

Prof. Dr. Tristan Barczak, LL.M.

Passau, den 16. Dezember 2022

...

tristan.barczak@uni-passau.de

Verfassungsgerichtshof

für das Land Nordrhein-Westfalen

Postfach 82 01

48044 Münster

**Verfassungsbeschwerde  
und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung**

1. des Herrn ...,

2. der Frau ...,

3. des Herrn ...,

4. der Frau ...,

5. des Herrn ...,

6. des Herrn ...,

7. der Frau ...,

8. der Frau ...,

gegen

- § 7 [Störungsverbot] in Verbindung mit § 27 Abs. 4 und § 28 Abs. 1 Nr. 3,
- § 13 Abs. 1 Satz 3 [Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen],
- § 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4 [Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton],
- § 17 [Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot] in Verbindung mit § 27 Abs. 7 und § 28 Abs. 1 Nr. 7,
- § 18 [Gewalt- und Einschüchterungsverbot] in Verbindung mit § 27 Abs. 8

**des Versammlungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen** (Versammlungsgesetz NRW – VersG NRW) vom 17. Dezember 2021 (GV. NRW. 2022 S. 2; SGV. NRW. 2180), verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 17. Dezember 2021 (GV. NRW. 2022 S. 2), in Kraft getreten gem. Art. 4 dieses Gesetzes am 7. Januar 2022.

Namens und in Vollmacht der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer **(Anlage 1)** erhebe ich Verfassungsbeschwerde und beantrage den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Ich rüge die Verletzung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit nach der nordrhein-westfälischen Landesverfassung (Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG) sowie der Landesgrundrechte auf Datenschutz (Art. 4 Abs. 2 LVerf NRW) und informationelle Selbstbestimmung (Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG).

**Es wird beantragt,**

- 1. die angegriffenen Vorschriften im Verfahren der individuellen Rechtssatzverfassungsbeschwerde wegen der gerügten Verstöße gegen die Landesverfassung für nichtig zu erklären (Art. 75 Nr. 5a LVerf NRW in Verbindung mit §§ 12 Nr. 9, 53 ff., 61 Abs. 3 Satz 1 VerfGHG NRW),**
- 2. das ausnahmslose und selbstvollziehende Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW), die Ermächtigung zu Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton in Gestalt der Befugnis zu Übersichtsaufnahmen, die Ermächtigung zu verdeckten Maßnahmen sowie zum Drohneneinsatz (§ 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4 VersG NRW), die Straftatbestände des § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW sowie die Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW im Wege der einstweiligen Anordnung bis zu einer Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache (Ziff. 1) vorläufig außer Kraft zu setzen (§ 27 Abs. 1 VerfGHG NRW) und**
- 3. den Beschwerdeführern ihre notwendigen Auslagen zu erstatten (§ 63 Abs. 4 VerfGHG NRW).**

## **Gliederung**

- A. Zusammenfassung
- B. Sachverhalt
  - I. Verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Hintergrund der angegriffenen Rechtsvorschriften
  - II. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu den Länderversammlungsgesetzen
  - III. Gegenstände und wesentliche Inhalte der angegriffenen Rechtsvorschriften
    - 1. Ausnahmsloses und selbstvollziehendes Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW)
    - 2. Sanktionsbewehrte Verbotstatbestände
      - a) Störungsverbot (§ 7 in Verbindung mit §§ 27 Abs. 4, 28 Abs. 1 Nr. 3 VersG NRW)
      - b) Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17 in Verbindung mit §§ 27 Abs. 7, 28 Abs. 1 Nrn. 6 und 7 VersG NRW)
      - c) Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 in Verbindung mit §§ 27 Abs. 8, 28 Abs. 1 Nr. 6 2. Alt. VersG NRW)
    - 3. Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton (§ 16 VersG NRW)
  - IV. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer
- C. Zulässigkeit
  - I. Zuständigkeit
  - II. Beschwerdeberechtigung
  - III. Beschwerdegegenstand
  - IV. Beschwerdebefugnis
    - 1. Grundrechtsrügen
    - 2. Eigene, gegenwärtige und unmittelbare Beschwer
      - a) Unmittelbare Betroffenheit
        - aa) Selbstvollziehende Verbotsnormen
          - (1) Verbot von Versammlungen auf Autobahnen (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW)
          - (2) Störungs- (§ 7), Vermummungs- und Schutzausrüstungs- (§ 17) sowie Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW)

- bb) Aufnahmen und Aufzeichnungen von Versammlungen (§ 16 VersG NRW)
  - b) Gegenwärtige Selbstbetroffenheit
- V. Rechtswegerschöpfung und Grundsatz der Subsidiarität
- VI. Beschwerdefrist
- D. Begründetheit
  - I. Ausnahmsloses und selbstvollziehendes Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW)
    - 1. Sachlich-räumlicher Schutzbereich: Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der Wahl des Versammlungsortes
    - 2. Nicht gerechtfertigter Eingriff durch ein ausnahmsloses Autobahnverbot
    - 3. Unmöglichkeit der verfassungskonformen Auslegung
  - II. Sanktionsbewehrte Verbotstatbestände
    - 1. Verfassungswidrigkeit des § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW sowie des § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW: Mangelnde Verwaltungsaktsakzessorietät der Straf- und Bußgeldbewehrung
      - a) Rechtsstaatliche Sicherungsfunktion des Verwaltungsakts
        - aa) Anforderungen im Einzelnen
        - bb) Rechtsvergleichende Hinweise
      - b) Mangelnde Umsetzung durch den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber
      - c) Unmöglichkeit der verfassungskonformen Auslegung
    - 2. Verfassungswidrigkeit der korrespondierenden Verbotsnormen (§§ 7, 17, 18 VersG NRW)
      - a) Störungsverbot (§ 7 VersG NRW)
        - aa) Schutzbereich
        - bb) Nicht gerechtfertigter Eingriff
          - (1) Mangelnde Verhältnismäßigkeit
          - (2) Mangelnde Bestimmtheit
      - b) Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17 VersG NRW)
        - aa) Schutzbereich

- bb) Nicht gerechtfertigter Eingriff
      - (1) Mangelnde Bestimmtheit
      - (2) Mangelnde Verhältnismäßigkeit
    - c) Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW)
- III. Aufnahmen und -aufzeichnungen von Bild und Ton (§ 16 VersG NRW)
  - 1. Schutzbereich
  - 2. Eingriffsqualität, insbesondere von Übersichtsaufnahmen
  - 3. Rechtfertigung
    - a) Mangelnde Eingriffsschwelle für Übersichtsaufnahmen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW)
    - b) Unverhältnismäßigkeit verdeckter Aufnahmen (§ 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW)
    - c) Unverhältnismäßigkeit und mangelnde Bestimmtheit des Einsatzes von Drohnen (§ 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW)
      - aa) Fehlen einer bereichsspezifischen Ermächtigungsgrundlage
      - bb) Unbestimmte Regelung des verdeckten Drohneneinsatzes
- E. Einstweilige Anordnung
  - I. Maßstab bei Rechtssatzverfassungsbeschwerden
  - II. Schwerer Nachteil für das gemeine Wohl im vorliegenden Verfahren
    - 1. Straftatbestände (§ 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW) und Bußgeldvorschriften (§ 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW)
    - 2. Autobahnverbot (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW) sowie Bild- und Tonaufnahmen in den Fällen des § 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4 VersG NRW

## **A. Zusammenfassung**

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen einzelne Vorschriften des Versammlungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (Versammlungsgesetz NRW – VersG NRW) vom 17. Dezember 2021 (GV. NRW. 2022 S. 2; SGV. NRW. 2180), das am 7. Januar 2022 in Kraft getreten ist (Art. 4 des Gesetzes zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 17. Dezember 2021, GV. NRW. 2022 S. 2).

Die angegriffenen Rechtsvorschriften lassen sich dabei im Wesentlichen zu **drei thematisch von einander abgrenzbaren Normenkomplexen** (zu diesen im Einzelnen B. III.) zusammenfassen: Den ersten Themenkomplex bildet dabei das ausnahmslose und selbstvollziehende Verbot von Versammlungen auf Bundesautobahnen nach § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW. Bei dem zweiten Normenkomplex handelt es sich um bestimmte straf- und bußgeldbewehrte Verbotstatbestände, namentlich das Störungsverbot (§ 7 VersG NRW), das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17 VersG NRW) sowie das Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW). Den dritten Themenkomplex bilden die Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton nach § 16 VersG NRW, namentlich in Gestalt der Regelungen zu Übersichtsaufnahmen (§ 16 Abs. 2 Satz 1), zu verdeckten Maßnahmen (§ 16 Abs. 3 Satz 3) sowie zum Einsatz von Drohnen (§ 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW). Während die angegriffenen Vorschriften der ersten beiden Themenkomplexe gegen die als Landesgrundrecht rezipierte Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG verstoßen, ist die Regelung der Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton nach § 16 VersG NRW im dritten Themenkomplex sowohl mit der Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG als auch mit dem Landesgrundrecht auf Datenschutz (Art. 4 Abs. 2 LVerf NRW) sowie dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar.

### **Im Einzelnen:**

- I. **Das ausnahmslose und selbstvollziehende Verbot von Versammlungen auf Bundesautobahnen nach § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW** verstößt gegen die

Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG. Das „Autobahnverbot“ ist im bundesstaatlichen Vergleich ohne Vorbild; weder das Versammlungsgesetz des Bundes noch die übrigen Landesversammlungsgesetze kennen ein derartiges pauschalisiertes „Totalverbot“, das einen bestimmten Teil des öffentlichen Raumes auf einfachgesetzlicher Ebene prinzipiell von der Versammlungsfreiheit ausnimmt. Bundesautobahnen sind entgegen der Vorstellung des nordrhein-westfälischen Landesgesetzgebers kein per se versammlungsfreier Raum. Die freie Wahl des Versammlungsortes zählt vielmehr zu den grundrechtlichen Kerngehalten der Versammlungsfreiheit. Dass Bundesautobahnen nach ihrem straßenrechtlichen Widmungszweck „nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt“ (§ 1 Abs. 3 Satz 1 FStrG) sind, entbindet nicht von der verfassungsrechtlich gebotenen Entscheidung im Einzelfall, im Rahmen derer den kollidierenden Verfassungsgütern – hier die Versammlungsfreiheit, dort das „Recht auf Mobilität“ sowie auf Leben und körperliche Unversehrtheit – nach Maßgabe des Grundsatzes praktischer Konkordanz jeweils bestmöglich Rechnung zu tragen ist, ohne dass ein Grundrecht – hier die Versammlungsfreiheit – vollständig hinter den anderen Grundrechten zurücktritt. Eine solche Entscheidung im Einzelfall will der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber mit § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW indes gerade ausschließen – und verkennt dabei Inhalt und Reichweite der Versammlungsfreiheit.

Die mangelnde Angemessenheit und Ausgewogenheit ergibt sich auch bei einem Blick auf die Binnensystematik des nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes: Weder der Landtag Nordrhein-Westfalen, für den ein befriedeter Bannkreis gebildet ist (§ 20 Abs. 1 VersG NRW), noch Gedenkstätten für die Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- oder Willkürherrschaft (§ 19 Abs. 1 VersG NRW) bilden nach dem VersG NRW von vornherein versammlungsfreie Räume. Während § 19 Abs. 1 VersG NRW lediglich die behördliche Einschreitschwelle gegenüber Demonstrationen an symbolträchtigen Orten absenkt, lässt § 20 Abs. 2 VersG NRW Ausnahmen vom Versammlungsverbot im Bannkreis um den nordrhein-westfälischen Landtag im Einzelfall zu. Die grundrechtlich wie verfassungsstaatlich paradoxe Folge ist,

dass Bundesautobahnen in Nordrhein-Westfalen unter einem stärkeren versammlungsrechtlichen Schutz stehen als der Landtag oder Stätten des Gedenkens an die NS-Gewalt- und Willkürherrschaft wie das Konzentrationslager Kemna in der Nähe von Wuppertal.

- II. Die straf- und bußgeldbewehrten Verbotstatbestände, namentlich das **Störungsverbot (§ 7 VersG NRW)**, das **Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17 VersG NRW)** sowie das **Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW)** werden den Anforderungen der Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG ebenfalls nicht gerecht. Dies ergibt sich schon daraus, dass ihre Strafbewehrung nach § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW in keinem Fall von einer konkretisierenden Anordnung bzw. Verfügung im Einzelfall abhängt. Eine solche hat das Bundesverfassungsgericht indes in seinem Beschluss zum Bayerischen Versammlungsgesetz zwingend gefordert, weil andernfalls die Verantwortung für die Kenntnis der unmittelbar aus sich heraus bewehrten Rechtspflichten – hier des Störungs-, Vermummungs- und Schutzausrüstungs- sowie des Gewalt- und Einschüchterungsverbots –, die Erfassung ihrer Bedeutung im Einzelfall und die Ableitung der sich aus ihnen ergebenden Folgen ohne jeden Vorbehalt bei den Bürgerinnen und Bürgern liege und Fehlentscheidungen ohne weitere Mahnung oder Warnung unmittelbar sanktioniert werden,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (362).*

Das Fehlen einer konkretisierenden Verfügung im Einzelfall, d.h. die mangelnde Verwaltungsaktsakzessorietät der Sanktionierung, war auch der maßgebliche Grund, warum das Bundesverfassungsgericht die betreffenden Teile des Bayerischen Versammlungsgesetzes im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG vorläufig außer Kraft gesetzt hat. Dabei war das betreffende (Uniformierungs- und Militanz-)Verbot nach damaligem bayerischem Recht lediglich bußgeldbewehrt und nicht – wie im Fall der hier angegriffenen Vorschriften des VersG NRW – darüber hinausgehend als Straftat sanktioniert. Das Erfordernis der konkretisierenden Anordnung bzw. Verfügung im Einzelfall ist Ausdruck eines „Grundrechtsschutzes durch Verfahren“ im spezifischen

Kontext der Versammlungsfreiheit. Die mangelnde verfahrensrechtliche Absicherung in § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW schlägt dabei auf die Verbotsnormen der §§ 7, 17 und 18 VersG NRW durch, gegen die sich weitere, im Einzelnen auszuführende grundrechtliche Bedenken erheben.

Die mangelnde Angemessenheit und fehlende Ausgewogenheit zeigt sich auch an dieser Stelle bei einem Blick auf die Binnensystematik des nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes: Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber war zwar ersichtlich bemüht, den verfassungsgerichtlichen Anforderungen aus der Entscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz nachzukommen: So hat er in § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 VersG NRW jeweils eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass konkretisierender Anordnungen im Einzelfall durch die Versammlungsbehörde normiert. Das Bemühen bleibt jedoch aus verfassungsrechtlicher Perspektive unvollkommen, weil die Strafbarkeit in den Fällen des § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW – anders als in den Fällen des § 27 Abs. 1 und 3 VersG NRW – nicht von einer vollziehbaren Anordnung abhängig gemacht wird. Besonders augenfällig wird das Missverhältnis bei einem Blick auf § 28 Abs. 1 Nr. 6 VersG NRW: Nach dieser Vorschrift wird zwar die *Bußgeldbewehrung* davon abhängig gemacht, dass ein Versammlungsteilnehmer gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 17 Abs. 2 VersG NRW oder des Gewalt- und Einschüchterungsverbots nach § 18 Abs. 2 VersG NRW verstößt; dass dies nach den in der Entscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz entfalteten Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts auch – präziser: *erst recht – für die Straftatbestände* des § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW gelten muss, verkennt der nordrhein-westfälische Gesetzgeber jedoch. Die Kriminalstrafe stellt indes eine ungleich härtere, bei Androhung einer Freiheitsstrafe zusätzlich Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 GG berührende und einen sozialetischen Tadel aussprechende Sanktion dar.

- III. Die Regelung der **Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton nach § 16 VersG NRW** ist mit der Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG sowie dem Landesgrundrecht auf Datenschutz (Art. 4 Abs. 2 LVerf NRW) und dem Recht auf informationelle

Selbstbestimmung nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar, soweit sie zu Übersichtsaufnahmen (§ 16 Abs. 2 Satz 1), zu verdeckten Maßnahmen (§ 16 Abs. 3 Satz 3) sowie zum Einsatz von Drohnen (§ 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW) ermächtigt. Die Ermächtigung zu verdeckten Aufnahmen nach § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW deckt sich dabei zwar zunächst mit dem Musterentwurf seitens des Arbeitskreises Versammlungsrecht (erarbeitet von Prof. Dr. Mathias Hong, Prof. Dr. Christoph Enders, Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Dr. Michael Kiesel, Prof. Dr. Ralf Poscher, Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz; im Folgenden ME VersG), soweit sie an eine Gefährdung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit der die Aufnahme oder Aufzeichnung durchführenden Personen anknüpft. Bloße „Gefährdungen“ der eingesetzten Polizeibeamten können verdeckte Aufnahmen und Aufzeichnungen einer Versammlung und den mit ihnen verbundenen, intensiven Eingriff in die Versammlungsfreiheit jedoch verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. Durch die Verwendung des Begriffs der „Gefährdung“ steht zu befürchten, dass bei der anzustellenden Prognoseentscheidung weder in zeitlicher Hinsicht noch mit Blick auf den Grad der geforderten Wahrscheinlichkeit eine gesteigerte Nähe zu einem potentiell schädigenden Ereignis verlangt wird. Eine bloße „Gefährdung“ ist – als Eingriffsschwelle im Kontext des Gefahrenabwehrrechts – bislang keineswegs hinreichend konturiert bzw. in der polizeirechtlichen Dogmatik verankert; die hochrangigen Schutzgüter von Leib und Leben der eingesetzten Polizeibeamten rechtfertigen es dabei ebenfalls nicht, auf nahezu jedwede tatbestandliche Konturierung des Einsatzes zu verzichten. Nach aktueller Rechtslage könnte schon eine bagatellhafte Gefährdung der körperlichen Unversehrtheit verdeckte Aufnahmen und Aufzeichnungen gestatten; eine solche kann namentlich bei großen und unübersichtlichen Versammlungen allerdings regelmäßig kaum verlässlich ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund wäre durch den Normgeber tatbestandlich sicherzustellen gewesen, dass der verdeckte Einsatz nur in Ausnahmefällen (z.B. einem konspirativen Vorgehen der Veranstalter oder der mangelnden Möglichkeit des Einsatzes eines Kamerafahrzeugs) zulässig ist.

Die Norm genügt auch im Übrigen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht, da sie zu Übersichtsaufnahmen des Versammlungsgeschehens schon dann ermächtigt, „wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist“ (§ 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW). Übersichtsaufnahmen nach dem Kamera-Monitor-Prinzip greifen nach mittlerweile ganz herrschender Meinung sowohl in die Versammlungsfreiheit als auch in das Recht auf Datenschutz und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen, „videografierten“ Personen ein, da eine Individualisierung und Identifizierung der aufgenommenen Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer unter den technischen Bedingungen moderner Datenverarbeitung jederzeit möglich ist. Gleichwohl stellt die Norm tatbestandlich ausschließlich auf polizeipraktische Aspekte und administrative Zweckmäßigkeitserwägungen ab; eine tatbestandliche Rückanbindung an den Begriff der (konkreten) Gefahr, der als gefahrenabwehrrechtliche Einschreitschwelle unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten auch verfassungsrechtlich unverzichtbar ist, erfolgt demgegenüber nicht. Zwar dürfen entsprechende Übersichtsaufnahmen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 VersG NRW nur aufgezeichnet werden, „soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungen, von Teilen hiervon oder ihrem Umfeld erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen“. Aus Sicht der Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ist jedoch nicht erkennbar, ob die Behörde nur Übersichtsaufnahmen nach dem Kamera-Monitor-Prinzip anfertigt oder diese auch aufzeichnet, d.h. speichert. Dass die Versammlungsleitung gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 VersG NRW unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen in Kenntnis zu setzen ist, mindert diese abschreckende Wirkung nur bedingt, da gesetzlich nicht sichergestellt ist, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die Beschränkung auf eine bloße Aufnahme informiert werden. Diese Information kann staatlicherseits auch nicht an die Versammlungsleitung delegiert werden. Die abschreckende, einschüchternde Wirkung wird vielmehr durch den nach § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW zulässigen Einsatz unbemannter, ferngesteuerter oder sich autonom bewegnender Fluggeräte (Drohnen) erheblich intensiviert.

§ 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW ist seinerseits verfassungswidrig, weil er zum Einsatz von Drohnen mittelbar im Rahmen einer Verfahrensvorschrift ermächtigt, obschon es aus Gründen grundrechtlicher wie rechtsstaatlicher Verhältnismäßigkeit einer bereichsspezifischen, eigenständigen Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Drohnen bei Versammlungen unter freiem Himmel bedurft hätte. Da zudem normtechnisch nicht hinreichend klar geregelt wird, ob und – falls ja – unter welchen Voraussetzungen auch ein verdeckter Einsatz von Drohnen zulässig sein könnte, verfehlt der Gesetzgeber bei § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW zudem die Anforderungen rechtsstaatlicher Bestimmtheit (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG).

- IV. Die angegriffenen Rechtsvorschriften sind nicht nur jeweils für sich genommen verfassungswidrig. Sie entfalten auch und gerade in ihrem Zusammenwirken eine **Belastungskumulation**, die von der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit in Nordrhein-Westfalen abschreckt. Mit dem selbstvollziehenden und ausnahmslosen Ausschluss von Versammlungen auf Bundesautobahnen (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW), der Ermächtigung zu (auch verdeckten) Aufnahmen und Aufzeichnungen und dem Einsatz von Drohnen (§ 16 VersG NRW) sowie den straf- und bußgeldbewehrten Verbotstatbeständen des Störungsverbots (§ 7 VersG NRW), des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots (§ 17 VersG NRW) sowie des Gewalt- und Einschüchterungsverbots (§ 18 VersG NRW) greift der nordrhein-westfälische Gesetzgeber gehäuft und nachhaltig in die Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG ein. Dieser additive Grundrechtseingriff lässt eine **versammlungsfeindliche Grundhaltung des nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes** erkennen. Dies gilt nicht zuletzt gegenüber Versammlungen unter freiem Himmel, die über die angegriffenen Vorschriften unter einen umfassenden Beobachtungs-, Kontroll- und Wohlverhaltensvorbehalt gestellt werden. Im Zusammenwirken der angegriffenen Rechtsvorschriften entfaltet das VersG NRW einen **Abschreckungseffekt („chilling effect“)**, der auf die verfassungsrechtliche Bewertung der einzelnen, mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde angefochtenen Rechtsnormen zurückwirken muss: Diese erweisen sich somit

nicht nur bei isolierter Betrachtung als unverhältnismäßiger Eingriff in die Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG, sondern insbesondere in ihrem Zusammenwirken.

## **B. Sachverhalt**

### **I. Verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Hintergrund der angegriffenen Rechtsvorschriften**

Mit dem Erlass eines eigenen Landesversammlungsgesetzes sucht der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber Anschluss an das Vorbild zahlreicher anderer Bundesländer, die mittlerweile landeseigene Versammlungsgesetze erlassen haben; er macht dabei von seiner im Rahmen der Ersten Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 erlangten Gesetzgebungskompetenz nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG Gebrauch, mit der Folge, dass das VersG NRW an die Stelle des bislang in Nordrhein-Westfalen fortgeltenden Versammlungsgesetzes des Bundes (VersG Bund) getreten ist (vgl. Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG). Der Verabschiedung des Gesetzes waren eine kontroverse Debatte im Landtag Nordrhein-Westfalen und erhebliche außerparlamentarische Proteste von Gewerkschaften, Parteien und politischen Gruppierungen vorausgegangen. In deren Folge wurde das Gesetz im laufenden Legislativverfahren nachgebessert und verschiedentlich „entschärft“. Dies betraf auch mehrere der vorliegend angegriffenen Rechtsvorschriften, namentlich das Störungsverbot des § 7 VersG NRW sowie die Reichweite des Gewalt- und Einschüchterungsverbots nach § 18 VersG NRW,

*vgl. zusammenfassend zu den Nachbesserungen Fürst/Kühne, Versammlungsgesetz NRW: Entschärfung nicht gelungen, JuWissBlog Nr. 118/2021 vom 22. Dezember 2021, <https://www.juwiss.de/118-2021/>; im Einzelnen unten III.*

Gleichwohl erhebt sich auch gegenüber der in Kraft getretenen Fassung des Versammlungsgesetzes Kritik. Der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag, *Sven Wolf*, hält die Korrekturen für „kosmetisch“ und ist der Ansicht, dass das VersG NRW im Kern aber ein Gesetz bleibe, „um Versammlungen zu verhindern und Verstöße dagegen als Straftat zu verfolgen“,

*zitiert nach <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/versammlungsfreiheit-versg-nrw-versammlungen-grundrechte-polizei/>.*

Ob das VersG NRW in seiner vorliegenden Form das „autoritärste und undemokratischste Versammlungsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland“ ist, wie verschiedentlich geltend gemacht wurde, braucht hier nicht entschieden zu werden. Der vorliegenden Verfassungsbeschwerde geht es, was schon mit Blick auf ihren

begrenzten Beschwerdegegenstand ersichtlich wird, nicht darum, ein umfassendes verfassungsrechtliches Verdikt auszusprechen oder einen grundrechtlichen Globalvorwurf an den Landesgesetzgeber zu erheben. Vielmehr will sie diejenigen Vorschriften durch den Verfassungsgerichtshof verfassungsrechtlich überprüfen lassen, die nach der hier vertretenen Auffassung auch im Zuge der „Nachbesserung“ keinen verfassungsrechtlich vertretbaren Inhalt erhalten haben und nicht zuletzt in ihrem Zusammenwirken zu einer Belastungskumulation führen, die die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit jeder einzelnen der angefochtenen Vorschriften nicht unberührt lassen kann („additiver Grundrechtseingriff“).

Das VersG NRW versteht sich als Verwirklichung eines eigenständigen rechts- und ordnungspolitischen Konzepts, das dem Versammlungsrecht gezielt eigene Akzente verleihen will und dabei einen „umfassende[n] Regelungsanspruch verfolgt“,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 1 und 44.*

Es knüpft zwar vielfach an bestehende Vorbilder an (dazu sogleich in diesem Abschnitt), sucht hierbei aber mit den im vorliegenden Verfahren angegriffenen Normen bewusst, diese weiterbildend zu konkretisieren und bisher offene Streitfragen zu klären. Bei der Ersetzung des aus dem Jahr 1953 stammenden Versammlungsgesetzes des Bundes durch ein eigenständiges Landesversammlungsgesetz verfolgte der nordrhein-westfälische Gesetzgeber den Anspruch einer „modernen und zeitgerechten Gesetzgebung auf dem Felde des Versammlungsrechts“; insofern ging es ihm auch darum, „ein rechtspolitisches und rechtstechnisches Defizit auf der in einem Rechtsstaat zentralen Steuerungsebene des Parlamentsgesetzes“ zu beseitigen, wie es für das VersG Bund erkannt wurde,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 41.*

In diesem Kontext wollte der Landesgesetzgeber u.a. das bislang geltende Uniformierungsverbot zu einem „Militanzverbot“ weiterentwickeln, das Verbot der Störung von Versammlungen wesentlich präziser als im bisherigen Versammlungsrecht formulieren sowie die bestehende gesetzliche Grundlage für Ton- und Bildaufnahmen bei Versammlungen an die in den letzten Jahren rasant erfolgte technische Entwicklung im Bereich der Aufnahmetechnik anpassen,

vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 2 und 44.

Vorbild für das VersG NRW stand neben den Versammlungsgesetzen auf Bundes- und Landesebene vor allem der Musterentwurf für ein einheitliches Versammlungsgesetz des Arbeitskreises Versammlungsrecht aus dem Jahr 2011. Mit Blick auf den Musterentwurf für ein einheitliches Versammlungsgesetz des Arbeitskreises Versammlungsrecht heißt es in der Gesetzesbegründung, dieser vermöge

*„in rechtsförmlicher Hinsicht zu überzeugen, weshalb er insoweit als Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfs ausgewählt wurde. Von dem Musterentwurf abweichende Regelungen aufgrund anderer rechtspolitischer oder rechtstechnischer Einschätzungen und Präferenzen sind in den Begründungen zu den einzelnen Vorschriften vermerkt und jeweils ausführlich begründet“*,

vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 44.

## **II. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu den Länderversammlungsgesetzen**

Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dezidiert zu den Länderversammlungsgesetzen findet sich selten. Lediglich in zwei Fällen standen die Versammlungsgesetze der Länder bislang zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle:

Mit Beschluss vom 17. Februar 2009 setzte der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts die Bußgeldvorschriften des Bayerischen Versammlungsgesetzes bezüglich der Bekanntgabe-, Anzeige- und Mitteilungspflichten der Veranstalter, der Mitwirkungspflicht des Leiters und des Militanzverbots der Teilnehmer auf einen Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG teilweise außer Kraft,

*BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342–374.*

Auch wurden in dem Beschluss die Befugnisse für polizeiliche Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen im Zusammenhang mit Versammlungen einstweilen modifizierend eingeschränkt. So seien insbesondere Übersichtsaufzeichnungen, bei denen eine Speicherung des Versammlungsgeschehens erfolgt, nur zulässig, wenn

tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Eine Auswertung der Übersichtsaufzeichnungen sei nur unverzüglich nach Beendigung der Versammlung zulässig. Soweit danach die Daten nicht in Bezug auf einzelne Personen zur Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit der aufgezeichneten Versammlung oder zur Abwehr künftiger versammlungsspezifischer Gefahren benötigt werden, müssten sie innerhalb von zwei Monaten gelöscht oder irreversibel anonymisiert werden. Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes, bei denen die Bilder von dem Versammlungsgeschehen ohne Speicherung in eine Einsatzzentrale in Echtzeit übertragen werden, seien dagegen nur zulässig, wenn sie wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind. Im Übrigen lehnte der Senat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab. Zu einer Senatsentscheidung über die Verfassungsbeschwerde „in der Hauptsache“ kam es im Anschluss nicht mehr, da der Landesgesetzgeber die betroffenen Rechtsvorschriften in Reaktion auf die erlassene einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts abänderte. Soweit sich die aufrecht erhaltene Verfassungsbeschwerde gegen die überarbeitete Befugnisnorm zu Bild- und Tonaufnahmen richtete, nahm das Bundesverfassungsgericht die Beschwerde aus Gründen der Subsidiarität nicht zur Entscheidung an: Da der bayerische Gesetzgeber Bild- und Tonaufnahmen nach der Gesetzesänderung nur noch in offener Form gestattete, war fachgerichtlicher Rechtsschutz (wieder) eröffnet und vorrangig in Anspruch zu nehmen,

*vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. März 2012 – 1 BvR 2492/08 –, NVwZ 2012, S. 818 (819, Rn. 12).*

Auf einen Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle hielt demgegenüber der Berliner Verfassungsgerichtshof in einem Urteil aus dem Jahr 2014 die Ermächtigung der Polizei zur Anfertigung von Übersichtsaufnahmen nach § 1 Abs. 3 des Berliner Gesetzes über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen vom 23. April 2013 für mit der Verfassung von Berlin vereinbar,

*vgl. VerfGH Berlin, Urteil vom 11. April 2014 – VerfGH 129/13 –, NVwZ-RR 2014, S. 577–582.*

Solche Aufnahmen griffen zwar in die Versammlungsfreiheit ein und könnten dazu führen, dass sich Einzelne davon abhalten ließen, an Demonstrationen teilzunehmen. Dieser „Einschüchterungseffekt“ beeinträchtigt auch das Gemeinwohl, denn die kollektive öffentliche Meinungskundgabe in Versammlungen sei eine elementare Funktionsbedingung des demokratischen und freiheitlichen Rechtsstaats. Die Ermächtigung zu Übersichtsaufnahmen sei aber hinreichend bestimmt und bei einer Gesamtabwägung auch verhältnismäßig. Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit sei dadurch wesentlich gemildert, dass Übersichtsaufnahmen offen und für jedermann wahrnehmbar erfolgen müssten und nicht aufgezeichnet werden dürften. Zur Gewährleistung der Offenheit schreibe das Gesetz die unverzügliche Unterrichtung der Versammlungsleitung vor. Zur Wahrnehmbarkeit trage ferner die bisherige Praxis der Berliner Polizei, für die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen eigenes Personal und eine eigene Technik einzusetzen, maßgeblich bei. Außerdem würden regelmäßige Schulungen der eingesetzten Beamten eine wesentliche Organisationsmaßnahme darstellen. Die kontinuierliche Überprüfung und Weiterentwicklung aller organisatorischen Maßnahmen und technischen Möglichkeiten zur grundrechtsschonenden Anwendung der gesetzlichen Ermächtigung sei in erster Linie Aufgabe der vollziehenden Gewalt, die dabei der Kontrolle durch die Fachgerichte unterliegt. Im Übrigen treffe den Gesetzgeber in Bezug hierauf sowie in Bezug auf das Gesetz insgesamt eine Beobachtungs- und Überprüfungsobliegenheit sowie gegebenenfalls eine Nachbesserungspflicht. Übersichtsaufnahmen seien schließlich nur zulässig, wenn sie wegen der Größe oder der Unübersichtlichkeit der Versammlung im konkreten Einzelfall zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich seien. Hierzu hat der Berliner Verfassungsgerichtshof besonders darauf hingewiesen, dass Übersichtsaufnahmen keine stets zulässige Maßnahme darstellen, sondern zumindest eine abstrakte Gefahrenprognose erfordern. Daraus müssten sich Anhaltspunkte für ihre Notwendigkeit ergeben. Andere gleich geeignete mildere Mittel als die Anfertigung offener Übersichtsaufnahmen ohne Aufzeichnung seien nicht erkennbar. Insoweit sei es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die mündliche Übermittlung von Lagebildern durch Beamte vor Ort für weniger geeignet gehalten habe.

### **III. Gegenstände und wesentliche Inhalte der angegriffenen Rechtsvorschriften**

Im Folgenden werden die Gegenstände und Inhalte der angegriffenen Rechtsvorschriften samt der gesetzgeberischen Begründung überblicksweise skizziert. Dabei folgt die Darstellung der eingangs angesprochenen Aufteilung in drei Themenkomplexe (siehe oben A.).

#### **1. Ausnahmsloses und selbstvollziehendes Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW)**

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich zunächst gegen § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW. Nach dieser Vorschrift finden auf Bundesautobahnen keine Versammlungen statt. Hintergrund der Norm ist, dass Bundesfernstraßen nach § 1 Abs. 3 FStrG ausschließlich dem Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen dienen. Der Gesetzgeber begründet das Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen in Nordrhein-Westfalen damit, dass öffentliche Orte mit besonderer Widmung und besonderen Gefahrensituationen mit Rücksicht auf die Verpflichtung des Staates zur Gefahrenabwehr und zum Schutz der Rechte Dritter und der Infrastruktur stets von Versammlungen freizuhalten seien,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 68.*

Dementsprechend sei auf Autobahnen von vornherein kein kommunikativer Verkehr eröffnet. Deswegen dürften dort in der Praxis der Versammlungsbehörden keine Versammlungen erlaubt werden, auch dann nicht, wenn in der Weise ein vorgeblicher „inhaltlicher“ Bezug hergestellt werden soll, dass von Autogegnern auf einer Autobahn gegen Umweltschäden durch den Kraftverkehr demonstriert werden soll. Demonstrationen gegen den Kraftverkehr, auch den auf der Autobahn, könnten auf insoweit geeigneten Straßen des örtlichen Verkehrs durchgeführt werden. Die Inanspruchnahme der Autobahn für ein solches partikulares Interesse sei ein übermäßiger Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit und in die negative Versammlungsfreiheit Nichtbetroffener und in die sehr gefahrengeneigte, hochkomplexe und anfällige staatliche Verkehrsinfrastruktur, welche Bestandteil der öffentlichen Sicherheit sei,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 68.*

Ob und unter welchen Voraussetzungen Verstöße gegen § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW sanktionsbewehrt sind, ist *de lege lata* unklar. Nach § 27 Abs. 2 VersG NRW wird mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagesstrafen bestraft, wer als Leitung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel Beschränkungen nach § 13 Abs. 1 VersG NRW nicht nachkommt. Zwar setzt § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW nach Wortlaut und Telos keine Beschränkung im Einzelfall voraus; vielmehr stellt die Norm ein selbstvollziehendes Verbot im Sinne einer *self-executing*-Norm dar,

*vgl. OVG Münster, Beschluss vom 29. Juli 2022 – 15 B 897/22 –, BeckRS 2022, 19657, Rn. 2; Edenharter, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 13 Rn. 52; dazu noch näher im Kontext der Beschwerdebefugnis beim Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit unter C. IV. 2. a) aa).*

Gleichwohl erscheint es nicht ausgeschlossen, dass die Versammlungsbehörde eine wiederholende, auf § 13 Abs. 1 Satz 1 VersG NRW gestützte Verfügung mit dem Inhalt des § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW erlässt. Bei einer solchen „sanktionsbegründenden Auflage“ handelt es sich weder – in Ermangelung der Genehmigungspflichtigkeit von Versammlungen – um eine Nebenbestimmung im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW, noch um eine bloße Konkretisierung oder deskriptive Verdeutlichung einer ohnehin geltenden Rechtslage. Vielmehr wird hier ein Verhalten, das vom Gesetzgeber eigentlich nicht unter eine entsprechende Sanktionierung gestellt wurde, mit konstitutiver Wirkung, d.h. erst mit der Einkleidung in einen selbstständigen belastenden Verwaltungsakt straf- oder bußgeldbewehrt. Eine solche „sanktionsbegründende“ Beschränkung wäre vorliegend auch mit Blick auf § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW denkbar; hierzu müsste indes im Bescheid der Versammlungsbehörde einzelfallbezogen dargelegt werden, aus welchen Gründen eine Ahndungsmöglichkeit im konkreten Fall und entgegen der gesetzgeberischen Wertung erforderlich ist,

*vgl. VG Bayreuth, Urteil vom 31. Juli 2012 – B 1 K 12.138 –, juris, Rn. 58 f.; zur Problematik „sanktionsbewehrter Auflagen“ näher Barczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, VersG Bund, § 15 Rn. 252; die Bezeichnung als „Auflage“ folgt dabei der Diktion des § 15 Abs. 1 VersG Bund, der die*

*entsprechenden selbstständigen Beschränkungen – irreführend – als „Auflagen“ bezeichnet.*

## **2. Sanktionsbewehrte Verbotstatbestände**

### **a) Störungsverbot (§ 7 in Verbindung mit §§ 27 Abs. 4, 28 Abs. 1 Nr. 3 VersG NRW)**

Im Einklang mit anderen Landesversammlungsgesetzen normiert das VersG NRW eine Reihe sanktionsbewehrter Verbotstatbestände. Zu diesen zählt im vor die Klammer gezogenen „Allgemeinen Teil“ des Versammlungsgesetzes zunächst das Störungsverbot des § 7 VersG NRW. Dieses ist dreistufig aufgebaut und setzt sich aus einer Generalklausel (Abs. 1: „Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln“), konkretisierenden, nicht abschließend normierten Regelbeispielen (Abs. 2: „insbesondere“) sowie einer klarstellenden Regelung zusammen, nach der „nicht auf Behinderung zielende kommunikative Gegenproteste [...] nicht dem Störungsverbot [unterfallen]“ (Abs. 3). Nach der Intention des Normgebers wird von § 7 Abs. 1 VersG NRW jegliche in Behinderungs- oder Vereitelungsabsicht vorgenommene Störung erfasst, nicht etwa nur „erhebliche“ oder auf vollständige Verhinderung der Versammlung zielende Störungen,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 58.*

In Absatz 2 werden drei Fallgruppen ausdrücklich genannt, in denen verbotene Versamlungsstörungen vorliegen sollen. Ziffer 1 stellt nach dem Willen des Normgebers heraus, dass Gewalttätigkeiten (d.h. aggressive, auf körperliche Verletzungen oder erhebliche Beschädigung von Sachen gerichtete Handlungen) gegen eine Versammlung bzw. deren Teilnehmer keinesfalls rechtmäßig sein können, und zwar weder während der Versammlung noch in deren Vorfeld oder im Anschluss an diese,

*vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drs. 17/12423, S. 59.*

Ziffer 2 soll mit Blick auf das Vorfeld von Versammlungen einem verkürzten Verständnis des Störungsverbotes entgegenwirken. Die Norm zielt vor allem auf sogenannte „Probekblockaden“ (bzw. „Blockadetrainings“). Die Besonderheit dieser Regelung liegt darin, dass die „Probekblockade“ bereits dann vom Verbotstatbestand

erfasst wird, wenn ein konkretes Versammlungsgeschehen noch nicht absehbar ist, also die zu blockierende Versammlung noch nicht begonnen hat. Ziffer 3 greift schließlich die Formulierung des § 22 VersG Bund auf und gestaltet den Angriff auf die Versammlungsleitung oder Ordner nun erstmals als einen Fall des Störungsverbots aus.

Während der Ursprungsentwurf einen ausdrücklichen Ausschluss des Störungsverbots für kommunikative Gegenproteste noch nicht enthielt, wurde dieser auf den Änderungsantrag der CDU- und FDP-Fraktionen 17/15821 vom 6. Dezember 2021 in § 7 Abs. 3 VersG NRW verankert. Hiermit sollten die „in Teilen der Gesellschaft verbundenen [sic!] Sorgen vor einem generellen Verbot von Gegenprotesten durch eine klarstellende Formulierung“ aufgegriffen und bekräftigt werden, „dass das Versammlungsgrundrecht zwar vor Störungen, nicht jedoch vor gegenläufigen Meinungen schützt“,

*vgl. LT-Drs. 17/15821, S. 5, 6.*

Grobe Verstöße gegen das Störungsverbot sind nach § 27 Abs. 4 VersG NRW strafbar. Die Norm orientiert sich an der Vorgängernorm in § 21 VersG Bund, lässt allerdings bereits ein „behindern“ gegenüber dem „verhindern“ ausreichen. An dieser Stelle geht das neue VersG NRW nicht mit dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht, der allgemein Straftatbestände zu Ordnungswidrigkeiten „herunterzonen“ wollte,

*vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 110 f.*

Allerdings wird die Strafandrohung von drei auf zwei Jahre gesenkt. Alle Fälle jenseits der „groben Störung“ aus der genannten Strafnorm werden vom Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 28 Abs. 1 Nr. 3 VersG NRW erfasst.

**b) Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17 in Verbindung mit §§ 27 Abs. 7, 28 Abs. 1 Nrn. 6 1. Alt. und 7 VersG NRW)**

Mit § 17 VersG NRW verbietet der nordrhein-westfälische Gesetzgeber bestimmte Formen der Vermummung und der Ausstattung mit sog. Schutzausrüstung. Nach § 17 Abs. 1 VersG NRW ist es demnach verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer

öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel Gegenstände am Körper zu tragen oder mit sich zu führen, die entweder zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern (Nr. 1), oder die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren (Nr. 2). Im Fall der Nr. 1 müssen die betreffenden Gegenstände zum einen objektiv zur Identitätsverschleierung geeignet sein; zum anderen muss nach der Gesetzesbegründung

*„noch eine gewissermaßen subjektive Komponente hinzukommen, indem die Vermummung den Umständen nach darauf gerichtet sein muss, die Identitätsfeststellung zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhindern. Im Hintergrund steht, dass der Gesetzgeber nach derzeitiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht die Befugnis hat, jede Form vermummter Teilnahme an Versammlungen zu verbieten und mit Sanktionen zu versehen. Die bloße Vermummung des Gesichts bzw. des Körpers zur Unkenntlichmachung der Person, um befürchtete negative (etwa berufliche) Folgen wegen der Teilnahme an einer bestimmten Demonstration zu vermeiden, ist als nach Art. 8 Grundgesetz zulässiges Grundrechtshandeln nicht geeignet, einfachrechtliche Verbots- bzw. Sanktionstatbestände auszulösen, auf welche entsprechendes polizeiliches Handeln gestützt werden könnte“,*

vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 76.

§ 17 Abs. 2 VersG NRW normiert eine Befugnisnorm für entsprechende, einzelfallbezogene Anordnungen der Versammlungsbehörde. Damit trägt der nordrhein-westfälische Gesetzgeber der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht im Ansatz Rechnung: So ist nicht immer einfach zu klären, ob mitgeführte Gegenstände schon ihrer Art nach und aufgrund der weiter zu fordernden subjektiven Faktoren unter das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot fallen. Deshalb kommt der Befugnis der Behörde, Anordnungen zur Konkretisierung des Verbots im Einzelfall zu treffen, auch in rechtsstaatlicher Hinsicht (Bestimmtheit, Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit) besondere Bedeutung zu. Insbesondere eine Sanktionierung kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht nicht schon bei der

Verletzung des Verbots als solches, sondern nur bei einer Missachtung der nach § 17 Abs. 2 ME VersG (entspricht: § 17 Abs. 2 VersG NRW) ergangenen vollziehbaren Anordnung in Betracht und nur dann, wenn diese rechtmäßig ist (sog. Rechtmäßigkeitszusammenhang). Eine Sanktionierung sei nur dann zu rechtfertigen, wenn durch die behördliche Anordnung für den Betroffenen erkennbar geworden ist, worin der Verstoß gegen das Verbot besteht,

*vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 79; zur rechtsstaatlichen Bedeutung der Konkretisierung durch Verwaltungsakt auch BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (364 f.).*

Verstöße gegen das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot werden gleichwohl in § 27 Abs. 7 VersG NRW unter Strafe gestellt, *ohne* dass es einer konkretisierenden Verfügung nach § 17 Abs. 2 VersG NRW als objektive Bedingung der Strafbarkeit bedarf. Das Gleiche gilt für den Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 28 Abs. 1 Nr. 7 VersG NRW, nach dem sich ordnungswidrig verhält, wer entgegen § 17 Abs. 1 Nr. 1 VersG NRW bei einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin Gegenstände, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, mit sich führt. Lediglich im Fall des § 28 Abs. 1 Nr. 6 1. Alt. VersG NRW wird auf Anordnungen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 17 Abs. 2 VersG NRW abgestellt.

**c) Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 in Verbindung mit §§ 27 Abs. 8, 28 Abs. 1 Nr. 6 2. Alt. VersG NRW)**

§ 18 VersG NRW normiert in annähernd wörtlicher Übernahme des § 18 ME VersG ein Gewalt- und Einschüchterungsverbot (sog. Militanzverbot). Nach § 18 Abs. 1 VersG NRW ist es verboten, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder eine sonstige öffentliche Veranstaltung unter freiem Himmel zu veranstalten, zu leiten oder an ihr teilzunehmen, wenn diese infolge des äußeren Erscheinungsbildes durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken (Nr. 1) oder durch ein paramilitärisches Auftreten (Nr. 2) Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt. § 18 Abs. 2 VersG NRW enthält – parallel zu § 17

Abs. 2 VersG NRW – eine Befugnisnorm für den Erlass konkretisierender Anordnungen im Einzelfall. Wie das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot ist auch das „Militanzverbot“ des § 18 VersG NRW zweispurig sanktionenrechtlich abgesichert: Während Verstöße gegen konkretisierende Anordnungen von § 28 Abs. 1 Nr. 6 2. Alt. VersG NRW nur als Ordnungswidrigkeit erfasst werden, macht sich nach § 27 Abs. 8 VersG NRW strafbar, wer durch sein eigenes äußeres Erscheinungsbild, namentlich durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken (Nr. 1) oder durch ein paramilitärisches Auftreten (Nr. 2) dazu beiträgt, dass eine Versammlung unter Verstoß gegen § 18 Abs. 1 VersG NRW Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt. Eines Verstoßes gegen eine konkretisierende Verfügung nach § 18 Abs. 2 VersG NRW als objektive Strafbarkeitsbedingung bedarf es auch hier nicht.

### **3. Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton (§ 16 VersG NRW)**

§ 16 VersG NRW normiert die rechtlichen Vorgaben zu polizeilichen Aufnahmen und Aufzeichnungen bei Versammlungen unter freiem Himmel. Der Norm liegt zunächst die begriffliche Differenzierung zwischen „Aufnahme“ und „Aufzeichnung“ zugrunde: Bei einer (Übersichts-) *Aufnahme* handelt es sich um eine bloße, in Echtzeit stattfindende Kamera-Monitor-Übertragung, die nicht gespeichert wird. Sobald die Daten gespeichert werden, handelt es sich um eine *Aufzeichnung*,

*vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 71.*

In diesem Punkt wie auch im Übrigen orientiert sich die Vorschrift ganz überwiegend am Musterentwurf, konkret an § 16 ME VersG. Die Norm soll einen gesetzgeberischen Ausgleich zwischen den legitimen Interessen der Versammlungsteilnehmer an einer anonymen Teilnahme an einer Versammlung einerseits und den Anforderungen sachgerechter polizeilicher Aufgabenerfüllung andererseits darstellen,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 73.*

Für § 16 Abs. 1 VersG NRW ist daher eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich; der ursprünglich ebenfalls vorgesehene Begriff der „öffentlichen Ordnung“ ist auf den späteren Änderungsantrag 17/15821 hin aus allen Normen des VersG NRW gestrichen worden. § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW enthält

sodann eine eigenständige versammlungsrechtliche Rechtsgrundlage für die Anfertigung von polizeilichen *Übersichtsaufnahmen* bei Großveranstaltungen. Tatbestandlich vorausgesetzt wird dabei keine (konkrete) Gefahr im polizeirechtlichen Sinne, sondern lediglich, dass die entsprechenden Aufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind; für *Übersichtsaufzeichnungen* muss demgegenüber eine erhebliche Gefahr vorliegen. Bei dem Verzicht auf eine gefahrenabwehrrrechtliche Einschreitschwelle für *Übersichtsaufnahmen* ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass diese keinen Grundrechtseingriff darstellen,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 74, unter Verweis auf OVG Münster, NWVBl. 2020, S. 127 ff.; Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, Urteilsumdruck S. 4 ff. m. w. N.*

Aufnahmen und Aufzeichnungen sind nach § 16 Abs. 3 Satz 1 VersG NRW grundsätzlich offen vorzunehmen. Verdeckte Aufnahmen sind nach § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW jedoch aus Gründen der Eigensicherung zulässig, „wenn anderenfalls Leben oder die körperliche Unversehrtheit der die Aufnahme oder Aufzeichnung durchführenden Personen gefährdet würde“. Die Vorschrift ist wortgleich mit § 16 Abs. 3 Satz 3 ME VersG. Was unter einer entsprechenden „Gefährdung“ zu verstehen ist, lässt sich den Gesetzgebungsmaterialien indes genauso wenig entnehmen wie der Begründung des Musterentwurfs des Arbeitskreises Versammlungsrecht,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 75 einerseits und Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 74 andererseits.*

§ 16 Abs. 5 VersG NRW enthält eine eigenständige Regelung zur Zweckänderung von Daten. Die Dokumentationspflicht des § 16 Abs. 8 VersG NRW soll schließlich die Behörde dazu zwingen, sich Klarheit über die Rechtsgrundlage ihres Handelns zu schaffen und diese für eventuelle gerichtliche Überprüfungen bereitzuhalten,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 75.*

#### **IV. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer**

##### **1. Herr ...**

Der Beschwerdeführer zu 1) ...

**2. Frau ...**

Die Beschwerdeführerin zu 2) ...

**3. Herr ...**

Der Beschwerdeführer zu 3) ...

**4. Frau ...**

Die Beschwerdeführerin zu 4) ...

**5. Herr ...**

Der Beschwerdeführer zu 5) ...

**6. Herr ...**

Der Beschwerdeführer zu 6) ...

**7. Frau ...**

Die Beschwerdeführerin zu 7) ...

**8. Frau ...**

Die Beschwerdeführerin zu 8) ...

## **C. Zulässigkeit**

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde ist als individuelle Rechtssatzverfassungsbeschwerde nach Maßgabe des Art. 75 Nr. 5a LVerf NRW in Verbindung mit §§ 12 Nr. 9, 53 ff. VerfGHG NRW im vorliegend geltend gemachten Umfang zulässig. Insbesondere sind die Beschwerdeführer beschwerdebefugt und der Grundsatz der Subsidiarität sowie die Beschwerdefrist sind gewahrt.

### **I. Zuständigkeit**

Der Verfassungsgerichtshof ist nach Art. 75 Nr. 5a LVerf NRW in Verbindung mit §§ 12 Nr. 9, 53 ff. VerfGHG NRW zuständig zur Entscheidung über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen enthaltenen Rechte verletzt zu sein.

### **II. Beschwerdeberechtigung**

Die Beschwerdeführer sind beschwerdeberechtigt. Sie können grundsätzlich Träger der hier als verletzt gerügten Landesgrundrechte sein und sind somit „jedermann“ im Sinne des Art. 75 Nr. 5a LVerf NRW bzw. „jeder“ im Sinne des § 53 Abs. 1 VerfGHG NRW.

### **III. Beschwerdegegenstand**

Die Beschwerdeführer wenden sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde auch gegen einen tauglichen Beschwerdegegenstand im Sinne der Art. 75 Nr. 5a LVerf NRW, § 53 Abs. 1 VerfGHG NRW. Ihre Rechtssatzverfassungsbeschwerde richtet sich gegen Vorschriften des nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes, mithin gegen einen Akt der gesetzgebenden Gewalt des Landes (Art. 3 Abs. 1 LVerf NRW).

### **IV. Beschwerdebefugnis**

Die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt. Sie sind hinsichtlich der als verletzt gerügten Grundrechte (1.) qualifiziert betroffen (2.).

#### **1. Grundrechtsrügen**

Nach Art. 75 Nr. 5a LVerf NRW in Verbindung mit § 53 Abs. 1 VerfGHG NRW muss ein Beschwerdeführer behaupten, in einem seiner in der Landesverfassung enthaltenen Rechte verletzt zu sein. Für diese Behauptung muss er hinreichend

substantiiert darlegen, dass die behauptete Verletzung eines Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts möglich ist. Möglich ist eine Rechtsverletzung, wenn sie nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann,

*vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 22. September 2020 – VerfGH 49/19.VB-2 –, BeckRS 2020, 37662, Rn. 8, m.w.N.*

Die Beschwerdeführer rügen folgende, nicht auszuschließende Verletzungen von Landesgrundrechten: Die angegriffenen Rechtsvorschriften verstoßen – jeweils für sich genommen und in ihrem Zusammenwirken – gegen die Versammlungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG. Im Falle der Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton in Gestalt der Befugnis zu Übersichtsaufnahmen, der Ermächtigung zu verdeckten Maßnahmen sowie zum Drohneneinsatz (§ 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4 VersG NRW) werden zudem die Landesgrundrechte auf Datenschutz (Art. 4 Abs. 2 LVerf NRW) und informationelle Selbstbestimmung (Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG) verletzt.

## **2. Eigene, gegenwärtige und unmittelbare Beschwer**

Die Beschwerdeführer sind durch die angegriffenen Regelungen des VersG NRW auch qualifiziert, d.h. selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, wie es eine unmittelbar gegen ein Landesgesetz erhobene Individualverfassungsbeschwerde voraussetzt,

*vgl. allgemein VerfGH NRW, Beschluss vom 27. August 2019 – VerfGH 30/19.VB-1 –, NVwZ-RR 2020, S. 89 (89, 1. Leitsatz).*

### **a) Unmittelbare Betroffenheit**

Die Beschwerdeführer sind durch die angegriffenen Vorschriften unmittelbar beschwert. Unmittelbare Betroffenheit ist gegeben, wenn die angegriffenen Bestimmungen, ohne eines weiteren Vollzugsakts zu bedürfen, die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändern,

*vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 22. September 2020 – VerfGH 49/19.VB-2 –, BeckRS 2020, 37662, Rn. 16, m.w.N.*

Grundsätzlich muss ein Beschwerdeführer, der sich gegen Rechtsvorschriften wendet, welche rechtsnotwendig oder auch nur der tatsächlichen Verwaltungspraxis nach einen besonderen Vollzugsakt voraussetzen, zunächst diesen Akt angreifen und den hiergegen eröffneten Rechtsweg erschöpfen, bevor er Verfassungsbeschwerde erheben kann,

*vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2004 – 1 BvR 2378/98 u.a. –, BVerfGE 109, 279 (306); BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (355 f.); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. März 2012 – 1 BvR 2492/08 –, NVwZ 2012, S. 818 (819, Rn. 11 ff.).*

Nicht verlangt werden kann das jedoch dann, wenn die angegriffenen Rechtsvorschriften den Beschwerdeführer unmittelbar betreffen, das heißt, wenn sie ohne das Dazwischentreten eines weiteren Vollzugsakts bereits in den Rechtskreis des Beschwerdeführers einwirken und es ihm nicht möglich oder zuzumuten ist, hiergegen zunächst Rechtsschutz vor den Fachgerichten zu suchen. Das ist insbesondere der Fall, wenn der Beschwerdeführer von der Maßnahme keine Kenntnis erlangt, weil sie heimlich erfolgt, oder wenn Vorschriften eine Verpflichtung begründen, die unmittelbar als solche mit einer Geldbuße oder Strafe bewehrt ist,

*vgl. zusammenfassend und m.w.N. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (356).*

Zum überwiegenden Teil handelt es sich bei den hier angegriffenen Rechtsnormen um selbstvollziehende Verbotsnormen, die im oben genannten Sinne unmittelbar als solche mit einer Geldbuße oder Strafe bewehrt sind (aa); soweit dies nicht der Fall ist und die angefochtenen Vorschriften der behördlichen Umsetzung durch Vollzugsakte bedürfen, sind die Beschwerdeführer aufgrund der möglichen Heimlichkeit der Maßnahme nicht darauf zu verweisen, erst diese Vollzugsakte abzuwarten und dagegen vorzugehen (bb).

#### **aa) Selbstvollziehende Verbotsnormen**

Die Beschwerdeführer sind durch das Verbot von Versammlungen auf Autobahnen (§ 13 Abs. 1 Satz 3), das Störungs- (§ 7), Vermummungs- und Schutzausrüstungs- (§ 17) sowie das Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW) unmittelbar in ihrer Versammlungsfreiheit betroffen. Die Normen sind selbstvollziehend, bedürfen

mit anderen Worten keines behördlichen Vollzugsakts im Einzelfall. Es handelt sich mithin um sogenannte *self executing*-Normen.

### **(1) Verbot von Versammlungen auf Autobahnen (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW)**

Nach § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW finden auf Bundesautobahnen keine Versammlungen statt. Das „Verbot“ von Versammlungen auf Bundesautobahnen folgt damit bereits mit Blick auf den Wortlaut unmittelbar aus § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW; einer Umsetzung durch eine entsprechende beschränkende Verfügung gestützt auf den allgemeinen Eingriffstatbestand für Versammlungen unter freiem Himmel in § 13 Abs. 1 Satz 1 VersG NRW bedarf es nicht,

*vgl. wie hier VG Aachen, Beschluss vom 27. Juli 2022 – 6 L 535/22 –, juris, Rn. 8; Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim (Hrsg.), Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 13 Rn. 64; wohl auch – obschon im Ergebnis offengelassen – OVG Münster, Beschluss vom 29. Juli 2022 – 15 B 897/22 –, BeckRS 2022, 19657, Rn. 3.*

Dagegen, dass es sich bei § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW um eine *self executing*-Norm handelt, könnte zwar in systematischer Hinsicht sprechen, dass der Gesetzgeber diese Regelung in § 13 Abs. 1 VersG NRW und damit im Zusammenhang mit der Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Beschränkungen, insbesondere zum Ort und zum Verlauf von Versammlungen, und nicht etwa bei den Begriffsbestimmungen – etwa im Zusammenhang mit § 2 Abs. 3 und 4 VersG NRW – oder den in §§ 20 f. VersG NRW normierten örtlichen Einschränkungen von Versammlungen getroffen hat,

*darauf abstellend Boguslawski/Leißing, Bahn frei oder freie Autobahnen? Versammlungen auf Bundesautobahnen und § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW, NVwZ 2022, S. 852 (855).*

Allerdings folgt aus der Begründung des Gesetzgebers zu § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW, dass der Normgeber hier selbst und unmittelbar – d.h. bereits auf der abstrakt-generellen Ebene des Landesparlamentsgesetzes – eine Güterabwägung mit dem Ergebnis eines ausnahmslosen Verbots von Versammlungen auf Autobahnen getroffen hat. Bundesautobahnen sind nach dem gesetzgeberischen Verständnis

*„hochkomplexe, anfällige und überaus gefahrgeneigte staatliche Infrastruktureinrichtungen [...] unter keinem denkbaren juristischen Gesichtspunkt Orte kommunikativen Austauschs. Sie dienen bereits qua Widmung allein dem raschen und möglichst gefahrlosen und unfallfreien Fortkommen und sind dafür freizuhalten und zu sichern. Schützenswerte Aspekte versammlungsrechtlicher Art, die es nahelegen könnten, in einer Art Abwägung Einzelfallentscheidungen zur ausdrücklichen Zulässigkeit von Versammlungen auf Autobahnen vorzusehen, sind nicht ersichtlich. Auch Demonstrationen gegen die Autobahn oder gegen den individuellen Massenverkehr mit Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor bzw. Stromanbieter [sic!] müssen nicht auf den Bundesautobahnen stattfinden. Aus Autobahnsperrungen entstehen vielfältige, diffuse und für die Polizei im Regelfall schwer oder nicht beherrschbare Gefahrenlagen mit einem sehr hohen Schadenspotential. Es kann, nicht nur durch gefährliche Brems- und Ausleitmanöver, zu sehr gefährlichen Gefahrenlagen für die Verkehrsteilnehmer und die zuständigen Beamtinnen und Beamten im Einsatz kommen. Die Güterabwägung des Gesetzgebers, die hier zu treffen ist, fällt daher zugunsten eines ausnahmslosen Verbots von Versammlungen auf Autobahnen aus. Dieses ist verfassungsrechtlich zulässig, da entgegenstehende durchgreifende private oder öffentliche Belange nicht gegeben sind. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach Autobahnen als Orte von Versammlungen eingeschätzt und in der Praxis der Versammlungsbehörden entsprechend zwingend ‚vorgehalten‘ werden müssten, liegt, soweit ersichtlich, nicht vor“,*

*vgl. LT-Drs. 17/15821, S. 8 f.*

Ein Spielraum (der Behörde) für eine Einzelfallentscheidung zur Zulässigkeit von Versammlungen auf Autobahnen wird somit in der Gesetzesbegründung ausdrücklich verneint. Damit wollte der Gesetzgeber erkennbar selbst und unmittelbar die Entscheidung treffen, dass es sich bei Bundesautobahnen um einen „versammlungsfreien Raum“ handelt und dort in keinem Fall Versammlungen stattfinden dürfen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den Formulierungen im ersten Absatz der Begründung zum Änderungsantrag, wonach Versammlungen auf Bundesautobahnen nicht „erlaubt“ werden dürften und „ausnahmslos“ zu verbieten seien,

*vgl. LT-Drs. 17/15821, S. 8.*

In diesem Absatz wird nämlich im Wesentlichen nur auf die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 17/12423, S. 68) zu dem ursprünglichen Gesetzesentwurf der Landesregierung Bezug genommen, der die Regelung des § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW noch nicht

enthielt. Verwaltung und Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen gehen daher – im Einklang mit dem Schrifttum – annähernd einhellig von einem selbstvollziehenden und ausnahmslosen Verbot von Versammlungen auf Bundesautobahnen nach § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW aus,

*vgl. VG Aachen, Beschluss vom 27. Juli 2022 – 6 L 535/22 –, juris, Rn. 8; wohl auch – obschon im Ergebnis offengelassen – OVG Münster, Beschluss vom 29. Juli 2022 – 15 B 897/22 –, BeckRS 2022, 19657, Rn. 3; aus der Literatur Edenharter, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 13 Rn. 52; Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim (Hrsg.), Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 13 Rn. 64; Dübbers, „Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt“ – Eine verfassungswidrige und überflüssige neue Vorschrift, SVR 2022, S. 245 (246); im Ergebnis anders statt aller Boguslawski/Leißing, Bahn frei oder freie Autobahnen? Versammlungen auf Bundesautobahnen und § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW, NVwZ 2022, S. 852 (855).*

Was die Sanktionsbewehrung des Autobahnverbots nach § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW angeht, kommt vorliegend – möglicherweise – eine „sanktionsbegründende“ Beschränkung im Einzelfall in Betracht (siehe oben B. III. 1.); den Beschwerdeführern ist es jedoch nicht zumutbar, zunächst gegen das Autobahnverbot zu verstoßen und das Risiko einer entsprechenden „sanktionsbegründenden“ Beschränkung im Einzelfall hinzunehmen, um gegen diese sodann verwaltungsgerichtlich vorzugehen (dazu noch unten V.).

## **(2) Störungs- (§ 7), Vermummungs- und Schutzausrüstungs- (§ 17) sowie Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW)**

Die Tatbestände des Störungs- (§ 7), des Vermummungs- und Schutzausrüstungs- (§ 17) sowie des Gewalt- und Einschüchterungsverbots (§ 18 VersG NRW) sind ebenfalls selbstvollziehend und beeinträchtigen die Beschwerdeführer mithin ebenfalls unmittelbar in ihrer Versammlungsfreiheit.

Dies ergibt sich – wenngleich es auf den ersten Blick kontraintuitiv erscheinen mag – aus einem Umkehrschluss zu § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 VersG NRW: Danach trifft die zuständige Behörde zur Durchsetzung der jeweiligen Verbote Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind. Bei diesen Regelungen handelt es sich nach dem Willen des Gesetzgebers um spezielle

Befugnisnormen für konkretisierende Anordnungen im Kontext des Vermummungs- und Schutzausrüstungs- sowie des Gewalt- und Einschüchterungsverbots,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 76.*

Die Anordnungen nach § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 VersG NRW haben vor allem die Funktion, die abstrakten Umschreibungen der Verbotstatbestände zu konkretisieren und auf diese Weise dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot Genüge zu tun,

*vgl. zu § 17 Abs. 2 VersG NRW die Kommentierung von Herbst, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 17 Rn. 24, m.w.N.*

Dies könnte zwar darauf hindeuten, dass es für die Durchsetzung der Verbotstatbestände in jedem Einzelfall einer konkretisierenden Anordnung in Gestalt eines Vollzugsaktes bedarf – was auch verfassungsrechtlich geboten gewesen wäre (dazu noch unten D. II. 1.). Dem wird das Sanktionenregime zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungs- (§ 17) sowie des Gewalt- und Einschüchterungsverbots (§ 18 VersG NRW) jedoch nicht bzw. nur unvollkommen gerecht: So knüpft ausschließlich der Bußgeldtatbestand des § 28 Abs. 1 Nr. 6 VersG NRW an einen Verstoß gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 17 Abs. 2 VersG NRW oder des Gewalt- und Einschüchterungsverbots nach § 18 Abs. 2 VersG NRW an. Bereits bei dem Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 28 Abs. 1 Nr. 7 VersG NRW, der bei einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin das Mitsichführen von Gegenständen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, schon von Gesetzes wegen sanktioniert, fehlt eine entsprechende Verwaltungsaktsakzessorietät,

*vgl. Worms/Schümer, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 28 Rn. 52.*

Hierdurch setzt sich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber – bewusst oder unbewusst – von dem Musterentwurf für ein einheitliches Versammlungsgesetz ab. Dieser enthält keine entsprechende Regelung, da er für die Ahndung entsprechender

Verstöße in jedem Fall ein Zuwiderhandeln gegen konkretisierende Anordnungen verlangt,

*vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 77, 80.*

Dahinter stehen die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss zum Bayerischen Versammlungsgesetz hinsichtlich der rechtsstaatlichen Sicherungsfunktion des Verwaltungsakts (siehe dazu im Einzelnen D. II. 1. a)).

Dass es sich beim Vermummungs- und Schutzausrüstungs- (§ 17) sowie beim Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW) um selbstvollziehende Verbotstatbestände handelt, wird bei einem Blick auf die Straftatbestände des § 27 VersG NRW deutlich. So hängt die Strafbewehrung des Vermummungs- und Schutzausrüstungs- sowie des Gewalt- und Einschüchterungsverbots nach § 27 Abs. 7 und 8 VersG NRW in keinem Fall von einer konkretisierenden Anordnung bzw. Verfügung im Einzelfall ab. Strafbare macht sich mit anderen Worten derjenige, der sich in der tatbestandlich umschriebenen Weise verhält. § 27 Abs. 8 VersG NRW wiederholt dabei sogar nur den Wortlaut des § 18 Abs. 1 VersG NRW und stellt den Verstoß gegen das Gewalt- und Einschüchterungsverbot somit ebenfalls unmittelbar unter Strafe. Demgegenüber sahen der Musterentwurf für ein einheitliches Versammlungsgesetz sowie der Alternativentwurf der SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag für Verstöße gegen das Gewalt- und Einschüchterungsverbot lediglich Ordnungswidrigkeiten vor und dies auch nur bei Zuwiderhandlung gegen konkretisierende Anordnungen,

*vgl. LT-Drs. 17/11673, S. 15; Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 77.*

Dass es sich bei dem Störungsverbot des § 7 VersG NRW um eine *self executing*-Rechtsnorm handelt, zeigt sich schließlich zum einen daran, dass es hier – im Unterschied zu § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 VersG NRW – bereits an einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage für konkretisierende Anordnungen im Einzelfall mangelt. Zum anderen werden Verstöße nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 und § 27 Abs. 4 VersG NRW jeweils ohne vorausgehenden Verwaltungsakt, der den Verbotstatbestand im Einzelfall konkretisiert, als Ordnungswidrigkeit und Straftat sanktioniert.

### **bb) Aufnahmen und Aufzeichnungen von Versammlungen (§ 16 VersG NRW)**

Die Beschwerdeführer sind zudem auch von § 16 Abs. 1 und 2 VersG NRW unmittelbar betroffen, der die zuständige Behörde zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel (Abs. 1) sowie von entsprechenden Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes ermächtigt (Abs. 2).

Zwar bedarf die Ermächtigungsgrundlage der Anwendung im Einzelfall; auch ist sie nicht unmittelbar sanktionsbewehrt. Die unmittelbare Betroffenheit durch eine gesetzliche Vorschrift ist indes nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung auch dann gegeben, wenn der Beschwerdeführer gegen einen denkbaren Vollzugsakt – sei es ein Verwaltungsakt, sei es wie im vorliegenden Fall ein Realakt – nicht oder nicht in zumutbarer Weise vorgehen kann,

*vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006 – 1 BvR 357/05 –, BVerfGE 115, 118 (137).*

So liegt es hier. Von einer unmittelbaren Betroffenheit durch Gesetz ist nämlich insbesondere dann auszugehen, wenn Beschwerdeführer den Rechtsweg nicht beschreiten können, weil sie keine Kenntnis von der betreffenden Vollziehungsmaßnahme erhalten. In solchen Fällen steht ihnen die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz zu,

*vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277, Rn. 83; BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 u.a. –, BVerfGE 141, 220, Rn. 82.*

Nach § 16 Abs. 3 Satz 1 VersG NRW sind Aufnahmen und Aufzeichnungen von Versammlungen gemäß Abs. 1 und 2 zwar grundsätzlich offen vorzunehmen; darüber hinaus ist die Versammlungsleitung nach § 16 Abs. 3 Satz 2 VersG NRW unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen in Kenntnis zu setzen. Jedoch lässt § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW verdeckte Bild- und Tonaufnahmen oder entsprechende Aufzeichnungen zu, wenn andernfalls das Leben oder die körperliche Unversehrtheit der die Aufnahme oder Aufzeichnung durchführenden Personen gefährdet würde. In diesen Fällen erhält der Beschwerdeführer zunächst keine Kenntnis von der betreffenden

Vollziehungsmaßnahme. Auch eine nachträgliche Unterrichtung steht gemäß § 16 Abs. 4 Satz 1 VersG NRW unter dem – sehr weitreichenden und wenig normenklaren – Vorbehalt, dass „zulässige Verwendungszwecke nicht gefährdet sind“. § 16 Abs. 4 Satz 2 VersG NRW lässt es im Fall verdeckter Aufnahmen zu, dass eine Mitteilung an die betroffene Person überhaupt nicht erfolgt, sondern ausschließlich der Versammlungsleitung die Gründe für die Anfertigung der verdeckten Aufnahmen mitgeteilt werden, und dies auch nur, „sobald zulässige Verwendungszwecke nicht gefährdet sind“.

Die im Gesetz vorgesehenen Benachrichtigungspflichten fangen den verdeckten Charakter der Eingriffe somit nur unzureichend auf, weil sie möglicherweise erst spät oder gar nicht greifen und so weitreichende Ausnahmen kennen, dass die unmittelbare Betroffenheit gleichwohl zu bejahen ist,

*vgl. zu dem entsprechenden Maßstab für die unmittelbare Betroffenheit nur BVerfG, Urteil vom 3. März 2004 – 1 BvR 2378/98 u.a. –, BVerfGE 109, 279 (307); Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 u.a. –, BVerfGE 141, 220 (261 f., Rn. 82).*

Vor diesem Hintergrund hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts die unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführer auch im Fall der Aufnahmen und Aufzeichnungen nach Art. 9 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) bejaht, der – in seiner Ursprungsfassung – ebenfalls zu verdeckten Aufnahmen nach dem Muster des § 16 Abs. 3 VersG NRW ermächtigte: Die dort geregelten Maßnahmen konnten gemäß Art. 9 Abs. 3 BayVersG „unter Umständen heimlich erfolgen, so dass fachgerichtlicher Rechtsschutz nicht in allen Fällen gewährleistet ist“,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (357); nach anschließender Gesetzesänderung und der Vorgabe, dass Aufnahmen und Aufzeichnungen nur noch in offener Form durchgeführt werden dürfen, war die gleichwohl aufrechterhaltene Verfassungsbeschwerde unzulässig geworden, vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. März 2012 – 1 BvR 2492/08 –, NVwZ 2012, S. 818 (819, Rn. 12).*

## **b) Gegenwärtige Selbstbetroffenheit**

Die Beschwerdeführer sind auch selbst und gegenwärtig beschwert. Sie werden mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die angegriffenen Vorschriften des nordrhein-

westfälischen Versammlungsgesetzes in ihren als verletzt gerügten Grundrechten berührt,

*vgl. zu diesem Erfordernis BVerfG, Urteil vom 3. März 2004 – 1 BvR 2378/98 u.a. –, BVerfGE 109, 279 (307 f.); Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 u.a. –, BVerfGE 141, 220, Rn. 82 („mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“).*

Die gegenwärtige Betroffenheit ist gegeben, wenn der Beschwerdeführer durch den angegriffenen Hoheitsakt schon oder noch betroffen ist. Das Erfordernis der Selbstbetroffenheit verlangt, dass gerade der Beschwerdeführer in eigenen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten betroffen ist. Das ist in erster Linie dann der Fall, wenn der Beschwerdeführer Adressat der angegriffenen Maßnahme der öffentlichen Gewalt ist,

*vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 22. September 2020 – VerfGH 49/19.VB-2 –, BeckRS 2020, 37662, Rn. 10.*

Diese Voraussetzungen werden hier erfüllt: Die Beschwerdeführer treten regelmäßig als Anmelder, Leiter und Teilnehmer bei Versammlungen in Nordrhein-Westfalen auf (siehe im Einzelnen oben B. IV.). Bei den vorliegend angegriffenen Rechtsvorschriften handelt es sich zudem nicht um spezifisch veranstalter- oder leiterbezogene Regelungen. Vielmehr richten sich namentlich die Verbotsvorgaben der §§ 7, 17, 18 VersG NRW sowie das Autobahnverbot des § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW an alle Teilnehmenden. Ergänzend kommt hinzu, dass die Rechte von Veranstalter, Leiter und Teilnehmern einer Versammlung in spezifischer Weise miteinander verschränkt sind,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (358 f.).*

So ist einerseits die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit seitens der einzelnen Bürger von vornherein nur mit anderen zusammen möglich und dabei regelmäßig auf eine Koordination angewiesen. Hierbei kommt dem Veranstalter der Versammlung eine hervorgehobene Bedeutung zu, weil dieser die Versammlung initiiert, ihren Rahmen absteckt und die personellen (Leiter, Ordner, Redner) sowie sachlichen (etwa Bühne, Mikrophon) Voraussetzungen für ihre Durchführung schafft. Umgekehrt sind die Rechte des Veranstalters durch die Rechte und Pflichten des Versammlungsleiters

und der Teilnehmer bestimmt. Für das Verhältnis von Veranstalter und Leiter wird dieser enge Zusammenhang schon darin deutlich, dass der Gesetzgeber für den Regelfall den Veranstalter selbst oder, sofern es sich um eine Vereinigung handelt, deren Vorsitzenden als Versammlungsleiter bestimmt (vgl. § 5 Abs. 1 VersG NRW). Wechselseitige Einflüsse bestehen auch zwischen den Rechten und Pflichten von Veranstalter und Teilnehmern, etwa wenn das an die Teilnehmer gerichtete Vermummungs- und Schutzausrüstungs- sowie das Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§§ 17, 18 VersG NRW) dazu führt und führen soll, dass hierdurch bestimmte Ausgestaltungen von Versammlungen wegen ihrer einschüchternden Wirkung verhindert werden, oder wenn Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen in Form von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen nach § 16 Abs. 2 VersG NRW die Gesamtveranstaltung in den Blick nehmen und hierbei Teilnehmer an einer unbefangenen Mitwirkung in der vom Veranstalter vorgesehenen Weise hindern.

#### **V. Rechtswegerschöpfung und Grundsatz der Subsidiarität**

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen parlamentsgesetzliche Regelungen, gegen die ein fachgerichtlicher Rechtsweg nicht offensteht (vgl. § 55 Abs. 3 VerfGHG NRW). Auch unter Gesichtspunkten der Subsidiarität ist die Rechtssatzverfassungsbeschwerde zulässig. Den Beschwerdeführern ist es nicht möglich bzw. jedenfalls nicht zumutbar, zunächst gegen den Vollzug der angegriffenen Normen vorzugehen. Insoweit kann auf die Ausführungen zur Beschwerdebefugnis mit Blick auf die Unmittelbarkeit der Beschwerde verwiesen werden (siehe oben IV. 2. a)). Ergänzend ist auf Folgendes hinzuweisen:

Die Subsidiarität der Landesverfassungsbeschwerde folgt zunächst nicht aus § 53 Abs. 1 Halbs. 2 VerfGHG NRW, da eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht weder erhoben ist noch innerhalb der Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG erhoben wird. Darüber hinaus wirft die vorliegende Verfassungsbeschwerde im Kern allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen auf, die der Verfassungsgerichtshof zu beantworten hat, ohne dass von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung substantiell verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären. Die verfassungsrechtliche Beurteilung hängt nicht von der Klärung von Tatsachen oder der fachrechtlichen Auslegung der

einzelnen Tatbestandsmerkmale der angegriffenen Befugnisse des VersG NRW ab, sondern maßgeblich von deren hinreichender gesetzlicher Begrenzung, Verhältnismäßigkeit und verfassungsrechtlicher Bestimmtheit,

*vgl. aus landesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung VerfGH NRW, Beschluss vom 27. August 2021 – VerfGH 80/21.VB-2 –, BeckRS 2021, 25484, Rn. 4; Beschluss vom 17. Februar 2022 – VerfGH 111/21.VB-3 –, BeckRS 2022, 3224, Rn. 4; sowie aus der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2009 – 2 BvR 890/06 –, BVerfGE 123, 148 (172 f.); zuletzt BVerfG, Beschluss vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, BeckRS 2022, 29785, Rn. 91.*

Zudem wird nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht verlangt, dass Betroffene vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen und sich dem Risiko einer Ahndung aussetzen, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können,

*vgl. dazu VerfGH NRW, Beschluss vom 27. August 2021 – VerfGH 80/21.VB-2 –, BeckRS 2021, 25484, Rn. 4; Beschluss vom 17. Februar 2022 – VerfGH 111/21.VB-3 –, BeckRS 2022, 3224, Rn. 4; aus der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1694/13 u.a. –, BVerfGE 145, 20, Rn. 85; sowie BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 9. Juli 2020 – 1 BvR 2067/17 u.a. –, NVwZ 2020, S. 1424 (1425, Rn. 18).*

So liegt es hier aber mit Blick auf das Störungs-, Vermummungs- und Schutzausrüstungs- sowie Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§§ 7, 17, 18 VersG NRW). Die Verbotstatbestände sind nach § 28 Abs. 1 Nrn. 6 und 7 VersG NRW mit Bußgeld sowie gemäß § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW strafbewehrt. Nicht anders liegt es auch beim Autobahnverbot des § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW, das mittels einer „sanktionsbegründenden“ Beschränkung im Einzelfall durchgesetzt werden kann (siehe oben B. III. 1.). Mit Blick auf die Aufnahmen und Aufzeichnungen von Versammlungen nach § 16 Abs. 1 und 2 VersG NRW stehen die Möglichkeit der verdeckten Erhebung gemäß § 16 Abs. 3 Satz 3 und die begrenzte Benachrichtigungspflicht nach § 16 Abs. 4 VersG NRW der effektiven Wahrnehmung fachgerichtlichen Rechtsschutzes entgegen. Dies wurde bereits im Zusammenhang mit der Beschwerdebefugnis unter dem Gesichtspunkt der unmittelbaren Betroffenheit ausgeführt (siehe oben IV. 2. a)).

## **VI. Beschwerdefrist**

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde wahrt auch die Beschwerdefrist. Verfassungsbeschwerden gegen ein Gesetz sind nach § 55 Abs. 3 VerfGHG NRW binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zu erheben. Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 55 Abs. 3 VerfGHG NRW ist der Fristbeginn an den Zeitpunkt des Inkrafttretens des angefochtenen Gesetzes geknüpft. Der Zeitpunkt der erstmaligen Beschwer des jeweiligen Beschwerdeführers ist hingegen nicht maßgeblich,

*vgl. dazu VerfGH NRW, Beschluss vom 27. August 2019 – VerfGH 30/19.VB-1 –, NVwZ-RR 2020, S. 89 (90, Rn. 32).*

Sämtliche der hier angegriffenen Rechtsvorschriften sind Teil des Versammlungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. Dezember 2021, das als Art. 1 des Gesetzes zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 17. Dezember 2021 (GV. NRW. 2022 S. 2) verkündet wurde und nach Art. 4 dieses Gesetzes am 7. Januar 2022 in Kraft getreten ist (vgl. auch § 35 VersG NRW). Nach dem Rechtsgedanken des § 187 Abs. 1 BGB begann die Frist damit am 8. Januar 2022 (0.00 Uhr) zu laufen; sie endet mithin gemäß §§ 188 Abs. 2, 193 BGB am 9. Januar 2023 (24.00 Uhr).

## **D. Begründetheit**

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Die angegriffenen Rechtsvorschriften des VersG NRW verstoßen gegen die Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG sowie – im Fall des § 16 VersG NRW – ergänzend gegen die Landesgrundrechte auf Datenschutz (Art. 4 Abs. 2 LVerf NRW) und informationelle Selbstbestimmung (Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG).

### **I. Ausnahmsloses und selbstvollziehendes Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW)**

Nach § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW finden auf Bundesautobahnen keine Versammlungen statt. Die Norm ist im bundesstaatlichen Vergleich ohne Vorbild: Weder das Versammlungsgesetz des Bundes noch die übrigen Länder mit eigenen Landesversammlungsgesetzen kennen einen entsprechenden Verbotstatbestand; auch der Musterentwurf für ein einheitliches Versammlungsgesetz des Arbeitskreises Versammlungsrecht enthält keine entsprechende Regelung. § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW statuiert ein ausnahmsloses und selbstvollziehendes Versammlungsverbot, erklärt Bundesautobahnen auf diese Weise in Nordrhein-Westfalen zu einem prinzipiell „versammlungsfreien“ Raum und greift damit in verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigender Weise in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG ein.

#### **1. Sachlich-räumlicher Schutzbereich: Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der Wahl des Versammlungsortes**

Die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 und 2 GG wird von Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW unverändert als Landesgrundrecht rezipiert. Auslegung und Anwendung des Landesgrundrechts decken sich mithin mit der Versammlungsfreiheit des Grundgesetzes,

*vgl. Menzel, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 4 Rn. 17.*

Art. 8 Abs. 1 GG garantiert nicht nur die Freiheit, sich überhaupt – friedlich und unbewaffnet – zu versammeln, sondern auch das Recht, selbst zu bestimmen, wann, wo und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll. Als

Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, gewährleistet das Grundrecht den Grundrechtsträgern so nicht nur die Freiheit, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fern zu bleiben, sondern zugleich ein Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung. Die Bürgerinnen und Bürger sollen damit selbst entscheiden können, wo sie ihr Anliegen – gegebenenfalls auch im Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen – am wirksamsten zur Geltung bringen können. Dazu gehören auch solche Zusammenkünfte, bei denen die Versammlungsfreiheit zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe in Anspruch genommen wird,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 u.a. –, BVerfGE 69, 315 (343); Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226 (251).*

Die Versammlungsfreiheit verschafft damit zwar kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere gewährt es den Bürgerinnen und Bürgern keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Demgegenüber verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist. Dies betrifft – unabhängig von einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts und der straßenrechtlichen Widmung – zunächst den öffentlichen Straßenraum,

*vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226 (251).*

Vom sachlich-räumlichen Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG werden danach auch – jedenfalls dem Grunde nach – Bundesautobahnen im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 FStrG erfasst. Bei diesen handelt es sich zwar nach der einfach-gesetzlichen Definition um Bundesfernstraßen, die *nur* für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt und so angelegt sind, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind (§ 1 Abs. 3 Satz 1 FStrG). Mit dieser Definition des Widmungszwecks vermag der einfache Gesetzgeber jedoch schon aus Gründen des normhierarchischen Vorrangs der Verfassung vor dem einfachen Recht nicht über die sachlich-räumliche Reichweite der Versammlungsfreiheit zu bestimmen; andernfalls wäre die verfassungsrechtliche

Freiheit unter einen einfachrechtlichen Dispositionsvorbehalt gestellt und das einfache Gesetz würde systemwidrig bereits den Schutzbereich des Grundrechts beschränken,

*wie hier Michael/Sauer, Autobahnblockade im Spiegel deutscher und europäischer Grundrechte und Grundfreiheiten, ZJS 2010, S. 86 (92).*

Der Widmungszweck einer öffentlichen Sache allein kann den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 GG somit nicht begrenzen,

*vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. Juni 2014 – 1 BvR 980/13 –, NJW 2014, S. 2706 (2707, Rn. 19): Dresdner Heidefriedhof.*

Fernstraßen wie Bundesautobahnen können mit anderen Worten einfachrechtlich „nicht a priori aus dem Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters betreffend den Ort der Versammlung ‚hinausdefiniert‘ werden“,

*vgl. konkret mit Blick auf § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 3 Rn. 299.*

Die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geht insofern richtigerweise nahezu einhellig davon aus, dass Bundesautobahnen nicht generell versammlungsfreie Räume und somit auch nicht von vornherein dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG entzogen sind,

*vgl. – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – OVG Bautzen, Beschluss vom 8. Oktober 2021 – 6 B 376/21 –, LKV 2022, S. 28 (28 f.); OVG Hamburg, Beschluss vom 11. Dezember 2020 – 4 Bs 229/20 –, BeckRS 2020, 48778, Rn. 9 ff.; VGH Kassel, Beschluss vom 14. Juni 2013 – 2 B 1359/13 –, juris, Rn. 2 f.; Beschluss vom 9. August 2013 – 2 B 1740/13 –, juris, Rn. 5; Beschluss vom 31. Juli 2008 – 6 B 1629/08 –, juris, Rn. 11 ff.; Beschluss vom 30. Oktober 2020 – 2 B 2655/20 –, BeckRS 2020, 29735, Rn. 5 ff.; OVG Magdeburg, Beschluss vom 22. Juli 1993 – 2 M 24/93 –, juris, Rn. 8; VGH München, Beschluss vom 7. September 2021 – 10 CS 21.2282 –, BeckRS 2021, 26071, Rn. 33; OVG Münster, Beschluss vom 3. November 2017 – 15 B 1370/17 –, BeckRS 2017, 130272, Rn. 10; Beschluss vom 3. September 2021 – 15 B 1445/21 –, BeckRS 2021, 26160, Rn. 10; VG Köln, Beschluss vom 24. August 2021 – 20 L 1505/21 –, juris, Rn. 12 ff.; offenlassend dagegen – allerdings im Eilverfahren – OVG Münster Beschluss vom 29. Juli 2022 – 15 B 897/22 –, BeckRS 2022, 19657, Rn. 13 ff.*

Die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts ist anlässlich einer „Abseil-Aktion“ von einer Autobahnbrücke zuletzt ebenfalls – und ohne nähere Begründung – von der prinzipiellen Anwendbarkeit und Eröffnung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit auf Bundesautobahnen ausgegangen und hat Einschränkungen über die Abwägung im Einzelfall Rechnung getragen,

*vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2020 – 1 BvR 2719/20 –, NVwZ 2021, S. 143 (144, Rn. 9).*

Das verwaltungs- und verfassungsrechtliche Schrifttum sieht Bundesautobahnen ebenfalls – jedenfalls zum weit überwiegenden Teil – vom sachlich-räumlichen Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG als erfasst an,

*so die ganz h.M., vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG I, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 35; Kaiser, in: Dreier (Hrsg.), GG I, 4. Aufl. 2023 (im Erscheinen), Art. 8 Rn. 40, 68; Höfling, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 41 (mit Fn. 135): „Bundesautobahnen sind nicht grds. ‚demonstrationsfrei‘“; Ernst, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG I, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 72 (mit Fn. 287); Sachs, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1227; Gornik, Die Bindung der Betreiber öffentlicher Räume an die Kommunikationsgrundrechte, 2017, S. 383; Hufen, Staatsrecht II – Grundrechte, 9. Aufl. 2021, § 30 Rn. 8; von Coelln, Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Ullrich/von Coelln/Heusch (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, 2021, 1. Teil Rn. 127; Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim (Hrsg.), Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 13 Rn. 64; Edenharter, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 13 Rn. 56; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel (Hrsg.), Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil I Rn. 97; Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kap. J Rn. 59; Kniesel/Braun/Keller, Besonderes Polizei- und Ordnungsrecht, 2018, Kap. 1 Rn. 187; Dürig-Friedl, in: dies./Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 15 Rn. 108, mit einem Autobahnverbot „in Ausnahmefällen“; Barczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, VersG Bund, § 15 Rn. 145; Michael/Sauer, Autobahnblockade im Spiegel deutscher und europäischer Grundrechte und Grundfreiheiten, ZJS 2010, S. 86 (92); Mager/Sokol Gemeingebrauch im Recht der öffentlichen Sachen, JURA 2012, S. 913 (914); Schoch, Sondernutzung öffentlicher Straßen, JURA 2013, S. 911 (917); von Alemann/Scheffczyk, Aktuelle Fragen der Gestaltungsfreiheit von Versammlungen, JA 2013, S. 407 (408); Scheidler, Verkehrsbehinderungen durch Versammlungen und Demonstrationen, DAR 2009, S. 380 (384 f.); ders., Verkehrsbehinderungen durch Versammlungen, NZV 2015, S. 166 (170); Peters/Janz, Treckerdemos und Klimastreik: Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts –*

*Rechtsprechungsübersicht, GSZ 2020, S. 19 (23); Boguslawski/Leißing, Bahn frei oder freie Autobahnen? Versammlungen auf Bundesautobahnen und § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW, NVwZ 2022, S. 852 (853); Sinder, Von Autobahnen, Baumhäusern und Drohnen – Aktuelle Rechtsfragen zur Versammlungsfreiheit, JURA 2022, S. 683 (684);*

*a.A. Blanke, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 8 Rn. 44; Schönenbroicher, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 13 Rn. 9 f. (freilich mit ausschließlich rechtspolitischen, apodiktischen oder neben der Sache liegenden Ausführungen); Gusy, Versammlungsrecht zwischen Herausforderung und Bewährung, NdsVBl. 2017, S. 257 (263); Trurnit, Grundfälle zum Versammlungsrecht, JURA 2014, S. 486 (489).*

Das OVG Lüneburg, das als einziges Oberverwaltungsgericht in Deutschland in einer – noch dazu – vereinzelt gebliebenen Entscheidung Mitte der 1990er Jahre von einem „versammlungsfreien Raum“ ausging,

*vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 18. Mai 1994 – 13 L 1978/92 –, NZV 1995, S. 332 f.,*

hat diese Auffassung unlängst sogar unter expliziter Aufgabe dieser Rechtsprechung revidiert,

*vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 4. Juni 2021 – 11 ME 126/21 –, NVwZ-RR 2021, S. 752 (753 f., Rn. 10).*

Aus dem ausschließlichen Widmungszweck des § 1 Abs. 3 Satz 1 FStrG für den „Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen“ folgt nicht, dass es sich bei Bundesautobahnen grundsätzlich um versammlungsfreie Räume handelt. Denn zum einen können ggf. entgegenstehende allgemeine straßen- und straßenverkehrsrechtliche Bestimmungen auch partiell durch das Versammlungsrecht überlagert werden, sofern dies für eine effektive Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit erforderlich ist,

*vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226 (251).*

Zum anderen folgt auch aus den einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts nur, dass jegliche mit der Widmung für den Kraftfahrzeugschnellverkehr nicht vereinbare Nutzung nicht mehr zum Gemeingebrauch gehört, sondern eine grundsätzlich erlaubnispflichtige Sondernutzung (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 FStrG) darstellt. Straßenverkehrsrechtlich bedarf es ebenfalls lediglich der Erlaubnis (§ 29

Abs. 2 Satz 1 StVO) von dem grundsätzlichen Befahrens- (§ 18 Abs. 1 StVO) und Betretensverbot (§ 18 Abs. 9 StVO) von Autobahnen. Damit sind Autobahnen – anders als etwa im Privateigentum stehende Grundstücke, Krankenhäuser und öffentliche Sachen im Sondergebrauch, an denen kein Gemeingebrauch besteht und die folglich erst durch Zustimmung oder Erlaubnis des Berechtigten für andere Zwecke freigegeben werden müssen – schon einfachrechtlich grundsätzlich anderen Nutzungen außerhalb des Widmungszwecks nach § 1 Abs. 3 FStrG zugänglich. Inwieweit Verkehrsbehinderungen für Dritte als sozialadäquate Nebenfolgen einzustufen sind, ist dabei – solange nicht die Grenzen zur Unfriedlichkeit überschritten werden – keine Frage des Schutzbereichs, sondern der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Schrankensetzung. Danach ist anhand der dargelegten Maßstäbe stets eine Bewertung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls vorzunehmen. Dies hat die Rechtsprechung, namentlich das OVG Münster, zuletzt wiederholt bekräftigt,

*vgl. OVG Münster, Beschluss vom 30. Januar 2017 – 15 A 296/16 –, BeckRS 2017, 103172, Rn. 11 („je nach Lage der Dinge im Einzelfall“); Beschluss vom 3. November 2017 – 15 B 1370/17 –, BeckRS 2017, 130272, Rn. 10 („je nach Lage der Dinge im Einzelfall“); Beschluss vom 3. September 2021 – 15 B 1445/21 –, BeckRS 2021, 26160, Rn. 10 („praktische Konkordanz zwischen dem Grundrecht des Antragstellers aus Art. 8 Abs. 1 GG einerseits und der Vermeidung einer durch den geplanten Fahrradaufzug eintretenden Gefährdung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf der BAB 46 andererseits“); ferner VGH Kassel, Beschluss vom 31. Juli 2008 – 6 B 1629/08 –, NJW 2009, S. 312 (313), m.w.N.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 4. Juni 2021 – 11 ME 126/21 –, NVwZ-RR 2021, S. 752 (753, Rn. 10); OVG Hamburg, Beschluss vom 11. Dezember 2020 – 4 Bs 229/20 –, BeckRS 2020, 48778, Rn. 13 ff.; Schneider, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 52. Edition, Stand: 15. August 2022, Art. 8 Rn. 17; Dübbers, „Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt“ – Eine verfassungswidrige und überflüssige neue Vorschrift, SVR 2022, S. 245 (246).*

Ein prinzipielles Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen widerspricht schließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, nach welcher das Konventionsrecht der Versammlungsfreiheit in Art. 11 Abs. 1 EMRK auch auf Autobahnen Anwendung findet,

*vgl. EGMR, Urteil vom 5. März 2009 – 31684/05 –, NVwZ 2010, S. 1139 (1140, Nr. 39 ff.) – Barraco/Frankreich.*

## 2. Nicht gerechtfertigter Eingriff durch ein ausnahmsloses Autobahnverbot

Indem der nordrhein-westfälische Normgeber mit § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW Bundesautobahnen zu einem prinzipiell versammlungsfreien Raum erklärt, verkennt er Inhalt und Reichweite des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG. Die verfassungsrechtlich gebotene Entscheidung im Einzelfall, im Rahmen derer den kollidierenden Verfassungsgütern – hier die Versammlungsfreiheit, dort das Recht auf Mobilität sowie auf Leben und körperliche Unversehrtheit – nach Maßgabe des Grundsatzes praktischer Konkordanz jeweils bestmöglich Rechnung zu tragen ist, ohne dass ein Grundrecht – hier die Versammlungsfreiheit – vollständig hinter den anderen Grundrechten zurücktritt, schließt der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber mit dem ausnahmslosen und selbstvollziehenden Autobahnverbot in § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW gerade aus. Bereits aus diesem Grund ist die Vorschrift verfassungswidrig,

*wie hier Edenharter, in: Möstl/Kugelmann (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 13 Rn. 56; Kaiser, in: Dreier (Hrsg.), GG I, 4. Aufl. 2023 (im Erscheinen), Art. 8 Rn. 68 (mit Fußn. 458): „Unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig ist aber ein pauschales Versammlungsverbot auf Autobahnen per Gesetz, wie es § 13 I 3 VersG NRW vorsieht“; Kühle, Festgeklebt auf NRWs Autobahnen? § 13 Abs. 1 Satz 3 NWVersG und die Versammlungsfreiheit, JuWissBlog Nr. 14/2022 vom 3. März 2022, <https://www.juwiss.de/14-2022/>; Dübbers, „Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt“ – Eine verfassungswidrige und überflüssige neue Vorschrift, SVR 2022, S. 245 (245 ff., 248): „verfassungswidrige Symbolgesetzgebung“; mit offenkundigen verfassungsrechtlichen Zweifeln auch Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 3 Rn. 299; Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim (Hrsg.), Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 13 Rn. 64.*

Bundesautobahnen sind hiernach weder prinzipiell versammlungsfreie Räume noch ein Versammlungsort wie jeder andere. Vielmehr kann den Besonderheiten von Bundesautobahnen als Versammlungsort im Rahmen der gebotenen Entscheidung im Einzelfall Rechnung getragen werden,

*anschaulich für eine Demonstration auf der A 61/Dreieck Mönchengladbach-Wanlo: VG Köln, Beschluss vom 24. August 2021 – 20 L 1505/21 –, juris, Rn. 12 ff.: Abwägung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Veranstalter hinsichtlich des Versammlungsorts einerseits und dem hohen Unfallrisiko sowie der zu erwartenden Staubildung andererseits.*

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit der *Fraport-*Entscheidung verbürgt Art. 8 Abs. 1 GG die Durchführungen von Versammlungen überall dort, wo ein kommunikativer Verkehr eröffnet ist; ausschlaggebend hierfür sind die tatsächliche Bereitstellung des Ortes und die Frage, ob nach diesen Umständen ein allgemeines öffentliches Forum eröffnet ist,

*vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226 (251 ff.); BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. Juni 2014 – 1 BvR 980/13 –, NJW 2014, S. 2706 (2707, Rn. 16).*

Diese Frage lässt sich nur nach den Umständen des Einzelfalls und unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen potentiellen Versammlungsortes beurteilen. So hat das Bundesverfassungsgericht – unter der Berücksichtigung „der vorliegenden Situation“ – im konkreten Einzelfall auch auf einem Friedhof den notwendigen kommunikativen Verkehr als eröffnet angesehen,

*vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. Juni 2014 – 1 BvR 980/13 –, NJW 2014, S. 2706 (2707, Rn. 19): Veranstaltung eines kommunalen Gedenzugs als Anknüpfungspunkt für eine Gegendemonstration.*

Nichts anderes kann im Fall einer Bundesautobahn gelten. Auch hier kann im Einzelfall kommunikativer Verkehr eröffnet sein. Dabei muss das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts notwendige öffentliche Forum *nicht* schon vor der fraglichen Zusammenkunft existieren. Denn in diesem Fall wäre eine Versammlung, die selbst den Kommunikationsraum erst eröffnet, nicht geschützt und die demokratische Teilhabefunktion der Versammlungsfreiheit über Gebühr reduziert, obschon sie gerade auch der Schaffung neuer Kommunikationsräume dienen kann:

*„Erfasst ist daher jeder Ort, der tatsächlich zugänglich ist und die Möglichkeit der Eröffnung eines öffentlichen Forums bereithält“,*

*vgl. Kaiser, in: Dreier (Hrsg.), GG I, 4. Aufl. 2023 (im Erscheinen), Art. 8 Rn. 40 – Hervorhebung im Original.*

Dies setzt jedoch aufgrund der örtlichen Besonderheiten der Autobahn einen engen sachlich-örtlichen Konnex zwischen dem Versammlungsthema und dem gewünschten Versammlungsort voraus. Denkbar erscheint dies zunächst bei einem Bau oder Ausbau der Autobahn – ggf. mit anschließender öffentlicher Eröffnungszeremonie unter Beteiligung etwa des Bundes- oder Landesverkehrsministers. Aber auch nach

einer Freigabe der Autobahn für den „Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen“ kann auf einer Autobahn im Einzelfall kommunikativer Verkehr eröffnet sein. Dabei kann ein Autobahnabschnitt grundsätzlich nur ausnahmsweise und nur dann für eine Versammlung Verwendung finden, wenn eine direkte Verbindung zwischen dieser Nutzung und dem mit der Veranstaltung verfolgten Ziel, d.h. dem Veranstaltungsmotto, besteht (z.B. Protest gegen die von der konkreten Autobahn ausgehenden Belastungen, nicht dagegen allgemein für mehr Lärmschutz, für die Einführung eines Tempolimits oder für die Energie- und Verkehrswende),

*vgl. OVG Münster, Beschluss vom 3. November 2017 – 15 B 1370/17 –, BeckRS 2017, 130272, Rn. 10; Beschluss vom 3. September 2021 – 15 B 1445/21 –, BeckRS 2021, 26160, Rn. 10.*

Anderenfalls fehlt für die mit der Einschränkung des Autobahnverkehrs verbundenen Gefährdungen und Behinderungen die Legitimation durch die Ausübung des Grundrechts aus Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 GG. Der Veranstalter darf nicht ohne Grund eine Form der Versammlung wählen, durch die die öffentliche Sicherheit und schutzwürdige Rechte anderer in besonders erheblicher Weise betroffen werden. Insbesondere darf es ihm nicht allein daran gelegen sein, durch spektakuläres Auftreten besondere Aufmerksamkeit (etwa Meldungen über die Straßensperrung und ihren Grund im Verkehrsfunk; Seltenheitswert einer Versammlung auf einer Autobahn und damit großes Medieninteresse; Notwendigkeit der Umfahrung für Verkehrsteilnehmer) zu erregen. Verfassungsrechtlich geboten, aber auch ausreichend ist es danach, dass eine Versammlung auf einer Autobahn nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen zulässig ist,

*vgl. Barczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, VersG Bund, § 15 Rn. 145, m.w.N.; Scheidler, Verkehrsbehinderungen durch Versammlungen, NZV 2015, S. 166 (170 f.).*

Weil den Interessen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf der Bundesautobahn folglich ebenso wirksam im Rahmen einer Einzelfallentscheidung Rechnung getragen werden kann, ist das pauschale Autobahnverbot des § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW zudem offensichtlich unverhältnismäßig, weil nicht erforderlich. Die bei § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW gewählte Normierungstechnik, die das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Versammlungsfreiheit und Einschränkungsmöglichkeit für

bestimmte Versammlungsorte allgemein umdreht, entspricht dem Freiheitsverständnis des Art. 8 Abs. 1 GG nicht,

*so explizit Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2011, § 106 Rn. 115.*

Sowohl die Erfahrung anderer Bundesländer als auch die zitierte Rechtsprechung des OVG Münster unter dem in Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit fortgeltenden § 15 VersG Bund zeigt, dass es eines Totalverbots von Versammlungen auf Autobahnen nicht bedarf, um legitimen Sicherheitsinteressen Rechnung zu tragen. Die überschießende und – im Wortsinne – „maßlose“ Tendenz des § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW zeigt sich schließlich daran, dass die Norm Versammlungen auf einer Bundesautobahn in Nordrhein-Westfalen selbst dann nicht ermöglicht, wenn die Autobahn aus anderen Gründen am Veranstaltungstag (etwa aufgrund eines Brückenabrisses oder sonstiger Bauarbeiten) oder wie im Fall der A45 („Sauerlandlinie“) sogar längerfristig ohnehin in dem betreffenden Abschnitt gesperrt ist und es somit von vornherein nicht zu einem Konflikt mit kollidierenden Verfassungsgütern wie dem „Recht auf Mobilität“ (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie Leben und Gesundheit der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) kommen kann. Selbst in diesen „konfliktfreien“ Fällen lässt § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW jedoch eine behördliche Erlaubnis im Einzelfall nicht zu.

### **3. Unmöglichkeit der verfassungskonformen Auslegung**

Angesichts des eindeutigen Wortlauts der Norm, des systematischen Vergleichs mit § 13 Abs. 2 Satz 1, § 19 Abs. 1 und § 20 Abs. 2 VersG NRW sowie des unmissverständlich artikulierten Willens des Normgebers, der ein „Totalverbot“ auf Bundesautobahnen bereits von Gesetzes wegen und ohne die Möglichkeit zu Ausnahmen und Befreiungen im Einzelfall schaffen wollte, kommt eine verfassungskonforme Auslegung nicht in Betracht,

*wie hier Edenharter, in: Möstl/Kugelmann (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 13 Rn. 56; Dübbers, „Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt“ – Eine verfassungswidrige und überflüssige neue Vorschrift, SVR 2022, S. 245 (248).*

Das Verbot von Versammlungen auf Autobahnen nach § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW wird in der Literatur – zu Recht – „als strikte Verbotsnorm (Totalverbot)“ gelesen,

*vgl. Boguslawski/Leißing, Bahn frei oder freie Autobahnen? Versammlungen auf Bundesautobahnen und § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW, NVwZ 2022, S. 852 (855).*

Diese Auslegung wird durch die Normgenese gestützt. Nach Ansicht des Gesetzgebers sind Autobahnen „überaus gefahrengeneigte staatliche Infrastruktureinrichtungen“, die „unter keinem denkbaren juristischen Gesichtspunkt Orte kommunikativen Austauschs“ sein könnten; sie dienen „bereits qua Widmung allein dem raschen und möglichst gefahrlosen und unfallfreien Fortkommen“ und seien „dafür freizuhalten und zu sichern“,

*vgl. LT-Drs. 17/15821, S. 8 f.*

Daraus hat der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen die legitime Schlussfolgerung gezogen, Versammlungen auf Autobahnen bereits von Gesetzes wegen – ohne Erlaubnis-, Befreiungs- oder sonstige Abweichungsmöglichkeit im Einzelfall – zu verbieten:

*„Schützenswerte Aspekte versammlungsrechtlicher Art, die es nahelegen könnten, in einer Art Abwägung Einzelfallentscheidungen zur ausdrücklichen Zulässigkeit von Versammlungen auf Autobahnen vorzusehen, sind nicht ersichtlich [...]. Die Güterabwägung des Gesetzgebers, die hier zu treffen ist, fällt daher zugunsten eines ausnahmslosen Verbots von Versammlungen auf Autobahnen aus“,*

*vgl. LT-Drs. 17/15821, S. 9.*

Ein Spielraum der Behörde für eine Einzelfallentscheidung zur Zulässigkeit von Versammlungen auf Autobahnen wird somit in der Gesetzesbegründung ausdrücklich verneint,

*davon ebenfalls ausgehend VG Aachen, Beschluss vom 27. Juli 2022 – 6 L 535/22 –, juris, Rn. 8.*

Soweit in der Literatur gleichwohl vereinzelt eine verfassungskonforme Auslegung für möglich gehalten und § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW von einem ausnahmslosen „Totalverbot“ in ein „präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ uminterpretiert wird,

*so Boguslawski/Leißing, Bahn frei oder freie Autobahnen? Versammlungen auf Bundesautobahnen und § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW, NVwZ 2022, S. 852 (855),*

ist dieser Ansatz nicht nur selbstwidersprüchlich, sondern auch ein Verstoß gegen die Grundregeln juristischer Methodik: Der Wortlaut der Norm bildet die äußere Grenze der Auslegung. Dieser eröffnet indes schon bei isolierter Betrachtung keine Spielräume für behördliche Entscheidungen im Einzelfall. Wie gesehen wollte der Normgeber selbst eine – abschließende – Güterabwägung vornehmen, nach deren Ergebnis auf Bundesautobahnen keine Versammlungen stattfinden. Dieser gesetzgeberische Wille hat sich im Wortlaut der Norm unmissverständlich niedergeschlagen. Anders als die Beschränkungs-, Verbots- und Auflösungstatbestände des § 13 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 VersG NRW (jeweils eingeleitet mit: „Die zuständige Behörde kann [...]“) bildet § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW („Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt“) keine Ermächtigungsgrundlage, die der Versammlungsbehörde einen Ermessensspielraum im Einzelfall eröffnen würde.

Dieses Ergebnis wird schließlich durch einen systematischen Vergleich mit § 19 Abs. 1 und § 20 Abs. 2 VersG NRW bestätigt: Während § 19 Abs. 1 VersG NRW lediglich die behördliche Einschreitschwelle gegenüber Demonstrationen an symbolträchtigen Orten absenkt, lässt § 20 Abs. 2 VersG NRW Ausnahmen vom Versammlungsverbot im Bannkreis um den nordrhein-westfälischen Landtag im Einzelfall zu. Weder der Landtag Nordrhein-Westfalen, für den ein befriedeter Bannkreis gebildet ist (§ 20 Abs. 1 VersG NRW), noch Gedenkstätten für die Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- oder Willkürherrschaft (§ 19 Abs. 1 VersG NRW) bilden nach dem VersG NRW von vornherein versammlungsfreie Räume. Die grundrechtlich wie verfassungsstaatlich paradoxe Folge ist, dass Bundesautobahnen in Nordrhein-Westfalen unter stärkerem versammlungsrechtlichem Schutz stehen als der Landtag oder Stätten des Gedenkens an die NS-Gewalt- und Willkürherrschaft wie das Konzentrationslager Kemna in der Nähe von Wuppertal. Diese verfassungswidrige Wertung des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers lässt sich nicht im Wege der verfassungskonformen Auslegung retten.

## II. Sanktionsbewehrte Verbotstatbestände

Die Verbotstatbestände, namentlich das Störungsverbot (§ 7 VersG NRW), das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17 VersG NRW) sowie das Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW) werden den Anforderungen der Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG ebenfalls nicht gerecht. Ihre Strafbewehrung nach § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW hängt nicht von einer konkretisierenden Anordnung bzw. Verfügung im Einzelfall ab, obschon eine solche aus Gründen rechtsstaatlicher Verhältnismäßigkeit, Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit grundrechtlich geboten gewesen wäre. Die Konkretisierung all dieser gesetzlichen Pflichten setzt nämlich, unabhängig von ihrer verfassungsrechtlichen Beurteilung im Übrigen, fachliche Kenntnisse oder adäquate Situationsbewertungen voraus. Auch für Bürgerinnen und Bürger, die sich rechtstreuhaltend verhalten wollen, liegen daher Unsicherheiten und Fehleinschätzungen über die im Einzelfall geltenden Anforderungen der Verbotstatbestände nicht fern. Die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit geht somit in Nordrhein-Westfalen nach geltendem Recht mit dem schwer kalkulierbaren Risiko persönlicher Sanktionen einher. Die damit verbundenen Einschüchterungseffekte drohen, der Inanspruchnahme dieses „elementaren demokratischen Kommunikationsgrundrechts“ die Unbefangenheit zu nehmen,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (365); dazu auch Hong, Rechtsstaatliche Bedeutung des Verwaltungsakts und Grenzen staatlicher Informationseingriffe – Die Eilentscheidung des BVerfG zum Bayerischen Versammlungsgesetz, NJW 2009, S. 1458 (1459) und Scheidler, Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegen das Bayerische Versammlungsgesetz, NVwZ 2009, S. 429 (430).*

Dies führt nicht nur zu einer Verfassungswidrigkeit der jeweiligen Strafnormen (§ 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW; dazu unten 1.), sondern zieht auch die Verfassungswidrigkeit der korrespondierenden Verbotsnormen (§§ 7, 17, 18 VersG NRW; dazu unten 2.) nach sich.

## **1. Verfassungswidrigkeit des § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW sowie des § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW: Mangelnde Verwaltungsaktsakzessorietät der Straf- und Bußgeldbewehrung**

In § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW werden näher bezeichnete Verstöße gegen das Störungs- (§ 7), das Vermummungs- und Schutzausrüstungs- (§ 17) sowie das Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW) mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe sanktioniert. Nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 VersG NRW werden zudem Zuwiderhandlungen gegen das Störungsverbot als Ordnungswidrigkeit geahndet, soweit sie nicht schon als Straftat sanktioniert sind; gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 7 VersG NRW wird schließlich das Mitsichführen von Gegenständen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, als Ordnungswidrigkeit sanktioniert. In keinem dieser Fälle knüpft das Gesetz die Sanktionierung an eine vorausgehende, konkretisierende Verfügung im Einzelfall, obschon eine solche nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1, 2 und Art. 103 Abs. 2 GG aus Gründen rechtsstaatlicher Verhältnismäßigkeit, Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit erforderlich gewesen wäre. Die Ermächtigung zum Erlass einer konkretisierenden Verfügung im Einzelfall findet sich lediglich im Kontext des Vermummungs- und Schutzausrüstungs- (§ 17 Abs. 1 VersG NRW) sowie des Gewalt- und Einschüchterungsverbots (§ 18 Abs. 2 VersG NRW), nicht jedoch beim Störungsverbot des § 7 VersG NRW. Im Kontext des Sanktionenregimes knüpft lediglich § 28 Abs. 1 Nr. 6 VersG NRW an konkretisierende Durchsetzungsanordnungen im Einzelfall an, obschon solche auch bei den Bußgeldtatbeständen des § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW sowie – und *erst recht* – bei den Strafnormen des § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW erforderlich gewesen wären.

### **a) Rechtsstaatliche Sicherungsfunktion des Verwaltungsakts**

#### **aa) Anforderungen im Einzelnen**

Verbotsnormen und den darauf aufbauenden Ahndungsbestimmungen kommt im demokratischen Rechtsstaat – namentlich im Kontext des Versammlungsrechts – eine handlungsleitende Wirkung zu. Der Einzelne soll eindeutig erkennen können, welches Verhalten mit welcher Rechtsfolge verboten ist. Damit soll er in die Lage versetzt werden, sein Handeln unmittelbar an diesen Rahmenbedingungen auszurichten,

*vgl. Brenneisen, Bestandsaufnahme zur Entkriminalisierung des Versammlungsgeschehens am Beispiel des Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbots, in: Rotsch/Brüning/Schady (Hrsg.), Strafrecht, Jugendstrafrecht, Kriminalprävention in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für Heribert Ostendorf, 2015, S. 109 (118 f.).*

In seinem Beschluss vom 17. Februar 2009 hat das Bundesverfassungsgericht die Bußgeldvorschriften des Bayerischen Versammlungsgesetzes unter Verweis auf die mangelnde Verwaltungsaktsakzessorietät der Ordnungswidrigkeitentatbestände vorläufig außer Kraft gesetzt. Nach bayerischem Recht waren die entsprechenden Verbotsnormen – anders als nach dem VersG NRW – nicht straf-, sondern ausschließlich bußgeldbewehrt. In diesem Kontext hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts die rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsakts als Mittel des Freiheitsschutzes vor dem Hintergrund der Versammlungsfreiheit entfaltet,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (362 ff.); dazu auch Hong, Rechtsstaatliche Bedeutung des Verwaltungsakts und Grenzen staatlicher Informationseingriffe – Die Eilentscheidung des BVerfG zum Bayerischen Versammlungsgesetz, NJW 2009, S. 1458 (1458 f.); ders., Die Versammlungsfreiheit, in: Peters/Janz (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, 2015, Teil B. Rn. 107 ff.; Scheidler, Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegen das Bayerische Versammlungsgesetz, NVwZ 2009, S. 429 (430).*

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Bußgeldbewehrung der Mitwirkungspflichten und Verbotsnormen nach dem Bayerischen Versammlungsgesetzen lassen sich nahezu eins-zu-eins auf das Sanktionenregime des VersG NRW übertragen. Sie gewinnen mit Blick auf § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW sogar noch einmal gesteigerte Relevanz und Prägnanz, da der nordrhein-westfälische Gesetzgeber – im Gegensatz zum bayerischen Normgeber – bestimmte Verstöße als Straftat ahndet.

Die hier angegriffenen Vorschriften des § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW erheben Verstöße gegen versammlungsrechtliche Verbote zu Straftaten und – im Fall des § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW – zu einer Ordnungswidrigkeit. Erfasst sind hiervon das Störungs- (§ 7), das Vermummungs- und Schutzausrüstungs- (§ 17) sowie das Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW). Durch die Sanktionierung ihrer Verletzung als Straftaten und Ordnungswidrigkeit werden diese Pflichten zu einer unmittelbar aus sich heraus bewehrten Rechtspflicht (zum selbstvollziehenden

Charakter der Verbote siehe oben im Zusammenhang mit der Beschwerdebefugnis unter dem Stichpunkt der unmittelbaren Betroffenheit bei C. IV. 2. a] aa]). Unabhängig von der Bedeutung des jeweiligen Verstoßes für die Durchführung der konkreten Versammlung kann jeder Verstoß gegen diese Pflichten staatliche Sanktionen auslösen. Zwar setzt die Ahndung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit gemäß § 15 StGB bzw. § 10 OWiG grundsätzlich Vorsatz voraus. Dies lässt jedoch unberührt, dass die sanktionsbewehrten Rechtspflichten nach strafrechtlichen Grundsätzen als solche grundsätzlich von jedermann erkannt werden müssen und ein Verbotsirrtum in der Regel als vermeidbar und damit unbeachtlich gilt (vgl. § 17 StGB; § 11 Abs. 2 OWiG). Damit liegt die Verantwortung für die vollständige Kenntnis dieser Pflichten, die Erfassung ihrer Bedeutung im Einzelfall und die Ableitung der sich aus ihnen ergebenden Folgen ohne jeden Vorbehalt bei den Bürgerinnen und Bürgern. Fehlentscheidungen werden ohne weitere Mahnung oder Warnung unmittelbar sanktioniert. Mit der Veranstaltung, Leitung oder Teilnahme an einer Versammlung verbindet sich so das Risiko, wegen Fehlern und Fehleinschätzungen *ex post* mit einer Freiheitsstrafe, Geldstrafe oder Geldbuße belegt zu werden,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (363).*

Bereits die Verhängung einer Geldbuße bedeutet dabei die Verhängung einer repressiven Sanktion, verbunden mit dem staatlichen Tadel rechtswidrigen vorwerfbaren Fehlverhaltens (vgl. § 1 Abs. 1 OWiG). Während schon in der Belegung mit einer Geldbuße eine nachdrückliche Pflichtenmahnung und eine förmliche Missbilligung des Betroffenen als der Rechtsgemeinschaft verantwortlicher Person zu sehen ist, gilt dies erst recht für Sanktionen, die als Straftat (vgl. § 12 Abs. 1 und 2 StGB: Vergehen und Verbrechen) ausgestaltet sind,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (363).*

Die Kriminalstrafe stellt eine ungleich härtere, bei Androhung einer Freiheitsstrafe zusätzlich die Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 GG berührende und einen sozialetischen Tadel aussprechende Sanktion dar. Der von einer Geld- oder Freiheitsstrafandrohung ausgehende Einschüchterungseffekt

vermag in noch größerem Ausmaß der Inanspruchnahme eines elementaren demokratischen Kommunikationsgrundrechts die Unbefangenheit zu nehmen.

Die Wirkung der Straf- wie auch der Bußgeldbewehrung unterscheidet sich damit grundlegend von der Statuierung allein verwaltungsrechtlicher Pflichten und Verbote. Diese werden gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich auf der Grundlage eines Verwaltungsakts durchgesetzt. Was in der jeweiligen Situation für den Einzelnen verbindlich ist, wird damit zunächst einzelfallbezogen festgestellt und dem Adressaten, Rechtsklarheit schaffend und mit Rechtsmitteln überprüfbar, vor Augen gehalten. Die jeweiligen Rechtspflichten werden so durch die Verwaltung für den Einzelnen konkretisiert, ohne dass ein Schuldvorwurf erhoben wird. Das Risiko der Unkenntnis oder der Fehleinschätzung von Rechtspflichten angesichts der jeweiligen Umstände wird den Bürgerinnen und Bürgern damit weitgehend genommen,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (364).*

Diese rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsakts ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade in Bezug auf die hier in Rede stehenden Verhaltenspflichten der §§ 7, 17 und 18 VersG NRW von Bedeutung. Denn diese sind vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber teils detailgenau ausdifferenziert, teils konkretisierungsbedürftig offen ausgestaltet und setzen damit fachliche Kenntnisse und/oder adäquate Situationseinschätzungen voraus. Dass sich darüber Unsicherheiten und Fehleinschätzungen hinsichtlich der im Einzelfall geltenden Anforderungen auch für Bürgerinnen und Bürger ergeben können, die sich rechtstreu verhalten wollen, liegt nicht fern.

Wann eine Versammlung mit dem Ziel gestört wird, diese zu behindern oder zu vereiteln (§ 7 Abs. 1 VersG NRW), ist wertungsabhängig und auch jenseits der in § 7 Abs. 2 VersG NRW angeführten Regelbeispiele konkretisierungsbedürftig. Vielmehr sind die Regelbeispiele selbst wiederum normativ wertungsabhängig, z.B. wenn § 7 Abs. 2 Nr. 3 VersG NRW ein „Widerstand leisten“ gegen eine „rechtmäßige Erfüllung“ von Ordnungsaufgaben seitens der Ordnerinnen und Ordner voraussetzt,

*vgl. zur Wertungsoffenheit der Tatbestandsmerkmale auch Worms/Schümer, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 28 Rn. 26.*

Erst recht beruht das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot des § 17 VersG NRW auf unsicheren Einschätzungen. Was „Gegenstände“ sind, die „zur Identitätsverschleierung geeignet“ und „den Umständen nach darauf gerichtet“ sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern, ist von schwierigen Bewertungen in oftmals unübersichtlichen, volatilen und emotionsgeladenen Situationen abhängig. Nichts anderes gilt für das an den Veranstalter, Leiter sowie an einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmer adressierte Gewalt- und Einschüchterungsverbot nach § 18 Abs. 1 VersG NRW. Dabei wird die Konkretisierungsbedürftigkeit dieser Pflichten nicht dadurch gemindert, dass das Gesetz seiner Begründung nach vor allem auf die extremistischen Spektren abzielt und „uniformierte rechts- oder linksextremistische Verbände in der Weimarer Republik wie die SA, die SS und ihre Untergliederungen“ im Blick hat,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 77.*

Eine Anknüpfung daran, ob Versammlungen links- oder rechtsradikales Gedankengut verbreiten, ist sowohl für die Schaffung als auch für die Auslegung von die Versammlungsfreiheit einschränkenden Vorschriften verfassungsrechtlich ausgeschlossen,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (365).*

Die Anwendbarkeit von Straf- und Bußgeldvorschriften, die den Verstoß gegen die versammlungsrechtlichen Verbotsnormen zu Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erheben, ist nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung ein Nachteil von ganz besonderem Gewicht:

*„Verbindet sich die Wahrnehmung des Versammlungsrechts in dieser Weise mit einem schwer kalkulierbaren Risiko persönlicher Sanktionen, drohte dies der Inanspruchnahme eines elementaren demokratischen Kommunikationsgrundrechts die Unbefangenheit zu nehmen. Damit verbundene Einschüchterungseffekte wiegen [...] schwer“,*

vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (365).

## **bb) Rechtsvergleichende Hinweise**

Aus dem Umstand, dass andere Landesversammlungsgesetze (vgl. §§ 28 bis 30 SächsVersG; §§ 26 bis 28 VersG LSA) nach dem Vorbild des Versammlungsgesetzes des Bundes weder bei den Straftatbeständen des § 27 Abs. 2 (Verstöße gegen das Vermummungs- und Schutzwaffenverbot) und § 28 VersG Bund (Verstöße gegen Uniform- und politisches Kennzeichenverbot) noch bei dem Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 29 Abs. 1 Nr. 1a VersG Bund (Mitsichführen von Vermummungs- und Schutzwaffengegenständen) eine konkretisierende Verfügung im Einzelfall als objektive Strafbarkeitsbedingung voraussetzen und auch Art. 20, 21 BayVersG Verstöße gegen versammlungsrechtliche Ge- und Verbote weiterhin unmittelbar zu Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erheben, ist für das vorliegende Verfahren ohne Belang. Die betreffenden landesrechtlichen Sanktionsnormen sind in der Gesamtschau

*„sehr unübersichtlich ausgestaltet [...] und [weisen] zum Teil, abhängig von den jeweiligen politischen Mehrheitsverhältnissen, auch nur eine geringe Halbwertszeit auf“,*

*so Brenneisen/Wilksen, Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbote im Lichte der Verwaltungsakzessorietät, Die Kriminalpolizei 2018, abrufbar unter <https://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2018/dezember/detailansicht-dezember/artikel/-ed4de1dda7.html>.*

Das VersG Bund aus dem Jahr 1953 wird allgemein als überaltert beurteilt und bedarf in vielerlei Hinsicht der verfassungskonformen Auslegung, um legislativen Missständen abzuhelpfen (z.B. im Kontext der ausnahmslosen Anmeldepflicht des § 14 VersG Bund mit Blick auf Eil- und Spontanversammlungen). Dies gilt auch für das Prinzip der Verwaltungsaktsakzessorietät; die betreffenden Landesversammlungsgesetzgeber in Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben diesbezüglich schlicht die Chance nicht genutzt,

*„landesrechtliche Regelungen so zu gestalten, dass Lücken geschlossen, verfassungsrechtliche Zweifel vermieden und hoheitliche Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit wie der Versammlungsfreiheit effektiviert werden [...]. Somit stellen sich Fragen der Verwaltungsakzessorietät nicht*

*und die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts als objektive Bedingung der Ahndbarkeit kann vielfach gar nicht geprüft werden [...]. Genau diese Konstruktion und Risikoverteilung hatte das Bundesverfassungsgericht jedoch bereits im Jahr 2009 grundlegend kritisiert“,*

*so Lembke, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, VersG § 29 Rn. 44 f. und BayVersG Art. 21 Rn. 11, unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 ff.*

Vor diesem Hintergrund werden gegen die betreffenden landesversammlungsrechtlichen Sanktionsnormen, etwa die Strafbarkeit von Verstößen gegen das Vermummungs- und Schutzwaffenverbot nach Art. 20 Abs. 2 Nr. 5 BayVersG, aufgrund der fehlenden Notwendigkeit einer Konkretisierung durch einen einzelfallbezogenen Verwaltungsakt verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG geltend gemacht,

*vgl. Wächtler, in: ders./Heinhold/Merk (Hrsg.), Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG), 2011, Art. 20 Rn. 41.*

Soweit die Gesetzesbegründung des § 27 Abs. 7 (und 8) VersG NRW auf das Modell der strafrechtlichen Sanktionierung des Vermummungsverbots nach dem Niedersächsischen Versammlungsgesetz (NVersG) Bezug nimmt,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 86,*

verkennt sie schließlich, dass auch § 20 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 4 und 5 NVersG die Strafbarkeit im Kontext des Vermummungs- und Militanzverbotes ausdrücklich an einen Verstoß gegen eine „vollziehbare Maßnahme“, d.h. eine konkretisierende Verfügung im Einzelfall, anknüpft und auf diese Weise maßgeblich „zur Qualität und Verfassungskonformität der Regelungen beiträgt“,

*so Lembke, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, VersG § 29 Rn. 45.*

Ebenso verhält es sich im Übrigen nach § 24 Abs. 1 Nr. 7 des schleswig-holsteinischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (VersFG SH),

*vgl. zur Verwaltungsaktsakzessorietät nach schleswig-holsteinischem Recht auch Ullrich, Das Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein im Kontext europäischer Versammlungsgesetze, NVwZ 2016, S. 501 (502).*

## **b) Mangelnde Umsetzung durch den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber**

Das nordrhein-westfälische Versammlungsgesetz ist zwar – erkennbar – von dem Bemühen getragen, diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden, die auch Einzug in den Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht gehalten haben,

*vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 77, 81.*

Die normative Umsetzung ist jedoch unvollkommen geblieben; sie verfolgt kein kohärentes Regelungskonzept und genügt verfassungsrechtlichen Anforderungen insgesamt nicht.

Zunächst sieht das nordrhein-westfälische Versammlungsgesetz in § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 VersG NRW Befugnisnormen zum Erlass konkretisierender Anordnungen im Kontext des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots sowie des Gewalt- und Einschüchterungsverbots vor. Dies deckt sich mit § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 ME VersG, denen das nordrhein-westfälische Recht wortwörtlich nachgebildet wurde. Im Zuge der wortlautgetreuen Übernahme der Befugnis zur konkretisierenden Anordnung aus dem Musterentwurf hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber jedoch den hinter der Verwaltungsaktsakzessorietät liegenden verfassungsrechtlichen Sinn und Zweck erkennbar aus den Augen verloren. Die rechtsstaatliche Sicherungsfunktion des Verwaltungsakts liegt wie gesehen maßgeblich darin, dem Bürger das schwer kalkulierbare Risiko persönlicher Sanktionen im Einzelfall zu nehmen, indem die Versammlungsbehörde den Inhalt der versammlungsrechtlichen Verbotsnormen im Einzelfall per Verwaltungsakt konkretisiert (dazu oben a)). Wo ein versammlungsrechtlicher Pflichtenverstoß demgegenüber nicht oder nur in Teilen sanktionsbewehrt ist, bedarf es demgegenüber keiner bzw. keiner umfassenden Anordnungsbefugnis im Einzelfall.

So erklärt sich zum Beispiel, warum § 7 ME VersG – im Gegensatz zu § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 ME VersG – keine Befugnisnorm für den Erlass konkretisierender Anordnungen im Kontext des Störungsverbots vorsieht. Vielmehr knüpft § 28 Abs. 1 Nr. 4 ME VersG die Ordnungswidrigkeit daran, dass die betreffende Person „trotz einer Anordnung, dies zu unterlassen“, die Zufahrtswege zu einer Versammlung oder die für

einen Aufzug vorgesehene Strecke blockiert oder die Versammlung auf andere Weise mit dem Ziel stört, deren Durchführung erheblich zu behindern oder zu vereiteln. Hier findet sich das Gebot der konkretisierenden Anordnung im Einzelfall mithin als Teil des Bußgeldtatbestands – was ebenfalls den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entspricht.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat sich nun bei Abfassung des Störungsverbots in § 7 VersG NRW eng am Musterentwurf für ein einheitliches Versammlungsgesetz angelehnt und sieht demgemäß ebenfalls keine Befugnisnorm zum Erlass konkretisierender Anordnungen vor. Auf der Ebene der repressiven Durchsetzung des Störungsverbots verliert er indes sein rechtspolitisches Vorbild und – gravierender – die verfassungsrechtlichen Maßstäbe aus den Augen: So stehen weder der Bußgeldtatbestand des § 28 Abs. 1 Nr. 3 noch der Straftatbestand des § 27 Abs. 4 VersG NRW unter dem Vorbehalt einer konkretisierenden Anordnung der Versammlungsbehörde im Einzelfall. Dies genügt den eingangs geschilderten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit, Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 103 Abs. 2 GG nicht,

*vgl. auch Worms/Schümer, in: Möstl/Kugelmann (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 28 Rn. 25, 26: „bedenklich weitgehend“, „im Hinblick auf die Bestimmtheit fraglich“.*

Die gleichen Probleme stellen sich bei einem Blick auf die Sanktionierung von Verstößen gegen das Vermummungs- und Schutzausrüstungs- sowie das Gewalt- und Einschüchterungsverbot. Soweit § 28 Abs. 1 Nr. 6 VersG NRW Verstöße gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 17 Abs. 2 oder des Gewalt- und Einschüchterungsverbots nach § 18 Abs. 2 VersG NRW als Ordnungswidrigkeit ahndet, deckt sich die Norm annähernd wörtlich mit § 28 Abs. 1 Nr. 7 ME VersG und erfüllt auf diese Weise die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Verwaltungsaktsakzessorietät der Bußgeldbewehrung. Auch hier geht der nordrhein-westfälische Gesetzgeber jedoch zwei Schritte weiter und überschreitet dabei die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen: Zum einen sanktioniert er in § 28 Abs. 1 Nr. 7 VersG NRW schon das Mitsichführen von Gegenständen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, als Ordnungswidrigkeit, ohne diesen

Tatbestand von einer konkretisierenden Anordnung nach § 17 Abs. 2 VersG NRW abhängig zu machen.

Zum anderen sanktioniert er Verstöße gegen das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot und das Gewalt- und Einschüchterungsverbot in § 27 Abs. 7 und 8 VersG NRW als Straftaten. Auch hier fehlt es an dem – im Kontext des Strafrechts verfassungsrechtlich noch einmal gesteigerten – Erfordernis einer konkretisierenden Anordnung im Einzelfall nach § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 VersG NRW. Mit dem gesetzgeberischen Verzicht auf eine konkretisierende Anordnung im Einzelfall als objektives Strafbarkeitserfordernis ist die Norm aus den dargelegten Gründen verfassungsrechtlich unhaltbar,

*vgl. auch Braun/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim (Hrsg.), Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 17 Rn. 25; Worms/Schümer, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 27 Rn. 108, die jedenfalls „[r]echtsstaatliche Bedenken“ hegen und im Kontext des § 27 Rn. 129 ergänzend ausführen: „Sowohl nach dem Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes sowie dem Alternativentwurf der SPD-Fraktion stellen Verstöße gegen das Uniformverbot lediglich Ordnungswidrigkeiten dar und dies auch nur bei Zuwiderhandlung gegen konkretisierende Anordnungen (LT-Drs. 17/11673, 15; AK VersammlungsR Musterentwurf S. 77). Diese Sanktionsform erscheint als ausreichend und im Hinblick auf die Bestimmtheit der Vorschrift und den rechtssicheren Umgang mit ihr als vorzugswürdig (ebenso AK VersammlungsR Musterentwurf S. 80)“.*

### **c) Unmöglichkeit der verfassungskonformen Auslegung**

Eine verfassungskonforme Auslegung dergestalt, dass § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 VersG NRW stets den Erlass einer konkretisierenden Anordnung im Einzelfall im Wege einer gebundenen Entscheidung der Verwaltung verlangen, mit der Folge, dass dies auch auf die Interpretation des § 27 Abs. 7 und 8 VersG NRW sowie des § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW zurückwirken könnte, verbietet sich vorliegend aus mehreren Gründen. Zum einen statuiert Art. 103 Abs. 2 GG für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ein besonders rigides Bestimmtheitsgebot, im Rahmen dessen auf eine verfassungskonforme Auslegung nur mit großer Zurückhaltung zurückgegriffen werden kann. Der mögliche Wortsinn des Gesetzes markiert die äußerste Grenze zulässiger richterlicher Interpretation. Da Art. 103 Abs. 2 GG die

Vorhersehbarkeit der Straf- und Bußgeldandrohung für den Normadressaten garantieren will, ist die Grenze aus dessen Sicht zu bestimmen,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Januar 1995 – 1 BvR 718/89 u.a. –, BVerfGE 92, 1 (12).*

Bei den Straftatbeständen des § 27 Abs. 7 und 8 VersG NRW sowie bei den Bußgeldtatbeständen des § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW geht der Gesetzgeber erkennbar davon aus, dass es einer konkretisierenden Anordnung der zuständigen Behörde im Einzelfall nicht bedarf. Dies ergibt sich schon bei einem systematischen Vergleich mit denjenigen Tatbeständen, die ausdrücklich „Anordnungen“ (§ 28 Abs. 1 Nr. 6), „vollziehbare beschränkende Verfügungen“ (§ 28 Abs. 1 Nr. 8) oder eine „ausgesprochene Untersagung“ (§ 28 Abs. 1 Nr. 8 VersG NRW) voraussetzen. Schon aus diesem Grund lässt sich das Erfordernis einer konkretisierenden Verfügung im Einzelfall somit weder in § 27 Abs. 7 und 8 VersG NRW noch in § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW „hineinlesen“. Der Gesetzgeber wollte mit den betreffenden Sanktionsnormen zudem gerade abstrakte und keine konkreten Gefährdungsdelikte schaffen, was – wie gesehen – den Anforderungen des Art. 8 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 103 Abs. 2 GG in der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht jedoch zuwiderläuft.

## **2. Verfassungswidrigkeit der korrespondierenden Verbotsnormen (§§ 7, 17, 18 VersG NRW)**

Die Verfassungswidrigkeit der Strafvorschriften in § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW sowie der Bußgeldtatbestände nach § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW wirkt auf die korrespondierenden Verbotsnormen der §§ 7, 17 und 18 VersG NRW zurück. Wird den Bürgerinnen und Bürgern aufgrund des Fehlens einer konkretisierenden Anordnung im Einzelfall das Sanktionsrisiko einseitig staatlich aufgebürdet, schreckt dies von der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit ab. Die Verbotsnormen drohen der Inanspruchnahme dieses elementaren demokratischen Kommunikationsgrundrechts auf diese Weise die Unbefangenheit zu nehmen. Die damit verbundenen Einschüchterungseffekte sind gravierend und lassen die verfassungsrechtliche Beurteilung der Verbotstatbestände nicht unberührt. Gleichwohl wiegen sie nicht so schwer, dass das Bundesverfassungsgericht auch die

korrespondierenden Verbotsnormen in seinem Beschluss zum Bayerischen Versammlungsgesetz einstweilen außer Kraft gesetzt hätte,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (365); dazu auch noch unten im Rahmen des hiesigen Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bei E. II. 1.*

Inwiefern die Verfassungswidrigkeit der Strafvorschriften in § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW sowie der Bußgeldtatbestände nach § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW auf die korrespondierenden Verbotsnormen der §§ 7, 17 und 18 VersG NRW zurückwirkt, soll im Folgenden näher ausgeführt werden. Ergänzend hinzu kommen die im Folgenden ebenfalls näher dargelegten verfassungsrechtlichen Mängel der einzelnen Verbotstatbestände:

**a) Störungsverbot (§ 7 VersG NRW)**

Das Störungsverbot des § 7 VersG NRW ist mit der Versammlungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1, 2 GG nicht zu vereinbaren. Es greift auf verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Weise in die Versammlungsfreiheit ein, da es den Anforderungen hinreichender Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit nicht genügt.

**aa) Schutzbereich**

Die grundrechtliche Gewährleistung der Versammlungsfreiheit umfasst nicht nur das subjektive Recht, an Versammlungen teilzunehmen und sie zu veranstalten, sondern auch einen objektivrechtlichen Auftrag an den Gesetzgeber, sich schützend und fördernd vor die Versammlungsfreiheit zu stellen und die Rechtsordnung so einzurichten, dass die Durchführung von Versammlungen nicht durch Störungen vereitelt oder erheblich behindert wird. In Wahrnehmung dieser Schutzpflicht für Art. 8 Abs. 1 GG hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber das Störungsverbot des § 7 VersG NRW verankert,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 58.*

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Versammlungsfreiheit keinen Anspruch auf Konfrontationsschutz und Nichtdurchführung missliebiger Gegenveranstaltungen einräumt,

*vgl. Merten, Vereins- und Versammlungsfreiheit, in: Kube/Mellinghoff/Morgenthaler u.a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts – Festschrift für Paul Kirchhof, Band 1, 2013, § 50 Rn. 10; Enders/Koll, Entwicklungen im Versammlungsrecht, AdLegendum 2016, S. 187 (189).*

Versammlungen dienen nicht nur der Kundgabe bestimmter Auffassungen, sondern sind auch Orte der kommunikativen Auseinandersetzung und damit des Austragens von Kontroversen,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90 –, BVerfGE 84, 203 (209); Beschluss vom 7. März 1995 – 1 BvR 1564/92 –, BVerfGE 92, 191 (202 f.).*

Den Schutz des Grundrechts genießen somit auch diejenigen, die den spezifischen Versammlungszweck nicht unterstützen, Widerspruch oder ihr Missfallen gegen die Mehrheitsauffassung in der Versammlung äußern, Zwischenrufe tätigen, laut protestieren oder Spruchbänder entrollen, sofern sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen und die Möglichkeit anderer, zu Worte zu kommen und gehört zu werden, nicht vereiteln. Ein solches Verhalten darf – selbst wenn es die reibungslose Durchführung der Veranstaltung erschwert – versammlungsrechtlich nicht als Störung behandelt werden. Störungsverbote dürfen daher nicht so gefasst und angewandt werden, dass die kommunikative Auseinandersetzung gefährdet ist. Sie sind nur insoweit unbedenklich, soweit sie als Kehrseite der Schutzaufgabe Grenzen setzen, um die Durchführung der Versammlung zu ermöglichen,

*vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 43.*

## **bb) Nicht gerechtfertigter Eingriff**

Über diese verfassungsrechtlich zulässigen Grenzziehungen geht § 7 VersG NRW auf verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Weise hinaus. Die Norm wahrt weder die grundrechtlich-rechtsstaatlichen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit noch der Bestimmtheit.

### **(1) Mangelnde Verhältnismäßigkeit**

Nach dem allgemeinen Störungsverbot des § 7 Abs. 1 VersG NRW ist es verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln. Der Verbotstatbestand soll nach der Gesetzesbegründung nicht nur „erhebliche“ oder auf

vollständige Verhinderung der Versammlung zielende Störungen erfassen, sondern jegliche in Behinderungs- oder Vereitelungsabsicht vorgenommene Störungen,

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 58.*

Das ausdrückliche Verbot von Störungen mit dem Ziel der (bloßen) *Behinderung* ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insoweit unvereinbar, als auch diejenigen den Schutz der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG genießen, die Zwischenrufe tätigen, laut protestieren oder Spruchbänder entrollen, sofern sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen und die Möglichkeit anderer, zu Worte zu kommen und gehört zu werden, nicht vereiteln,

*vgl. oben aa) sowie von Coelln, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3817, S. 6.*

Ein solches Verhalten darf – selbst wenn es die reibungslose Durchführung der Veranstaltung erschwert – versammlungsrechtlich nicht als Störung mit dem Ziel der Behinderung behandelt werden. Diesem Umstand soll zwar der im Gesetzgebungsverfahren nachträglich aufgenommene § 7 Abs. 3 VersG NRW Rechnung tragen, nach dem nicht auf Behinderung zielende kommunikative Gegenproteste nicht dem Störungsverbot unterfallen. Dabei handelt es sich in den Worten des Gesetzgebers um eine

*„klarstellende Formulierung [...] zu legitimen und ihrerseits durch die Art. 5 und 8 Grundgesetz erlaubten Gegenprotesten“,*

*vgl. LT-Drs. 17/15821, S. 6.*

Dieser *legal disclaimer* vermag das verfassungsrechtliche Problem indes schon im Ansatz nicht zu beseitigen, weil er den kommunikativen Gegenprotest nur dann tatbestandlich vom Störungsverbot ausnimmt, wenn und soweit dieser nicht auf eine „Behinderung“ zielt. Inhalt und Reichweite des insoweit „zirkelschlüssig formulierte[n]“ § 7 Abs. 3 VersG NRW sind dabei „keineswegs eindeutig“,

*beide Zitate nach Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 3 Rn. 308, die vermuten, dass die Ausnahmeregelung des § 7 Abs. 3 VersG NRW sogar primär auf amtliche Aufrufe zu Gegendemonstrationen zugeschnitten und im Lichte der bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheidung in Sachen „Licht aus!“ zu*

*lesen ist, vgl. BVerwG, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6/16 –, BVerwGE 159, 327. Der ursprünglichen Gesetzesbegründung, die den Düsseldorfer „Licht aus!“-Fall zwar zitiert, aber einen Absatz 3 noch nicht kannte, lässt sich dies freilich nicht mit der notwendigen Gewissheit entnehmen, vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 58, 60.*

So ist eine Behinderung – im Gegensatz zur Verhinderung – originärer und von Art. 8 Abs. 1 GG geschützter Inhalt jedweden Gegenprotestes. Mit dem Begriff der bloßen „Behinderung“ hat sich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber bewusst von der Terminologie des § 7 ME VersG abgesetzt, der ausdrücklich eine „erhebliche Behinderung“ oder „Vereitelung“ voraussetzt. Eine solche Störung liegt vor, wenn die Versammlung gar nicht erst beginnen kann oder wenn ein Störerverhalten, das erst nach Beginn erfolgt, den äußeren Ablauf der Versammlung derart intensiv behindert, dass sie abgebrochen werden muss oder in der Weise beeinträchtigt wird, dass die beabsichtigte Erörterung oder Kundgebung nicht mehr erfolgen kann,

*vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 44.*

Indem der nordrhein-westfälische Gesetzgeber kommunikativen Gegenprotest nach § 7 Abs. 3 VersG NRW nur dann für zulässig erachtet, wenn dieser sich jeglicher Behinderungsintention enthält, verkennt er Inhalt und Reichweite der Versammlungsfreiheit wie auch des Sinns und Zwecks kommunikativer Auseinandersetzungen im Rahmen von Protest und Gegenprotest. Nicht zuletzt in der Auseinandersetzung mit von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Meinungen, die auf eine grundlegende Änderung der politischen Ordnung zielen, aber nicht prinzipiell verboten sind (Extremismus, Totalitarismus, etc.), vertraut das Grundgesetz auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien. Dementsprechend fällt selbst die Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts als radikale Infragestellung der geltenden Ordnung nicht von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG heraus. Den hierin begründeten Gefahren entgegenzutreten, weist die freiheitliche Ordnung des Grundgesetzes vielmehr primär bürgerschaftlichem Engagement im freien politischen Diskurs zu,

*vgl. grundlegend BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, BVerfGE 124, 300 (320 f.).*

Meinungs- und Versammlungsfreiheit begründen auf diese Weise ebenso unentbehrliche wie grundlegende Funktionselemente eines demokratischen Gemeinwesens, das die ständige geistige Auseinandersetzung und den Kampf der Meinungen als Lebenselement der Demokratie als Staatsform voraussetzt,

*vgl. zur Meinungsfreiheit BVerfG, Urteil vom 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/51 –, BVerfGE 7, 198 (208); Beschluss vom 25. Januar 1961 – 1 BvR 9/57 –, BVerfGE 12, 113 (125); Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56 (97); Beschluss vom 11. Mai 1976 – 1 BvR 163/72 –, BVerfGE 42, 163 (169); für die Versammlungsfreiheit grundlegend BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 u.a. –, BVerfGE 69, 315 (344 f.).*

Indem § 7 VersG NRW bereits jeden mit der Intention der schlichten Behinderung vorgenommenen, kommunikativen Gegenprotest „stumm“ schaltet, schneidet er somit nicht nur die Möglichkeit zur diskursiven Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner ab, sondern beraubt somit auch die Werteordnung des Grundgesetzes wie der nordrhein-westfälischen Landesverfassung der Möglichkeit des „kommunikativen Verfassungsschutzes“ durch das Eintreten der Bürgerinnen und Bürger gegen extremistische Demonstrationen und ähnliches. Damit erweist die Norm der freiheitlich-demokratischen Grundordnung einen Bärendienst.

## **(2) Mangelnde Bestimmtheit**

Hinzu kommt, dass der Verzicht auf eine konkretisierende Anordnung im Einzelfall (siehe oben 1. im Rahmen der Bußgeld- und Strafbewehrung) den Bürgerinnen und Bürgern das Risiko aufbürdet, die unbestimmten Tatbestandsmerkmale des § 7 VersG NRW zutreffend auszulegen oder sich im Sinne des § 28 Abs. 1 Nr. 3 VersG NRW ordnungswidrig zu verhalten bzw. – im Fall „grober Störungen“ – nach § 27 Abs. 4 VersG NRW strafbar zu machen. Wann objektiv eine Störung mit Behinderungs- oder Vereitelungsabsicht vorliegt, ist nicht abstrakt-generell, sondern nur unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu beantworten. Die Regelbeispiele des § 7 Abs. 2 VersG NRW steigern zwar die Bestimmtheit der Norm, lassen jedoch – weil nicht abschließend normiert („insbesondere“) – auch unbenannte Fälle zu. Der *legal disclaimer* des § 7 Abs. 3 VersG NRW führt ebenfalls nicht dazu, dass der Tatbestand des Störungsverbots den strikten Anforderungen rechtsstaatlicher Bestimmtheit nach Art. 103 Abs. 2 GG insgesamt zu genügen vermag. Im Gegenteil: Vielmehr wird den Betroffenen hier zusätzlich die Beurteilung überantwortet, ob sich

ihr Gegenprotest auf kommunikative Formen beschränkt und die Grenze zur schlichten Behinderungsabsicht nicht überschreitet.

## **b) Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17 VersG NRW)**

Das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot des § 17 VersG NRW ist in seiner geltenden Ausgestaltung mit der Versammlungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1, 2 GG ebenfalls nicht vereinbar. Hier schlägt der Verzicht auf die konkretisierende Verfügung im Einzelfall auf die Bestimmtheit der korrespondierenden Verbotsnorm zurück, lässt diese ebenfalls als nicht hinreichend bestimmt und normativ umgrenzt erscheinen und zieht die Unverhältnismäßigkeit des Verbotstatbestands nach sich.

### **aa) Schutzbereich**

Eine Vermummung macht eine Versammlung nicht per se unfriedlich; vielmehr können auch vermummte Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer am sachlichen Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG teilhaben. Dass das nicht-offene Demonstrieren von Verfassungen wegen durchaus legitim sein kann, hat auch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber konzidiert:

*„[D]er Gesetzgeber [hat] nach derzeitiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht die Befugnis [...], jede Form vermummter Teilnahme an Versammlungen zu verbieten und mit Sanktionen zu versehen. Die bloße Vermummung des Gesichts bzw. des Körpers zur Unkenntlichmachung der Person, um befürchtete negative (etwa berufliche) Folgen wegen der Teilnahme an einer bestimmten Demonstration zu vermeiden, ist als nach Art. 8 Grundgesetz zulässiges Grundrechtshandeln nicht geeignet, einfachrechtliche Verbots- bzw. Sanktionstatbestände auszulösen, auf welche entsprechendes polizeiliches Handeln gestützt werden könnte“,*

*vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 76.*

Da das verkleidete oder anonyme Demonstrieren somit durch Art. 8 Abs. 1 GG prinzipiell geschützt ist, widersprechen Regelungen, die das Mitsichführen von Gegenständen zum Identitätsschutz oder zum Schutz vor Körperverletzungen in Versammlungen grundsätzlich und ausnahmslos untersagen, dem Freiheitskonzept des Grundgesetzes,

vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 77.

## **bb) Nicht gerechtfertigter Eingriff**

### **(1) Mangelnde Bestimmtheit**

Das bußgeld- und strafbewehrte Vermummungsverbot des § 17 VersG NRW verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz aus Art. 4 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit Art. 103 Abs. 2 GG. Dieser verlangt für das Strafrecht, dass Tatbestandsmerkmale so konkret zu umreißen und so genau zu bestimmen sind, dass Tragweite und Anwendungsbereich des Straftatbestandes zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen, so dass für jedermann vorhersehbar ist, welches Verhalten mit welcher Strafe bedroht ist, und er sein Verhalten entsprechend einrichten kann,

*vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Mai 1956 – 1 BvF 3/53 –, BVerfGE 5, 25 (31);  
Beschluss vom 18. Mai 1988 – 2 BvR 579/84 –, BVerfGE 78, 205 (212);  
Beschluss vom 9. Februar 2022 – 2 BvL 1/20 –, NJW 2022, 1160 (1161,  
Rn. 94 f.)*

Das ist vorliegend nicht gewährleistet, denn aus Sicht der Normadressaten ist nicht mit hinreichender Gewissheit erkennbar, welches Verhalten im Einzelfall verboten und strafbar sein soll. Auch die Gesetzesbegründung trägt zu einer hinreichend klaren und rechtssicheren Konkretisierung wenig bei, da sie nur den Normtext des § 17 Abs. 1 Nr. 1 VersG NRW paraphrasiert. Erfasst seien

*„(nur) bestimmte Arten der Vermummung, nämlich solche, die erstens objektiv zur Identitätsverschleierung objektiv geeignet sind; zweitens muss noch eine gewissermaßen subjektive Komponente hinzukommen, indem die Vermummung den Umständen nach darauf gerichtet sein muss, die Identitätsfeststellung zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhindern“,*

*vgl. LT-Drs. 7/12423, S. 76.*

Zwar sieht § 17 Abs. 2 VersG NRW eine Rechtsgrundlage für konkretisierende Verfügungen der Versammlungsbehörde vor und trägt damit – jedenfalls dem Grunde nach – dem Umstand Rechnung, dass nicht immer einfach zu klären ist, ob mitgeführte Gegenstände schon ihrer Art nach und aufgrund der weiter zu fordernden subjektiven Faktoren unter das Verbot fallen. Als aktuelles Beispiel mag hier das Tragen von OP-

und FFP2-Masken genannt sein: In der Hochphase der COVID-19-Pandemie, in der das Tragen eines entsprechenden Mund-Nasen-Schutzes auch bei Versammlungen unter freiem Himmel landesrechtlich, d.h. auf der Basis der Coronaschutzverordnungen vorgeschrieben war, fehlt es ersichtlich bereits an der nötigen Absicht, Gesichtszüge zur Vermeidung einer Identitätsfeststellung zu bedecken, und damit an den subjektiven Voraussetzungen des Vermummungsverbots,

*vgl. für Nordrhein-Westfalen etwa VG Köln, Beschluss vom 10. November 2020 – 20 L 2103/20 –, BeckRS 2020, 32424; aus anderen Gründen aufgehoben durch OVG Münster, Beschluss vom 11. November 2020 – 13 B 1771/20 –, BeckRS 2020, 32423.*

Fraglich ist jedoch, was nach Aufhebung des obligatorischen Tragens eines Mund-Nasen-Schutzes gilt. Kann das freiwillige Tragen einer FFP2-Maske bei einer Versammlung Ausdruck einer Vermummungsabsicht sein, obschon die Gesundheitsminister von Bund und Ländern einhellig zum Tragen raten? Schon deshalb kommt der Befugnis der Behörde, Anordnungen zur Konkretisierung des Verbots im Einzelfall zu treffen, auch in rechtsstaatlicher Hinsicht (Bestimmtheit, Rechtssicherheit) besondere Bedeutung zu (zur rechtsstaatlichen Bedeutung der Konkretisierung durch Verwaltungsakt siehe oben 1. a)).

Gleichwohl wird ein Verstoß gegen das Vermummungsverbot in § 27 Abs. 7 VersG NRW unmittelbar mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bedroht, obschon dem Rechtsunterworfenen vorab nicht im Wege eines konkretisierenden Verwaltungsakts ein hinreichend präzisiertes Verhalten oder Unterlassen aufgegeben wurde; die Befugnisnorm des § 17 Abs. 2 VersG NRW verliert so gerade mit Blick auf das besonders scharfe Sanktionenregime des Strafrechts ihren freiheitssichernden Gehalt. Umgesetzt wird die rechtsstaatliche Verknüpfung von vorausgehender vollziehbarer Anordnung und anschließender Sanktionierung lediglich in § 28 Abs. 1 Nr. 6 VersG NRW, nicht jedoch im Fall des § 28 Abs. 1 Nr. 7 VersG NRW und auch nicht bei § 27 Abs. 7 VersG NRW. Rechtsstaatlich ist es nicht akzeptabel, dass auch Bürgerinnen und Bürger, die sich rechtstreu verhalten wollen, Unsicherheiten und Fehleinschätzungen bezüglich der Anforderungen an ihr Verhalten unterliegen können. Klarheit muss insbesondere bezüglich der (Bekleidungs-) Gegenstände

bestehen, deren Tragen in der konkreten Situation den Verbotstatbestand des § 17 Abs. 1 VersG NRW erfüllen soll.

Ein strafbewehrtes Vermummungsverbot kann allenfalls dann verfassungsmäßig sein, wenn es Anordnungen zur Konkretisierung im Einzelfall voraussetzt und die Straffolge erst bei einem Verstoß gegen diese konkret-individuelle Verfügung eintritt. Speziell die in der konkreten Situation jeweils vom Verbot umfassten genauen Gegenstände müssen den Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmern durch einen Verwaltungsakt genannt werden, gemeinsam mit der Aufforderung, sie abzulegen oder die Versammlung zu verlassen. Zu Recht ging etwa der Niedersächsische Landtag davon aus, von Verfassungs wegen dazu verpflichtet zu sein, die Strafbarkeit wegen Vermummung auf Fälle zu beschränken,

*„in denen die Rechtswidrigkeit zuvor durch einen die Verhaltenspflicht konkretisierenden Verwaltungsakt festgestellt worden ist“,*

*vgl. Niedersächsischer Landtag, LT-Drs. 16/2913, S. 23.*

Dieses an der rechtsstaatlichen Funktion des Verwaltungsakts ausgerichtete Regelungskonzept ist zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Bestimmtheit und Rechtsklarheit zwingend geboten, bei der Normierung des § 17 VersG NRW jedoch nicht – jedenfalls nicht hinreichend – umgesetzt worden.

## **(2) Mangelnde Verhältnismäßigkeit**

Das straf- und bußgeldbewehrte Vermummungsverbot des § 17 VersG NRW greift darüber hinaus auf unverhältnismäßige Weise in Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 GG ein. Die Unangemessenheit des Grundrechtseingriffs ergibt sich vor allem daraus, dass § 17 Abs. 1 Nr. 1 VersG NRW im Wege eines abstrakten Gefährdungsdelikts nicht nur einzelne unfriedliche, sondern auch alle friedlichen Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer mit einem Verbot der Vermummung adressiert, ohne dass das Gesetz rechtfertigende Gründe anerkennt. Gerade die ausreichende gesetzliche Berücksichtigung legitimer Gründe für ein anonymes Demonstrieren ist aber verfassungsrechtlich geboten,

*vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 78.*

Weder kennt § 17 VersG NRW einen § 17a Abs. 3 Satz 2 VersG Bund entsprechenden Erlaubnisvorbehalt noch kann die Beschränkung auf Gegenstände, „die zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern“, für einen verhältnismäßigen Ausgleich der widerstreitenden Interessen sorgen. So ist es durchaus vorstellbar, dass ein potentieller Demonstrationsteilnehmer befürchtet, in Ausübung seines Grundrechts aus Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 GG durch private Dritte erkannt zu werden und durch diese Repressalien zu erleiden. Denkbar ist dies beispielsweise bei einer Demonstration von HIV-Positiven, Prostituierten oder Ausländern, die gegen die politischen Zustände in ihren jeweiligen Heimatländern demonstrieren,

*vgl. zu den Beispielen Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel (Hrsg.), Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil II, § 17a Rn. 8.*

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass die behördliche Registrierung von Versammlungsteilnehmern durch Übersichtsaufzeichnungen zu gewichtigen Nachteilen führt (dazu näher unten III.). Solche Aufzeichnungen begründen nämlich für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einer Versammlung das Bewusstsein, dass ihre Teilnahme und die Form ihrer Beiträge unabhängig von einem zu verantwortenden Anlass festgehalten werden können und die so gewonnenen Daten über die konkrete Versammlung hinaus verfügbar bleiben,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (369).*

Dieses Bewusstsein kann Einschüchterungswirkungen nach sich ziehen, die zugleich auf die Grundlage der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken. Denn wer damit rechnet, dass seine Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (362); vgl. Hong, Die Versammlungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Rensen/Brink (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 1, 2009, S. 155 (161), mit Verweisen auf BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR*

209/83 u.a. –, BVerfGE 65, 1 (43) und BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05 u.a. –, BVerfGE 120, 378 (406).

Hinzukommt, dass die Polizei entsprechende Aufnahmen nicht nur zu den gesetzlich vorgesehenen Zwecken, sondern bisweilen – freilich ohne gesetzliche Grundlage und somit rechtswidrig – auch für die polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken (Facebook, Twitter, etc.) und anderen digitalen Medien nutzt, obschon hierbei einzelne Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer erkennbar sein können,

*vgl. zum Fehlen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und zur Rechtswidrigkeit dieser Praxis OVG Münster, Urteil vom 17. September 2019 – 15 A 4753/18 –, DÖV 2020, S. 571 ff.*

Ein Einschüchterungseffekt ist darüber hinaus nicht minder wahrscheinlich, wenn die Befürchtung besteht, dass durch eine gewaltgeneigte Gruppe Aufzeichnungen von Demonstrationsteilnehmerinnen und -teilnehmern gefertigt werden, welche jene möglicherweise dazu nutzen, um die jeweiligen politischen Gegner (etwa über einschlägige Foren im Internet) zu ermitteln und sie oder ihre Familien verbal wie körperlich anzugreifen,

*vgl. nur exemplarisch VGH München, Beschluss vom 16. Oktober 2014 – 10 ZB 13.2620 –, NVwZ-RR 2015, S. 104; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 9. Januar 2020 – 14 L 23/20, BeckRS 2020, 47; zur Problematik insgesamt auch Hettich, Bildaufnahmen von Versammlungen und Versammlungsteilnehmern, DÖV 2020, S. 558 (563 f.).*

Die tatbestandliche Beschränkung auf Gegenstände, „die zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern“, trägt diesem legitimen Interesse einer anonymen Versammlungsteilnahme nicht hinreichend Rechnung. Aus Sicht eines objektiven Durchschnittsbeamten in der Position eines die Versammlung begleitenden Polizeibeamten lässt sich nicht mit hinreichender Sicherheit erkennen, ob eine – *objektiv* vorhandene – Vermummung *subjektiv* auf eine Verhinderung einer polizeilichen Identitätsfeststellung gerichtet ist – mithin tatbestandlich wäre – oder aber – und in diesem Fall tatbestandslos – ausschließlich dem Selbstschutz vor Anfeindungen Dritter dient. Gerade der Umstand, dass aus Sicht des objektiven

Empfängerhorizonts (§§ 133, 157 BGB analog) eines durchschnittlichen Beamten nicht immer einfach zu klären ist, ob mitgeführte Gegenstände schon ihrer Art nach und aufgrund der weiter zu fordernden subjektiven Faktoren unter das Verbot fallen, unterstreicht die besondere rechtsstaatliche Bedeutung der Konkretisierungsbefugnis im Einzelfall (vgl. § 17 Abs. 2 VersG NRW),

*vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011, S. 79.*

Zwar deckt sich § 17 VersG NRW mit dem Musterentwurf; im Gegensatz zum Musterentwurf konterkariert der Verzicht auf die konkretisierende Anordnung im Einzelfall als objektive Bedingung der Strafbarkeit nach § 27 Abs. 7 VersG NRW und Voraussetzung für eine Ordnungswidrigkeit nach § 28 Abs. 1 Nr. 7 VersG NRW (dazu oben 1.) das gesetzgeberische Regelungskonzept und führt mit dem unkalkulierbaren Strafbarkeits- und Ordnungswidrigkeitsrisiko zu einer übermäßig einschüchternden Wirkung, die friedliche Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer von der Wahrnehmung ihres Grundrechts aus Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 GG abschreckt,

*mit verfassungsrechtlichen Zweifeln im Ergebnis auch Herbst, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 17 Rn. 27; zur Verwaltungsaktsakzessorietät als „objektive Bedingung der Ahndbarkeit“ versammlungsrechtlicher Verstöße allgemein auch Lembke, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, VersG § 29 Rn. 7 ff.*

### **c) Gewalt- und Einschüchterungsverbot (§ 18 VersG NRW)**

Das Uniformierungsverbot und das Verbot paramilitärischen Auftretens nach § 18 Abs. 1 VersG NRW sind zwar Ausdruck der in Art. 8 Abs. 1 GG verankerten schutzbereichsimmanenten Grenzen der Friedlichkeit von Versammlungen,

*Edenharter, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, VersG NRW § 18 Rn. 16.*

Die Norm genügt jedoch weder dem Verhältnismäßigkeits- noch dem Bestimmtheitsgrundsatz. Zwar wurde § 18 VersG NRW im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nachgebessert und die in § 18 Abs. 1 Nr. 3 VersG NRW-E

ursprünglich vorgesehene Nr. 3 gestrichen, die in Anlehnung an den Musterentwurf auch ein Auftreten „in vergleichbarer Weise“ verbieten sollte,

*LT-Drs. 17/12423, S. 19.*

Zudem hat der Gesetzgeber in § 18 Abs. 2 VersG NRW eine Befugnisnorm für konkretisierende Anordnungen im Einzelfall seitens der Versammlungsbehörde vorgesehen. Doch bleibt auch an dieser Stelle das legislative Regelungskonzept unvollkommen und genügt verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeits- und Bestimmtheitsanforderungen im Ergebnis nicht: Mit der Pönalisierung des Militanzverbotes in § 27 Abs. 8 VersG NRW, der den Wortlaut des § 18 Abs. 1 VersG NRW wiederholt und die Strafbarkeit nicht von einer konkretisierenden Anordnung im Einzelfall nach § 18 Abs. 2 VersG NRW abhängig macht, greift der Gesetzgeber übermäßig in die Versammlungsfreiheit ein. Wenn Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes eine Freiheitsstrafe oder Geldstrafe sowie das damit verbundene soziale Unwerturteil fürchten müssen, ohne dass zuvor die gleichlautenden unbestimmten Tatbestandsmerkmale des § 18 Abs. 1 und § 27 Abs. 8 VersG NRW („Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt“) im Einzelfall durch die Behörde konkretisiert wurden, werden sie ihr Verhalten entsprechend anpassen, namentlich auf legitime Formen des Protestes verzichten oder gar vollständig von der Ausübung ihres Grundrechts Abstand nehmen. Eine solche einschüchternde Wirkung ist – weder bei isolierter Betrachtung des § 18 Abs. 1 VersG NRW noch im Zusammenspiel mit den übrigen Verbotsnormen und der Befugnis zu Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen – verfassungsrechtlich hinnehmbar.

### **III. Aufnahmen und -aufzeichnungen von Bild und Ton (§ 16 VersG NRW)**

Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton in § 16 VersG NRW greift, soweit sie zu Übersichtsaufnahmen (Abs. 2 Satz 1), verdeckten Maßnahmen (Abs. 3 Satz 3) sowie zum Drohneneinsatz (Abs. 4 Satz 4) ermächtigt, schließlich ebenfalls auf verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Weise in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 GG ein. Die Versammlungsfreiheit wird im vorliegenden Kontext durch das Landesgrundrecht auf Datenschutz (Art. 4 Abs. 2

LVerf NRW) sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG) ergänzt und verstärkt,

*zum Ergänzungsverhältnis von Art. 4 Abs. 2 LVerf NRW und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG allgemein Menzel, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 4 Rn. 22.*

Weil sich nach bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung aus den datenschutzbezogenen Gewährleistungen indes keine über die Versammlungsfreiheit hinausgehenden, selbstständigen Garantien ergeben,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (359) sowie VerfGH Berlin, Urteil vom 11. April 2014 – VerfGH 129/13 –, NVwZ-RR 2014, S. 577 (579),*

wird im Folgenden ebenfalls nicht entsprechend differenziert, sondern eine einheitliche Grundrechtsprüfung vorgenommen.

## **1. Schutzbereich**

Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1, 2 GG enthält ein demokratiekonstituierendes Grundrecht. Das Recht der Bürgerinnen und Bürger, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts ist vom Gesetzgeber beim Erlass grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 u.a. –, BVerfGE 69, 315, 1. Leitsatz.*

Ihre grundlegende Bedeutung für den gesellschaftlichen Meinungs- und demokratischen Willensbildungsprozess vermag die Versammlungsfreiheit indes nur zu entfalten, wenn und soweit die Bürgerinnen und Bürger einen unbefangenen Gebrauch von ihrer Versammlungsfreiheit machen können. In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen im öffentlichen Raum – mit anderen Worten: „auf der Straße“ –, wobei

die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einerseits in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umganges miteinander oder die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 u.a. –, BVerfGE 69, 315 (345).*

Vor diesem Hintergrund weist eine gesetzliche Ermächtigung zu Aufnahmen und -aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen nach dem Muster des § 16 VersG NRW eine erhöhte Grundrechtssensibilität auf und betrifft den eröffneten Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. § 16 VersG NRW begründet für Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Versammlung unter freiem Himmel das Bewusstsein, dass ihre Teilnahme und die Form ihrer Beiträge unabhängig von einem zu verantwortenden Anlass festgehalten werden können und die so gewonnenen Daten über die konkrete Versammlung hinaus verfügbar bleiben. Dabei handelt es sich überdies um sensible Daten. In Frage stehen Aufzeichnungen, die die gesamte – möglicherweise emotionsbehaftete – Interaktion der Teilnehmerinnen und Teilnehmer optisch fixieren und geeignet sind, Aufschluss über politische Auffassungen sowie weltanschauliche Haltungen zu geben. Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung in dieser Weise festgehalten wird, kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die eingangs angesprochenen Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken. Denn wer damit rechnet, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten demokratischen und freiheitlichen Gemeinwesens ist,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (362), mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u.a. –, BVerfGE 65, 1 (43).*

## 2. Eingriffsqualität, insbesondere von Übersichtsaufnahmen

§ 16 Abs. 1 VersG NRW regelt die erforderlichen Voraussetzungen für Einzelaufnahmen und -aufzeichnungen, § 16 Abs. 2 VersG NRW enthält eine Befugnisnorm für Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen. Unter „Aufnahmen“ ist nach der Gesetzesbegründung eine Kamera-Monitor-Übertragung, unter „Aufzeichnungen“ eine Speicherung der Aufnahmen zu verstehen. Während der Gesetzgeber für Einzelaufnahmen und -aufzeichnungen nach § 16 Abs. 1 VersG NRW einen Grundrechtseingriff annimmt, geht er mit Blick auf § 16 Abs. 2 VersG NRW von einer „fehlenden Eingriffsqualität bloßer Übersichtsaufnahmen“ aus,

*LT-Drs. 17/12423, S. 74.*

Diese Differenzierung kann sich zwar auf eine ältere Rechtsprechung des OVG Münster berufen (dazu sogleich), verkennt jedoch Inhalt und Reichweite der Versammlungsfreiheit unter den Bedingungen moderner Digital- undameratechnik. Die Norm greift folglich – unabhängig davon, ob es sich um Aufnahmen oder Aufzeichnungen einerseits bzw. Einzel- oder Übersichtsmaßnahmen andererseits handelt – in Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 GG ein. Dies gilt namentlich für Übersichtsaufnahmen nach dem Kamera-Monitor-Prinzip (sog. Videografieren), die angesichts des heutigen Stands der Technik nicht mit der bloßen Beobachtung durch anwesende Polizeibeamte vergleichbar sind,

*wie hier und den **Grundrechtseingriff in Art. 8 Abs. 1 GG im Fall von Übersichtsaufnahmen bejahend** die mittlerweile ganz h.M.: VerfGH Berlin, Urteil vom 11. April 2014 – VerfGH 129/13 –, NVwZ-RR 2014, S. 577 (579 f.); OVG Koblenz, Urteil vom 5. Februar 2015 – 7 A 10683/14 –, NVwZ-RR 2015, S. 570 (572, Rn. 31); OVG Lüneburg, Urteil vom 24. September 2015 – 11 LC 215/14 –, NVwZ-RR 2016, S. 98 (99, Rn. 6); VG Münster, Urteil vom 21. August 2009 – 1 K 1403/08 –, BeckRS 2009, 37985; VG Berlin, Urteil vom 5. Juli 2010 – 1 K 905/09 –, NVwZ 2010, S. 1442 (1442); VG Freiburg, Urteil vom 29. Juli 2021 – 10 K 4722/19 –, MMR 2021, S. 1013 (1014, Rn. 32 ff.); Achelpöhler, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3890, S. 2; von Coelln, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3817, S. 9 f.; ders./Klein/Pernice-Warnke/Pützer, Ein eigenes Versammlungsgesetz für Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2022, S. 313 (316); Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG I, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 63; Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG I, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 71b; Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2011, § 106 Rn. 29 f.; Hong, Die Versammlungsfreiheit, in:*

*Peters/Janz (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, 2015, Teil B. Rn. 54; Braun/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim (Hrsg.), Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 16 Rn. 8; Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 3 Rn. 316; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2020, § 21 Rn. 6; Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kap. J Rn. 388; Ogorek, in: Möstl/Kugelmann (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, PolG NRW § 15a Rn. 4 f.; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil II, § 12a Rn. 3 f.; Kniesel/Braun/Keller, Besonderes Polizei- und Ordnungsrecht, 2018, Kap. 1 Rn. 360; Koranyi/Singelnstein, Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen, NJW 2011, S. 124 (126); Neskovic/Uhlig, Übersichtsaufnahmen von Versammlungen, NVwZ 2014, S. 335 (336); Zöller/Ihwas, Rechtliche Rahmenbedingungen des polizeilichen Flugdrohneinsatzes, NVwZ 2014, S. 408 (410); Gröpl/Leinenbach: Examensschwerpunkte des Versammlungsrechts, JA 2018, S. 8 (17); Martini, Neue Freunde und Helfer? Drohnen als Mittel der Beobachtung von Großveranstaltungen und Versammlungen, DÖV 2019, S. 732 (738); Buckler, (Verfassungs-)Rechtliche Rahmenbedingungen für den polizeilichen Einsatz sog. „Drohnen“, GSZ 2019, S. 23 (26); Hettich, Bildaufnahmen von Versammlungen und Versammlungsteilnehmern, DÖV 2020, S. 558 (559 f.); Tomerius, „Drohnen“ zur Gefahrenabwehr – Darf die Berliner Polizei nach jetziger Rechtslage Drohnen präventiv-polizeilich nutzen?, LKV 2020, S. 481 (483); Sinder, Von Autobahnen, Baumhäusern und Drohnen – Aktuelle Rechtsfragen zur Versammlungsfreiheit, JURA 2022, S. 683 (688 f.); ferner Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zum staatlichen Einsatz von Drohnen bei Versammlungen, WD 3-3000-036/21, S. 7;*

**a.A.** OVG Münster, Beschluss vom 23. November 2010 – 5 A 2288/09 –, BeckRS 2010, 56316 (neuere Entscheidungen des OVG weisen eventuell in eine andere Richtung; dazu sogleich); Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 203; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 12a Rn. 15 f.

In seiner Entscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass zwar die Nachteile durch Übersichtsaufnahmen in Echtzeitübertragung im Verhältnis zu Übersichtsaufnahmen mit einer Speicherung der Daten von geringerem Gewicht seien,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (372 f.).

Es relativiert damit jedoch allein die Eingriffsintensität von Übersichtsaufnahmen, ohne den Charakter eines Grundrechtseingriffs als solchen in Frage zu stellen,

*wie hier VG Freiburg, Urteil vom 29. Juli 2021 – 10 K 4722/19 –, MMR 2021, S. 1013 (1015, Rn. 39); Roggan, Polizeiliche Bildaufnahmen von friedlichen Versammlungen unter freiem Himmel – Über die Grenzen einer Legalisierung des Einsatzes technischer Mittel, NVwZ 2010, S. 1402 (1404).*

Die gegenteilige Ansicht, die sich insbesondere auf einen Vergleich mit den die Versammlung begleitenden Polizeibeamten stützt, muss mit Blick auf die rasanten Fortschritte der Digitaltechnik mittlerweile als überholt erscheinen, denn sie verliert die technische Ausstattung der eingesetzten Kameras und die Möglichkeit des Einsatzes von Drohnen aus dem Blick. Die Kameras verfügen häufig über eine Zoom-, Standbild- und Einzelbildfunktion sowie über einen Dreh- und Schwenkmechanismus. Die durch den Einsatz solcher optisch-technischen Mittel geschaffenen Wahrnehmungsmöglichkeiten gehen weit über diejenigen des menschlichen Auges hinaus. Mit den eingesetzten Kameras kann selbst bei ungünstigen Lichtverhältnissen eine hohe Bildqualität erzielt werden, weil die Möglichkeit zur Aufhellung der Bilder sowie zur Kontrastbearbeitung besteht. Dementsprechend lässt sich die Eingriffsqualität der Videoüberwachung nicht anzweifeln, wenn Nah- oder Portraitaufnahmen von Einzelpersonen (vgl. § 16 Abs. 1 VersG NRW) hergestellt werden. Aber auch wenn die Polizei nur Übersichtsbilder anfertigt (vgl. § 16 Abs. 2 VersG NRW), greift sie in die Versammlungsfreiheit ein. Denn das offene Videografieren des Versammlungsgeschehens erzeugt bei den betroffenen Personen ein Gefühl ständigen Überwachtseins. Hierdurch kann die unbefangene Teilnahme an Versammlungen unter freiem Himmel massiv beeinträchtigt werden. Eingriffserschwerend kommt hinzu, dass Übersichtsaufnahmen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW auch verdeckt (vgl. § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW) sowie durch den Einsatz unbemannter, ferngesteuerter oder sich autonom bewegnender Fluggeräte (Drohnen) angefertigt werden können (vgl. § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW), wodurch die Reichweite und Streubreite entsprechender Aufnahmen noch einmal deutlich erhöht wird (näher hierzu unten 3. c]).

Übersichtsaufnahmen im Sinne des § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW erfüllen damit die Anforderungen eines faktisch-modernen Grundrechtseingriffs, der hier nach Intensität und Intentionalität einem klassischen Eingriff in die Versammlungsfreiheit (Beschränkungen, Verbot, Auflösung) in nichts nachsteht und somit ein funktionales

Eingriffsäquivalent begründet. Unvereinbar mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wäre es namentlich, wenn Versammlungen ihren staatsfreien, unreglementierten Charakter durch exzessive Observationen und Registrierungen verlieren würden. Das gilt umso mehr, als die Betroffenen nicht wissen, ob und in welchem Umfang die Polizei auf die Zoom- oder Speicherfunktion zurückgreift,

*vgl. aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (368); VerfGH Berlin, Urteil vom 11. April 2014 – VerfGH 129/13 –, NVwZ-RR 2014, S. 577 (579).*

Nachdem das OVG Münster einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG im Fall bloßer Übersichtsaufnahmen in der Vergangenheit zunächst ausdrücklich abgelehnt hatte,

*vgl. OVG Münster, Beschluss vom 23. November 2010 – 5 A 2288/09 –, BeckRS 2010, 56316,*

formuliert es in jüngerer Zeit sichtlich zurückhaltender, ohne bislang jedoch seine Rechtsprechung ausdrücklich aufgegeben zu haben. Während die Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen von einer Versammlung mit Foto- und/oder Videotechnik nach dem heutigen Stand der Technik für die Aufgezeichneten immer einen Grundrechtseingriff darstelle, weil die Einzelpersonen auch in Übersichtsaufzeichnungen in der Regel individualisierbar miterfasst seien, könnten demgegenüber bloße Übersichtsaufnahmen „unter Umständen [o]hne Eingriffsqualität“ sein,

*so zuletzt gleichlautend OVG Münster, Urteil vom 17. September 2019 – 15 A 4753/18 –, DÖV 2020, S. 571 (572); OVG Münster, Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20 –, BeckRS 2020, 15788 – Wortfolge des Zitats gegenüber dem Original hier geändert.*

Eine nähere Präzisierung dieser „Umstände“ erfolgt indes nicht. Aus den oben genannten Gründen, die für den Eingriffscharakter von Übersichtsaufnahmen sprechen, scheint es eine Frage der Zeit zu sein, bis auch das OVG Münster seine Rechtsprechung ändert. Mit der Annahme eines Grundrechtseingriffs ginge schließlich auch keine Nivellierung der Unterschiede von Aufnahmen und Aufzeichnungen einher: Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der betreffenden Eingriffe in Art. 8 Abs. 1 GG erscheinen unterschiedliche Voraussetzungen für

Übersichtsaufnahmen einerseits und Übersichtsaufzeichnungen andererseits als ebenso zulässig wie sachgerecht,

*vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (372 f.); Koranyi/Singelstein, Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen, NJW 2011, S. 124 (126 f.); siehe auch Schwarz, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3851, S. 3.*

### **3. Rechtfertigung**

Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist nicht gerechtfertigt. Es mangelt zum einen an einer hinreichenden Einschreitschwelle für die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen (a), zum anderen genügt die Regelung verdeckter Aufnahmen von Versammlungen nicht dem Gebot der Verhältnismäßigkeit (b). Die Regelung zum Einsatz von Drohnen ist schließlich weder verhältnismäßig noch in jedweder Hinsicht hinreichend bestimmt gefasst (c).

#### **a) Mangelnde Eingriffsschwelle für Übersichtsaufnahmen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW)**

Dass Übersichtsaufnahmen von Gesetzes wegen (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW) unter erleichterten Tatbestandsvoraussetzungen zulässig sind als Übersichtsaufzeichnungen (§ 16 Abs. 2 Satz 2 VersG NRW), ist nach dem eingangs Ausgeführten zunächst verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Weil es sich jedoch auch bei Übersichtsaufnahmen um ein funktionales Äquivalent zu den klassischen Eingriffen in die Versammlungsfreiheit handelt (siehe oben 2.), ist dieser aus Gründen grundrechtlicher Verhältnismäßigkeit – analog zu den Befugnisregelungen für Beschränkungen, Verbot und Auflösung in § 13 Abs. 1 und 2 VersG NRW – an eine „Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ rückzukoppeln. Bei dieser muss es sich mit Blick auf die Zielsetzung von Übersichtsaufnahmen und deren Charakter als informationellem (nicht: aktionellem) Handeln eventuell nicht notwendig um eine „unmittelbare“ Gefahr handeln; zu verlangen sind jedoch eine „konkrete“ Gefahr oder zumindest – in Anlehnung an § 16 Abs. 2 Satz 2 VersG NRW – Tatsachen, die die Annahme einer solchen im Einzelfall rechtfertigen; eine Gefahr bzw. ein so umschriebener Gefahrenverdacht kann sich dabei nicht schon aus der „Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung“ als solcher ergeben,

*wie hier Achelpöhler, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3890, S. 3; Neskovic/Uhlig, Übersichtsaufnahmen von Versammlungen, NVwZ 2014, S. 335 (338 f.); a.A. VerfGH Berlin, Urteil vom 11. April 2014 – VerfGH 129/13 –, NVwZ-RR 2014, S. 577 (581).*

Indem der Gesetzgeber vorliegend von einem mangelnden Grundrechtseingriff ausgegangen und Übersichtsaufnahmen „zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ schon dann zugelassen hat, „wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist“, verfehlt er diese Anforderungen. Der Normgeber stellt bei § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW lediglich auf polizeipraktische Zweckmäßigkeitserwägungen ab und normiert – bewusst – keine grundrechtlich radizierte Eingriffsschwelle. Dass aus der Zielsetzung „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ irgendeine tatbestandliche Begrenzung folgt oder folgen soll, ist nach den Gesetzgebungsmaterialien nicht ersichtlich. Die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen ist der Polizei nach § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW somit praktisch immer erlaubt. Dass die Identifizierung einer auf den Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen abgebildeten Person nach § 16 Abs. 2 Satz 3 VersG NRW nur zulässig ist, soweit die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen, verhindert zwar, dass die qualifizierten Anforderungen für Einzelaufnahmen und -aufzeichnungen unterlaufen werden, kompensiert das Fehlen einer Eingriffsschwelle im Rahmen des § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW jedoch nicht. Der Sache nach ermächtigt § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW somit zu einer anlasslosen Bildaufzeichnung des gesamten Versammlungsgeschehens. Ein im Vorfeld der konkreten Gefahr ansetzender, vollständig anlass- und verdachtslos verlaufender und mit hoher Streubreite erfolgreicher polizeilicher Eingriff in die Versammlungsfreiheit genügt verfassungsrechtlichen Anforderungen jedoch nicht. § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW ist daher verfassungswidrig,

*vgl. Achelpöhler, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3890, S. 3, der von einem „Scheintatbestand“ spricht; mit verfassungsrechtlichen Zweifeln an § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW auch von Coelln, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3817, S. 9 f.; ders./Klein/Pernice-Warnke/Pützer, Ein eigenes Versammlungsgesetz für Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2022, S. 313 (316); eine konkrete Gefahr verlangend Koranyi/Singelstein, Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen, NJW 2011, S. 124 (126 f.); mit „erhebliche[n] Bedenken“ im Hinblick auf die Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit des annähernd wortgleichen Art. 9 Abs. 2 Satz 1*

*BayVersG auch Arzt, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.),  
Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, BayVersG Art. 9 Rn. 10.*

**b) Unverhältnismäßigkeit verdeckter Aufnahmen (§ 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW)**

Einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit begründet zudem die Ermächtigung zu verdeckten Aufnahmen und Aufzeichnungen nach § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW. Eine Maßnahme erfolgt verdeckt und ist daher nicht offen, wenn sie nicht als polizeiliche erkennbar ist. Angesichts dessen erfolgt eine Bildaufnahme nicht nur dann verdeckt, wenn sie mit einer versteckten oder aus sonstigen Gründen nicht sichtbaren Kamera durchgeführt wird; es reicht vielmehr bereits aus, wenn die filmenden Polizeibediensteten nicht als solche zu erkennen sind, weil sie beispielsweise in Zivil agieren. Offen ist eine Maßnahme nach § 16 Abs. 3 Satz 1 VersG NRW demnach nur, wenn ein als solcher erkennbarer Polizeibediensteter erkennbar Aufnahmen tätigt.

Der verdeckte Einsatz technischer Mittel vertieft den Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit und ist in aller Regel unzulässig; er lässt sich nur unter engen Voraussetzungen ausnahmsweise gestatten. Heimliche bzw. verdeckte Maßnahmen der Datenerhebung stellen einen tiefer gehenden Grundrechtseingriff dar als offen erfolgende Maßnahmen. Dies folgt insbesondere daraus, dass sich der Betroffene schlechter vor entsprechenden Eingriffen schützen und erst im Falle einer – in der vorliegenden Konstellation kaum möglichen – späteren Benachrichtigung Rechtsschutz erlangen kann,

*vgl. VG Freiburg, Urteil vom 29. Juli 2021 – 10 K 4722/19 –, MMR 2021, S. 1013 (1016, Rn. 46 f.); Koranyi/Singelnstein, Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen, NJW 2011, S. 124 (127), m.w.N.*

Der eingangs skizzierte Einschüchterungs- und Abschreckungseffekt, der von Ton- und Bildaufnahmen im versammlungsrechtlichen Kontext ausgeht (siehe oben a)), verstärkt sich, wenn die Aufnahmen heimlich erfolgen und für den Einzelnen nicht mehr nachzuvollziehen ist, in welchem Maße eine Ausforschung seines Verhaltens tatsächlich stattfindet. Erfolgen polizeiliche Aufnahmen und Aufzeichnungen verdeckt und als solche nicht erkennbar, können sie die Versammlungsteilnehmerinnen und

Versammlungsteilnehmer zwar grundsätzlich – mangels Wahrnehmbarkeit – nicht einschüchtern. Jedoch kann bereits das abstrakte Wissen um die gesetzliche Möglichkeit, ohne Kenntnis polizeilich beobachtet zu werden, bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer Versammlung die Sorge wecken, dass die Polizei ihre technischen Möglichkeiten auch tatsächlich einsetzt,

*vgl. Martini, Neue Freunde und Helfer? Drohnen als Mittel der Beobachtung von Großveranstaltungen und Versammlungen, DÖV 2019, S. 732 (740).*

Infolge der hier angegriffenen gesetzlichen Ermächtigung zu verdeckten Aufnahmen und Aufzeichnungen müssen Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer stets damit rechnen, gefilmt zu werden, mit der Folge, dass sie nicht mehr differenzieren können zwischen Versammlungen, die tatsächlich überwacht werden, und solchen, bei denen keine Aufnahmen und Aufzeichnungen angefertigt werden. Diese erhebliche Unsicherheit kann dazu führen, dass sie sich generell nicht mehr an Versammlungen beteiligen. Daher ist es hier in besonderem Maße erforderlich, dass staatliches Handeln bei der Grundrechtsausübung transparent erfolgt,

*vgl. Koranyi/Singelstein, Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen, NJW 2011, S. 124 (127).*

Nach der tatbestandlichen Fassung des § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW könnte schon eine bagatellhafte „Gefährdung“ – eine (konkrete) Gefahr wird nicht vorausgesetzt – der körperlichen Unversehrtheit der die Aufnahme oder Aufzeichnung durchführenden Personen eine verdeckte Anfertigung gestatten; eine solche Gefährdung wird namentlich bei großen und unübersichtlichen Versammlungen kaum jemals mit der notwendigen Sicherheit ausgeschlossen werden können – zumal dann, wenn man die Unübersichtlichkeit bereits ab „einer Teilnehmerzahl von ca. 50 Personen“ bejaht,

*so Schönenbroicher, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 16 Rn. 6.*

Durch die Verwendung des Begriffs der „Gefährdung“ steht vielmehr zu befürchten, dass bei der zu erstellenden Prognose auch in zeitlicher Hinsicht keine gesteigerte Nähe zu einem potenziell schädigenden Ereignis verlangt wird. Eine „Gefährdung“ ist – jedenfalls als Eingriffsschwelle – bislang auch keineswegs hinreichend konturiert bzw. in der polizeirechtlichen Dogmatik verankert,

*so die Kritik an der gleichlautenden Regelung in § 16 Abs. 3 Satz 3 ME VersG von Roggan, Der Einsatz von Video-Drohnen bei Versammlungen, NVwZ 2011, S. 590 (595).*

Vor diesem Hintergrund wäre durch den Normgeber tatbestandlich sicherzustellen gewesen, dass der verdeckte Einsatz nur in Ausnahmefällen (z.B. einem konspirativen Vorgehen der Veranstalter oder der mangelnden Möglichkeit des Einsatzes eines Kamerafahrzeugs) zulässig ist,

*vgl. Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel (Hrsg.), Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil II, § 12a Rn. 16, m.w.N.*

Dies ist bei § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW nicht geschehen. Zudem ist eine verdeckte Datenerhebung schon nicht erforderlich. Denn in aller Regel können alternativ mildere offene Datenerhebungsmaßnahmen – namentlich der in § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW vorgesehene (offene) Einsatz von unbemannten, ferngesteuerten oder sich autonom bewegenden Fluggeräten (Drohnen) – erfolgen, bei denen eine Gefährdung der eingesetzten Polizeibeamten stets ausgeschlossen und auf deren Einsatz von Gesetzes wegen in geeigneter, für die Versammlungsteilnehmenden erkennbarer Weise hinzuweisen ist. Das Gesetz sieht also mit dem Einsatz von Drohnen selbst ein milderer, gleich geeignetes Mittel vor, das den verdeckten Einsatz von Ton- und Bildaufnahmen sowie entsprechenden Aufzeichnungen als unverhältnismäßig erscheinen lässt,

*wie hier Braun/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim (Hrsg.), Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 16 Rn. 31; Braun, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3815, S. 16 f.; ders./Ullrich, Neuerungen im nordrhein-westfälischen Versammlungsrecht, Die Polizei 2022, S. 474 (480); in diese Richtung auch Schönenbroicher, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 16 Rn. 8 a.E.; mit verfassungsrechtlichen Zweifeln auch von Coelln, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3817, S. 11 f.*

Ließe § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW demgegenüber auch den verdeckten Einsatz von polizeilichen Drohnen bei Versammlungen zu – die Antwort auf diese Frage lässt sich dem geltenden Recht nicht hinreichend normenklar entnehmen (dazu unten c] bb]) –, steigerte sich hiermit das Eingriffsgewicht verdeckter Aufnahmen und Aufzeichnungen noch einmal deutlich.

**c) Unverhältnismäßigkeit und mangelnde Bestimmtheit des Einsatzes von Drohnen (§ 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW)**

§ 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW lässt den Einsatz unbemannter, ferngesteuerter oder sich autonom bewegnender Fluggeräte (Drohnen) zu, ohne hinreichend begrenzende Tatbestandsmerkmale für den Einsatz zu normieren (aa) oder die Frage nach der Zulässigkeit eines verdeckten Drohneneinsatzes normenklar und rechtssicher zu regeln (bb).

**aa) Fehlen einer bereichsspezifischen Ermächtigungsgrundlage**

Dass § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW zum Einsatz von Drohnen bei Versammlungen unter freiem Himmel nur mittelbar und lediglich im Rahmen einer Verfahrensvorschrift ermächtigt, genügt den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht. Die Regelung zum Einsatz von Drohnen in § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW war im ursprünglichen Gesetzentwurf nicht enthalten. Für sie gibt es weder im Musterentwurf für ein einheitliches Versammlungsgesetz noch in den §§ 12a, 19a VersG Bund eine Entsprechung. § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW wurde auf den Änderungsantrag der CDU- und FDP-Fraktionen 17/15821 vom 6. Dezember 2021 aufgenommen; die Motive für die Einführung des § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW sind dabei jedoch ebenso wenig in den Gesetzgebungsmaterialien dokumentiert wie das Normverständnis des Gesetzgebers,

*vgl. LT-Drs. 17/15821, S. 3 und 9.*

Der Normgeber geht – nach Wortlaut und Systematik des § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW – offenkundig davon aus, dass es sich bei dem Einsatz von Drohnen lediglich um eine technische Variante der Einzelaufnahmen und -aufzeichnungen nach Absatz 1 bzw. der Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen nach Absatz 2 handelt,

*so der Sache nach auch Schönenbroicher, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 16 Rn. 7: „in gleicher Weise zu subsumieren wie Aufnahmen und Aufzeichnungen mittels fester Videokameras oder polizeilicher Handkameras oder mittels des Einsatzes von Polizeihubschraubern“.*

Eine eigenständige, bereichsspezifische gesetzliche Ermächtigungsgrundlage hält der Gesetzgeber ersichtlich für nicht erforderlich; stattdessen knüpft er den Einsatz unbemannter, ferngesteuerter oder sich autonom bewegnender Fluggeräte lediglich an

das verfahrensrechtliche Erfordernis, dass auf diesen in geeigneter, für die Versammlungsteilnehmenden erkennbarer Weise hinzuweisen ist.

Dies genügt verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsanforderungen nicht. Der Verzicht auf die Normierung einer eigenständigen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Drohnen verkennt, dass das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen sowie -aufzeichnungen per Drohne ein spezifisch gesteigertes Eingriffsgewicht gegenüber herkömmlichen technischen Mitteln der offenen Überwachung und polizeilichen Beobachtung aufweist. Der präventivpolizeiliche Drohneneinsatz begründet – kurz gesagt – „eine neue Dimension von Beobachtungsmöglichkeiten“,

*so treffend Gusy, Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz – Grundgesetzliche Vorgaben und Grenzen beim präventiv-polizeilichen Einsatz von Drohnen, Kriminalpolizei 3/2014, S. 4.*

Für eine bereichsspezifische gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, die den Anforderungen der Wesentlichkeitslehre Rechnung trägt, spricht aus systematischer Sicht, dass andere Formen der speziellen offenen Datenerhebung wie der Einsatz von Bodycams (vgl. § 15c PolG NRW) bereits eine gesonderte Normierung erfahren haben,

*näher Kornmeier, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme, 2012, S. 212 f.*

Für den präventivpolizeilichen Drohneneinsatz – insbesondere bei Versammlungen unter freiem Himmel – werden in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sowie im herrschenden Schrifttum daher eine bereichsspezifische gesetzliche Ermächtigungsgrundlage sowie die Normierung qualifizierter Tatbestandsvoraussetzungen verlangt,

*vgl. die h.M., VG Freiburg, Urteil vom 29. Juli 2021 – 10 K 4722/19 –, MMR 2021, S. 1013 (1016 ff., Rn. 48 ff.); VG Sigmaringen, Urteil vom 20. Oktober 2020 – 14 K 7613/18 –, ZD 2021, S. 333 (334 ff., Rn. 41 ff.); Kornmeier, Der Einsatz von Drohnen, 2012, S. 127; Gusy, Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz – Grundgesetzliche Vorgaben und Grenzen beim präventiv-polizeilichen Einsatz von Drohnen, Kriminalpolizei 3/2014, S. 4; Martini, Neue Freunde und Helfer? Drohnen als Mittel der Beobachtung von Großveranstaltungen und Versammlungen, DÖV 2019, S. 732 (736); Tomerius, „Drohnen“ zur Gefahrenabwehr – Darf die Berliner Polizei nach*

*jetziger Rechtslage Drohnen präventiv-polizeilich nutzen?, LKV 2020, S. 481 (489): „in einer spezifischen Rechtsgrundlage ab[zu]sichern“; Krumm, Hinweispflicht bei polizeilichem Drohneneinsatz anlässlich eines Fußballspiels – Entscheidungsanmerkung, ZD 2021, S. 335 (335); ders., Polizeiliche Drohnenüberwachung einer Versammlung – Entscheidungsanmerkung, MMR 2021, S. 1018 (1019 f.); sowie Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zum staatlichen Einsatz von Drohnen bei Versammlungen, WD 3-3000-036/21, S. 7;*

**a.A.** *Braun/Ullrich, Neuerungen im nordrhein-westfälischen Versammlungsrecht, Die Polizei 2022, S. 474 (480).*

Drohnen unterscheiden sich in Größe und Wahrnehmbarkeit wesentlich von Videokameras und sonstigen technischen Überwachungs- und Beobachtungsmitteln, und zwar ungeachtet deren konkreter Verwendung. Letztere sind zwar für sich genommen akustisch ebenso wenig wahrnehmbar und teilweise sogar kleiner. Sie operieren indes nicht in 50m bis 70m Höhe, sondern werden dadurch zu einer offenen Datenerhebung, indem sie von Polizeibeamten geführt, an Dienstfahrzeugen, Polizeihubschraubern oder Gebäuden befestigt und somit für den Betroffenen erkennbar werden. Ein weiterer Unterschied liegt in der größeren Flexibilität und Agilität der Drohne, die nicht fest an einem Punkt verharrt, sondern zumeist in Bewegung ist und die Möglichkeit besitzt, ihren Beobachtungswinkel durch Schwenken der montierten Kamera zu verändern, eventuell an bestimmte Situationen und Personen heranzuzoomen oder schlichtweg den Abstand durch Heranfliegen zu verringern. Diese Erweiterung der Beobachtungsmöglichkeit „im Raum“ und um die „Vogelperspektive“ stellt im Verhältnis zu den technischen Mitteln der offenen Überwachung und polizeilichen Beobachtung insofern einen intensiveren Eingriff in die betroffenen Grundrechte der Versammlungsfreiheit und informationellen Selbstbestimmung dar,

*so auch VG Freiburg, Urteil vom 29. Juli 2021 – 10 K 4722/19 –, MMR 2021, S. 1013 (1017, Rn. 64).*

Aufgrund der dargestellten technischen Fähigkeiten von Drohnen ist es dem Einzelnen bei einer Versammlung unter freiem Himmel erheblich erschwert, sich einer Beobachtung zu entziehen. Drohnen ermöglichen nicht nur die Aufnahme einzelner Personen oder von Personengruppen, sondern erfassen auch die Umgebung, also etwa auch andere, am Versammlungsgeschehen nicht beteiligte Personen. Diese sind regelmäßig nicht sämtlich verdächtig oder als potentielle Störer ausgemacht. Im

Gegenteil: Während sich polizeiliche Maßnahmen zumeist nur gegen einzelne Störer richten, kommt dem von einem Drohneneinsatz ausgehenden Grundrechtseingriff eine erhebliche Streubreite zu,

*vgl. Gusy, Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz – Grundgesetzliche Vorgaben und Grenzen beim präventiv-polizeilichen Einsatz von Drohnen, Kriminalpolizei 3/2014, S. 4.*

Die allermeisten der in das Visier geratenden Personen sind Unverdächtige oder Nicht-Verantwortliche. Sie geraten nur deshalb auf die Kamera, weil entweder die Verantwortlichen vorher noch nicht hinreichend bekannt sind oder weil aus technischen Gründen Dritte nicht von vornherein ausgeschlossen werden können. Jedenfalls bei Anwesenheit einer größeren Personenzahl gilt regelmäßig: Die allermeisten Betroffenen sind keine potentiellen Adressaten weiterer polizeilicher Maßnahmen. Eine derart große Streubreite ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Kriterium für schwerwiegende Eingriffe, die nur unter erhöhten tatbestandlichen Eingriffsvoraussetzungen zugelassen werden dürfen,

*vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 – 1 BvR 518/02 –, BVerfGE 115, 320 (347 ff.); Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05 u.a. –, BVerfGE 120, 378 (402); Urteil vom 2. März 2010 – 1 BvR 256/08 u.a. –, BVerfGE 125, 260 (320 f.).*

Der drohnengestützten „Überwachung“ einer Versammlung kann sich nur zuverlässig entziehen, wer der Veranstaltung von vornherein fernbleibt. Drohnen entfalten mithin technikspezifische Einschüchterungseffekte. Dass bereits die Art und Weise der Aufnahmetechnik einen Einschüchterungseffekt entfalten kann, hat sich im versammlungsrechtlichen Kontext bereits andernorts gezeigt. So greift der Staat etwa auch schon dadurch in Art. 8 Abs. 1 GG ein, dass ein Tornado-Kampfflugzeug gezielt über ein Protestcamp fliegt,

*vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2017 – 6 C 46/16 –, BVerwGE 160, 169 (181 ff., Rn. 33 ff.).*

Anders als der Einsatz eines Tornado-Kampfflugzeugs bei einer Versammlung repräsentiert eine Drohne zwar keine „Show of Force“, wohl aber eine „Show of Surveillance“,

*so treffend Martini, Neue Freunde und Helfer? Drohnen als Mittel der Beobachtung von Großveranstaltungen und Versammlungen, DÖV 2019, S. 732 (738); zur Vergleichbarkeit der Fälle auch VG Freiburg, Urteil vom 29. Juli 2021 – 10 K 4722/19 –, MMR 2021, S. 1013 (1016, Rn. 44 – mit Blick auf die Umstände des konkreten Falls indes verneint) sowie die Anm. von Krumm, MMR 2021, S. 1018 (1018).*

Allein die Präsenz einer polizeilich gesteuerten Drohne als Symbol hoheitlicher Macht signalisiert den Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmern, dass der Staat sie beobachtet und sie dieser Beobachtung ausgesetzt sind. Drohnen tragen so zu einer Atmosphäre bei, die das Gefühl entstehen lässt, nur noch unter staatlicher Kontrolle agieren und demonstrieren zu können. Dies beschränkt nicht nur die Versammlungsfreiheit der einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Es strahlt auch mittelbar in das Willensbildungssystem des freiheitlich demokratischen Gemeinwesens aus: Dieses lebt davon, dass die Bürgerinnen und Bürger aktiv am politischen Geschehen teilhaben. Als konstitutives Element der demokratischen Meinungs- und Willensbildung gewährleistet die Versammlungsfreiheit die staatlich unbeobachtete kollektive Meinungskundgabe. Diese wird durch den Einsatz von Drohnen, der nach § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW keinen der Eingriffsintensität Rechnung tragenden Tatbestandsvoraussetzungen unterworfen wird, verletzt.

#### **bb) Unbestimmte Regelung des verdeckten Drohneneinsatzes**

Den Anforderungen rechtsstaatlicher Bestimmtheit und Rechtssicherheit (vgl. Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) widerspricht zudem, dass nach dem gesetzlichen Regelungsmodell unklar bleibt, ob und – falls ja – unter welchen Voraussetzungen ein verdeckter Einsatz von Drohnen zulässig wäre.

Der Umstand, dass nach § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW auf den Drohneneinsatz in geeigneter, für die Versammlungsteilnehmenden erkennbarer Weise hinzuweisen ist, könnte zunächst dafür sprechen, dass es sich bei der Norm um eine *lex specialis* im Verhältnis zu § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW handelt, mit der Folge, dass verdeckte Drohneneinsätze nach dem VersG NRW nicht – auch nicht zur Eigensicherung der eingesetzten Beamten – zulässig wären. Für die Zulässigkeit verdeckter Aufnahmen und Aufzeichnungen per Drohne spricht hingegen, dass der Gesetzgeber den Einsatz von Drohnen nach § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW – gesetzessystematisch – lediglich als einen technischen Sonderfall der Absätze 1 und 2 behandelt (siehe oben aa]).

Darüber hinaus ließe sich anführen, dass Drohnen typischerweise klein und hochfliegend sind und daher unter Umständen von den Versammlungsteilnehmern nicht wahrgenommen werden; auf diese Situation einer faktisch verdeckten Maßnahme reagiert womöglich das Hinweiserfordernis des § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW, ohne dass hierdurch die allgemeinen Anforderungen für verdeckte Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW gesperrt würden,

*vgl. zum Charakter des Drohneneinsatzes als „faktisch verdeckte Maßnahme“ auch VG Freiburg, Urteil vom 29. Juli 2021 – 10 K 4722/19 –, MMR 2021, S. 1013 (1016, Rn. 46).*

Letztlich lässt sich diese Frage im Wege der Gesetzesauslegung nicht rechtssicher aufklären. Die Gesetzgebungsmaterialien sind auch in diesem Punkt unergiebig; die Kommentarliteratur ist ebenfalls unklar,

*vgl. insoweit etwa Braun/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim (Hrsg.), Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 16 Rn. 28 sowie Schönenbroicher, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 16 Rn. 7 f., der einerseits betont, dass die Hinweispflicht mit Blick auf den Drohneneinsatz „unbedingt einzuhalten“ ist (a.a.O., Rn. 7), andererseits aber an der Zulässigkeit des verdeckten Einsatzes „festgehalten“ werden soll (a.a.O., Rn. 8).*

Die Sachverständigen gingen in der Landtags-Anhörung bisweilen davon aus, dass § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW auch auf den Einsatz von Drohnen nach § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW Anwendung findet,

*vgl. von Coelln, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3817, S. 11 f.; im Einzelnen Ullrich, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3812, S. 8 f.*

Ein verdeckter Drohneneinsatz wäre mit verfassungsrechtlichen Anforderungen jedoch regelmäßig unvereinbar. Qualifizierte Anforderungen, die ihn ausnahmsweise rechtfertigen könnten, enthält § 16 VersG NRW hingegen nicht,

*vgl. zur verfassungsrechtlichen (Un-)Zulässigkeit eines verdeckten Drohneneinsatzes Roggan, Der Einsatz von Video-Drohnen bei Versammlungen, NVwZ 2011, S. 590 (593 f., 595); Martini, Neue Freunde und Helfer? Drohnen als Mittel der Beobachtung von Großveranstaltungen und Versammlungen, DÖV 2019, S. 732 (740); unklar Buckler, (Verfassungs-)Rechtliche Rahmenbedingungen für den polizeilichen Einsatz sog. „Drohnen“, GSZ 2019, S. 23 (27 f.).*

Indem § 16 Abs. 4 VersG NRW die Frage nach der Zulässigkeit eines verdeckten Drohneneinsatzes nicht normenklar beantwortet, verfehlt er die Anforderungen rechtsstaatlicher Bestimmtheit, die hier – aufgrund der gesteigerten Grundrechtssensibilität verdeckter Drohnenaufnahmen – besonders streng ausfallen müssen,

*vgl. im Ergebnis auch Ullrich, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, LT-Drs. 17/3812, S. 8, mit einem entsprechenden rechtspolitischen Ergänzungsvorschlag, der indes nicht aufgegriffen wurde: „Wenn die Ermöglichung eines verdeckten Drohneneinsatzes politisch gewünscht ist, bedarf es also der Aufnahme einer weiteren Passage zu verdeckten Aufnahmen allgemein oder zum Drohneneinsatz in den Gesetzestext“.*

## **E. Einstweilige Anordnung**

### **I. Maßstab bei Rechtssatzverfassungsbeschwerden**

Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung liegen im geltend gemachten Umfang ebenfalls vor. Nach § 27 Abs. 1 VerfGHG NRW kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 VerfGHG NRW für den Erlass einer einstweiligen Anordnung erfüllt sind, ist wegen der meist weitreichenden Folgen einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung ein strenger Maßstab anzulegen,

*vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – VerfGH 179/20. VB-1-, SpuRt 2021, S. 27 (28).*

Dies gilt insbesondere, wenn – wie hier – die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes begehrt wird. Die Verfassungsgerichtsbarkeit darf von ihrer Befugnis, das Inkrafttreten eines Gesetzes zu verzögern oder ein in Kraft getretenes Gesetz wieder außer Kraft zu setzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, da der Erlass einer solchen einstweiligen Anordnung stets ein erheblicher Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist. Ein Gesetz darf deshalb nur dann vorläufig außer Kraft gesetzt werden, wenn die Nachteile, die mit seiner Geltung nach späterer Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit verbunden wären, ganz besonderes Gewicht haben und in Ausmaß und Schwere deutlich die Nachteile überwiegen, die im Falle der vorläufigen Außerkraftsetzung eines sich als verfassungsgemäß erweisenden Gesetzes einträten. Bei dieser Folgenabwägung sind die Auswirkungen auf alle von dem Gesetz Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur Folgen, die sich für die Beschwerdeführer ergeben,

*vgl. zusammenfassend und m.w.N. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (361 f.).*

### **II. Schwerer Nachteil für das gemeine Wohl im vorliegenden Verfahren**

Auch nach diesen strengen Maßstäben ist dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vorliegend im beehrten Umfang stattzugeben und sind die gerügten Rechtsvorschriften einstweilen außer Kraft zu setzen.

## **1. Straftatbestände (§ 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW) und Bußgeldvorschriften (§ 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW)**

Dies gilt zunächst für die Straftatbestände des § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW sowie die Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW. Nachteile, die sich aus einer vorläufigen Anwendung von Bußgeldvorschriften und – erst recht – Straftatbeständen ergeben, sind im einstweiligen verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahren von besonderem Gewicht. Sie sind so erheblich, dass sie auch die strengen Voraussetzungen für eine vorläufige Außerkraftsetzung eines Gesetzes erfüllen. Die Anwendbarkeit von Straf- und Bußgeldvorschriften, die den Verstoß gegen die korrespondierenden Verbotstatbestände der §§ 7, 17 und 18 VersG NRW zur Straftat und Ordnungswidrigkeit erheben, wäre ein Nachteil von ganz besonderem Gewicht. Verbindet sich die Wahrnehmung des Versammlungsrechts in dieser Weise mit einem schwer kalkulierbaren Risiko persönlicher Sanktionen, drohte dies der Inanspruchnahme eines elementaren demokratischen Kommunikationsgrundrechts die Unbefangenheit zu nehmen. Damit verbundene Einschüchterungseffekte wiegen auch für die Zeit bis zur Hauptsacheentscheidung schwer,

*vgl. mit Blick auf die Bußgeldnormen des Bayerischen Versammlungsgesetzes BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (365).*

Demgegenüber sind die Nachteile einer vorläufigen Außerkraftsetzung der fraglichen Straf- und Bußgeldbestimmungen nach § 27 Abs. 4, 7 und 8 VersG NRW und § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 VersG NRW nicht von vergleichbarem Gewicht. Zwar entfällt mit ihrer Nichtanwendbarkeit für die Übergangszeit ihre abschreckende Funktion. Die versammlungsrechtlichen Pflichten selbst bleiben durch die Außerkraftsetzung allein der Straf- und Bußgeldbewehrung jedoch unberührt. Sie drohen auch nicht in faktischer Hinsicht leerzulaufen: Falls erforderlich sind sie vielmehr weiterhin nach Maßgabe des nordrhein-westfälischen Verwaltungsvollstreckungsrechts durchsetzbar. Im Übrigen kann ihre Verletzung vor allem Bedeutung im Rahmen von Entscheidungen über Beschränkungen, Verbote und Auflösungen nach § 13 Abs. 1 und 2 VersG NRW, gegebenenfalls in Verbindung auch mit dem Kooperationsgebot nach § 3 VersG NRW, gewinnen. Die versammlungsrechtliche Grundkonzeption des Gesetzgebers zur Gewährleistung eines den Sicherheitsanforderungen genügenden

Versammlungsrechts wird durch eine Außerkraftsetzung allein der Straf- und Bußgeldnormen nicht berührt,

*so explizit mit Blick auf die Bußgeldnormen des Bayerischen Versammlungsgesetzes BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342 (366).*

Eine vorläufige Außerkraftsetzung auch der den Sanktionsvorschriften zugrunde liegenden verwaltungsrechtlichen Ge- und Verbote selbst (§§ 7, 17, 18 VersG NRW) ist demgegenüber nach den strengen Maßstäben im einstweiligen Rechtsschutz nach § 27 Abs. 1 VerfGHG NRW nicht geboten – und wird hier dementsprechend auch nicht beantragt.

## **2. Autobahnverbot (§ 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW) sowie Bild- und Tonaufnahmen in den Fällen des § 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4 VersG NRW**

Erfolg muss der Antrag hingegen haben, soweit er sich zudem auf § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW (ausnahmsloses Verbot von Versammlungen auf Bundesautobahnen) und § 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4 VersG NRW (Befugnis zu Übersichtsaufnahmen, Ermächtigung zu verdeckten Maßnahmen sowie zum Drohneneinsatz) erstreckt.

Das ausnahmslose und selbstvollziehende Autobahnverbot des § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW führt zu gewichtigen Nachteilen, indem es einen Teilbereich des öffentlichen Raums prinzipiell versammlungsfrei stellt. Auf eine Abwägung mit kollidierenden Verfassungsbelangen kommt es nach der gesetzgeberischen Intention nicht an. Nicht einmal in Ausnahmefällen (Versammlungen mit konkretem Bezug zu einem betreffenden Autobahnabschnitt, aus anderen Gründen gesperrte Autobahn, etc.) können Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ihre von Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Interessen „auf die Straße tragen“. Indem der Gesetzgeber mit § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW den sachlich-räumlichen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit teilweise zur Disposition stellt, wird das grundrechtlich geschützte Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich des Versammlungsortes ungerechtfertigt eingeschränkt. Darin liegt ein schwerer, im Wege der einstweiligen Anordnung abzuwehrender Nachteil, da er über die Folgen, die sich

für die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer des vorliegenden Verfahrens ergeben, deutlich hinausreicht.

Die weite, tatbestandlich nicht hinreichend eingegrenzte Befugnis zur Erstellung von Übersichtsaufnahmen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW führt ebenfalls zu gewichtigen Nachteilen im Sinne des § 27 Abs. 1 VerfGHG NRW. Das offene Videografieren des Versammlungsgeschehens erzeugt bei den betroffenen Personen ein Gefühl ständigen Überwachtseins. Hierdurch kann die unbefangene Teilnahme an Versammlungen unter freiem Himmel massiv beeinträchtigt werden. Eingriffserschwerend kommt hinzu, dass Übersichtsaufnahmen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW auch verdeckt (vgl. § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW) sowie durch den Einsatz unbemannter, ferngesteuerter oder sich autonom bewegnender Fluggeräte (Drohnen) angefertigt werden können (vgl. § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW), wodurch die Reichweite und Streubreite entsprechender Aufnahmen noch einmal deutlich erhöht wird. Weder der verdeckte Einsatz nach § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW noch der Einsatz von Drohnen nach § 16 Abs. 4 Satz 4 VersG NRW wird dabei hinreichend, in einer den Anforderungen des Verhältnismäßigkeits- sowie des Bestimmtheitsgrundsatzes Rechnung tragenden Weise tatbestandlich eingegrenzt.

---

Prof. Dr. Tristan Barczak, LL.M.

Passau, den 16. Dezember 2022