

lungs- und Meinungsfreiheit in Anspruch genommen werden.³⁴⁴ Versammlungsgesetzliche Regeln sind auch in solchen Fällen anwendbar.³⁴⁵ Allerdings muss aufgrund der bei Kunst- und der Koalitionsfreiheit nicht verankerten Grundrechtsschranken beachtet werden, dass Maßnahmen gegen derartige Versammlungen nur zum Schutz von Verfassungsgütern getroffen werden dürfen (verfassungsimmanente Schranken).³⁴⁶

Auch die **Parteienfreiheit** (Art. 21 GG) kann sich grundrechtsverstärkend auswirken.³⁴⁷ Diese Norm ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen, wenn es um Maßnahmen gegen eine von einer politischen Partei veranstaltete Versammlung geht.³⁴⁸

88

§ 2

Regelungsbereich, Begriffsbestimmungen

(1) Dieses Gesetz regelt

1. die Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit bei öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen nach Artikel 8 des Grundgesetzes
2. das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel nach § 17 und
3. das Gewalt- und Einschüchterungsverbot bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel nach § 18.

(2) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.

(3) Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens drei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend

344 So auch (bezogen auf die Kunstfreiheit) von Coelln, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch VersR, Rn. 145; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, Teil I, Rn. 339; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, Einleitung Rn. 101; Brenneisen/Wilksen/Staack/Petersen/Martins, Die Polizei 2012, 89 (84).

345 Ebenso – hinsichtlich der Koalitionsfreiheit – Miller, in: Wefelmeier/Miller, NVersG, Rn. 6 zu § 5; differenzierend Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, Einleitung Rn. 107; Barczak, DVBl 2014, 758 (763 f.).

346 Siehe im Detail zur Kunstfreiheit Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 475 ff. und zur Koalitionsfreiheit Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 478 ff.

347 Kniesel/Poscher, in: Liskan/Denninger, HPR, J Rn. 186; Morlok, in: Dreier, GG, Rn. 53 zu Art. 21; Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 470 ff.

348 VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.2.2017 – 14 K 2217/14.

auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.

(4) Eine Versammlung oder Veranstaltung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist oder die Versammlung auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet ist.

Erläuterungen:

Übersicht	Rn.
A. Der Versammlungsbegriff im VersG NRW und im Verfassungsrecht	1
B. Die einzelnen Voraussetzungen	3
I. Die Zusammenkunft von mindestens drei Personen.	3
II. Der gemeinsame Wille.	7
1. Der enge Versammlungsbegriff.	8
2. Der weite Versammlungsbegriff und der erweiterte Versammlungsbegriff	10
3. Folgen der Anwendung des engen Versammlungsbegriffes	13
4. Die Abgrenzung zwischen Versammlung und Ansammlung im Einzelnen	14
a) Grundsatz.	14
b) Prüfung	15
c) Abgrenzungsfälle.	19
III. Kategorien und Typen der Versammlung	25
1. Erörterung oder Kundgebung	25
2. Ortsfeste oder sich fortbewegende Zusammenkunft	28
3. Versammlung unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen	29
4. Öffentliche oder nicht-öffentliche Versammlung	30
5. Typenfreiheit	35
C. Der Regelungsbereich des VersG NRW.	36
I. Allgemeine Geltung für Versammlungen.	36
II. Punktuelle Geltung des VersG NRW für Veranstaltungen, die keine Versammlungen sind	39
III. Verhältnis des VersG NRW zu anderen Vorschriften	40

A. Der Versammlungsbegriff im VersG NRW und im Verfassungsrecht

§ 2 Abs. 3 VersG NRW definiert den Versammlungsbegriff. Damit versucht der Gesetzgeber – im Unterschied zum Versammlungsgesetz des Bundes, aber ähnlich wie z. B. Art. 2 Abs. 1 BayVersG¹, § 2 NVersG² oder § 2 Abs. 1 VersFG BE³ – den zu Art. 8 GG bestehenden Streit über den Versammlungsbegriff auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu entscheiden. Grundvoraussetzung für das Vorliegen einer Versammlung ist gemäß dem VersG NRW wie nach allen zum Versammlungsbegriff vertretenen Auffassungen die Zusammenkunft mehrerer Personen, die durch einen gemeinsamen Willen verbunden sind. Der Versammlungsbegriff enthält also zwei Kernelemente, ein äußeres bzw. formelles (Zusammenkunft mehrerer Personen) und ein inneres bzw. materielles (gemeinsamer Wille).

Für die Frage, ob eine Versammlung vorliegt, kommt es (anders als beim Gefahr-Begriff) nicht auf die ex-ante-Sicht der handelnden Beamten an; vielmehr sind allein die (möglicherweise erst im Nachhinein erkennbaren) objektiven Gegebenheiten maßgeblich.⁴

B. Die einzelnen Voraussetzungen

I. Die Zusammenkunft von mindestens drei Personen

Die **Mindest-Teilnehmerzahl** einer Versammlung legt § 2 Abs. 3 VersG NRW mit **drei** fest. Das widerspricht der heute in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur überwiegenden Auffassung, wonach eine Versammlung schon ab einer Teilnehmerzahl von zwei Personen gegeben sein

1 Zu Art. 2 BayVersG Wächtler/Heinhold/Merk, BayVersG.

2 Zu § 2 NVersG siehe insbesondere die Kommentierung von Ullrich, NVersG. Die vorliegenden Erläuterungen zu § 2 Abs. 3 VersG NRW beruhen überwiegend hierauf. Vgl. zudem Wefelmeier/Miller, NVersG.

3 Zu § 2 VersFG BE Knappe/Brenneisen, VersFG BE.

4 VG Lüneburg, Urt. v. 30.7.2014 – 5 A 87/13, Rn. 38.

kann.⁵ Das BVerfG hat sich zwar bislang hinsichtlich der Mindestzahl nicht festgelegt; gleichwohl wird angesichts der h. M. davon auszugehen sein, dass *verfassungsrechtlich betrachtet* eine Zusammenkunft von zwei Personen genügt. Insofern stellt sich die Frage, wie mit einem Zwei-Personen-Treffen umzugehen ist, das *verfassungsrechtlich* eine Versammlung darstellt, *versammlungsgesetzlich* aber nicht als solche gilt. Für das einzige Bundesland mit *in diesem Punkt* identischer Rechtslage (Schleswig-Holstein) bezeichnet die einschlägige Kommentierung die Rechtslage als „unklar“.⁶ Die Gesetzesmaterialien geben wenig Aufschluss, benennen aber immerhin die Zielrichtung der erst kurz vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommenen Heraufsetzung der Mindestzahl von zwei auf drei Personen: Die „versammlungsrechtlichen *Anforderungen*“, wie z. B. die Anzeigepflicht des § 10“, sollen im Sinne der Versammlungsfreundlichkeit erst ab drei Personen gelten.⁷ Richtig dürfte im Einklang hiermit Folgendes sein: Die Regelungen des VersG NRW sind zwar auf Zwei-Personen-Versammlungen nicht anwendbar; sie unterliegen also z. B. nicht der Anzeigepflicht (§ 10) oder den Verboten gemäß §§ 8 (Waffen- und Gewalttätigkeitsverbot) und §§ 17–18 (Vermummungs-, Schutzausrüstungs- sowie Gewalt- und Einschüchterungsverbot). Art. 8 GG i. V. m. dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) gebietet es aber, sie nicht schlechter zu stellen als andere Versammlungen. Soweit das VersG NRW für Eingriffsmaßnahmen höhere Eingriffsschwellen vorsieht als das PolG NRW (v. a.: *unmittelbare* Gefahr statt lediglich *konkreter* Gefahr), müssen daher die höheren Eingriffsschwellen auch bei auf das PolG NRW gestützten Maßnahmen gegen Zwei-Personen-Versammlungen maßgeblich sein.⁹ Eine „Ein-Mann-

5 Etwa Art. 2 Abs. 1 BayVersG; § 2 NVersG; § 2 Abs. 1 VersFG BE; VGH Kassel, Urt. v. 31.5.2012 – 8 A 514/12; von Coelln, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch VersR, Rn. 58; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, Rn. 11 zu § 1 VersG; Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Rn. 10 zu Art. 8; Blanke, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Rn. 19 zu Art. 8; Hartmann, in: Bonner Kommentar zum GG, Rn. 154 zu Art. 8; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, Teil I Rn. 67; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Rn. 23 zu Art. 8; Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof, HStR, § 164, Rn. 24; Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, Rn. 3 zu § 1; Kniesel/Poscher, in: Lischen/Denninger, HPR, J Rn. 51; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap.I 3.1.1, S. 66 f.; Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 221 ff.; a. A. (Mindestzahl drei Personen): § 2 VersFG SH; OLG Brandenburg, NStZ-RR 2010, 89; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Rn. 4 zu Art. 8; so wohl auch Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 44 zu Art. 8.

6 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, Rn. 21 zu § 2; kritisch zur Verankerung der Mindestzahl von 3 Personen in § 2 Abs. 3 VersG NRW Schönenbroicher, VersG NRW, Rn. 3 zu § 2.

7 Hervorhebung von den Verfassern.

8 Änderungsantrag, LT-Drs. 17/15821, S. 8.

9 Ullrich, DVBl 2022, 220 (221).

Demonstration“ kann schon deswegen keine Versammlung sein, weil es am äußeren Element der Zusammenkunft mehrerer Personen fehlt.¹⁰

Die Versammlung setzt das **körperliche Zusammentreffen** der Personenmehrheit voraus, d. h. einen räumlichen Zusammenhang.¹¹ Eine Versammlung „unter freiem Himmel“ (vgl. Art. 8 Abs. 2 GG) kommt ohnehin nur in Betracht, wenn Menschen sich mit ihrem Körper gemeinsam draußen aufhalten. Doch auch ansonsten genügen nach ganz überwiegender und zutreffender Auffassung „geistige Zusammenkünfte“ (etwa bei Tele- und Videokonferenzen, vor allem aber auch im Rahmen des Internets¹²) nicht.¹³ Neue technische Möglichkeiten des kommunikativen Miteinanders verlangen im Bereich der Versammlungsfreiheit keine Ausweitung des Schutzbereiches über den traditionellen Gegenstand hinaus. Die technisch vermittelte Kommunikation ist vielmehr speziell durch Art. 10 GG und daneben durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. Diese Grundrechte bieten Raum auch für die Einbeziehung technischer Neuerungen. So wenig also ein Bedürfnis für die Einbeziehung technisch vermittelten kommunikativen Miteinanders in den Bereich der Versammlungsfreiheit besteht, so wenig würde auch der allgemeine Sprachgebrauch von einer „Versammlung“ sprechen, wo Menschen lediglich technisch und geistig miteinander verbunden sind. Dementsprechend bedarf es zwar keiner „Zusammenballung“ auf einem Fleck, doch wird man zumindest verlangen müssen, dass die Beteiligten einander noch sehen können; diese Voraussetzung ist auch bei einer Menschenkette über mehrere Kilometer noch erfüllt.¹⁴

Streitig ist, welche **zeitliche Dimension** die Zusammenkunft haben muss, um den äußeren Anforderungen an eine Versammlung zu genügen. Auf der einen Seite könnte eine gewisse Mindestdauer zu verlangen sein¹⁵, um die

10 Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Rn. 10 zu Art. 8; Schulze-Fielietz, in: Dreier, GG, Rn. 23 zu Art. 8; Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 15 zu Art. 8; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, Teil I, Rn. 68; Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, HPR, J Rn. 51.

11 Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, HPR, J Rn. 62; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap. I 3.1.2, S. 67.

12 Dazu Kraft/Meister, MMR 2003, 366.

13 Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Rn. 16 zu Art. 8; Blanke, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Rn. 20 zu Art. 8; Schulze-Fielietz, in: Dreier, GG, Rn. 31 zu Art. 8; Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, HPR, J Rn. 62; von Coelln, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch VersR, Rn. 67; Boesenberg/Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch VersR, Rn. 1086; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap. I 3.1.2, S. 67; Kraft/Meister, MMR 2003, 366 (369); Seidel, DÖV 2002, S. 283 (285); a.A. Hartmann, in: Bonner Kommentar zum GG, Rn. 200 zu Art. 8; Nitsch/Frey, DVBl 2020, 1054 (1055).

14 Sachs, in: Stern, StaatsR, § 107, S. 1198; Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 16 zu Art. 8; Kraujuttis, Versammlungsfreiheit, S. 103.

15 Vgl. etwa Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap. I 3.1.3, S. 68; Peine, NdsVbl. 2001, 153 (154).

Versammlung von einer bloßen Begegnung abzugrenzen. Auf der anderen Seite wird die Versammlung gern als „Augenblicksverband“¹⁶ bezeichnet und so von der – unter Art. 9 GG fallenden – Vereinigung unterschieden; dementsprechend soll nur bei „kürzerer Dauer“ eine Versammlung vorliegen.¹⁷ Gelegentlich wird dem Kriterium der Dauer des gemeinsamen Handelns aber auch jegliche Bedeutung für den Tatbestand der Versammlung abgesprochen.¹⁸ Richtig dürfte es im Hinblick auf den kommunikativen Zweck einer Versammlung sein, mindestens eine Dauer anzusetzen, die Kommunikation ermöglicht. Dafür genügen allerdings (z. B. beim kurzzeitigen gemeinsamen Hochhalten eines Transparentes¹⁹) wenige Sekunden. Nach oben hin sind der Versammlung hingegen grundsätzlich keine zeitlichen Grenzen zu setzen.²⁰ Denn eine Versammlung endet erst, wenn sie beendet wird; sie verliert ihren Charakter nicht durch längere Dauer. So kann auch ein mehrwöchiges Zeltlager²¹ oder eine mehrmonatige Mahnwache²² als Versammlung einzustufen sein²³; fraglich ist allerdings, ob ein *von vornherein* auf Dauer organisiertes Zeltlager als Versammlung angesehen werden kann.²⁴ Eine Versammlung verliert ihre Eigenschaft als Versammlung nicht nach Ablauf einer gewissen Zeit automatisch und schon gar nicht zu einem durch die Ordnungsbehörde bestimmbar Zeitpunkt.²⁵ Dass sich dabei eine Vereinigung zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Versammlung bilden mag, steht dem Fortbestand der Versammlung nicht entgegen.

- 6 Versammlungen, die über einen längeren Zeitraum gehen, zu denen Teilnehmer von weit her anreisen und die dann u. U. noch im ländlichen Raum stattfinden, benötigen häufig eine erhebliche Infrastruktur in Form von Zelten als Übernachtungsgelegenheit (die in aller Regel von Versammlungsteilnehmern selbst mitgebracht werden), Großzelten für Diskussionsveranstaltungen etc., Küchenwagen, Toilettenhäuschen etc. Beispiele hierfür sind etwa die sog. Klimacamps im Rheinischen Braunkohlerevier oder das Protestcamp anlässlich des G8-Gipfels in Heiligendamm. Dass in die-

16 Etwa Sachs, in: Stern, StaatsR, § 107, S. 1199.

17 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Rn. 29 zu Art. 8; Deutelmoser NVwZ 1999, S. 240.

18 Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Rn. 21 zu Art. 8.

19 Vgl. Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 33 zu Art. 8; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Rn. 29 zu Art. 8.

20 So auch Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, HPR, J Rn. 63; Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Rn. 14 zu Art. 8; Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 33 zu Art. 8.

21 OVG Münster NVwZ-RR 1992, 360; Sachs, in: Stern, StaatsR, § 107, S. 1199.

22 Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 33 zu Art. 8.

23 Wenzl, Dauerversammlungen, insbes. S. 53 f.

24 Vgl. einerseits VGH München, BayVBl. 2012, 756; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, Einleitung Rn. 27; andererseits VGH München, NVwZ-RR 2016, 498.

25 VG Berlin, Beschl. v. 29.5.1996 – 1 A 171.96.

sen Fällen Zelte für Diskussionen, Vorträge etc., Sitzgelegenheiten o. Ä. notwendige Infrastruktur zu der (Dauer-)Versammlung sind und daher dem Versammlungsbegriff unterfallen, steht außer Frage, da insoweit ein unmittelbarer Bezug zur eigentlichen Versammlung besteht. Problematisch ist dies hingegen bei solchen Einrichtungen, die nicht unmittelbar dem Versammlungszweck dienen, aber es den Teilnehmern erst ermöglichen, vor Ort an der Versammlung teilzunehmen (insbesondere Zeltplätze). Ist eine Übernachtungsfläche konzeptionell und inhaltlich so mit der Versammlung verknüpft, dass diese ohne die infrastrukturelle Begleiterscheinung nicht hätte stattfinden können, erstreckt sich der Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG und damit der Anwendungsbereich des VersG NRW (ausnahmsweise) auch auf die Übernachtungsflächen. Ausschlaggebend für diese versammlungsrechtliche Einordnung sind die Umstände des jeweiligen Einzelfalls, wobei der Veranstalter sein Konzept bzw. die Notwendigkeit solcher (nicht unmittelbar dem Versammlungszweck dienender) Infrastruktureinrichtungen schlüssig darzulegen hat.²⁶

II. Der gemeinsame Wille

Damit – im Unterschied zu einer bloßen Ansammlung – von einer Versammlung gesprochen werden kann, ist eine **innere Verbindung der Teilnehmer** erforderlich. Worauf sich ein gemeinsamer Wille beziehen muss, ist bis heute eines der zentralen Streitthemen des Versammlungsrechtes. Die verschiedenen Auffassungen lassen sich einordnen in die Kategorien enger Versammlungsbegriff, erweiterter Versammlungsbegriff und weiter Versammlungsbegriff. 7

1. Der enge Versammlungsbegriff

§ 2 Abs. 3 VersG NRW geht vom engen Versammlungsbegriff aus, der vor allem auch von der Rechtsprechung vertreten wird. Das Bundesverfassungsgericht definiert (für Versammlungen unter freiem Himmel) als Versammlung im Sinne von Art. 8 GG „eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“. ²⁷ Ebenso sieht es auch das Bundesverwaltungsgericht. ²⁸ Teile der Literatur vertreten eben- 8

26 OVG NRW, Beschluss vom 16.6.2020 – 15 A 3138/18, Rn. 68 ff. (juris; zu einem Zeltplatz, welcher ca. 800 m von dem eigentlichen Versammlungsplatz des „Klimacamps“ entfernt lag); vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 28. Juni 2017 – 1 BvR 1387/17, Rn. 29 (juris); OVG Hamburg, Beschluss vom 5. Juli 2017 – 4 Bs 148/17, Rn. 51 (juris); VG Magdeburg, Beschluss vom 22. Juni 2021 – 3 B 150/21, Rn. 8 (juris).

27 BVerfGE 104, 92 (104); BVerfG NVwZ 2005, 80.

28 BVerwG, DÖV 2008, S. 32.

falls den engen Versammlungsbegriff und verlangen einen Öffentlichkeitsbezug.²⁹

- 9 Es muss sich nicht um einen politischen Beitrag im engeren Sinne handeln. Der notwendige Öffentlichkeitsbezug ist auch dann zu bejahen, wenn es um ein die Öffentlichkeit bewegendes nicht-politisches Thema geht: So wäre z. B. eine Demonstration von Fans eines Fußball-Bundesligavereins, die die Ablösung des erfolglosen Trainers verlangen, eine Versammlung. Selbst wenn das Thema die Öffentlichkeit bislang nicht interessiert hat, liegt eine Versammlung vor, sofern die Teilnehmer den Wunsch haben, das Thema in die Öffentlichkeit zu tragen.

2. Der weite Versammlungsbegriff und der erweiterte Versammlungsbegriff

- 10 In der Literatur werden vielfach ein weiter oder zumindest ein erweiterter Versammlungsbegriff vertreten. Diese Auffassungen spielen in der Praxis so lange keine Rolle, wie sie weder vom Bundesverfassungsgericht noch vom Gesetzgeber aufgegriffen werden. Sie sollen deswegen hier nur kurz und ohne eigene Stellungnahme dargestellt werden:
- 11 Die überwiegende Auffassung in der Literatur lässt als innere Verbindung die Verfolgung irgendeines gemeinsamen Zweckes bzw. irgendeinen gemeinsamen Willen genügen (**weiter Versammlungsbegriff**).³⁰ Meinungsbildung oder Meinungskundgabe ist nach dieser Ansicht nicht notwendig, um von einer Versammlung sprechen zu können. Der gemeinsame Zweck unterscheidet die Versammlung von einer bloßen Ansammlung. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass die Teilnehmer einer Versammlung einander brauchen, um ihre jeweiligen Ziele zu verwirklichen; in einer Ansammlung verfolgt hingegen jeder seine Ziele unabhängig von den übrigen Anwesenden und könnte dies ebenso gut allein tun.³¹

29 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Rn. 3a zu Art. 8; Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, , Rn. 14 ff. zu § 1; Waechter, VerwArch 2008, 73 (75 f.); Enders, Jura 2003, 34 (36, 38); Seidel DÖV 2002, 283 (284).

30 Hartmann, in: Bonner Kommentar zum GG, Rn. 162 ff. zu Art. 8; von Coelln, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch VersR, Rn. 60 ff.; Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Rn. 11 zu Art. 8; Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 46 ff. zu Art. 8; Sachs, in: Stern, StaatsR, § 107, S. 1200 ff.; Höfling, in: Sachs, GG, Rn. 15 f. zu Art. 8; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Rn. 24 ff. zu Art. 8; Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 18 zu Art. 8; Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof, HStR, § 164, Rn. 25; Kniesel/Poscher, in: Lissen/Denninger, HPR, J Rn. 53 f.; Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 221 ff.; Schaefer, Grundlegung, S. 41 f.; Kraujuttis, Versammlungsfreiheit, S. 194; Weber, SächsVBl. 2002, 25 (26); Tschentscher, NVwZ 2001, 1243 (1246); Peine, NdsVBl. 2001, 153 (154).

31 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 46 zu Art. 8.

In der Literatur wird als vermittelnde Meinung vielfach ein **erweiterter Versammlungsbegriff** vertreten. Hiernach muss es zwar in Versammlungen um Meinungsbildung bzw. Meinungskundgabe gehen, doch ist der Gegenstand beliebig – es kann um öffentliche ebenso wie um private Angelegenheiten gehen.³² 12

3. Folgen der Anwendung des engen Versammlungsbegriffes

Die „klassische“ politische Versammlung fällt nach allen vertretenen Auffassungen unter den Versammlungsbegriff. Auch Demonstrationen sind nach ganz h. M. Versammlungen.³³ Relevant ist die Kontroverse³⁴ hingegen für neuartige Formen nach Art der von ihnen Veranstaltern ursprünglich als „Demonstration“ eingestuften „Love Parade“. Derartige Events fallen nach dem engen Versammlungsbegriff des Bundesverfassungsgerichts nicht in den Schutzbereich von Art. 8.³⁵ Auch religiöse Veranstaltungen und gesellige Zusammenkünfte sind hiernach i. d. R. keine Versammlung. Der Gesetzgeber konnte dementsprechend darauf verzichten, im VersG NRW eine Sonderregelung für derartige Zusammenkünfte vorzusehen, wie sie im Versammlungsgesetz des Bundes (dort § 17) enthalten ist. Ebenfalls keine Versammlung liegt vor, wenn eine Person zum Zwecke ihrer individuellen Beratung angesprochen wird.³⁶ 13

4. Die Abgrenzung zwischen Versammlung und Ansammlung im Einzelnen

a) Grundsatz

Nach dem Gesetzeswortlaut muss die Zusammenkunft „überwiegend“ auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sein. Der *verfassungsrechtlich* vorgegebene Ansatz ist auf den ersten Blick genau umgekehrt³⁷: Wenn andere Zwecke überwiegen, liegt keine Versammlung vor. Die rechtliche Beurteilung muss sich danach richten, ob die Veranstaltung ihrem **Gesamtpräge** nach der öffentlichen Meinungsbildung dienen soll 14

32 Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Rn. 42 f. zu Art. 8; Blanke, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Rn. 34 ff. zu Art. 8; Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 19 zu Art. 8.

33 Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 233 ff. m.w.N.

34 Näher zu den konkreten Auswirkungen der Kontroverse Laubinger/Repkewitz, VerwArch 2001, 585 ff. (610 ff.).

35 BVerfG NJW 2001, 2459; zustimmend Seidel, DÖV 2002, 283 (285); a. A. allerdings Tetzlaff, VR 2003, 195 ff.

36 VGH Mannheim, Urt. v. 11.10.2012 -1 S 36/12.

37 Kritisch zum das Überwiegen der öffentlichen Meinungsbildung verlangenden Gesetzeswortlaut Ullrich, DVBl 2022, 220 (221); siehe bereits Schwarz, Stellungnahme, LT-Drs. 17/3851, S. 2; Thiel, Stellungnahme, LT-Drs. 17/3858, S. 11; Ullrich, Stellungnahme, LT-Drs. 17/3812, S. 3; vgl. auch Pietsch, KriPoZ 2022, 36 (41).

oder ob andere Zwecke wie Spaß, Tanz oder Unterhaltung im Vordergrund stehen. Bleiben **Zweifel** hinsichtlich des Überwiegens des einen oder anderen Zwecks, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung **wie eine Versammlung** behandelt wird.³⁸ Ob der Landesgesetzgeber mit der Verwendung des Begriffs „überwiegend“ tatsächlich von diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben abweichen wollte, erscheint zweifelhaft, zumal in der Begründung zum Gesetzentwurf ausdrücklich auf den (engen) Versammlungsbegriff des BVerfG Bezug genommen wird.³⁹ Daher sollte der Begriff des Überwiegens im Sinne eines Abstellens auf ein Gesamtgepräge ausgelegt werden. Folgt man dieser Auslegung angesichts des Wortlauts von § 2 Abs. 3 VersG nicht, wird bei Zweifelsfällen– ebenso wie bei Zwei-Personen-Versammlungen⁴⁰ – von Folgendem auszugehen sein: Die versammlungsgesetzlichen *Anforderungen* an Versammlungen (insbesondere die Anzeigepflicht nach § 10 und die Verbote gemäß §§ 8, 17 und 18) gelten nicht. Soll hingegen auf der Grundlage des PolG NRW gegen die Versammlung eingeschritten werden, müssen die höheren Einschreitschwellen des Versammlungsgesetzes Anwendung finden (*unmittelbare* Gefahr statt bloß einer konkreten Gefahr).⁴¹

b) Prüfung

- 15 Die Prüfung, ob eine „gemischte“ Veranstaltung eine Versammlung ist, muss im Einzelnen dreischrittig in der folgenden Weise erfolgen⁴²:
- 16 Zunächst sind alle diejenigen Modalitäten der geplanten Veranstaltung zu erfassen, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung zielen. Zu vernachlässigen sind solche Anliegen und die ihrer Umsetzung dienenden Elemente, bei denen erkennbar ist, dass mit ihnen nicht ernsthaft die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung bezweckt wird, die mithin nur vorgeschoben sind, um den Schutz der Versammlungsfreiheit beanspruchen zu können. Bei der Ausklammerung von an sich auf die Meinungsbildung gerichteten Elementen unter Hinweis auf die mangelnde Ernsthaftigkeit des Anliegens ist mit Blick auf die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit Zurückhaltung zu üben und ein strenger Maßstab anzulegen. In die Betrachtung einzubeziehen sind nur Elemente der geplanten Veranstaltung, die sich aus Sicht eines durchschnittlichen Betrachters als auf die Teilhabe an der Meinungsbildung gerichtet darstel-

38 BVerfGE 143, 161 (211 ff); BVerfG, DÖV 2001, 907 (908); OVG Münster, Beschl. v. 11.12.2020 – 15 B 1971/20; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 19.11.2021 – 14 K 1638/15, Rn. 159 (juris).

39 LT-Drs. 17/12423, S. 47.

40 S.o. § 2, Rn. 3.

41 Ullrich, DVBl 2022, 220 (221).

42 BVerwG, NVwZ 2007, 1431 (1432); ebenso BVerfGE 143, 161; eingehend Lux, in: Peters/Janz, Hdb. VersR, D Rn. 41 ff.

len. Abzustellen ist in erster Linie auf einen Außenstehenden, der sich zum Zeitpunkt der Veranstaltung an ihrem Ort befindet. Auf diesen Betrachter kommt es deshalb in erster Linie an, weil eine Versammlung vorrangig durch ihre Präsenz an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit auf die öffentliche Meinung einwirken will. Es können aber auch Umstände von Bedeutung sein, die nicht von einem Außenstehenden „vor Ort“ wahrgenommen werden können. So liegt es etwa, wenn im Rahmen von den Veranstaltern zurechenbaren öffentlichen Äußerungen im Vorfeld der Veranstaltung zum Ausdruck gebracht wird, dass mit der Veranstaltung auf die öffentliche Meinungsbildung eingewirkt werden soll, diesen Äußerungen die Ernsthaftigkeit nicht abgesprochen werden kann und sie von einem durchschnittlichen Betrachter wahrgenommen werden können. Solche Äußerungen sind jedenfalls dann von Relevanz, wenn bei der geplanten Veranstaltung selbst Elemente der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung für einen Außenstehenden erkennbar sind. In diesem Fall erweisen sich die Äußerungen im Vorfeld als gewichtiges Indiz dafür, dass die geplante Veranstaltung mit Ernsthaftigkeit auch auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist.⁴³ So wie etwa bei einer stillen Mahnwache. Im Anschluss an die Erfassung der zu berücksichtigenden Gesichtspunkte sind diese ihrer Bedeutung entsprechend zu würdigen und in ihrer Gesamtheit zu gewichten.

Daran schließt sich der zweite Schritt der Gesamtschau an, bei dem die nicht auf die Meinungsbildung zielenden Modalitäten der Veranstaltung, wie etwa Tanz, Musik und Unterhaltung, zu würdigen und insgesamt zu gewichten sind. 17

Schließlich sind – in einem dritten Schritt – die auf den ersten beiden Stufen festgestellten Gewichte der die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung betreffenden Elemente einerseits und der von diesen zu unterscheidenden Elemente andererseits zueinander in Beziehung zu setzen und aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters zu vergleichen. Überwiegt das Gewicht der zuerst genannten Elemente, ist die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung. Im umgekehrten Fall genießt die Veranstaltung nicht den Schutz des Versammlungsrechts. Ist ein Übergewicht des einen oder des anderen Bereichs nicht zweifelsfrei festzustellen, ist die Veranstaltung *verfassungsrechtlich* wie eine Versammlung zu behandeln. Einfachgesetzlich kommt es in diesen Zweifelsfällen – wenn man den Begriff „überwiegend“ in § 2 Abs. 3 VersG nicht im Sinne eines Abstellens auf ein Gesamtgepräge auslegt⁴⁴ – nicht zur Anwendung des VersG NRW, doch müssen bei einem auf das PolG NRW gestützten 18

43 Näher Bredt, NVwZ 2007, 1358 (1360).

44 S.o. § 2, Rn. 14.

Einschreiten die Eingriffsschwellen des VersG NRW (*unmittelbare Gefahr*) Berücksichtigung finden.

c) Abgrenzungsfälle

- 19 Nicht unter den Versammlungsbegriff fallen **Volksfeste** und **Vergnügungsveranstaltungen** ebenso wie Veranstaltungen, die der bloßen **Zurschaustellung eines Lebensgefühls** dienen oder die als eine auf Spaß und Unterhaltung ausgerichtete öffentliche **Massenparty** gedacht sind. Musik- und Tanzereignisse verlieren ihren Charakter als bloße Ansammlung nicht schon dadurch, dass mit ihnen Kundgabezwecke verbunden werden. In den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen Versammlungen zwar auch dann, wenn sie ihre kommunikativen Zwecke unter Einsatz von Musik und Tanz verwirklichen.⁴⁵ Dies ist zu bejahen, wenn diese Mittel zur kommunikativen Entfaltung mit dem Ziel eingesetzt werden, auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken. Eine Musik- und Tanzveranstaltung wird jedoch nicht allein dadurch insgesamt zu einer Versammlung i. S. von § 2 VersG NRW und Art. 8 GG, dass bei ihrer Gelegenheit auch Meinungskundgaben erfolgen. Wenn das Schwergewicht der Veranstaltung auf dem Gebiet der Unterhaltung liegt und die Meinungskundgabe nur beiläufiger Nebenakt ist, ist Versammlungsrecht nicht anwendbar.⁴⁶ In diesem Sinne ist auch bei einem mit einer politischen Botschaft verbundenen gemeinsamen Radfahren, bei dem der Spaß und Unterhaltungswert überwiegt, die Versammlungseigenschaft zu verneinen.⁴⁷
- 20 Als Versammlungen einzustufen sind hingegen **Konzerte mit ausdrücklicher politischer Botschaft** (z. B. „Rock gegen Rechts“; „Rock für Dortmund – Laut gegen Sozialabbau, Masseneinwanderung und Perspektivlosigkeit“⁴⁸) und sonstige Konzertveranstaltungen o. Ä.⁴⁹, sofern das einigende Band existiert.⁵⁰ Gleiches gilt regelmäßig auch für „**Rechtsrock**“- bzw. „**Skinhead**“-Konzerte. Ein Konzert rechtsextremistischer (Skinhead-)Bands dient möglicherweise nicht nur dem Musikkonsum und der Unterhaltung, sondern auch der Rekrutierung neuer Anhänger und deren ideologischer Festigung. Lässt sich im Einzelfall nicht zweifelsfrei feststellen, dass die

45 BVerwG, NVwZ 2007, 1431 (1432).

46 Vgl. BVerfG, DÖV 2001, 907 (908).

47 Baier, Die Polizei 2021, 26 (27).

48 OVG Münster, Beschl. v. 25.3.2015 – 15 B 359/15.

49 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 47 zu Art. 8.

50 Höfling, in: Sachs, GG, Rn. 16 zu Art. 8; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Rn. 24 zu Art. 8; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap. II 5, S. 117 ff.

nicht auf die Meinungsbildung zielenden Modalitäten der Veranstaltung überwiegen, ist ein solches Konzert wie eine Versammlung zu behandeln.⁵¹

Sportveranstaltungen sind als solche in der Regel keine Versammlung. Ebensovienig ist das „Public Viewing“ von Sportereignissen als Versammlung einzustufen. Auch das gemeinsame Feiern eines Sieges, zu Fuß oder in Form eines Autocorsos, stellt keine Versammlung dar.⁵² Sofern allerdings Sportfans sich zusammentun, um innerhalb oder außerhalb des Stadions gemeinsam ein bestimmtes Anliegen zu vertreten (sei es die Unterstützung „ihrer“ Mannschaft, sei es Kritik an der Vereinspolitik o. Ä.), ist dies als Versammlung zu werten.⁵³ 21

Als Versammlung einzuordnen sein kann auch das Phänomen „**Flash Mob**“.⁵⁴ Dabei verabreden sich (auch einander) Unbekannte über das Internet, um zu einer ganz bestimmten Zeit gemeinsam zu agieren. Selbst wenn das gemeinsame Verhalten „Spaß“ sein mag, so ist doch ein kommunikatives Element vorhanden. Hier wird man ähnlich wie bei Musikveranstaltungen unterscheiden müssen, ob mit dem Flash Mob eine auf die öffentliche Meinungsbildung zielende Botschaft transportiert werden soll. Das ist etwa bei einer bloßen Schneeballschlacht nicht der Fall (also bloße Ansammlung); soll mit einer (äußerlich davon nicht zu unterscheidenden!) Schneeballschlacht hingegen auf den Klimawandel (weniger Schnee ...) und die Notwendigkeit dem entgegensteuernder politischer Maßnahmen hingewiesen werden, stellt das Ganze eine Versammlung dar. 22

Zu differenzieren ist bei **geselligen Zusammenkünften von Mitgliedern und Anhängern politischer Organisationen**. Ein geselliges Beisammensein mit kulturellen Darbietungen unterfällt als solches nicht dem Versammlungsbegriff des VersG NRW. Ein ohne politische Reden stattfindendes Sommerfest einer Partei oder Gewerkschaft im Kreise der Mitglieder wird nicht als Versammlung einzustufen sein. Im Falle eines engen Bezuges z. B. eines „Kameradschaftsabends“ zu einem laufenden oder vorangegangenen Parteitag kann jedoch zu erwarten sein, dass auch über Personen und Inhalte des Parteitages diskutiert, der Parteitag gewissermaßen „nachbereitet“ wird. Dies stellt eine gruppeninterne Meinungsbildung bzw. -äußerung 23

51 VGH Mannheim, Urt. v. 12.7.2010 – 1 S 349/10; zustimmend Brenneisen/Wilksen/Staack/Petersen/Martins, Die Polizei 2012, 89 (91 f.); i.E. ebenso Thalmeir, BayVBl. 2002, 517 (518); Führung, NVwZ 2001, 157; anders aber VG Lüneburg, Urt. v. 12.2.2008 – 3 A 23/07; siehe auch VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.2.2017 – 14 K 3390/13.

52 Vgl. Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, , Rn. 18 f. zu § 1.

53 Vgl. Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, , Rn. 18 zu § 1.

54 Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, Einleitung, Rn. 38; Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, Einf. III. Rn. 6; Lenski, VerwArch 2012, 539.

in der Form einer Erörterung⁵⁵ dar. Damit ist eine politische Komponente gegeben, die es gerechtfertigt erscheinen lässt, eine solche Veranstaltung dem Versammlungsbegriff des VersG NRW – mit dem daraus folgenden Schutz – zu unterwerfen.⁵⁶ Gleiches muss gelten für gesellige Zusammenkünfte, die zu einer anderen politischen Aktivität (z. B. einer Demonstration) oder einem politischen (oder politisch bedeutsamen historischen) Ereignis in engem Zusammenhang stehen.

- 24 Die Aufstellung eines **Informationsstandes** als solche genießt nicht den Schutz der Versammlungsfreiheit.⁵⁷ Dies gilt auch für den durch Verteilung politischer Schriften ausgeübten Betrieb eines Informationsstandes, mit dem den Vorübergehenden ein einseitiges Informationsangebot gemacht werden soll. Solche Informationsstände zielen auf individuelle Kommunikation mit zufällig des Weges kommenden Einzelpersonen ab, nicht auf Kommunikation vermittelt einer eigens zu diesem Zweck veranlassten Gruppenbildung. Den sich an Informationsständen bildenden Personenansammlungen fehlt die innere Bindung, die das Wesen einer Versammlung ausmacht und dazu führt, dass die Versammelten sich als überpersonales Ganzes verstehen. Die jeweils vor und hinter dem Informationsstand ungebunden anwesende Personenmehrheit stellt lediglich eine Ansammlung dar.

Dass auf einer Veranstaltung auch Informationen angeboten werden, schließt jedoch die Annahme einer Versammlung nicht zwingend aus. Eine Versammlung liegt vor, wenn das Informationsangebot der Vermittlung des politischen Mottos der Veranstaltung dient und darauf zielt, Außenstehende einzubeziehen, damit diese in einen Prozess der kollektiven Meinungsbildung und -äußerung im Interesse der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung eintreten.⁵⁸ Das Informationsangebot erweist sich dann als Bestandteil einer aus anderen Gründen zu bejahenden Versammlung. Eine Versammlung kann bereits in den an einem Informationsstand präsenten Initiatoren bestehen, wenn diese nicht nur ein einseitiges Informationsangebot im Zusammenhang mit dem Veranstaltungsthema unterbreiten, sondern ihrer Haltung zu einem bestimmten politischen Thema – etwa durch Aufstellen entsprechender Plakate am Infostand – Ausdruck verleihen wollen, was als kollektive Meinungsäußerung im Interesse der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung anzusehen ist.⁵⁹ Erst recht liegt eine Versammlung vor, wenn die Informationen Mittel zum Zweck sein sollen, bei den Außenstehenden den angestrebten Vorgang der Meinungs-

55 Vgl. unten § 2, Rn. 26.

56 Vgl. ThürOVG, DVBl 1998, 104.

57 BVerfG, NJW 1977, 671; BVerwGE 56, 63 (69).

58 BVerwGE 82, 34 (39).

59 Vgl. BVerwG, DÖV 2008, 32 (33).

bildung und -äußerung in Gruppenform einzuleiten oder zu fördern. Die Informationsvermittlung ist dann Bestandteil einer Veranstaltung, die der kollektiven Meinungsbildung und -äußerung dient, wie sie einer Versammlung zu eigen ist. Anders als dies bei einem bloßen Informationsstand der Fall ist, ist die Veranstaltung dann auf die Einbeziehung Außenstehender angelegt. Es soll auch auf den Meinungsbildungsprozess der am Ort der Veranstaltung sich befindenden Personen Einfluss genommen werden. Die anwesenden Personen sind in solchen Fällen untereinander und mit den Initiatoren durch einen gemeinsamen kommunikativen Zweck, nämlich die gemeinschaftliche Beteiligung an dem genannten Prozess, innerlich verbunden.⁶⁰ Das gilt unabhängig davon, ob die Diskutierenden die Haltung der Initiatoren zu dem von diesen angesprochenen politischen Thema teilen. Im Gegensatz zu dem gemeinsamen kommunikativen Zweck ist die Übereinstimmung der Meinungen nämlich für eine Versammlung nicht konstituierend.⁶¹ Letztlich kommt es also für die Einstufung der um einen Informationsstand gruppierten Menschen als Versammlung darauf an, ob lediglich Informationen verteilt und mitgenommen werden (dann bloße Ansammlung) oder ob vor Ort eine Meinungskundgabe oder ein Meinungsaustausch stattfindet (dann Versammlung).

III. Kategorien und Typen der Versammlung

1. Erörterung oder Kundgebung

Mit den Begriffen „Erörterung“ und „Kundgebung“ benennt der Gesetzgeber zwei gleichermaßen als Versammlung anzusehende Kategorien. Von praktischer Bedeutung ist damit nicht die Unterscheidung zwischen Erörterung und Kundgebung, sondern die Frage, ob sich eine Veranstaltung überhaupt einer dieser beiden Kategorien zuordnen lässt. 25

Erörterung ist eine meinungsbildende Zusammenkunft. Die Auffassungen der Teilnehmer können hierbei übereinstimmen, aber auch auseinandergehen. Adressat der geäußerten Meinungen sind jeweils die übrigen Teilnehmer der Versammlung. 26

Kundgebung ist eine Zusammenkunft, mittels derer die Teilnehmer ihre gemeinsame Überzeugung zeigen. Adressat sind meist Außenstehende; eine Kundgebung liegt aber auch vor, wenn lediglich die Versammlungsteilnehmer selbst in ihrer Auffassung bestärkt werden. Den Begriff „Demonstration“, der inhaltlich dem Begriff „Kundgebung“ ähnelt⁶², verwendet das Gesetz nicht. 27

60 BVerwG, DÖV 2008, 32 (33).

61 BVerfGE 92, 191 (203).

62 Vgl. Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, Rn. 53 zu § 1.

2. Ortsfeste oder sich fortbewegende Zusammenkunft

- 28 Ortsfeste und sich fortbewegende Zusammenkünfte sind gleichermaßen als Versammlung einzustufen. Für die sich fortbewegenden Zusammenkünfte ist im Versammlungsrecht der Begriff „**Aufzug**“ gebräuchlich, vgl. § 1 VersG. Demonstrationzüge sind nach ganz h. M. in Rechtsprechung und Literatur Versammlungen.⁶³ Mischformen von Aufzug und ortsfester Kundgebung sind möglich.⁶⁴

3. Versammlung unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen

- 29 Der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 8 Abs. 2 GG folgt die Unterscheidung in **Versammlungen unter freiem Himmel** auf der einen Seite und **Versammlungen in geschlossenen Räumen** auf der anderen Seite. Das VersG NRW gilt gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 für beide. Es widmet diesen Kategorien jeweils einen eigenen Abschnitt: §§ 10 ff. VersG NRW für Versammlungen unter freiem Himmel, §§ 22 ff. für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Eine Versammlung „unter freiem Himmel“ zeichnet sich nach dem Zweck der Vorschrift (und entgegen dem Wortlaut!) dadurch aus, dass sie nicht durch feste Außenwände von der Umwelt abgegrenzt und allein durch bestimmte Eingänge erreichbar ist.⁶⁵ Als Außenwand genügt eine Zeltwand.⁶⁶ Entscheidend ist die seitliche Abgrenzung, nicht die Abgrenzung nach oben.⁶⁷ Denn der aus gefahrenabwehrrechtlicher Sicht problematische unkontrollierte Zugang von Personen erfolgt ja gemeinhin von der Seite aus, nicht vom Himmel her. Gleiches gilt für das Wirken der Versammlung nach außen hin, das ebenfalls tendenziell zu den Seiten hin und nicht nach oben gerichtet ist. Versammlungen unter einer über einen Platz gespannten Zeltbahn, unter einem zu den Seiten offenen

63 Etwa Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Rn. 48 zu Art. 8; Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Rn. 15 zu Art. 8; Blanke, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Rn. 37 zu Art. 8; Jarass, in: Jarass/Piero, GG, Rn. 4 zu Art. 8; Höfling, in: Sachs, GG, Rn. 21 zu Art. 8; Hartmann, in: Bonner Kommentar zum GG, Rn. 179 zu Art. 8; Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 29 zu Art. 8; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Rn. 28 zu Art. 8; Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 18 zu Art. 8; Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof, HStR, § 164, Rn. 37; Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 233 ff.; a. A. Deppenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 29 f., 42 f., 58 f. zu Art. 8; Vosgerau, SächsVBl. 2007, S. 128 (129); Stöcker, DÖV 1983, S. 993 ff.; mit anderem Ansatz, im Ergebnis allerdings mit der h. M. übereinstimmend auch Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, VersG, Teil I, Rn. 104 ff.

64 Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, VersG, Teil I, Rn. 165.

65 Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 55 zu Art. 8; Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 103 zu § 8.

66 Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, Vorb. § 5, Rn. 7; zweifelnd Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 104 zu § 8.

67 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap. I 4, S. 74 ff; Hettich, VersR, Rn. 37, S. 46.

Pavillon, unter dem Vordach eines Gebäudes o. Ä. gelten dementsprechend rechtlich als „Versammlungen unter freiem Himmel“. Selbst eine Versammlung in einem Gebäude mit seitlicher Abgrenzung kann als „Versammlung unter freiem Himmel“ einzustufen sein, wenn sie inmitten eines allgemeinen Publikumsverkehrs in einem Gebäude stattfindet, das einen öffentlichen Raum bietet, der einer Straße oder einem Platz vergleichbar ist, etwa in einer Bahnhofshalle oder in einem Flughafengebäude (soweit es sich um die sog. Landseite handelt).⁶⁸ Umgekehrt sind Versammlungen in einem Innenhof oder Sportstadion ungeachtet des Fehlens einer Überdachung keine Versammlungen unter freiem Himmel.⁶⁹ Der Begriff der „Versammlungen in geschlossenen Räumen“ ist im Versammlungsrecht als Gegenbegriff zur „Versammlung unter freiem Himmel“ gemeint. Da die Verfassung nur die „Versammlung unter freiem Himmel“ kennt, hat die Interpretation auch des VersG NRW von diesem Begriff auszugehen und darf ihn nicht mittels Umkehrschlusses zu „Versammlungen in geschlossenen Räumen“ auslegen.

4. Öffentliche oder nicht-öffentliche Versammlung

Verfassungsrechtlich ist eine Differenzierung zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen nicht vorgegeben. Im Unterschied zum Versammlungsgesetz des Bundes und einigen anderen Länder-Versammlungsgesetzen (vgl. etwa Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 BayVersG) gilt das VersG NRW gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 *grundsätzlich* nicht nur für öffentliche, sondern auch für nichtöffentliche Versammlungen. Das VersG NRW gibt aber andererseits (im Unterschied zum NVersG) die Unterscheidung zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Versammlungen nicht gänzlich auf.⁷⁰ Die Rechtsprobleme, die aus dieser Unterscheidung resultieren⁷¹, spielen also unter der Geltung des VersG NRW durchaus noch eine Rolle – ähnlich wie z. B. in Berlin (vgl. § 2 Abs. 3 VersFG BE).

Öffentlich ist nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 4 VersG NRW eine Versammlung, wenn die Teilnahme (*entweder*) **nicht auf einen individuell bestimmten Teilnehmerkreis beschränkt** ist (erste Alternative) *oder* die Versammlung auf eine **Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld** gerichtet ist (zweite Alternative). Die erste Alternative entspricht gängigen Definitionen⁷², wie sie auch in § 2 Abs. 2 VersFG BE ihren

68 BVerfGE 128, 226; Lux, in: Peters/Janz, Hdb. VersR, D Rn. 63.

69 AG Nürnberg, Urt. v. 12.5.2016 – 431 OWi 403 Js 43039/15; Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 55 zu Art. 8.

70 S.u. § 2, Rn. 31.

71 Dazu etwa Kötter/Nolte, DÖV 2009, 399 (404 f.); von Coelln, NVwZ 2001, 1234.

72 Etwa BVerwG, Beschl. v. 14.2.1996 – 1 B 203/95; OVG Münster, Beschl. v. 11.12.2020 – 15 B 1971/20, Rn. 10 (juris); Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, Teil I, Rn. 423.

Niederschlag gefunden haben. Die zweite Alternative ist nicht so geläufig und außerhalb Nordrhein-Westfalens lediglich in Schleswig-Holstein neben der ersten Alternative ausdrücklich normiert (§ 2 Abs. 2 VersFG SH).

- 32 Für die Frage, ob die Versammlung **nicht auf einen individuellen Personenkreis beschränkt** ist (erste Alternative), ist entscheidend, wem der Veranstalter das Zutrittsrecht zu der Versammlung einräumt. Öffentliche Versammlungen zeichnen sich dadurch aus, dass der Zutritt grundsätzlich jedermann oder einem individuell nicht abgegrenzten Personenkreis gestattet ist⁷³. Der Ausschluss bestimmter Personen von der Versammlung wird in § 6 Abs. 1 VersG als Ausnahmefall behandelt und macht dementsprechend die Versammlung nicht zu einer nicht-öffentlichen Versammlung⁷⁴. Lediglich Indizwirkung hat die Bezeichnung der Versammlung als öffentlich bzw. nicht-öffentlich in der Einladung⁷⁵. Unerheblich ist, ob die Einladung ihrerseits öffentlich oder nicht-öffentlich (verdeckt) erfolgt.⁷⁶ Wenn der Veranstalter die Beschränkung der Zugangsmöglichkeit nicht durchsetzt, ist die Versammlung faktisch öffentlich⁷⁷. Der Veranstalter muss also bei zu erwartendem Hinzutritt nicht berechtigter Personen den Ausschluss der Öffentlichkeit gewährleisten, wenn er die Durchführung einer nicht-öffentlichen Versammlung erreichen will; dafür ist eine Zugangskontrolle oder vollständige Abschirmung nach außen nötig. Angesichts der damit verbundenen praktischen Schwierigkeiten hält eine verbreitete Meinung nicht-öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel nur auf befriedetem Besitztum für faktisch möglich⁷⁸. Letzteres ist allerdings so pauschal nicht richtig⁷⁹. Denn auch unter freiem Himmel auf öffentlichen Straßen und Plätzen ist es für den Veranstalter durchaus möglich, den Teilnehmerkreis von vornherein festzulegen und die Teilnehmerschaft entsprechend auch faktisch zu beschränken. Erste Voraussetzung hierfür ist freilich ein klares Entscheidungskriterium, wofür insbesondere die Mitgliedschaft in einer Partei, einem Verein oder einer anderen organisatorisch festgefügen

73 BVerwG, Urt. v. 23.3.1999 – 1 C 12/97, NVwZ 1999, 991 (992); OLG Köln, Urt. v. 28.5.1980 – 3 Ss 121/80, MDR 1980, 1040; Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Hdb. VersR, Rn. 227 (auch zum Folgenden); Hettich, VersR, Rn. 36, S. 45; v. Coelln, NVwZ 2001, 1234 (1235).

74 Hettich, VersR, Rn. 36, S. 45; Krüger, VersR, 1994, S. 29.

75 Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, J Rn. 209.

76 Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, Rn. 6 zu § 2.

77 Gusy, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 61 zu Art. 8; Krüger, VersR, S. 29.

78 Wapler, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, VersR, § 1 Rn. 49; Gusy, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 61 zu Art. 8 Rn. 61; Hettich, VersR, Rn. 36, S. 45; sogar für praktisch unmöglich hält nicht-öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel von Coelln, NVwZ 2001, 1234 (1237).

79 Insoweit übereinstimmend, allerdings unter inhaltlich abweichender Gegenüberstellung (öffentliche Versammlung – geheime Versammlung) Schaefer, Der Staat 2012, 251 (274).

Vereinigung in Betracht kommt; dürfen Einladungen frei kopiert und weitergegeben werden, ist die Versammlung öffentlich⁸⁰. Zweite Voraussetzung ist die Überprüfbarkeit, etwa anhand von Mitgliedsausweisen (bzw. anhand einer Mitgliederliste und des Personalausweises) oder aufgrund persönlicher Bekanntschaft der Mitglieder untereinander. Dritte Voraussetzung ist das tatsächliche Stattfinden einer entsprechenden Überprüfung; diese wird – wenn die Teilnehmer persönlich bekannt sein müssen – nur bei kleineren Versammlungen praktikabel sein, beim Vorhandensein von Mitgliedsausweisen (bzw. einer Mitgliederliste) auch bei Versammlungen mit Hunderten oder gar Tausenden von Teilnehmern.

Als zweite Alternative öffentlicher Versammlungen erfasst § 2 Abs. 4 auch solche, die **auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet** sind. Maßgeblich ist insofern die Ausstrahlungswirkung in die Öffentlichkeit. Jede auf Beachtung in der Öffentlichkeit angelegte Versammlung ist als „öffentliche Versammlung“ anzusehen.⁸¹ Ein typischer Fall sind gemeinschaftliche demonstrative Aktionen von Privathäusern bzw. -grundstücken aus, die an belebten Straßen liegen. 33

Praktisch sind **nicht-öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel** nur in drei Fallgruppen möglich⁸²: erstens auf Privatgrundstücken, zweitens auf abgelegenen öffentlichen Plätzen und drittens (freilich nur für sehr kleine Versammlungen) auf stark belebten öffentlichen Plätzen, auf denen die Versammlung nicht auffällt; dabei sind dann die o. g. Kriterien für die Festlegung und Überprüfung des Teilnehmerkreises zu beachten. Dementsprechend kommen nicht-öffentliche Versammlungen letztlich eher in geschlossenen Räumen in Betracht.⁸³ 34

5. Typenfreiheit

Form und Ausgestaltung der Versammlung sind frei; der Schutzbereich von Art. 8 GG (und damit der Regelungsbereich von § 2 VersG NRW) umfasst vielfältige Möglichkeiten (Typenfreiheit⁸⁴). In Betracht kommen neben den „klassischen“ Formen der ortsgebundenen Kundgebung oder Diskussionsveranstaltung und der sich bewegenden Demonstration zu Fuß beispielsweise „Sit-Ins“, Zeltlager, Mahnwachen, Menschen- und Lichter- 35

80 OVG Weimar, Beschl. v. 29.8.1997 – 2 ZEO 1037/97, DÖV 1998, 123 (125).

81 Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Hdb. VersR, Rn. 227; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, Rn. 24 zu § 2.

82 Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Hdb. VersR, Rn. 227.

83 Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 393.

84 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap. II, S. 107.

ketten, Schweigeveranstaltungen⁸⁵, ebenso Fahrraddemonstrationen und Autokorsos⁸⁶ und u. U. Konzertveranstaltungen o. Ä.⁸⁷, sofern das einigende Band existiert.⁸⁸ Es bedarf keiner verbalen Kommunikation; die Teilnehmer können schon durch ihre bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und den Umgang miteinander oder die Wahl des Ortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen.⁸⁹ Der Umstand, dass eine Veranstaltung in Form eines Festes durchgeführt wird, steht der Qualifizierung als Versammlung nicht entgegen. Auch Großdemonstrationen genießen den Schutz von Art. 8, unabhängig davon, ob es einen zentralen Veranstalter gibt oder ob sie aus einer Mehrzahl von parallel stattfindenden Veranstaltungen bestehen.⁹⁰

C. Der Regelungsbereich des VersG NRW

I. Allgemeine Geltung für Versammlungen

- 36 Nach § 2 Abs. 1 und Abs. 2 VersG NRW gilt das Gesetz gleichermaßen für Versammlungen unter freiem Himmel als auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen und grundsätzlich auch sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.
- 37 Hinsichtlich der **nichtöffentlichen Versammlungen** beanspruchen allerdings viele Vorschriften des VersG NRW keine Geltung. Nur auf **öffentliche Versammlungen** anwendbar sind etwa die Normen zu Kooperation (§ 3), Anzeigepflicht (§ 10), Erlaubnisfreiheit (§ 11), Ablehnungsrechten (§ 12), Kontrollstellen (§ 15 bzw. § 25), Bild- und Tonaufnahmen (§ 16 bzw. § 26), Vermummung-, Schutzausrüstungs-, Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§§ 17–18) sowie zu Versammlungen auf Privatgrundstücken (§ 21).

85 BVerfG, NVwZ 2011, 422; VG Karlsruhe NVwZ 2022, 271 m. Anm. Ullrich; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Rn. 28 zu Art. 8; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, Teil I, Rn. 165.

86 Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 31 zu Art. 8; vgl. auch Höfling, in: Sachs, GG, Rn. 20 zu Art. 8; Hartmann, in: Bonner Kommentar zum GG, Rn. 179 zu Art. 8; Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 30 zu Art. 8; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap. II 2, S. 111; hinsichtlich der Autokorsos zweifelnd Deppenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 73 zu Rn. 8, Fn. 3.

87 Deppenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 47 zu Art. 8; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap. II.5, S. 117.

88 Höfling, in: Sachs, GG, Rn. 19 zu Art. 8; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Rn. 24 zu Art. 8.

89 BVerfG, NVwZ 2011, 422.

90 BVerfGE 69, 315 (354 ff.); Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 30 zu Art. 8; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, Teil I, Rn. 167.

Das Gesetz ist sowohl bei friedlichen als auch bei unfriedlichen Versammlungen anwendbar.⁹¹ 38

II. Punktuelle Geltung des VersG NRW für Veranstaltungen, die keine Versammlungen sind

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 VersG NRW regelt das Gesetz auch das Vermummungs-, Schutzausrüstungs-, Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§§ 17–18) bei **sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel**. Konsequenterweise beziehen sich wortgleich auch § 17 und § 18 neben Versammlungen auf die sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel. Dieses „Übergreifen“ der versammlungsgesetzlichen Regelung auf Nicht-Versammlungen schafft zwar einen Fremdkörper im Versammlungsgesetz und ist kritikwürdig⁹², aber vom Gesetzgeber gewollt. Veranstaltungen sind organisierte Zusammenkünfte.⁹³ Es handelt sich um planmäßige, zeitlich eingegrenzte, aus dem Alltag herausgehobene Ereignisse; dauerhafte Vergnügungen, welche (wie Vergnügungsparks, Tiergärten etc.) den Charakter besonderer Ereignisse verloren haben und zu festen Dauereinrichtungen sowohl in örtlicher wie in zeitlicher Hinsicht geworden sind, fallen daher nicht unter den Begriff der Veranstaltung.⁹⁴ Die Begriffe „öffentlich“ und „unter freiem Himmel“ sind hier ebenso zu verstehen wie bei Versammlungen: Öffentlich ist eine Veranstaltung, wenn entweder ein nicht abgegrenzter Personenkreis teilnehmen kann oder die Veranstaltung auf Beachtung durch die Öffentlichkeit zielt.⁹⁵ Unter freiem Himmel findet sie statt, sofern sie nicht durch feste Außenwände von der Umwelt abgegrenzt und allein durch bestimmte Eingänge erreichbar ist.⁹⁶ Praktisch geht es v. a. um Sportveranstaltungen, Volksfeste, Märkte, Open-Air-Konzerte und Freiluft-Theateraufführungen.⁹⁷ 39

III. Verhältnis des VersG NRW zu anderen Vorschriften

Beim VersG NRW handelt es sich um ein spezielles Gefahrenabwehrgesetz für Versammlungen. Das VersG NRW geht als Spezialgesetz anderen einschlägigen Regelungen vor, insbesondere dem allgemeinen Polizei- und 40

91 Vgl. BVerwG, NVwZ 1988, 250; Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, VersG, Teil I Rn. 397; Hettich, VersR, Rn. 34, S. 44; Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 390; a. A. (ohne nähere Begründung) Schönenbroicher, VersG NRW, Rn. 8 zu § 1.

92 Siehe etwa Arzt, Stellungnahme, LT-Drs. 17/3834, S. 33; vgl. (zum insoweit inhaltsgleichen VersG des Bundes) Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, Rn. 4 zu § 17a VersG.

93 Lux, in: Peters/Janz, Hdb. VersR, D Rn. 88.

94 BGH MDR 1991, 785.

95 Vgl. § 2, Rn. 30 ff.

96 Vgl. § 2, Rn. 29.

97 Vgl. Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, VersG, Rn. 3 zu § 17a.

Ordnungsrecht.⁹⁸ Polizeiliche Maßnahmen gegen Versammlungsteilnehmer müssen dementsprechend vorrangig auf der Grundlage des VersG NRW getroffen werden.⁹⁹ Man spricht insofern von einer „Polizeifestigkeit“ der Versammlung bzw. des Versammlungsrechts. Dies gilt jedoch nur insoweit, als das VersG NRW auch selbst einschlägige Regelungen enthält bzw. erkennbar abschließend gemeint ist.¹⁰⁰ § 9 VersG NRW erklärt für Konstellationen, in denen das VersG NRW keine Regelungen trifft, das PolG NRW für anwendbar.

- 41 Durch die Anwendung von **baupolizeilichen, feuerpolizeilichen** oder **gesundheitspolizeilichen** Vorschriften kann in die Versammlungsfreiheit eingegriffen werden, soweit die hierauf gestützten Maßnahmen sich nicht gegen die Versammlung als solche richten.¹⁰¹ Bezüglich des Verhältnisses zwischen Versammlungsrecht und **Infektionsschutzrecht** gehen Teile der Literatur wohl von einer Spezialität der infektionsschutzrechtlichen Bestimmungen zum Verbot von Versammlungen gegenüber den Normen des Versammlungsrechts aus.¹⁰² Die Rechtsprechung neigt demgegenüber eher dazu, versammlungsrechtliche Normen neben dem Infektionsschutzrecht zur Anwendung kommen zu lassen¹⁰³; dafür spricht, dass versammlungsspezifische und infektionsspezifische Fragen sich bei Versammlungen selten vollständig trennen lassen.¹⁰⁴
- 42 Neben den im VersG NRW enthaltenen Straf- und Ordnungswidrigkeitenvorschriften (§§ 27 und 28) ist das allgemeine **Strafrecht** (StGB und Nebengesetze) für Taten in Zusammenhang mit Versammlungen anwendbar. Auch die StPO ist neben dem VersG NRW anwendbar.¹⁰⁵ **Strafverfolgungs-**

98 Vgl. Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof, HStR, § 164, Rn. 80; Höfling, in: Sachs, GG, Rn. 62 zu Art. 8; Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 136 zu Art. 8.

99 Vgl. BVerfG NVwZ 2011, 422; VGH Mannheim, DVBl. 1998, 837; Geis, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Rn. 114 zu Art. 8.

100 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.11.2010 – 6 B 58/10; VGH Mannheim, DVBl. 1998, 837 (839); Schneider, in: Epping/Hillgruber, GG, Rn. 40 zu Art. 8; Höfling, in: Sachs, GG, Rn. 62 zu Art. 8; Bünnigmann, JuS 2016, 695.

101 Ullrich, NVersG, Rn. 52 zu § 1; Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, Einf. IV, Rn. 19; Berding, Kriminalistik 2004, 279 (282).

102 Etwa Peters, in: Peters/Janz, Handbuch VersR, F Rn. 4; Wittmann, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, VersR, Rn. 55 zu § 15.

103 OVG Mannheim, Beschl. v. 4.2.2022 – 10 S 236/22, Rn. 6 (juris); VG Karlsruhe, NVwZ 2022, 271 m. Anm. Ullrich; vgl. auch OVG Bautzen, Beschl. v. 11.12.2020 – 6 B 432/20, BeckRS 2020, 34976, Rn. 10; VG Gießen, Beschl. v. 31.3.2020 – 4 L 1332/20.GI, Rn. 6 (juris), bestätigt durch VGH Kassel, Beschl. v. 1.4.2020 – 2 B 925/20, BeckRS 2020, 4981.

104 Ullrich, Anm. zu VG Karlsruhe, NVwZ 2022, 271; Braun/Keller, KommP spezial 2021, 54.

105 Zum Verhältnis zwischen Versammlungsgesetzen und StPO siehe im Einzelnen Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch VersR, Rn. 195 ff.

maßnahmen können insoweit die Versammlungsfreiheit beschränken, was verfassungsrechtlich zulässig ist.¹⁰⁶

Das **Straßenrecht** vermag Einschränkungen der Versammlungsfreiheit grundsätzlich nicht zu rechtfertigen.¹⁰⁷ Versammlungen stellen straßenrechtlich i. d. R. entweder Gemeingebrauch dar¹⁰⁸ oder lassen sich in die üblichen Kategorien des Gemeingebrauchs oder der Sondernutzung gar nicht einordnen.¹⁰⁹ Wird aber eine öffentliche Fläche in einer Weise in Anspruch genommen, die nicht ihrer Widmung entspricht, oder steht die Nutzung nicht in funktionalem Zusammenhang mit der Versammlung, so handelt es sich um eine nicht ohne Weiteres zulässige Sondernutzung.¹¹⁰ Eine eigene Sondernutzungserlaubnis für Versammlungen ist nicht erforderlich.¹¹¹ Über die Nutzungsfrage wird vielmehr im Rahmen einer etwaigen Beschränkung gemäß § 13 VersG NRW mit entschieden.¹¹² Straßenrechtliche Reinigungspflichten bleiben indes anwendbar, soweit deren Voraussetzungen (insbes. hinsichtlich der unmittelbaren Verursachung) erfüllt sind¹¹³; dabei trifft die Kostenpflicht nicht den Versammlungsleiter, da dieser allein für die innere Ordnung einer Versammlung zuständig ist.¹¹⁴

Vorschriften des **Straßenverkehrsrechts** kommen im Schutzbereich des Art. 8 GG nicht zur Anwendung, soweit ein Einschreiten über das Versammlungsrecht möglich ist.¹¹⁵ Erlaubnispflichten nach § 29 Abs. 2 StVO bestehen nicht.¹¹⁶ Auch ist für den Betrieb von Lautsprechern im Rahmen einer Versammlung keine Ausnahmegenehmigung gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 9 StVO erforderlich.¹¹⁷ Straßenverkehrsrechtliche Vorgaben können allerdings zu Beschränkungen gemäß § 13 VersG NRW führen.¹¹⁸

106 BVerfG NVwZ 2017, 555; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersR, Kap. VI 3, S. 284; Dörr, VerwArch 2002, 485 (503); Brenneisen, DÖV 2000, 275 (281).

107 Ebenso (auch zum Folgenden) Ullrich, NVersG, Rn. 54 zu § 1; vgl. Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 110 zu Art. 8.

108 Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 76 zu Art. 8.

109 Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 110 zu Art. 8.

110 Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 110 zu Art. 8; vgl. OVG Lüneburg, NdsVBl. 1996, 14; zu diesem Komplex auch Scheidler, DAR 2009, 380 (384).

111 Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 76 zu Art. 8, Fn. 186.

112 Vgl. Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 110 zu Art. 8.

113 Schneider, in: Epping/Hillgruber, GG, Rn. 42 zu Art. 8.

114 BVerwGE 80, 158 (164).

115 Ebenso (auch zum Folgenden) Ullrich, NVersG, Rn. 55 zu § 1; vgl. Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Rn. 60 zu Art. 8; Wolff, in: Hömig/Wolff, GG, Rn. 14 zu Art. 8; Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 110 zu Art. 8; anders Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 77 zu Art. 8.

116 BVerwG, DVBl 1989, 995.

117 Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, Einf. IV, Rn. 14.

118 Vgl. Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 110 zu Art. 8; Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, Einf. IV, Rn. 14 ff.

- 45 Die Versammlungsfreiheit wird auch durch das Gesetz über die Sonn- und Feiertage (**FeiertagsG NRW**) ausdrücklich beschränkt, vgl. § 5 Abs. 1 Buchstabe a FeiertagsG NRW. In der Literatur werden gegen derartige Regelungen wegen der einseitig zugunsten der Religionsfreiheit vorgenommenen Abwägung und der starren Zeitgrenze verfassungsrechtliche Bedenken erhoben.¹¹⁹ In der Rechtsprechung werden z.T. bei Verstößen gegen Feiertagsgesetze Versammlungsverbote für unzulässig gehalten, soweit der Zweck des Feiertagsschutzes durch Beschränkungen verwirklicht werden kann.¹²⁰ Das BVerfG hat die materielle Verfassungsmäßigkeit von Einschränkungen der Versammlungsfreiheit durch Feiertagsgesetze der Länder grundsätzlich bejaht, allerdings eine Abwägung und vom Gesetzgeber zugunsten von Versammlungen vorzusehende Ausnahmeregelungen verlangt.¹²¹ Von Bedeutung ist die Spezialität der Feiertagsgesetze gegenüber dem Versammlungsrecht. Das FeiertagsG NRW sieht in § 5 Abs. 1 Buchstabe a vor, dass öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge, die nicht mit dem Gottesdienst zusammenhängen, während der Hauptzeit des Gottesdienstes verboten sind. Diese Spezialregelung schließt einen Rückgriff auf § 13 VersG NRW insoweit aus, als es um den Schutz des Sonntags bzw. anderer religiöser Feiertage vor öffentlichen Versammlungen geht. Der Schutz beschränkt sich auf die Freihaltung des üblicherweise für Gottesdienste vorgesehenen Zeitraums. Ein allgemeiner Schutz von Feiertagen vor Versammlungen bestimmten Typs ist nicht vorgesehen.¹²² Außerhalb des im FeiertagsG NRW vorgesehenen Zeitraums kann eine Versammlung also nicht mit der Begründung des Feiertagsschutzes verboten werden.¹²³

§ 3

Zusammenarbeit

(1) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es, die Durchführung der Versammlung vor Störungen zu schützen und von der Versammlung oder von Dritten auf die Versammlung oder ihre Teilnehmer ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

119 Etwa Höfling, in: Sachs, GG, Rn. 73 zu Art. 8; Sachs, in: Stern, StaatsR, § 107, S. 1257; Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Rn. 109 zu Art. 8.; Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, Einf. IV, Rn. 22 ff.; ausführlich Beltle, Vereinbarkeit, S. 139 ff.; Wege, VR 2006, 148 (153).

120 Siehe etwa OVG Koblenz, NVwZ-RR 2013, 641.

121 BVerfGE 143, 161; vgl. BVerfG, NVwZ 2007, 574; BVerfG, NVwZ 2003, 601; BVerfG, DVBl 2001, 1056 (1057).

122 Vgl. BVerfG, DVBl. 2001, 1056 (1057).

123 Vgl. Ullrich, NVersG, Rn. 56 zu § 1.