



Vorlesung „Polizei- und Ordnungsrecht“ 19

Prof. Dr. Dr. Durner LL.M.

WiSe 2025/26

Verhältnis Versammlungsrecht – Polizeirecht

Als Ermächtigungsgrundlage für die Polizei kommen nicht nur die **Generalklausel** (§ § 8 I PolG; § 14 OBG NRW) und die Befugnisnormen für **Standardmaßnahmen** in Betracht (§ § 9 ff. PolG NRW, vgl. Folie), sondern auch spezialgesetzliche Befugnisnormen des Gefahrenabwehrrechts. Das gilt auch für Bestimmungen des **Versammlungsrechts** (vgl. § 1 IV PolG NRW).

Das **Versammlungsgesetz** war ursprünglich ein Bundesgesetz (vgl. zu dessen zweifelhafter Verfassungskonformität *BVerfGE* 85, 69 – Eilversammlungen)

Seit 2006 fällt das Versammlungswesen in die **Gesetzgebungskompetenz der Länder**. Das VersG gilt fort, sofern die Länder es nicht ersetzen.

Am 7.1.2022 trat das **Versammlungsgesetz NRW** in Kraft. Im Ergebnis bringt das Gesetz zahlreiche **begrüßenswerte Klarstellungen**. Problematisch ist indes das **Demonstrationsverbot auf Autobahnen** in § 13 I, vgl. *Boguslawski/Leißing*, NVwZ 2022, 852 ff.; OVG Lüneburg, KlimR 2023, 156 ff.

Verhältnis Versammlungsrecht – Polizeirecht

Versammlung – im VersG nicht definiert – ist das Zusammentreffen **mehrerer Personen** aufgrund eines sie innerlich verbindenden gemeinsamen **Zwecks**.

→ Nicht **Versammlung** ist die bloße sog. **Ansammlung**, der ein **gemeinsamer Zweck** fehlt (Neugierige bei Verkehrsunfall)

Umstritten sind die Anforderungen an die **Qualität dieses Zwecks**. Die herrschende Rechtsauffassung nimmt an, dass **nur politische Zwecke** das Vorliegen einer **Versammlung** begründen (*BVerfGE* 104, 92, LS 2).

BVerfG, NJW 2001, 2459 ff. „**Love Parade**“: „Eine **Musik- und Tanzveranstaltung** wird nicht allein dadurch insgesamt zu einer **Versammlung** i.S. des Art. 8 GG, dass bei ihrer Gelegenheit auch Meinungskundgaben erfolgen. Es begegnet deshalb keinen verfassungsrechtlich durchgreifenden Bedenken, die sog. **Fuckparade** und die sog. **Love Parade** in Berlin nicht als **Versammlungen** einzuordnen.“

→ **Versammlungen** i.S. des Art. 8 GG sind allein „**Zusammenkünfte** mehrerer **Personen** mit dem Ziel der **Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung**.“

Vgl. aber eigenwillig großzügig *BVerwGE* 129, 42 – „**Fuckparade 2001**“, eng hingegen *BVerwG*, NVwZ 2007, 1343

Verhältnis Versammlungsrecht – Polizeirecht

Art. 8 II GG enthält einen expliziten **Gesetzesvorbehalt** nur für Versammlungen „unter freiem Himmel“.

Maßgeblich ist aber nicht das Vorhandensein einer Überdachung, sondern ob der Versammlungsort zu allen Seiten gegenüber der Umwelt **abgegrenzt** ist.

Auch solche Versammlungen „in geschlossenen Räumen“ (wie bei einem Fußballstadion) unterliegen jedoch **verfassungsimmanenten Grenzen**, die in den §§ 22-26 VersG NRW konkretisiert sind.

Das VersG NRW regelt zudem nunmehr nach § 2 I Nr. 1 die „Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit bei **öffentlichen und nichtöffentlichen** Versammlungen“ und damit den gesamten Anwendungsbereich des Art. 8 GG.

Verhältnis Versammlungsrecht – Polizeirecht

Problem der **Unfriedlichkeit Einzelner**:

- Der Staat ist durch Art. 8 GG gehalten, die Grundrechtsausübung grundsätzlich vor Störungen **Dritter** und Ausschreitungen **Einzelner** zu schützen und behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer zu richten, um die Durchführung der Versammlung zu ermöglichen.
- So nunmehr explizit auch § 3 I, § 7 und § 13 III VersG NRW.
- Vgl. *BVerwG*, NJW 1982, 1008 – Demo in Godesberg; *BVerfG*, NVwZ-RR 2007, 641; *VGH Mannheim*, NVwZ 1987, 237

Geschützt sind auch die **Organisation** und **Vorbereitung** der sowie die **Anreise** zur Versammlung.

Verhältnis Versammlungsrecht – Polizeirecht

„Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts I

Die mehrdeutige Bezeichnung „**Polizeifestigkeit**“ des Versammlungsrechts

- bringt den **Vorrang des Spezialgesetzes** vor dem „allgemeinen“ Polizeirecht zum Ausdruck und
- konkretisiert den **speziellen Schutz** des Art. 8 GG

Verhältnis Versammlungsrecht – Polizeirecht

„Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts II

Generell stellt sich bei jeder Spezialermächtigung die Frage, ob die dort eröffneten Befugnisse **abschließend** geregelt sind, oder ob daneben auf die Befugnisse des Allgemeinen Polizeirechts zurückgegriffen werden kann.

Gegenüber der verworrenen Rechtslage unter dem Bundesrecht (zu dieser *BVerfG*, NJW 1982, 1008 – Minus-Maßnahmen – und NVwZ 2005, 80 f.) hat § 9 I 1 VersG NRW das Verhältnis nunmehr **geklärt** und stellt explizit fest:

„Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem **Polizeigesetz NRW** zulässig, wenn von ihnen nach den zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen vor oder bei der Durchführung der Versammlung oder im Anschluss an sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.“

Verhältnis Versammlungsrecht – Polizeirecht

„Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts III

Soweit Befugnisnormen des **VersG** anwendbar sind (unabhängig vom Vorliegen der konkreten Voraussetzungen), gehen sie also den Befugnis- und Aufgabenzuweisungsnormen des Polizeirechts wie nach allgemeinen Maßstäben grundsätzlich vor.

Vgl. besonders die Regelungen zur **Anzeige** in § 10 (stark verbessert), zu **Beschränkungen, Verbot, Auflösung** in § 13, zu Gefährderansprache und Ausschluss von Personen in § 14 und zu Bild- und Tonaufnahmen in § 16 VersG NRW (vgl. dazu OVG Münster, NVwZ-RR 2020, 785 ff.).

Das Institut der **Gefährderansprache** ist damit in NRW derzeit nur im Versammlungsrecht, nicht aber im allgemeinen Polizeirecht normiert.

Verhältnis Versammlungsrecht – Polizeirecht

„Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts IV

Wo das VersG NRW keine abschließende Regelung trifft, ist der **Rückgriff** auf das **PolG** nach § 9 VersG NRW zulässig. Dies kommt in Betracht u.a. für

1. Maßnahmen im **Vorfeld** einer Versammlung (vgl. aber § 15 VersG NRW zu Kontrollstellen) und **nach deren Auflösung** (§ 13 II VersG NRW)
2. Maßnahmen, die im Vergleich zu Beschränkung oder Auflösung ein **milderes Mittel** darstellen, vgl. § 9 VersG NRW (vormals sog. **Minus-Maßnahmen** wie die Sicherstellung, so *BVerwG*, NJW 1982, 1008),
3. Maßnahmen gegenüber einer Versammlung, die aus **nicht versammlungsspezifischen Gefahren** erfolgen (z.B. aus bauordnungsrechtlichen oder gesundheitlichen Gründen, vgl. dazu *BVerwG*, NJW 1989, 52 – Straßenreinigung nach Demo in Bonn),
4. Maßnahmen gegen **Nichtteilnehmer**, insbesondere Störer i.S.v. § 3 I und § 7 VersG NRW (*VGH Mannheim*, NVwZ-RR 1990, 602).

Verhältnis Versammlungsrecht – Polizeirecht

Bedeutung der Grundrechte

→ Bei der Anwendung derartiger Maßnahmen gegen Versammlungen auf der Grundlage des Allgemeinen Polizeirechts (Vorfeldmaßnahmen etc.) ist jedoch der **besondere Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG** stets zu beachten.

Soll eine Versammlung wegen **verfassungswidriger Zwecke** verboten werden, stellt sich ein Problem der **Grundrechtskonkurrenz**. Vgl. dazu *BVerfGE* 111, 147 (NPD-Demo „Stoppt den Synagogenbau“) LS 2: Beschränkungen des Inhalts und der Form einer Meinungsäußerung finden ihre **Rechtfertigung ausschließlich in den in Art. 5 Abs. 2 GG aufgeführten Schranken** auch dann, wenn die Äußerung in einer Versammlung erfolgt.

Weichenstellend für **rechtsradikale Versammlungen** und hochumstritten *BVerfGE* 124, 300 (Wunsiedel); vgl. dazu jetzt auch § 19 VersG NRW.