

21.01.2021

# Gesetzentwurf

der Landesregierung

**Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW)**

## A Problem und Ziel

Die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht ist mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) - Föderalismusreform - vom Bund auf die Länder übergegangen. Von den Partnern der Regierungskoalition hat die Landesregierung im Rahmen der Koalitionsvereinbarung im Jahr 2017 den Auftrag erhalten, den Entwurf eines Versammlungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen vorzulegen. Konkret heißt es im aktuellen Koalitionsvertrag dazu: „Wir werden die Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Schaffung eines modernen Versammlungsgesetzes nutzen.“

Die nach Art. 8 Grundgesetz geschützte Versammlungsfreiheit ist in ihrer grundlegenden Bedeutung für eine lebendige Demokratie anerkannt. Der Landesgesetzgeber hat die grundgesetzlichen Vorgaben zu beachten. Was die Ausgangsposition des Landesgesetzgebers angeht, ist ferner zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss zu Versammlungen gegen das Atomkraftwerk Brokdorf vom 14. Mai 1985 weitreichende Vorgaben verfassungsrechtlicher Art zur Auslegung und Anwendung des Art. 8 Grundgesetz getroffen hat, wie sie in dieser Breite und Tiefe zu keinem anderen Grundrecht des Grundgesetzes verfügt worden sind. Damit ist der Regelungsspielraum des Gesetzgebers in verschiedener Hinsicht eingeschränkt. Die gleichwohl bestehenden Gestaltungsspielräume auf einfachgesetzlicher Grundlage für einen Ausgleich von Versammlungsfreiheit und öffentlicher Sicherheit unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren in gesellschaftlicher wie technischer Hinsicht fortschreitenden Entwicklungen zu nutzen, ist ein Ziel des vorgelegten Entwurfs des Versammlungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen.

## B Lösung

Das Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes wird in Kraft gesetzt und setzt so den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag um.

Mit dem Gesetzentwurf wird insbesondere

- ein umfassender Regelungsanspruch verfolgt. So wird der Begriff der Versammlung gesetzlich normiert und klargestellt, dass das Versammlungsgesetz grundsätzlich auch für nicht öffentliche Versammlungen Anwendung findet;

Datum des Originals: 20.01.2021/Ausgegeben: 22.01.2021

- im Grundsatz die Struktur des Versammlungsgesetzes beibehalten. Es werden zunächst allgemeine Regelungen „vor die Klammer“ gezogen. Abweichend vom Bundesversammlungsgesetz findet sich dann jedoch zunächst der Abschnitt zu Versammlungen unter freiem Himmel, was der besonderen Bedeutung der Versammlungen unter freiem Himmel in der Praxis Rechnung trägt;
- das bislang geltende Uniformierungsverbot zu einem Militanzverbot weiterentwickelt;
- erstmals für die Versammlungspraxis in Nordrhein-Westfalen das vom Bundesverfassungsgericht in der Brokdorf-Entscheidung aufgestellte Kooperationsgebot zwischen Veranstalterin oder Veranstalter und Versammlungsbehörde klar und präzise geregelt;
- wesentlich präziser als im bisherigen Versammlungsrecht das Verbot der Störung von Versammlungen formuliert;
- unter Beibehaltung der bewährten versammlungsrechtlichen Generalklausel die Ermächtigung der Versammlungs- und Polizeibehörden für beschränkende Maßnahmen näher ausgestaltet;
- eine Vorschrift zum besonderen Schutz bestimmter Orte und Tage geschaffen;
- die bestehende gesetzliche Grundlage für Ton- und Bildaufnahmen bei Versammlungen an die in den letzten Jahren rasant erfolgte technische Entwicklung im Bereich der Aufnahmetechnik angepasst;
- eine Regelung zu Versammlungen auf sog. „semi-öffentlichen“ Flächen getroffen;
- der bisher im Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen enthaltene Regelungsgehalt aufgenommen, sodass das Bedürfnis für ein separates Bannmeilengesetz entfällt.

Ferner werden im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) neuere Vorgaben der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur ausdrücklichen Aufnahme von unabhängigen Kontrollen in Form von Richtervorbehalten umgesetzt.

### **C Alternativen**

Fortgeltung des Versammlungsgesetzes des Bundes gem. Art. 125a Absatz 1 des Grundgesetzes. Da dem Bund seit dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder grundlegende Änderungen des Versammlungsgesetzes nicht mehr möglich sind, gibt es keine Alternative, um die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele zu erreichen.

### **D Kosten**

Ins Gewicht fallende Auswirkungen auf den Landeshaushalt werden nicht erwartet.

### **E Zuständigkeit**

Zuständig ist das Ministerium des Innern. Beteiligt ist das Ministerium der Justiz.

**F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände**

Mit Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und auf die kommunalen Haushalte ist nicht zu rechnen, da die Zuständigkeit der Polizei für den Vollzug des Versammlungsgesetzes unverändert bleibt.

**G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte**

Gegenüber der unter dem Versammlungsgesetz des Bundes bestehenden Rechtslage wird bei der Veranstaltung von Versammlungen von einem allenfalls geringen Mehraufwand in Folge der gesetzlichen Neuregelung ausgegangen. Durch die Neuregelung, wonach auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden können, können Eigentumsbelastungen für Unternehmen und private Haushalte entstehen.

**H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes**

Das beabsichtigte Gesetz hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Wirkungen treten unabhängig vom Geschlecht der Betroffenen ein.



## Gegenüberstellung

### Gesetzentwurf der Landesregierung

### Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

**Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW - VersGEinfG NRW)**

#### Artikel 1

**Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen  
(Versammlungsgesetz NRW - VersG NRW)**

#### Inhaltsübersicht

##### Teil 1

##### Allgemeine Regelungen

- § 1 Versammlungsfreiheit
- § 2 Regelungsbereich, Begriffsbestimmungen
- § 3 Zusammenarbeit
- § 4 Veranstaltung einer Versammlung
- § 5 Versammlungsleitung
- § 6 Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung
- § 7 Störungsverbot
- § 8 Waffen- und Gewalttätigkeitsverbot
- § 9 Anwendbarkeit des Polizeirechts

##### Teil 2

##### Versammlungen unter freiem Himmel

- § 10 Anzeige
- § 11 Erlaubnisfreiheit
- § 12 Behördliche Ablehnungsrechte
- § 13 Beschränkungen, Verbot, Auflösung
- § 14 Gefährderansprache, Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen
- § 15 Kontrollstellen
- § 16 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton
- § 17 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot
- § 18 Militanzverbot
- § 19 Symbolträchtige Orte und Tage
- § 20 Schutz des Landtags

- § 21 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

### **Teil 3**

#### **Versammlungen in geschlossenen Räumen**

- § 22 Einladung  
§ 23 Beschränkungen, Verbot, Auflösung  
§ 24 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen  
§ 25 Kontrollstellen  
§ 26 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

### **Teil 4**

#### **Straftaten, Ordnungswidrigkeiten**

- § 27 Straftaten  
§ 28 Ordnungswidrigkeiten  
§ 29 Einziehung

### **Teil 5**

#### **Kosten, Entschädigung, Schadenersatz**

- § 30 Kosten  
§ 31 Entschädigung und Schadenersatz

### **Teil 6**

#### **Zuständigkeit, Einschränkung von Grundrechten, Inkrafttreten**

- § 32 Zuständigkeit  
§ 33 Einschränkung von Grundrechten  
§ 34 Inkrafttreten

### **Teil 1**

#### **Allgemeine Regelungen**

#### **§ 1**

#### **Versammlungsfreiheit**

(1) Jede Person hat das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen mit anderen zu versammeln und Versammlungen zu veranstalten.

(2) Dieses Recht hat nicht, wer das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt hat.

## **§ 2**

### **Regelungsbereich, Begriffsbestimmungen**

(1) Dieses Gesetz regelt

1. die Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit bei öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen nach Artikel 8 des Grundgesetzes,

2. das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel nach § 17 und

3. das Militanzverbot bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel nach § 18.

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

(3) Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.

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

## **§ 3**

### **Zusammenarbeit**

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

(2) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind. Bestehen Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß § 13 Absatz 1 oder 2, § 23 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, ist Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen entbehrlich zu machen.

(3) Die Veranstalterin oder der Veranstalter einer öffentlichen Versammlung ist aufgerufen, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren, insbesondere Auskunft über Art, Umfang und vorgesehenen Ablauf der Veranstaltung zu geben. Die Veranstalterin oder der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht rechtlich verpflichtet. Die zuständige Behörde soll die Mitwirkung der Veranstalterin oder des Veranstalters oder der die Versammlung leitenden Person jedoch bei Maßnahmen nach § 13 berücksichtigen.

(4) Im Rahmen der Kooperation informiert die zuständige Behörde die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, vor und während der Versammlung über erhebliche Änderungen der Gefahrenlage, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.

#### **§ 4**

#### **Veranstaltung einer Versammlung**

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



## **§ 5 Versammlungsleitung**

(1) Wer eine Versammlung veranstaltet, leitet die Versammlung. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung. Veranstaltet eine Vereinigung die Versammlung, so wird sie von der Person geleitet, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist.

(2) Die Versammlungsleitung ist übertragbar.

(3) Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, soll die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen. Bei jeder öffentlichen Versammlung muss eine Person die Leitung innehaben.

(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn eine Versammlungsleitung bestimmt ist.

## **§ 6 Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung**

(1) Die Versammlungsleitung sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und wirkt auf deren Friedlichkeit hin. Sie darf die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen. Bei Versammlungen unter freiem Himmel soll die zuständige Behörde über das beabsichtigte Vorhaben in Kenntnis gesetzt werden.

(2) Die Versammlungsleitung kann sich der Hilfe von geeigneten Ordnerinnen und Ordner bedienen, die mindestens 14 Jahre alt sein müssen. Diese müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel durch weiße Armbinden oder Leibwesten, die nur die gut sichtbare Bezeichnung „Ordnerin“ oder „Ordner“ tragen dürfen, kenntlich sein. Die Vorschriften dieses Gesetzes für Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Versammlung gelten auch für Ordnerinnen und Ordner.

(3) Die zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung getroffenen Anweisungen der Versammlungsleitung und der Ordnerinnen und Ordner sind zu befolgen.

(4) Die Versammlungsleitung darf Personen, welche die Ordnung der Versammlung erheblich stören, ausschließen. Bei Versammlungen unter freiem Himmel darf dies nur mit Zustimmung der zuständigen Behörde erfolgen. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

### **§ 7 Störungsverbot**

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

(2) Nach Absatz 1 ist insbesondere verboten,

1. in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu behindern oder zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vorzunehmen oder anzudrohen oder Störungen zu verursachen,

2. in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder ihre Durchführung zu vereiteln oder wesentlich zu erschweren, Handlungen vorzunehmen, die auf die Förderung von in Nummer 1 beschriebenen Handlungen gegen bevorstehende Versammlungen gerichtet sind oder

3. bei einer öffentlichen Versammlung der Versammlungsleitung oder den Ordnerinnen und Ordnern in der rechtmäßigen Erfüllung ihrer Ordnungsaufgaben mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt Widerstand zu leisten oder sie während der Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben tätlich anzugreifen.

### **§ 8 Waffen- und Gewalttätigkeitsverbot**

(1) Es ist verboten,

1. Waffen im Sinne von § 1 Absatz 2 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957) in der jeweils geltenden Fassung oder

2. sonstige Gegenstände, die ihrem Wesen nach dazu bestimmt oder, ohne dazu bestimmt zu sein, dazu geeignet sind und dazu

genutzt werden sollen, Verletzungen von Personen oder erhebliche Schäden an Sachen herbeizuführen,

bei Versammlungen oder auf dem Weg zu oder von Versammlungen mit sich zu führen, zu Versammlungen hinzuschaffen oder sie zur Verwendung bei Versammlungen bereitzuhalten oder zu verteilen. Die zuständige Behörde kann auf Antrag eine Befreiung vom Verbot nach Satz 1 erteilen, wenn dies zum Schutz einer an der Versammlung teilnehmenden Person erforderlich ist. Auf Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte im Dienst findet Satz 1 keine Anwendung.

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

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

## **§ 9**

### **Anwendbarkeit des Polizeirechts**

(1) Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003 (GV. NRW. S. 441) in der jeweils geltenden Fassung 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 oder Ordnung ausgeht. Bereits vor Anzeige oder Durchführung der Versammlung erlassene individualbezogene polizeiliche Maßnahmen, insbesondere aufenthaltsbestimmende Anordnungen, bleiben unberührt.

(2) Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gilt Absatz 1 für den Fall, dass von

den Teilnehmerinnen oder Teilnehmern eine Gefahr im Sinne von § 23 Absatz 1 ausgeht.

(3) Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, welche die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, setzen eine Teilnahmeuntersagung nach § 14 oder § 24 voraus.

(4) Sobald die Versammlung beendet ist, kommt dieses Gesetz nicht mehr zur Anwendung. Entsprechendes gilt gegenüber Personen, die bereits vor Beendigung der Versammlung den räumlichen Bereich der Versammlung verlassen haben.

## **Teil 2**

### **Versammlungen unter freiem Himmel**

#### **§ 10**

#### **Anzeige**

(1) Wer eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung anzuzeigen. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, ist nur eine Anzeige abzugeben. Die Anzeige muss schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen. Bei der Berechnung der Frist bleiben Samstage, Sonn- und Feiertage außer Betracht.

(2) Die Anzeige muss den geplanten Ablauf der Versammlung nach erwarteter Teilnehmerzahl, Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Namen, telefonische Erreichbarkeit und eine für den Schriftverkehr mit der zuständigen Behörde geeignete Anschrift der anzeigenden Person und der Person, die sie leiten soll, enthalten. Wird die Versammlungsleitung erst später bestimmt, sind Name und eine für den Schriftverkehr mit der zuständigen Behörde geeignete Anschrift der vorgesehenen Person sowie die telefonische Erreichbarkeit der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen. Wenn die Versammlungsleitung sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedient, ist ihr Einsatz unter Angabe der Zahl der voraussichtlich eingesetzten Personen der zuständigen Behörde mitzuteilen. Änderungen sind der

zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(3) Wenn der Zweck der Versammlung durch eine Einhaltung der Frist nach Absatz 1 Satz 1 gefährdet würde (Eilversammlung), ist die Versammlung spätestens mit der Bekanntgabe bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizei anzuzeigen. Die Anzeige kann telefonisch erfolgen.

(4) Die Anzeigepflicht entfällt ausnahmsweise nur dann, wenn sich die Versammlung aufgrund eines aktuellen Anlasses augenblicklich bildet (Spontanversammlung).

### **§ 11 Erlaubnisfreiheit**

Für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel sind keine behördlichen Erlaubnisse erforderlich, die sich auf die Benutzung der öffentlichen Verkehrsflächen beziehen.

### **§ 12 Behördliche Ablehnungsrechte**

(1) Die zuständige Behörde kann eine zur Leitung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel vorgesehene Person als ungeeignet ablehnen, wenn deren Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet.

(2) Wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass von einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, hat die Veranstalterin oder der Veranstalter der Behörde auf deren Aufforderung hin Namen und Adressen der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner mitzuteilen. Die zuständige Behörde kann diese als ungeeignet ablehnen, wenn ihr Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet.

**§ 13****Beschränkungen, Verbot, Auflösung**

(1) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Als Beschränkungen kommen insbesondere Verfügungen zum Ort und zum Verlauf der Veranstaltung in Betracht.

(2) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung verbieten oder auflösen, wenn ihre Durchführung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet und die Gefahr nicht anders abgewehrt werden kann. Eine verbotene Versammlung ist aufzulösen. Nach der Auflösung haben sich die teilnehmenden Personen unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzveranstaltung durchzuführen.

(3) Geht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann dadurch auch unter Heranziehung von landes- oder bundesweit verfügbaren Polizeikräften eine unmittelbare Gefahr nicht abgewehrt werden, dürfen Maßnahmen nach den Absätzen 1 oder 2 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht. Ein Verbot oder die Auflösung dieser Versammlung setzt Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert voraus.

(4) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so sind diese nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen.

## **§ 14**

### **Gefährderansprache, Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen**

(1) Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass eine Person gegen Verbote in den §§ 7, 8, 17 oder 18 verstoßen wird, kann die zuständige Behörde zur Verhütung dieser Gefahren eine Gefährderansprache durchführen. Die betroffene Person darf hierzu angehalten werden.

(2) Die zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an oder die Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel vor deren Beginn untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. In der Untersagung soll angeordnet werden, dass sich die betroffene Person innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens oder zu einem bestimmten Zeitpunkt auf einer Polizeidienststelle einzufinden und sich dort mit einem Personaldokument auszuweisen hat (Meldeauflage). § 10 Absatz 2 Satz 2 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen gilt entsprechend.

(3) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet, ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet, oder wer einer Anordnung nach § 17 Absatz 2 oder § 18 Absatz 2 zuwider handelt, kann von der zuständigen Behörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

## **§ 15**

### **Kontrollstellen**

Die Polizei kann Personen und Sachen durchsuchen und die Identität einer Person feststellen an einer Kontrollstelle, die von ihr eingerichtet worden ist, um eine Straftat nach § 27 Absatz 4, 5 und 7 zu verhüten. § 12 Absatz 2 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen ist anwendbar.

**§ 16**  
**Aufnahmen und Aufzeichnungen von**  
**Bild und Ton**

(1) Die zuständige Behörde darf Bild- und Tonaufnahmen sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von der Person bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht, und die Maßnahmen erforderlich sind, um diese Gefahr abzuwehren. Die Aufnahmen und Aufzeichnungen dürfen auch angefertigt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) Die zuständige Behörde darf Übersichtsaufnahmen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Die Übersichtsaufnahmen dürfen aufgezeichnet werden, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungen, von Teilen hiervon oder ihrem Umfeld erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Die Identifizierung einer auf den Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.

(3) Aufnahmen und Aufzeichnungen sind offen vorzunehmen. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen in Kenntnis zu setzen. Verdeckte Bild- und Tonaufnahmen oder entsprechende Aufzeichnungen sind nur zulässig, wenn anderenfalls Leben oder die körperliche Unversehrtheit der die Aufnahme oder Aufzeichnung durchführenden Personen gefährdet würde.

(4) Die von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 3 betroffene Person ist über die Maßnahme zu unterrichten, sobald



ihre Identität bekannt ist und zulässige Verwendungszwecke nicht gefährdet sind. Soweit verdeckte Aufnahmen angefertigt worden sind und keine Mitteilung an die betroffene Person erfolgt, sind der Versammlungsleitung die Gründe für die Anfertigung der verdeckten Aufnahmen mitzuteilen, sobald zulässige Verwendungszwecke nicht gefährdet sind. Nachforschungen zur Feststellung der Identität einer Person sind nur vorzunehmen, wenn dies unter Berücksichtigung der Eingriffsintensität der Maßnahme gegenüber dieser Person, des Aufwands für die Feststellung ihrer Identität sowie der daraus für diese oder andere Personen folgenden Beeinträchtigungen geboten ist.

(5) Die Aufzeichnungen dürfen auch verwendet werden

1. für die Verfolgung von Straftaten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern,

2. zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung die Gefahr einer Verletzung von Strafgesetzen ausging und zu besorgen ist, dass bei künftigen Versammlungen von dieser Person erneut die Gefahr der Verletzung von Strafgesetzen ausgehen wird,

3. zur befristeten Dokumentation des polizeilichen Handelns, sofern eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eingetreten ist oder

4. zum Zweck der polizeilichen Aus- oder Fortbildung.

(6) Die Aufzeichnungen sind nach Beendigung der Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu vernichten. Dies gilt nicht, soweit sie für die in Absatz 5 aufgeführten Zwecke benötigt werden. Aufzeichnungen, die für die Zwecke des Absatzes 5 verwendet werden, sind ein Jahr nach ihrer Anfertigung zu vernichten, sofern sie nicht Gegenstand oder Beweismittel eines Rechtsbehelfs oder gerichtlichen Verfahrens sind.

(7) Soweit Aufzeichnungen zur polizeilichen Aus- und Fortbildung verwendet werden, ist hierzu eine eigene Fassung herzustellen, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt. Die Herstellung einer solchen Fassung ist nur innerhalb eines Zeitraums von einem Monat nach Beendigung der Versammlung zulässig. Die ursprüngliche Aufzeichnung ist unverzüglich nach der Herstellung der Fassung im Sinne des Satzes 1 zu vernichten.

(8) Die Gründe für die Anfertigung von Bild-, Ton- und Übersichtsaufzeichnungen nach Absatz 1 und 2 und für ihre Verwendung nach Absatz 5 sind zu dokumentieren. Werden von Aufzeichnungen eigene Fassungen nach Absatz 7 hergestellt, sind die Anzahl der hergestellten Fassungen sowie der Ort der Aufbewahrung zu dokumentieren.

### **§ 17**

#### **Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot**

(1) Es ist 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,

1. 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, oder

2. die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren.

(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind.

## **§ 18**

### **Militanzverbot**

(1) Es ist 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

1. durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken,

2. durch ein paramilitärisches Auftreten oder

3. in vergleichbarer Weise

Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt.

(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände oder Verhaltensweisen bezeichnet sind.

## **§ 19**

### **Symbolträchtige Orte und Tage**

(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken oder verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn

1. die Versammlung an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- oder Willkürherrschaft erinnert, oder an einem Tag stattfindet, der zum Gedenken an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft bestimmt ist, und

2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt-

und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt und dadurch der öffentliche Friede gestört wird.

Geschützte Orte nach Satz 1 und ihre räumliche Abgrenzung sowie geschützte Tage nach Satz 1 können durch Rechtsverordnung bestimmt werden.

(2) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

## **§ 20** **Schutz des Landtags**

(1) Für den Landtag Nordrhein-Westfalen wird ein befriedeter Bannkreis gebildet, in dem öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel verboten sind.

(2) Ausnahmen von diesem Verbot kann die Präsidentin oder der Präsident des Landtags im Benehmen mit der für Inneres zuständigen Ministerin oder dem für Inneres zuständigen Minister zulassen.

(3) Der befriedete Bannkreis wird in der Landeshauptstadt Düsseldorf wie folgt und wie aus der Anlage 1 ersichtlich bestimmt:

1. im Norden durch das Molenfundament einschließlich Steinschüttung entlang dem Grundstück, wobei die östliche und westliche Grenze auf der Promenade jeweils durch besonders verlegte Pflastersteine kenntlich gemacht sind,

2. im Westen ausgehend von der Rheinuferspromenade im Bereich der Grünflächen markiert durch besondere Plattierungen, im Bereich der Busparkplätze durch deren äußere Begrenzung und weiterhin bis zur Stromstraße durch eine sichtbare Kante entlang der Einfahrt zur Tiefgarage,

3. im Süden westlich beginnend an der Einfahrt zur Tiefgarage die innere Grenze des Radweges, im weiteren Verlauf innerhalb der Feuerwehrezufahrt durch eine herausgehobene Pflasterung, im Bereich des Grünstreifens durch Betonsteine bis zur östlichen Grundstücksgrenze unter Ausklammerung des Treppenaufgangs und

4. im Osten beginnend an der Stromstraße durch die Bastion, im weiteren Verlauf durch die äußere Grenze des Weges unter Einbeziehung des Rondells - Trafostation -, endend auf der Rheinuferpromenade.

### **§ 21**

#### **Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum**

Auf Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden. Die Interessen der Versammlungsbeteiligten und der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer sind in Ausgleich zu bringen. Die Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung, das Hausrecht sowie Art und Ausmaß der Belastung der Eigentümerinnen und Eigentümer sind zu berücksichtigen. Überwiegen die Belange der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer, soll die zuständige Behörde einen alternativen öffentlichen Versammlungsort anbieten, der dem privaten Raum hinsichtlich Größe, Bezug zum Versammlungsgegenstand, der zu erwartenden Öffentlichkeitswirkung und der Erreichbarkeit möglichst entspricht.

### **Teil 3**

#### **Versammlungen in geschlossenen Räumen**

### **§ 22**

#### **Einladung**

(1) Wer eine öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen veranstaltet, darf in der Einladung bestimmte Personen oder Personenkreise von der Teilnahme ausschließen.

(2) Wenn nicht ausschließlich bestimmte Personen eingeladen worden sind, darf Vertretern der Medien der Zutritt zur Versammlung nicht versagt werden. Diese haben sich gegenüber der Leitung und gegenüber Ordnern nach Aufforderung als Vertreter von Medien auszuweisen. Sie können unter den

gleichen Voraussetzungen wie teilnehmende Personen von der Versammlung ausgeschlossen werden.

### **§ 23**

#### **Beschränkungen, Verbot, Auflösung**

(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung in geschlossenen Räumen beschränken oder verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr

1. eines unfriedlichen Verlaufs der Versammlung oder

2. für Leben oder Gesundheit von Personen besteht.

(2) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

(3) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass von einer öffentlichen Versammlung eine Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter ausgeht, dürfen Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte in der Versammlung anwesend sein. Sie haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben.

(4) Geht eine unmittelbare Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann die Gefahr auch unter Heranziehung von landes- und bundesweit verfügbaren Polizeikräften nicht abgewehrt werden, dürfen Maßnahmen nach den Absätzen 1 oder 2 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht.

(5) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so sind diese nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben.

(6) Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn ergehenden beschränkenden

Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen.

(7) Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung durchzuführen.

#### **§ 24**

##### **Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen**

(1) Die zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung in geschlossenen Räumen vor deren Beginn untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinn von § 23 Absatz 1 ausgeht.

(2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinn von § 23 Absatz 1 verursacht, ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet, kann von der zuständigen Behörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

#### **§ 25**

##### **Kontrollstellen**

Die Polizei kann Personen und Sachen durchsuchen und die Identität einer Person feststellen an einer Kontrollstelle, die von ihr eingerichtet worden ist, um eine Straftat nach § 27 Absatz 4 und 5 zu verhüten. § 12 Absatz 2 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen ist anwendbar.

#### **§ 26**

##### **Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton**

(1) Unter den Voraussetzungen des § 23 Absatz 1 darf die zuständige Behörde Bild- und Tonaufnahmen sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Ver-

sammlung in geschlossenen Räumen anfertigen, wenn die Maßnahmen erforderlich sind, um die Gefahr abzuwehren. Die Aufzeichnungen dürfen auch angefertigt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

Aufnahmen und Aufzeichnungen sind offen vorzunehmen.

(2) Die zuständige Behörde kann eine unübersichtliche Versammlung (§ 16 Absatz 2) und ihr Umfeld mittels Bild- und Tonaufnahmen offen beobachten, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr im Sinne von § 23 Absatz 1 erforderlich ist. Sie kann zur Abwehr einer Gefahr im Sinne von § 23 Absatz 1 offen Bild- und Tonaufzeichnungen von nicht bestimmten teilnehmenden Personen (Übersichtsaufzeichnungen) fertigen. Die Auswertung von Übersichtsaufzeichnungen mit dem Ziel der Identifizierung einer Person ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.

(3) Die oder der von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 Betroffene ist über die Maßnahme unverzüglich zu unterrichten, soweit ihre oder seine Identität feststeht und zulässige Verwendungszwecke nicht gefährdet sind.

(4) Die Aufzeichnungen dürfen auch verwendet werden

1. für die Verfolgung von Straftaten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern oder

2. zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine Gefahr im Sinn von § 23 Absatz 1 ausging und zu besorgen ist, dass bei künftigen Versammlungen von dieser Person erneut Gefahren im Sinn von § 23 Absatz 1 ausgehen werden.

(5) Die Aufzeichnungen sind nach Beendigung der Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu vernichten. Dies gilt nicht, soweit sie für die in Absatz 4 aufgeführten Zwecke benötigt werden. Aufzeichnungen, die für die Zwecke des Absatzes 4 verwendet werden, sind ein



Jahr nach ihrer Anfertigung zu vernichten, sofern sie nicht Gegenstand oder Beweismittel eines Rechtsbehelfs oder gerichtlichen Verfahrens sind.

(6) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Absatz 1 und 2 und für ihre Verwendung nach Absatz 4 sind zu dokumentieren.

#### **Teil 4 Straftaten, Ordnungswidrigkeiten**

##### **§ 27 Straftaten**

(1) Wer als Veranstalterin oder Veranstalter oder Leitung eine öffentliche Versammlung trotz vollziehbaren Verbots durchführt oder trotz Auflösung oder Unterbrechung durch die Polizei fortsetzt oder eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne Anzeige nach § 10 beziehungsweise ohne Ausnahmegenehmigung nach § 20 Absatz 2 durchführt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Wer als Leitung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel die Versammlung wesentlich anders durchführt, als die Veranstalterin oder der Veranstalter bei der Anmeldung angegeben haben, oder Beschränkungen nach § 13 Absatz 1 nicht nachkommt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft.

(3) Wer öffentlich in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung auffordert, nachdem die Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder die Auflösung angeordnet worden ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(4) Wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu behindern oder zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder grobe Störungen verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(5) Wer bei Versammlungen Waffen oder Gegenstände entgegen § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 mit sich führt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Ebenso wird bestraft, wer Waffen oder Gegenstände entgegen § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 auf dem Weg zu einer Versammlung oder im Anschluss an eine Versammlung mit sich führt, zu der Versammlung hinschafft oder sie zur Verwendung bei ihr bereithält oder verteilt oder wer bewaffnete Ordnerinnen oder Ordner in öffentlichen Versammlungen einsetzt.

(6) Wer gegen die Leitung oder die Ordnerinnen oder Ordner einer Versammlung in der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben Gewalt anwendet oder damit droht oder diese Personen während der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben tätlich angreift, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(7) Wer entgegen § 17 Absatz 1 Nummer 1 an öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilnimmt oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurücklegt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Ebenso wird bestraft, wer der Vorschrift des § 17 Absatz 1 Nummer 2 zuwiderhandelt.

(8) Wer durch sein eigenes äußeres Erscheinungsbild, namentlich

1. durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken,
2. durch ein paramilitärisches Auftreten oder
3. in vergleichbarer Weise aggressiv oder provokativ

dazu beiträgt, dass eine Versammlung unter Verstoß gegen § 18 Absatz 1 Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd

wirkt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

## **§ 28 Ordnungswidrigkeiten**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. der Aufforderung, Namen und Adressen der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner gemäß § 12 Absatz 2 Satz 1 mitzuteilen, nicht nachkommt oder von der zuständigen Behörde gemäß § 12 Absatz 2 Satz 2 abgelehnte Personen als Ordnerin oder Ordner einsetzt,

2. zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist, soweit der Aufruf nicht bereits gemäß § 27 Absatz 3 strafbar ist,

3. dem Störungsverbot nach § 7 zuwiderhandelt, soweit die Zuwiderhandlung nicht bereits gemäß § 27 Absatz 4 strafbar ist,

4. unter den Voraussetzungen der § 13 Absatz 1 und 2, § 23 Absatz 1 erlassenen, vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen zuwiderhandelt, soweit die Zuwiderhandlung nicht bereits gemäß § 27 Absatz 2 strafbar ist,

5. gegen Meldeauflagen nach § 14 Absatz 2 Satz 2 verstößt,

6. gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 17 oder des Militanzverbots nach § 18 verstößt,

7. entgegen § 17 Absatz 1 Nummer 1 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,

8. vollziehbaren beschränkenden Verfügungen oder Verboten gemäß § 19 zuwiderhandelt,

9. gerichtlichen Beschränkungen der Ausübung des Versammlungsrechts zuwiderhandelt,

10. ungeachtet einer gemäß § 14 Absatz 2, § 24 Absatz 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder der Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder sich nach einem gemäß § 14 Absatz 3, § 24 Absatz 2 angeordneten Ausschluss aus der Versammlung nicht unverzüglich entfernt,

11. sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 13 und 23 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt oder

12. entgegen § 20 Absatz 1 an einer öffentlichen Versammlung im befriedeten Bannkreis teilnimmt oder dazu auffordert.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu dreitausend Euro, in den Fällen des Absatz 1 Nummer 1 und 4 bis zu eintausendfünfhundert Euro geahndet werden. Die Ordnungswidrigkeit in dem Fall des Absatz 1 Nummer 12 kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden.

## **§ 29 Einziehung**

Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach § 27 oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 28 bezieht, können eingezogen werden. § 74a des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 47 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3096) geändert worden ist, und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist, sind anzuwenden.

**Teil 5**  
**Kosten, Entschädigung, Schadenersatz**

**§ 30**  
**Kosten**

Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind kostenfrei.

**§ 31**  
**Entschädigung und Schadenersatz**

Die allgemeinen Entschädigungsregelungen finden Anwendung. Weitergehende Ersatzansprüche, insbesondere aus Amtspflichtverletzung, bleiben unberührt.

**Teil 6**  
**Zuständigkeit, Einschränkung von Grundrechten, Inkrafttreten**

**§ 32**  
**Zuständigkeit**

Zuständige Behörde nach diesem Gesetz ist die Kreispolizeibehörde. Örtlich zuständig ist die Kreispolizeibehörde, in deren Bezirk die Versammlung stattfindet.

**§ 33**  
**Einschränkung von Grundrechten**

Die Grundrechte auf Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 des Grundgesetzes, informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes, auf Freizügigkeit nach Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie auf Eigentum nach Artikel 14 des Grundgesetzes werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

**§ 34**  
**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## Artikel 2

### Aufhebung bisherigen Rechts

(1) Das Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 25. Februar 1969 (GV. NRW. S. 142), das zuletzt durch Artikel 119 des Gesetzes vom 2. Oktober 2014 (GV. NRW. S. 622) geändert worden ist, wird aufgehoben.

(2) Die Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz vom 2. Februar 1987 (GV. NRW. S. 62), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 9. September 2014 (GV. NRW. S. 500) geändert worden ist, wird aufgehoben.

## Artikel 3

### Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Das Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003 (GV. NRW. S. 441), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 995) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

### Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PoIG NRW)

#### § 12

#### Identitätsfeststellung

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen,

1. zur Abwehr einer Gefahr,

2. wenn sie sich an einem Ort aufhält, von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

a) dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben,

b) sich dort Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen,

c) sich dort gesuchte Straftäter verbergen,

1. § 12 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 Nummer 4 werden nach der Angabe „Abs. 2 Nr. 1“ das Komma durch das Wort „oder“ ersetzt und nach dem Wort „Begehungsformen“ die Wörter „oder nach § 27 des Versammlungsgesetzes“ gestrichen.
- b) Satz 2 wird aufgehoben.

3. wenn sie sich in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen besonders gefährdeten Objekt oder in dessen unmittelbarer Nähe aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen oder diese Objekte gefährdet sind, und dies auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist,

4. an einer Kontrollstelle, die von der Polizei eingerichtet worden ist, um eine Straftat nach § 129a des Strafgesetzbuches, eine der in dieser Vorschrift genannten Straftaten oder eine Straftat nach § 250 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a) oder b), Abs. 2 Nr. 1, nach § 255 des Strafgesetzbuches in den vorgenannten Begehungsformen oder nach § 27 des Versammlungsgesetzes zu verhüten. Die Einrichtung der Kontrollstelle ist nur mit Zustimmung des Innenministeriums oder einer von diesem beauftragten Stelle zulässig, es sei denn, dass Gefahr im Verzug vorliegt.

(...)

### **§ 16a**

#### **Datenerhebung durch Observation**

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben durch eine durchgehend länger als 24 Stunden oder an mehr als an zwei Tagen vorgesehene oder tatsächlich durchgeführte und planmäßig angelegte Beobachtung (längerfristige Observation)

1. über die in den §§ 4 und 5 genannten und unter den Voraussetzungen des § 6 über die dort genannten Personen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,

2. über Personen, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wollen, sowie über deren Kontakt- oder Begleitpersonen, wenn die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist.

Dabei dürfen auch personenbezogene Daten über andere Personen erhoben werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Datenerhebung nach Satz 1 durchführen zu können. Als Kontaktpersonen gelten nur die Personen, die enge persönliche, dienstliche oder geschäftliche Beziehungen zu den Personen gemäß Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 unterhalten. Begleitpersonen sind Personen, die nicht nur kurzfristig mit diesen Personen angetroffen werden, ohne jedoch enge persönliche, dienstliche oder geschäftliche Beziehungen zu diesen zu unterhalten. Berufsgeheimnisträger gemäß § 53 der Strafprozessordnung gehören, soweit das geschützte Vertrauensverhältnis reicht, nicht zu den Kontakt- oder Begleitpersonen.

2. § 16a Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Eine längerfristige Observation bedarf der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat. Die Anordnung bedarf der Schriftform und ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei weitere Monate ist zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse fortbestehen. § 18 Absatz 2 Satz 5 bis 9 gilt entsprechend. In der Anordnung sind anzugeben

(2) Eine längerfristige Observation darf nur durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden.

1. die Person, gegen sich die Maßnahme richtet, soweit möglich mit Name und Anschrift,

2. Art, Beginn und Ende der Maßnahme und

3. Tatsachen, die den Einsatz der Maßnahme begründen.

Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

Soll die Maßnahme ohne Wissen der betroffenen Person durchgeführt werden, kann die Entscheidung des Gerichts ohne vorherige Anhörung der betroffenen Person ergehen und bedarf zu



ihrer Wirksamkeit nicht der Bekanntmachung an sie.“

(...)

### **§ 17**

#### **Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel**

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen sowie zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes

1. über die Personen, die in den §§ 4 und 5 genannt werden, sowie unter den Voraussetzungen des § 6 über die dort genannten Personen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,

2. über Personen, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wollen, sowie über deren Kontakt- oder Begleitpersonen, wenn die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist.

Dabei dürfen auch personenbezogene Daten über andere Personen erhoben werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Datenerhebung nach Satz 1 durchführen zu können. § 16a Absatz 1 Satz 3 bis 5 gilt entsprechend.

(2) Der verdeckte Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen darf nur durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden. Die Anordnung bedarf der Schriftform und ist auf höchstens einen Monat zu befristen; soweit die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen, sind Verlängerungen um jeweils einen weiteren Monat zulässig. Der Einsatz der Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes bedarf der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat; hinsichtlich einer Verlängerung gilt § 18 Absatz 2 Satz 4 entsprechend. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des

3. In § 17 Absatz 2 werden die Sätze 3 bis 9 durch folgenden Satz ersetzt:

„Für den Einsatz der Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes gilt § 16a Absatz 2 entsprechend.“

Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. Bei Gefahr im Verzug kann die Maßnahme durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden. Die richterliche Bestätigung ist unverzüglich zu beantragen. Die Anordnung nach Satz 5 tritt spätestens mit Ablauf des dritten Tages nach ihrem Erlass außer Kraft, wenn sie bis dahin nicht richterlich bestätigt wird. Erfolgt keine richterliche Bestätigung, dürfen bereits erhobene Daten nicht verwendet werden. Die Daten sind unverzüglich zu löschen.

(...)

**§ 19**  
**Datenerhebung**  
**durch den Einsatz von Personen, deren**  
**Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten**  
**nicht bekannt ist**

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben durch den Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist,

1. über die in den §§ 4 und 5 genannten und unter den Voraussetzungen des § 6 über die dort genannten Personen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,

2. über Personen, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wollen, sowie über deren Kontakt- oder Begleitpersonen, wenn die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist.

Dabei dürfen auch personenbezogene Daten über andere Personen erhoben werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Datenerhebung nach Satz 1 durchführen zu können. § 16a Absatz 1 Satz 3 bis 5 sowie § 17 Absatz 4 gelten entsprechend.

4. § 19 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Der Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist, bedarf der Anordnung

(2) Der Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist, darf nur durch die Behördenleiterin

durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat. Die Anordnung bedarf der Schriftform und ist auf höchstens sechs Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als sechs weitere Monate ist zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse fortbestehen. § 16a Absatz 2 Satz 5 bis 7 gilt entsprechend.“

oder den Behördenleiter oder eine von ihnen beauftragte Leitungsperson des höheren Polizeivollzugsdienstes angeordnet werden.

## **§ 20**

### **Datenerhebung durch den Einsatz Verdeckter Ermittler**

(1) Die Polizei kann durch einen Polizeivollzugsbeamten, der unter einer ihm verliehenen, auf Dauer angelegten Legende eingesetzt wird (Verdeckter Ermittler), personenbezogene Daten über die in den §§ 4 und 5 genannten und andere Personen erheben, wenn

1. dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,

2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden sollen, und dies zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist.

(2) Soweit es für den Aufbau und zur Aufrechterhaltung der Legende unerlässlich ist, dürfen entsprechende Urkunden hergestellt oder verändert werden. Ein Verdeckter Ermittler darf unter der Legende zur Erfüllung seines Auftrages am Rechtsverkehr teilnehmen.

(3) Ein Verdeckter Ermittler darf unter der Legende mit Einverständnis der berechtigten Personen deren Wohnung betreten. Das Einverständnis darf nicht durch ein über die Nutzung der Legende hinausgehendes Vortäuschen eines Zutrittsrechts herbeigeführt werden. Im Übrigen richten sich die Befugnisse eines Verdeckten Ermittlers nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften.

5. § 20 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Für den Einsatz eines Verdeckten Ermittlers gelten § 19 Absatz 2 sowie § 17 Absatz 4 entsprechend.“

(4) Der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers darf nur durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden. § 17 Absatz 4 gilt entsprechend.

### **§ 20a**

#### **Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten**

(1) Die Polizei kann soweit erforderlich von jedem, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste oder Telemediendienste erbringt oder daran mitwirkt (Diensteanbieter), Auskunft verlangen über

1. Bestandsdaten im Sinne der §§ 95, 111 Telekommunikationsgesetz und § 14 Telemediengesetz; die Auskunft darf auch anhand einer zu bestimmten Zeitpunkten zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse verlangt werden (§ 113 Absatz 1 Satz 3 Telekommunikationsgesetz),

2. folgende Verkehrsdaten im Sinne des § 96 Telekommunikationsgesetz:

a) die Nummer oder Kennung der beteiligten Anschlüsse oder der Endeinrichtungen, personenbezogene Berechtigungskennungen, bei Verwendung von Kundenkarten auch die Kartenummer, bei mobilen Telekommunikationsendgeräten auch die Standortdaten,

b) den Beginn und das Ende der jeweiligen Verbindung nach Datum und Uhrzeit,

3. folgende Nutzungsdaten im Sinne des § 15 Telemediengesetz:

a) Merkmale zur Identifikation der Nutzerin oder des Nutzers,

b) Angaben über den Beginn und das Ende sowie den Umfang der jeweiligen Nutzung nach Datum und Uhrzeit.

Die Maßnahmen nach Satz 1 sind nur zulässig

6. § 20a wie folgt geändert:

- a) Absatz 3 wird durch die folgenden Absätze 3 und 4 ersetzt:

„(3) Maßnahmen nach Absatz 1 bedürfen der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat. § 16a Absatz 2 Satz 2 bis 7 gilt entsprechend. In der Anordnung sind anzugeben

1. die tragenden Erkenntnisse für das Vorliegen der Gefahr nach Absatz 1 und die Begründung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme,

2. die Art der Maßnahme sowie, soweit vorhanden,

3. der Name und die Anschrift der Betroffenen, gegen die sich die Maßnahme richtet und

4. eine Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder Endgerätes.

(4) Abweichend von Absatz 3 darf eine Maßnahme nach Absatz 1, die allein auf die Ermittlung des Aufenthaltsortes einer vermissten, suizidgefährdeten oder hilflosen Person

1. wenn die hohe Wahrscheinlichkeit eines Schadens für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person besteht oder

2. zur Abwehr einer gemeinen Gefahr

und nur, soweit die Erreichung des Zwecks der Maßnahme auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Daten sind der Polizei unverzüglich zu übermitteln. Dritten dürfen die Daten nur mit Zustimmung der betroffenen Person zugänglich gemacht werden.

(2) Bei Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen personenbezogene Daten Dritter nur erhoben werden, wenn dies aus technischen Gründen unvermeidbar ist. Sämtliche nach Absatz 1 erhobene personenbezogene Daten Dritter sind nach Beendigung der Maßnahme unverzüglich zu löschen.

(3) Maßnahmen nach Absatz 1 bedürfen der Anordnung durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter. Der Antrag bedarf der Schriftform. In der schriftlichen Anordnung sind

1. die tragenden Erkenntnisse für das Vorliegen der Gefahr nach Absatz 1 und die Begründung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme,

2. die Art der Maßnahme anzugeben sowie, soweit vorhanden,

3. der Name und die Anschrift der Betroffenen, gegen die sich die Maßnahme richtet und

4. eine Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder Endgerätes.

Abweichend von Satz 1 bis 3 können Antrag und Anordnung bei Gefahr im Verzug fernmündlich erfolgen; die Schriftform ist binnen drei Tagen nachzuholen.

gerichtet ist, durch die Behördenleitung oder deren Vertretung angeordnet werden.“

- b) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 5 und 6.

(4) Die in Anspruch genommenen Diensteanbieter werden entsprechend § 23 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718, 776), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2418), entschädigt.

(5) Die Auswirkungen dieser Vorschrift und die praktische Anwendung werden nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung einer oder eines unabhängigen wissenschaftlichen Sachverständigen geprüft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung.

#### **§ 20c**

##### **Datenerhebung durch die Überwachung der laufenden Telekommunikation**

(...)

7. § 20c Absatz 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 16a Absatz 2 Satz 6 und 7 gilt entsprechend.“

(4) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 dürfen nur auf Antrag der Behördenleitung oder deren Vertretung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat, angeordnet werden. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

(...)

#### **§ 21**

##### **Polizeiliche Beobachtung**

(...)

8. § 21 Absatz 3 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„§ 16a Absatz 2 Satz 6 und 7 gilt entsprechend.“

(3) Die Ausschreibung zur Polizeilichen Beobachtung darf nur durch den Richter angeordnet werden. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit

entsprechend. Die Anordnung ist auf höchstens ein Jahr zu befristen. Eine Verlängerung um nicht mehr als jeweils ein Jahr ist zulässig, soweit die Voraussetzungen des Absatzes 1 weiterhin vorliegen. Spätestens nach Ablauf von jeweils sechs Monaten ist von der ausschreibenden Polizeibehörde zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anordnung noch bestehen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist aktenkundig zu machen.

#### **Artikel 4 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Anlage 1

25. 2. 89 (1)

163. Ergänzung - SGV. NW. - (Stand 1. 7. 1988)

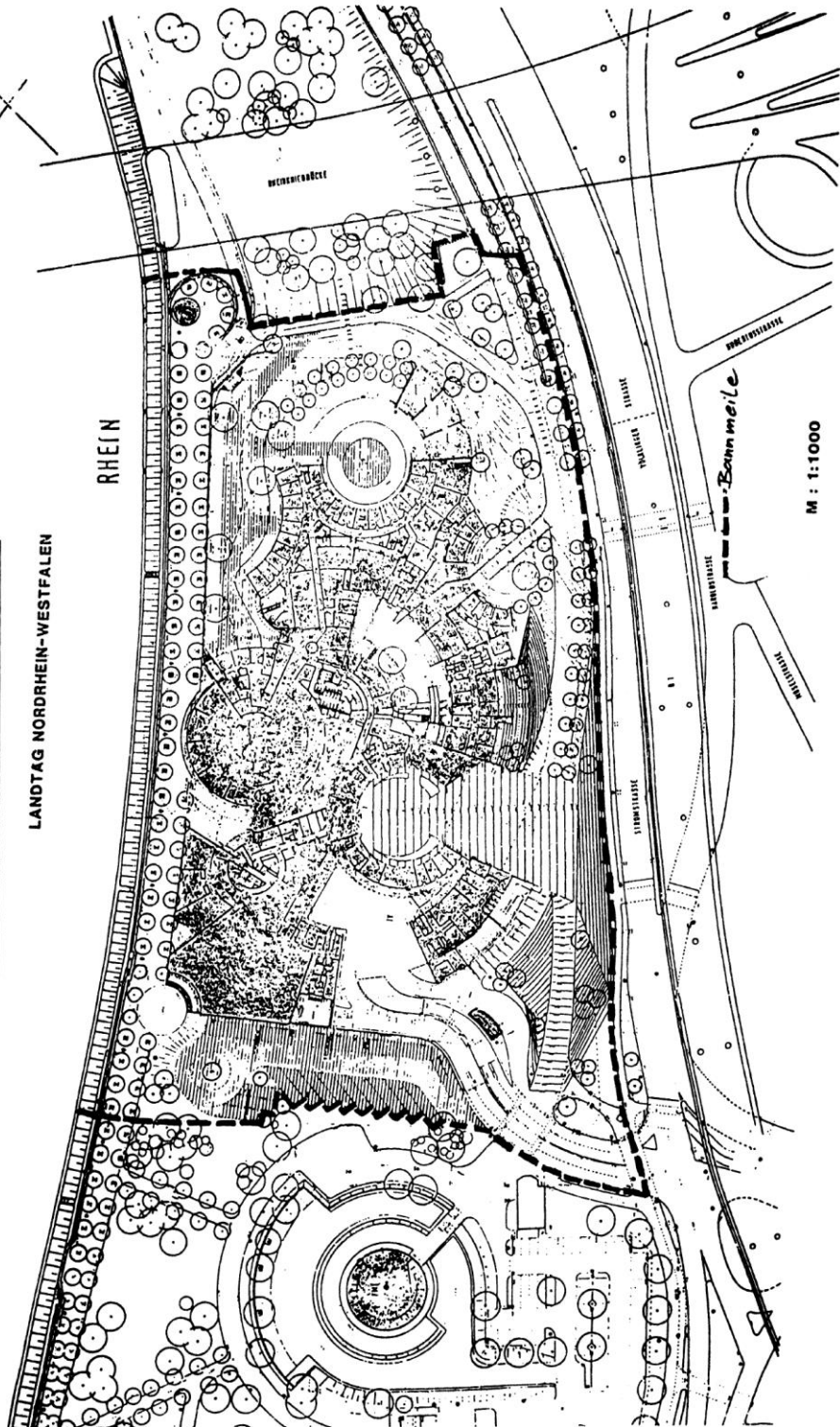
2180

Anlage

Obersichtsplan zum Bannmeilengesetz

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

RHEIN



M : 1:1000



## Begründung

### A Allgemeiner Teil

#### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung

Das Versammlungswesen in der Bundesrepublik Deutschland war bis zur Föderalismusreform im Jahre 2006 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, der mit dem Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) vom 24. Juli 1953 (BGBl. I 684) (im Folgenden: Versammlungsgesetz) von dieser Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hatte. Mit der Streichung des Versammlungsrechts aus dem Katalog der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 Absatz 1 Nr. 3 Grundgesetz ging die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit auf die Länder über (Art. 1 Nummer 7 Buchstabe a) des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I 2034). Die Länder sind seit dem 1. September 2006 zu einer modernen und zeitgerechten Gesetzgebung auf dem Felde des Versammlungsrechts aufgerufen.

Allerdings haben nur einige Länder von der ihnen verliehenen ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, beispielsweise das Land Niedersachsen mit dem Niedersächsischen Versammlungsgesetz vom 7. Oktober 2010 (im Folgenden zitiert als NVersG), das Land Sachsen-Anhalt mit dem Versammlungsgesetz vom 3. Dezember 2009 (im Folgenden zitiert als VersG LSA), das Land Bayern mit dem Versammlungsgesetz vom 22. Juli 2008 (im Folgenden zitiert als BayVersG) und das Land Schleswig-Holstein mit dem Versammlungsfreiheitsgesetz (VersFG SH) vom 18. Mai 2015. Im Abgeordnetenhaus von Berlin wurde unter dem 2. Juni 2020 der Entwurf eines Versammlungsfreiheitsgesetzes mit Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgelegt (Drucksache 18/2764).

Der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen hat bisher nicht die ihm im Jahre 2006 vom verfassungsändernden Bundesgesetzgeber übertragene Gesetzgebungszuständigkeit ausgeübt, obwohl eine Reihe von Gründen dafürspricht, das Versammlungswesen im Land auf einer landeseigenen, neuen und zeitgerechten Grundlage zu regeln.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass das nach Art. 125a Grundgesetz fortgeltende Versammlungsgesetz des Bundes aus dem Jahre 1953 als rechtstechnisch und materiell-inhaltlich überarbeitungsbedürftig und eher veraltet gilt (dazu etwa Mehde, NdsVBl. 2020, 1 (2); Waechter, VerwArch 99 (2008), 73 ff.). Die vielfach beklagte Folge ist ein rechtspolitisches und rechtstechnisches Defizit auf der in einem Rechtsstaat zentralen Steuerungsebene des Parlamentsgesetzes.

Ferner ist die Eigenart der nach Art. 125a Grundgesetz fortgeltenden Bundesgesetzgebung bei Untätigkeit des Landesgesetzgebers zu beachten, wonach das als Bundesrecht (nicht als Landesrecht) fortgeltende Bundesgesetz beschränkt nur insoweit seitens des Bundesgesetzgebers geändert werden darf, als (nur) eine Anpassung an geänderte Verhältnisse gestattet ist, sofern die wesentlichen Elemente des bis zu dem Kompetenzübergang geltenden Bundesrechts erhalten bleiben (vgl. BVerfGE 111, 10 ff.). Durch diese Besonderheit verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen der Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Bundesstaat sind sachgerechte Fortentwicklungen des Versammlungsrechts in Nordrhein-Westfalen und Akzentsetzungen im Versammlungsgesetz des Bundes und durch den Bundesgesetzgeber rechtlich nur begrenzt möglich und in der Staatspraxis weitgehend ausgeschlossen. Zu Recht macht jedoch etwa die Gewerkschaft der Polizei in diesem Zusammenhang in ihrem

eigenen Mustergesetzentwurf für ein Versammlungsgesetz (S. 1) darauf aufmerksam, es bestehe grundsätzlich ein Anspruch der Polizeibediensteten gegenüber dem zuständigen Gesetzgeber, für klare Regelungen zu sorgen.

Hinsichtlich der Ausgangsposition des Landesgesetzgebers sollte nicht außer Betrachtung bleiben, dass das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss zu Versammlungen gegen das Atomkraftwerk Brokdorf vom 14. Mai 1985 weitreichende Vorgaben verfassungsrechtlicher Art zur Auslegung und Anwendung des Art. 8 Grundgesetz getroffen hat, wie sie in dieser Breite und Tiefe wohl zu keinem anderen Grundrecht des Grundgesetzes verfügt worden sind. Damit erscheint der Regelungsspielraum des Gesetzgebers in zentralen Punkten als eher begrenzt (zu diesem Aspekt vgl. auch Mehde, NdsVBl. 2020, 1 (2, 5)). In dem Brokdorf-Beschluss (BVerfGE 69, 315 (342 ff.)) entwickelte das Bundesverfassungsgericht eine Art verfassungskräftige Begleittheorie zu dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit, wonach diese ein Instrument sei, ein – aus Sicht des Gerichts – Defizit an politischer Einflussnahme des Staatsbürgers gegenüber großen Verbänden, finanzstarken Geldgebern und Massenmedien zu kompensieren. Versammlungen seien ein wesentliches Element demokratischer Offenheit, die Einflussnahme auf den Prozess, Kritik und Protest ermöglichten und deshalb ein „Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“ enthielten. Die Versammlungsfreiheit erhöhe durch Gewährleistung eines effektiven Minderheitenschutzes Legitimation und Akzeptanz der von den Repräsentativvorgängen und dem überlegenen bürokratischen Apparat getroffenen Entscheidungen. Stabilisierende Funktion komme der Versammlungsfreiheit auch deshalb zu, weil sie „gestatte, Unzufriedenheit, Unmut und Kritik öffentlich vorzubringen und abzuarbeiten“; außerdem sei sie eine Art Frühwarnsystem, das den Repräsentativorganen Störpotentiale aufzeige, Integrationsdefizite sichtbar und damit Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich mache (BVerfGE 69, 315 (347)).

In der Staatsrechtslehre wird diese sog. „Kompensationstheorie“ zum Teil kritisch gesehen: Die Brokdorf-Entscheidung leide durchgehend unter mangelnder juristischer Präzision. Der abwehrende Freiheitsgehalt des Grundrechts werde vernachlässigt; das Grundgesetz habe plebiszitäre Formen unmittelbarer Demokratie ganz bewusst nur für wenige, eng begrenzte Ausnahmefälle zugelassen. Der Beschluss lasse eine Unterscheidung zwischen Staatswillensbildung und Volkswillensbildung vermissen, dem abgestuften System der Vorformung des politischen Willens im Grundgesetz werde eine nivellierende Gleichgewichtung aller Faktoren der öffentlichen Meinung nicht gerecht. Das Gericht habe ferner ausgeblendet, dass die Ausnutzung des Sensationsbedürfnisses der Medien durch geschickte Versammlungs- und Demonstrationsveranstalter teilweise gerade zur Überrepräsentation von Versammlungsereignissen in der Berichterstattung führen könne, die nicht durch die politische Bedeutung der jeweiligen Versammlung, sondern durch die medienwirksame Aktion bis hin zu gezielten (und gefilmten) Rechtsverletzungen geprägt seien. Bei überproportionaler Berichterstattung über sensationelle Versammlungen von Rand- und Splittergruppen wirke die Versammlungsfreiheit nicht staatsstabilisierend, sondern für die betroffene Minderheit eher auf Dauer frustrierend. Richtig sei vielmehr: Versammlungen ermöglichten dem Bürger die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Die Freiheit hierzu werde grundrechtlich garantiert, der Einfluss durch Versammlungen könne jedoch über die faktischen Wirkungen hinaus durch das Grundrecht als solches nicht verstärkt werden, sondern sei in einer Demokratie mit ihrer quantitativen Gewichtung von Meinungen maßgeblich von der Zahl der Gleichgesinnten und schließlich auch von der Überzeugungskraft der Argumente abhängig (so Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland VII, 3. Aufl. 2009, § 164 Rn. 11 ff.; zu dem Theorienstreit ferner insbes. Gusy, NdsVBl. 2017, 257 ff.). Auch das Bundesverfassungsgericht darf, so wird aus der Staatsrechtslehre angemahnt, „nicht nach Gusto Grundrechtsfavoriten küren. Das Grundgesetz weist der politischen Grundrechtsausübung nicht generell den Vorrang vor der unpolitischen zu, wie es auch nicht die öffentliche Ausübung

gegenüber der privaten und die ideelle nicht gegenüber der wirtschaftlichen bevorzugt“ (so Isensee, Virokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juni 2020, S. 7).

In dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vollständig umgesetzt. Dies gilt beispielsweise für die Eingriffsbefugnisse (§§ 13, 24) oder für das Kooperationsgebot (§ 3).

Die bisherige Untätigkeit von Landesgesetzgebern mag unter Umständen auch auf den Eindruck zurückzuführen sein, angesichts der in der Grundtendenz überaus „versammlungs-freundlichen“ (klarsichtig und zutreffend zu diesem Topos: Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 46 ff.: Gebot versammlungsfreundlichen Verfahrens; ferner zur Entwicklung: Gusy, NdsVBl. 2017, 257 ff.) Brokdorf-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der detaillierten verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur Auslegung und versammlungsbehördlichen Anwendung einfachgesetzlicher versammlungsrechtlicher Vorschriften über keine substantiellen Regelungsspielräume zu verfügen, so dass sich der Erlass eigener landesrechtlicher Regelungen in Ausübung der vom Bundesverfassungsgeber zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz letztlich nicht „lohne“. Tatsächlich wird in der Staatsrechtslehre die Einschätzung vertreten, die verfassungsgerichtliche dogmatische Durchdringung des Art. 8 Grundgesetz werde nach Jahrzehnten des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes offenbar vielfach als so dominierend empfunden, dass sich die eingetretenen Pfade, auf die sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zurückziehen möchte, aus dieser Quelle speisten, nicht aber aus den spezifischen Diskussionszusammenhängen des Landesrechts (so Mehde, NdsVBl. 2020, 1 (6), zum niedersächsischen Versammlungsgesetz). Demgegenüber wird in Teilen des Schrifttums auf „beträchtliche Gestaltungsspielräume“ der Gesetzgeber der Länder hingewiesen (so etwa Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil 1 Rn. 6; ausführlich zu diesem Fragenkreis jüngst Mehde, NdsVBl. 2020, 1 ff.).

Die politischen Parteien, die über ihre Fraktionen im Landtag die Landesregierung stellen und stützen, haben in ihrem Koalitionsvertrag vom 26. Juni 2017 vereinbart, erstmals für das Land Nordrhein-Westfalen ein modernes und zeitgerechtes Versammlungsgesetz zu erlassen.

Nachdem mit der Sechsten Novelle zur Änderung des Polizeigesetzes vom 13. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 684) sowie den beiden weiteren Polizeirechtsnovellen vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 741) und vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 995) eine Anpassung des Polizeirechts an die aktuellen gesetzlichen Entwicklungen auf Bundes- und Landesebene in der aktuellen Legislaturperiode herbeigeführt wurde, legt die Landesregierung mit diesem Gesetzentwurf als weiteren Schritt zur Fortentwicklung des Eingriffs- und Sicherheitsrechts in Nordrhein-Westfalen den Vorschlag zur erstmaligen Schaffung eines Versammlungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen vor.

Bei der Konzeptionierung des Gesetzentwurfs war zu berücksichtigen, dass seit 2006 mehrere Musterentwürfe als Angebote für eine rechtsförmlich und inhaltlich überzeugende Landesgesetzgebung veröffentlicht worden sind.

Neben einem Entwurf einer Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft der Referenten für Versammlungsrecht in den zuständigen Ministerien (im Folgenden abgekürzt E-BLA zitiert), Vorschlägen einzelner Autoren aus der Wissenschaft (vgl. vor allem Ullrich, Das Demonstrationsrecht, 2015, S. 573 ff.) sowie einem Gesetzentwurf der Gewerkschaft der Polizei (im Folgenden abgekürzt als E-GdP zitiert) ist vor allem der Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes der Autoren Enders, Hoffmann-Riem, Kniesel, Poscher und Schulze-Fielitz zu nennen. Dieser Normierungsvorschlag, mit Förderung der Friedrich-Ebert-Stiftung entstanden, wurde im Jahre

2011 auch als eigenständige wissenschaftliche Publikation veröffentlicht (Arbeitskreis Versammlungsrecht (Hg.), Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011). Der Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht (im Folgenden zitiert als: E-AK) vermag in rechtsförmlicher Hinsicht zu überzeugen, weshalb er insoweit als Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfs ausgewählt wurde. Nordrhein-Westfalen setzt darüber hinaus eigene Akzente, die ein insgesamt rundum modernes Versammlungsrecht ermöglichen, mit dem die Herausforderungen unserer Zeit vollumfänglich gemeistert werden können. 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. Ferner sind die Entsprechungen zu dem bzw. die Abweichungen von dem derzeit geltenden Rechtsregime des Versammlungsgesetzes des Bundes dargestellt und erläutert.

## **II. Wesentlicher Inhalt**

### **1. Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes**

Der Aufbau des Gesetzes entspricht den Anforderungen der behördlichen Praxis: Zunächst finden sich die für alle Versammlungen geltenden Vorschriften (§§ 1 bis 9), sodann die Vorschriften für die Versammlungen unter freiem Himmel (§§ 10 bis 21), dann die Vorschriften über die Versammlungen in geschlossenen Räumen (§§ 22 bis 26), schließlich die Normen zu den Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen dieses Gesetz (§§ 27, 28).

Mit dem Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VersG NRW) wird insbesondere

- ein umfassender Regelungsanspruch verfolgt. So wird der Begriff der Versammlung gesetzlich normiert und klargestellt, dass das Versammlungsgesetz grundsätzlich auch für nicht öffentliche Versammlungen Anwendung findet;
- im Grundsatz die Struktur des Versammlungsgesetzes beibehalten. Es werden zunächst allgemeine Regelungen „vor die Klammer“ gezogen. Abweichend vom Bundesversammlungsgesetz findet sich dann jedoch zunächst der Abschnitt zu Versammlungen unter freiem Himmel, was der besonderen Bedeutung der Versammlungen unter freiem Himmel in der Praxis Rechnung trägt;
- das bislang geltende Uniformierungsverbot zu einem Militanzverbot weiterentwickelt;
- erstmals für die Versammlungspraxis in Nordrhein-Westfalen das vom Bundesverfassungsgericht in der Brokdorf-Entscheidung aufgestellte Kooperationsgebot zwischen Veranstalterin oder Veranstalter und Versammlungsbehörde klar und präzise geregelt;
- wesentlich präziser als im bisherigen Versammlungsgebot das Verbot der Störung von Versammlungen formuliert;
- unter Beibehaltung der bewährten versammlungsrechtlichen Generalklausel die Ermächtigung der Versammlungs- und Polizeibehörden für beschränkende Maßnahmen näher ausgestaltet;
- eine Vorschrift zum besonderen Schutz bestimmter Orte und Tage geschaffen;
- die bestehende gesetzliche Grundlage für Ton- und Bildaufnahmen bei Versammlungen an die in den letzten Jahren rasant erfolgte technische Entwicklung im Bereich der Aufnahmetechnik angepasst;

- eine Regelung zu Versammlungen auf sog. „semi-öffentlichen“ Flächen getroffen;
- der bisher im Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen enthaltene Regelungsgehalt aufgenommen, sodass das Bedürfnis für ein separates Bannmeilengesetz entfällt.

## **2. Aufhebung bisherigen Rechts**

Der bisher im Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 25. Februar 1969 enthaltene Regelungsgehalt wird wortgleich in § 20 des Versammlungsgesetzes NRW aufgenommen, sodass das Bedürfnis für ein separates Bannmeilengesetz entfällt (§ 20, vgl. S. 63).

Die Regelungsinhalte der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz vom 2. Februar 1987 werden in § 32 des Versammlungsgesetzes NRW aufgenommen, sodass hier ebenfalls ein separates Regelungsbedürfnis entfällt.

## **3. Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen**

Ferner werden im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) neuere Vorgaben der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur ausdrücklichen Aufnahme von unabhängigen Kontrollen in Form von Richtervorbehalten umgesetzt.

## **B Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1**

#### **Zu § 1**

§ 1 Absatz 1 bildet die Gewährleistung des Art. 8 Grundgesetz ab. Die Definition der Versammlungen im Sinne dieses Gesetzes findet sich in § 2 Absatz 3.

Die in Art. 8 Grundgesetz im Wortlaut verfügte Beschränkung auf Deutsche ist bereits in § 1 Absatz 1 Versammlungsgesetz auf „jedermann“ erweitert. Auf die Formulierung „jede Person“ sollte indes abgestellt werden, um die möglicherweise gesetzessprachlich altertümlich anmutende und Irritationen bzw. Abwehrreaktionen auslösende Formulierung „jedermann“ zu vermeiden.

Zentrale Bedeutung im Versammlungsrecht hat das Friedlichkeitsgebot. Nur friedliche Versammlungen sind durch Art. 8 Grundgesetz geschützt. Friedlichkeit und Waffenlosigkeit sind im Rahmen des Schutzbereichs des Grundrechts tatsächlich Bedingung für den Genuss und nicht Vorbedingung für die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit (vgl. Hartmann, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand Juni 2018, Art. 8 Rn. 206 m. N.).

Die Durchsetzung des Friedlichkeitsgebots ist vornehmste Aufgabe der Versammlungsbehörde und der Polizei. Ebenso erscheint es als zentrale Aufgabe der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, darauf zu achten, dass die entschlossene Bekämpfung nicht friedlicher Versammlungen ein gesamtgesellschaftliches Anliegen ist. Die Weimarer Republik ist auch an ihrer fehlenden Wehrhaftigkeit zugrunde gegangen, am Willen und/oder am (Un-)Vermögen, Demokratie und Republik in Deutschland gegen die gewaltbereiten, gewalttätigen, permanent in Sälen und auf der Straße agitierenden und demonstrierenden Extremisten auf

dem linken und rechten Rand des politischen Spektrums zu schützen (vgl. Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, aaO, Art. 8 Rn. 4 m. N.; ders., Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 312 ff. („Republik der Demonstrationen“); Ullrich, Das Demonstrationsrecht, 2015, S. 51 ff.). Unfriedlichen politischen Demonstrationen kann, wie die Geschehnisse in der Weimarer Republik gezeigt haben, eine freiheitszerstörende Kraft innewohnen (siehe Blanke, in: Stern/Becker (Hg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 8 Rn. 6 m. N.; ausführlich zu den unterschiedlichen Ansätzen in Preußen und im Reich, das Friedlichkeitsgebot durchzusetzen, und zur Behandlung der NSDAP als „der Versammlungspartei in Weimar“: Breitbach/Deiseroth, in: Ridder/dies. (Hg.), Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, S. 156 ff. (178)).

In § 1 Absatz 2 wird die Verwirkung des Grundrechts (deklaratorisch) festgehalten. Die Vorschrift entspricht § 1 Absatz 2 E-AK. Weitergehende Ausschlussstatbestände, andernorts z. T. verfügt bzw. erlassen, sind rechtstechnisch nicht erforderlich und können daher unterbleiben (vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 15).

## **Zu § 2**

§ 2 bestimmt den Regelungsbereich des Gesetzes und trifft Regelungen zur Definition der Versammlungen im Sinne dieses Gesetzes.

### **Zu § 2 Absatz 1**

§ 2 Absatz 1 definiert den Regelungsbereich des Gesetzes.

Regelungsgegenstand ist nicht nur die Gesetzgebungsmaterie des Versammlungsrechts im engeren Sinne. Vielmehr sollen in diesem Gesetz auch Bestimmungen bezüglich des allgemeinen Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17) sowie des Militanzverbotes (§ 18) außerhalb versammlungsrechtlicher Zusammenhänge und Veranstaltungen getroffen werden. Das Versammlungsgesetz ist insoweit der richtige Regelungsort (ebenso § 17a Versammlungsgesetz). Eigens ein eigenes Stammgesetz im Landesrecht für das Vermummungs- und Militanzverbot bei anderen Veranstaltungen als Versammlungen zu schaffen, verbietet sich aus allgemeinen Grundsätzen sachgerechter Gesetzgebungskultur.

### **Zu § 2 Absatz 2**

Zu der Frage, ob das Regel-Ausnahme-Schema des Versammlungsgesetzes nur die öffentlichen oder alle (auch nichtöffentliche, private) Versammlungen umfassen sollte, finden sich in den Musterentwürfen und geltenden Gesetzen (vgl. § 1 Absatz 3 Versammlungsgesetz) unterschiedliche Lösungen.

Vorzugswürdig erscheint der Vorschlag des Arbeitskreises Versammlungsrecht (aaO, S. 18), den Anwendungsbereich dieses Gesetzes auf nichtöffentliche Versammlungen zu erstrecken, denn auch bei diesen handelt es sich um Versammlungen, und insofern ist der einfache Gesetzgeber grundsätzlich aufgerufen, ein Rechtsregime zu schaffen.

Es erscheint gesetzgebungstechnisch stets vorzugswürdig, einen einheitlichen Lebenssachverhalt (Versammlungen) umfassend zu regeln, auch, um Rechtsanwendern und Rechtsunterworfenen Rechtsunsicherheiten bei der Frage des einschlägigen Rechtsregimes und des richtigen Verhaltens zu ersparen. Wenn eine Vorschrift nur für öffentliche Versammlungen gilt, ist

dies an der entsprechenden Stelle angeordnet. Insbesondere die Vorschriften über die Beschränkungen, Verbote und Auflösungen sind auch auf nichtöffentliche Versammlungen anwendbar.

### **Zu § 2 Absatz 3**

§ 2 Absatz 3 enthält die Legaldefinition der Versammlung im Sinne dieses Gesetzes. Die Vorschrift entspricht § 2 E-AK und beispielsweise Art. 2 Absatz 1 BayVersG, während das Versammlungsgesetz des Bundes keine Legaldefinition der Versammlung enthält.

Versammlungen müssen einen Ortsbezug haben; Diskussionen im Internet und dergleichen sind keine Versammlungen im Sinne dieses Gesetzes. Der Ortsbezug der Versammlung äußert sich dadurch, dass eine solche örtlich oder sich fortbewegend stattfinden kann. Die letztere Fallgruppe wird z. T. auch als Aufzug bezeichnet (vgl. § 2 Absatz 1 Satz 2 E-AK). Aufzüge sind jedoch bereits begrifflich Versammlungen, soweit es sich um Versammlungen im Rechtsinne handelt; einer weiteren und eigenständigen gesetzlichen Definition oder Regelung des Aufzuges bedarf es insoweit nicht.

Die in der juristischen Literatur umstrittene Restriktion, wonach für den Begriff der Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes notwendig ist, dass es sich um die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung handelt, berücksichtigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung (Volkswillensbildung) Hauptzweck sein muss und diese sich nicht als bloßer Nebenakt darstellen darf, der lediglich bei Gelegenheit einer Versammlung erfolgt (BVerfGE 104, 92 (104); BVerfG, Kammerentscheidung, NJW 2001, 2459 (2460 f.)).

Die Begrenzung auf die Ansammlungen mit dem Ziel der Teilhabe an der politischen Meinungsbildung hat vor allem Konsequenzen hinsichtlich der vom Bundesverfassungsgericht treffend so bezeichneten „Volksbelustigungen“ wie Sportveranstaltungen, Rockkonzerten etc. (vgl. BVerfGE 69, 315 (342)). Sie hat auch Auswirkungen auf den Rechtsstatus der traditionellen kirchlichen Prozessionen, etwa an Fronleichnam oder Christi Himmelfahrt. Ob derartige Veranstaltungen nach Art. 8 GG (oder lediglich durch Art. 4 bzw. Art. 2 Grundgesetz) geschützt sind, ist zwischen den Vertretern eines sog. engen und eines sog. weiten Versammlungsbegriffs nach Art. 8 Grundgesetz umstritten (vgl. etwa Depenheuer, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen/Klein (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand März 2019, Art. 8 Rn. 31 ff.). Dieser Streit kann zwar durch den einfachen Gesetzgeber nicht verfassungsrechtlich „entschieden“ werden, doch sieht dieser sich schon aus Gründen rechtsförmlich klarer Gesetzgebung in der Pflicht, eine Entscheidung zum einfachrechtlichen Regelungsbereich eines Versammlungsgesetzes zu treffen. Der Streit wirkt sich insoweit in erster Linie hinsichtlich straßenrechtlicher (Sondernutzungserlaubnis) und sonstiger Erlaubnispflichten aus. Während für nach Art. 8 Grundgesetz geschützte Versammlungen kraft Grundgesetzes grundsätzlich die versammlungsrechtliche Anzeigepflicht (§ 10), aber die sonstige Erlaubnisfreiheit (§ 11) gilt, richtet sich bei nicht durch Art. 8 Grundgesetz geschützten Veranstaltungen eine etwaige Erlaubnispflicht nach dem Vorhandensein von Ausnahmetatbeständen in den einschlägigen Fachgesetzen.

Auch wenn in der Literatur – in einer allerdings umstrittenen Argumentationslage - zum Teil darauf aufmerksam gemacht wird, den Landesgesetzgebern könne es freistehen, entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den sog. weiten Versammlungsbegriff anzuordnen (Kniesel, aaO, Teil 1 Rn. 115), sollte davon Abstand genommen werden, denn rechtspolitisch und verfassungsrechtlich scheint die Festlegung des Bundesverfassungsgerichts auf den sogenannten engen Versammlungsbegriff sachgerecht.

Bedenklich könnte die Herausnahme kirchlicher Prozessionen aus der einfachrechtlichen Privilegierung der Versammlungsfreiheit – entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - erscheinen. Man könnte hierin eine faktische Diskriminierung des Grundrechts aus Art. 4 Grundgesetz und der Kirchen bei traditionellen Prozessionen sehen und die Auffassung vertreten, teils jahrhundertealte kirchliche Prozessionen, an wenigen (bekannten) Tagen im Jahr, vorbei an Kapellen und Kreuzen, dürften in der Verwaltungspraxis nicht schlechter behandelt werden als gemeinsame politische Kundgebungen vielfach nur partikularen Interesses zu politischen (Tages-)Themen. Allerdings dürften diese Befürchtungen im Ergebnis nicht durchgreifen. Zentrales Grundrecht ist insoweit die Religionsfreiheit des Art. 4 Grundgesetz, nicht die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Grundgesetz. Zentral einschlägiges Rechtsregime dürfte das Straßenverkehrsrecht sein; dieses enthält in den Ausführungsbestimmungen zu der Vorschrift über die Sondernutzungen (derzeit) sachgerechte Einzelregelungen zu den verwaltungspraktischen Abläufen (vgl. die Verwaltungsvorschriften zu § 29 StVO).

#### **Zu § 2 Absatz 4**

Die Vorschrift enthält eine Definition der öffentlichen Versammlung, welche § 2 Absatz 4 E-AK entspricht. Versammlungen, die nicht diese Merkmale aufweisen, sind nichtöffentlich. Eine Versammlung ist auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet, wenn sie die räumlich angrenzende Öffentlichkeit in ihren kommunikativen Prozess einbezieht, etwa durch Lautsprecher- oder Videoaufforderung.

#### **Zu § 3**

§ 3 regelt das in der versammlungsrechtlichen Praxis bedeutsame Thema der Zusammenarbeit zwischen Veranstalter und zuständiger Behörde. Die Vorschrift setzt die verfassungsgerechte Rechtsprechung um. Im Versammlungsgesetz fehlt eine entsprechende Norm, dort ist nur das Verbot der Störung von Versammlungen durch Dritte geregelt (§ 2 Absatz 2). Die Absätze 1 bis 3 entsprechen weitgehend § 3 Absatz 1 bis 3 E-AK. § 3 Absatz 4 enthält eine die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umsetzende Regelung zu den Kooperationsobliegenheiten der Veranstalter.

Erscheint es gesetzgebungspolitisch sinnvoll, die Zusammenarbeit zwischen Grundrechtsträgern und Behörden auf einem verwaltungspraktisch anspruchsvollen und konflikträchtigen Aufgabenfeld wie dem Versammlungsrecht in den Grundzügen vorzugeben, so verbieten sich allgemeine behördliche Aufgabenzuschreibungen oder Abwägungsvorgaben grundrechtlicher Art in der Art, wie sie in § 3 des Entwurfs eines Versammlungsfreiheitsgesetzes für Berlin enthalten sind (Drucksache 18/2764, S. 3). Es ist nicht Aufgabe des Gesetzgebers, einzelne aus zahlreichen Aufgabenzuschreibungen und Dienstpflichten deutscher Behörden herauszutrennen und diese zum Gegenstand einseitig anmutender Zuschreibungen zu machen. Rechtsbefehle an die Adresse der Polizei etwa, die, wie in § 3 Absatz 4 des Berliner Gesetzentwurfs, auf die – als solche uneingeschränkt unterstützungswerte - Zielvorstellung des Gesetzgebers hinauslaufen, „eine nachhaltige Befriedung der jeweiligen Lage zu ermöglichen“, könnten insoweit als eine Art gesetzgeberischer Garantenpflicht und Erfolgshaftung missverstanden werden. Im Einklang mit dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht und den vorliegenden Versammlungsgesetzen wird daher auch in diesem Gesetzentwurf von derartigen Zuschreibungen einseitiger und missverständlicher Art abgesehen.

#### **Zu § 3 Absatz 1**

§ 3 Absatz 1 beschreibt den Schutzauftrag der Versammlungsbehörde gegenüber der Versammlung, aber auch gegenüber Dritten und hinsichtlich der Verteidigung der Rechtsordnung auch gegen z. B. unfriedliche Versammlungen. Verfassungsrechtlich steht im Hintergrund das



Gebot des versammlungsfreundlichen Verfahrens (näher dazu Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, aaO, Art. 8 Rn. 46).

Gegen die Vorschrift könnte eingewandt werden, sie sei überflüssig, da in ihr nur selbstverständliche Aspekte der Verwaltungspraxis deutscher Behörden zum Ausdruck gebracht würden. Diese Kritik ginge jedoch fehl. Art. 8 Grundgesetz in seiner derzeitigen Auslegung ist ein infrastrukturell raumbedeutsames, in die Allgemeinheit und auf die öffentlichen Sachen und Einrichtungen ausgreifendes Grundrecht, dessen Gebrauch u. a. auch massive Beeinträchtigungen der Fortbewegungsfreiheit Dritter zur Folge haben kann. Das zeigt sich in der Praxis insbesondere auch in der allgemeinen sonstigen Erlaubnisfreiheit (§ 11). Die grundrechtliche und verwaltungspraktische „Bewirtschaftung“ ist für die Versammlungsbehörde daher wesentlich aufwendiger, als dies bei der Ausübung anderer Grundrechte der Fall ist. Dies rechtfertigt die Aufnahme entsprechender ausdrücklicher Vorschriften zur Verfahrensgestaltung der Behörden, wobei diese Verfahrensgestaltung auf verfassungsrechtlicher Ebene ohnehin durch den Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts als Schutz- und Gewährleistungsaufgabe vorgegeben ist (BVerfGE 69, 315 (354 ff.)).

Dabei ist hier, wie auch in anderen Bestimmungen dieses Gesetzes, nicht nur auf das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit abzustellen, sondern auch auf jenes der öffentlichen Ordnung. Das Bundesverfassungsgericht hält in ständiger Rechtsprechung ausdrücklich daran fest, dass das Schutzgut öffentliche Ordnung zur Einschränkung des Art. 8 Grundgesetz angezogen werden darf, wenn bestimmte weitere Kautelen seitens der Versammlungsbehörde beachtet werden (vgl. BVerfGE 69, 315 (352); 111, 147; ausf. dazu Baudewin, Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2020).

### **Zu § 3 Absatz 2**

§ 3 Absatz 2 regelt die Einzelheiten des in der Versammlungspraxis bedeutsamen Kooperationsgebotes. Das Institut der versammlungsrechtlichen Zusammenarbeit oder Kooperation zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter wurde maßgeblich durch die Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 69, 315 (354 ff.)) in das deutsche Versammlungsrecht eingeführt.

Im Hintergrund steht zum einen die Einschätzung, dass in einem freiheitlichen bürgerlichen Rechtsstaat Diskurs und Zusammenarbeit zwischen Gesellschaft und Staat der staatlichen Repression stets vorgehen sollten. Die Repression der Eingriffsverwaltung darf gleichsam nur ultima ratio sein in den Fällen, in welchen der Diskurs nicht zur Herstellung einer gesetzeskonformen Lage geführt hat. Auf der anderen Seite lagen zum Zeitpunkt der Brokdorf-Entscheidung vom 14. Mai 1985 (BVerfGE 69, 315) bereits seit längerem rechtssoziologische Erkenntnisse etwa aus Schweden vor, nach welchen die vorherige Erörterung zwischen Veranstaltern und Polizei in einer erstaunlich hohen Zahl von Demonstrationen zu Modifikationen in der Planung von Zeitpunkt, Marschweg und Marschziel geführt hatten, ohne welche die Versammlung unerwünschte Auflagen oder gar die Auflösung zu befürchten gehabt hätte (Götz, DVBl. 1985, 1347 (1349 m. N.)).

Das Kooperationsgebot des Bundesverfassungsgerichts hat in der Staatsrechtslehre z. T. verhaltene oder sogar skeptische Reaktionen ausgelöst; die Rede war seinerzeit u. a. von „pastoralen Handreichungen, die erfahrungsgemäß nur von loyalen Veranstaltern oder solchen aufgenommen werden, die die behördlichen Maßnahmen nach Schwachstellen ausforschen wollen“ (Schneider, DÖV 1985, 783 (784 linke Spalte)).

In der versammlungsrechtlichen Praxis der Versammlungsbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen wird die Kooperation, wie eine interne Umfrage des Ministeriums des Innern ergeben hat, indes als wertvolles Instrument der Steuerung geschätzt. Aus den Versammlungsbehörden wurde im Zuge der Ausarbeitung dieses Gesetzentwurfs berichtet, beim Großteil angemeldeter Versammlungen werde die Zusammenarbeit zwischen Veranstaltern und Polizei als gut und für beide Seiten Vorteile bringend eingeschätzt. Die ausdrückliche Aufnahme in einen Gesetzentwurf wird seitens der Versammlungsbehörden begrüßt. Allerdings wurde auch die Beobachtung berichtet, es gebe, vor allem im links- und rechtsextremen Spektrum, Veranstalter bzw. Veranlasser von Versammlungen, die jede sachgerechte Kooperation mit der Versammlungsbehörde von vorneherein ablehnten und diese aufforderten, einen „Bescheid mit Auflagenvorbehalt“ zu erlassen. Im Hintergrund, so Einschätzungen aus der Praxis der Versammlungsbehörden, stehe das Kalkül bestimmter Anmelder, die derzeitige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung sei im Ergebnis eher streng zu versammlungsbehördlichen Beschränkungen (Auflagenvorbehalten) und werde diese in den Eilrechtsschutzverfahren im Zweifel zugunsten der Versammlungsfreiheit auch links- oder rechtsextremistisch orientierter Veranstalter aufheben.

Bei Versammlungen unter freiem Himmel gehört es zu den Aufgaben der Polizei, die Versammlung vor Störung zu schützen, § 7. Ferner hat die Polizei die Aufgabe, die Beachtung von Gesetz und Recht sicherzustellen, insbesondere hinsichtlich des Friedlichkeitsgebots. Uniformierte Polizeibeamte, die insoweit ihren Dienst verrichten, sind offenkundig als solche zu erkennen, insofern besteht auch kein Bedürfnis, dass sich diese bei Versammlungen unter freiem Himmel einzeln gegenüber dem Versammlungsleiter gesondert zu erkennen geben. Die Wahrnehmung der Kooperationspflichten nach § 3 bedingt die persönliche Bekanntheit von Versammlungsleitung und zuständiger Behörde, also der Einsatzleitung der Polizei; auch insoweit stellt sich nicht die Notwendigkeit einer eigenständigen originären Rechtsgrundlage. Im Übrigen richtet sich die Legitimationspflicht nach den allgemeinen polizeilichen Vorschriften, d. h. die Beamten haben sich auf Verlangen mit dem Dienstausweis auszuweisen. In der Anwesenheit der Polizeibeamten bei Versammlungen unter freiem Himmel ist im Ergebnis daher kein darüber hinaus gehender Grundrechtseingriff erkennbar, der eine spezielle Rechtsgrundlage für die Anwesenheit bzw. Ausweisung von Polizeibeamten erfordern würde, so dass sich eine entsprechende Regelung in dem entsprechenden Abschnitt erübrigt. Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen ist die gesetzliche Ausgestaltung der polizeilichen Anwesenheit dagegen in einer speziellen Norm und unter Vorgabe der entsprechenden Befugnisse angezeigt, da insoweit eine andere Eingriffswirkung vorliegen dürfte (§ 23 Absatz 3, vgl. S. 67).

### **Zu § 3 Absatz 3**

§ 3 Absatz 3 sieht eine die entsprechende Rechtsprechung wiedergebende Regelung hinsichtlich des Verhaltens von Veranstaltern bei Versammlungen vor.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Brokdorf-Entscheidung (BVerfGE 69, 315 (357)) herausgestellt, dass die Veranstalter die Pflicht trifft, mit den Versammlungsbehörden zusammenzuarbeiten (Kooperationsgebot), die maßgebliche Passage lautet (S. 357):

„... Weitergehende verfahrensrechtliche Obliegenheiten ließen sich möglicherweise mit der Gemeinschaftsbezogenheit der Grundrechtsausübung und mit der Verursacherverantwortung für die Auswirkungen von Großdemonstrationen rechtfertigen. Solche Obliegenheiten im Rahmen und in den Grenzen des Gesetzesvorbehalts unter Auswertung der erwähnten Erfahrungen auf der Ebene des einfachen Rechts zu präzisieren, muß dem Gesetzgeber überlassen bleiben. Auch ohne eine gesetzgeberische Präzision tun freilich Veranstalter und Teilnehmer gut daran, die aus bewährten Erfahrungen herleitbaren Emp-

fehlungen für Großdemonstrationen möglichst von sich aus zu berücksichtigen. Verwaltungspraxis und Rechtsprechung sind jedenfalls verfassungsrechtlich gehalten, eine entsprechende Bereitschaft zu begünstigen: Je mehr die Veranstalter anlässlich der Anmeldung einer Großdemonstration zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder sogar zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit sind, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.“

Die Kooperationsobliegenheit des Veranstalters ist ein wichtiger Aspekt bei der Vorbereitung und friedlichen Durchführung von Versammlungen, auch mit Blick auf die Akzeptanz von Versammlungen bei denjenigen Bürgern und Einwohnern, die Versammlungen generell oder solchen mit bestimmten Aussagen oder Forderungen bzw. Einschränkungen der Fortbewegungsfreiheit Dritter eher kritisch oder ablehnend gegenüberstehen.

§ 3 Absatz 3 Satz 2 und 3 entsprechen § 14 Absatz 4 E-BLA und bringen die verfassungsgerichtliche Vorgabe zum Ausdruck, dass Verstöße gegen die versammlungsrechtliche Kooperationsobliegenheit Auswirkungen auf die (Ermessens-) Entscheidung der Versammlungsbehörde haben und in diesem Zusammenhang auch Rechtsnachteile zulasten des Veranstalters nach sich ziehen können.

Die Nichtwahrnehmung der Kooperationspflicht durch die Versammlungsleitung kann Auswirkungen auf die Anordnung und Rechtmäßigkeit gefahrenabwehrender Beschränkungen oder Verfügungen der Polizei haben: Sieht die Versammlungsleitung bspw. davon ab, die Behörde über eine Veränderung der Gefahrenlage zu informieren, trägt sie das Risiko, dass ihre Einschätzung der Gefahrenlage bei behördlichen Maßnahmen nicht berücksichtigt werden kann (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 21).

Es geht nicht darum, dass, wenn ein Veranstalter ein Kooperationsgespräch ablehnt, die Versammlung bereits deshalb verboten oder aufgelöst werden dürfte. Eine solche voreilige Sanktion gegen einen gleichsam als „unbotmäßig“ betrachteten Anmelder wäre ein ungerechtfertigter Eingriff in Art. 8 Grundgesetz und damit ein versammlungsbehördlich unzulässiges Vorgehen. Unzulässig wäre z. B. auch, bei Verweigerung der Kooperation ohne weiteres einen unfriedlichen Verlauf zu prognostizieren oder eine entsprechende Umkehr der Beweislast anzunehmen.

Die Nichtwahrnehmung der Kooperation durch den Anmelder kann indes Einfluss bei der Ermessensausübung der Versammlungsbehörde erlangen, was Entscheidungen über Verbote oder Beschränkungen angeht. Falls beispielsweise ein Veranstalter eine Demonstrationsroute wählt, die aus überwiegenden öffentlichen Belangen unzulässig ist, und ein Kooperationsgespräch über eine geeignete Route verweigert, kann eine sachgerechte Beschränkung des Versammlungsweges, bei Missachtung ein Verbot der Versammlung gegebenenfalls gerechtfertigt sein. Dieses kommt etwa in Betracht bei beabsichtigten Demonstrationsrouten, die unmittelbare Gefahren für Leib oder Leben begründen können, beispielweise in dem Fall, dass der Aufzug in unmittelbarer Nähe der Dutzende Meter hohen Abbaukante eines Braunkohletagebaus vorbeiführen soll. In besonderer Weise dürfte dies gelten, wenn durch den Veranstalter schon im Vorfeld einer geplanten Versammlung öffentlich zur Begehung von Straftaten unter dem Schlagwort des „zivilen Ungehorsams“ aufgerufen wird und der im Wege der Gestaltungsfreiheit geplante Weg des Aufzuges aufgrund seiner baulichen Besonderheit und Gefahrengeneigtheit das staatliche Ziel der Verhinderung von eben diesen Straftaten wesentlich erschwert oder vereitelt, und zudem die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit eingesetzten Polizeivollzugsbeamten durch den Versuch der Erfüllung ihres Auftrags ihrerseits in erhebliche Gefahrenlagen geraten, etwa durch einen Absturz von der Abbruchkante eines Braunkohletagebaus.

### Zu § 3 Absatz 4

Die in § 3 Absatz 4 angeordnete Informationspflicht ist sachgerecht, damit Veranstalter bzw. Leiter ihren Rechtspflichten aus diesem Gesetz permanent nachkommen können. Die Unterrichtsakte sollten dokumentiert werden, um insoweit auch spätere behördliche Einschätzungen und Bewertungen hinsichtlich vorsätzlichen oder fahrlässigen Verhaltens im Rahmen der Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände treffen und begründen zu können.

### Zu § 4

§ 4 entspricht § 4 E-AK und ist klarer und präziser formuliert als § 2 Absatz 1 Versammlungsgesetz. Dem Arbeitskreis Verwaltungsrecht ist in der Einschätzung beizupflichten, dass der Begriff des Veranstalters im Gesetz zu bestimmen ist, weil zahlreiche Gesetzesbestimmungen an diese Eigenschaft unmittelbar anknüpfen und deshalb Regelungsklarheit geboten erscheint (aaO, S. 22).

Veranstalter ist danach immer der (oder die), der oder die in bestimmter Weise aktiv wird. Wer (aktiv) einlädt oder anzeigt, ist durch diese Handlung gleichsam „automatisch“ Veranstalter, mit allen Pflichten und Rechten, welche das Gesetz an diese Rechtsstellung knüpft. „Einladen“ meint in diesem Zusammenhang in erster Linie die ausdrückliche Aufforderung, an einer von der Person geplanten öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung teilzunehmen, mit deren Zweck sich die teilnehmende Person so weit identifiziert, dass sie die Versammlung auch als eigene versteht (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 22).

Umstritten ist, ob auch solche Personen als Veranstalter im Rechtssinne zu qualifizieren sind, die zwar nicht ausdrücklich zu einer Versammlung einladen, die sich aber durch objektiv zurechenbares Verhalten in besonderer Weise mit der Veranstaltung identifizieren und wesentliche Aufgaben im Vorfeld versehen, etwa, was die Vorbereitung und Organisation, Raumbeschaffung, Rednergewinnung und Anreiseplanung angeht. Zum Teil spricht man sich für einen gleichsam objektivierten Veranstalterbegriff aus, mit der Folge, dass auch Personen, die solche (wesentlichen) Tätigkeiten versehen, als Veranstalter im Rechtssinne eingeordnet werden können, mit der weiteren Folge der entsprechenden Pflichtenstellungen (vgl. BayObLG, NJW 1979, 1895 f.). Im Hinblick auf die Bestimmtheit gesetzlicher Pflichtenzuweisungen dürfte aber die Annahme nicht fernliegen, dass entsprechende Zuschreibungen nur in klaren Sachverhaltskonstellationen zulässig sein dürften.

Bei mehreren parallel Veranstaltenden sind diese alle Ansprechpartner der zuständigen Behörde, sofern sie sich nicht, was empfehlenswert wäre, auf gemeinsame Repräsentanten verständigen. Bei mehreren Personen, die sich durch ein – denkbares – kollusives Zusammenwirken der Pflichtenstellung als Veranstalter dadurch entziehen, dass sie zur Teilnahme an der Versammlung einer anderen Person vermeintlich bloß auffordern, ohne dass diese wiederum die Versammlung angezeigt oder zu ihr eingeladen hat, wohl aber faktisch durchführt, sind alle als verantwortlich veranstaltende Personen anzusehen (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 23).

Ein Problem der versammlungsbehördlichen Praxis stellen die sog. veranstalterlosen Versammlungen dar, also Versammlungen, bei denen niemand als Veranstalter im Rechtssinne auftritt.

Veranstalterlose Versammlungen können in der behördlichen Praxis in der Form der anzeigepflichtigen Versammlungen, aber auch als Eil- oder Spontanversammlungen (§ 10 Absatz 3 und 4) auftreten, wobei Eil- oder Spontanversammlungen nicht zwangsläufig veranstalterlos sein müssen.

Eine Versammlung darf einerseits nicht allein deshalb verboten oder aufgelöst werden, weil kein Veranstalter auftritt bzw. bestimmt werden kann: Auch veranstalterlose Versammlungen sind durch Art. 8 Grundgesetz geschützt (vgl. Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 56 m. N.). Das Grundrecht des Art. 8 Grundgesetz und die einfachrechtliche Versammlungsfreiheit nach § 1 gelten nicht nur für Veranstalter von Versammlungen bzw. für Veranstaltungen, bei denen ein Veranstalter mit entsprechender Pflichtenstellung förmlich bestimmt werden kann.

Auf der anderen Seite knüpft das Versammlungsrecht an die Person des Veranstalters zahlreiche zentrale Rechtspflichten, insbesondere die Pflicht zur Leitung und Beaufsichtigung sowie zur Gewährleistung der Friedlichkeit der Versammlung. Nicht überzeugend wäre daher, würde der Gesetzgeber vor dem Problem veranstalterloser Versammlungen gleichsam „kapitulieren“, es also wertungsfrei in das subjektive Belieben von Demonstranten stellen, ob eine Versammlung einen Veranstalter hat. Versammlungen ohne Veranstalter sind aus Sicht des Gesetzgebers als verfassungsrechtlich zulässiger, verwaltungspraktisch aber unerwünschter Ausnahmefall einzuordnen.

### **Zu § 5**

§ 5 regelt die Versammlungsleitung. Die Vorschrift entspricht § 5 E-AK. Sie ist klarer und präziser als die bislang geltenden Vorschriften (§§ 7 und 18 Absatz 1 Versammlungsgesetz).

#### **Zu § 5 Absatz 1**

Jede öffentliche Versammlung hat grundsätzlich aus sich heraus ihre Ordnung selbst zu organisieren. Deshalb ist die veranstaltende Person als Grundrechtsträger für Organisation und Ablauf verantwortlich (Arbeitskreis Versammlungsrecht, S. 23). Es handelt sich weniger um einen Teil des durch Art. 8 Grundgesetz gewährleisteten Veranstaltungsrechts, wie in der Anmerkung zu § 5 E-GdP ausgeführt wird (S. 7), sondern eher um eine rechtliche Verpflichtung, zumal sich daran auch strafrechtlich bewehrte Pflichten knüpfen (§ 27 Absatz 1 und 2).

Der Veranstalter muss die Versammlung leiten. Bei einer Vereinigung ist der Handlungsbefugte verantwortlich, im Regelfall also der Vorsitzende. Falls eine Versammlung keinen Veranstalter hat, kann sie auch nicht einen Veranstalter als Leiter haben. Die Regelungsanordnung des § 5 Absatz 1 läuft insoweit ins Leere. Dieser Fall sollte in der Versammlungspraxis die Ausnahme sein, kann aber eintreten. Zu dieser Situation in der Versammlungspraxis findet sich eine Regelung in § 5 Absatz 3.

#### **Zu § 5 Absatz 2**

Die Delegationsmöglichkeit des Absatzes 2 entspricht § 7 Absatz 3 Versammlungsgesetz.

#### **Zu § 5 Absatz 3**

§ 5 Absatz 3 widmet sich dem versammlungsbehördlichen Problem, dass eine Versammlung keinen feststellbaren Veranstalter und damit auch keinen „geborenen“ Leiter nach § 5 Absatz 1 hat.

In § 5 Absatz 3 E-AK ist insoweit nur vorgesehen, dass die Versammlung einen Leiter bestimmen kann, was als Versuch bezeichnet wird, auf „neuartige Weise dem (Ausnahme)Fall einer veranstalterlosen Versammlung gerecht zu werden“ (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 24); die Frage, ob jede Versammlung einen Leiter haben muss oder soll, wird nicht klar beantwortet (S. 24). Nach § 7 Absatz 1 in Verbindung mit § 18 Absatz 1 Versammlungsgesetz

muss jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben. In § 5 Absatz 1 Satz 1 Versammlungsgesetz NI ist insoweit bestimmt, dass jede anzuzeigende Versammlung unter freiem Himmel einen Leiter haben muss. Ebenso ist in § 3 Absatz 1 E-BLA und in § 5 Absatz 1 E-GdP vorgesehen, dass jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben muss.

Es besteht ein legitimes staatliches und versammlungsbehördliches Interesse daran, dass Versammlungen sowohl einen Veranstalter wie auch einen Leiter haben. Schon bei den Beratungen zum Versammlungsgesetz wurde darauf hingewiesen, dass die Existenz eines Leiters nach den Vorstellungen des Gesetzgebers eine unabdingbare Voraussetzung einer geordneten Versammlung sei (vgl. BVerfGE 69, 315 (357) m. N. sowie Gesetzentwurf der GdP, S. 7). Die Einhaltung des Friedlichkeitsgebots und von behördlichen Verboten oder Beschränkungen sowie Sanktionen ist bei klaren Bezugspersonen und Verantwortlichkeiten wesentlich leichter durchzusetzen, was nicht nur der Versammlungsbehörde, der Polizei und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere auch den Grundrechtspositionen Dritter zugutekommt, sondern gerade auch der rechtstreuen Versammlung selbst und dem verfassungs- und rechtsgemäßen Versammlungswesen insgesamt.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Rechtsordnung Sanktionen vorsehen darf bei dem Versuch, sich der Rechtspflichten als Veranstaltungsleiter zu entziehen. Die Versammlungsbehörden dürfen an bestimmte Handlungen anknüpfen und danach faktische Leiter von Versammlungen als rechtsverantwortlich erkennen. Das Bundesverfassungsgericht hat § 26 Nummer 2 Versammlungsgesetz als verfassungsgemäß erkannt, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer als Veranstalter oder Leiter eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne Anmeldung durchführt. Die Strafbarkeit treffe auch Personen, die als faktische Leiter im Sinne des § 26 Nummer 2 Versammlungsgesetz diese Rolle tatsächlich ausfüllten, ohne dass sie die Versammlung angemeldet hätten. Diese Auslegung des Begriffs des Leiters und die Erstreckung der Strafbarkeit auf faktische Leiter sei geeignet, einer Umgehung des Erfordernisses einer Anmeldung unter Benennung eines Versammlungsleiters entgegenzuwirken, die ansonsten nur gegenüber dem Veranstalter – der gerade bei nicht angemeldeten Versammlungen oftmals nicht ohne weiteres festgestellt werden könne – sanktioniert werden könne. Sie verwirkliche somit die legitimen Ziele des gesetzlichen Anmeldeerfordernisses, ohne die Versammlungsfreiheit in übermäßiger Weise einzuschränken (BVerfG, NVwZ 2019, 1509 f. mit Bezug auf BVerfGE 69, 315 (358 f.)). § 5 Absatz 3 Satz 2 sieht vor diesem Hintergrund vor, dass bei jeder öffentlichen Versammlung eine Person die Leitung innehaben muss.

#### **Zu § 5 Absatz 4**

§ 5 Absatz 4 betrifft nichtöffentliche Versammlungen, die nach ihrer Größe oder nach ihrem geringen Potential selbst im Fall der öffentlichen Wahrnehmbarkeit nicht notwendig der Regelung der Versammlungsleitung bedürfen, etwa private und informelle Diskussionskreise. Nur wenn förmlich eine Versammlungsleitung bestimmt ist, sollen die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten (vgl. Arbeitskreis Versammlungsgesetz, aaO, S. 25).

#### **Zu § 6**

§ 6 entspricht § 6 E-AK. Diese Vorschrift ist gründlicher und präziser als die bisherigen zerstückelten Rechtsgrundlagen in §§ 8 bis 10 sowie § 19 Versammlungsgesetz.

#### **Zu § 6 Absatz 1**

Die Vorschrift enthält mit klaren und präzisen Rechtsbefehlen die zentralen Rechtspflichten der Versammlungsleitung bei der Versammlung. Sie vermeidet bisherige Redundanzen des

§ 8 Versammlungsgesetz und die Erwähnung von Selbstverständlichkeiten wie jener, dass der Leiter bei der Versammlung anwesend sein muss (vgl. Art. 4 Absatz 1 Nr. 4 BayVersG).

Die Versammlungsleitung muss insbesondere für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung sorgen. Ordnungsgemäß in diesem Sinne bedeutet, dass die Versammlung in einem umfassenden Sinne nach den Kautelen ihrer Anmeldung und nach allen für sie relevanten und zu beachtenden und einzuhaltenden gesetzlichen Vorgaben abzulaufen hat. Insbesondere muss stets und in bestmöglicher Weise sichergestellt sein, dass Gefahren von der Versammlung ferngehalten werden und von dieser ihrerseits keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen.

Die besondere einfachrechtliche Pflicht der Versammlungsleitung zur Hinwirkung auf die Friedlichkeit der Versammlung rechtfertigt sich aus zwei Gesichtspunkten: Zum einen aus dem Umstand, dass die Friedlichkeit der Versammlung als Schutzbereichsvoraussetzung des Art. 8 Absatz 1 Grundgesetz ein auch in der versammlungsrechtlichen Praxis überragend wichtiger Gesichtspunkt ist: Nicht friedliche Versammlungen werden vom Schutzbereich von vornherein nicht umfasst und werden verboten bzw. aufgelöst (OVG Münster, Beschluss vom 14. September 2018 – 7 B 1354/18, juris: Hambacher Forst). Zum anderen ist zu beachten, dass Versammlungsleitung und Ordner durch die Strafandrohung des § 27 Absatz 6 in der Umsetzung ihrer Pflicht zur Durchsetzung des Friedlichkeitsgebots insoweit geschützt werden, als das diejenigen Straftaten begehen, die Gewalt gegen die rechtmäßige Ausübung von Ordnungsmaßnahmen anwenden.

Das Gebot der Friedlichkeit ist in der versammlungsbehördlichen und polizeilichen Praxis in der Weise zu stärken, dass, wenn im Vorfeld der Versammlung unmissverständlich feststeht und dokumentiert wird, dass seitens des Veranstalters oder Leiters öffentliche Aufrufe zu Straftaten wie Nötigungen und Widerstand gegen Polizeibeamte erfolgen, eine Bestätigung der angemeldeten Versammlung (§§ 10, 12, 13) zu unterbleiben hat. Ein öffentlicher Aufruf in diesem Sinne liegt auch vor, wenn zur Begehung von Land- oder Hausfriedensbrüchen aufgerufen wird, als Ausdruck sog. „zivilen Ungehorsams“, etwa gegen die von den Volksvertretungen beschlossenen Regelungen zur Energiepolitik und deren praktische Umsetzung in der Umgebung von Braunkohleabbaugebieten und Kraftwerken. Wird eine solche Versammlung, in deren Vorfeld explizit zu Gewalt gegen Personen oder Sachen aufgerufen wurde, seitens der Versammlungsbehörde nicht bestätigt, hat diese gleichzeitig zu prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Gebot oder eine beschränkende Verfügung (§ 13) gegeben sind. Im Falle der Durchführung der Versammlung stellt sich die Frage der Auflösung (§ 13 Absatz 2) und des Vorliegens von Straf- bzw. Bußgeldtatbeständen (§§ 27, 28).

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Unterbrechung bzw. Schließung eine nicht unerhebliche Eskalationswirkung haben können, bis hin zu massiven körperlichen Auseinandersetzungen etwa zwischen Demonstranten und Gegendemonstranten. Insofern erscheint es bei Versammlungen unter freiem Himmel sinnvoll, die Polizei vor entsprechenden Entscheidungen in deren Vorbereitung und in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

### **Zu § 6 Absatz 2**

§ 6 Absatz 2 regelt im Zusammenwirken mit § 10 Absatz 2 und § 12 Absatz den Ordnerinsatz.

Bisher findet sich dazu betreffend die Versammlungen unter freiem Himmel in den § 9 und 18 Absatz 2 Versammlungsgesetz ein eher kompliziertes, unübersichtliches, schwer zu administrierendes und verwaltungstechnisch überholt anmutendes Rechtsregime, wonach nur ehrenamtliche Ordner eingesetzt werden dürfen und die Zahl der Polizei auf Anfordern mitzuteilen

bzw., bei Versammlungen unter freiem Himmel, die Verwendung von Ordnern polizeilich zu genehmigen ist (§ 18 Absatz 2 Versammlungsgesetz).

Nach dem hier vorgesehenen Rechtsregime sind Volljährigkeit und Ehrenamtlichkeit nicht mehr zwingend vorgesehen, weil sich insoweit verfassungsrechtliche Bedenken der Eignung und Erforderlichkeit stellen (vgl. Musterentwurf Arbeitskreis, aaO, S. 26).

Die Vorgabe der Ehrenamtlichkeit geht historisch auf die Weimarer Republik und deren innere Auseinandersetzungen mit paramilitärisch organisierten und die innere Sicherheit bedrohenden und zersetzenden links- und rechtsextremistischen Parteiorganisationen mit hunderttausenden von aktiven Mitgliedern zurück (etwa dem sog. „Saalschutz“ der NSDAP). Ihre Beachtung konnte in der versammlungsbehördlichen Praxis der Bundesrepublik ohnehin nicht mit zwingenden Sanktionen durchgesetzt werden. Ordner sind jedenfalls keine „Hilfspolizisten“, sondern als Teilnehmer der Versammlung Angehörige der Versammlungsleitung, die Selbstverwaltungsorgan der Versammlung ist (Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, aaO, Teil II § 9 Rn. 5).

Hinsichtlich des Umstands der „Volljährigkeit“ konnte in den Anhörungsverfahren vor Einbringung des Gesetzentwurfs festgestellt werden, dass teils dafür geworben wurde, die Grenze der Volljährigkeit bzw. ein Mindestalter von 16 Jahren vorzusehen; mit der Begründung, jüngere Menschen seien physisch und psychisch nicht in der Lage, Ordnerdienste sachgerecht zu erfüllen.

Dabei ist indes auch zu beachten, dass in den letzten Jahren vermehrt Demonstrationen auch nicht volljähriger junger Menschen zu Entwicklungen auf dem Gebiet des Energieverbrauchs und des Ressourcen- und Klimaschutzes zu verzeichnen waren („Fridays for Future“, Demonstrationen gegen den Abbau des sog. Hambacher Forstes und des Braunkohlegebiets Garzweiler II im Juni 2019 in Aachen etc.). Es erscheint unter allgemeinen Aspekten gesellschaftlicher Diskurse sinnvoll, dass bei solchen – friedlichen und gesetzeskonformen - Versammlungen auch geeignete junge und nicht notwendig volljährige Menschen als Ordnerinnen und Ordner in die Pflicht genommen und gegenüber der Polizei benannt werden können, mit Zustimmung der Erziehungsberechtigten. Gesellschaftspolitisches Engagement von Jugendlichen ist uneingeschränkt zu begrüßen, gerade und besonders im Zusammenhang mit friedlichen Versammlungen. Die jungen Menschen lernen so auch, Verantwortung für eine Organisation und Veranstaltung zu tragen; sie lernen, wie wichtig es ist, persönliches Engagement mit Struktur und Rechts- und Verfassungstreue zu verbinden. Die als Ordner benannten Personen müssen für die Erfüllung der Ordneraufgaben indes körperlich und hinsichtlich einer gewissen geistigen Reife geeignet sind. Deshalb werden z. B. Kinder unter 14 Jahren insoweit ausnahmslos ausscheiden, weil sie nicht die notwendige Autorität und Durchsetzungskraft zur Erreichung der gesetzlichen Ziele nach § 6 Absatz 1 aufweisen können. Ferner ist stets dem Merkmal der Eignung von Ordnern besonderes Augenmerk zu schenken. Unzulässig wäre es etwa, bei einer Versammlung ausschließlich minderjährige männliche Ordner einzusetzen, von denen bekannt und aktenkundig ist, dass sie spontan und häufig nicht vorhersehbar zu eruptiver Gewaltanwendung neigen; dies wäre seitens der Polizei durch entsprechende sachgerechte Beschränkungen zu steuern.

Die Verpflichtung, dass Ordner weiße Armbinden tragen müssen, wurde um die Alternative des Tragens entsprechender weißer Westen, wie etwa der Warnwesten im Straßenverkehr, ergänzt. Dies entspricht einem Wunsch der versammlungsbehördlichen Praxis nach leichterer Erkennbarkeit von Ordnern etwa bei Großdemonstrationen mit mehreren tausenden oder zehntausenden von Teilnehmern.



Da Ordner nicht notwendig Teilnehmer sein müssen, war ferner anzuordnen, dass die versammlungsrechtlichen Pflichten für Teilnehmer auch für Ordner gelten.

### **Zu § 6 Absatz 3**

§ 6 Absatz 3 entspricht § 6 Absatz 3 E-AK und dem Regelungsgehalt der §§ 10, 18 Absatz 1 Versammlungsgesetz.

### **Zu § 6 Absatz 4**

Die Vorschrift entspricht weitgehend § 6 Absatz 4 E-AK, während die §§ 11 Absatz 1 und 18 Absatz 3 Versammlungsgesetz eine Ausschlussbefugnis des Leiters nur bei Versammlungen in geschlossenen Räumen – dem Wortlaut nach – eröffnen.

Die Zuweisung einer Ausschlussbefugnis des Leiters stärkt die Ordnungs- und Leitungsbefugnisse der Versammlungsleitung und damit die Selbstorganschaft der Versammlung, der Veranstalter und der Leitung. Sie bezieht sich auch auf Presseangehörige, sofern sie die Ordnung der Versammlung erheblich stören. Sie ist, auf der anderen Seite, in der rechtspolitischen Erörterung nicht unumstritten. So hat sich die Gewerkschaft der Polizei im Rahmen der Verbändeanhörung dafür ausgesprochen, es bezüglich der Versammlungen unter freiem Himmel bei der bisherigen ausschließlichen Zuständigkeit der Polizei - unter Mitwirkung des Leiters - zu belassen, um nicht Versammlungsleitern eine Befugnis an die Hand zu geben, ihnen lediglich „unliebsame“ Personen ausschließen zu können. Die verwaltungsgerichtliche Praxis hat gegen den Gesetzentwurf eingewandt, die Regelung werfe die Frage auf, ob die Rechtsbeziehung der Versammlungsleitung zu der auszuschließenden Person eine öffentlich-rechtliche werde und ob sich die ausgeschlossene Person gegen einen solchen Ausschluss gerichtlich wehren könne; ferner stelle sich die Frage, ob eine Pflicht des Veranstalters bestehe, von der Möglichkeit des Ausschlusses Gebrauch zu machen.

Die hier gewählte Formulierung ist von dem Bemühen geprägt, zwischen den unterschiedlichen Anschauungen insoweit zu vermitteln. Richtig erscheint jedoch der Grundansatz, auch der Versammlungsleitung eine Ausschlussbefugnis zur Gewährleistung der Rechtstreue ihrer Versammlung einzuräumen.

Die Ausschlussmöglichkeit des Leiters lässt die Zuständigkeiten und Befugnisse der Polizei zum Ausschluss und zu weiteren Sanktionen gegen die Versammlung bzw. die störende Person unter jedem denkbaren Gesichtspunkt unberührt (vgl. § 14). Es gilt nicht etwa eine Art rechtlichem Vorrangverhältnis veranstaltungsleitender Maßnahmen vor einem Einschreiten der Polizei. Die Polizei entscheidet stets von Amts wegen, selbständig und unabhängig von den Befugnissen und Entschlussfassungen des Versammlungsleiters, über Eingriffsverfügungen und Zwangsmittelinsätze zur Gefahrenabwehr bei Versammlungen.

Ein derartiger Ausschluss kann indes erhebliches Konflikt- und Eskalationspotential bergen; die daraus entstehenden Gefahren können wesentlich gravierender sein als das Belassen der Person in der Versammlung. Diese Gefahrenanalyse kann in sachgerechter Form nur die Polizei vornehmen, nicht die Versammlungsleitung. Deshalb darf bei Versammlungen unter freiem Himmel der Ausschluss nur verfügt werden, wenn die Polizei zuvor ausdrücklich zugestimmt hat.

Wer durch den Leiter ausgeschlossen worden ist, hat sich nach § 6 Absatz 4 Satz 3 unverzüglich zu entfernen. Falls die Versammlungsleitung sich nicht durchsetzen kann und die ausgeschlossene Person sich nicht entfernt, hat ggfls. die Polizei über die notwendigen Eingriffe zu

befinden, insbesondere über die Maßnahme eines mit Verwaltungszwang durchgesetzten Platzverweises sowie über die Ahndung nach § 14 und §§ 27, 28.

Gesetzliche Aufgabe der Versammlungsleitung in solchen Fällen ist es, Aufwiegler zur Unfriedlichkeit und zum Rechtsbruch zu erkennen und zu entfernen bzw. die Unterstützung der Polizei zu erbitten. Die Polizei trifft die Aufgabe, nach § 14 vorzugehen, verbunden mit der weiteren Pflicht der Durchsetzung des Entfernungsgebotes ggfls. mittels unmittelbaren Zwangs und Ingewahrsamnahme (zumindest zur Identitätsfeststellung, ggfls. zur Unterbindung von (weiteren) Straftaten)) bei Nichtbefolgung.

### **Zu § 7**

Mit dem Störungsverbot wird die verfassungsrechtlich nach Art. 8 Grundgesetz dem Gesetzgeber obliegende Schutzpflicht zugunsten von Versammlungen umgesetzt. Auch das bisherige Versammlungsgesetz sowie die Versammlungsgesetze aller anderen Bundesländer enthalten ein Störungsverbot.

Schutzgut des Störungsverbots ist die Ordnung der Versammlung, nicht die öffentliche Sicherheit (oder Ordnung) schlechthin (vgl. Ullrich, NVersG, 2. Aufl. 2018, § 4 Rn. 3). Das Ziel des Störungsverbot ist nicht etwa, diskussionsfreudige Versammlungsteilnehmer mundtot zu machen. Wer sich an einer Versammlung beteiligen möchte, muss indes die Bereitschaft mitbringen, die Versammlung in ihrem Bestand hinzunehmen und abweichende Ziele allein mit kommunikativen Mitteln zu verfolgen. Wer dagegen eine Versammlung in der Absicht aufsucht, sie durch seine Einwirkung zu verhindern, kann sich nicht auf das Grundrecht aus Art. 8 Grundgesetz berufen (BVerfG, DVBl 1991, 871).

Störungen von Versammlungen können nicht nur von Privatpersonen ausgehen, sondern auch von staatlichen Organwaltern in amtlicher Eigenschaft. Amtsträger dürfen, in Beachtung des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebotes, weder inhaltlich-lenkenden Einfluss auf rechtmäßige Versammlungen nehmen, etwa durch amtliche Aufrufe zur Teilnahme an Gegendemonstrationen, noch dürfen sie öffentliche Sachen instrumentalisieren, um ihnen politisch missliebige Versammlungen zu behindern (BVerwGE 159, 327 (337), sog. „Düsseldorfer-Lichtausfall“; Heusch, NVwZ 2017, 1325 ff.; Frenzen, in: Dietlein/Heusch (Hg.), Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 2020, GO NRW § 42 Rn. 8).

### **Zu § 7 Absatz 1**

Die Formulierung orientiert sich an in ihrer Struktur an § 4 NVersG, § 7 VersFG SH und § 7 E-AK und entspricht inhaltlich weitgehend dem bisherigen § 2 Absatz 2 Versammlungsgesetz. Zur Vereinfachung des Gesetzestextes wird nicht mehr ausdrücklich auf „deren Durchführung“ abgestellt, sondern die Versammlung mit „diese“ in Bezug genommen; eine inhaltliche Abweichung von den anderen Versammlungsgesetzen ist hierdurch nicht beabsichtigt.

Ein Verstoß gegen das Störungsverbot setzt eine objektive (Störung) und eine subjektive (Zielrichtung: Behinderung oder Vereitelung der Versammlung) Komponente voraus. Erfasst wird jegliche in Behinderungs- oder Vereitelungsabsicht vorgenommene Störung, nicht etwa nur „erhebliche“ oder auf vollständige Verhinderung der Versammlung zielende Störungen. Würde im Gesetzestext das Verbot auf „erhebliche“ Störungen beschränkt, könnte im Umkehrschluss gefolgert werden, „unerhebliche“ Störungen seien rechtmäßig. Die (zielgerichtete) Störung einer Versammlung kann aber nie rechtmäßig sein.

Privaten ist es untersagt, Gewalt gegen eine Versammlung auszuüben; dies gilt auch dann, wenn von einer (extremistischen) Versammlung eine Bedrohung der rechtsstaatlichen Ordnung ausgehen würde (BVerfG, NVwZ 2006, 1049). Bei einem – allein zulässigen - staatlichen Einschreiten gegen Störungen ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, so dass unerhebliche Störungen im Einzelfall folgenlos bleiben können. Diesem Regelungsansatz wird auch das in § 27 Absatz 4 und § 28 Absatz 1 Nr. 3 verankerte System der straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionen wegen Verstoßes gegen das Störungsverbot gerecht.

### **Zu § 7 Absatz 2**

In Absatz 2 werden drei Fallgruppen ausdrücklich genannt, in denen verbotene Versammlungsstörungen vorliegen. Das Wort „insbesondere“ drückt dabei aus, dass es weitere Fälle geben kann und die Aufzählung in § 7 Absatz 2 nicht als abschließend zu verstehen ist.

Ziffer 1 stellt 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. Gleiches gilt für die Androhung solcher Handlungen. Darüber hinaus wiederholt Ziffer 1 den allgemeineren, bereits in Absatz 1 enthaltenen Begriff der „Störungen“; dies verdeutlicht, dass Ziffer 1 nicht etwa eine Verengung des Verbots auf Gewalttätigkeiten bezweckt.

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“). Deren Rechtswidrigkeit wurde nach bisheriger Gesetzeslage in Rechtsprechung und Literatur vielfach bejaht, zum Teil aber auch verneint. Nach überwiegender (und zutreffender) Ansicht fallen „Probekblockaden/Blockadetrainings“ in die Kategorie Verhinderungsstörung (OVG Lüneburg, NdsVBl. 2011, 316 (317); VG Dresden, Beschl. v. 1.2.2013 – 6 L 35/13, Rn. 17 (juris); Hettich, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2018, Rn. 71, S. 77; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, 2016, § 7 Rn. 19; Ullrich, DVBl 2012, 666 (673); a.A. OVG Münster, NWVBl 2013, 111 (114); Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, 2016, § 2 Rn. 12; kritisch zur Entscheidung des OVG Münster VG Dresden, Beschl. v. 1.2.2013 – 6 L 35/13, Rn. 18 (juris) und Schwabe/Knape, DVBl 2013, 116). Das Störungsverbot setzt generell nicht voraus, dass die zu verhindernde Versammlung bereits stattfindet; andernfalls wäre die (aus Sicht der Versammlungsgegner) besonders „erfolgreiche“ Komplettverhinderung einer Versammlung ja vom Störungsverbot nicht erfasst, worin ein Wertungswiderspruch läge. Die Vorbereitung oder Einübung von Störungshandlungen ist auch dann verboten, wenn ein konkretes Versammlungsgeschehen nicht absehbar ist. Zusammenkommen müssen vielmehr lediglich eine subjektive Verhinderungsabsicht und objektiv Handlungen, die die Durchführung der Versammlung behindern können. Das ist bei einem „Blockadetraining“ der Fall, da es die Blockadefähigkeiten potenzieller Blockierer erhöhen und letztere zudem in ihrer Blockadeabsicht bestärken kann, was sich wiederum potenziell nachteilig für die blockierte Versammlung auszuwirken vermag. Ziffer 2 erfüllt dementsprechend eine Klarstellungsfunktion: „Probekblockaden“ bzw. „Blockadetrainings“ verstoßen gegen das Störungsverbot und sind damit rechtswidrig.

Ziffer 3 greift die Formulierung des § 22 Versammlungsgesetz auf. Der im bisherigen Recht lediglich in dieser Strafvorschrift normierte Angriff auf Versammlungsleitung oder Ordner stört zwangsläufig die Ordnung der Versammlung, weshalb er als Fallgruppe nun auch im Störungsverbot Berücksichtigung findet. Damit wird ein Vorschlag der GdP umgesetzt, vgl. § 8 Absatz 2 Ziffer 2 E-GdP.

Auch soweit sie als nicht unter die ausdrücklich normierten Fallgruppen fallend angesehen werden, können gegen das Störungsverbot beispielsweise verstoßen: Aufrufe zur Verhinderung einer Versammlung oder zu deren Blockade (Brenneisen/Wilksen/Staack/Petersen/Martins, Die Polizei 2012, 121 (122)), die gezielte Anmeldung einer Gegenveranstaltung für dieselbe Zeit und denselben Ort einer Versammlung (VG Lüneburg, Urt. v. 12.11.2014 – 5 A 154/13, Rn. 34 (juris); Peters, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2015, F Rn. 81, S. 216) und Versuche, die Anreise von Versammlungsteilnehmern zu verhindern (Ullrich, NVersG, aaO, § 4 Rn. 12). Aufrufe zu friedlichen, die Versammlung nicht zielgerichtet behindernden Gegendemonstrationen stellen demgegenüber keinen Verstoß gegen das Störungsverbot dar.

## Zu § 8

§ 8 Absatz 1 konkretisiert die verfassungsrechtliche Beschränkung der Versammlungsfreiheit „ohne Waffen“ und knüpft dazu in Nummer 1 zunächst an den einfachgesetzlichen Begriff der „Waffe“ aus dem Waffengesetz an. Die in Bezug genommene Vorschrift lautet:

„(2) Waffen sind

1. Schusswaffen oder ihnen gleichgestellte Gegenstände und
2. tragbare Gegenstände,
  - a) die ihrem Wesen nach dazu bestimmt sind, die Angriffs- oder Abwehrfähigkeit von Menschen zu beseitigen oder herabzusetzen, insbesondere Hieb- und Stoßwaffen;
  - b) die, ohne dazu bestimmt zu sein, insbesondere wegen ihrer Beschaffenheit, Handhabung oder Wirkungsweise geeignet sind, die Angriffs- oder Abwehrfähigkeit von Menschen zu beseitigen oder herabzusetzen, und die in diesem Gesetz genannt sind.“

Da damit nur solche tragbaren Gegenstände erfasst werden, die gegen Menschen eingesetzt werden können, ist im Normvorschlag die Nummer 2 zu ergänzen. Die darin liegende Erweiterung zielt zum einen darauf, auch mögliche Sachschäden einzubeziehen. Dass sowohl das „Bestimmtsein“ als auch die „Eignung“ zur erheblichen Schädigung von Sachen einbezogen werden, ist dem Gleichlauf mit § 1 Absatz 2 Nr. 2 a) und b) WaffG geschuldet. Da der Begriff der „Waffe“ damit gegenüber dem WaffG erweitert wird, erscheint die Einschränkung auf potenzielle erhebliche Sachschäden erforderlich. Zum anderen ist es beim Waffenbegriff nach § 1 Absatz 2 Nr. 2 b) WaffG erforderlich, dass der Gegenstand im WaffG genannt wird. Nach h. M. erfasst das Waffenverbot in Art. 8 Absatz 1 Grundgesetz indes auch Waffen im untechnischen Sinne, so dass in Nummer 2 nochmals die mögliche Verletzung von Personen aufzunehmen war. Dies ist notwendig, weil nach h. M. vom Begriff der „Waffen“ im Sinne von Art. 8 Absatz 1 Grundgesetz aufgrund der mit ihnen verbundenen Einschüchterungseffekte zu Lasten der Versammlung auch solche Gegenstände erfasst werden, die – unabhängig von der Legaldefinition in § 1 Absatz 2 WaffG – nach der Verkehrsanschauung Waffen darstellen (bzw. als solche eingesetzt werden können) (Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 8 Rn. 26; Höfling, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 39). Die übrigen Gegenstände, die zwar im Regelfall harmlos sind, aber ggf. in Schädigungsabsicht eingesetzt werden können, werden dann schließlich durch den Friedlichkeitsvorbehalt erfasst.

Das hier konkretisierte Waffenverbot folgt aus dem verfassungsrechtlichen Friedlichkeitsgebot des Art. 8 Absatz 1 Grundgesetz. Wer Waffen mitführt, ist nicht Grundrechtsträger (Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, aaO, Art. 8 Rn. 28 m. N.).

§ 8 Absatz 3 regelt einen besonderen Fall des Verstoßes gegen ein rechtstreu und dem Friedlichkeitsgebot verpflichtetes Versammlungswesen.

## Zu § 9

§ 9 entspricht der Anregung in § 9 E-AK, wobei die neuere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Fragenkreis berücksichtigt ist. Im Versammlungsgesetz findet sich keine entsprechende Vorschrift. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte eine Regelung zur Abgrenzung des Rechtsregimes des Versammlungsgesetzes zum PolG NRW getroffen werden. Das Verhältnis versammlungsrechtlicher zu allgemein polizeirechtlichen Vorschriften weist in den Details eine Reihe komplexer Probleme auf; in der Literatur wird es zum Teil als „notorisch problematisch“ bezeichnet (so Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 30).

Die Polizeifestigkeit der Versammlungsfreiheit führt nicht dazu, dass im Zusammenhang mit Versammlungen polizeiliche Maßnahmen auf der Grundlage anderer, namentlich allgemeiner sicherheitsrechtlicher Vorschriften von vornherein gänzlich ausgeschlossen wären. Insbesondere können nicht versammlungsspezifische Gefahren abgewehrt werden, z. B. feuer- und bauordnungsrechtlicher Art. Strafverfolgungsmaßnahmen auf der Grundlage der Strafprozessordnung sind gegen Teilnehmerinnen und Teilnehmer bzw. Veranstalterinnen und Veranstalter von Versammlungen ebenfalls zulässig.

Ebenso wenig kann die Anzeige (oder auch die bloße Durchführung) einer (Spontan-) Versammlung dazu führen, dass sämtliche zuvor erlassenen gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen etwa auf Grundlage des PolG NRW vorübergehend oder gar dauerhaft ihre Wirkung verlören. Der zweifellos hohe Rang der Versammlungsfreiheit kann in der Abwägung mit anderen hochrangigen Schutzgütern nicht dazu führen, dass sich die Versammlungsfreiheit in jedem Falle „durchsetzt“. Jedenfalls vor Anzeige der Versammlung erlassene individualbezogene Anordnungen zur Gefahrenabwehr müssen weiterhin befolgt werden, z. B. Aufenthalts- und Kontaktverbote. Gleiches gilt etwa auch für eine verdeckte längerfristige Observation oder auch die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Derartige Maßnahmen müssen durchweg hohe tatbestandliche Hürden nehmen und differenzierte Anordnungs- und Durchführungsbestimmungen beachten. Insoweit lässt sich jedenfalls auch von einer gewissen „Versammlungsfestigkeit des Polizeirechts“ sprechen, der die Vorschrift klarstellend Rechnung tragen soll.

Abschließend im Versammlungsgesetz geregelt werden das organisatorische Vorfeld und die Steuerung der Gesamtversammlung. Insoweit sind die Regelungen zur Anzeige und die Beschränkungs-, Verbots- und Auflösungsbefugnis (insbes. §§ 10, 12, 14) einschlägig. Die Befugnisse des Versammlungsgesetzes in Bezug auf die Gesamtversammlung entfalten insoweit eine allgemeine Sperrwirkung für das Polizeirecht. Maßnahmen, die sich auf die Gesamtversammlung richten, sind nur nach dem Versammlungsgesetz zulässig, das dafür indes auch die notwendigen und geeigneten Rechtsgrundlagen bereithält (§§ 10 ff. sowie §§ 23 ff.).

### Zu § 9 Absatz 1

§ 9 Absatz 1 Satz 1 entspricht der aktuellen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu diesem Fragenkreis, wonach die sog. Polizeifestigkeit der Versammlungsfreiheit nicht bedeutet, dass in die Versammlungsfreiheit nur aufgrund des Versammlungsgesetzes eingegriffen werden könnte (vgl. etwa BVerwGE 129, 142).

§ 9 Absatz 1 Satz 2 bestimmt, dass individualbezogene polizeiliche Maßnahmen, die vor Anzeige oder Durchführung der Versammlung erlassen wurden, „unberührt“ bleiben. Mit „unberührt“ ist gemeint, dass diese Maßnahmen rechtsgültig und rechtmäßig auch unter dem Eindruck der späteren Versammlungsanmeldung bleiben und z. B. nicht nachträglich eine Verschärfung anzunehmen ist, was die Eingriffsschwelle bei der jeweiligen Maßnahme angeht (vgl. zu dem Versammlungsgesetz des Bundes BVerwGE 129, 142; BVerwG, NVwZ 2019,

747 f.; OVG Münster, NWVBl. 2020, 127 ff.). Als Beispiel kann etwa auf die Fallgestaltung hingewiesen werden, dass gegen Personen ein polizeirechtliches Bereichsbetretungsverbot (§ 34 Absatz 2 PolG NRW) – etwa für den Umgebungsbereich eines Kraftwerks und das Kraftwerk selbst - ergangen ist und diese Personen dann im räumlichen Geltungsbereich des Verbots eine Versammlung gegen die Kraftwerksnutzung durchführen bzw. an einer solchen teilnehmen wollen. In einem solchen Fall gilt ein nach Polizeirecht zu beachtendes Bereichsbetretungsverbot auch gegenüber dem Wunsch nach Durchführung einer Versammlung an einem bestimmten Ort. Nach § 9 Absatz 3 ist versammlungsrechtlich insoweit das polizeirechtliche Bereichsbetretungsverbot (zusätzlich) in der weiteren rechtlichen Form der versammlungsrechtlichen Beschränkung hinsichtlich des Ortes bzw. hinsichtlich der Teilnahme an einer Versammlung an dem Ort des Bereichsbetretungsverbotes abzubilden.

### **Zu § 9 Absatz 2**

§ 9 Absatz 2 trifft eine entsprechende Regelung für Versammlungen in geschlossenen Räumen. In § 23 Absatz 1 werden diejenigen Gefahren beschrieben, deren Abwehr trotz des Fehlens eines Gesetzesvorbehalts verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

### **Zu § 9 Absatz 3**

§ 9 Absatz 3 stellt heraus, dass teilnahmebeschränkende Verfügungen vor der Versammlung auf der Grundlage des PolG NRW als ausdrückliche versammlungsrechtliche Teilnahmeuntersagung (nochmals) anzuordnen sind.

### **Zu § 9 Absatz 4**

Die Vorschrift rundet gleichsam den speziellen Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes legislativ-deklaratorisch ab und trägt damit zur Rechtssicherheit in der Verwaltungspraxis bei. Unter der Beendigung sind Schließung und Auflösung zu verstehen, unter den in Satz 2 angesprochenen Personen auch ausgeschlossene Teilnehmer.

### **Zu § 10**

§ 10 entspricht § 10 E-AK. Das Versammlungsgesetz sieht in § 14 die Anmeldepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel vor. § 10 ist jedoch präziser und enthält klarere Vorgaben zu den entsprechenden Nachweisen und zum Verfahren.

Die Anzeigepflicht bei Versammlungen unter freiem Himmel ist nach der zutreffenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Absatz 2 Grundgesetz gedeckt und damit verfassungsgemäß (BVerfGE 85, 69). Die Anmeldepflicht von Versammlungen fand sich im Übrigen bereits in Art. 123 Weimarer Reichsverfassung. Sie soll es der zuständigen Behörde durch deren rechtzeitige Benachrichtigung ermöglichen, von vornherein die Durchführung der Versammlung – unter abwägender Berücksichtigung von Drittinteressen und Gefährdungen der Rechtsgüter Dritter – zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 69, 315 (350 ff.)), u. a. auch durch die umgehende Aufnahme von Kooperationsgesprächen (§ 3). Der Anzeigevorbehalt dient daher keineswegs allein oder überwiegend versammlungspraktischen Behördeninteressen, wie zum Teil verfehlt behauptet wird. Das Anzeigeverfahren ist vielmehr überaus wertvoll zur Erhaltung eines geordneten Versammlungswesens in Nordrhein-Westfalen, an dem die Allgemeinheit und selbstverständlich auch die Grundrechtsträger selbst – im Wege einer ordnungsgemäßen Selbstorganisation - ein hohes Interesse haben sollten (näher Ullrich, Das Demonstrationsrecht, aaO, S. 357 ff.).

Die Anzeige entfaltet eine Schutzwirkung für den Veranstalter in der Weise, als dass er grundsätzlich erwarten kann, dass die Versammlung in der von ihm vorgesehenen Art und Weise wird stattfinden können. Die Anzeige verliert dagegen ihre Schutzwirkung für den Veranstalter, wenn er gleichsam flächendeckend zahlreiche Veranstaltungen bzw. Gegenveranstaltungen anmeldet, um durch die faktische Belegung geeigneter Straßen oder Plätze andere, ihm nicht genehme Versammlungen zu verhindern. Schein- und Mehrfachanmeldungen senken die inziellen Anforderungen an eine Gefahrenprognose über den friedlichen Verlauf (VGH Mannheim, VBIBW 2002, 383 (385); Schultze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 83 m. N.).

### **Zu § 10 Absätze 1 und 2**

Das geltende Recht verwendet für den gleichen Sachverhalt in § 14 Absatz 1 und 2 Versammlungsgesetz den rechtstechnisch veralteten Begriff der „Anmeldung“. Der Begriff der „Anzeige“ ist juristisch präziser. Die Absätze 1 und 2 enthalten ferner genaue Vorgaben zu den notwendigen Inhalten der Anzeige und zum Verfahren. Bei der geforderten Anschrift muss es sich nicht zwingend um die private Wohnanschrift handeln, um dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung zu tragen.

Die bislang (§ 14 Absatz 1 Versammlungsgesetz) geltende Mindestfrist von 48 Stunden, an der festgehalten werden soll, wird in der polizeilichen Praxis vielfach als (deutlich) zu kurz bezeichnet, insbesondere bei den (häufigen) Fällen in der Versammlungspraxis, in denen sich Gegendemonstrationen angekündigt haben, die Polizei sich also vor die regelmäßig sehr zeit- und personalaufwendige Aufgabe gestellt sieht, die beiden „feindlichen“ Versammlungen (auch hinsichtlich der notwendigen polizeilichen Einsatzstärke) aufeinander abzustimmen. Notwendig ist insoweit in jedem Fall die in Absatz 1 Satz 4 verfügte Klarstellung, dass Samstage sowie Sonn- und Feiertage außer Betracht bleiben.

Zu Recht weist der Arbeitskreis Versammlungsrecht darauf hin, dass mögliche weitere Regelungen, etwa zur Ablehnung von Ordnern, nicht Regelungsgegenstand der Anzeigevorschrift sein können, insofern vielmehr die Vorschrift über behördliche Ablehnungsrechte betroffen ist (§ 12).

### **§ 10 Absätze 3 und 4**

In diesen Absätzen werden die in der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten bzw. anerkannten Erscheinungsformen der sog. Eil- und Spontanversammlung gesetzlich normiert. Bei der Definition der Spontanversammlung ist der vom Bundesverfassungsgericht als präziser erachtete Anknüpfungspunkt des „aktuellen Anlasses“ zu bestimmen. Die dagegen von dem Arbeitskreis Versammlungsrecht vorgeschlagene Formulierung des „spontanen Entschlusses“ würde es vor allem Anmeldern aus extremistischen Kreisen erleichtern, die Anzeigepflicht in der Praxis zu umgehen. Die telefonische Anzeige soll auf unumgängliche Fälle beschränkt sein; die Dokumentationsfunktion der Schriftlichkeit ist grundsätzlich vorrangig und Anzeigen sollen auch in den Fällen des § 10 Absatz 3 grundsätzlich schriftlich erfolgen.

### **Zu § 11**

§ 11 entspricht § 11 E-AK. Diese Vorschrift stellt auf der Ebene des Parlamentsgesetzes die verfassungsrechtlich geltende sonstige Erlaubnisfreiheit von Versammlungen heraus. Sie hat keine Entsprechung im derzeit geltenden Versammlungsgesetz. Die Norm ist gesetzgebungstechnisch nicht unproblematisch, stellt sie doch eine Art rechtsmethodische Anwendungsregel des einfachen Gesetzgebers auf einer Art Metaebene dar. Sie erscheint jedoch rechtspolitisch

sinnvoll und geboten, um der Versammlungspraxis ein klares Handlungs- und Normprogramm an die Hand zu geben.

Die Erlaubnisfreiheit von Versammlungen ist verwaltungspraktischer Kern der eigentlichen verfassungsrechtlichen Privilegierung von Versammlungen nach Art. 8 Grundgesetz. Versammlungen sind von Erlaubnistatbeständen nach Eingriffsrecht grundsätzlich freigestellt (BVerwGE 82, 34 (38 ff.)). Aufgrund der infrastrukturell-raumbedeutsamen und drittbelastenden Wirkung von Versammlungen unter freiem Himmel handelt es sich insoweit um eine der deutschen Rechtsordnung sonst fremde, bedeutsame grundrechtliche Privilegierung und Besserstellung partikularer Interessen zur Durchsetzung eigener Ziele.

Hinsichtlich der weiteren rechtstechnischen Erwägungen, die insoweit Platz greifen, wird auf die zutreffenden Ausführungen in der Begründung zu dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht verwiesen (aaO, S. 33 ff.).

Zu beachten ist, dass es Rechtsregime geben kann, deren Rechtsbefehle sich abschließend verhindernd bzw. stark modifizierend gegen die Versammlungsfreiheit durchsetzen können – auch auf Verfassungsebene. Bei einer solchen Konstellation sind die verfassungsrechtlichen Vorrangwirkungen auch bei der Beachtung der Normaussage des § 11 zu beachten. So waren im Zuge der sog. Corona-Krise um die Ausbreitung eines gefährlichen Virus im März 2020 Versammlungen nach § 28 Bundes-Infektionsschutzgesetz und § 11 Absatz 1 der Coronaschutzverordnung NRW mehrere Wochen lang grundsätzlich verboten und durften nur im Ausnahmefall seitens der für Infektionsschutz zuständigen Behörden erlaubt werden (§ 11 Absatz 3 bzw. Absatz 6 Coronaschutzverordnung). Das von den Ordnungsbehörden zu bearbeitende infektionsschutzrechtliche Verbot von Versammlungen (und Ansammlungen) mit Erlaubnisvorbehalt überlagerte insoweit das versammlungsgesetzliche Anmeldeverfahren im Zuständigkeitsbereich der Polizei des Landes.

Zu beachten sind ferner auch Besonderheiten wie etwa (kommerzielle) gewerbe- oder gaststättenrechtliche Nebenaspekte von Versammlungen, die mit dem eigentlichen kommunikativen Zweck der Versammlungsfreiheit nichts zu tun haben. Soweit es etwa um den Aufbau von Zelten, Grills oder Dönerspießen geht, verbunden mit dem Betreiben von Gasflaschen, können ggfls. Erlaubnisse des Besonderen Verwaltungsrechts erforderlich sein; ebenso kommt hier eine ggfls. sachgerechte versammlungsbehördliche Steuerung durch Beschränkungen (§ 13 Absatz 1) in Betracht.

## **Zu § 12**

§ 12 entspricht § 12 E-AK. Die Vorschrift hat keine Entsprechung im derzeit geltenden Versammlungsgesetz, weil dort nicht in rechtsmethodisch überzeugender Weise zwischen Vorschriften zur Verfahrensgestaltung und Eingriffstatbeständen unterschieden wird. Sie regelt die Ablehnungsbefugnisse der Versammlungsbehörde betreffend die Versammlungsleitung und die Ordnerinnen und Ordner. Hinsichtlich der weiteren Erwägungen wird auf die Begründung seitens des Arbeitskreises Versammlungsrecht verwiesen (aaO, S. 38 ff.).

## **Zu § 13**

§ 13 ist die zentrale Norm zu Einschränkungen bei Versammlungen unter freiem Himmel. Das geltende Recht sieht in § 15 Versammlungsgesetz die Vorschrift über das Verbot von Versammlungen im Freien sowie über Auflagen und die Auflösung entsprechender Versammlungen vor. Die vorgeschlagene Regelung entspricht in Teilen § 8 VersG NI und § 13 E-AK.



Der Gesetzgeber hat bei der Formulierung entsprechender Tatbestände die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten. Danach dürfen Verbote nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter, Beschränkungen nur zum Schutz eines der Versammlungsfreiheit im konkreten Fall mindestens gleichwertigen Schutzgutes ergehen (BVerfGE 69, 315 (353)). Voraussetzung im konkreten Fall ist ferner eine Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden rechtlich geschützten Interessen führt (BVerfGE 69, 315 (353 f., 362); ausführlich zu der Gefahrenprognose Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, aaO, Art. 8 Rn. 25).

Das Versammlungsrecht steht grundsätzlich unter dem Vorbehalt des Schutzes kollidierenden Verfassungsrechts (vgl. m. N. Hartmann, in: Bonner Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 345). Für die Kollision mit der Versammlungsfreiheit kommen insbesondere die Grundrechte Dritter in Betracht, wobei die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung und die herrschende Meinung in der Literatur bereits insofern eine Privilegierung der Versammlungsfreiheit vornehmen, als dass andere die mit einer Versammlung verbundenen Behinderungen hinnehmen müssen, soweit diese Behinderung eine sozialadäquate Nebenfolge ist oder sich ohne Nachteil für den Versammlungszweck, der gerade das Argument der Masse zur Geltung bringen will, nicht vermeiden lässt. Recht lapidar wird beispielsweise festgestellt: Die Versammlungsfreiheit geht der Fortbewegungsfreiheit Dritter vor, die Verkehrsbelästigung sei geradezu „Wirkungsverstärker“ (vgl. nur Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof, aaO § 164 Rn. 92). Zu Recht wurde jüngst aus der Staatsrechtslehre darauf hingewiesen, in Praxis und Rechtsprechung lasse sich eine Tendenz beobachten, in derartigen Zusammenhängen schon auf der Tatbestandsseite grundrechtliche Erwägungen einfließen zu lassen, einschließlich der damit verbundenen Schrankensystematik (Mehde, NdsVBl. 2020, 1 (5)).

Eine Grenze ist etwa dann erreicht, wenn die Behinderung Dritter nicht nur als Nebenfolge in Kauf genommen, sondern beabsichtigt wird, um die Aufmerksamkeit für das Demonstrationsanliegen zu erhöhen (vgl. insbes. BVerfG 69, 315 (353); 73, 206 (249 f.); 82, 236 (264); Hartmann, in: Bonner Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 350; Ullrich, Das Demonstrationsrecht, aaO, S. 246). Die Verfassung eröffnet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar breiten Spielraum für öffentliche Einflussnahmen, doch ist niemand befugt, die öffentliche Aufmerksamkeit durch gezielte und absichtliche Behinderung zu steigern. Dies berechtigt vielmehr die Polizei zum Einschreiten gegen die Störer und zur Auflösung der Versammlung, um den Rechten der behinderten Dritten Geltung zu verschaffen, wenn deren Behinderung über eine Geringfügigkeit hinausgeht (BVerfGE 73, 206 (250) zur Strafbarkeit sog. Sitzblockaden; BVerwG, NWVBl. 2020, 282 ff. zu Gegendemonstrationen).

§ 13 regelt Verbote auf versammlungsrechtlicher Grundlage. Versammlungen können indes auch nach anderen Rechtsvorschriften verboten sein bzw. werden. Im Falle gefährlicher Pandemien, wie der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020, war etwa § 28 Absatz 1 Bundes-Infektionsschutzgesetz einschlägig, wonach die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen bei übertragbaren Krankheiten trifft, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. § 28 Absatz 1 Bundes-Infektionsschutzgesetz sieht insoweit ausdrücklich die Einschränkung des Art. 8 Grundgesetz vor.

### **Zu § 13 Absatz 1**

§ 13 Absatz 1 Satz 1 entspricht § 8 Absatz 1 VersG NI. § 13 Absatz 1 Satz 2 enthält ein Beispiel für in der Versammlungspraxis bedeutsame Beschränkungen.

In § 13 Absatz Satz 1 wird an dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung festgehalten.

Die Frage, ob der Parlamentsgesetzgeber die öffentliche Ordnung als Schutzgut und Grundlage von Beschränkungen anordnen sollte, ist umstritten. Der Arbeitskreis Versammlungsrecht empfiehlt die Eliminierung, da dieses Schutzgut in der Vergangenheit Unsicherheiten bewirkt und zu sehr unterschiedlichen gerichtlichen Entscheidungen geführt habe (aaO, S. 41). Es sei daher eine im Aufgabenbereich des Gesetzgebers liegende Aufgabe, die Anforderungen zu präzisieren und sie damit zu Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zu machen, was in dem eigenen Gesetzentwurf in den §§ 17 bis 19 erfolgt sei; ein Fortbestand des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht sei darüber hinaus nicht anzuerkennen (aaO, S. 41). Auch in dem sachsen-anhaltinischen und dem schleswig-holsteinischen Versammlungsgesetz und dem Gesetzentwurf der Gewerkschaft der Polizei wird auf ein eigenständiges Schutzgut der öffentlichen Ordnung als Grundlage für Eingriffsmaßnahmen gegen eine Versammlung verzichtet (§ 13 Absatz 1 bzw. § 15 Absatz 1). Dagegen haben die Länder Bayern, Niedersachsen und Sachsen am Schutzgut der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht festgehalten.

Das Bundesverfassungsgericht lehnt die Heranziehung der öffentlichen Ordnung keineswegs grundsätzlich ab, unterwirft diese aber recht strengen und für die Versammlungsbehörden schwer zu erfüllenden Anwendungsvoraussetzungen und Begründungspflichten (vgl. BVerfGE 69, 315 (352); 111, 147; BVerfG 1. Senat 3. Kammer, Beschl. v. 08.11.2013 – 1 BvQ 51/13). Weitergehende, dezidiert vorgetragene Ansätze des Oberverwaltungsgerichts in Münster (NJW 2001, 2111; dazu Gusy, NdsVBl. 2017, 257 (263): Versuch der Schutzbereichseinschränkung) zu einer gesellschaftspolitisch entschiedenen Bekämpfung rechtsextremistischen Gedankenguts auch beim Schutzgut der öffentlichen Ordnung hat das Bundesverfassungsgericht in einer älteren Rechtsprechung und vor ca. 20 Jahren verworfen; die Literatur ist dem weitgehend gefolgt. Angesichts zunehmender Verrohungs- und Verhetzungstendenzen auch im Zusammenhang mit Versammlungen sollte es dabei bleiben, dass die öffentliche Ordnung als versammlungsrechtliches Schutzgut erhalten bleibt. Sollten die entsprechenden Tendenzen anhalten, wäre zu hoffen, dass die Bedeutung der öffentlichen Ordnung in der Versammlungspraxis eher zu- als abnehmen sollte. Notwendig erscheint nicht nur, das Schutzgut der öffentlichen Ordnung in Bezug auf links- oder rechtsextremistische Plakate und Parolen besonders herauszustellen (dazu Schönenbroicher, NWVBl. 2020, 101 (105 f.)). Vielmehr sind darüber hinaus in einer insoweit spezielleren Vorschrift explizit bestimmte Orte und Tage zu schützen (§ 19).

Die in § 13 Absatz 1 Satz 2 besonders angesprochenen Beschränkungen (auch Auflagen oder Auflagenvorbehalte genannt) sind selbständige Verfügungen und Verwaltungsakte, mit denen einerseits ein Ausgleich konfligierender Rechte und Rechtsgüter erreicht werden kann; andererseits können sie als mildere Mittel einem Verbot einer Versammlung vorzuziehen sein, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Genüge zu tun. Das Gesetz selbst enthält mehrere Ver- bzw. Gebote, die rechtssystematisch als vertyppte Beschränkungen oder Auflagen eingeordnet werden könnten, so etwa das Störungsverbot nach § 7, das Waffenverbot nach § 8, das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot nach § 17 und das Militanzverbot des § 18.

Beschränkungen sind keine versammlungsfeindlichen Instrumente zur unangemessenen Einschränkung des Art. 8 Grundgesetz. Mit ihnen darf nicht inhaltlich auf Motto und Thema der Versammlung Einfluss genommen werden. Beschränkungen können jedoch unabdingbar sein, um Versammlungen gemeinverträglich und mit Rücksicht auf Grundrechte Dritter auszugestalten. Denn die Versammlungsfreiheit ist nicht gleichsam absolut garantiert, sondern ist mit widerstreitenden Belangen auf Verfassungsebene, insbesondere mit den konfligierenden Grundrechten Dritter, in Übereinstimmung zu bringen (vgl. zur Herstellung praktischer Konkordanz durch Beschränkungen bei dem Wunsch einer Versammlung nach Verwendung eines Lautsprecherwagens: OVG Münster, Beschluss vom 24. September 2019 – 15 A 3186/17, juris).

Ferner stellen Beschränkungen ein zentrales Instrument dar, um Demonstrationen und Gegendemonstrationen in möglichst Weise in ein Verhältnis zu bringen, das nicht gefahrenbe gründend oder gefahrenverstärkend ausgestaltet ist. So kann die Versammlungsbehörde mit Beschränkungen steuern, ob Demonstration und Gegendemonstration nebeneinander in Hör- und Sichtweite oder getrennt durch einen Sichtkorridor stattfinden. Gerade bei Demonstrationen und Gegendemonstrationen kann eine Verlegung der Aufzugsstrecke aus Gründen der praktischen Konkordanz und der Gefahrenabwehr geboten sein (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 24. September 2019 – 15 A 3186/17, juris, Rn. 22). Die Versammlungsbehörde muss im Hinblick auf Art. 8 Grundgesetz den verhältnismäßigen Ausgleich zwischen diskursiver Konfrontation und Konfrontationsschutz finden (vgl. Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, aaO, Teil II § 15 Rn. 11).

§ 13 Absatz 1 Satz 2 enthält keinen abschließenden Katalog zulässiger Beschränkungen, sondern gibt beispielhaft Regelungsmaterien vor, bei denen Beschränkungen in der versammlungsbehördlichen Praxis im jeweiligen Anwendungsfall notwendig oder sinnvoll erscheinen könnten. Besondere Bedeutung in der versammlungsbehördlichen Praxis kommt dem Versammlungsort zu. Die gängige verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Auslegung des Art. 8 Grundgesetz betont insoweit im Grundsatz, was den Schutzbereich des Grundrechts angeht, die Befugnis der Grundrechtsträger, über den Ort der Versammlung in der Öffentlichkeit zu befinden (vgl. BVerfGE 73, 206 (249); BVerwG, NWVBl. 2020, 228 (229); Hartmann, in: Bonner Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 189); z. T. wird das Schlagwort von dem „Recht zur Selbstbestimmung des Ortes“ verwendet, welches ein „Recht zur Benutzung öffentlicher Straßen und Plätze“ beinhaltet (Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, aaO, Teil I Grundlagen Rn. 143).

Vor dem Hintergrund indes, dass Grundrechte niemals völlig schrankenlos, gleichsam autark, gedacht oder gelebt werden können, mögen einseitig anmutende Zuschreibungen stets Bedenken hervorrufen. Eine Grundrechtsinterpretation, wonach Art. 8 Grundgesetz in der Staatspraxis als das einzige Grundrecht des Grundgesetzes aufscheinen würde, bei dessen Anwendung auf der Tatbestandsebene eine nahezu ausschließliche Deutungsmacht des Grundrechtsträgers gegeben wäre, unter gänzlicher Ausblendung oder unangemessener Zurückdrängung widerstreitender Abwägungsgesichtspunkte wie der negativen Versammlungsfreiheit Dritter, der Fortbewegungsfreiheit anderer Grundrechtsträger oder der verfassungsrechtlichen Bedeutung staatlicher bzw. gesellschaftlicher Sicherheits- oder Infrastrukturbelange, erschiene in der Tat kaum überzeugend. Als Beispiel für die mangelnde Überzeugungskraft einseitiger Betrachtungsweisen und Zuschreibungen mag auf das Phänomen der sog. Nötigungsdemonstration hingewiesen werden. Nötigungsdemonstrationen widersprechen dem demokratischen Prinzip, denn sie haben zum Ziel, die Ausführung demokratisch legitimierter Mehrheitsentscheidungen faktisch zu blockieren: Durch Dauerdemonstrationen und die Blockierung von Verkehrswegen, auch durch gewaltgeneigte Demonstrationen sollen bewusst immer höhere Kosten für den erforderlichen Objektschutz verursacht und die Politik veranlasst werden, demokratisch legitimierte und rechtlich verpflichtende Vorhaben wegen des unverhältnismäßigen Aufwands ihrer Durchführung aufzugeben (Depenheuer, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 8 Rn. 41 m. N.).

Zu Recht wird deswegen auch in der Rechtsprechung hervorgehoben, dass Art. 8 Grundgesetz im Ergebnis keinen absoluten Anspruch auf ein generelles Zutrittsrecht zu beliebigen Orten vermittelt (BVerfGE 128, 226 (251)). Art. 8 Grundgesetz gewährt auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 91, 135 (138)) insoweit kein Leistungsgrundrecht (ganz herrschende Meinung, ausführlich dazu Hartmann, in: Bonner Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 196 m. w. N.)

Vielmehr sind in verfassungsrechtlicher Sicht zahlreiche Einzelfaktoren bei der gebotenen verfassungsgeleiteten Interessenabwägung über die Inanspruchnahme öffentlicher Infrastruktur

zu berücksichtigen: so etwa die Größe der Versammlung und die Beeinträchtigungsintensität des Verkehrs, die Dauer der Versammlung, Ausweichmöglichkeiten und die Möglichkeit der Steuerung durch Auflagen (Depenheuer, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 8 Rn. 163 m. N.).

Öffentliche Orte mit besonderer Widmung und besonderen Gefahrensituationen sind mit Rücksicht auf die Verpflichtung des Staates zur Gefahrenabwehr und zum Schutz der Rechte Dritter und der Infrastruktur stets von Versammlungen freizuhalten. So ist auf Autobahnen und Bahngleisen kein kommunikativer Verkehr eröffnet. Deswegen dürfen 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, können auf insoweit geeigneten Straßen des örtlichen Verkehrs durchgeführt werden. Die Inanspruchnahme der Autobahn für ein solches partikulares Interesse wäre 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 ist. Die Auffassung, in derartigen Fällen könne im Wege einer Ermessensreduzierung auf Null ein Anspruch auf die Autobahn als Örtlichkeit einer Demonstration bestehen (so Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, aaO, Teil I Rn. 147; dagegen zutreffend etwa Blanke, in: Grundrechte-Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 44; Depenheuer, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 8 Rn. 163; Gusy, NdsVBl. 2017, 257 (263)>; vgl. ferner OVG Münster, Beschluss vom 30. Januar 2017 – 15 A 296/16)), ist daher ausdrücklich zurückzuweisen.

Beschränkungen sollen die Rechtmäßigkeit einer Versammlung ermöglichen oder gewährleisten, etwa auch durch Reduktion eines gefährlichen Aufzuges auf eine stationär durchgeführte Versammlung (BVerfG, Kammerentscheidung, NJW 2000, 3053 (3056); Schulze-Fielitz, in: Dreier, aaO, Art. 8 Rn. 90). Unzulässig können daher Versammlungsorte mit ihnen innewohnendem erheblichem Gefährdungspotential wie Grubenrandstraßen sein, wie etwa im Falle des Tagebaus „Garzweiler II“ (dazu vgl. die Ausführungen von Innenminister Herbert Reul in der 39. Sitzung des Innenausschusses des Landtags am 4. Juli 2019, APr 17/691, S. 37 ff.). Zulässig kann etwa eine Beschränkung sein, wonach die Aufstellung einer Videoleinwand auf einer Bühne untersagt wird, weil Art. 8 Grundgesetz kein Instrument dafür ist, ausländischen Staatsoberhäuptern oder Regierungsmitgliedern ein Forum zu eröffnen, sich auf öffentlichen Versammlungen im Bundesgebiet in ihrer Eigenschaft als Hoheitsträger amtlich zu politischen Fragestellungen zu äußern (so zutreffend OVG Münster, NVwZ 2017, 648 ff., bestätigt durch BVerfG, EuGRZ 2016, 498 – sog. Fall Erdogan).

### **Zu § 13 Absatz 2**

Nach Absatz 2 hat die zuständige Behörde die Befugnis zum Verbot und zur Auflösung der Versammlung. Die Auflösung ist nur zulässig, wenn eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gegeben ist und Beschränkungen als mildere Mittel nicht in Betracht kommen. Die bloße Verletzung der Anzeigepflicht nach § 10 rechtfertigt weder ein Verbot noch eine Auflösung. Die Beschränkung auf das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit bei diesen Maßnahmen entspricht den verfassungsgerichtlichen Vorgaben.

Zu berücksichtigen ist, dass die nachträgliche Auflösung einer Großveranstaltung mit hundert- oder (zehn)tausenden Teilnehmern ein erhebliches Gefahrenpotential bergen kann, sowohl für die Teilnehmer wie auch für unbeteiligte Dritte, vor allem aber für die eingesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeibeamten (vgl. den Bericht von Innenminister Herbert Reul in der 39. Sitzung des Landtags, APr 17/691, S. 37 (39 f.): Störergruppierung von ca. 2.000 Personen nutzte die angemeldete und bestätigte Versammlung, um sich zunächst der nördlichen Abbaukante des Tagebaus Garzweiler zu nähern und dann rechtswidrig in diesen

einzudringen; insgesamt drangen ca. 1.600 Personen in den Tagebau bis auf die Sohlen 2 und 3 ein).

Die Polizei kann eine nachträgliche Auflösung einer Großdemonstration mit vorheriger Prognose des unfriedlichen Verlaufs zwar verbal aussprechen, aber in Einzelfällen nicht mit Verwaltungszwang durchsetzen. Auf nachträgliche Auflösung indes zu vertrauen, wenn Gewalttätigkeit erheblichen Umfangs bevorsteht, hieße Gewalt geschehen zu lassen, statt sie zu verhüten. Dies indes ist nicht Aufgabe der Polizei, schon gar nicht eine von Verfassungswegen gestellte (so zu Recht: Götz, DVBl. 1985, 1347 (1352)).

Nach § 13 Absatz 2 Satz 2 ist eine verbotene Veranstaltung aufzulösen. Es handelt sich um gebundene Verwaltung, polizeiliches Ermessen besteht insoweit nicht. An der polizeilichen Pflicht zur Auflösung verbotener und unfriedlicher Versammlungen ist festzuhalten. Es darf nicht in das Ermessen der Polizei gestellt sein, das Recht durchzusetzen oder nicht.

### **Zu § 13 Absatz 3**

Die Vorschrift trifft Regelungen zu den Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise die nicht störende Versammlung als Nichtstörer im polizeirechtlichen Sinne (§ 6 PolG NRW) Adressat polizeilicher Eingriffsmaßnahmen sein kann. Sie entspricht in den Eingriffsvoraussetzungen strukturell der polizeilichen und ordnungsbehördlichen (§ 19 OBG) Regelung der subsidiären Inanspruchnahme von Nichtstörern, wenn aus tatsächlichen Gründen nicht wirksam gegen die eigentlich störende Versammlung vorgegangen werden kann (sog. polizeilicher Notstand).

Berücksichtigt ist insoweit die ständige verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu den Aufgaben der Polizei bei Versammlungen und Gegendemonstrationen: Wird die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht durch die Versammlung, sondern durch Gegendemonstranten oder Dritte unmittelbar gefährdet, müssen sich behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer richten, um die Durchführung der Versammlung zu ermöglichen. Drohen Gewalttaten als Gegenreaktion auf Versammlungen, so ist es Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit für alle Grundrechtsträger hinzuwirken. Gegen die Versammlung selbst darf nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands eingeschritten werden. Die Annahme des polizeilichen Notstands setzt voraus, dass die Gefahr auf andere Weise nicht abgewehrt und die Störung auf andere Weise nicht beseitigt werden kann und die Behörde nicht über ausreichende eigene, eventuell durch Amts- und Vollzugshilfe ergänzte Mittel und Kräfte verfügt, um die gefährdeten Rechtsgüter wirksam zu schützen. Eine Beschränkung der angemeldeten Versammlung kommt in Betracht, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststeht, dass die Behörde wegen der Erfüllung vorrangiger staatlicher Aufgaben und ggfls. trotz Heranziehung externer Polizeikräfte zum Schutz der angemeldeten Versammlung nicht in der Lage wäre; eine pauschale Behauptung dieses Inhalts reicht allerdings nicht. Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot liegt bei der Behörde (BVerwG, NWVBl. 2020, 282 ff. m. w. N.). Es kommt insoweit stets in dem jeweiligen Einzelfall auf eine sachgerechte Argumentation und Dokumentation der polizeilichen Einsatzkräfte, der zu erwartenden polizeilichen Aufgaben und der weiteren allgemein-gefahrenabwehrrechtlichen Aufgaben der Polizei an.

## Zu § 14

§ 14 entspricht in wesentlichen Punkten § 14 E-AK, ergänzt um die Befugnis zur Anordnung von Gefährderansprachen und Meldeauflagen. Das Versammlungsgesetz enthält keine entsprechende klare Regelung. Eingriffsbefugnisse werden indes schon immer, über das Verhältnismäßigkeitsprinzip, als sog. Minusmaßnahmen bejaht (vgl. dazu BVerwGE 64, 55 (58)).

### Zu § 14 Absatz 1 Satz 1

Gefährderansprachen sind in der polizeilichen Praxis etabliert. Soweit diese Maßnahmen Grundrechtseingriffe bewirken, werden sie zutreffend auf die polizeiliche Generalklausel gestützt (vgl. OVG Lüneburg, NJW 2006, 391; OVG Magdeburg, NVwZ-RR 2012, 720; Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl. 2019, § 19 Rn. 18). Wegen der Besonderheiten des Versammlungsrechts empfiehlt es sich, die versammlungsrechtliche Gefährderansprache spezialgesetzlich ausdrücklich zu regeln.

Eine Gefährderansprache ist das gezielte und normverdeutlichende Ansprechen einer bestimmten Person mit der Intention, auf deren zukünftiges Verhalten störungsminimierend einzuwirken. Einem potentiellen Störer soll vor Augen gehalten werden, dass er bei einem versammlungsrechtlich relevanten Fehlverhalten mit Maßnahmen der Polizei konfrontiert wird. Dadurch können beim Adressaten Einsicht erweckt, aber auch Abschreckung erzeugt werden, die zu rechtskonformen Verhalten führen. Eine Gefährderansprache kann mündlich wie schriftlich („Gefährderschreiben“) erfolgen.

§ 14 Absatz 1 Satz 1 greift nur, wenn die betreffende Gefährderansprache einen Grundrechtseingriff vermittelt. Dies ist von ihrem konkreten Inhalt abhängig (OVG Münster, Beschl. v. 22.08.2016 - 5 A 2532/14); nicht jede Einflussnahme auf eine Willensentscheidung stellt einen Grundrechtseingriff dar. Vielmehr ist entscheidend, welche Wirkungen mit der Maßnahme erzielt werden sollen (OVG Lüneburg, NJW 2006, 391). Ausschlaggebend sind Art und Intensität der Einflussnahme auf die Willensentscheidung des Betroffenen. Werden in der Gefährderansprache Nachteile in Aussicht gestellt, die den Betroffenen so stark beeinflussen können, dass er keine Entschließungsfreiheit mehr für die Ausübung seiner Versammlungsfreiheit sieht, hat die Maßnahme grundrechtsverkürzende Wirkung (OVG Lüneburg, NJW 2006, 391). Dies ist der Fall, wenn in der Gefährderansprache unter Bezugnahme auf Verfehlungen des Betroffenen in der Vergangenheit konkrete polizeiliche Maßnahmen angedroht werden (OVG Lüneburg, NJW 2006, 391). Konkrete Ge- oder Verbote darf eine Gefährderansprache nicht enthalten.

Gefährderansprachen setzen im sog. Gefahrenvorfeld an. Zweck der Maßnahme ist die Verhütung von Gefahren. Es sollen Verstöße gegen die Verbote in den §§ 7, 8, 17 oder 18, die allesamt dem Schutz bedeutender Rechtsgüter dienen, verhindert werden. Eingriffseröffnend werden im Tatbestand des § 14 Absatz 1 Satz 1 „Tatsachen“ gefordert, „die die Annahme rechtfertigen, dass gegen Verbote in den §§ 7, 8, 17 oder 18 verstoßen wird“. Die anzustellende Prognose muss auf tatsächlichen, d.h. einem Beweis zugänglichen Anhaltspunkten beruhen. Bloße Vermutungen, Hypothesen oder auf allgemeine Erfahrungssätze gestützte Prognosen (vgl. BVerfG v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09 – Rn. 164) reichen nicht aus. Es muss sich um bestimmte personenspezifische Tatsachen handeln, allgemeine Umschreibungen genügen nicht (dazu VG Göttingen, BeckRS 2004, 21546); die Tatsachen müssen die Annahme rechtfertigen, dass gerade die betroffene Person Verstöße im Sinne des § 14 Absatz 1 Satz 1 begehen wird. Es ist nicht ausreichend, dass die Tatsachen nur den Schluss rechtfertigen, es werde bei einer bestimmten Versammlung überhaupt zu solchen Störungen kommen (vgl. OVG Lüneburg NJW 2006, 391). Anlasstatsachen werden sich häufig polizeilichen Dateien entnehmen lassen. Ein Schluss von dort gespeicherten personenbezogenen Informationen

(häufig Straftaten) auf künftige versammlungsspezifische Störungen im Sinne des § 14 Absatz 1 Satz 1 kann dabei nur gezogen werden, wenn die Anlasstatsachen in einem inhaltlichen Zusammenhang mit den zu prognostizierenden Störungen stehen und nicht zu weit zurückliegen (hierzu OVG Lüneburg NJW 2006, 391). Die prognoseleitenden Tatsachen müssen nicht zwingend Rechtsverstöße darstellen. So kann beispielsweise auch gefahrerhöhendes Verhalten im Internet, etwa in einschlägigen Foren und sozialen Netzwerken, eine Gefahrenprognose im Sinne des § 14 Absatz 1 Satz 1 tragen.

Bei Durchführung der Gefährderansprache ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Das gilt insbesondere für die Wahl des Ortes der Maßnahme. Denn ein von der Polizei initiiertes Gespräch, das von Dritten wahrgenommen wird, kann stigmatisierende Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund dürfte ein Aufsuchen am Arbeitsplatz nur als „letztes Mittel“ zum Zwecke der Durchführung einer Gefährderansprache in Betracht kommen (Rachor/Graulich, in: Lisken/Denninger, HdbPolR, 6. Aufl. 2018, Kap. E Rn. 233.).

Ist eine minderjährige Person Adressat einer Gefährderansprache, soll diese in Anwesenheit eines gesetzlichen Vertreters durchgeführt werden. Ist dies nicht möglich, z.B. weil eine vertretungsberechtigte Person nicht rechtzeitig hinzugezogen werden kann, ist diese nach Durchführung der Gefährderansprache über dessen Inhalt zu unterrichten.

#### **Zu § 14 Absatz 1 Satz 2**

Die Vorschrift beinhaltet die Befugnis, die betroffene Person zum Zwecke der Gefährderansprache anzuhalten. Dieses Anhalterecht ist unerlässlich um eine Gefährderansprache durchführen zu können. Ein „Festhalten“ der betroffenen Person steht demgegenüber nicht offen.

#### **Zu § 14 Absatz 2 Satz 1**

§ 14 Absatz 2 Satz 1 rechtfertigt unter den dort genannten Voraussetzungen die Untersagung der Teilnahme an oder die Anwesenheit in einer Versammlung. Die Regelung ist wortlautgleich mit § 14 Absatz 1 E-AK.

#### **Zu § 14 Absatz 2 Satz 2**

Um eine Teilnahmeuntersagung nach § 14 Absatz 1 Satz 1 kontrollierbar zu machen, sieht § 14 Absatz 2 Satz 2 rechtsfolgenerweiternd die Erteilung von Meldeauflagen vor. Die Einhaltung der Meldeauflagen wird ihrerseits durch die Sanktionierung eines Verstoßes als Ordnungswidrigkeit gesichert, vgl. § 28 Absatz 1 Nr. 5. Die Erteilung von Meldeauflagen steht im intendierten Ermessen der Versammlungsbehörde („soll“).

Meldeauflagen werden im Polizeirecht auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel angeordnet (vgl. Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, aaO, § 19 Rn. 18 m.w.N.). Sie können auch als Vorfeldmaßnahmen bei Versammlungen zulässig sein (BVerwG NVwZ 2007, 1439). In § 14 Absatz 2, der in hinreichend bestimmter und angemessener Weise zu einer Teilnahmeuntersagung nebst sichernder Meldeauflage ermächtigt, wird aus Gründen der Rechtsklarheit eine ausdrückliche Standardermächtigung für das Versammlungsrecht geschaffen.

Eine mit einer Meldeauflage abgesicherte Teilnahmeuntersagung kann neben einer Beschränkung der Versammlungsfreiheit auch einen Eingriff in das Grundrecht auf Freizügigkeit bewirken. Insoweit wird Art. 11 Absatz 1 Grundgesetz in § 33 als einschränkbares Grundrecht zitiert.

Die konkrete Ausgestaltung einer Meldeauflage ist am Zweck der Maßnahme – der Sicherung der Teilnahmeuntersagung – auszurichten. Die Zeitabstände der Meldeverpflichtung und der

Meldeort sind so zu wählen, dass die betroffene Person effektiv daran gehindert wird, in einem unkontrollierten Zeitintervall den Versammlungsort zu erreichen. Beim Meldeort muss es sich nicht zwingend um eine Dienststelle der anordnenden Kreispolizeibehörde handeln.

Die Person kann verpflichtet werden, sich einmalig zu einem bestimmten Zeitpunkt oder sich innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu melden. Soweit es die konkrete Sachlage erfordert, kann die Person auch verpflichtet werden, sich mehrmals innerhalb eines bestimmten Zeitraums einzufinden. Bei der Wahl der Meldetermine und des Meldeortes ist – soweit der Zweck der Maßnahme dadurch nicht gefährdet wird – auf den Beruf und die sonstigen Lebensverhältnisse der betroffenen Person Rücksicht zu nehmen. Dieses Erfordernis ergibt sich aus § 14 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2, der auf § 10 Absatz 2 Satz 2 PolG NRW verweist. Die Meldvorgänge nach § 14 Absatz 2 Satz 2 sind von der Dienststelle des Meldeortes zu dokumentieren und aktenkundig zu machen. Eine zügige Abwicklung der Vorstellung auf der Dienststelle ist angezeigt.

### **Zu § 14 Absatz 3**

Die Vorschrift entspricht § 14 Absatz 2 E-AK (vgl. Musterentwurf, aaO, S. 44).

### **Zu § 15**

§ 15 regelt die Voraussetzungen zur Einrichtung versammlungsrechtlicher Kontrollstellen. Die Norm entspricht im Wesentlichen § 12 Absatz 1 Nr. 4 PolG NRW. In dieser Vorschrift, die klarer ist als § 15 E-AK, ist die bisherige Bezugnahme auf das Versammlungsgesetz zu streichen.

Kontrollstellen dürfen nur eingerichtet werden, um Straftaten nach § 27 zu verhüten, nicht zur Erreichung anderer (allgemeiner) polizeilicher Ziele der Gefahrenabwehr bzw. Verbrechensbekämpfung. Durchsucht werden dürfen Personen und Sachen, die Feststellung der Identität ist zulässig.

§ 12 Absatz 2 PolG NRW ist anwendbar. Dort finden sich die weiter geltenden Vorgaben. Auch die weiteren polizeilichen Befugnisse richten sich nach dem PolG NRW, insbesondere hinsichtlich der Ingewahrsamnahme.

Der Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Innenministeriums ist eine reine Innenregelung ohne Grundrechtsrelevanz, die nach dem nordrhein-westfälischen Verfassungsorganisationsrecht den Regelungsbereich der Exekutive betrifft und die deshalb nicht auf Gesetzesebene erfolgen sollte (vgl. Art. 77 der Landesverfassung). Die verwaltungspraktischen Einzelheiten der Anordnung sind seitens des Innenministeriums in der entsprechenden Rechtsform des Erlasses (vgl. Art. 56 der Landesverfassung) zu regeln.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass jeder Teilnehmer einer erlaubten friedlichen Versammlung das Recht hat, anonym an der Versammlung teilzunehmen. Er oder sie muss sich weder registrieren lassen, noch muss er oder sie seine/ihre Teilnahme gegenüber staatlichen Stellen erläutern oder gar rechtfertigen. Dies soll bei der Anordnung der Kontrollstellen und der Durchführung der Kontrollen strikt beachtet werden.

### **Zu § 16**

§ 16 enthält die rechtlichen Vorgaben zu polizeilichen Aufnahmen und Aufzeichnungen bei Versammlungen unter freiem Himmel. Die Vorschrift entspricht § 16 E-AK und weitgehend



auch § 12a Versammlungsgesetz. Die Regelungen sind indes präziser formuliert als im Versammlungsgesetz.

Die Normen stellen einen sachgerechten gesetzgeberischen Ausgleich dar zwischen den legitimen Interessen der Versammlungsteilnehmer an einer anonymen Teilnahme an einer Versammlung einerseits (vgl. BVerfGE 122, 342 (386 f.); OVG Münster, NWVBl. 2020, 127 ff.) und den Anforderungen sachgerechter polizeilicher Aufgabenerfüllung andererseits.

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. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit kann auch durch faktische Maßnahmen beeinträchtigt werden, wenn diese in ihrer Intensität imperativen Maßnahmen gleichstehen und eine abschreckende oder einschüchternde Wirkung entfalten bzw. geeignet sind, die freie Willensbildung und die Entschließungsfreiheit derjenigen Personen zu beeinflussen, die an Versammlungen teilnehmen (wollen). Ob dies der Fall ist, kann nur aufgrund einer Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls anhand eines objektiven Beurteilungsmaßstabs festgestellt werden. Dabei ist nicht die subjektive Bewertung konkret betroffener Personen maßgeblich. Vielmehr ist schon aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsanwendungsgleichheit ein objektiver Beurteilungsmaßstab anzulegen und auf die Sichtweise eines sog. verständigen Dritten abzustellen. Entscheidend ist, ob ein vernünftiger Mensch in der Situation des oder der Betroffenen ernsthaft in Betracht ziehen würde, aufgrund der staatlichen Maßnahme von der Teilnahme an der (bevorstehenden) Versammlung in der geplanten Form Abstand zu nehmen (OVG Münster, Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, Urteilsdruck S. 4 m. w. N.).

Es wird unterschieden zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen. Ferner enthält § 16 in Absatz 3 den Grundsatz des offenen polizeilichen Handelns und in Absatz 5 eine eigene Regelung zur Zweckänderung von Daten. § 16 ist bei Versammlungen die speziellere Norm gegenüber § 15c PolG NRW, was den polizeilichen Einsatz sog. Bodycams angeht.

Das Versammlungsrecht hat auch Ausstrahlungswirkungen hinsichtlich der allgemeinen polizeilichen Befugnis zur Installation und zum Betrieb von Videoüberwachungsanlagen nach § 15a PolG NRW. Soweit entsprechende sachgerechte Vorkehrungen getroffen werden, überschreitet das bloße Vorhandensein einer vorübergehend deaktivierten Videoüberwachungsanlage am Versammlungsort nicht die Schwelle zum Grundrechtseingriff, denn es ist nicht davon auszugehen, dass bei Zugrundelegung eines objektiven Beurteilungsmaßstabs ein verständiger Dritter allein wegen der Existenz der unverhüllten Kameras von der Teilnahme an der Versammlung Abstand nehmen würde. Zu den insoweit sachgerechten Vorkehrungen gehören einerseits entsprechende interne Handlungsanweisungen zur Sicherstellung der Abschaltung der Kamera während der Versammlung, andererseits eine gut erkennbare Aufklärung der Versammlungsteilnehmer insbesondere durch eine entsprechende Beschilderung (näher dazu (OVG Münster, Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, Urteilsdruck S. 4 m. w. N.).

Die Polizei darf danach in folgenden Fallgruppen Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen bzw. verwenden:

- zur Gefahrenabwehr nach Absatz 1,
- zur Lenkung und Leitung bei großen Versammlungen unter freiem Himmel als Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen nach Absatz 2,
- zu den weiter in Absatz 5 aufgeführten Zwecken.

**Zu § 16 Absatz 1**

§ 16 Absatz 1 regelt die Anforderungen an die Zulässigkeit der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen zur Gefahrenabwehr. Erforderlich ist danach eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Zulässig sind Aufnahmen (Kamera-Monitor-Übertragung) und Aufzeichnungen (Speicherung der Aufnahmen).

**Zu § 16 Absatz 2**

§ 16 Absatz 2 schafft eine eigenständige versammlungsrechtliche Rechtsgrundlage für die Anfertigung von polizeilichen Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen bei Großveranstaltungen.

Eine derartige ausdrückliche Rechtsgrundlage enthält § 12a Versammlungsgesetz nicht; es dürfte indes heute ganz unstrittig sein, dass eine spezielle versammlungsrechtliche Rechtsgrundlage sinnvoll ist (zur fehlenden Eingriffsqualität bloßer Übersichtsaufnahmen, die erkennbar der Lenkung eines Großeinsatzes namentlich von Großdemonstrationen dienen und hierfür erforderlich sind, oder die reine Beobachtung durch begleitende Beamte oder sonstige Dritte: OVG Münster, NWVBl. 2020, 127 ff.; Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, Urteilsumdruck S. 4 ff. m. w. N.).

Erforderlich ist für Übersichtsaufnahmen danach nicht eine Gefahrenlage, auch keine konkrete Gefahr. Die Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes sind vielmehr zulässig, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist.

Anders ist die Rechtslage bei den Übersichtsaufzeichnungen: Diese sind nur zulässig, soweit eine erhebliche Gefahr von der Versammlung oder Teilen derselben ausgeht. Für die Identifizierung einer Person müssen die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, also insbesondere eine erhebliche Gefahr.

Zu Recht wird hervorgehoben, dass die äußeren polizeilichen Umstände bei dem polizeilichen Vorgehen von Rücksichtnahme geprägt sein sollen: Die äußeren Verhältnisse bei dem Filmen sollen seitens der Polizei zwingend so gestaltet sein, dass Einschüchterungseffekte in jedem Fall unterbleiben (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 49).

Sonstige polizeiliche Aufnahmen oder Aufzeichnungen, die weder zur Gefahrenabwehr erforderlich noch als Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen zulässig sind, erscheinen verfassungsrechtlich nicht zulässig. Dies betrifft insbesondere Aufnahmen von Versammlungen oder einzelnen Versammlungsteilnehmern zur bloßen polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit (etwa in sog. „sozialen Netzwerken“), bei denen sich die Aufnahmen nicht lediglich auf eigene Einsatzkräfte und -mittel oder Archivfotomaterial beschränken (OVG Münster, NWVBl. 2020, 127 ff.). Die Abbildung einzelner Teilnehmer in sog. „sozialen Netzwerken“, an denen sich die Polizei zur Öffentlichkeitsarbeit beteiligt, verstößt gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung; sie ist insbesondere auch unverhältnismäßig, weil durch keinen legitimen öffentlichen Zweck gedeckt.

**Zu § 16 Absatz 3**

In § 16 Absatz 3 sind weitere und überaus bedeutsame verfahrensmäßigen Regelungen zur Herstellung von Aufnahmen und Aufzeichnungen angeordnet. Um jeden Anschein polizeilichen „Schnüffeln“ bei rechtmäßigen Versammlungen auszuschließen, ist bestimmt, dass die

Aufnahmen und Aufzeichnungen grundsätzlich offen vorzunehmen sind, einschließlich der unverzüglichen Unterrichtung der Versammlungsleitung. Eine Ausnahme gilt bei einer Gefährdung des Polizeibeamten, der mit der Aufgabe betraut ist, in diesem Fall sind verdeckte Bild- und Tonaufnahmen oder entsprechende Aufzeichnungen zulässig.

#### **Zu § 16 Absatz 4**

Die Vorschrift enthält spezielle Unterrichtungspflichten, insbesondere zugunsten bei Übersichtsaufnahmen identifizierter Personen. In dem in der Vorschrift klar bezeichneten Verhinderungsfalle ist die Versammlungsleitung über die verdeckte Aufzeichnung zu unterrichten. § 16 Absatz 4, 5 und 6 sind rechtstechnisch besser formuliert als § 12a Absatz 3 Versammlungsgesetz, weil zwischen der Löschungspflicht und der Zweckänderung klar unterschieden wird.

#### **Zu § 16 Absatz 5**

§ 16 Absatz 5 regelt die rechtlichen Vorgaben für eine Zweckänderung der Daten.

Nr. 1 entspricht § 12a Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 VersG.

Nr. 2 sieht die Verwendung zur Gefahrenabwehr vor, wenn von der Person weitere Straftaten ausgehen könnten.

Nr. 3 sieht aus Eigenschutzgründen die Verwendung vor, wenn bei dem Einsatz eine Störung im Sinne des Polizeirechts eingetreten ist.

Nr. 4 sieht die Verwendung der Aufzeichnungen zur polizeilichen Aus- und Fortbildung vor. Ein professioneller Einsatz von Beamtinnen und Beamten bei Versammlungen ist nicht zuletzt auf eine gute Aus- und Fortbildung angewiesen; sie liegt im Interesse aller Beteiligten (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 50). Nach Absatz 7 ist sicherzustellen, dass eine Identifizierung ausgeschlossen ist.

#### **Zu § 16 Absatz 6**

§ 16 Absatz 6 enthält die wichtige Vorschrift über die Vernichtung von Aufzeichnungen; nur diese müssen vernichtet werden, da Aufnahmen nicht gespeichert werden.

#### **Zu § 16 Absatz 7**

Die Vorschrift legt zum Schutze der Anonymität der Versammlungsteilnehmer fest, dass bei Aufzeichnungen für Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung eine eigene Fassung herzustellen ist, in der die Teilnehmer nicht zu identifizieren sind. Dies muss innerhalb eines Zeitraums von einem Monat nach Beendigung der Versammlung erfolgen. Die Anonymisierung soll durch technisch geeignete Verfahren bewirkt werden; sie muss lückenlos und unumkehrbar sein. Nach ihrer unumkehrbaren Anonymisierung dürfen die Daten zeitlich unbeschränkt für die Aus- und Fortbildung genutzt werden.

#### **Zu § 16 Absatz 8**

Die Dokumentationspflicht bringt Vorteile für die zuständige Behörde, zwingt sie diese doch, Klarheit über die Rechtsgrundlagen ihres Handelns zu schaffen und dies auch hinsichtlich einer möglichen gerichtlichen Überprüfung vorzuhalten.

**Zu § 17**

Mit § 17 verbietet der Gesetzgeber bestimmte Formen der Vermummung und der Ausstattung mit sog. Schutzausrüstung. Die Vorschrift entspricht § 17 E-AK.

Diese Verbote gelten nicht nur für Versammlungen im Sinne des Art. 8 Grundgesetz, sondern darüber hinaus auch für alle sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel. Aus Gründen der Rechtsklarheit der Gesetze musste deshalb in § 2 Absatz 1 eine entsprechende Regelung zum Anwendungsbereich des Gesetzes – über Versammlungen hinaus – getroffen werden.

**Zu § 17 Absatz 1 Nr. 1**

Das Vermummungsverbot nach § 17 Absatz 1 Nr. 1 betrifft (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. 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. Verboten ist nach Absatz 1 Nr. 1 (nur), Gegenstände mit sich zu führen, die zur Identitätsverschleierung geeignet sind und die darauf gerichtet sind, die Identitätsfeststellung im Zusammenhang mit der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhindern.

**Zu § 17 Absatz 1 Nr. 2**

Nach Nr. 2 ist das Mitführen geeigneter Schutzausrüstung verboten, die den Umständen nach darauf gerichtet ist, Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren.

**Zu § 17 Absatz 2**

Die Vorschrift enthält die Rechtsgrundlage für entsprechende Anordnungen.

**Zu § 18**

§ 18 enthält das Verbot militanten Auftretens und Agierens bei Versammlungen unter freiem Himmel. Die Norm entspricht weitgehend § 18 E-AK. Auf die Begründung zu der Vorschrift des Musterentwurfs wird verwiesen (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 54 f.), ergänzend ist auf folgendes aufmerksam zu machen.

Ebenso wie bei dem Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot des § 17 ist der Unrechtsgehalt von Taten gegen das Militanzverbot so gravierend, dass es nicht darauf ankommen kann, ob es sich um eine nach Art. 8 Grundgesetz geschützte Versammlung im Sinne des § 2 Absatz 3 handelt. Zugleich ist, ebenso wie in § 17, eine klarstellende gesetzliche Regelung zu schaffen für sonstige öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel, ohne dass insoweit eine neue eigenständige Stammnorm nur zu diesem Themenfeld vorzusehen ist.

Das Versammlungsgesetz sieht in § 3 Versammlungsgesetz das Verbot vor, öffentlich oder in einer Versammlung Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen. Ein ausdrückliches Verbot einschüchternden oder militanten Auftretens und Agierens, mit oder ohne Uniform, enthält das Versammlungsgesetz nicht. § 3 ist inhaltlich nicht mehr zutreffend und kann nach teils vertretener Ansicht auch nicht (mehr) verfassungskonform ausgelegt werden, weil sich im Wortlaut dieser Vorschrift der suggestiv-militante Effekt des Militanzverbotes (dazu BVerfG, MDR 1983, 22) nicht niedergeschlagen habe (Breitbach/Wapler, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, aaO, S. 514 ff.; Kniesel, aaO, Teil II § 3 Rn. 2).

Die Uniformierung (nur) in der Ausprägungsform einer gleichförmigen Bekleidung ist nicht von dem Verbot erfasst. Hinzutreten muss vielmehr das subjektive Element, dass die Uniformträger etc. Gewaltbereitschaft vermitteln und das Uniformtragen bzw. das Auftreten dadurch einschüchternd wirkt. Anknüpfungspunkt für das Unwerturteil und für eine Verbotsverfügung ist nicht das äußerlich gleichförmige Auftreten durch Uniform, denn dieses kann harmlos wirken und harmlos sein, etwa bei Versammlungen von Berufsträgern mit Berufskleidung wie Ärzten und Krankenschwestern. Voraussetzung für das Verbot sind vielmehr die Gleichförmigkeit und die durch Gewaltbereitschaft erzielte Einschüchterungswirkung. Zur Unterscheidung des Verbotstatbestands von dem Straftatbestand vgl. § 27 Absatz 8.

Als Beispiel mag auf uniformierte rechts- oder linksextremistische Verbände in der Weimarer Republik wie die SA, die SS und ihre Untergliederungen verwiesen werden. In heutiger Zeit sind der sog. „Schwarze Block“ linksradikaler Störer und Täter oder neonazistische Gruppierungen zu nennen. Das Ensemble aus gleichartiger – meist schwarzer, aber zunehmend auch andersfarbiger - Kleidung, etwa auch gleichfarbiger Overalls (wie bei den Garzweiler-Demonstrationen im Sommer 2019), dazu bei den Rechtsextremisten Springerstiefel mit gleichfarbigen Schnürsenkeln, verbunden mit Marschtritt, Trommelschlagen und Führen schwarzer Fahnen, deren suggestiv-militante, aggressionsstimulierende und einschüchternde Wirkung sich geradezu aufdrängt, entspricht in hohem Maße dem Gefahrenbild, das der Gesetzgeber beim Erlass des Versammlungsgesetzes im Jahre 1953 vor Augen hatte (Kniesel, aaO, Teil II, § 3 Rn. 17). Deshalb sind Beschränkungen zulässig, nach denen suggestiv-militante Kleidung wie sog. „Springerstiefel“ oder „Bomberjacken“ untersagt werden können.

Die Frage, ob die suggestiv-militante Einschüchterungswirkung gegeben ist, ist eine behördliche und richterliche Tatfrage. Es ist Aufgabe der Polizei, das entsprechende Auftreten zu beobachten, zu qualifizieren und zu dokumentieren, auch, um ggfls. eine gerichtsfeste verwaltungsgerichtliche Überprüfung zu ermöglichen.

Das Militanzverbot wird nur bei Versammlungen unter freiem Himmel angeordnet, nicht bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Für letztere dürfte keine zwingende Notwendigkeit bestehen, so dass sich die verfassungsrechtliche Frage der Erforderlichkeit einer entsprechenden einschränkenden Regelung stellen würde. Die Einschüchterung zufällig Anwesender dürfte ausgeschlossen sein, wenn die Versammlung in einem geschlossenen Raum stattfindet; mehr noch dürfte dies hinsichtlich Außenstehender gelten, welche die Versammlung im geschlossenen Raum gezielt aufsuchen. Veranstalter von Versammlungen, die mit dem Besuch andersdenkender Personen rechnen müssen, wissen sich erfahrungsgemäß im Vorfeld zu wappnen, etwa durch vorsorgliche Kontaktaufnahme mit der Polizei. Einschüchterndes Verhalten während einer Versammlung in einem geschlossenen Raum stellt zudem in der Regel einen Verstoß gegen das Störungsverbot nach § 7 dar, Handgreiflichkeiten einen Verstoß gegen das Gewalttätigkeitsverbot des § 8 Absatz 2.

**Zu § 19**

§ 19 entspricht im Wesentlichen § 19 E-AK; auf die entsprechende Begründung des Arbeitskreises Versammlungsrecht wird verwiesen (aaO, S. 55 ff.). § 15 Absatz 2 Versammlungsgesetz sieht nach derzeitiger Rechtslage den besonderen Schutz bestimmter Orte vor.

Regelungstechnisch greift die Vorschrift einen Teilaspekt der Vorgaben zur Einhaltung der öffentlichen Ordnung bei Versammlungen auf, und zwar in Bezug auf die Bekämpfung rechts-extremistischen Gedankenguts bei und im Zusammenhang mit Versammlungen an bestimmten Orten und bestimmten Tagen.

Die Vorschrift schafft sachgerechte behördliche Regelungsspielräume, indem sie die Möglichkeit gibt, besondere Orte und Tage besonders zu schützen. Dabei kann auch auf aktuelle Entwicklungen extremistischer Bestrebungen direkter reagiert werden, als dies in der Form des formellen Gesetzes möglich wäre. Daneben verbleibt es bei den allgemeinen Rechtsgrundlagen in Bezug auf die Verletzung der öffentlichen Sicherheit (insbesondere bei Straftaten nach § 130 StGB) und der öffentlichen Ordnung.

Ein Verstoß gegen Art. 70 der Landesverfassung in der Ausprägung durch die sog. Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wegen der Delegation auf die Verordnungsebene liegt nicht vor. Die gesetzlichen Vorgaben, unter denen der Ordnungsgeber symbolträchtige Tage und Orte bestimmen kann, sind unter Beachtung der entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorgaben dezidiert und detailliert aufgeführt. Die Ausführung der gesetzlichen Ermächtigung in einer entsprechenden Rechtsverordnung steht unter umfassender verwaltungsgerichtlicher Kontrolle, insbesondere in der Abwägung mit den Belangen der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 des Grundgesetzes, wobei hier das Normverwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Absatz 1 Grundgesetz nicht einschlägig ist.

**Zu § 20**

An dem bewährten Bannmeilengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen wird wortgleich festgehalten. Es stellt sicher, dass die Arbeit und die Beratungen der Volksvertretung nicht durch Versammlungen gestört werden dürfen. Der störungsfreie Betrieb der Volksvertretung ist ein hohes und überragend wichtiges öffentliches Gut. An dem ausnahmslosen gesetzlichen Verbot von Versammlungen innerhalb der Bannmeile um das Gebäude des Landtags in Düsseldorf ist daher festzuhalten. Dem Vorschlag in § 20 E-AK, Eingriffstatbestände bereitzustellen, und auf dieser Grundlage im Einzelfall Entscheidungen über Versammlungen innerhalb der Bannmeile zu treffen, wird aus Gründen des Schutzes des Landtages nicht gefolgt.

Das Bannmeilengesetz aus dem Jahre 1969 soll in das Versammlungsgesetz wortgleich inkorporiert werden, damit es nicht zwei Stammnormen zu dem einheitlichen Regelungsbereich des Versammlungsrechts in Nordrhein-Westfalen gibt.

**Zu § 21**

§ 21 setzt die sog. Fraport- Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 128, 226) um. Die einfachrechtliche Ausgestaltung dieses Fragenkomplexes ist durch die aktuelle verfassungsgerichtliche Rechtsprechung aufgegeben.

Für Grundstücke im Privateigentum besteht grundsätzlich kein Betretungsrecht. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit berechtigt nicht, eine Versammlung ohne Zustimmung des Grundstückseigentümers, gegen den sich gegebenenfalls die Demonstration richtet, auf des-

sen Grundstück abzuhalten (BayObLG NJW 1995, 269). Diesen Grundsatz lässt § 21 unberührt. Es bedarf indes einer Privilegierung für Versammlungen, die auf Grundstücken in Privateigentum stattfinden sollen, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind (dazu BVerfGE 128, 226; Krisor-Wietfeld, Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung, 2016, S. 135 ff.).

Das BVerfG hat festgestellt, dass das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit überall dort Wirkung entfalten kann, wo – rein faktisch und damit unabhängig von den Eigentumsverhältnissen – ein allgemeiner kommunikativer Verkehr eröffnet ist: Beispielsweise in dem ohne Bordkarte zugängliche Bereich eines privatisierten Flughafens oder der Ladenpassage eines Einkaufszentrums (vgl. BVerfGE 128, 226 (252); BVerfG, NJW 2015, 2485). Soweit der private Träger eines öffentlich zugänglichen Verkehrsraums sich überwiegend in öffentlicher Hand befindet, ist dieser unmittelbar an die Grundrechte gebunden (BVerfGE 128, 226). Nur diesen Fall regelt z. B. das Schleswig-holsteinische Versammlungsfreiheitsgesetz in § 18 VersFG SH. Es besteht aber darüber hinaus Regelungsbedarf, den § 21 aufgreift. Das BVerfG hat auch Fälle einer mittelbaren Wirkung der Versammlungsfreiheit erkannt, die „je nach Fallgestaltung einer Grundrechtsbindung des Staates nahe oder auch gleich kommen kann“ (BVerfGE 128, 226 (249)). Wenn die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder durch private Investoren geschaffene und betriebene Plätze als Orte des Verweilens, der Begegnung, des Flanierens, des Konsums und der Freizeitgestaltung ergänzt werden, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden (BVerfG, Beschl. v. 18.7.2015, 1 BvQ 25/15, Rn. 5, unter Verweis auf BVerfGE 128, 226 (251, 252)).

Für eine angemessene versammlungsrechtliche Bewertung solcher Konstellationen ist eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und den grundrechtlich gewährleisteten Eigentümerinteressen sowie sonstiger Belange der öffentlichen Sicherheit angezeigt, der auf einen Ausgleich der gegenläufigen Interessen gerichtete Kooperationsbemühungen vorausgehen. Den diesbezüglichen Rahmen zeichnet § 21 vor.

### **Zu § 21 Satz 1**

Nach § 21 Satz 1 sind Versammlungen privilegiert, die auf Grundstücken in Privateigentum stattfinden sollen, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind. Damit sind Orte gemeint, die einen Raum des Flanierens, des Verweilens und der Begegnung schaffen, der dem Leitbild eines „öffentlichen Forums“ (dazu Krisor-Wietfeld, aaO, S. 13 ff.) entspricht und demzufolge für Versammlungen geöffnet wird (BVerfGE 128, 226 (253 f.)). Darunter fallen etwa alle Straßen in privater Trägerschaft sowie jedermann zugängliche Bereiche von Einkaufszentren und ehemals öffentlichen Einrichtungen, wie Bahnhöfe oder Flughäfen. Laden- und Gastronomieflächen selbst sind nicht erfasst, sondern ausschließlich Verbindungswege, „Flaniermeilen und Ruheoasen“ sowie Räume ähnlicher allgemeiner kommunikativer Prägung, wie sie für die konsumorientierte Erschließung moderner Einkaufspassagen, Bahnhofs- oder Flughafengelände kennzeichnend sind. § 21 verhindert, dass die Privatisierung solcher traditionell durch öffentliche Straßen und Plätze kultivierter Orte die Ausübung des Versammlungsrechts dort von der Zustimmung der privaten Eigentümer abhängig macht.

Die von § 21 erfassten Räume sind dadurch gekennzeichnet, dass eine seitliche Abgrenzung zur allgemeinen Öffentlichkeit nicht besteht. Versammlungen dort sind unabhängig von einer Überdachung als Versammlungen unter freiem Himmel zu qualifizieren (zur Abgrenzung Depenheuer, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 8 Rn. 133).

### Zu § 21 Sätze 2, 3 und 4

Anders als im Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht (aaO, S. 60) wird von einer Regelung zur ausdrücklichen Einbeziehung der Eigentümer in die Kooperation nach § 3 abgesehen. Dieses Erfordernis ergibt sich bereits aus § 13 Absatz 1 Nr. 4 und Absatz 2 VwVfG NRW, wonach diese beizuladen sind. Zwar eröffnet § 13 Absatz 2 VwVfG NRW Ermessen. Dieses ist aber vor dem Hintergrund des Grundsatzes der grundrechtsfreundlichen Ausgestaltung des versammlungsrechtlichen Verfahrens (BVerfGE 69, 315 (355 ff.)) auf Null reduziert (Braun/Keller, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil IV Rn. 136).

§ 21 Satz 2 und 3 konturieren den Abwägungsvorgang, den die Versammlungsbehörde regelmäßig zu leisten hat. Im Rahmen der Kooperation nach § 3 muss diese versuchen, die gegenläufigen Interessen von Versammlungsveranstalter und privaten Eigentümern in Ausgleich zu bringen. Auch bei der Frage eines Verbotes oder sonstiger beschränkender Verfügungen nach § 13 ist diese Güterabwägung entscheidend. Die konfligierenden Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der Eigentumsfreiheit sind im Wege der praktischen Konkordanz in einen Ausgleich zueinander zu bringen (BVerfG, NJW 2015, 2485), d. h. beide Positionen sollen eine bestmögliche Berücksichtigung finden. Die Bewertung der gegenläufigen grundrechtlich geschützten Rechtspositionen ist von der Art der Grundrechtsbindung der Eigentümer abhängig. Besteht eine unmittelbare Grundrechtsverpflichtung, weil der private Eigentümer überwiegend von der öffentlichen Hand beherrscht wird, treten die Interessen der Eigentümer eher gegenüber dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zurück. Durch die Wahl einer privaten Rechtsform können grundrechtliche Bindungen nicht gelockert werden („Keine Flucht ins Privatrecht“). Es besteht grundsätzlich kein Unterschied zu Versammlungen auf öffentlichem Raum.

Anders verhält es sich, wenn eine mittelbare Grundrechtsbindung der privaten Eigentümer besteht. Bei der Abwägung wird man hier von einem Überwiegen der Versammlungsfreiheit in der Regel nur dann ausgehen können, wenn Versammlungsthema und Versammlungsort in unmittelbarem Zusammenhang stehen (vgl. die Fallgestaltung in BVerfG, NJW 2015, 2485 - „Bierdosenflashmob“).

Ist dies nicht der Fall, kann ein Ausweichen der Versammlung auf öffentliche Flächen zumutbar sein, es sei denn, ein solches würde merklich negative Folgen auf die Öffentlichkeitswirkung der Versammlung zeitigen. Mit Ausnahme der Stadt Oberhausen, in der sich ein besonders großes privates Einkaufszentrum befindet, dürfte aber, was Nordrhein-Westfalen angeht, die Publizitätswirkung von Versammlungen auf dem Staat gehörenden öffentlichen Straßen und Plätzen regelmäßig deutlich größer sein als auf vergleichbarem Privatgelände. Es dürfte von dem Grundsatz auszugehen sein: Je weiter die Privatisierung öffentlicher Räume voranschreitet, desto stärker werden die Grundrechtsbindungen in den semiöffentlichen Privaträumen, die die Abwägung nach § 21 Satz 2 beeinflussen.

Neben der besagten Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung nennt § 21 Satz 3 explizit das Hausrecht sowie Art und Ausmaß der Belastung der Eigentümer als Abwägungskriterien. Das jeweilige kommerzielle Gepräge der betroffenen Örtlichkeit ist hierbei zu berücksichtigen. Mit Blick auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, Art. 14 Absatz 2 GG, können den Vorteilen der öffentlichen Verkehrsfunktion privater Flächen auch kommunikative und soziale Belange der Bevölkerung entgegengehalten werden (Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. K Rn. 76 m.w.N.). „Art und Ausmaß der Belastung“ der Eigentümer sind insbesondere von der Dauer der Versammlung, ihrem Zeitpunkt und der Anzahl der erwarteten Teilnehmer abhängig.



§ 21 Satz 3 ist nicht abschließend. Berücksichtigt werden kann beispielsweise auch das Kooperationsverhalten der Beteiligten, wie eine zugesagte Minimierung der Beeinträchtigung privater Interessen, etwa die Zusicherung, einer Vermüllung des Versammlungsortes zu entgegenen und dem Auftreten alkoholisierter Versammlungsteilnehmer entgegenzuwirken (BVerfG, NJW 2015, 2485 (2486) – „Bierdosenflashmob“).

Können die grundrechtlich geschützten Rechtspositionen, ggf. durch beschränkende Verfügungen, nicht in Ausgleich gebracht werden und überwiegen die Eigentümerinteressen, soll die Versammlungsbehörde nach § 21 Satz 4 geeignete Ausweichorte anbieten. Dadurch kann ggf. das kommunikative Anliegen der Versammlung noch zur Geltung gebracht werden. Kann kein Einvernehmen mit den Veranstaltern hergestellt werden, lässt sich ein Versammlungsverbot nach § 13 nicht mehr vermeiden.

### **Zu § 22**

§ 22 leitet die Vorschriften über öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen ein. Auch wenn die sog. „Saalschlachten“ der Weimarer Republik der Nationalsozialisten und Kommunisten in mahnender Erinnerung bleiben sollten, dürfte der Einschätzung beizupflichten sein, dass auch angesichts der verfassungsrechtlichen Anmelde- und Genehmigungsfreiheit mit Versammlungen in geschlossenen Räumen derzeit regelmäßig keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit verbunden sein dürften (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 66).

§ 22 trifft eine Regelung unter Privaten, indem die Befugnis zum Ausschluss von Personen festgehalten wird. Die Vorschrift entspricht § 22 E-AK und § 6 Versammlungsgesetz. Sie nimmt Rücksicht auf das legitime Interesse von Versammlungsteilnehmern und Veranstaltungsleitung, in Versammlungen in geschlossenen Räumen „unter sich“ bleiben zu dürfen. Zur weiteren Begründung zu § 22 wird auf die Ausführungen seitens des Arbeitskreises Versammlungsrecht verwiesen (aaO, S. 65 ff.).

### **Zu § 23**

§ 23 enthält die zentrale Eingriffsgrundlage für Handlungen der zuständigen Behörde bei Versammlungen in geschlossenen Räumen und bei unmittelbaren Gefahren. Die Vorschrift entspricht weitgehend § 23 E-AK, das Versammlungsgesetz regelt in § 5 das Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen.

Nach zutreffender Auffassung gilt auch bezüglich der Versammlungen in geschlossenen Räumen eine Regelungs- und Konkretisierungsbefugnis des Gesetzgebers. Neben der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 8 Grundgesetz besteht Raum für sonstige Regelungen ohne Eingriffscharakter, aber auch für eingreifende Regelungen, soweit sie verfassungsimmanente Beschränkungen normieren, insbesondere Konflikte zwischen konfligierenden Verfassungsgütern bewältigen.

Regelungen für unfriedliche Versammlungen, die nicht den Schutz des Art. 8 Grundgesetz genießen, sind rechtspolitisch angezeigt; Ermächtigungen zu beschränkenden Maßnahmen bei von Art. 8 Grundgesetz geschützten Maßnahmen sind unbedenklich, soweit sie der Sicherung der Einhaltung verfassungsimmanenter Schranken dienen (vgl. BVerfGE 83, 130 (142); 108, 282 (297, 311); 111, 147 (157); Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 67).

### **Zu § 23 Absätze 1 und 2**

§ 23 Absatz 1 entspricht § 23 Absatz E-AK.

Zutreffend wird zwar darauf hingewiesen, dass gleichsam „vorsorgliche“ Beschränkungen vor dem Beginn der Versammlung dann unzulässig sein könnten, wenn eventuell erforderliche Maßnahmen auch noch nach Beginn der Versammlung ausreichend effektiv getroffen werden könnten (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 68).

Erforderlich nach § 23 Absatz 1 ist eine nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bestehende unmittelbare Gefahr; der verfassungsrechtliche Auftrag, unfriedliche Versammlungen auszuschließen, lässt sich nur wirksam erfüllen, wenn hoheitliche Maßnahmen schon bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr wirksam ergriffen werden können (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 68).

### **Zu § 23 Absatz 3**

§ 23 Absatz 3 entspricht § 23 Absatz 3 E-AK.

Die Vorschrift stellt eine originäre Ermächtigungsgrundlage dar. Die Anwesenheitsbefugnis für Polizeibeamte wird vom Vorliegen einer (konkreten) Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter abhängig gemacht. Die (alle) anwesenden Polizeibeamten müssen sich – auch zur Vermeidung von Einschüchterungseffekten - der Versammlungsleitung zu erkennen geben.

Bei Versammlungen unter freiem Himmel gehört es zu den Aufgaben der Polizei, die Beachtung von Gesetz und Recht sicherzustellen, insbesondere hinsichtlich des Friedlichkeitsgebots. Einer besonderen Regelung zur Anwesenheit von Polizeikräften bedarf es daher nicht. Die Wahrnehmung der Kooperationspflichten (§ 3) bedingt die persönliche Bekanntheit von Versammlungsleitung und zuständiger Behörde, also der Einsatzleitung der Polizei.

Die seitens des Arbeitskreises Versammlungsrecht geäußerte Kritik an § 12 Versammlungsgesetz erscheint zutreffend (aaO, S. 69). Unklar wird in dem derzeit geltenden § 12 Versammlungsgesetz von einer „Entsendung“ von Polizeibeamten in eine öffentliche Versammlung gesprochen, ohne dass klargeworden wäre, was mit dem unpassenden Begriff der „Entsendung“ gemeint sein soll. Unklar bleibt nach dem derzeit geltenden Rechtszustand u. a. auch, ob § 12 Versammlungsgesetz überhaupt eine originäre Ermächtigungsgrundlage sein soll und wo die Eingriffsschwelle liegen könnte.

Diese Fehler und Mängel des geltenden Rechts werden mit § 23 Absatz 3 beseitigt. Da die dienstliche Anwesenheit von Polizeibeamten und die damit verbundene Möglichkeit zur hoheitlichen Beobachtung des Versammlungsgeschehens Eingriffscharakter haben kann, wird in Absatz 3 eine ausdrückliche Ermächtigung geschaffen, und diese wird auf Situationen begrenzt, in denen eine Rechtfertigung für einen Grundrechtseingriff durch das Vorliegen einer Gefahr für eines der in Absatz 1 geschützten Rechtsgüter gegeben ist.

Zu berücksichtigen ist, dass § 23 Absatz 3 – ebenso wie § 12 Versammlungsgesetz – keine Beschränkungen und Pflichten zulasten allgemeiner polizeilicher Zuständigkeiten enthält, die mit der Versammlung nichts zu tun haben. Dies gilt etwa für Polizeibeamte, die zur Strafverfolgung allgemein tätig werden, ohne dass ein Zusammenhang mit versammlungsbezogenen Aufgaben besteht; dies gilt auch für verdeckte Ermittler sowie für Kriminalpolizeibeamte, die mit speziellen, nicht versammlungsbezogenen Aufträgen oder in Wahrnehmung von Personenschutzaufgaben tätig werden (Ott/Wächter/Heinhold, aaO, § 12 Rn. 4).

**Zu § 23 Absatz 4**

Die Vorschrift regelt in Satz 1 versammlungsspezifisch die allgemeine polizeirechtliche Störerverantwortlichkeit. In Satz 2 finden sich die Voraussetzungen für die ausnahmsweise zulässige Heranziehung der nichtstörenden Versammlung. Der Unterschied zu § 13 Absatz 3 besteht darin, dass eine unmittelbare Gefahr in Bezug auf die Rechtsgüter in Absatz 1 gegeben sein muss; damit wird die verfassungsrechtlich stets bedenkliche Nichtstörerverantwortlichkeit richtigerweise weiter beschränkt.

**Zu § 23 Absätze 5 bis 7**

In den Absätzen 5 bis 7 finden sich die verfahrensrechtlichen Begleitregelungen, entsprechend der parallelen Rechtsgrundlage betreffend die Versammlungen unter freiem Himmel in § 13.

**Zu § 24**

§ 24 stellt die notwendigen Rechtsgrundlagen hinsichtlich des Vorgehens gegen Teilnehmer dar, er entspricht § 24 E-AK. Die Parallelvorschrift zu Versammlungen unter freiem Himmel findet sich in § 14. Das Versammlungsgesetz enthält keine entsprechende ausdrückliche Rechtsgrundlage.

Absatz 1 regelt das Teilnahmeverbot, vor Beginn der Versammlung, Absatz 2 die Befugnis der Behörde zum Ausschluss während der Versammlung. Untersagung und Ausschluss sind mildere Mittel als das Verbot oder die Auflösung der gesamten Versammlung.

Zu beachten sind die Veranstalterpflichten nach § 22 Absatz 1 und § 6 Absatz 4. Die behördlichen Zuständigkeiten und Pflichten bestehen indes unabhängig davon, ob ein Veranstalter tätig wird oder nicht; erforderlich ist insoweit nur das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zur Untersagung der Teilnahme und zum Ausschluss.

Nimmt eine Person trotz Verbot des Veranstalters oder der Behörde an der Versammlung teil, stellt dies eine Ordnungswidrigkeit nach § 28 Absatz 1 Nr. 11 dar.

Da der Ausschluss keine (weitere) Sanktion darstellt, sondern eine eigene gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme mit eigenen tatbestandlichen Voraussetzungen, kann aus der bloßen Teilnahme trotz Teilnahmeuntersagung nicht auf die Zulässigkeit eines Ausschlusses geschlossen werden; vielmehr ist insoweit zusätzlich erforderlich, dass eine unmittelbare Gefahr im Sinne des § 23 Absatz 1 von der Anwesenheit der Person ausgeht (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 71).

**Zu § 25**

§ 25 regelt die rechtlichen Voraussetzungen zur Einrichtung polizeilicher Kontrollstellen. Die Vorschrift ist die Parallelvorschrift zu § 15. Der Verweis auf § 27 Absatz 7 hat zu unterbleiben, da diese Strafvorschrift sich nur auf Versammlungen unter freiem Himmel bezieht.

Für die Durchführung der Kontrollmaßnahmen der Polizei gilt das PolG NRW.

**Zu § 26**

§ 26 gibt Grund und Grenzen behördlicher Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton vor. Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 26 E-AK. Sie stellt die Parallelnorm zu § 16

dar. Auf die dortige Begründung sowie auf die Begründung zu dem Musterentwurf (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 72 ff.) wird verwiesen.

Abweichend wird ein Regelungsbedürfnis parallel § 16 Absatz 2 für Übersichtsaufnahmen gesehen, etwa im Falle von Örtlichkeiten wie Sporthallen, bei denen eine entsprechende Notwendigkeit im Einzelfall, wie bei § 16 Absatz 2, gegeben sein kann.

### **Zu § 27**

§ 27 regelt das strafbare Verhalten bei und im Zusammenhang mit Versammlungen. Die Absätze 1 bis 3 entsprechen den §§ 23, 25, 26 Versammlungsgesetz. Die Absätze 4 bis 6 entsprechen § 27 Absätze 1 bis 3 E-AK.

Die Festlegung von Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbeständen ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, soweit dieser die entsprechenden verfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben beachtet und sich innerhalb der ihm verfassungsrechtlich offenstehenden Regelungsspielräume bewegt.

Die Autoren des Musterentwurfs eines Versammlungsgesetzes (aaO, S. 75 ff.) sprechen sich dafür aus, eine Reihe bisheriger Straftatbestände im Versammlungsgesetz auf die Ebene bloßer Ordnungswidrigkeiten herabzuziehen. Dies erlaube Versammlungsbehörden und Polizei eine flexiblere Vorgehensweise, da insoweit dann nicht das Legalitätsprinzip gelte; bei Geltung des Legalitätsprinzips seien die Polizeibeamten auch bei einer sachlich gerechtfertigten flexiblen Vorgehensweise dem Risiko ausgesetzt, wegen Strafvereitelung im Amt angeklagt zu werden, wie sich in der Vergangenheit häufiger gezeigt habe. Ferner könnten Pönalisierungen verunsichernd bzw. einschüchternd auf Menschen wirken, die sich mit der Absicht trügen, Versammlungen zu veranstalten oder an solchen teilzunehmen.

Dies erscheint indes nicht für alle insoweit in Betracht kommenden Fallgruppen überzeugend. Für die Frage der Ahndung normwidrigen Verhaltens als Straftat kommt es vor allem auf den Unrechtsgehalt einer Handlung an. Bei unfriedlichem Verhalten im Zusammenhang mit Versammlungen wird kaum streitig sein, dass dieser als hoch zu bewerten ist. Die gleiche Einschätzung ist auch angezeigt bei Verstößen gegen grundlegende Pflichten und Prinzipien des versammlungsrechtlichen Rechtsregimes. Dass die sanktionsbewehrte Einforderung der Beachtung des geltenden Rechts in einem Rechtsstaat eine Art Einschüchterungswirkung auslösen könnte, erscheint als eher fernliegende und nicht zustimmungsfähige Einschätzung.

Es ist ferner zwar nicht unzutreffend, dass gerade bei Großversammlungen mit mehreren tausend Teilnehmern zahlreiche (schwere) Rechtsverstöße auftreten können, und sich dann die Frage stellen kann, ob die Polizei genügend Kräfte zur strafrechtlichen Verfolgung vor Ort hat. Soweit dies nicht der Fall ist bzw. (vorübergehend) in Spitzenbelastungssituationen der Gefahrenabwehr ein Vorrang vor der Strafverfolgung einzuräumen ist, spricht dies nicht gegen die Einführung von Straftatbeständen aus Gesichtspunkten der polizeilichen Aufgabenerfüllung. Vielmehr erscheint die Strafandrohung notwendig zur Behauptung der Rechtsordnung und als Anreizwirkung, zumindest in der Zukunft, bei späteren Versammlungen gleicher oder ähnlicher Art, ein normgerechtes Verhalten zu zeigen. Dass Polizeibeamte insoweit in Konflikt mit dem Legalitätsprinzip geraten könnten, erscheint eher unwahrscheinlich und würde nicht Grundsätzen polizeilicher Aufgabenerledigung entsprechen. Soweit, wie etwa bei der Versammlungsanmeldung, kein besonderer Zeitdruck zulasten der Versammlungsbehörde gegeben ist bzw. soweit präventive und repressive Aufgaben der Polizei ohne Hast oder Eile erledigt werden können, erscheint eine Konfliktlage mit dem Legalitätsprinzip gänzlich ausgeschlossen. Es ist grundsätzlich Aufgabe der Behörden der Verwaltung, dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit Genüge zu tun und strafbares Verhalten wirksam zu ahnden.

**Zu § 27 Absatz 1**

§ 27 Absatz 1 entspricht § 26 Versammlungsgesetz. Die Abhaltung verbotener oder aufgelöster Versammlungen stellt ein strafwürdiges Unrecht dar, da von Versammlungen erhebliche Gefahren hinsichtlich der Grundrechte Dritter und hinsichtlich öffentlicher Allgemeingüter wie dem Schutz der (kritischen) Infrastruktur ausgehen können. Auch das Unterbleiben der Versammlungsanzeige kann erhebliche Sicherheitsprobleme verursachen. Die durch die Anmeldung bewirkte frühzeitige Information der Behörden soll es diesen ermöglichen, sowohl hinsichtlich von der Versammlung ausgehender als auch für die Versammlung bestehender Gefahren rechtzeitig Vorkehrungen zu treffen, um diese Gefahren abwehren zu können. Zu denken ist hierbei etwa an schwere Beeinträchtigungen des Straßenverkehrs und an gewalttätige Auseinandersetzungen.

Die Verletzung der insoweit geltenden Rechtspflichten stellt nicht nur gleichsam lässliche Verfehlungen dar, über die ohne weiteres hinweggegangen werden könnte. Es handelt sich vielmehr um gravierende Rechtsverstöße mit einem großen Konfliktpotential auch in Bezug auf die Grundrechte und Rechtspositionen Dritter und mit erheblichen Auswirkungen auf die Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der zuständigen Behörden. Dies rechtfertigt die Fortgeltung der bislang im Bundesgesetz enthaltenen Pönalisierung, einschließlich der Fortgeltung des bisher geltenden Strafmaßes. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es verfassungsrechtlich zulässig, die Verletzung der Anzeigepflicht unter Strafe zu stellen (BVerfGE 85, 69).

**Zu § 27 Absatz 2**

§ 27 Absatz 2 entspricht § 25 Versammlungsgesetz, einschließlich des in dieser Vorschrift vorgesehenen Strafmaßes. Zu der Strafwürdigkeit des Verhaltens gilt das gleiche wie zu Absatz 1. Zu den Beschränkungen zählen auch Beschränkungen, die nach Versammlungsbeginn seitens der Polizei verfügt werden, weil es insoweit irrelevant ist, zu welchem Zeitpunkt die Verfügung ergangen ist.

**Zu § 27 Absatz 3**

§ 27 Absatz 3 entspricht § 23 Versammlungsgesetz. Es handelt sich um schwere Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und um einen schweren Missbrauch bürgerlicher Freiheiten außerhalb des Geltungsbereichs des Art. 8 Grundgesetz. Die fortgeltende Pönalisierung ist aus den genannten Gründen erforderlich.

**Zu § 27 Absatz 4**

§ 27 Absatz 4 entspricht im Wesentlichen § 21 Versammlungsgesetz (Pönalisierung von Versammlungsstörungen), allerdings wird die Strafdrohung im Hinblick auf Art. 1 Absatz 1 Nr. 1 EGStGB auf zwei Jahre abgesenkt (vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 76). Eine Änderung im Vergleich zum bisherigen § 21 Versammlungsgesetz ergibt sich auch insoweit, als die Strafbarkeit eine Behinderungsabsicht voraussetzt, aber keine Verhinderungsabsicht mehr verlangt wird. Bei den im objektiven Tatbestand der Vorschrift normierten schwerwiegenden Tathandlungen kann es für die Strafbarkeit nicht auf die (im Einzelfall schwer zu beantwortende) Frage ankommen, ob der Täter die Versammlung ver- oder lediglich behindern wollte.

**Zu § 27 Absatz 5**

§ 27 Absatz 5 entspricht § 27 Absatz 2 E-AK. Die Norm enthält sachgerechte Modifikationen und Kürzungen zu § 27 Absatz 1 und Absatz 2 Nr. 1 Versammlungsgesetz (Pönalisierung des Waffenverbots) und im Übrigen eine Heraufsetzung des Strafmaßes, die angesichts des Unwertgehaltes der Taten geboten erscheint.

**Zu § 27 Absatz 6**

§ 27 Absatz 6, der § 27 Absatz 3 E-AK entspricht, verstärkt den staatlichen Schutz zugunsten derjenigen Privatpersonen, denen das Gesetz Ordnungsaufgaben einräumt bzw. zuweist; die Vorschrift sieht eine Ausweitung des Straftatbestandes gegenüber den §§ 22, 24, 27 Versammlungsgesetz insoweit vor, als die Strafsanktion auch bei der Durchführung nichtöffentlicher Versammlungen gelten soll (vgl. Arbeitskreis, aaO, S. 76).

**Zu § 27 Absatz 7**

§ 27 Absatz 7 regelt – entsprechend § 27 Absatz 2 Nr. 2 Versammlungsgesetz - die Strafbarkeit von Verstößen gegen das Vermummungsverbot des § 17 Absatz 1 Nr. 1. Die hier gemeinten Vermummungen mit gleichsam überschießender Sanktionsverhinderungsabsicht (vgl. S. 60) verstoßen in besonders eklatanter Weise gegen die Grundrechtsverbürgung des Art. 8 Grundgesetz. Die Beachtung des Vermummungsverbotes auch durch eine Strafnorm sicherzustellen, erscheint in Fortführung des bisherigen Rechtszustands zwingend geboten. In allen anderen Bundesländern (mit Ausnahme von Schleswig-Holstein) sind Verstöße gegen das Vermummungsverbot ebenfalls strafbar; Niedersachsen, das zwischenzeitlich den Verstoß zur Ordnungswidrigkeit herabgestuft hatte, ist wieder zur strafrechtlichen Ahndung zurückgekehrt. An dem Strafmaß des geltenden Rechts wird festgehalten.

Entsprechendes gilt zur Strafbarkeit von Verstößen gegen das Schutzausrüstungsverbot gemäß § 17 Absatz 1 Nr. 2, die bislang nach § 27 Absatz 2 Nr. 1 Versammlungsgesetz unter Strafe stehen.

**Zu § 27 Absatz 8**

Verstöße gegen das Militanzverbot des § 18 Absatz 1 stellen sich ebenfalls als besonders schwerwiegende Fälle der Verletzung grundlegender Prinzipien der Versammlungsfreiheit im Leben der bürgerlichen Gesellschaft dar und begründen ein erhebliches Konflikt- und Gewaltpotential. Wer die Versammlungsfreiheit missbraucht, um mittels seiner äußeren Erscheinung andere Menschen und staatliche Organe unter Druck oder gar in Angst oder Furcht zu setzen, handelt besonders verwerflich. Daher ist an der Pönalisierung des bisherigen Rechts - § 28 Versammlungsgesetz - einschließlich des bisherigen Strafrahmens festzuhalten. Auch passives Verhalten kann unter Umständen die einschüchternde Wirkung nach § 18 Absatz 1 erzeugen, für die Strafbarkeit ist jedoch ein vom Vorsatz umfasstes bewusst aggressives oder provokatives Verhalten erforderlich.

**Zu § 28**

Rechtsverstöße in Bezug auf Ge- oder Verbote, die nicht den Unrechtsgehalt von Straftaten aufweisen, gleichwohl aber unterbleiben sollten, sind als Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeld zu sanktionieren; in der behördlichen Praxis gilt insoweit das Opportunitätsprinzip. § 28 gibt die Ordnungswidrigkeitentatbestände in der rechtsstaatlich gebotenen Bestimmtheit an.

Gerade in der polizeilichen Praxis steht an erster Stelle - soweit es nicht um die Ahndung von Straftaten auf der Grundlage des Legalitätsprinzips geht - die Gefahrenabwehr durch entsprechende Verfügungen und Beschränkungen und ihre Durchsetzung im Wege des Verwaltungszwangs. Ungeachtet dessen ist jedoch die Sanktionierung gravierender Rechtsverstöße als Ordnungswidrigkeit ein wichtiges Mittel, um jedenfalls nachträglich die Verbindlichkeit der Verwaltungsakte und sonstigen behördlichen Ge- und Verbote zu verdeutlichen und zu unterstreichen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet die Verhängung einer Geldbuße eine repressive Sanktion, verbunden mit dem staatlichen Tadel rechtswidrigen vorwerfbaren Fehlverhaltens (vgl. § 1 Absatz 1 OWiG). Zwar bleibt der mit einer Ordnungswidrigkeit erhobene Schuldvorwurf gegenüber Sanktionen, die als Strafe ausgestaltet sind, deutlich zurück (vgl. BVerfGE 27, 18 (33)). Jedoch liegt auch in der Belegung mit einer Geldbuße eine nachdrückliche Pflichtenmahnung und eine förmliche Missbilligung des Betroffenen als der Rechtsgemeinschaft verantwortlicher Person, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass die Ahndung grundsätzlich nur im Rahmen der verfahrensrechtlichen Garantien des Strafrechts und unter Beachtung der damit gewährleisteten rechtsstaatlichen Verbürgungen erlaubt ist (BVerfGE 122, 342 (363)). Dem Gesetzgeber stellt sich in diesem Zusammenhang u. a. die Aufgabe, darüber zu entscheiden, ob es vor der Verhängung eines Bußgeldes eines vollziehbaren Verwaltungsaktes bedarf, mit dem die dem Bürger konkret aufgegebenen Handlungen eindeutig bestimmt werden (vgl. BVerfGE 122, 342 (365 f.)).

Der Bußgeldkatalog des § 28 entspricht in weiten Teilen § 28 E-AK. Im Wesentlichen werden Bußgelder für Handlungen vorgesehen, für die auch in § 29 Versammlungsgesetz Bußgeldtatbestände eingerichtet sind.

Die Bußgeldtatbestände knüpfen an die entsprechenden Ge- und Verbote an und bedürfen daher nicht näherer Erläuterungen.

Soweit es den Anschein hat, als ob es zu bei einigen Rechtsverstößen zu Doppelregelungen als Straftat und Ordnungswidrigkeit käme, ist darauf hinzuweisen, dass Lücken bei der Verfolgung verbotswidrigen Verhaltens vermieden werden müssen, ohne dass damit aber eine doppelte Verfolgung einherginge. Daher enthalten § 28 Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 4 ausdrücklich den Hinweis darauf, dass der jeweilige Ordnungswidrigkeitentatbestand nur dann anwendbar ist, wenn der korrespondierende Straftatbestand nicht eingreift. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es, bei verschiedenen Verbotsverstößen, deren Gewicht sehr unterschiedlich sein kann, zwischen schwerwiegendem und daher strafbarem Unrecht auf der einen Seite und weniger schwerwiegendem, lediglich als Ordnungswidrigkeit zu ahndendem Unrecht auf der anderen Seite zu differenzieren.

### **Zu §§ 29 bis 34**

Die Regelungen betreffen die üblichen weiteren Vorschriften und erklären sich aus sich selbst heraus. An der jahrzehntelang bewährten Zuständigkeit der Kreispolizeibehörde als Versammlungsbehörde in Nordrhein-Westfalen wird festgehalten.

### **Zu Artikel 2**

Der bisher im Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 25. Februar 1969 enthaltene Regelungsgehalt wird wortgleich in § 20 des Versammlungsgesetzes NRW aufgenommen, sodass das Bedürfnis für ein separates Bannmeilengesetz entfällt (§ 20, vgl. S. 64).

Die Regelungsinhalte der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz vom 2. Februar 1987 werden in § 32 des Versammlungsgesetzes NRW aufgenommen, sodass hier ebenfalls ein separates Regelungsbedürfnis entfällt.

### **Zu Artikel 3**

#### **Allgemeines**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Grundsatzentscheidung im sog. BKA-Urteil (Urteil vom 20.04.2016, 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09) seine bisherige Rechtsprechung zum polizeilichen Datenschutz zusammengeführt und weiterentwickelt. Ein Großteil des aus dieser Entscheidung resultierenden rechtsstaatlichen Änderungsbedarfes im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) wurde mit dem Gesetz zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW S. 741, ber. 2019 S. 23) bereits umgesetzt.

Weitere Vorgaben des BVerfG in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der einzelnen polizeilichen Eingriffsbefugnisse wurden einem separaten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten. Der Gesetzentwurf dient nun der angekündigten Umsetzung eben jener Vorgaben, namentlich der Einführung zusätzlicher Richtervorbehalte.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass eingriffsintensive Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen, bei denen damit zu rechnen ist, dass sie auch höchst private Informationen erfassen, und gegenüber den Betroffenen heimlich durchgeführt werden, grundsätzlich einer vorherigen Kontrolle durch eine unabhängige Stelle, etwa in Form einer richterlichen Anordnung, bedürfen (BVerfG a.a.O. Rn. 117). Es hat weiterhin festgestellt, dass die verfahrensgegenständlichen Maßnahmen des Bundeskriminalamtgesetzes in der dem Verfahren zu Grund liegenden Fassung (BKAG a.F.) ganz überwiegend ein Eingriffsgewicht aufweisen, dass jedenfalls schwer wiegt (BVerfG a.a.O. Rn. 92). Aus diesen Prämissen hat es die Forderung abgeleitet, dass diese Maßnahmen einer unabhängigen Kontrolle unterliegen müssen. Namentlich betrifft dies die längerfristige Observation, das Abhören oder Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes und den Einsatz von Vertrauenspersonen (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 174). Der Einsatz von Verdeckten Ermittlern unterlag bereits nach dem BKAG a.F. einem Richtervorbehalt.

Diese Vorgaben aufgreifend, werden die Befugnisse des PolG NRW, die den verfahrensgegenständlichen Befugnissen des BKAG a.F. entsprechen, und für die das BVerfG eine unabhängige Kontrolle fordert, einem Richtervorbehalt unterstellt. Das betrifft die Regelungen des § 16a (Datenerhebung durch Observation), des § 19 (Datenerhebung durch den Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist) und des § 20 PolG NRW (Datenerhebung durch den Einsatz Verdeckter Ermittler).

Zusätzlich werden auch die Maßnahmen der §§ 20a, 20b PolG NRW (Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten und Einsatz technischer Mittel bei Mobilfunkendgeräten) unter Richtervorbehalt gestellt. Dies hat das BVerfG im sog. BKA-Gesetz zwar nicht ausdrücklich gefordert. Aus seinen Ausführungen zum Eingriffsgewicht der Maßnahme der Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 249ff.) lässt sich jedoch schließen, dass auch diese Maßnahmen einer unabhängigen Kontrolle unterliegen müssen. In einem Großteil der übrigen Länder unterliegen diese Maßnahmen bereits jetzt einem Richtervorbehalt.



### **Zu Nummer 1 (§ 12)**

Die Streichung des § 27 ist eine notwendige Folgeänderung zum Beschluss eines eigenen Versammlungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen mit eigenständiger Regelung zu den Kontrollstellen.

Der Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Innenministeriums ist eine reine Innenregelung ohne Grundrechtsrelevanz, die nach dem nordrhein-westfälischen Verfassungsorganisationsrecht den Regelungsbereich der Exekutive betrifft und die deshalb nicht auf Gesetzesebene erfolgen sollte (vgl. Art. 77 der Landesverfassung); das PolG NRW ist um diese Vorschrift zu entfrachten. Die verwaltungspraktischen Einzelheiten der Anordnung sind seitens des Innenministeriums in der entsprechenden Rechtsform des Erlasses (vgl. Art. 56 der Landesverfassung) zu regeln.

### **Zu Nummer 2 (§ 16a)**

Absatz 2 enthält die zentrale Regelung zum Richtervorbehalt. Mit Ausnahme der §§ 18 und 20c PolG, die bereits über maßnahmenspezifische Richtervorbehalte verfügen, verweisen die nachfolgenden Maßnahmen des Ersten Titels (Datenerhebung), die einem Richtervorbehalt unterliegen, in wesentlichen Teilen auf die Vorschrift des § 16a Absatz 2 und auf die Regelungen über die Anordnungsbefugnis bei Vorliegen von Gefahr im Verzug des § 18 Absatz 2 Satz 5 bis 9 PolG NRW. Die Verweisung ist dabei gegenüber einer jeweiligen Vollregelung im Interesse einer möglichst einheitlichen Ausgestaltung der Verfahrensregelung vorzugswürdig. Von der Regelungstechnik der Verweisung wird dabei insoweit Gebrauch gemacht, als keine Abweichung in der jeweiligen Spezialregelung geboten ist. Was die teils aus der Gerichtsbarkeit geübte Kritik an der allgemeinen Vorgehensweise des Polizeigesetzgebers angeht, etwa bei Vorschriften zum Verfahren und zum Datenschutz in besonderer Weise mit Verweisungen zu arbeiten, so ist darauf hinzuweisen, dass diese Regelungstechnik einerseits rechtsförmlich durchaus anerkannt ist, da sie umfangreiche Doppelregelungen gleicher Lebenssachverhalte bzw. rechtlicher Anordnungen vermeidet. Auf der anderen Seite bliebe eine grundsätzliche Neuregelung der Verweisungstechnik einer grundlegenden Novellierung des Polizeigesetzes vorbehalten. Die in diesem Änderungsgesetz gewählte Vorgehensweise folgt der bisherigen Methodik und Struktur des Polizeigesetzes.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass längerfristige Observationen einer unabhängigen Kontrolle unterliegen müssen (BVerfG Urteil vom 20.04.2016, 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 (sog. BKA-Urteil), Rn. 174). Dementsprechend wird für die Maßnahme mit Satz 1 ein Richtervorbehalt eingeführt.

Der Gesetzgeber hat das Gebot vorbeugender unabhängiger Kontrolle in spezifischer und normenklarer Form mit strengen Anforderungen an den Inhalt und die Begründung der gerichtlichen Anordnung zu verbinden (BVerfG a.a.O. Rn. 118). In Umsetzung dieser Vorgaben enthalten die Sätze 2 bis 6 Formvorgaben und andere Verfahrensregelungen einschließlich einer Zuständigkeitsregelung für Fälle von Gefahr im Verzug in Satz 4 (Verweis auf § 18 Absatz 2 Satz 5 bis 9).

Die zulässige Anordnungsdauer, welche bisher nicht geregelt ist, wurde auf ein Höchstmaß von drei Monaten beschränkt und entspricht damit der Höchstdauer für die Datenerhebung durch die Überwachung der laufenden Kommunikation (§ 20c PolG NRW). Eine Beschränkung auf einen Monat, so wie bei der Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen (§18 PolG NRW), ist nicht geboten. Die sog. Wohnraumüberwachung ist (gemeinsam mit der sog. Online-Durchsuchung) nach der Rechtsprechung des BVerfG ganz besonders eingriffsintensiv (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 105, 110) und im Falle der Wohnraumüber-

wachung mit Art. 13 Absatz 4 des Grundgesetzes auch verfassungsrechtlich besonders geschützt. Dies rechtfertigt eine demgegenüber längere Anordnungsdauer für die ebenfalls für sich betrachtet eingriffsintensive, aber gegenüber der Wohnraumüberwachung weniger grundrechtsbeschränkende, Maßnahme der längerfristigen Observation. Eine Festlegung auf drei Monate entspricht im Übrigen der Regelung der Strafprozessordnung (§ 163f Absatz 3 Satz 3 i.V.m. § 100e Absatz 1 Satz 4 StPO) und den Regelungen anderer Länder (z.B. Bayern, Hamburg und Hessen). Im Saarland liegt die zulässige Höchstanordnungsdauer sogar bei sechs Monaten (vgl. § 28 Absatz 3 Satz 2 Saarländisches Polizeigesetz).

Satz 6 erklärt die Verfahrensvorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit für entsprechend anwendbar. Dies entspricht der Regelung der weit überwiegenden Zahl der bereits im PolG NRW und den Polizeigesetzen der anderen Länder vorgesehenen Richtervorbehalte.

Mit Satz 7 wird ausdrücklich klargestellt, dass es im Fall einer verdeckten Durchführung der Observation keiner Anhörung und keiner Bekanntgabe des Beschlusses bedarf. Bereits jetzt werden bei offenen Maßnahmen, etwa nach §§ 34b und 34c PolG NRW, die Betroffenen vom Gericht angehört und der Beschluss wird bekanntgegeben. Diese Rechtslage und Rechtspraxis soll auch hinsichtlich der Einfügung neuer Richtervorbehalte in das Polizeigesetz beibehalten werden. Allerdings liegt der Schwerpunkt dieser Novellierung in der Einfügung von Richtervorbehalten zu verdeckten polizeilichen Maßnahmen. Insoweit ist zwar zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (Beschluss vom 20. Dezember 2011 – StB 16/11 – juris; Rn. 11) bei verdeckten Maßnahmen auf die Anhörung und die Bekanntgabe verzichtet werden kann; der Grund liegt darin, dass, wie der BGH zu Recht ausführt, es mit Sinn und Zweck verdeckter polizeilicher Maßnahmen nicht vereinbar wäre, würde der Betroffene zuvor in Kenntnis gesetzt. Auch wenn eine ausdrückliche Aufnahme des Satzes 7 und der weiteren Normen, die darauf verweisen, angesichts der höchstrichterlichen Entscheidung des BGH nicht zwingend erforderlich erscheint, empfiehlt es sich aus Gründen rechtsförmlicher Klarheit und Bestimmtheit, eine ausdrückliche entsprechende Anordnung in das Gesetz aufzunehmen. Dies entspricht im Übrigen Anregungen aus der gerichtlichen Praxis sowie Parallelvorschriften in anderen Ländern. Um der bewährten Rechtslage in NRW Rechnung zu tragen, wird in Satz 7 bestimmt, dass nur dann auf Anhörung und Bekanntgabe verzichtet werden kann, wenn die Maßnahme ohne Wissen der betroffenen Person durchgeführt werden soll.

### **Zu Nummer 3 (§ 17)**

Absatz 2 Satz 1 und 2 entspricht der bisherigen Regelung über den Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen. Die Anordnung soll weiterhin durch den Behördenleiter erfolgen dürfen. Im sog. BKA-Urteil hat das BVerfG es nicht beanstandet, dass das BKAG für die Maßnahme keinen Richtervorbehalt vorsieht. Der Maßnahme käme kein so großes Eingriffsgewicht zu, dass deren Anordnung durch einen Richter verfassungsrechtlich geboten sei (BVerfG a.a.O. Rn. 174). Die zulässige Höchstanordnungsdauer bleibt bei einem Monat.

Es ist verfassungsrechtlich jedoch unverzichtbar, dass das Erfassen nichtöffentlicher Gespräche einer unabhängigen Kontrolle bedarf (BVerfG a.a.O. Rn. 174). Daher wird in Absatz 2 Satz 3 ein Richtervorbehalt für den Einsatz der Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes eingeführt.

Der in Absatz 2 Satz 3 enthaltene Gesetzesverweis auf die zentrale Vorschrift zum Richtervorbehalt des § 16a umfasst auch die Regelung zur dreimonatigen Höchstdauer der Anordnung. Ein Wertungswiderspruch zur einmonatigen Höchstdauer bei der Anordnung von Bild-

aufnahmen und Bildaufzeichnungen durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter besteht dabei nicht. Da das Erfassen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes richterlich angeordnet werden muss, ist wegen der damit verbundenen verfahrensmäßigen Absicherung eine Höchstanordnungsdauer von drei Monaten unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten angemessen.

#### **Zu Nummer 4 (§ 19)**

Eine unabhängige Kontrolle ist verfassungsrechtlich auch für den Einsatz von Vertrauenspersonen unverzichtbar (BVerfG a.a.O. Rn. 174). Daher wird der in Absatz 2 in der derzeitigen Fassung enthaltene Behördenleitervorbehalt durch einen Richtervorbehalt ersetzt. Rechtstechnisch erfolgt dies durch Einfügung maßnahmenspezifischer Regelungen in § 19 Absatz 2 Satz 1 bis 3 PolG NRW und Teilverweis auf die zentrale Vorschrift zum Richtervorbehalt des § 16a Absatz 2 PolG NRW-E.

Die zulässige Höchstanordnungsdauer von sechs Monaten ist der Tatsache geschuldet, dass ein effektiver Einsatz von Vertrauenspersonen deren Milieu-spezifische Etablierung erfordert. Typischerweise setzt dies die Aufnahme bzw. das Vertiefen persönlicher Kontakte voraus, welche mehr Zeit beanspruchen als die Datenerhebung mit technischen Mitteln. Dies rechtfertigt die im Vergleich zu den §§ 16a und 17 (in der Alternative des Erfassens nichtöffentlicher Gespräche) und des § 20c PolG NRW längere Anordnungsdauer.

#### **Zu Nummer 5 (§ 20)**

Da der Einsatz von Verdeckten Ermittlern eine ähnliche Eingriffsintensität aufweist wie der Einsatz von Vertrauenspersonen, für die das Bundesverfassungsgericht den Richtervorbehalt ausdrücklich normiert hat, wird auch dieses Instrument durch einen entsprechenden Verweis unter den Vorbehalt der richterlichen Entscheidung gestellt.

#### **Zu Nummer 6 (§ 20a)**

Im Hinblick auf die Eingriffsbedeutung der Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten erscheint die Einführung eines Richtervorbehaltes zwar nicht unbedingt von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefordert, aber rechtspolitisch geboten. Gleiches gilt als Folgeänderung für die Maßnahmen nach § 20b PolG NRW.

#### **Zu Nummer 7 (§ 20c)**

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen zu § 16a Absatz 2.

#### **Zu Nummer 8 (§ 21)**

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen zu § 16a Absatz 2.

#### **Zu Artikel 4**

Die Vorschrift regelt das In-Kraft-Treten.