

Versammlungsgesetz NRW: Entschärfung nicht gelungen

Gastautorin

2021-12-22T11:00:59

von [LISA FÜRST](#) und [MARIUS KÜHNE](#)



Das

umstrittene **Versammlungsgesetz NRW** wurde am vergangenen Mittwoch beschlossen. Nachdem der ursprüngliche Entwurf bereits vielfach Kritik erntete, brachte die FDP-Koalition mit der Regierungspartnerin CDU einen **Änderungsantrag** ein, der vom Landtag übernommen wurde. Ziel der Änderungen war es, die in der vorherigen Sachverständigen-Anhörung aufgeworfenen Einwände zu adressieren. Eine Entschärfung ist jedoch allenfalls punktuell gelungen. Das Gesetz weist weiterhin rechtliche und praktische Kritikpunkte auf.

Punktuelle Entschärfungen

Der im Januar 2021 von Innenminister Herbert Reul vorgelegte [Entwurf](#) für ein nordrhein-westfälisches Versammlungsgesetz wurde vielfach kritisiert. Bemängelt wurde vor allem, dass im [hochgradig grundrechtssensiblen Bereich der Versammlungsfreiheit mit weitgehend auslegungsoffenen Begriffen hantiert](#) und die Organisation von Demonstrationen und Kundgebungen durch zusätzliche Pflichten erschwert werden sollte. Nachdem das Gesetzgebungsvorhaben größere mediale Aufmerksamkeit erhielt, wurden [insbesondere aus Kreisen der FDP kleinere Änderungen am Gesetzentwurf](#) gefordert.

Mit ihrem [Änderungsantrag](#) reagierte die Regierungskoalition auf einige Kritikpunkte am Gesetzentwurf, ohne dessen Stoßrichtung grundlegend zu ändern. So wurde der auslegungsbedürftige Begriff der "öffentlichen Ordnung" als Beschränkungsgrund

für Versammlungen gestrichen. Auch die grotesk anmutenden Regelungen, dass bei der Anmeldefrist von Versammlungen Samstage, Sonn- und Feiertage nicht mehr mitgezählt werden sollten (§ 10 Abs. 1 S. 4 VersG-E) und dass es privaten Personenschützer:innen durch die Versammlungsbehörde hätte gestattet werden können, Waffen zu tragen (§ 8 Abs. 1 S. 2 VersG-E) finden sich nicht mehr in dem nun beschlossenen Gesetz. Ebenso ergeht es der Verpflichtung für Spontanversammlungen, eine:n Versammlungsleiter:in zu bestimmen (§ 5 Abs. 3 S. 2, nunmehr ergänzt durch S. 3). Wobei letzteres nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vereinbar gewesen wäre, die beim Fehlen einer Versammlungsleitung lediglich von einer abgesenkten Eingriffsschwelle ausgeht (BVerfGE 69, 315 – [Rn. 74f., 89](#)).

Versammlungen unter Kontrolle

Nicht geändert wurde beispielsweise die Abschaffung der Möglichkeit, eine geplante Versammlung telefonisch anzuzeigen. Auch der deutlich erweiterte Katalog an Pflichtangaben für die Versammlungsanzeige wurde nicht reduziert. Hervorzuheben ist die neu eingeführte und bußgeldbewehrte Pflicht der Veranstalter:innen, Adressdaten und Namen der Ordner:innen an die entsprechende Behörde weiterzugeben, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass von der Versammlung eine Gefahr ausgeht (§ 12 Abs. 2). Besonders problematisch ist dabei das Fehlen einer entsprechenden Regelung zur Verarbeitung dieser Daten. Während das neue Versammlungsgesetz in NRW zwar die Pflicht zur Weitergabe der Daten von Ordner:innen enthält, wurde auf eine Datenverarbeitungsregelung hingegen verzichtet. Diese Regelungslücke geht [auf Kosten des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Ordner:innen](#), deren Einsatz für einen geordneten Versammlungsablauf regelmäßig unerlässlich ist. Wenn man an der Weitergabepflicht hinsichtlich der Daten von Ordner:innen vor diesem Hintergrund überhaupt festhalten will, hätte man sich an dieser Stelle zumindest am [Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin](#) orientieren können, das eine entsprechende Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung enthält.

Weitgehend umgestaltet hat die Parlamentsmehrheit die Rechtsgrundlagen für polizeiliche Kontrollstellen in §§ 15, 25. Während im ursprünglichen Gesetzesentwurf versäumt wurde, hierfür tatbestandliche Voraussetzungen zu formulieren, können gem. § 15 Abs. 1 nunmehr Kontrollstellen errichtet werden, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür bestehen, dass Waffen mitgeführt werden oder der Einsatz von verbotenen Gegenständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung „unmittelbar gefährden wird“. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der „konkrete Anhaltspunkte dafür, dass es bezogen auf eine bestimmte Versammlung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu versammlungsrechtlichen Straftaten kommen wird“ verlangt werden, ist damit wohl entsprochen (BVerfGE 150, 244 – [Rn. 136](#)). Diese weite Rechtsprechung wird allerdings [mit guten Gründen kritisiert](#).

Praktische Probleme birgt, dass die Kontrollstellen-Befugnis hinsichtlich der verbotenen Gegenstände an das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17) sowie das „Militanzverbot“ (§ 18, s. dazu unten) anknüpft. Auch wenn

die Norm eine „gegenwärtige Gefahr“ für die öffentliche Sicherheit und damit eine konkretisierte Prognose des Schadenseintritts erfordert, lassen die auslegungsoffenen Tatbestandsmerkmale den regelmäßigen Einsatz von Kontrollstellen befürchten. Solange „tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür bestehen, dass sich irgendetwas bei einer Versammlung verummten wird, dürfen Kontrollstellen – mit ihrer potentiell abschreckenden Wirkung für alle Versammlungsteilnehmer:innen – errichtet werden. Konfus wirkt zudem, dass sich über die Neuregelung im Versammlungsgesetz hinaus auch in § 12 Abs. 2 Nr. 4 PolG NRW eine weitere Vorschrift zu Kontrollstellen findet, die hinsichtlich ihrer tatbestandlichen Voraussetzungen auf Straftatbestände nach dem in NRW nicht mehr anwendbaren Bundesversammlungsgesetz verweist.

Weiterhin Rechtsunsicherheit beim Militanz- und Störungsverbot

Auch das besonders umstrittenen „Militanzverbot“, das nunmehr als „Gewalt- und Einschüchterungsverbot“ firmiert, wurde geringfügig geändert. Gestrichen wurde das besonders unpräzise Verbot von Versammlungen, die infolge ihres äußeren Erscheinungsbildes in einer Weise, die lediglich „vergleichbar“ mit einem paramilitärischen Auftreten oder dem Tragen von uniformähnlichen Kleidungsstücken Gewaltbereitschaft vermitteln und dadurch einschüchternd wirken. Damit soll der Befürchtung begegnet werden, auch Fußballtrikots und gewerkschaftliche Streikwesten könnten dem Verbot unterfallen, was laut Begründung des Änderungsantrags (S. 7) explizit nicht bezweckt werde. Unter welchen Bedingungen die Tatbestandsschwelle der Einschüchterungswirkung erreicht sein soll, bleibt aber weiterhin unklar.

Außerdem widmete sich der Änderungsantrag dem Störungsverbot in § 7. Diese brisante Neuregelung sollte das bisher geltende [bundesgesetzliche Störungsverbot](#), das für Störungen gilt, welche zum Zweck der Versammlungsverhinderung vorgenommen werden zunächst auf solche Störungen ausweiten, die lediglich mit einer Behinderungsabsicht ausgeführt werden. Durch den Änderungsantrag wurden „nicht auf Behinderung zielende kommunikative Gegenproteste“ nachträglich von dem Verbot ausgenommen und das Störungsverbot somit in einer wünschenswerten Form abgemildert. Unberührt blieb jedoch die problematische zeitliche Ausdehnung auf vorgelagerte Förderungshandlungen, die auf die Verursachung von Störungen gerichtet sind und mit der Absicht vorgenommen werden, die Durchführung einer noch bevorstehenden Versammlung mindestens wesentlich zu erschweren (§ 7 Abs. 2 Nr. 2). Obgleich diese Förderungshandlungen als Ordnungswidrigkeit sanktioniert sind (§ 28 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 2), ist nicht konkretisiert worden, was noch unter diese Formulierung fallen soll, ob also beispielsweise bereits die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten für ein Blockadetraining als Förderung gilt. Die Verlagerung des Verbots weit ins Vorfeld einer etwaigen Störung wirft Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des neuen Störungsverbots auf.

Ein Bärendienst für die Versammlungsfreiheit

Die neu hinzugefügte Formulierung in § 13 Abs. 1 S. 3 („Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt.“) wirft ebenfalls Fragen auf. Soll das

Versammlungsgesetz NRW auf derartige Versammlungen, die von der Rechtsprechung dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG zugerechnet werden (HessVGh, Beschl. vom 04.06.2021, [Rn. 8](#)), keine Anwendung finden?

Auch angesichts einiger begrüßenswerter Änderungen bleibt das beschlossene Gesetz hinter dem Versprechen eines „[modernen und verfassungsfesten Versammlungsgesetzes](#)“ zurück. Die dargestellten Neuregelungen, nicht zuletzt die ausgeweiteten Befugnisse zur Videoüberwachung (§ 16), drohen die Bürger:innen in NRW von der Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit abzuschrecken. Dem wird auch dadurch nicht Abhilfe getan, dass im Änderungsantrag (Nr. 11 c) dazu floskelhaft festgehalten wird, entsprechende Maßnahmen dürften nur „unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“ vorgenommen werden können – als wäre dies nicht ohnehin schon geltendes Recht. Trotz kleinerer Korrekturen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf ist damit zu rechnen, dass das Versammlungsgesetz NRW auch in Zukunft für Diskussionen sorgt.

Zitiervorschlag: Lisa Fürst und Marius Kühne, Versammlungsgesetz NRW: Entschärfung nicht gelungen, JuWissBlog Nr. 118/2021 v. 22.12.2021, <https://www.juwiss.de/118-2021/>.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

