der Regel verpflichtet, solche Blockaden aufzulösen<sup>118</sup>. Um die Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit zu ermöglichen, ist eine nicht eindeutig auf Verhinderung abzielende Blockade zunächst für etwa 10<sup>119</sup> bis 20 Minuten zu dulden. In dieser Zeit klärt die Polizei die Blockierer bestenfalls über den Unterschied zwischen symbolischer Blockade und Verhinderungsblockade auf. Danach räumen die Blockierer die Strecke entweder freiwillig. In diesem Fall bleiben sie von Artikel 8 Grundgesetz geschützt und ihr Handeln sanktionslos. Im anderen Fall sind sie als Verhinderungsblockierer im strafrechtlichen Sinne anzusehen. Die Polizei ist dann verpflichtet eine Auflösungsverfügung (§ 15 III VersG; § 13 II VersG NRW) zu erlassen, um den Blockierern den Schutz von Art. 8 GG wieder zu nehmen<sup>120</sup>. Nach Erlass der Verfügung sind Maßnahmen auf Grundlage des Polizeigesetzes möglich, sodass Platzverweise ausgesprochen und gegebenenfalls auch körperlicher Zwang angewandt werden kann<sup>121</sup>.

Unbeachtlich für das Eingreifen des Störungsverbots und damit für die Einordnung als Verhinderungsblockade ist, ob die kritisierte Versammlung an anderem Ort ungestört hätte stattfinden können. Da das Recht der Versammlungsleitung auch die Wahl des Versammlungsortes umfasst, genießt die blockierte Versammlung jedenfalls dann vollen Schutz, wenn ihr nachweisbar das Erstanmelderprivileg zukommt<sup>122</sup>. Verbotswidrig ist eine Blockade in solchen Fällen nur dann nicht, wenn sie an Ort und Stelle mit geringem Aufwand umgangen werden kann<sup>123</sup>

### **3.2.2.2 Rechtliche Einordnung von Blockadetrainings**

Noch differenziertere Wertungen sind erforderlich, wenn Sitzblockaden geübt werden, bevor die kritisierte Versammlung überhaupt stattfindet. Die Rechtsprechung hat zu solchen Blockadetrainings bisher nur bis zur Instanz der Oberver-

---

118 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 394.

119 Schwabe/Knape, in: DVBl 2013, 117 (118).

120 Lisken/Denninger, Teil J, Rn. 438-443.

121 Ullrich DVBl 2012, 666 (671f.).

122 Schwabe/Knape, in: DVBl 2013, 117 (118).

123 OLG Hamm, Beschl. v. 17.02.2011 – III-4 RVs 12/11 –, Rn. 15, juris



waltungsgerichte entschieden und dabei sehr unterschiedlich befunden. Das Oberverwaltungsgericht Baden-Württemberg sah ein in Verhinderungsabsicht abgehaltenes Blockadetraining als unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit an und hielt den Erlass von Auflagen zur Verhinderung der Übung für rechtmäßig. Diese Wertung erging allerdings zur Blockade eines Castortransports und nicht zur Blockade einer anderen Versammlung<sup>124</sup>. Zu Blockadetrainings, die sich gegen andere Versammlungen richten, haben das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in Münster (Urt. v. 18.09.2012 - 5 A 1701/11) und das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht in Lüneburg (Beschl. v. 28.07.2011 - 11 LA 101/11) Entscheidungen getroffen.

Das OVG Münster urteilte auf Grundlage des VersG und hatte zu entscheiden, ob eine behördliche Verfügung rechtmäßig erging, die untersagte „den Versammlungsteilnehmern Taktiken und Techniken zu vermitteln, die sie befähigen sollen, nicht verbotene zukünftige Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern, zu sprengen oder zu vereiteln, indem zumindest eine grobe Störung verursacht wird“. Insbesondere wurde im Tenor der Verfügung das „Einüben von Sitzblockaden und sogenannte szenische Wegtrageübungen“ untersagt. Zweifelsfrei nachweisbar war dem Veranstalter das Blockadetraining, dass er die Verhinderung der von ihm kritisierten Versammlung beabsichtigte. Bei dem Blockadetraining sollte auch das Wegtragen von Blockierern geübt werden, nicht jedoch das Durchbrechen von Polizeiketten. Zu seiner Entlastung trug der Veranstalter vor, das Blockadetraining sei auch als Kritik an einer bestehenden Rechtslage zu verstehen, die rechte Aufmärsche schütze. Als „politisches Straßentheater“ sei es von den Grundrechten auf Meinungsfreiheit und Kunstfreiheit gedeckt. Ein Verbot der entsprechenden Übungen sei unverhältnismäßig, da der Schwerpunkt der Versammlung auf der Inszenierung einer kritischen Meinung liege. Auch hätten verständige Bürger in dem Blockadetraining noch keinen Appell zur tatsächlichen Ausführung einer Blockade sehen müssen. Darüber hinaus sei unklar, ob sich mit dem Blockadetraining der beabsichtigte Erfolg überhaupt erreichen lasse.

---

<sup>124</sup> VGH BW, 19.02.2000 - 1 S 414/00, NVwZ 2000, 1201.

Das OVG Münster folgte dieser Argumentation in weiten Teilen. Ein Aufruf zu Straftaten (§ 111 StGB; § 21 VersG) liege nicht vor, denn auf dem Blockadetraining habe zwar die Verhinderung einer Versammlung geübt werden sollen. Ausdrückliche Appelle zur Verwirklichung der Straftat aus § 21 VersG seien jedoch nicht geplant gewesen. Darüber hinaus sei § 21 VersG im Lichte von Art. 5 und 8 GG zugunsten des Blockadetrainings auszulegen. Grenze der Versammlungsfreiheit sei erst die Unfriedlichkeit, welche mit einer Blockadeaktion nicht erreicht werde. Hinzu komme, dass Bürger nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auch verfassungsfeindliche Meinungen vertreten dürften. Die demokratische Wehrhaftigkeit dagegen sei weitgehend dem öffentlichen Diskurs anvertraut. Im Übrigen stehe bei einem Blockadetraining auch noch nicht fest, ob schlussendlich lediglich eine symbolische Blockade verwirklicht werde, ob die Polizei eine Störung abwenden oder ob die Blockade von der kritisierten Versammlung umgangen werden könne. Daneben sei eine Strafbarkeit auch deshalb abzulehnen, weil der Gesetzgeber in § 21 VersG den Versuch nicht unter Strafe gestellt habe.

Entsprechend dieser Wertungen lehnte das OVG Münster nicht nur die Strafbarkeit, sondern auch eine unmittelbare Gefahr des Verstoßes gegen § 2 II VersG ab, sodass die erlassene Auflage keinen Bestand haben konnte. Eine Verfügung auf Grundlage von § 2 II; 15 I VersG komme mehrere Monate vor einer Versammlung auch schon deshalb nicht in Betracht, weil § 2 II VersG nur Störungen *bei* einer Versammlung verbiete<sup>125</sup>.

Der Fall, den das OVG Lüneburg zu würdigen hatte, ist im Wesentlichen gleich gelagert. Auch hier war dem Veranstalter des Blockadetrainings eindeutig eine Verhinderungsabsicht nachzuweisen. Auch hier wurde mithilfe der Meinungs- und Kunstfreiheit zugunsten des Blockadetrainings argumentiert. Die Behörde hatte verfügt: „Probeklockaden jedweder Art und Rollenspiele, deren Inhalt das probeweise Wegtragen von Versammlungsteilnehmern ist, die zu "Übungszwecken" eine Blockadeaktion simulieren, sowie sonstige schauspielerische Aktionen, die Blockadeaktionen darstellen, sind ... untersagt.“ Im einschlägigen Nichtzulas-

---

125 OVG Münster, Urt. v. 18.09.2012 - 5 A 1701/11, juris.

sungsbeschluss traf das Gericht seine Wertungen sowohl auf Grundlage des VersG als auch des neu erlassenen Niedersächsischen Versammlungsgesetzes.

Das OVG Lüneburg befand für Recht, dass es sich bei dem Blockadetraining um einen selbsthilfeähnlichen Verhinderungsakt handle, der nicht vom Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gedeckt sei. Da der Veranstalter unmissverständlich eine Verhinderungsabsicht artikuliert habe, könne er sich gerade nicht auf symbolische Blockaden, bloße schauspielerische Übungen oder das Üben von Meinungskundgaben in der Blockade berufen. In anderem Kontext könne die symbolische Inszenierung von Widerstand gegen eine Versammlung durchaus rechtmäßig sein. Im vorliegenden Fall diene sie jedoch eindeutig der Verwirklichung einer Verhinderungsstörung. Auch dass der Begriff „bei“ in § 2 II VersG so auszulegen sei, dass zeitlich vorgelagerte Blockadetrainings nicht verboten werden könnten, „dränge sich dem Senat nicht auf“. Folglich läge eine Störung der öffentlichen Sicherheit vor. Die behördliche Verfügung hatte Bestand<sup>126</sup>.

In Gesamtschau sind die Rechtsauffassungen des OVG Münster und des OVG Lüneburg miteinander unvereinbar. Die herrschende Meinung schließt sich dem OVG Lüneburg an und sieht Blockadetrainings als Verhinderungsstörung<sup>127</sup>. Stehe die Verhinderungsabsicht bereits zum Zeitpunkt des Blockadetrainings zweifelsfrei fest, so sei eine Untersagung der Blockadeübungen auf Grundlage von § 2 II; 15 I VersG in Form einer beschränkenden Auflage möglich. Außerdem verwirkliche ein solches Blockadetraining auch den Straftatbestand aus § 111 StGB; § 21 VersG<sup>128</sup>. Diese strafrechtliche Würdigung ist auch für die Gefahrenabwehr relevant, denn die Verbotsnorm des § 2 II VersG (§ 7 I VersG NRW) schützt nur konkret bestimmbare Versammlungen. Eine Verbotsverfügung auf Grundlage von §§ 2 II; 15 I VersG kann daher nicht erlassen werden, wenn bei einem Blockadetraining ganz allgemein die Blockade von Versammlungen bestimmter Weltanschauung geübt wird. Im Unterschied dazu muss bei der strafrechtlichen Verbots-

---

126 OVG Lüneburg, Beschl. v. 28.07.2011 - 11 LA 101/11, juris

127 So etwa Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 400; Hettich, Rn. 71; Thiel, NRW LT-Drs. 17/3812 S. 4 [Anl. 5 S. 252] – kritisch zur Rspr. des OVG NRW u.a. VG Dresden, Beschl. v. 01.02.2013 – 6 L 35/13, Rn. 18, juris; Schwabe/Knape, DVBl. 2013, 116-118.

128 Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 802, 1342.

norm des § 111 StGB, auf die sich eine Verfügung nach § 15 I VersG ebenfalls stützen lässt, die Versammlung nicht nach Ort und Zeit und das Opfer lediglich in allgemeiner Hinsicht bestimmt sein<sup>129</sup>.

### **3.2.2.3 Verhältnismäßigkeit des einfachgesetzlichen Verbots**

Zur Beurteilung der Neuregelung in NRW stellt sich die Frage, welche der dargestellten Ansichten überzeugt. Darüber hinaus ist fraglich, ob vor dem Hintergrund von Artikel 8 GG über eine behördliche Verfügung im Einzelfall hinaus auch ein generelles, einfachgesetzliches Verbot angemessen ist. Erforderlich ist also eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hinsichtlich § 7 II Nr. 2 VersG NRW. Dieser lautet:

Nach Absatz 1 ist insbesondere verboten, in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder ihre Durchführung zu vereiteln oder wesentlich zu erschweren, Handlungen vorzunehmen, die auf die Förderung von in Nummer 1 beschriebenen Handlungen gegen bevorstehende Versammlungen gerichtet sind.

Die wesentlichen Gesichtspunkte, unter denen ein Eingriff in Art. 8 GG zu prüfen ist, wurden in Kap. 2.2 dargestellt. Hierauf fußt die folgende Argumentation. Zur Eröffnung des Schutzbereichs ist zunächst festzuhalten, dass Blockadetrainings von mehreren Personen abgehalten werden. Auch handelt es sich um eine körperliche Zusammenkunft. Sie sind weder aufrührerisch noch gewalttätig, sodass Friedlichkeit zu bejahen ist. Strittig zwischen OVG Münster und OVG Lüneburg ist allerdings, ob Teilnehmer von Blockadetrainings zum Zweck der Meinungskundgabe verbunden sind oder ob Blockadetrainings selbsthilfeähnliche Zwangswirkungen entfalten und daher aus dem Schutzbereich von Art. 8 GG fallen.

Das OVG Lüneburg geht von einem selbsthilfeähnlichen Charakter aus. Dem ist m.E. zuzustimmen. Blockadeaktionen bezwecken, dem politischen Gegner bereits die Möglichkeit zu nehmen, sich zu versammeln und seine Weltanschauung überhaupt zu kommunizieren. Damit schränken sie die Versammlungsfreiheit der kriti-

---

<sup>129</sup> Ullrich DVBl 2012, 666 (673).

sierten Versammlung nicht nur ein, sondern greifen den demokratischen Diskurs als Wesensgehalt von Art. 5 und 8 GG an. Im demokratischen Diskurs soll das stärkere Argument gewinnen und nicht die körperliche Übermacht. Damit dies möglich ist, muss jedes Argument zumindest artikuliert werden können.

Genau wie bei anderen Störungen auch, mag Blockadetrainings durch Kritik an missliebigen Versammlungen durchaus ein kollektiver kommunikativer oder künstlerischer Aspekt innewohnen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht verbietet sich jedoch die Eröffnung der Meinungs-, Versammlungs- oder Kunstfreiheit zu ihren Gunsten, wenn dadurch die Versammlungsfreiheit der anderen Versammlung in ihrem Wesensgehalt (Art. 19 II GG) verletzt würde<sup>130</sup>. Diesbezüglich ist dem OVG Münster<sup>131</sup> zu widersprechen. Soweit das OVG argumentiert, die Grenzen von Art. 8 GG seien abschließend durch die explizit genannten Tatbestandsmerkmale „friedlich und ohne Waffen“ bestimmt<sup>132</sup>, überzeugt dies angesichts der Demokratie konstituierenden Bedeutung des öffentlichen Diskurses nicht.

Zuzustimmen ist stattdessen dem Bundesverfassungsgericht, das im Rahmen seiner Republikaner-Entscheidung (vgl. Kap. 3.1.1.) geurteilt hat, dass Störungshandlungen, die sich gegen den demokratischen Diskurs richten aus dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen. In dieser Entscheidung kommt zudem zum Ausdruck, dass es für den Verlust des Grundrechtsschutzes nicht auf den Erfolg, sondern stattdessen auf die Zielsetzung der Störungshandlung ankommt<sup>133</sup>. Also ist auch dann dem OVG Lüneburg zuzustimmen, wenn es im Gegensatz zum OVG Münster nicht auf die Sicherheit des Erfolges, sondern auf die grundsätzliche Zweckbestimmung des Blockadetrainings abstellt. Anders zu beurteilen wäre der Sachverhalt allenfalls dann, wenn hinsichtlich eines möglichen Störungserfolgs schon Zweifel an der Adäquanz bestünden. Soweit jedoch für die Verhinderungsblockade von in allgemeiner Hinsicht bestimmbar Versammlungen geübt wird, ist ein Blockadetraining angesichts der Gruppendynamik eindeutig geeignet Motivations- und Kompetenzsteigerungen bei potentiellen Blockierern zu bewir-

---

130 Argumentativ differenziert und überzeugend Ullrich, DVBl 2012, 666 (671).

131 Ähnlich wenig überzeugend insbes. Rustenberg, NJW 2011, 2999-3003.

132 So auch Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Teil II § 15 VersG Rn. 58.

133 BVerfGE 84, 203 (209 f.).

ken<sup>134</sup>. Es zielt also unzweifelhaft darauf ab, die ordnungsmäßige Durchführung der kritisierten Versammlungen zu verhindern.

Aus Sicht des Autors ist damit bei einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu § 7 II Nr. 2 VersG NRW der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit bereits eindeutig nicht eröffnet. Insbesondere ist auch festzustellen, dass die Norm nur Störungen mit Verhinderungsabsicht im Sinne des herkömmlichen Störungsverbots verbietet. Die Problematik der einfachen Behinderungsabsicht besteht hier nicht, weshalb Übungen für rein symbolische Blockaden nicht vom Verbot erfasst werden. Kritiker einer geplanten Versammlung können sich mit jedem anderen Ziel außer der Verhinderungsstörung weiterhin versammeln. Schauspielerische Übungen ohne jeglichen Realitätsbezug sind ebenfalls nicht betroffen. Zwar muss im Sinne der Gesetzesbegründung ein konkretes Versammlungsgeschehen noch nicht absehbar sein<sup>135</sup>. Dem Wortlaut der Norm nach misst sich die Verbotswidrigkeit jedoch an „bevorstehenden“ Versammlungen und damit jedenfalls an realem Versammlungsgeschehen. Der Verbotstatbestand erfasst also keine anderen Handlungen, für die ein Grundrechtsschutz zu diskutieren wäre. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt ab hier hilfsgutachterlich.

Sofern unterstellt wird, dass Blockadetrainings von der Versammlungsfreiheit gedeckt sind, stellt § 7 II Nr. 2 VersG NRW einen Eingriff in Art. 8 GG dar. Eingriff ist jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht<sup>136</sup>. Die Gesetzgebung ist staatliches Legislativhandeln. Außerdem entfaltet das Verbot auf die Adressaten zumindest abschreckende Wirkung. Zwar ist mit dem Verbotstatbestand nicht die strafrechtliche Verantwortlichkeit, wohl aber die Ermöglichung gefahrenrechtlichen Staatshandelns zwingend verbunden, was die Abschreckungswirkung verschärft. Die Durchführung des Blockadetrainings wird also erschwert. Es stellt sich folglich die Frage nach der Rechtfertigung des Eingriffs.

---

134 So auch Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Rn. 400.

135 NRW LT-Drs. 17/12423 S. 59 [Anlage 1 S. 60].

136 BVerfGE 105, 279 (299 ff.).

In formeller Hinsicht fällt die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 I GG dem Landesgesetzgeber zu, sodass eine Rechtsetzung durch den Landtag von NRW rechtmäßig ist. Das VerG NRW ist auch eindeutig versammlungsspezifisch. Das Zitiergebot (§ 33 VersG NRW) ist hier unbeachtlich, denn § 7 II Nr. 2 VersG NRW ergeht zugunsten verfassungsimmanenter Schranke<sup>137</sup>, namentlich der Versammlungsfreiheit (Art. 8 I GG) jener Versammlung, die blockiert werden soll.

In materieller Hinsicht und im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung muss § 7 II Nr. 2 VersG NRW zunächst verfassungsrechtlich legitim sein<sup>138</sup>. Da die Norm dem Schutz einer anderen Versammlung und damit der Versammlungsfreiheit dient, trifft dies zu. Weiter muss der Eingriff geeignet sein, den Regelungszweck zu erreichen<sup>139</sup>. Auch dies ist vorliegend der Fall, denn durch die Abschreckungswirkung der Verbotsnorm wird das Einüben und damit die beabsichtigte Realisierung von Störungen gehemmt. Soweit das OVG Münster einwendet, die tatsächliche Durchführung der Verhinderungsblockade sei zum Zeitpunkt des Trainings noch nicht vollkommen gewiss, ist dies für die Beurteilung der Geeignetheit irrelevant. Entscheidend ist im Sinne des Bundesverfassungsgerichts stattdessen, ob eine „unmittelbare“ Gefahr vorliegt. Der organisatorische Aufwand eines Blockadetrainings ist ein besonders schwerwiegender tatsächlicher Hinweis auf die Entschlossenheit, die Blockade mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch zu verwirklichen. Die Norm genügt also den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Darüber hinaus muss die Norm erforderlich, also das mildeste gleich geeignete Mittel zur Zielerreichung sein<sup>140</sup>. Die Verbotsnorm hat zunächst lediglich appellative Wirkung, weshalb mildere Mittel kaum vorstellbar sind. Erst die zuständige Behörde entscheidet im Einzelfall, wie sie mit dem Blockadetraining umgeht.

Schließlich darf der mit dem Eingriff verbundene Nachteil für die Gegendemonstranten nicht außer Verhältnis zum bezweckten Schutz der Versammlungsfreiheit der kritisierten Versammlung stehen<sup>141</sup>. Hier ist vor allen Dingen zu berücksichti-

---

137 Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Teil J Rn. 148.

138 Huster/Rux in: Epping/Hillgruber, Art. 20 GG Rn. 193.

139 Huster/Rux in: Epping/Hillgruber, Art. 20 GG Rn. 194.

140 Huster/Rux in: Epping/Hillgruber, Art. 20 GG Rn. 196.

141 Huster/Rux in: Epping/Hillgruber, Art. 20 GG Rn. 197.

gen, dass der Grundrechtseingriff eng umgrenzt ist. Selbst Übung und Durchführung von symbolischen Blockaden bleiben weiterhin erlaubt. Der mit Blockadeaktionen verbundene Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung (vgl. Kap. 3.2.2.1) und damit der Grundrechtsschutz der Gegendemonstranten wird also kaum geschmälert. Die durch die Verbotsnorm erreichte Schutzwirkung ist demgegenüber erheblich. Konsequenz einer Blockade wäre schließlich, dass es der kritisierten Versammlung völlig unmöglich gemacht wird, ihre Weltanschauungen im Wege eines Aufzugs oder ihrer Durchführung öffentlich zu vertreten. Da im vorliegenden Fall Art. 5 und 8 GG mit sich selbst kollidieren, besteht auch hinsichtlich gleichwertiger Rechtsgüter kein Zweifel, dass § 7 II Nr. 2 VersG NRW den Vorgaben der Wechselwirkungslehre genügt.

Darüber hinaus ist die Gefährlichkeit von Blockadetrainings zu berücksichtigen. Tatsächliche Erfahrungen haben gezeigt, dass Verhinderungsstörer den Rechtsstaat immer wieder in seiner Pflicht zum Schutz der gestörten Versammlung überfordern. Blockaden können trotz massiver Polizeipräsenz aufgrund der Vielzahl an Störern nicht mehr beseitigt werden, sodass gegen den Nichtstörer vorgegangen werden muss<sup>142</sup>. Das ist aus rechtsstaatlicher Sicht besonders gravierend, denn der Staat ist in solchen Fällen nicht mehr zur Durchsetzung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in der Lage. Derartige Vorfälle sprechen nachdrücklich dafür, dass im Wege der Gefahrenabwehr bereits vor der Verwirklichung der Blockade eingegriffen werden muss. § 7 II Nr. 2 VersG NRW ist also offenkundig verhältnismäßig, die Einwände gegen die Norm aus der Anhörung zum Gesetzgebungsverfahren nicht überzeugend. Auch die Rechtsprechung des OVG NRW hat hierauf keinen Einfluss. Da keine verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Norm bestehen, bindet vielmehr die Gesetzgebung ab jetzt die Judikative.

---

142 OVG NRW, Urt. v. 18.09.2012 - 5 A 1701/11 Rn. 11, juris; Ausführlich zur Problematik der Inanspruchnahme von Nichtstörern und im Verhältnis zu seinen eigenen Ausführungen über Blockadetrainings wenig überzeugend Arzt, NRW LT-Drs. 17/3834 S. 24 [Anlage 1 S. 231].



### 3.2.2.4 Schlussfolgerungen und Konsequenzen

Angesichts der uneinheitlichen Rechtsprechung schafft die Verbotsnorm des § 7 II Nr. 2 VersG NRW vor allen Dingen Rechtssicherheit. Sie gibt der Versammlungsbehörde bereits im Vorfeld von Versammlungen die Möglichkeit, gegen Verhinderungsstörungen vorzugehen. Rechtliche Bedenken hiergegen bestehen nicht. Im Gegenteil besteht in der Praxis aufgrund der engen Formulierung der Norm sogar die Gefahr, dass sie unterlaufen wird. Soweit der Veranstalter behauptet, ein Blockadetraining diene allein der Vorbereitung einer symbolischen Blockade, kann die Behörde nicht dagegen vorgehen. Soweit Prof. Ullrich argumentiert, aufgrund der Lebensrealität könne dennoch regelmäßig davon ausgegangen werden, dass eine Verhinderungsblokade bezweckt wird und daher auch gegen solche Blockadetrainings vorgegangen werden<sup>143</sup>, ist dem m.E. zu widersprechen. Zu den Errungenschaften der Rechtsstaatlichkeit gehört auch, dass dem Bürger nicht zu seinem Nachteil unterstellt werden darf, was nicht zweifelsfrei erwiesen ist. In der behördlichen Praxis wird die Abgrenzung von Blockadetrainings zur Verhinderung und zur symbolischen Behinderung sicher zu Problemen führen. Jedoch wird es in keinem Fall plausibel sein, dass für eine symbolische Blockade Wegtragübungen stattfinden oder die Behinderung von Polizeikräften durch Einhaken geübt werden muss. In dieser Hinsicht ist § 7 II Nr. 2 VersG NRW eine zweckmäßige Hilfestellung, die der Behörde ermöglicht, ihre Schutzpflicht für die Versammlungsfreiheit auszufüllen.

### 3.2.3 Teilnehmer-Ausschlüsse

Gemäß § 18 III und § 19 IV VersG hat bei Versammlungen unter freiem Himmel nur die Polizei ein Recht, Störer auszuschließen. Das staatliche Ausschlussrecht wird auch in allen Landesversammlungsgesetzen beibehalten<sup>144</sup>, wobei §§ 10 III

---

143 Ullrich, DVBl 2012, 666 (672).

144 Art. 15 V BayVersG, § 10 III NVersG; §§ 18 III; 19 IV SächsVersG; § 16 II VersFG BE, § 14 II VersFG SH und § 16 III; 17 IV VersG LSA.

NVersG, 16 II VersFG BE, 14 II VersFG SH und 14 IV VersG NRW es allerdings in einen größeren Kontext stellen. In diesen Bundesländern kann allgemein ausgeschlossen werden, wer durch sein Verhalten in der Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet. Wie bereits dargestellt werden mit diesen Landesregelungen „erhebliche“ Störungen erfasst (vgl. Kap. 3.2.1.3), was gleichbedeutend mit der „gröblichen“ Störung im Bundesrecht ist (vgl. Kap. 3.2.1).

Neben dem staatlichen Ausschlussrecht räumen Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen bei Versammlungen unter freiem Himmel auch der Versammlungsleitung ein Recht auf Ausschluss von Störern ein (§§ 7 IV VersFG BE; 6 IV VersFG SH; 6 IV VersG NRW). Voraussetzung ist ebenfalls eine erhebliche Störung. Mit der Einführung einer Ausschlussbefugnis der Versammlungsleitung folgen die genannten Bundesländer den Empfehlungen aus dem Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes<sup>145</sup>. In Ergänzung zum Musterentwurf führt Nordrhein-Westfalen jedoch eine bundesweit einzigartige Beschränkung der Befugnisse der Versammlungsleitung ein. Die Versammlungsleitung kann einen Störer nur dann ausschließen, wenn die zuständige Behörde zustimmt. Auch diese Regelung wurde in der Anhörung zum Gesetzgebungsverfahren unterschiedlich bewertet.

Die Gewerkschaft der Polizei NRW lehnt sie ab, da sie Konfliktpotential zwischen Versammlungsleitung und Polizei generiere. Schließlich müsse die Polizei sich gegen die Versammlungsleitung stellen, falls diese einen Teilnehmerausschluss ausspreche, eine erhebliche Störung aber tatsächlich nicht vorliege<sup>146</sup>. Prof. Hartmut Brenneisen, Regierungsdirektor a.D. und verantwortlicher Redakteur der GdP-Zeitschrift „die Kriminalpolizei“ hält eine Ausschlussbefugnis der Versammlungsleitung ohne polizeilichen Zustimmungsvorbehalt für überzeugender. Dadurch werde das Recht der Versammlungsleitung, die innere Ordnung der Versammlung zu bestimmen, gestärkt. Außerdem werde dem Grundsatz Rechnung getragen, dass behördliches Einschreiten im Verhältnis zum Selbstorganisationsrecht der Versammlung subsidiär sei. Der polizeiliche Zustimmungsvorbehalt

---

145 Enders u.a., § 6 IV.

146 Gewerkschaft der Polizei NRW, NRW LT-Drs. 17/3813 S. 5 [Anlage 1 S. 141].

sei entbehrlich, denn eine sachgerechte Gefahrenanalyse könne nicht nur der Polizei zugetraut werden<sup>147</sup>.

Dieser Ansicht widerspricht die Landesregierung in ihrer Gesetzesbegründung. Teilnehmerausschlüsse könnten erhebliches Eskalationspotential bergen, sodass im Einzelfall ein Absehen vom Teilnehmerausschluss für die Versammlung sogar weniger gefährlich sein könne als dessen Durchsetzung. Eine sachgerechte Beurteilung sei hier nur der Polizei mit ihrer Fachkompetenz möglich. Die Rechte der Versammlungsleitung sieht die Landesregierung durch ihren Gesetzentwurf dennoch gestärkt<sup>148</sup>. Dieser Ansicht schließt sich Prof Ullrich an. Praxisnah berücksichtige das Versammlungsgesetz NRW, dass die Polizei beim Teilnehmerausschluss in Verantwortung stehe, da nur ihr Zwangsmittel zu seiner Durchsetzung zur Verfügung stehen. Über die Begründung der Landesregierung hinaus sieht er im polizeilichen Zustimmungsvorbehalt auch eine Schutzfunktion für den potentiell auszuschließenden Teilnehmer<sup>149</sup>.

Diese Erkenntnis ist aufgrund der Ergebnisse der Bachelorarbeit hervorzuheben. Art. 8 GG verbürgt auch ein Recht auf kritische Teilnahme an Versammlungen. Will der Staat dieses Recht wirksam schützen, so braucht es Verfahrensregelungen die sicherstellen, dass Teilnehmer von der Versammlungsleitung nicht allein deshalb ausgeschlossen werden, weil sie missliebig sind. Wie das Beispiel von Fridays for Future und dem versuchten Teilnehmerausschluss gegen Parteimitglieder der MLPD zeigt, kommt solchen Vorfällen in der Praxis durchaus Bedeutung zu<sup>150</sup>. Der polizeiliche Zustimmungsvorbehalt entfaltet hier gegenüber der Versammlungsleitung eine wichtige Warnfunktion, die willkürlichen Ausschlüssen vorbeugt. Gleichzeitig verhindert er die öffentliche Fehlvorstellung, der Versammlungsleitung komme eine uneingeschränkte Deutungshoheit über die Grenzen von Art. 8 GG zu. Wenn einfachgesetzlich eine solche Deutungshoheit suggeriert wird, bewirkt dies gegenüber Teilnehmern eine erhebliche Autorität und Abschreckungswirkung. Hinsichtlich Sinn und Zweck der Versammlungsfreiheit ist

---

147 Brenneisen, NRW LT-Drs. 17/3805 S. 4f., 9 [Anlage 1 S. 112f. 117].

148 NRW LT-Drs. 17/12423 S. 57f. [Anlage 1 S. 58f.].

149 Ullrich, NRW LT-Drs 17/3812 S. 3 [Anlage 1 S. 126].

150 OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.11.2019, 11 ME 385/19, juris.

das kontraproduktiv, denn das Kommunikationsgrundrecht soll den kontroversen Meinungsbildungsprozess gerade ermöglichen.

Dem Grundgesetz unmittelbar verpflichtet ist nur die Polizei als Vertreterin des Rechtsstaates und nicht die Versammlungsleitung, zumal die Versammlungsleitung nicht alleine aufgrund ihrer Funktion als staatliche Beliehene gelten kann<sup>151</sup>. Die Wahrnehmung eines unabdingbaren Grundrechts wie der Versammlungsfreiheit kann für die Bürger nicht zwingend mit der Pflicht verknüpft sein, gegenüber dem Staat in eine Garantenstellung einzutreten. Diese Wertung vorausgesetzt können ausgeschlossene Teilnehmer wirksamen Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten aber auch nicht gegenüber der Versammlungsleitung, sondern nur gegenüber der Polizei erlangen. Soll solcher Rechtsschutz zugunsten der Versammlungsfreiheit der Ausgeschlossenen gewährleistet sein, so muss die Verantwortung für TeilnehmERAusschlüsse also bei der Polizei liegen.

Das gilt unabhängig von der Frage, ob der Versammlungsleitung eine Gefahrenprognose zugetraut werden kann oder nicht. Hier ist m.E. allerdings auch eher der Landesregierung als Prof. Brenneisen zuzustimmen, denn solche Kompetenzen können nicht einfach jeder Zivilperson zugeschrieben werden, nur weil sie eine Versammlung angemeldet hat. Soweit die Gewerkschaft der Polizei im Übrigen einwendet, der Zustimmungsvorbehalt führe zwischen Versammlungsleitung und Polizei zu Konfliktpotential, ist dies kein überzeugendes Argument. Im Rahmen ihrer Schutzpflicht für die Versammlungsfreiheit der Ausgeschlossenen gehört es gerade zu den Pflichten der Polizei, solche Konflikte bei Bedarf auch einzugehen.

In Gesamtschau bringt § 6 IV VersG NRW die vom Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Beschluss betonte Staatsfreiheit und Selbstorganisation<sup>152</sup> der Versammlung zur maximalen Entfaltung, ohne dabei die staatliche Schutzpflicht zulasten ausgeschlossener Teilnehmer zu vernachlässigen. Meines Erachtens ist die Regelung aus Nordrhein-Westfalen damit gegenüber allen anderen Versammlungsgesetzen vorzugswürdig. Abzulehnen ist hingegen die in der Gesetzesbegründung

---

151 So auch zutreffend Arzt, NRW LT-Drs. 17/3834 S. 10f. [Anlage 1 S. 217].

152 BVerfGE 69, 315 (356).

vertretene Ansicht, die Polizei dürfe unabhängig vom Einvernehmen der Versammlungsleitung Störer ausschließen<sup>153</sup>. Im Gegenteil benötigt die Polizei das Einvernehmen der Versammlungsleitung, denn das Störungsverbot schützt nicht die gesamte öffentliche Sicherheit, sondern nur die innere Ordnung der Versammlung und damit die Rechte der Versammlungsleitung. Diese Rechte dürfen nicht gegen ihren eigenen Willen durchgesetzt werden (Kap. 3.1.2.1).

Die Rechtslage zu Teilnehmerausschlüssen ist ein gutes Beispiel dafür, welche Potentiale der Erlass von neuem Landesversammlungsrecht birgt. Kompetenzen der Versammlungsleitung können gestärkt, der Anwendungsbereich von Teilnehmerausschlüssen auf die öffentliche Sicherheit erweitert werden. Behördliche Handlungsmöglichkeiten können durch Teilnahmeuntersagungen vor Versammlungsbeginn erweitert und mit Teilnahmebeschränkungen sowie präventiv mit Gefährderansprachen (§ 14 I VersG NRW) als mildere Mittel ergänzt werden.

Nicht unerwähnt bleiben sollen allerdings auch die Risiken neuer landesrechtlicher Regelungen. Nachdrücklich in Zweifel zu ziehen sind m.E. beispielsweise die Regelungen in § 16 II (1) VersFG BE und § 14 II (1) VersFG SH. Neben den Fällen einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit kommt ein Teilnehmerausschluss durch die Polizei hier bereits bei jeglichem beliebigen Verstoß gegen eine Anweisung von Versammlungsleitung oder Ordnern in Betracht. Bei dieser vom Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes abweichenden Regelung bleibt unklar, wie das Recht auf eine kritische Teilnahme noch gewährleistet bleiben soll. Weitere Erörterungen hierzu lässt die vorliegende Bachelorarbeit in ihrer Kürze allerdings nicht zu.

---

153 NRW LT-Drs. 17/12423 S. 57f. [Anlage 1 S. 58f.].

#### 4 Ausblick

In den letzten Jahren hat die praktische Bedeutung der staatlichen Schutzpflicht für die öffentliche Sicherheit im Allgemeinen und die Versammlungsfreiheit im Besonderen nochmals deutlich zugenommen. Als wichtige gesellschaftspolitische Entwicklungen sind beispielsweise die Krawalle bei Eröffnung der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am 18.03.2015, die Ausschreitungen beim G20-Gipfel in Hamburg in der Nacht auf 08.07.2017, die ausländerfeindlichen Versammlungen von PEGIDA, die Querdenken-Proteste und die Fridays for Future-Demonstrationen samt Straßenblockaden durch die „letzte Generation“ zu nennen. Aber auch der Zusammenschluss von zahlreichen extremistischen Kräften und deren Proteste gegen das Versammlungsgesetz NRW (Kap. 2.1.) sind ein wichtiger Indikator.

Gefahrenabwehrrechtlich musste die Polizei hier häufig auch auf Grundlage des Störungsverbots einschreiten, um die Versammlungsfreiheit in ihrem Kern zu schützen. Die praktische Relevanz solcher Vorfälle einerseits und die in dieser Bachelorarbeit herausgearbeiteten Verbesserungspotentiale andererseits verdeutlichen, dass alle Landesgesetzgeber in naher Zukunft von ihrer Gesetzgebungskompetenz im Versammlungsrecht Gebrauch machen sollten. Der Rechtsstaat läuft sonst, wie etwa beim Vorgehen gegen den Nichtstörer bei Straßenblockaden anstatt frühzeitig gegen Blockadetrainings vorzugehen, Gefahr seinen Schutzauftrag nicht mehr ausfüllen zu können.

Für ein erfolgreiches Gesetzgebungsverfahren ist Offenheit des Gesetzgebers für fachliche Anmerkungen von entscheidender Bedeutung. Beim Störungsverbot in NRW wurde das leider nur unzureichend verwirklicht. Die Verbesserungen zum VersG in Gestalt von Teilnahmeuntersagung, Ausschlussbefugnis der Versammlungsleitung, Verbot von Blockadetrainings und vielem mehr stehen zwar im Vordergrund. Andererseits überzeugt die Verbotsnorm des § 7 I VersG NRW aber trotz differenzierter, fachkompetenter Einwendungen im Anhörungsverfahren weiterhin nicht. Anstatt ihren „Rechtsbefehl“ zu „wiederholen“ und § 7 III VersG

NRW lediglich kosmetisch als „klarstellende Formulierung“ einzufügen<sup>154</sup>, hätte die Landesregierung sich hier besser offen den Ergebnissen der Expertenanhörung gestellt. In der aktuellen Fassung läuft die Norm Gefahr, vor Gericht zu scheitern und birgt für die Exekutive sowie den Bürger erhebliche Rechtsunsicherheit.

In einen größeren Kontext gestellt lässt das VersG NRW auch erahnen, dass beim Störungsverbot zukünftig weitere Ausdifferenzierungen erforderlich werden. Aktuell wird der Grundsatz praktischer Konkordanz bei Konfrontation von Demonstration und Gegendemonstration diskutiert. Doch bereits die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass die Versammlungsfreiheit verfassungsimmanent nicht nur durch sich selbst, sondern auch durch das Recht auf Leben einschränkbar ist. Zukünftig könnte sich beispielsweise auch die Frage nach dem Verhältnis zum Recht auf Eigentum auf tun. Mit § 21 VersG NRW wurden Versammlungen auf Verkehrsflächen im Privateigentum ermöglicht. Betroffen sind nicht nur staatlich beherrschte Gesellschaften, sondern auch einfache Privatpersonen.

Wie wäre es zu beurteilen, wenn eine dieser Privatpersonen ihr Eigentum gegen die innere Ordnung der Versammlung einsetzt? Angenommen eine Versammlung protestiert beispielsweise auf dem Grundstück eines Privateigentümers gegen dessen Zugehörigkeit zu einer politischen Partei. Weiter angenommen, der Privateigentümer lässt sein Privatgrundstück als „Gegenprotest“ in den Farben jener politischen Partei beleuchten, sodass die Demonstranten selbst zur Projektionsfläche werden. Der Privateigentümer schießt ein Foto davon, veröffentlicht es in sozialen Netzwerken und kommentiert: „In letzter Konsequenz strahlen sie doch für die richtige Partei“. Illegitime selbsthilfeähnliche Instrumentalisierung der Demonstranten, die sich diskursiv nicht gegen die Beleuchtung wehren können, oder verfassungsrechtlich durch das Recht auf Eigentum geschützt? Das Versammlungsrecht bedarf in einem Rechtsstaat, für den der demokratische Diskurs konstituierend ist, fortwährender Weiterentwicklung.

---

154 NRW LT.Drs. 17/15821 S. 6 [Anlage 1 S. 104].

## Literaturverzeichnis

- Bundeszentrale für politische Bildung: Vor 15 Jahren - Bundestag beschließt Föderalismusreform; Juni 2021; <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/335750/bundestag-beschliesst-foederalismusreform> [Abruf 08.08.2022]
- Bündnis 90 / DIE GRÜNEN: Versammlungsgesetz NRW verhindern: Jetzt unterschreiben! 2021, <https://gruene-nrw.de/einschraenkung-der-demonstrationsfreiheit-verhindern-jetzt-unterschreiben/> [Abruf 08.08.2022]
- Bündnis Versammlungsgesetz NRW stoppen! Den Angriff auf die Versammlungsfreiheit abwehren! 04.2021 <https://www.nrw-versammlungsgesetz-stoppen.de/aufruf/> [10.05.2022]
- Bündnis Versammlungsgesetz NRW stoppen! Nazis blockieren! Und nicht die Versammlungsfreiheit 06.2021 <https://www.nrw-versammlungsgesetz-stoppen.de/2021/06/24/nazis-blockieren-und-nicht-die-versammlungsfreiheit/> [Abruf 08.08.2022]
- Dietel, Alfred / Gintzel, Kurt / Kniesel, Michael: Versammlungsgesetze. Kommentierung des Versammlungsgesetzes des Bundes und der Versammlungsgesetze der Länder. 18. Auflage, Köln, Carl Heymanns Verlag 2019.
- Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert: Grundgesetz. 96. EL, München, C.H.Beck, 2021.
- Dürig-Friedl, Cornelia / Enders, Christoph: Versammlungsrecht. Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder, 2. Auflage, München, C.H. Beck, 2022
- Enders, Christoph u.a.: Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, München, C.H. Beck, 2011
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian: BeckOK Grundgesetz, 51 Edition, München, C.H. Beck, 2022
- Erb, Volker / Schäfer, Jürgen: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch: StGB, 4. Auflage, München, C.H. Beck, 2022
- Erbs, Georg / Kohlhaas, Max: Strafrechtliche Nebengesetze, 240. EL, München, C.H. Beck, 2022
- Grundrechtekomitee / Vereinigung demokratischer Juristinnen und Juristen / Republikanische Anwältinnen und Anwälteverein: Aushöhlung des Versammlungsrechts stoppen - Versammlungsfreiheit stärken, nicht beschränken! Erklärung zum Gesetzentwurf für ein Versammlungsgesetz für Nordrhein-Westfalen, 2021, [https://www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user\\_upload/Erklaerung\\_RAV\\_VDJ\\_u.\\_Grundrechtekomitee\\_zum\\_Gesetzentwurf\\_fuer\\_ein\\_NRW\\_Versammlungsgesetz.pdf](https://www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user_upload/Erklaerung_RAV_VDJ_u._Grundrechtekomitee_zum_Gesetzentwurf_fuer_ein_NRW_Versammlungsgesetz.pdf) [Abruf 08.08.2022]



- Hettich, Matthias: Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Auflage, Berlin, Erich Schmidt Verlag 2018
- Hinz, Ingo: Neues Versammlungsgesetz - 300 Menschen protestieren in Köln gegen Reuls Pläne. In: Kölner Stadtanzeiger vom 30.01.2021. <https://www.ksta.de/koeln/neues-versammlungsgesetz-300-menschen-protestieren-in-koeln-gegen-reuls-plaene-37997126?cb=1640250476871&> [Abruf 08.08.2022]
- Hörnig, Dieter / Wolff, Heinrich Amadeus: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage, Baden-Baden, Nomos, 2022
- Jarass, Hans / Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 17. Auflage, München, C.H. Beck, 2022
- Kingreen, Thorsten / Poscher, Ralf: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht. 10. Auflage, München, C.H. Beck, 2018.
- Klaner, Andreas: Basiswissen Logik für Jurastudenten. Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2005.
- Kniesel, Michael / Poscher, Ralf: Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003, NJW 2004, S. 422-429
- Kutschaty, Thomas: Landesregierung muss Entwurf für ihr Versammlungsgesetz sofort zurückziehen, 28.06.2021 <https://www.thomas-kutschaty.de/2021/06/28/thomas-kutschaty-landesregierung-muss-entwurf-fuer-ihr-versammlungsgesetz-sofort-zurueckziehen/> [Abruf 08.08.2022]
- Lisken, Hans / Denninger, Erhard: Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage, München, C.H. Beck, 2021
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen: Versammlungsgesetz für NRW – Chronologie; <https://www.im.nrw/themen/polizei/versammlungsgesetz-fuer-nrw/chronologie> [Abruf 08.08.2022]
- Möstl, Markus / Trurnit, Christoph: Beck OK Polizeirecht Baden-Württemberg, 25. Edition, München, C.H. Beck, 2022
- Ott, Sieghart / Wächtler, Hartmut / Heinhold, Hubert: Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Auflage, Stuttgart, Richard Boorberg Verlag, 2010
- Peters, Wilfried / Janz, Norbert: Handbuch Versammlungsrecht. Versammlungsfreiheit, Eingriffsbefugnisse, Rechtsschutz, München, C.H. Beck, 2. Auflage, 2021
- Ridder, Helmut / Breitbach, Michael / Deiseroth, Dieter (Hrsg.): Versammlungsrecht des Bundes und der Länder. 2. Auflage, Baden-Baden, Nomos, 2022
- Rusteberg, Benjamin: Die Verhinderungsblokade, NJW 2011, S. 2999-3003

Schwabe, Jürgen / Knape, Michael: Anmerkung zu OVG NRW vom 18.09.2012 – 5 A 1701/11 – Zur Zulässigkeit eines öffentlichen Blockadetrainings, DVBl 2012, 1514 ff., DVBl. 2013, S. 116-118

Ullrich, Norbert: Typische Rechtsfragen bei Demonstrationen und Gegendemonstrationen/Gegenaktionen, DVBl. 2012, S. 666-674

Ullrich, Norbert / von Coelln, Christian / Heusch, Andreas: Handbuch Versammlungsrecht, Stuttgart, W. Kohlhammer, 2021

Westdeutsche Zeitung: Nach Demo in Düsseldorf - Reul legt Details zu umstrittenem Polizeieinsatz offen, 29.06.2021, [https://www.wz.de/nrw/nach-demo-in-duesseldorf-reul-legt-details-zu-polizeieinsatz-offen\\_aid-60396461](https://www.wz.de/nrw/nach-demo-in-duesseldorf-reul-legt-details-zu-polizeieinsatz-offen_aid-60396461) [Abruf 02.09.2022]

## **Erklärung des Verfassers**

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass meine Abschlussarbeit von Seiten der Hochschule mit einer Plagiatssoftware überprüft werden kann.

Winnenden, 12.09.2022

---

Matthias Oesterle