

# Versammlungsrecht

Dürig-Friedl / Enders

2. Auflage 2022  
ISBN 978-3-406-77040-1  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

(nur) für Versammlungen unter freiem Himmel mit Blick auf das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot einerseits, das Militanzverbot andererseits statuieren, demgegenüber das Waffenverbot nach § 8 MEVersG nicht einbeziehen. Das VersFG BE, das – wie das VersFG SH – auf ein allgemeines Militanzverbot verzichtet, formuliert stattdessen in seinem allgemeinen Teil (Abschnitt 1 – Allgemeine Regelungen), demnach bezogen auf Versammlungen unter freiem Himmel wie in geschlossenen Räumen, neben dem **Waffentragungsverbot** (§ 9 Abs. 1 VersFG BE) ein **Uniformverbot als partielles Militanzverbot** (§ 9 Abs. 2 VersFG BE), deren **Durchsetzung im Einzelfall**, dabei für **Waffen** beschränkt auf solche **im nichttechnischen Sinne** (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 VersFG BE), jeweils einer konkretisierenden behördlichen **Anordnung** bedarf (§ 9 Abs. 3 VersFG BE); für das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot gilt nach § 19 Abs. 1, Abs. 2 VersFG BE (nur) unter freiem Himmel entsprechendes. Das VersFG BE geht demnach mit seiner Erstreckung der Konstruktion einer behördlichen Befugnis zu konkretisierenden Anordnungen und der daraus resultierenden Eingriffsvoraussetzung über den Regelungsvorschlag des MEVersG hinaus. Dass sich dabei Befugnis zu und Erfordernis von konkretisierenden Anordnungen nach § 9 Abs. 3 VersFG BE – anders als es die Parallelvorschrift in § 8 Abs. 3 VersFG SH vorsieht – nicht pauschal auf das Waffenverbot nach § 9 Abs. 1 VersFG BE beziehen, sondern auf Waffen im nichttechnischen Sinne beschränken, erscheint folgerichtig: Für Waffen im nichttechnischen Sinne liegt der Konkretisierungsbedarf im Einzelfall auf der Hand (*Knappe/Brenneisen* VersFG BE § 9 Rn. 8, 18f. → Rn. 61r, 61s).

Hintergrund dieser Konstruktion ist das Bedürfnis nach Bestimmtheit und Rechtssicherheit, damit das **rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot** (MEVersG, Begr. zu § 17, S. 53, zu § 18, S. 55). Es liegt in der Eigenart der hier durchzusetzenden Verbote, dass im Einzelfall (vor allem für Waffen im nichttechnischen Sinne) durchaus unklar sein kann, ob Gegenstände nach ihrem konkreten oder konkret beabsichtigten Gebrauch und entsprechendem Verhaltensweisen, die sich auf diese Gegenstände beziehen, unter die Verbotsnorm fallen. Die Behörde kann dann zur Klärung der Rechtslage das gesetzliche Verbot durch Einzelfallverfügung, in der sie die dem Verbot unterfallenden Gegenstände oder Verhaltensweisen präzisierend bezeichnet, konkretisieren. Hinzu kommt allerdings, insoweit statuiert diese Befugnis eine **spezielle Eingriffsvoraussetzung**: Die Behörde muss eine solche konkretisierende Anordnung treffen, bevor sie einen Gesetzesverstoß annehmen darf, um für den oder die Adressaten des Verbots negative Rechtsfolgen aus diesem Verstoß abzuleiten. „Ohne eine solche Konkretisierung sind Eingriffe zur Durchsetzung des Verbots einschließlich Maßnahmen des Verwaltungszwangs ausgeschlossen“ (MEVersG Begr. zu § 17, S. 53). Das Waffen- (und Uniform-) verbot kann demnach in den von § 9 Abs. 3 VersFG BE normierten Fällen (Waffen im nicht-technischen Sinne; Uniformierung) nur im Wege einer konkretisierenden Verfügung hoheitlich durchgesetzt werden, die als zugleich beschränkende Verfügung an die Versammlung oder Teilgruppen adressiert wird, und nur in ihrem Gefolge kommt eine Auflösung der Versammlung oder auch die Ausschließung einzelner (bewaffneter) Versammlungsteilnehmer in Betracht. Die Befugnis zu konkretisierenden Anordnungen wirkt so als Spezialregelung von Maßnahmen vor allem **im Verlauf von Versammlungen** (§ 14 Abs. 1, 3, § 22 Abs. 1, 2 VersFG BE). Wird gegen das Verbot des Tragens von Waffen im technischen Sinne verstoßen, kann – je nach den Umständen des Einzelfalls – unmittelbar die Versammlung aufgelöst werden, soweit sich die Auflösung nicht durch den Ausschluss einzelner waffentragender Personen vermeiden lässt. Im Vorfeld von Versammlungen sind demgegenüber konkretisierende Anordnungen nur sinnvoll, wenn Art und Ablauf der geplanten Versammlung bereits eine ganz bestimmte Gestaltung erkennen lassen, die einschlägige Verstöße nahelegt.

Hinzu kommt, dass **Straf- und Bußgeldsanktionen** infolge der Abhängigkeit der Verbotswirkung von behördlichen Anordnungen **verwaltungsakzessorisch** zu

gestalten sind (zu diesem Grundgedanken auch BGH NStZ-RR 2020, 367f. im Kontext von § 114 Abs. 3 StGB): Eine konkretisierende (rechtmäßige) **Anordnung** ist damit zugleich, wo sie vorgesehen ist, auch **Voraussetzung der Ahndung** des verbotenen Verhaltens **als Straftat oder Ordnungswidrigkeit** (*Knape/Brenneisen* VersFG BE § 9 Rn. 19: „von konstituierender Bedeutung“). Das Gesetz erkennt dies für strafbewehrte Verstöße gegen das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 26 Abs. 2 Nr. 3 VersFG BE) sowie für bußgeldbewehrte Verstöße gegen das Uniformverbot (§ 27 Abs. 1 Nr. 6 VersFG BE) ausdrücklich an. Auch die Strafvorschrift des § 26 Abs. 2 Nr. 4 VersFG BE, die sich auf Waffen im nicht-technischen Sinne bezieht, macht die Strafsanktion von einer vorherigen behördlichen Anordnung abhängig (§ 9 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 VersFG BE). Die Strafbewehrung des Waffenverbots im engeren Sinne (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 VersFG BE) durch die **Strafvorschrift des § 26 Abs. 2 Nr. 1 VersFG BE** steht konsequent nicht unter der Vorbedingung einer behördlichen Konkretisierung des Waffentragungsverbots im Einzelfall, da eine solche bei Waffen im technischen Sinne in der Sache nicht gefordert ist und vom Gesetz in § 9 Abs. 3 VersFG BE daher nicht verlangt wird. *Knape/Brenneisen* VersFG BE § 9 Rn. 19, § 26 Rn. 16).

## 5. Rechtsschutzfragen

- 61t** Der Rechtsschutz gegen mögliche behördliche Maßnahmen nach § 8 und § 9 (Abs. 1) VersFG BE folgt allgemeinen Grundsätzen (→ Rn. 40ff., → § 1 Rn. 89). Da konkretisierende Anordnungen im Sinne von § 9 Abs. 3 VersFG BE, auch wenn sie wie meist mit beschränkenden Verfügungen verbunden erscheinen, Verwaltungsakte sind, können auch sie mit Widerspruch und Anfechtungsklage angegriffen werden, die dem Grunde nach, auch soweit die konkretisierenden Anordnungen im Verlauf des Versammlungsgeschehens getroffen werden, aufschiebende Wirkung entfalten (§ 80 Abs. 1 VwGO). Jedoch entfällt die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen hier unter den Voraussetzungen von § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und Nr. 4 VwGO. Gegen erledigte Anordnungen ist die Fortsetzungsfeststellungsklage (analog § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) gegeben.

## III. Niedersachsen

### § 3 NVersG Friedlichkeit und Waffenlosigkeit

(1) Es ist verboten, in einer Versammlung oder aus einer Versammlung heraus durch Gewalttätigkeiten auf Personen oder Sachen einzuwirken.

- (2) <sup>1</sup>Es ist verboten, Waffen oder sonstige Gegenstände, die zur Verletzung von Personen oder zur Beschädigung von Sachen geeignet und bestimmt sind,
- auf dem Weg zu oder in einer Versammlung mit sich zu führen oder
  - zu einer Versammlung hinzuschaffen oder in einer Versammlung zur Verwendung bereitzuhalten oder zu verteilen.

<sup>2</sup>Die zuständige Behörde kann auf Antrag eine Befreiung vom Verbot nach Satz 1 erteilen, wenn dies zum Schutz einer an der Versammlung teilnehmenden Person erforderlich ist. <sup>3</sup>Auf Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte im Dienst findet Satz 1 keine Anwendung.

[...]

### § 4 NVersG Störungsverbot

Es ist verboten, eine nicht verbotene Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern.

## 1. Allgemeines

Eine veranstalterbezogene Regelung weisen die allgemeinen Bestimmungen des NVersG in dessen Ersten Teil nicht auf. Die Regelungen zur Stellung und Funktion des Veranstalters finden sich in den besonderen Teilen über Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen (Teil 2 und 3). Die niedersächsische Regelung kehrt – wie die bayerische – die bundesgesetzliche Reihenfolge von Störungsverbot und Friedlichkeitsgebot um, regelt zunächst das Gebot der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit (§ 3 NVersG) und stellt in diesen Zusammenhang das gemäß der neueren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung modifizierte Uniformverbot (§ 3 Abs. 3 NVersG). Das Störungsverbot wird im Anschluss geregelt (§ 4 NVersG).

## 2. Friedlichkeitsgebot

Die Vorschrift des § 3 Abs. 1 NVersG statuiert ein in anderen Versammlungsgesetzen so nicht geregeltes (jetzt aber § 8 Abs. 2 VersG NRW), **eigenständiges Gebot der Friedlichkeit**, indem sie Gewalttätigkeiten in der Versammlung oder aus der Versammlung heraus ausdrücklich verbietet. Damit wird die tatbestandsimmanente Grenze der Versammlungsfreiheit gesetzlich positiviert und die Selbstverständlichkeit klargestellt, dass **Gewalttätigkeiten** auch **versammlungsrechtlich nicht privilegiert** sind. Gewalttätigkeiten setzen dabei voraus, dass „Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen“ (oder von vergleichbarer Schädigungsqualität) stattfinden. Es ist „ein aggressives Tun von einiger Erheblichkeit“ erforderlich, bei dem physische Kraft gegen Personen oder Sachen eingesetzt wird (etwa nach §§ 124, 125 StGB, §§ 223 ff. StGB, so *Ulrich NVersG § 3 Rn. 3*). Weder genügt eine bloß psychische Einwirkung, noch überschreitet ein rechtswidrig nötiges Verhalten bereits die Schwelle zur Unfriedlichkeit (z. B. eine Sitzblockade; BVerfGE 104, 92 [106] = NJW 2002, 1031; BVerfG NJW 2011, 3020 [3022]). Unmittelbar rechtliche Bedeutung erlangt das Gebot der Friedlichkeit dabei nur als Bestandteil der versammlungsrechtlichen Eingriffsermächtigungen. Denn gegen gewalttätige Versammlungen, wenn sie unter freiem Himmel stattfinden, kann die Behörde nach § 8 NVersG zum Schutz der öffentlichen Sicherheit (damit der einschlägigen Strafrechtsgüter) einschreiten und hier – unter freiem Himmel – auch gegen Einzelne (§ 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 mit § 3 Abs. 1 NVersG). Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen erlaubt § 14 NVersG ein Einschreiten ausschließlich zum Schutz der Friedlichkeit, die als Verfassungsgut verstanden wird und Beschränkungen der insoweit vorbehaltlos gewährleisteten Versammlungsfreiheit rechtfertigt. Verstöße gegen das allgemeine Gewalttätigkeitsverbot nach § 3 Abs. 1 NVersG als solches sind demgegenüber nicht straf- oder bußgeldbewehrt.

## 3. Gebot der Waffenlosigkeit

Das eigentliche **Gebot der Waffenlosigkeit** in § 3 Abs. 2 S. 1 NVersG entspricht weitgehend dem der bundesrechtlichen Regelung. Es erstreckt sich auf Waffen im technischen wie im nichttechnischen Sinn (→ Rn. 24f.) und richtet sich nicht nur gegen alle funktional am Versammlungsgeschehen Beteiligten, sondern auch gegen andere Anwesende (etwa Pressevertreter, Angehörige des Bedienungspersonals etc.; → Rn. 30f.). Insbesondere entfalten Personen, die sich „in einer Versammlung“ aufhalten (*Ulrich NVersG § 3 Rn. 12, 15*) und dort Waffen mit sich führen oder zur Verwendung bereithalten oder verteilen (§ 3 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 NVersG), ihre Aktivitäten immer zugleich „bei“ der Versammlung im Sinne der bundesgesetzlichen Regelung (§ 2 Abs. 3 VersammlG).

- 65 Ob die Umkehrung gilt, ist zweifelhaft. So dürften **Passanten**, auch wenn sie bei Gelegenheit einer Versammlung in einen Wirkungszusammenhang mit dieser treten können, nicht mehr zu den Personen „in“ der Versammlung gehören, an die das spezielle versammlungsrechtliche Waffenverbot adressiert ist (vgl. → Rn. 28). Auch erfasst das Verbot des § 3 Abs. 2 NVersG im Unterschied zur bundesgesetzlichen Regelung das **Versammlungsvorfeld nur mit Blick auf den Weg zu einer Versammlung** (das Mit-sich-führen und Hinschaffen von Waffen). Werden nicht „in einer Versammlung“, sondern anderweit und andernorts und ggf. mit größerem zeitlichem Abstand zum Versammlungsgeschehen Waffen zur Verwendung bei Versammlungen bereitgehalten oder verteilt (vgl. → Rn. 33), fällt dies nicht (mehr) unter das spezielle versammlungsrechtliche Waffenverbot. Unzutreffend, weil mit dem Wortlaut unvereinbar, ist insbesond. die Annahme, die Verteilung von Waffen „in einer Versammlung“ könne außerhalb der Versammlung geschehen (anders *Ulrich* NVersG § 3 Rn. 18). Der Gesetzgeber hat nicht das Bereithalten und Verteilen von Waffen „zur Verwendung in einer Versammlung“, sondern hat solches Verhalten **nur** insofern verboten, als es **in der Versammlung** stattfindet. Insofern ist die Regelung enger als die bundesgesetzliche Vorbildnorm des § 2 Abs. 3 VersammlG.
- 66 Die Vorschrift des § 3 Abs. 2 S. 2 präzisiert, dass nur zum Zwecke des Personenschutzes ein **Dispens der Versammlungsbehörde** vom Waffentragungsverbot im Einzelfall in Betracht kommt. Dadurch soll nicht beamteten, bewaffneten Personenschützern die Anwesenheit in der Versammlung ermöglicht werden (*Ulrich* NVersG § 3 Rn. 20). Desgleichen wird – in der Sache übereinstimmend mit der bundesgesetzlichen Regelung – klargestellt, dass Polizeibeamte im Dienst nicht unter das Waffenverbot fallen (→ Rn. 39; → Rn. 54). Sie können also in Versammlungen entsendet werden (§§ 11, 16 NVersG). Ordern darf demgegenüber in keinem Fall Dispens erteilt werden, § 7 Abs. 2 Satz 2 NVersG.

#### 4. Störungsverbot (§ 4 NVersG)

- 67 Das Störungsverbot des § 4 NVersG stimmt bei anderer Formulierung in seinem Schutzzweck (Versammlungsautonomie, → § 1 Rn. 18) und auch sonst der Sache nach weithin überein mit der bundesrechtlichen Regelung in § 2 Abs. 2 VersammlG (→ Rn. 8ff.). Obwohl es dem Störungsverbot nicht auf den Erfolg der störenden Einwirkung ankommt, ist daher fraglich, ob **Probekblockaden** bereits gegen das Störungsverbot verstoßen (so OVG Lüneburg Beschl. v. 28.7.2011 – 11 LA 101/11, NordÖR 2013, 87; näher → Rn. 9, 12). Insbesondere folgt aus der Bestimmung, indem sie das Individualinteresse an der selbstbestimmten Durchführung von Versammlungen schützt, iVm den einschlägigen Ermächtigungsnormen ein **Anspruch auf behördliches**, vor allem polizeiliches **Einschreiten** (→ Rn. 19ff., 22). Ein Unterschied zum Bundesrecht ergibt sich im Hinblick auf die Maßnahmen zur Durchsetzung des Störungsverbots bei **Versammlungen in geschlossenen Räumen**: Der Landesgesetzgeber hat darauf verzichtet, der Versammlungsleitung zur Sicherung des ordnungsmäßigen Verlaufs und damit zur Wahrung insbesondere der inneren Ordnung der Versammlung (→ § 1 Rn. 28) das Hausrecht zuzuweisen (vgl. aber → § 6 Rn. 5f., § 7 Rn. 8ff.), das sowohl gegen Versammlungsteilnehmer nach vorausgehender (insoweit zwingend erforderlicher) Ausschließung wie gegen externe Störer in Stellung gebracht werden kann. Stattdessen wurde das **Mittel der Ausschließung** über den Teilnehmerkreis hinaus auf **dritte Personen, d. h. sonstige Anwesende** ausgedehnt (§ 13 Abs. 5 NVersG; → § 7 Rn. 23; vgl. § 6 MEVersG und MEVersG, Begr. zu § 6, S. 26, zu § 7, S. 28; vgl. → § 61j). Ungeachtet der Streitfrage, ob jenseits der Befugnisse nach § 15 Abs. 3 NVersG überhaupt ein Einschreiten der Behörde gegen einzelne Teilnehmer einer Versammlung in geschlossenen Räumen zulässig ist (→ Rn. 16), haben mit Rücksicht auf die Versammlungsautonomie Ausschließungsmaßnahmen der Versammlungsleitung hier jedenfalls Vorrang vor einem Einschreiten

der Behörde (vgl. MEVersG, Begr. zu § 6, S. 26f.; → Rn. 61j). Das gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

## 5. Rechtsschutzfragen

Der Rechtsschutz gegen mögliche behördliche Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 und 2, § 4 NVersG folgt allgemeinen Grundsätzen (→ Rn. 40ff.; → § 1 Rn. 65). 68

## IV. Nordrhein-Westfalen

### § 3 VersG NRW 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.

(2)–(4) (...)

### § 4 VersG NRW Veranstaltung einer Versammlung

<sup>1</sup>Wer zu einer Versammlung einlädt oder die Versammlung nach § 10 anzeigt oder deren Zulassung nach § 20 Absatz 2 beantragt, veranstaltet eine Versammlung. <sup>2</sup>In der Einladung zu einer öffentlichen Versammlung ist der Name der Veranstalterin oder des Veranstalters anzugeben.

### § 7 VersG NRW Störungsverbot

(1) Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln.

(2) Nach Absatz 1 ist insbesondere verboten,

1. in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu behindern oder zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vorzunehmen oder anzudrohen oder Störungen zu verursachen,
2. 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, oder
3. bei einer öffentlichen Versammlung der Versammlungsleitung oder den Ordnerinnen und Ordnern in der rechtmäßigen Erfüllung ihrer Ordnungsaufgaben mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt Widerstand zu leisten oder sie während der Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben tätlich anzugreifen.

(3) Nicht auf Behinderung zielende kommunikative Gegenproteste unterfallen nicht dem Störungsverbot.

### § 8 VersG NRW Waffen- und Gewalttätigkeitsverbot

(1) <sup>1</sup>Es ist verboten,

1. Waffen im Sinne von § 1 Absatz 2 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957) in der jeweils geltenden Fassung oder
2. sonstige Gegenstände, die ihrem Wesen nach dazu bestimmt oder, ohne dazu bestimmt zu sein, dazu geeignet sind und dazu genutzt werden sollen, Verletzungen von Personen oder erhebliche Schäden an Sachen herbeizuführen,

bei Versammlungen oder auf dem Weg zu oder von Versammlungen mit sich zu führen, zu Versammlungen hinzuschaffen oder sie zur Verwendung bei Versammlungen bereitzuhalten oder zu verteilen. <sup>2</sup>Auf Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte im Dienst findet Satz 1 keine Anwendung.

(2) Es ist verboten, in einer Versammlung oder aus einer Versammlung heraus durch Gewalttätigkeiten auf Personen oder Sachen einzuwirken.

(3) Es ist verboten, öffentlich zur Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.

## 1. Allgemeines

**68a** **Definition des Veranstalters, Störungsverbot sowie Waffentragungs- (und Gewalttätigkeits-)verbot** als grundständige Versammlungsrechtsprinzipien finden sich im VersG NRW – anders als im VersammlG – als je eigenständige Regelungen in verschiedenen Vorschriften (§§ 4, 7, 8 VersG NRW). Die Regelungsstruktur folgt im Ansatz, aber nicht durchweg, dem Vorbild des MEVersG (dort §§ 4, 7, 8 MEVersG). Das vom Gesetz, das insofern auch von den Parallelvorschriften in § 8 VersFG BE und § 7 VersFG SH abweicht, differenziert geregelte Störungsverbot steht dabei in der Sache im Zusammenhang mit der in § 3 Abs. 1 ausdrücklich formulierten **Schutzaufgabe** (→ Rn. 19), die der Gesetzgeber ausweislich der Überschrift ersichtlich als integralen Bestandteil der **Zusammenarbeit** zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter versteht. Denn das allgemeine Störungsverbot ist von den Behörden im Rahmen ihrer Schutzaufgabe durchzusetzen und konkretisiert sich so im Einzelfall zu einem die ungestörte Ausübung der Versammlungsfreiheit gewährleistenden – an die Behörde gerichteten – Schutzgebot. Das Gesetz greift aber bei der Formulierung der Schutzaufgabe der zuständigen Behörden in § 3 Abs. 1 VersG NRW neben der Ermöglichungs- auch die Begrenzungsfunktion des Versammlungsrechts und seiner behördlichen Umsetzung auf. Es gebietet nicht allein den Schutz der Versammlung insb. vor Störungen, die von Dritten ausgehen, sondern auch den Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren, die im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen stehen (→ § 1 Rn. 2). Die **Befugnisse** zur Um- und Durchsetzung aller im Einzelfall gebotenen Maßnahmen des Schutzes und der Gewährleistung ergeben sich freilich aus den gesondert geregelten Eingriffsermächtigungen des Versammlungs- wie auch des Polizei- und Ordnungsrechts (vgl. *Enders* EFP BesVerwR § 70 Rn. 30f.). Mit den beiden Perspektiven des Schutzes der Versammlung wie auch umgekehrt der Allgemeinheit vor versammlungstypischen Gefahren steht auch das **Kooperationsprinzip** im Zusammenhang, das § 3 VersG NRW in den folgenden Absätzen 2–4 als Grundlage der „Zusammenarbeit“ ausformuliert (näher → Einl. Rn. 49, § 14 Rn. 3, 26ff.; MEVersG Begr. zu § 3, S. 19, 20). In dieser präzisierenden Ausgestaltung des Kooperationsgrundsatzes geht § 3 VersG NRW – auch insoweit entsprechend dem Vorbild des MEVersG – über das verfassungskonform interpretierte Versammlungsrecht des Bundes hinaus.

## 2. Definition des Veranstalters (§ 4 VersG NRW)

**68b** Die Definition des Veranstalters in § 4 VersG NRW folgt dem Regelungsvorschlag in § 4 MEVersG. Danach ist Veranstalter im Sinne des Gesetzes, wer zu einer Versammlung einlädt und insoweit Initiator der Veranstaltung ist (vgl. → Rn. 2), ohne dass es allerdings hierfür auf die Öffentlichkeit der Versammlung oder die Öffentlichkeit der **Einladung** ankäme (MEVersG Begr. zu § 4, S. 22). Das Gesetz praktiziert auch insoweit ein großzügiges Verständnis der Versammlungsfreiheit (vgl. → § 1 Rn. 65a). Darüber hinaus ist Veranstalter auch eine Person (natürliche oder juristische), die – im Falle einer Versammlung unter freiem Himmel – die nach § 10 VersG NRW vorgeschriebene **Anzeige bei der Behörde** erstattet oder die, wenn die Versammlung innerhalb des um den Landtag gebildeten Bannkreises stattfinden soll, die Zulassung einer Ausnahme von diesem repressiv ausgestalteten Verbot beantragt (§ 20 Abs. 2 VersG NRW). Diese Verfahrensakte können zeitlich einer Einladung zur ge-

planten Versammlung vorausgehen, so dass der Zeitpunkt, mit dem die Verantwortlichkeit als Veranstalter beginnt, alternativ präzisierend an das Verwaltungsverfahren geknüpft und zugleich auch im Sinne einer äußersten zeitlichen Grenze fixiert wird (MEVersG, Begr. zu § 4, S. 22f.). Demgegenüber begründen sonstige organisatorische Maßnahmen von Personen zur Vorbereitung einer Versammlung im Versammlungsvorfeld nicht deren Veranstalterereignis (MEVersG, Begr. zu § 4, S. 23). Mit Rücksicht auf seine besondere versammlungsrechtliche Funktion und Verantwortlichkeit hat der Veranstalter nicht anders als nach Bundesrecht in der Einladung seinen Namen anzugeben (§ 4 S. 2 VersG NRW; → Rn. 4f.).

### 3. Störungsverbot, Schutzgebot und -aufgabe

**a) Störungsverbot (§ 7 VersG NRW); kein allgemeines Militanzverbot. 68c**  
**aa) Die Grundnorm des Störungsverbots (§ 7 Abs. 1 VersG NRW).** In ihrem Ausgangspunkt entspricht die Vorschrift, mit der das Störungsverbot normiert wird (§ 7 VersG NRW), dem Regelungsvorschlag in § 7 MEVersG und insoweit in der Sache – wie dieser – dem Störungsverbot des § 2 Abs. 2 VersammlG (→ Rn. 8ff.). Auch für das **allgemeine Störungsverbot** nach § 7 Abs. 1 VersG NRW gilt, dass es auf die versammlungsfeindliche **Zielrichtung der Störaktionen** ankommt (→ Rn. 9) und sich das Verbot ebenso gegen Störungen aus dem Kreis der **Versammlungsteilnehmer** wie gegen **externe Störungen** richtet. Solche Störungen missachten – im ersten Fall – die versammlungsorganisatorisch begründeten Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der sich **Versammelnden** oder – im zweiten Fall – die mit diesem Selbstbestimmungsrecht **verbundenen Duldungspflichten** Dritter (→ Rn. 10; MEVersG, Begr. zu § 4, S. 28; *Enders* in EFP BesVerwR § 70 Rn. 29f.; *Breitbach/Rothfuß* in RBD § 2 Rn. 31). Die Störaktionen müssen nicht auf eine vollständige und **endgültige Verhinderung** gerichtet sein und folglich mit Vereitelungsabsicht unternommen werden („zu vereiteln“); es reicht die Absicht, den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung **unmöglich zu machen**, diese also lediglich „zu behindern“. Auf die (subjektive) Absicht kann dabei nur aus dem objektiven Störpotential der Behinderungsaktionen geschlossen werden.

Das allgemeine Störungsverbot des VersG NRW setzt allerdings, im Unterschied zum Regelungsvorschlag in § 7 MEVersG und den ihm folgenden Landesgesetzen, nicht erst bei der Absicht einer „erheblichen“ Behinderung an, verzichtet vielmehr auf das Erfordernis der Erheblichkeit, senkt die Verbotschwelle ab und untersagt jegliche mit dem Ziel der Behinderung gegen eine Versammlung sich richtende Störaktionen. Der **Verzicht auf eine qualifizierte Behinderungsabsicht** erleichtert die Subsumtion unter den Verbotstatbestand. Auch wenn allerdings nicht Voraussetzung ist, dass „die Versammlung gar nicht erst beginnen kann oder ... ein Störverhalten, das erst nach Beginn erfolgt, den äußeren Ablauf der Versammlung derart intensiv behindert, dass sie abgebrochen werden muss oder in einer Weise beeinträchtigt wird, dass die beabsichtigte Erörterung oder Kundgebung nicht mehr erfolgen kann“ (MEVersG, Begr. zu § 7, S. 27f.), wird eine Behinderungsabsicht doch erst dann anzunehmen sein, wenn störende Maßnahmen sich spürbar auf die Durchführung der Versammlung auswirken und organisatorische Änderungen im geplanten Ablauf (im Hinblick etwa auf die Wegstrecke eines Aufzugs, auf die Dauer der Veranstaltung, auf vorgesehene Redebeiträge) erforderlich machen (ähnlich *Breitbach/Rothfuß* in RBD § 2 Rn. 33, die insofern allerdings die „Erheblichkeit“ der Störung als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des allgemeinen Verbots verstehen; zwischen der verbotenen, insoweit rechtlich relevanten und der strafbaren Störung ist aber zu unterscheiden). Eine darüber noch hinausgehende, erhebliche Störung des geplanten Versammlungsablaufs, damit der inneren Ordnung der Versammlung, durch Teilnehmer oder andere anwesende Personen berechtigt die Versammlungsleitung zu deren Ausschließung (§ 6 Abs. 4 S. 1 VersG NRW; → Rn. 68n).

- 68e** **bb) Spezielle Störungsverbote (§ 7 Abs. 2 VersG NRW).** Abweichend ebenso vom Bundesrecht wie von § 7 MEVersG und anderen am Regelungsvorschlag des MEVersG sich orientierenden Versammlungsgesetzen (etwa § 8 VersFG BE; § 7 VersFG SH) statuiert § 7 Abs. 2 VersG NRW **spezielle Störungsverbote**, die das allgemeine Störungsverbot, das sich gegen Teilnehmer wie Dritte richtet, konkretisieren und normiert dazu ausformulierte Verbotstatbestände. Sämtliche Verbotstatbestände finden ihre Entsprechung in Sanktionsnormen und dienen umgekehrt deren Verdeutlichung.
- 68f** Die Verbotsnorm des **§ 7 Abs. 2 Nr. 1 VersG NRW** entspricht in der Sache dem allgemeinen Störungsverbot in § 7 Abs. 1 VersG NRW und verbietet die mit Behinderungs- oder Vereitelungsabsicht unternommene Störung von Versammlungen. Die Bestimmung hebt aber besonders auf **gewalttätige Störaktionen** ab, die gegen das Friedlichkeitsverbot verstoßen (vgl. BVerfGE 104, 92 [106] = NJW 2002, 1031). Insofern und soweit die gleichfalls verbotenen Störungen als „**grobe**“ (d. h. nach jetzt meist üblichem Sprachgebrauch: erhebliche) **Störungen** (vgl. § 7 MEVersG) eine gesteigerte Intensität erreichen, entspricht dem Verbot die **Strafnorm des § 27 Abs. 4 VersG NRW**. Das Verbot von Störungen in § 7 Abs. 2 Nr. 1 VersG NRW schließt aber auch „schlichte“, nicht näher qualifizierte (indessen rechtlich relevante) Störungen ein (→ Rn. 68d). Sie lösen nicht nur Schutzansprüche (auf Einschreiten) zugunsten der behinderten Versammlung aus, sondern werden durch den **Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 28 Abs. 1 Nr. 3 VersG NRW** erfasst und mit einem Bußgeld sanktioniert.
- 68g** **§ 7 Abs. 2 Nr. 2 VersG NRW** dehnt das Gewaltverbot auf das **Vorfeld von konkreten Störaktionen** aus. Denn solche Vorfeldhandlungen liegen außerhalb des allgemeinen versammlungsrechtlichen Störungsverbots, das dem Schutz der ordnungsgemäßen Durchführung sich konstituierender (→ § 5 Rn. 7) oder im Gang befindlicher Versammlungen gilt (→ Rn. 9; *Breitbart/Rothfuß* in RBD § 2 Rn. 32). Mit Bedacht erweitert das Gesetz die Verbotszone so auf sogenannte **Probeklockaden** und das in jedem **Blockadetraining** sich manifestierende Störpotential (→ Rn. 12). Verboten sind bereits Handlungen, die auf die **Förderung künftiger Störaktionen** (iSv Nr. 1) gerichtet sind, sofern sie mit einer entsprechenden Absicht (wenigstens: die Durchführung nicht verbotener Versammlungen „wesentlich zu erschweren“) einhergehen. Unklar ist dabei, ob die geforderte Behinderungsabsicht schon anzunehmen ist, wenn sie nicht auf eine erhebliche oder grobe Behinderung abzielt (vgl. § 27 Abs. 4 VersG NRW), sondern sich auf eine graduell unterhalb dieses Ausmaßes verbleibende Behinderung richtet. Ungeachtet dessen werden diese Vorfeldaktivitäten als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld sanktioniert, **§ 28 Abs. 1 Nr. 3 VersG NRW**. Insoweit ist aber jedenfalls zu fordern, dass sowohl einerseits die Verhinderungs- oder Vereitelungsabsicht wie andererseits die mit solcher Absicht ins Werk gesetzte tatsächliche Vorbereitung auf künftiges Störverhalten („Förderung“ entspr. Handlungen) iS eines konkret nachweisbaren Zusammenhangs auf ganz bestimmte bevorstehende Versammlungen abzielen, die dann planmäßig behindert oder vereitelt werden sollen. Ein von einem solchen terminlich und örtlich definierten Anlass losgelöstes allgemeines Taktik-Training dürfte die Voraussetzungen der Verbots- und Strafnorm nicht erfüllen. Die **Darlegungs- und Beweislast** liegt auch hier bei der Behörde (→ § 1 Rn. 18, 36).
- 68h** Die Bestimmung des **§ 7 Abs. 2 Nr. 3 VersG NRW** dient schließlich dem Schutz von Versammlungsleitung und Ordnern in der Erfüllung der ihnen vom Gesetz zugewiesenen Leitungs- und Ordnungsaufgaben. Der Verbotstatbestand missbilligt insoweit Aggressionsakte in erster Linie von Teilnehmern, aber auch von Dritten und entspricht inhaltlich dem der Strafnorm des § 22 VersammlG. Es greift die Strafvorschrift des **§ 27 Abs. 6 VersG NRW**.