

03.11.2020

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD

Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

A Problem

Die durch Artikel 8 des Grundgesetzes geschützte Versammlungsfreiheit ist für ein demokratisches Staatswesen von grundlegender Bedeutung. Sie ermöglicht dem Einzelnen, seine Persönlichkeit im Rahmen öffentlicher Zusammenkünfte zu entfalten und sich am demokratischen Prozess öffentlicher Meinungsbildung zu beteiligen. Das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis zu versammeln, ist Ausdruck der Freiheit, Unabhängigkeit und politischen Mündigkeit des Einzelnen. Versammlungen sind wesentliche Elemente des demokratischen Gemeinwesens und vor allem für Minderheiten eine öffentlichkeitswirksame Form der kollektiven Meinungs- und Interessenkundgabe. Sie tragen zur Rückkopplung zwischen Wählern und Gewählten bei und können die Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten verringern. Sie ergänzen den Prozess der institutionalisierten Willensbildung in der repräsentativen Demokratie um ein Stück unmittelbarer Demokratie.

Das für Versammlungen geltende Recht bestimmt sich derzeit in Nordrhein-Westfalen nach dem Bundesgesetz über Versammlungen und Aufzüge, das 1953 in Kraft getreten und seither im Wesentlichen unverändert geblieben ist. Im Lauf der letzten Jahrzehnte haben sich die Anforderungen an ein Versammlungsgesetz allerdings geändert. Die Regelungen des Bundesversammlungsgesetzes werden diesen geänderten Anforderungen nicht mehr hinreichend gerecht und sind in einigen Bereichen lückenhaft. Sowohl die vor allem durch zahlreiche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geprägte rechtliche Entwicklung als auch die tatsächlichen Veränderungen des Versammlungsgeschehens in den letzten Jahrzehnten sind durch das Bundesversammlungsgesetz nicht nachvollzogen worden. Das hat zur Folge, dass für die versammlungsrechtliche Praxis heute nicht allein der Gesetzeswortlaut maßgeblich, sondern zudem eine gerade für den Laien unüberschaubare Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen zu beachten ist.

Hinzu kommt die in den letzten Jahren festzustellende Entwicklung, dass Extremisten ihren Veranstaltungen den Anschein einer Versammlung geben oder den Schutz einer friedlichen Versammlung ausnutzen, um sich ein Forum für unfriedliche und gewalttätige Aktionen zu verschaffen. Auf diese Herausforderungen muss ein modernes Versammlungsrecht zum Schutz friedlicher Versammlungen Antworten geben, um die Grundrechtsausübung friedlicher Demonstrantinnen und Demonstranten zu gewährleisten.

B Lösung

Die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht ist im Zuge der Föderalismusreform durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 vom Bund auf die Länder übergegangen. Einige Landesgesetzgeber - im Einzelnen Schleswig-Holstein, Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt - haben von ihrer Gesetzgebungskompetenz bereits Gebrauch gemacht. Für die übrigen Bundesländer gilt bisher nach Art. 125 a Abs. 1 GG das Versammlungsrecht des Bundes fort.

Angesichts der beschriebenen Problematik muss auch Nordrhein-Westfalen von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen und unter Berücksichtigung der zu Artikel 8 GG ergangenen Rechtsprechung ein zeitgemäßes und anwenderfreundliches Versammlungsgesetz schaffen. Dieses muss das Versammlungsrecht umfassend und für jedermann verständlich darstellen. Darüber hinaus muss es einerseits den Schutz der Versammlungsfreiheit in vollem Umfang gewährleisten, andererseits aber auch Instrumente vorsehen, mit denen unfriedliche und gewalttätige Versammlungen wirksam unterbunden werden können.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist somit von vier Grundgedanken geprägt: Erstens interpretiert er Versammlungen als Ausdruck der Freiheitsausübung. Das Versammlungsfreiheitsgesetz ist deshalb vorrangig nicht als Gefahrenabwehrrecht, sondern als Grundrechtsgewährleistungsrecht einzustufen. Zweitens wird mit den Regelungen des Gesetzentwurfs eine möglichst weitgehende Rechtsklarheit angestrebt, durch die sowohl den Bürgerinnen und Bürgern als auch den zuständigen Behörden eine bessere Orientierung und Handlungsgrundlage als bisher an die Hand gegeben werden soll. Drittens wird ein umfassender Regelungsanspruch für alle Versammlungsformen und Versammlungsrechtsfragen erhoben. Sämtliche Formen von Versammlungen sind von dem Entwurf umfasst: Öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen sowie solche unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen. Schließlich hat der Gesetzentwurf eine Modernisierung des Versammlungsrechts zum Ziel, indem er für aktuelle Entwicklungen und Tendenzen der Versammlungswirklichkeit neue Regelungen bereitstellt. Exemplarisch sei insoweit auf die Regelungen zu privatisierten öffentlichen Räumen und zum Datenschutz bei Bild- und Tonaufnahmen hingewiesen.

Der Entwurf gießt Regelungen in gesetzliche Form, die durch die Verfassungsrechtsprechung aufgestellt worden sind. Hierzu zählt das Kooperationsgebot zwischen Versammlungsbehörde und Veranstaltern. Die Versammlungsbehörde ist grundsätzlich zu einer Zusammenarbeit mit der Veranstalterin oder dem Veranstalter verpflichtet. Dadurch soll Dialog und Konfliktmanagement ein höherer Stellenwert gegeben werden, um Konflikte schon im Vorfeld zu vermeiden und Gewalt zu verhindern. Weitere diesbezügliche Regelungen betreffen die Zulässigkeit von Übersichtsaufnahmen von Versammlungen ohne Speicherung und die Erlaubnis von Versammlungen auch auf privaten Flächen, die im Eigentum von überwiegend in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmen stehen.

Der Versammlungsbegriff wird gesetzlich definiert, um die unter dem besonderen Schutz des Artikels 8 GG stehenden Versammlungen gegenüber sonstigen Veranstaltungen, die beispielsweise kommerziellen oder reinen Unterhaltungszwecken dienen, zu erleichtern. Die Anzeigepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel wird konkretisiert und damit praxisgerechter ausgestaltet. Ausdrückliche Regelungen zu Spontan- und Eilversammlungen schaffen für die an einer Versammlung teilnehmenden Personen Rechtssicherheit. Der rechtsstaatlichen Klarheit dient zudem die ausdrückliche Regelung des Verhältnisses des Versammlungsrechts zum allgemeinen Polizeirecht. Auch die Anwesenheitsrechte der Polizei werden ausdrücklich geregelt, um den Einsatzkräften Planungssicherheit zu geben. Die Eingriffsbefugnisse der Polizei sind durchgehend an präzise Formulierungen geknüpft. Dadurch soll Sicher-

heit gewährleistet, Freiheit geschützt und Versammlungen ein demokratischer Rahmen gegeben werden. Gewaltsame Verhinderungs- und Vereitelungshandlungen, Verstöße gegen das Waffentrageverbot sowie Gewalttätigkeiten gegen Versammlungsleitung oder Ordner und Ordnerinnen sind weiterhin als Straftaten einzustufen, alle übrigen Verstöße sind als Ordnungswidrigkeiten zu werten. Dies trägt zur Entkriminalisierung des Versammlungsgeschehens bei.

Schließlich ist in dem Gesetzentwurf eine Regelung enthalten, die den aggressiven und provozierenden Missbrauch des Demonstrationsrechts durch Rechtsextremisten an Gedenktagen für die Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft eindämmt. Dadurch wird der Schutz der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Diktatur verbessert.

C Alternativen

Maßnahmen zur Ordnung und Beschränkung der Durchführung von Versammlungen berühren das Grundrecht der Versammlungsfreiheit. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Die Alternative zu einem nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetz wäre der Verzicht des Landesgesetzgebers auf die Wahrnehmung der Gesetzgebungszuständigkeit. Dies hätte gemäß Artikel 125 a Abs. 1 Satz 1 GG zur Folge, dass das Versammlungsgesetz des Bundes weiterhin zur Anwendung käme. Damit würden aber die in den letzten Jahrzehnten aufgetretenen versammlungsrechtlichen Probleme nicht gelöst.

D Kosten

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium des Innern.

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

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung und die kommunalen Finanzen.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz entfaltet keine Auswirkungen, die eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung erforderlich machen.

Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

Artikel 1

Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

Inhaltsübersicht

Abschnitt 1

Allgemeine Regelungen

- § 1 Versammlungsfreiheit
- § 2 Begriff der öffentlichen Versammlung
- § 3 Schutzaufgabe und Kooperation
- § 4 Veranstaltung einer Versammlung
- § 5 Versammlungsleitung
- § 6 Befugnisse der Versammlungsleitung
- § 7 Störungsverbot
- § 8 Waffen- und Uniformverbot
- § 9 Anwendbarkeit des Polizeigesetzes
- § 10 Anwesenheit der Polizei

Abschnitt 2

Versammlungen unter freiem Himmel

- § 11 Anzeige
- § 12 Erlaubnisfreiheit
- § 13 Beschränkungen, Verbot, Auflösung
- § 14 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen
- § 15 Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen
- § 16 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen
- § 17 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot
- § 18 Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum

Abschnitt 3

Versammlungen in geschlossenen Räumen

- § 19 Einladung
- § 20 Beschränkungen, Verbot, Auflösung
- § 21 Ausschluss von Störern
- § 22 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Abschnitt 4

Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten

- § 23 Straftaten
- § 24 Ordnungswidrigkeiten
- § 25 Einziehung
- § 26 Kosten

Abschnitt 5 Schlussbestimmungen

- § 27 Zuständigkeitsregelungen
- § 28 Einschränkung von Grundrechten
- § 29 Ersetzung von Bundesrecht, Übergangsregelung

Abschnitt 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 Begriff der öffentlichen Versammlung

- (1) Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens drei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Aufzug ist eine sich fortbewegende Versammlung.
- (2) Eine Versammlung 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) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.

§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation

- (1) Die für die Versammlung zuständigen Behörden wirken im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben darauf hin, friedliche Versammlungen zu schützen und die Versammlungsfreiheit zu wahren.
- (2) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es,
 - 1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen,
 - 2. ihre Durchführung vor Störungen zu schützen,
 - 3. von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

(3) 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 Gefährdungen, die gemäß § 13 Absatz 1, § 20 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.

(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 § 11 anzeigt, veranstaltet eine Versammlung.

§ 5 Versammlungsleitung

(1) Die Veranstalterin oder der Veranstalter leitet die Versammlung. Wird die Versammlung von einer Vereinigung veranstaltet, wird sie von der Person geleitet, die deren Vorsitz führt. Die Veranstalterin oder der Veranstalter kann die Leitung einer anderen Person übertragen.

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

§ 6 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.

(2) Die Versammlungsleitung kann sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedienen. Diese müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel durch weiße Armbinden, die nur die 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, aus der Versammlung ausschließen. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

§ 7 Störungsverbot

Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren Durchführung erheblich zu behindern oder zu vereiteln.

§ 8 Waffen- und Uniformverbot

(1) Es ist verboten,

1. Waffen oder

2. sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, 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.

(2) Es ist verboten, in einer Versammlung durch das Tragen von Uniformen oder Uniformteilen oder sonst ein einheitliches Erscheinungsbild vermittelnden Kleidungsstücken in einer Art und Weise aufzutreten, die dazu geeignet und bestimmt ist, im Zusammenwirken mit anderen teilnehmenden Personen den Eindruck von Gewaltbereitschaft zu vermitteln und dadurch einschüchternd zu wirken.

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

§ 9 Anwendbarkeit des Polizeigesetzes

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

(2) Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gilt Absatz 1 für den Fall, dass von den Teilnehmerinnen oder Teilnehmern eine Gefahr im Sinne von § 20 Absatz 1 ausgeht.

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

§ 10 Anwesenheit der Polizei

Die Polizei kann anwesend sein

1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist,

2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist.

Nach Satz 1 anwesende Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben; bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn dies durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt.

Abschnitt 2 Versammlungen unter freiem Himmel

§ 11 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.

(2) Die Anzeige muss den geplanten Ablauf der Versammlung nach Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Name und Anschrift der anzeigenden Person und der Person, die sie leiten soll, sofern eine solche bestimmt ist, enthalten.

(3) Wird die Versammlungsleitung erst später bestimmt, sind Name und Anschrift der vorgesehenen Person der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen. Wenn die Versammlungsleitung sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedient, ist ihr Einsatz unter Angabe der Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen der zuständigen Behörde mitzuteilen.

(4) Wesentliche Änderungen der Angaben nach Absatz 1 bis 3 sind der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(5) Wenn der Zweck der Versammlung durch eine Einhaltung der Frist nach Absatz 1 Satz 1 gefährdet würde (Eilversammlung), ist die Versammlung spätestens mit der Einladung bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizei anzuzeigen.

(6) Die Anzeigepflicht entfällt, wenn sich die Versammlung aufgrund eines spontanen Entschlusses augenblicklich bildet (Spontanversammlung).

§ 12 Erlaubnisfreiheit

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

§ 13 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken oder verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

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

(3) Geht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann dadurch die Gefahr auch unter Heranziehung von landes- oder 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. Ein Verbot oder die Auflösung dieser Versammlung setzt Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert voraus.

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

1. die Versammlung 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.

Tage nach Satz 1 Nummer 1 sind der 27. Januar und der 9. November.

(5) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so sind diese nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich der Versammlungsleiterin oder dem Versammlungsleiter und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern bekannt zu geben.

(6) Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verfügungen nach Satz 1 haben keine aufschiebende Wirkung.

(7) Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen.

(8) Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.

(9) Es ist verboten, öffentlich, im Internet oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung unter freiem Himmel aufzufordern, nachdem deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.

§ 14

Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

(1) Die zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar 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.

(2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet, ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet, oder wer einer Anordnung nach

§ 6 Absatz 3 zuwiderhandelt, kann von der zuständigen Behörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

§ 15

Durchsuchung und Identitätsfeststellung

(1) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass Waffen mitgeführt werden oder der Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 8 Absatz 1 Nummer 2, § 8 Absatz 2 oder § 17 die öffentliche Sicherheit bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährden wird, können Personen und Sachen durchsucht werden. Aufgefundene Gegenstände im Sinne des Satz 1 können sichergestellt werden. Die Durchführung der Durchsuchungen richtet sich nach dem Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen.

(2) Identitätsfeststellungen sowie weitere polizei- und ordnungsrechtliche oder strafprozessuale Maßnahmen sind nur zulässig, soweit sich am Ort der Versammlung, im Bereich des Aufzuges oder auf unmittelbarem Wege dorthin tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß gegen § 8 oder § 17 oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben.

§ 16

Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

(1) Die Polizei darf Bild- und Tonaufnahmen sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel nur dann anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von der Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Die Aufzeichnungen dürfen auch angefertigt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) Die Polizei darf Bild- und Tonübertragungen in Echtzeit (Übersichtsaufnahmen) von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes nur dann anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung erforderlich ist und wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungsteilnehmerinnen oder Versammlungsteilnehmern erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen.

(3) Der Einsatz von Technik für Aufnahmen und Aufzeichnungen ist offen vorzunehmen. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Aufzeichnungen nach Absatz 1 und Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 in Kenntnis zu setzen. Die von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 betroffene Person ist über die Maßnahme zu unterrichten, sobald ihre Identität bekannt ist und zulässige Verwendungszwecke der Aufzeichnung nicht gefährdet werden. Bei einem durch die Maßnahme unvermeidbar betroffenen Dritten im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 unterbleibt die Unterrichtung, wenn die Identifikation nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder überwiegend schutzwürdige Interessen anderer Betroffener entgegenstehen.

(4) Die Aufzeichnungen nach Absatz 1 sind nach Beendigung der Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu löschen. Dies gilt nicht, soweit sie erforderlich sind

1. zur Verfolgung von Straftaten in oder im Zusammenhang mit der Versammlung oder von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 Absatz 1 Nummer 7,

2. zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung die konkrete Gefahr einer Verletzung von Strafgesetzen ausging und zu besorgen ist, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person erneut die Gefahr der Verletzung von Strafgesetzen ausgehen wird,
3. zur befristeten Dokumentation polizeilichen Handelns, sofern eine Störung der öffentlichen Sicherheit eingetreten ist, oder
4. zum Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung; hierzu ist eine eigene Fassung herzustellen, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt.

Die Aufzeichnungen, die aus den in Satz 2 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von sechs Monaten nach ihrer Anfertigung zu löschen, sofern sie nicht inzwischen zur Verfolgung von Straftaten nach Satz 2 Nummer 1, zur Gefahrenabwehr nach Nummer 2 oder zur Dokumentation nach Nummer 3 erforderlich sind. Die Löschung der Aufzeichnungen ist zu dokumentieren. Außer zu den in Nummern 1 bis 4 genannten Zwecken dürfen Aufzeichnungen nicht genutzt werden.

(5) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Absatz 1 und für ihre Verwendung nach Absatz 4 sind zu dokumentieren. Satz 1 gilt für die Dokumentation von Aufnahmen nach Absatz 1 und Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 entsprechend. Werden von Aufzeichnungen eigene Fassungen für die Verwendung zur polizeilichen Aus- und Fortbildung erstellt, sind die Anzahl der hergestellten Fassungen sowie der Ort der Aufbewahrung zu dokumentieren.

(6) Die behördlichen Datenschutzbeauftragten der Polizei können die Einhaltung der Dokumentationspflichten nach Absatz 4 Satz 4 und Absatz 5 regelmäßig überprüfen.

§ 17

Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände 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

Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum

Auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden, wenn sich die Grundstücke im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden.

Abschnitt 3 Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 19 Einladung

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

(2) Die Leitung einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen darf die Anwesenheit von Vertreterinnen und Vertretern der Medien, die sich als solche durch anerkannten Presseausweis ausgewiesen haben, nicht unterbinden.

§ 20 Beschränkung, 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,
2. für Leben oder Gesundheit von Personen oder
3. dafür besteht, dass in der Versammlung Äußerungen erfolgen, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen darstellen.

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

(3) Geht eine unmittelbare Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann dadurch die Gefahr auch mit durch Amts- oder Vollzugshilfe ergänzten Mitteln und Kräften nicht abgewehrt werden, dürfen Maßnahmen nach Absatz 1 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht.

(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 und ist an die Versammlungsleitung zu richten. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verfügungen nach Satz 2 haben keine aufschiebende Wirkung.

(5) Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben sich alle anwesenden Personen unverzüglich zu entfernen.

(6) Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.

(7) Es ist verboten, öffentlich, im Internet oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung in geschlossenen Räumen aufzufordern, nachdem deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.

§ 21 Ausschluss von Störern

Wer die Versammlung leitet, kann teilnehmende Personen, welche die Ordnung erheblich stören, von der Versammlung ausschließen.

§ 22 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

(1) Unter den Voraussetzungen des § 20 Absatz 1 darf die Polizei Bild- und Tonaufnahmen sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen anfertigen. Die Aufzeichnungen dürfen auch angefertigt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden. Die Aufnahmen und Aufzeichnungen sind offen vorzunehmen.

(2) Die von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 betroffene Person ist über die Maßnahme zu unterrichten, sobald ihre Identität bekannt ist und zulässige Verwendungszwecke nicht gefährdet werden. Bei einem durch die Maßnahme unvermeidbar betroffenen Dritten im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 unterbleibt die Unterrichtung, wenn die Identifikation nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder überwiegend schutzwürdige Interessen anderer Betroffener entgegenstehen.

(3) Die Aufzeichnungen nach Absatz 1 sind nach Beendigung der Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu löschen. Dies gilt nicht, soweit sie erforderlich sind

1. zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten nach § 24 Absatz 1 Nummer 7 in oder im Zusammenhang mit der Versammlung, von denen eine Gefahr im Sinne von § 20 Absatz 1 ausging oder
2. zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine Gefahr im Sinne von § 20 Absatz 1 ausging und zu besorgen ist, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person erneut Gefahren im Sinne von § 20 Absatz 1 ausgehen werden.

Die Aufzeichnungen, die aus den in Satz 2 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von sechs Monaten nach ihrer Anfertigung zu löschen, sofern sie nicht inzwischen zur Verfolgung von Straftaten nach Satz 2 Nummer 1 oder zur Gefahrenabwehr nach Nummer 2 erforderlich sind oder Gegenstand oder Beweismittel eines Rechtsbehelfs oder gerichtlichen Verfahrens sind. Die Löschung der Aufzeichnungen ist zu dokumentieren. Außer zu den in Satz 2 Nummer 1 und 2 genannten Zwecken dürfen Aufzeichnungen nicht genutzt werden.

(4) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Absatz 1 und für ihre Verwendung nach Absatz 3 sind zu dokumentieren.

(5) Die behördlichen Datenschutzbeauftragten der Polizei können die Einhaltung der Dokumentationspflichten nach Absatz 3 Satz 4 und Absatz 4 regelmäßig überprüfen.

Abschnitt 4 **Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten**

§ 23 **Straftaten**

(1) Wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer Waffen oder Gegenstände entgegen § 8 Absatz 1 Nummer 2 bei einer Versammlung, 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, wenn die Tat nicht nach § 52 Absatz 3 Nummer 9 des Waffengesetzes mit Strafe bedroht ist. Ebenso wird bestraft, wer bewaffnete Ordnerinnen oder Ordner in öffentlichen Versammlungen einsetzt.

(3) 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 einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

§ 24 **Ordnungswidrigkeiten**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne eine gemäß § 11 erforderliche Anzeige oder nach einer Anzeige durchführt, in der die Angaben gemäß § 11 Absatz 2 nicht oder in wesentlicher Hinsicht unrichtig enthalten sind,
2. zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist,
3. wer trotz einer Anordnung, dies zu unterlassen, in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, grobe Störungen verursacht,
4. als veranstaltende oder leitende Person die öffentliche Versammlung unter freiem Himmel wesentlich anders durchführt als in der Anzeige (§ 11) angegeben,
5. unter den Voraussetzungen der § 13 Absätze 1, 2 und 4, § 20 Absätze 1 und 2 von der zuständigen Behörde oder im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes erlassenen, vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen als Leiterin oder Leiter oder Veranstalterin oder Veranstalter zuwiderhandelt,
6. unter den Voraussetzungen der § 13 Absätze 1, 2 und 4, § 20 Absätze 1 und 2 von der zuständigen Behörde oder im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes erlassenen, vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen als Teilnehmerin oder Teilnehmer zuwiderhandelt,
7. gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Uniformverbots (§ 8 Absatz 2) oder des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots (§ 17) verstößt,

8. ungeachtet einer gemäß § 14 Absatz 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder sich nach einem gemäß § 14 Absatz 2, § 21 Absatz 1 angeordneten Ausschluss aus der Versammlung nicht unverzüglich entfernt,

9. sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 13, 20 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatz 1 Nummern 1, 6, 8, 9 mit einer Geldbuße bis zu fünfhundert Euro und in den Fällen des Absatz 1 Nummer 3, 4 und 7 bis zu eintausendfünfhundert Euro und in den Fällen des Absatzes 1 Nummern 2 und 5 bis zweitausendfünfhundert Euro geahndet werden.

§ 25 Einziehung

Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach § 23 oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 24 bezieht, können eingezogen werden. § 74 a des Strafgesetzbuches und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind anzuwenden.

§ 26 Kosten

Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind kostenfrei.

Abschnitt 5 Schlussbestimmungen

§ 27 Zuständigkeitsregelungen

(1) Sachlich zuständige Behörde für Versammlungen im Sinne dieses Gesetzes ist die Kreispolizeibehörde.

(2) Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 des Versammlungsgesetzes wird der Kreispolizeibehörde übertragen.

(3) Örtlich zuständig ist die Behörde, in deren Bezirk die Versammlung stattfindet. Berührt eine Versammlung unter freiem Himmel den Zuständigkeitsbereich mehrerer Kreispolizeibehörden, kann die gemeinsame Fachaufsichtsbehörde eine zuständige Behörde bestimmen.

§ 28 Einschränkung von Grundrechten

Die Grundrechte der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes), der Meinungsfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes), das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes), das Recht auf Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), das Recht auf Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) sowie das Recht auf Eigentum (Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

§ 29**Ersetzung von Bundesrecht, Übergangsregelung**

(1) Dieses Gesetz ersetzt das Versammlungsgesetz in der Fassung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Artikel 150 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

(2) Auf Versammlungen, zu denen vor dem 01.01.2021 aufgerufen wurde und die vor dem 01.02.2021 durchgeführt werden, finden § 2 Abs. 1 und § 14 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes weiterhin Anwendung.

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 01.01.2021 in Kraft.

Begründung

zu Artikel 1 (Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen)

Abschnitt 1: Allgemeine Regelungen

zu § 1 (Versammlungsfreiheit)

§ 1 verweist auf das Freiheitsrecht des Art. 8 GG und erweitert es dahin gehend, dass die gesetzliche Gewährleistung nicht auf Deutsche begrenzt ist. Damit wird auch den Anforderungen aus Art. 11 EMRK und aus Art. 12 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta Genüge getan. Zur Klarstellung wird betont, dass der Gewährleistungsgehalt sowohl das Recht auf Teilnahme an einer Versammlung als auch das Recht auf Veranstaltung einer Versammlung umfasst.

Der Versammlungsbegriff in § 1 Abs. 1 beinhaltet - entsprechend dem verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff - sowohl öffentliche als auch nichtöffentliche Versammlungen. Der in Art. 8 Abs. 1 GG garantierte Grundsatz des Rechts "sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis" zu versammeln wird in § 1 wiederholt.

Geschützt ist im Sinne des Art. 8 GG der gesamte Vorgang des Versammelns, also auch die Vorphase (z.B. vorbereitende Maßnahmen und Anreise) und Nachphase (z.B. Abreise bzw. Entfernung von der Versammlung). Für die Ausübung der Versammlungsfreiheit gelten zudem die in Art. 8 Abs. 1 GG genannten Schranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit. Unter Waffen sind die in § 8 Abs. 1 genannten Gegenstände zu verstehen.

Ist das Grundrecht gemäß Art. 18 GG verwirkt, kann auch von der gesetzlichen Gewährleistung kein Gebrauch gemacht werden.

Nicht in § 1 aufgenommen werden die Nummern 2 bis 4 des § 1 Abs. 2 BVerfGG, da sie entbehrlich sind. Auf eine der Nummer 2 entsprechenden Tatbestandsalternative, wonach eine Person kein Recht hat sich zu versammeln, wenn sie durch eine Versammlung die Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei oder einer verbotenen Vereinigung fördern will, wird verzichtet. Diese Fälle lassen sich angemessen mit Beschränkungen oder einem Verbot gemäß § 13 oder § 20 bewältigen. Darüber hinaus wäre es verfassungsrechtlich bedenklich, einer Person das Versammlungsrecht abzusprechen, solange für diese Person das Bundesverfassungsrecht keine Grundrechtsverwirkung ausgesprochen hat. Die Nummern 3 und 4 sind schließlich entbehrlich, da für verfassungswidrig erklärte Parteien und sonstige Vereinigungen aufgelöst sind und deshalb nicht mehr Träger von Rechten und Pflichten sein können.

zu § 2 (Begriff der öffentlichen Versammlung)

Die Vorschrift enthält Legaldefinitionen wichtiger versammlungsrechtlicher Begriffe. Hinsichtlich des Versammlungsbegriffs knüpft sie an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an (vgl. BVerfGE 104, 92 [104]; 111, 147 [154 f.]). Demnach wird für das Vorliegen einer Versammlung vorausgesetzt, dass mindestens drei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung zusammenkommen. Die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung muss Hauptzweck sein und darf sich nicht als bloßer Nebenakt darstellen, der lediglich bei Gelegenheit einer Veranstaltung erfolgt. Dies soll durch das Wort „überwiegend“ verdeutlicht werden. Maßgebend ist insofern das Gesamtbild der Versammlung. Liegt der Schwerpunkt einer Veranstaltung nicht auf der gemeinschaftlichen Meinungskundgabe oder Erörterung - wie etwa

bei Sportveranstaltungen, Volksfesten oder sonstigen überwiegend der Unterhaltung dienenden Zusammenkünften - so ist sie nicht als Versammlung einzuordnen und unterliegt - soweit es nicht andere Sonderregeln gibt - den allgemeinen Regeln.

Der Versammlungsbegriff umfasst die Zusammenkunft von mindestens drei Personen, weil sonst auch kleinste Zusammenkünfte - wie z.B. das Verteilen von Handzetteln oder das Aufstellen von Büchertischen - als Versammlungen betrachtet und damit auch dem repressiven Teil des Gesetzes unterworfen würden bzw. der Anzeigepflicht i.S. von § 11 Abs. 1 unterliegen könnten. Dem Versammlungsbegriff des Gesetzes unterfallen zudem nur solche Zusammenkünfte mehrerer Personen, die einen örtlichen Bezug aufweisen, nicht jedoch virtuelle Zusammenkünfte im Internet (z.B. in Chatrooms).

Der Begriff des Aufzugs wird ebenfalls definiert. Dabei wird klargestellt, dass es sich um eine Unterform der Versammlung handelt. Regelungen dieses Gesetzes, die Versammlungen betreffen, gelten daher immer auch für Aufzüge.

In Absatz 2 wird der Begriff der öffentlichen Versammlung definiert. Das Gesetz unterscheidet im Einzelnen nicht nur zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen und solchen unter freiem Himmel, sondern auch zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen. Soweit Regelungen nur für öffentliche Versammlungen gelten, bedarf es einer Legaldefinition für die „Öffentlichkeit“ der Versammlungen. Öffentlich ist eine Versammlung unzweifelhaft, wenn die Teilnahme nicht auf einen bestimmten Personenkreis begrenzt ist. Sie ist aber auch öffentlich, wenn sie durch eine Kundgebung an die Allgemeinheit in die Öffentlichkeit wirkt, auch wenn an der Zusammenkunft selbst nur ein geschlossener Personenkreis beteiligt ist. Ein Beispiel ist etwa die Übertragung der Versammlung eines geschlossenen Personenkreises an die allgemeine Öffentlichkeit durch Lautsprecher oder per Video im räumlichen Umfeld der Versammlung.

Absatz 3 regelt, dass das Gesetz grundsätzlich sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen gilt. Nur soweit die ausschließliche Geltung für öffentliche Versammlungen ausdrücklich bestimmt ist, bleiben nichtöffentliche Versammlungen von seinen Regelungen ausgenommen. Für nichtöffentliche Versammlungen sind damit im Wesentlichen die Normen anwendbar, die die Friedlichkeit von Versammlungen sicherstellen sollen sowie die Regelungen über Beschränkungen, Verbote und Auflösungen mit den jeweiligen Eingriffsschwellen.

Nichtöffentliche Versammlungen können dabei sowohl in geschlossenen Räumen als auch unter freiem Himmel stattfinden. Unter freiem Himmel kann von der fehlenden Öffentlichkeit einer Versammlung jedoch nur ausgegangen werden, wenn die Versammlung sich zur Öffentlichkeit abgrenzt. Auf privaten Grundstücken kann dies zum Beispiel bereits dadurch erfolgen, dass nicht geladene Personen der Zutritt zu dem Grundstück verweigert wird. Auf öffentlichen Straßen und Plätzen sind Versammlungen nur dann nichtöffentlich, wenn die Abgrenzung zur Öffentlichkeit auf andere Weise geleistet wird. So kann sich etwa der Vorstand einer politischen Vereinigung auch in einem öffentlichen Park nichtöffentlich versammeln, wenn er Dritte nicht an seinen Beratungen teilhaben lässt und sie auch selbst nicht adressiert.

zu § 3 (Schutzaufgabe und Kooperation)

Absatz 1 formuliert einen Grundsatz, der die Auslegung und Anwendung des Gesetzes maßgebend prägt und der zum Schutz der Versammlungsfreiheit als Generalklausel vorangestellt ist. Die Norm regelt die Kooperationspflicht der öffentlichen Verwaltung und verdeutlicht damit die verfassungsrechtlich aus Art. 8 GG folgende Schutz- und Gewährleistungsaufgabe des Staates. Die Versammlungsfreiheit wirkt nämlich nicht nur als Abwehrrecht gegen den Staat,

sondern sie verpflichtet den Staat zugleich, die Grundrechtswahrnehmung zu ermöglichen, indem er Versammlungen gegen Störungen schützt. Dies wurde im sog. „Brokdorf-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 14.05.1985 (BVerfGE 69, 315 [354 ff.]) festgeschrieben. Die mit der Ausführung des Versammlungsrechts beauftragten Behörden sind demnach zu einer versammlungs-freundlichen Verfahrensgestaltung verpflichtet. Darunter ist im Wesentlichen die Forderung zu verstehen, die Entfaltung dieses Freiheitsrechts in jeglicher Form weitestgehend zu ermöglichen und auf Verbote, Auflösungen oder andere beschränkende Maßnahmen nicht ohne zwingenden Grund zurückzugreifen.

Diese staatliche Schutzaufgabe umfasst drei zentrale, in Absatz 2 der Vorschrift benannte Elemente, die darauf abzielen, sowohl die Durchführung der Versammlung zu ermöglichen als auch Gefahren abzuwehren.

Absatz 2 Nr. 1 legt fest, dass es zu den staatlichen Aufgaben gehört, die Durchführung von Versammlungen zu unterstützen. Dies kann in der Praxis zum Beispiel durch Freihalten des Zugangs zur Versammlung, durch Umleitung des Verkehrs bei Aufzügen oder durch Anregungen, wie die reibungslose Durchführung der Versammlung erleichtert werden kann, geschehen.

Die Ausübung des Versammlungsrechts bedarf gegebenenfalls auch des Schutzes durch die zuständigen staatlichen Behörden. Dies betrifft insbesondere Situationen, in denen Dritte die Ausübung des Freiheitsrechts gefährden oder gar vereiteln. Dies wird entsprechend in Absatz 2 Nr. 2 normiert.

Soweit die Durchführung von Versammlungen zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit und damit zu Kollisionen mit anderen rechtlich geschützten Interessen führt, muss die Abwehr dieser Gefahren ebenfalls staatliche Aufgabe sein. Dies wird in Absatz 2 Nr. 3 geregelt.

Absatz 3 und Absatz 4 konkretisieren den aus dem „Brokdorf-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts abzuleitenden „Kooperationsgrundsatz“ bei öffentlichen Versammlungen. Absatz 3 verpflichtet die Behörde, bei Bedarf dazu bereit zu sein, die Gefahrenlage und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, mit der für die Veranstaltung der Versammlung verantwortlichen bzw. mit der zur Leitung bestimmten Person zu erörtern. Ziel ist es, durch vertrauensbildende und Missverständnisse ausräumende Gespräche eine Möglichkeit zum Austausch zu eröffnen und dabei auch zu klären, ob von der Behörde angenommene Gefahrenumstände wirklich bestehen.

Die Pflicht, ein Kooperationsgespräch anzubieten, entfaltet sich dabei nur bei solchen Versammlungen, deren Art und Umfang ein solches Gespräch erfordern. Die Erforderlichkeit ist damit nach den tatsächlichen Umständen des Einzelfalls, die für eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit sprechen, zu bewerten. Maßgeblich sind hierbei zum Beispiel Versammlungsthema, Größe, Termin und Örtlichkeit der Versammlung.

Das Kooperationsgespräch ist von der zuständigen Behörde rechtzeitig anzubieten. Dadurch soll gewährleistet sein, dass der Zeitpunkt des Gesprächsangebots so weit vor der Durchführung der Versammlung liegt, dass beiden Seiten genügend Zeit verbleibt, um auf die Umstände reagieren zu können. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend besteht eine Pflicht zur Kooperation jedoch nur für die verantwortlichen Behörden und nicht für die Veranstalter und Leiter der Versammlung.

Bestehen bereits Anhaltspunkte für Gefährdungen, die zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, ist die zuständige Behörde nach Absatz 2 S. 2 verpflichtet, dem Leiter oder

Veranstalter die Gelegenheit zu geben, durch Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen entbehrlich zu machen. Entsprechende Anregungen hierfür - etwa hinsichtlich einer Verlegung des Ortes, einer Veränderung des Zeitpunktes oder Zeitraums der Versammlung oder einer Abwandlung der Streckenführung eines Aufzugs - können sowohl von der Behörde als auch von den Veranstaltern ausgehen.

Absatz 4 verpflichtet die Behörde, die für die Veranstaltung oder Leitung der Versammlung verantwortliche Person über mögliche Änderungen der Gefahrenlage zu informieren, soweit dies nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist. Damit kann im Rahmen eines weiteren Kooperationsgesprächs nach Lösungen gesucht werden oder die leitende Person nach Beginn der Versammlung in die Lage versetzt werden, gegebenenfalls in Ausübung ihrer Leitungsgewalt auf die Abwehr von Gefahren hinzuwirken. Diese Regelung wirkt insofern über die Vorphase hinausgehend in die Hauptphase von Versammlungen.

zu § 4 (Veranstaltung einer Versammlung)

§ 4 beinhaltet die Legaldefinition für die Veranstaltung einer Versammlung. Der Begriff des Veranstalters ist im bislang in Nordrhein-Westfalen geltenden Versammlungsgesetz des Bundes nicht definiert, sondern wird dort vorausgesetzt. § 4 sucht demgegenüber die Eigenschaft des Veranstalters einer Versammlung näher zu bestimmen, weil zahlreiche Gesetzesbestimmungen an diese Eigenschaft unmittelbar anknüpfen und deshalb Regelungsklarheit geboten erscheint.

Im Einzelnen knüpft die Veranstalterereigenschaft grundsätzlich daran an, dass die betroffene Person einen (bestimmten oder unbestimmten) Personenkreis zu einer Versammlung einlädt. Sie muss sie also dazu auffordern, an einer von ihr geplanten Versammlung teilzunehmen, mit deren Zweck sich die teilnehmende Person so weit identifiziert, dass sie die Versammlung auch als eigene versteht. Gibt es mehrere parallel Veranstaltende, sind sie alle Ansprechpartner der zuständigen Behörde, sofern sie sich nicht angesichts der Zahl auf gemeinsame Repräsentanten verständigen.

§ 4 knüpft nicht an die Öffentlichkeit der Versammlung oder die Öffentlichkeit der Einladung an, sondern entscheidet sich für einen weit gefassten Begriff der veranstaltenden Personen. Daran anknüpfende Einschränkungen durch Rechte oder Pflichten erfolgen nicht schon durch den Veranstalterbegriff, sondern durch jeweils spezielle Einzelregelungen. Deshalb werden durch § 4 auch nicht Versammlungen ausgeschlossen, die sich ohne eine Veranstalterin oder einen Veranstalter im herkömmlichen Verständnis bilden und entfalten, denn auch solche Versammlungen sind vom Schutzbereich des Art. 8 GG umfasst.

Weil die Pflichtenstellung des Veranstalters oder der Veranstalterin bei Versammlungen unter freiem Himmel aber schon vor der Einladung in Form der Anzeigepflicht gegenüber der Behörde beginnt, weitet § 4 den Veranstalterbegriff über die Einladenden hinaus auch auf diejenigen Personen aus, die im Blick auf eine solche Einladung zu einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel bereits vorher eine Anzeige im Sinn von § 10 getätigt haben.

zu § 5 (Versammlungsleitung)

§ 5 Abs. 1 regelt die Leitung einer Versammlung, die durch die Veranstalterin oder den Veranstalter erfolgt. Im Falle einer veranstaltenden Vereinigung erfolgt die Leitung durch deren Vorsitzende bzw. Vorsitzenden. Satz 2 sieht vor, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter die Versammlungsleitung jederzeit einer anderen Person übertragen kann.

Eine Pflicht zur Bestellung einer Versammlungsleitung besteht grundsätzlich nicht. Dies wäre einerseits mit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstbestimmungsrecht der Versammlung nicht zu vereinbaren. Andererseits würde es auch der versammlungsrechtlichen Wirklichkeit in denjenigen Fällen widersprechen, in denen Versammlungen durch neue Kommunikationsformen vorbereitet werden, wie zum Beispiel in sozialen Netzwerken ohne die klassische Funktion einer einzelnen Person als Mittelpunkt der Organisation und Verantwortlichkeit.

Absatz 2 regelt die Versammlungsleitung bei nichtöffentlichen Versammlungen. Allerdings gibt es zahlreiche nichtöffentliche Versammlungen, die nach ihrer Größe oder aufgrund ihres geringen Potentials zu einer öffentlichen Wirksamkeit selbst im Falle ihrer öffentlichen Wahrnehmbarkeit nicht notwendig einer gesetzlichen Regelung ihres internen Ablaufs durch eine Versammlungsleitung bedürfen (z.B. ein privater, informell tagender politischer Diskussionskreis). Da nichtöffentliche Versammlungen in der Regel somit weniger gefahrträchtig sind als öffentliche Versammlungen, sollen die Regelungen zur Versammlungsleitung aus § 5 und zu den Befugnissen der Versammlungsleitung aus § 6 nur dann Wirkung entfalten, wenn im Einzelfall eine Versammlungsleitung bestimmt worden ist.

zu § 6 (Befugnisse der Versammlungsleitung)

§ 6 konkretisiert die gesetzlichen Befugnisse der Versammlungsleitung nach Beginn der Versammlung, soweit und solange diese nicht verboten oder aufgelöst ist. Dabei verzichtet das Gesetz auf eine Normierung von Rechtspflichten, die die Versammlungsfreiheit in größerem Maße zu beschränken drohen als es zum Schutze entgegenstehender Rechtsgüter erforderlich ist.

In diesem Sinn normiert § 6 für öffentliche Versammlungen sowohl in geschlossenen Räumen als auch unter freiem Himmel ein Mindestmaß von - zum Teil optionalen - Befugnissen. Sie sollen es der jeweiligen Versammlungsleitung ermöglichen, die Versammlung ordnungsgemäß - auch im Hinblick auf die Abwehr von Gefahren für die Versammlung - durchzuführen und auf eine sichere rechtliche Basis zu stellen.

Absatz 1 normiert die Aufgabe der Versammlungsleitung für einen ordnungsgemäßen Ablauf zu sorgen. Die Vorschrift betont dabei die Pflicht, auf eine Friedlichkeit der Versammlung hinzuwirken. Das Recht zur Schließung oder Unterbrechung einer Versammlung steht der Versammlungsleitung zu. Entsprechende Entscheidungen können aber auch - ohne dass dies einer ausdrücklichen Regelung bedarf - von der Versammlung selbst getroffen werden.

Absatz 2 Satz 1 ermöglicht es, Ordnerinnen und Ordner einzusetzen, ohne aber deren Einsatz zur Pflicht zu machen. Absatz 2 knüpft inhaltlich an §§ 9 Abs. 1, 19 Abs. 1 BVersG an, verzichtet aber auf den unbestimmten Rechtsbegriff der „angemessenen Zahl“ und darauf, die Volljährigkeit und Ehrenamtlichkeit zu einem Eignungskriterium für Ordnerinnen und Ordner zu machen. Eine solche generelle Einschränkung erscheint unverhältnismäßig. Der Verzicht auf die Volljährigkeit ermöglicht es z.B. einem Leiter einer Schülerversammlung, auch Minderjährige als Ordner einzusetzen. Der Verzicht auf die Ehrenamtlichkeit lässt den Einsatz gewerblicher Sicherheitsanbieter bei Versammlungen zu.

Ordner müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel durch weiße Armbinden mit der Bezeichnung "Ordnerin" bzw. "Ordner" gekennzeichnet werden. Dies soll sicherstellen, dass Ordnungskräfte nicht zu propagandistischen Zwecken eingesetzt werden. Das in § 9 BVersG aufgeführte Gebot der Waffenlosigkeit ergibt sich bereits aus § 8 dieses Gesetzes. Darüber hinausgehende gesetzliche Vorgaben erscheinen für Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht geboten.

Da Ordnerinnen und Ordner nicht zwingend Personen sein müssen, die an der Versammlung als Teilnehmerinnen und Teilnehmer mitwirken - also insbesondere das inhaltliche Anliegen der Versammlung teilen - stellt Satz 2 klar, dass sie die gleichen Pflichten treffen wie Teilnehmerinnen und Teilnehmern und ihnen gegenüber stets auch die gleichen Befugnisse bestehen wie gegenüber den Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Nach Absatz 3 sind die zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung getroffenen Anweisungen der Versammlungsleitung und der Ordnerinnen und Ordner zu befolgen. Dies erlaubt der Versammlungsleitung und ihren Ordnungskräften im Umkehrschluss, Verhaltensmaßregeln zu erteilen, um den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung zu gewährleisten.

Absatz 4 übernimmt weithin den Regelungsgehalt von § 11 BVerfGG, erweitert aber insoweit die Ausschließungsbefugnis der Versammlungsleitung auch auf die Fallkonstellation einer Versammlung unter freiem Himmel. Bei erheblicher Störung des ordnungsgemäßen Ablaufs der Versammlung durch Versammlungsteilnehmer/-innen oder auch Dritte kann die Versammlungsleitung diese von der Teilnahme an oder von der Anwesenheit bei der Versammlung ausschließen. Ausgeschlossene Personen haben sich unverzüglich zu entfernen.

Die Regelung entspricht insgesamt einem Subsidiaritätsgedanken, der vor einem Ausschluss durch die zuständige Behörde zunächst der Selbstorganisationskraft der Versammlung und ihrer Leitung vertraut. Zwar können sich Versammlungsleitung und Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer gleichermaßen auf die Versammlungsfreiheit berufen, doch kann es bei erheblichen Störungen durch an der Versammlung Teilnehmende zu einem grundrechtlichen Konflikt zwischen diesen gleichermaßen aus Art. 8 Grundgesetz Berechtigten kommen, den § 6 Abs. 4 im Sinne eines Ausgleichs mit kollidierendem Verfassungsrecht zugunsten einer Fortsetzung und Durchführung der Versammlung entscheidet. Sollte der Ausschluss durch die Versammlungsleitung fehlschlagen und deshalb die Durchführung der Versammlung gefährdet sein, liegt die Verantwortlichkeit des Eingriffs nach den Regeln dieses Gesetzes bei der zuständigen Polizeibehörde.

zu § 7 (Störungsverbot)

Die grundrechtliche Gewährleistung der Versammlungsfreiheit umfasst nicht nur das in § 1 hervorgehobene subjektive Recht, an Versammlungen teilzunehmen und sie zu veranstalten. Sie umfasst darüber hinaus auch einen Auftrag an den Gesetzgeber und andere Träger von Staatsgewalt, diese Grundrechtsausübung zu ermöglichen. Dadurch umfasst ist somit die Aufgabe, die Rechtsordnung so einzurichten, dass die Durchführung von Versammlungen nicht durch Störungen vereitelt oder erheblich behindert wird. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Versammlungen nicht nur der Kundgabe bestimmter Auffassungen dienen, sondern auch Orte der kommunikativen Auseinandersetzung und damit des Austragens von Kontroversen sind. Den Schutz des Grundrechts genießen auch diejenigen Personen, die den spezifischen Versammlungszweck nicht unterstützen, Widerspruch oder Missfallen gegen die Mehrheitsauffassung in der Versammlung äußern, Zwischenrufe tätigen, laut protestieren oder Spruchbänder entrollen, sofern sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen und nicht die Möglichkeit anderer vereiteln, zu Wort zu kommen und gehört zu werden. Ein solches Verhalten darf - selbst wenn es die reibungslose Durchführung der Veranstaltung erschwert - versammlungsrechtlich nicht als Störung behandelt werden.

Störungsverbote dürfen daher nicht so gefasst und angewandt werden, dass die kommunikative Auseinandersetzung gefährdet ist. Sie sind aber unbedenklich, soweit sie als Kehrseite der Schutzaufgabe Grenzen setzen, um die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung zu ermöglichen. Hierauf ist § 7 beschränkt.

Eine Störung im Sinne von § 7 liegt vor, wenn die Versammlung gar nicht erst beginnen kann oder wenn ein Störerverhalten, das erst nach Beginn erfolgt, den äußeren Ablauf der Versammlung derart intensiv behindert, dass sie abgebrochen werden muss oder in der Weise beeinträchtigt wird, dass die beabsichtigte Erörterung oder Kundgebung nicht mehr erfolgen kann.

Der Durchsetzung des Verbots aus § 7 dient die in § 6 geregelte Leitungsgewalt, durch deren Ausübung aber nur Störungen in der Versammlung unterbunden werden können. Gegen Störungen von außen, etwa durch Blockade von Zufahrtswegen, kann die Leitungsgewalt demgegenüber nicht eingesetzt werden. Im Übrigen kann auch nicht immer davon ausgegangen werden, dass die Versammlungsleitung Störungen wirkungsvoll abwehren kann. Deshalb sind ergänzend die Befugnisse der zuständigen Behörde wichtig, das allgemeine Verbot zu konkretisieren und gegebenenfalls durch Maßnahmen des Verwaltungszwangs durchzusetzen. Bei Störungen durch Nichtteilnehmer/-innen, insbesondere durch außerhalb der Versammlung stehende Dritte, können Maßnahmen nach dem Landespolizeirecht ergriffen werden. Gegenüber Teilnehmern/-innen gilt dies nach der Maßgabe des § 9.

zu § 8 (Waffen- und Uniformverbot)

Art. 8 Abs. 1 Grundgesetz verwehrt Personen, die Waffen tragen, den Schutz der Versammlungsfreiheit. Das daraus abgeleitete gesetzliche Waffenverbot in § 8 Abs. 1 dieses Gesetzes bewirkt, dass das Tragen von Waffen in oder im Umfeld von Versammlungen verboten ist und auch nicht aus anderen Grundrechten gerechtfertigt werden kann. Die Norm erstreckt das Verbot auch auf Personen, die selbst nicht Teilnehmer/-innen von Versammlungen sind. Diese Regelung findet ihren Grund darin, dass das Mitführen von Waffen durch Privatpersonen in oder im Umfeld von Versammlungen schwer beherrschbare Risiken der Eskalation und - bei ihrem Gebrauch - der Verletzung von Leib und Leben bewirkt.

Entsprechende Waffenverbote finden sich in § 2 Abs. 3 BVersG. Diese Norm sieht allerdings - anders als § 8 - die Möglichkeit einer behördlichen Ermächtigung zum Waffentragen vor.

Das gesetzliche Verbot in Absatz 1 gilt zum einen für sog. Waffen im technischen Sinn (Nr. 1), wie zum Beispiel Schusswaffen, Hieb-, Stoß- und Stichwaffen, Explosivmittel oder gefährliche Reizstoffe. Erfasst sind aber auch sog. Waffen im untechnischen Sinn (Nr. 2), also Gegenstände, die ihrer Art nach ebenso wie Waffen zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und auch nach der Vorstellung ihres Gewahrsamsinhabers dazu bestimmt sind, wie zum Beispiel Baseballschläger, Kampfhunde oder Bolzenschneider.

Allgemeine Erlaubnisse zum Waffentragen ermächtigen nicht zugleich zum Waffentragen im Geltungsbereich von § 8. Die Vorschrift sieht nicht die Möglichkeit vor, dass eine Ausnahme vom Waffenverbot durch behördliche Erlaubnis geschaffen wird. Dementsprechend ist der Einsatz bewaffneter Ordnerinnen oder Ordner oder bewaffneter privater Personenschützerinnen oder Personenschützer auch nicht mit behördlicher Erlaubnis möglich.

§ 8 Abs. 1 betrifft nicht das Waffentragen bei der Ausübung von Hoheitsgewalt durch die zuständige Behörde. Soweit Polizeikräfte zum Mitführen von Waffen bei Erfüllung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse berechtigt sind, bleibt dies durch die Vorschrift unberührt, ohne dass es einer ausdrücklichen Regelung im Versammlungsgesetz bedarf.

Absatz 2 enthält das Uniformverbot. Der Zweck des Verbots besteht insbesondere im Schutz der freien Meinungskundgabe. Denn das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder sonst ein einheitliches Erscheinungsbild vermittelnden Kleidungsstücken kann eine suggestiv-militante

Wirkung entfalten und damit andere Personen in ihrer Meinungsbildung beeinträchtigen. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach ausgeführt, dass die Versammlungsfreiheit beschränkt werden darf, um ein aggressives und provokatives, insbesondere die Schrecken der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft wachrufendes Verhalten der Versammlungsteilnehmer zu verhindern, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potenzieller Gewaltbereitschaft vermittelt wird und dadurch Einschüchterungswirkungen erzeugt werden (vgl. BVerfGE 111, 147 [157]). § 18 normiert ein entsprechendes Einschüchterungsverbot und kombiniert es insbesondere mit dem Uniformverbot zum Militanzverbot. Damit wird zugleich geklärt, dass seine Verletzung die öffentliche Sicherheit beeinträchtigt.

Rechtsstaatlichen Anforderungen genügt es allerdings nicht, ein allgemeines Verbot von Einschüchterungseffekten als solchen auszusprechen. Auch hinsichtlich der vom Verbot erfassten Verhaltensweisen und mitgeführten Gegenstände erfordert das rechtsstaatliche Bestimmtheitsverbot eine Konkretisierung der verbotenen Gegenstände bzw. Verhaltensweisen durch behördliche Anordnung. Dies wird durch Absatz 3 normiert.

Führt diese dazu, dass die beanstandeten Verhaltensweisen unterbleiben oder die vom Verbot erfassten Gegenstände von der Versammlung ferngehalten werden, darf die Versammlung durchgeführt werden. Werden Anordnungen nur von einzelnen Personen missachtet, können sie gemäß § 14 Abs. 2 von der Versammlung ausgeschlossen werden. Kann auch auf diese Weise die Einhaltung des Verbots nicht gesichert werden, ist über ein Verbot bzw. eine Auflösung der Versammlung gemäß § 13 zu entscheiden.

zu 9 (Anwendbarkeit des Polizeigesetzes)

Absatz 1 regelt das Verhältnis des Versammlungsrechts zum allgemeinen Polizeirecht. Soweit das Versammlungsgesetz keine besonderen Regelungen vorsieht und eine unmittelbare Gefahr vor, bei oder nach der Durchführung der Versammlung anzunehmen ist, ist ein Rückgriff auf das Polizeirecht zulässig.

Das Regelungskonzept beruht auf dem Grundgedanken, dass es einerseits nicht sinnvoll ist, alle im Zusammenhang mit Versammlungen in Betracht kommenden Maßnahmen im Versammlungsgesetz selbst zu regeln, dass andererseits aber für das Versammlungsgeschehen besonders zentrale und versammlungstypische Eingriffe abschließend spezialgesetzlich normiert werden sollten.

Abschließend in diesem Gesetz geregelt werden deshalb das organisatorische Vorfeld und die Steuerung der Gesamtversammlung. Die Befugnisse des Versammlungsgesetzes in Bezug auf die Gesamtversammlung entfalten eine allgemeine Sperrwirkung für das Polizeirecht. Maßnahmen, die sich auf die Gesamtversammlung richten, sind nur nach dem Versammlungsgesetz zulässig. Das Polizeirecht kommt insoweit erst nach einem Verbot oder der Auflösung der Versammlung zur Anwendung.

Soweit sich Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer richten, geht Absatz 1 hingegen grundsätzlich von einer subsidiären Anwendbarkeit des allgemeinen Polizeirechts aus. Aber auch die Maßnahmen nach dem allgemeinen Polizeirecht werden insoweit versammlungsspezifisch ausgestaltet, als dass sie generell an das Vorliegen der für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit geforderten „unmittelbaren Gefahr“ geknüpft sind.

Neben dem Merkmal der unmittelbaren Gefahr müssen auch alle sonstigen Anforderungen der polizeirechtlichen Befugnisnormen erfüllt sein. Ferner ist bei der Anwendung der polizeirechtlichen Befugnisse - insbesondere bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maß-

nahmen - Art. 8 Grundgesetz angemessen Rechnung zu tragen. Diesen versammlungsspezifischen Schutz bezieht die Regelung auch auf das Vorfeld und das Nachfeld einer Versammlung.

Absatz 2 regelt die Anwendbarkeit des Polizeirechts bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Die Vorschrift verweist auf Absatz 1 mit der Maßgabe, dass von den Teilnehmern eine Gefahr im Sinne von § 20 Abs. 1 ausgehen muss. Diese Differenzierung ist aufgrund der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ausgangslage zwingend erforderlich, da Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht dem Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 Grundgesetz unterliegen, so dass Eingriffe nur im Rahmen der verfassungsunmittelbaren Schranken möglich sind. In § 20 Abs. 1 werden diejenigen Gefahren beschrieben, deren Abwehr trotz des Fehlens eines Gesetzesvorbehalts verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Für Vorfeldmaßnahmen, die sich auf eine Verhinderung der Versammlungsteilnahme richten - wie zum Beispiel Meldeauflagen oder Gewahrsam - verlangt Absatz 3 zudem die vorherige Untersagung der Teilnahme nach § 14.

zu § 10 (Anwesenheit der Polizei)

Das Anwesenheitsrecht und die Legitimationspflicht sollen ein freies Zutrittsrecht für die den Staat repräsentierende Polizei gewährleisten, um eine schnelle und effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen. Hierbei wird die durch Art. 8 Abs. 2 Grundgesetz verfassungsrechtlich vorgegebene Differenzierung von Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen berücksichtigt. Bei Versammlungen unter freiem Himmel ist die Anwesenheit der Polizei zulässig, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass es sich hier um einen verhältnismäßig geringen Eingriff handelt und hat deshalb eine niedrige Einschreitschwelle gewählt. Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit bedeutet, dass die Maßnahme nicht über das zur Verfolgung ihres Zwecks notwendige Mittel hinausgehen darf. Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen ist die Eingriffsschwelle höher. Das Anwesenheitsrecht ist hier auf die Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung beschränkt. Damit nimmt die Norm auf die verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranke des Art. 8 Abs. 1 GG Bezug, denn die Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen unterliegt keinem Gesetzesvorbehalt. Grundrechtsrelevante Maßnahmen müssen somit auf den Schutz kollidierender Verfassungsgüter abstellen.

Die nach § 10 Satz 1 anwesenden Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung gegenüber zu erkennen zu geben. Diese gesetzlich verankerte Legitimationspflicht unterstreicht die kooperative Zusammenarbeit zwischen Versammlungsleitung und Polizei. Der Versammlungsleitung sollen eindeutig erkennbare Ansprechpartner/-innen der Polizei zur Seite stehen, die sie im Einzelfall um Hilfe bitten kann. Bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn die Legitimation durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt.

Abschnitt 2: Versammlungen unter freiem Himmel

zu § 11 (Anzeige)

Absatz 1 bestimmt als Voraussetzung für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel deren vorherige Anzeige bei der zuständigen Behörde. Einerseits soll die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit zur Versammlung nur soweit es wirklich erforderlich ist restriktiven Anforderungen in Form von Rechtspflichten gegenüber der Verwaltung unterliegen. Andererseits sind mit öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel regelmäßig Beeinträchtigungen der Interessen Dritter und teilweise auch Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit verbunden. Die

Anzeigepflicht und die damit verbundene rechtzeitige Benachrichtigung dient vor diesem Hintergrund primär nicht der Beschränkung der Versammlungsfreiheit und der hoheitlichen Kontrolle. Sie soll es der zuständigen Behörde vielmehr ermöglichen, von vornherein die ungefährdete Durchführung der Versammlung - unter abwägender Berücksichtigung von Drittinteressen und von Gefährdungen der Rechtsgüter Dritter - zu gewährleisten und sich hierauf rechtzeitig vorzubereiten. Der inhaltliche Umfang der Anzeigepflicht ist deshalb auf das unbedingt Erforderliche begrenzt, um die inhaltlichen Anforderungen nicht so stark zu bürokratisieren, dass sie auf eine faktische Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit hinauszulaufen drohen.

Die Anzeigepflicht knüpft an die Einladung zu einer Versammlung an. Sie gilt nach Absatz 1 nur für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel. Diese unmittelbar an Art. 8 Abs. 2 Grundgesetz geknüpfte Voraussetzung hat ihren Grund in der besonderen Außenwirkung von Versammlungen unter freiem Himmel und der damit einhergehenden größeren Schwierigkeit einer umfassenden Kontrolle und Lenkung durch die Versammlungsleitung. Die mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel verbundenen Gefahren sind dadurch im Regelfall deutlich höher als diejenigen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Die Anzeige in Form einer Wissenserklärung führt dazu, dass die zuständige Behörde sich mit ihrem Eingang auf die geplante Veranstaltung je nach den Umständen einstellen und ggf. ein Kooperationsgespräch anregen kann.

Die auch bisher bereits nach § 14 Abs. 1 BVersG geltende Anzeigefrist von 48 Stunden wird beibehalten. Es ist bei mehreren veranstaltenden Personen gemäß Absatz 1 Satz 2 auch nur eine einzige Anzeige erforderlich, damit die zuständige Behörde informiert ist; die anderenfalls auftretenden Notwendigkeiten einer vorherigen Koordination mit ihren Abstimmungsschwierigkeiten bei mehreren veranstaltenden Personen sollen nicht von vornherein unter dem für keinen der Beteiligten förderlichen Druck drohender Sanktionen stehen.

§ 11 schreibt keine besondere Form der Anzeige vor. Elektronische Anzeigen sind ebenso zulässig wie schriftliche, mündliche oder fernmündliche Mitteilungen.

Auch die in Absatz 2 normierten Regelanforderungen an den Inhalt der Anzeige sind auf das Notwendige beschränkt. Hierzu zählen Ort, Zeit und Thema der Versammlung sowie der Name und die Anschrift des Veranstalters/der Veranstalterin bzw. ggf. des Versammlungsleiters, falls dieser bestimmt ist. Bei Aufzügen ist auch der beabsichtigte Streckenverlauf anzugeben.

Das Gesetz verzichtet auf eine Pflicht, schon mit der Anzeige zusätzlich zum Veranstalter/-in die Versammlungsleitung festlegen zu müssen, um eine spätere Entscheidung zur Bestimmung der Versammlungsleitung möglich zu machen und insoweit abweichende Versammlungsformen nicht zu unterbinden. Bei späterer Bestimmungen der Versammlungsleitung sind nach Absatz 3 Satz 1 Name und Anschrift der hierfür vorgesehenen Person jedoch unverzüglich der zuständigen Behörde mitzuteilen.

Nach Absatz 3 Satz 2 ist der Einsatz von Ordnerinnen und Ordnern unter Angabe der Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen mitzuteilen. Der Einsatz von Ordnerinnen und Ordnern muss nicht mehr wie bisher nach § 18 Abs. 2 BVersG ausdrücklich genehmigt werden, weil sich der Grund für die Erlaubnispflicht - die präventive Kontrolle der Zahl und Eignung von Ordnerinnen und Ordnern - in der ganz überwiegenden Zahl von öffentlichen Versammlungen gar nicht erst als Problem darstellt. Die potentielle Möglichkeit solcher Problemfälle darf nicht dazu führen, dass das Versammlungsrecht in seinem Regelungsanspruch und seinen Anforderungen implizit davon ausgeht, dass der Einsatz von Ordnerinnen und Ordnern die Vermutung unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit begründet.

Gemäß Absatz 4 sind wesentliche Änderungen nach Absatz 1 bis 3 der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen. Eine Änderung ist dann als wesentlich anzusehen, wenn sie zu einer abweichenden Gefahrenprognose durch die zuständige Behörde führen kann. Die Mitteilungsverpflichtung dient der Klarstellung. Sie schützt die Versammlung davor, dass Maßnahmen von der Behörde eingeleitet werden müssen, weil der Inhalt der Anzeige und die tatsächliche Durchführung der Versammlung nicht übereinstimmen.

§ 11 normiert schließlich die Einschränkungen der Anzeigepflicht bei Eil- und Spontanversammlungen. Die Regelung der Eilversammlung in Absatz 5 und der Spontanversammlung in Absatz 6 sieht - im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 8 GG (vgl. BVerfGE 69, 315 (350 f., 357 ff.); 85, 69 (75)) - Versammlungen unter freiem Himmel vor, bei denen nach den jeweiligen Umständen eine Anzeige ohne Beachtung der gesetzlichen Regelfrist nur sobald als möglich erfolgen muss (Eilversammlung) oder ihrer Natur nach ganz entfällt (Spontanversammlung). Die Anzeige bei der Eilversammlung verlangt, dass sie bei der Behörde auch wirklich eingeht und von dieser als solche registriert werden kann. Die Gesetzesformulierung stellt im Sinn der Autonomie der sich Versammelnden bei der Bestimmung des Eilfalles bzw. des spontanen Entschlusses auf die Entscheidungen der sich Versammelnden ab. Dabei muss ein spontaner Entschluss allerdings wirklich vorliegen. Das ist dann nicht der Fall, wenn die Versammlung durch vorbereitende Aktivitäten bereits vorher intendiert worden war.

zu § 12 (Erlaubnisfreiheit)

Der Grundsatz der Erlaubnisfreiheit im Versammlungsrecht ist in der verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantie des Art. 8 GG begründet und besagt, dass die Regelungen des Versammlungsgesetzes und der mit ihnen beabsichtigte Interessenausgleich bei der Prüfung aller versammlungsimmanenter Gefahren durch die zuständige Behörde dazu führen, dass die Versammlung von besonderen Erlaubniserfordernissen nach anderen gesetzlichen Regelungen - soweit sie der Gefahrenabwehr dienen - befreit ist. Wer eine Versammlung veranstaltet, soll nur einer Verwaltungsbehörde gegenüberstehen und von ihr gegebenenfalls einen Gesamtbescheid mit etwaigen versammlungsrechtlichen Beschränkungen erhalten. Die Durchführung der Versammlung bedarf insoweit zum Beispiel keiner ausdrücklichen straßenverkehrsrechtlichen oder umweltrechtlichen Erlaubnisse, auch wenn solche normalerweise erforderlich wären. Die materiellrechtlichen Anforderungen der Erlaubnisvoraussetzungen in anderen Gesetzen werden bei Versammlungen allerdings nicht hinfällig, sondern sind von der zuständigen Behörde im Rahmen ihrer Prüfung der Gefahrenlage zu beachten.

Für die im Rahmen einer Versammlung erfolgende Benutzung öffentlicher Verkehrsflächen bilden die versammlungsgesetzlichen Eingriffsregelungen insoweit ein in sich geschlossenes und abschließendes Regelwerk, das zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit die notwendigen Maßnahmen unter Ausgleich von privaten und öffentlichen Interessen sicherstellen soll.

§ 12 stellt diese Rechtslage im Interesse der Transparenz für den Veranstalter/Veranstalterin und die Sammlungsteilnehmer ausdrücklich klar. Wegen des Zusammenhangs mit dem Anzeigeverfahren findet die Vorschrift keine Anwendung auf nichtöffentliche Versammlungen, da diese nicht anzeigepflichtig sind.

zu § 13 (Beschränkungen, Verbot, Auflösung)

Art. 8 Abs. 2 GG ermächtigt zu Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel. Solche Beschränkungen dienen dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und erfüllen damit zugleich einen wesentlichen Bestandteil der in § 3 umschriebenen Schutzaufgabe.

Absatz 1 regelt für Versammlungen unter freiem Himmel materiellrechtliche Anforderungen an Eingriffe in die Versammlungsfreiheit. Solche Eingriffe sind beschränkende Verfügungen sowie Verbote oder Auflösungen von Versammlungen. Für diese Eingriffe normiert Absatz 1 den gleichen Schutzzweck, nämlich eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bei Durchführung der Veranstaltung. Allerdings setzt ein Verbot als besonders starker Eingriff in die Versammlungsfreiheit höhere Anforderungen an eine Gefahr voraus als eine Beschränkung. Verbote sind grundsätzlich nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter, Beschränkungen nur zum Schutz eines der Versammlungsfreiheit im konkreten Fall mindestens gleichwertigen Rechtsguts zulässig (vgl. BVerfGE 69, 315 [353]). Voraussetzung ist ferner im konkreten Fall eine Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden rechtlich geschützten Interessen führt (vgl. BVerfGE 69, 315 [353 f., 362]). Ein bloßer Verdacht oder allgemeine Vermutungen reichen nicht aus.

Die in § 15 Abs. 4 BVersG enthaltene Pflicht der Behörde, eine verbotene Versammlung aufzulösen, übernimmt das Gesetz nicht. Um der zuständigen Behörde eine flexible Reaktion zu ermöglichen - etwa um Eskalationen als Folge von polizeilichen Maßnahmen zu vermeiden - sieht Absatz 1 zur Abwehr der dort umschriebenen Gefahren stattdessen eine Handlungsermächtigung nach Ermessen vor.

Auf den in § 15 Abs. 1 BVersG verwendeten allgemeinen Rechtfertigungsgrund der „Gefährdung der öffentlichen Ordnung“ für Verbote oder Beschränkungen wird ebenfalls verzichtet. Dieser Beschränkungsgrund hat in der Vergangenheit viele Unsicherheiten sowohl für die Behörden als auch für die Grundrechtsträger bewirkt und zugleich zu sehr unterschiedlichen gerichtlichen Entscheidungen geführt. Die bewirkten Unsicherheiten haben die Ausübung des Grundrechts erheblich erschwert.

Absatz 2 konkretisiert den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Beschränkende Verfügungen sind regelmäßig mildere Eingriffe als Verbot oder Auflösung. Letztgenannte Maßnahmen setzen demnach voraus, dass minderschwere Beschränkungen nicht ausreichen.

Absatz 3 hebt den Grundsatz hervor, dass sich hoheitliche Maßnahmen zunächst gegen den Störer/die Störerin zu richten haben. Gehen demnach unmittelbare Gefahren von Dritten aus, müssen Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese gerichtet werden. Nur wenn sich die Gefahr dadurch nicht abwehren lässt, darf ausnahmsweise als „letztes Mittel“ (ultima ratio) und unter Beachtung der im Rechtsstaatsprinzip und insbesondere im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angelegten Voraussetzungen des so genannten polizeilichen Notstandes gegen die Versammlung oder einzelne ihrer Teilnehmer/-innen vorgegangen werden. Die Normierung knüpft an die tatbestandlichen Voraussetzungen von Absatz 1 an.

Absatz 4 richtet sich gegen Versammlungen, die den besonderen Symbolgehalt von Gedenktagen an die Opfer des Nationalsozialismus verächtlich machen, indem sie die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen und dadurch den öffentlichen Frieden stören. In der sog. „Wunsiedel-Entscheidung“ vom 04.11.2009 hat das Bundesverfassungsgericht die Voraussetzungen klargestellt, unter denen Verbotstatbestände an Inhalte und Meinungsäußerungen anknüpfen können, ohne die Verfassungsgarantie der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. I GG unzulässig zu verletzen (BVerfGE 124,300). Das Gericht hat dabei deutlich gemacht, dass der Staat Meinungsneutralität zu wahren hat und ihm daher die Anknüpfung von Verbotsnormen an politische Strömungen oder Weltanschauungen, an Haltungen oder Gesinnungen strikt untersagt ist. Dies gilt grundsätzlich auch für nationalsozialistisches Gedankengut. Eine Ausnahme hat das Gericht jedoch für die „Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft“ anerkannt, denn die Ablehnung dieses

totalitären und menschenverachtenden Regimes prägt die Identität der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. An diesen Maßgaben orientiert sich Absatz 4 unmittelbar.

Tatbestandsmäßig fordert die Norm, dass die Versammlung an einem Tag stattfindet, der zum Gedenken an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft bestimmt ist. Diese Tage sind gemäß Absatz 4 Satz 2 der 27. Januar (Holocaust-Gedenktag) und der 09. November (Reichsprogromnacht). Darüber hinaus fordert der Tatbestand, dass nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr der Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft besteht, die den öffentlichen Frieden stört. Es müssen somit konkrete Erkenntnisse vorliegen, dass die Gefährdung gerade durch die bevorstehende Versammlung zu erwarten ist.

Absatz 5 sieht im Interesse der Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes vor, dass beschränkende Verfügungen oder Verbote unverzüglich der Versammlungsleitung und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern bekannt zu geben sind, sobald ihre Voraussetzungen festgestellt sind. Diese Klarstellung eines allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatzes ist angezeigt, damit die Behörden Verbote und beschränkende Verfügungen nicht erst in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur vorgesehenen Versammlung aussprechen. Für eine solche Vorgehensweise der Behörden spricht zwar, dass die Gefahrenlage sich auch noch kurz vor Durchführung einer Versammlung ändern kann. Dem Interesse abzuwarten ist jedoch das Risiko der Vereitelung effektiven Rechtsschutzes gegenüber zu stellen. Dieses kann sich auch dann verwirklichen, wenn die Verwaltungsgerichte und gegebenenfalls das Bundesverfassungsgericht vor Versammlungsbeginn Eilentscheidungen treffen. Auch dann kann sich der Zeitdruck nachteilig auswirken, soweit er eine hinreichend gründliche Prüfung nicht ermöglicht. Sollte sich die Gefahrenlage in dem Zeitraum zwischen der behördlichen Entscheidung und der Versammlung erheblich ändern, bleibt es der Behörde unbenommen, ihre Verfügung entsprechend zu korrigieren.

Eine behördliche beschränkende Verfügung oder ein Versammlungsverbot müssen allerdings regelmäßig zurückgestellt werden, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Gefahrenlagen noch im Rahmen der Kooperation gemäß § 3 Abs. 2 ausgeräumt werden können. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn ein Kooperationsgespräch schon stattgefunden hat, aber aufgrund von späteren Veränderungen der Gefahrenlage Anlass für eine neue Erörterung besteht. Dann muss regelmäßig der Ausgang des Kooperationsgespräch abgewartet werden. Dadurch wird das Gebot unverzüglicher Entscheidung nicht verletzt.

Für die nach Versammlungsbeginn ergehenden beschränkenden Verfügungen sowie für die Auflösung einer Versammlung sieht Absatz 6 Satz 1 mit der für alle Anwesenden wahrnehmbaren Mitteilung des Grundes der entsprechenden Maßnahme eine besondere verfahrensrechtliche Anforderung vor. Diese Angabe soll zur Versachlichung der Lage beitragen und Rechtssicherheit schaffen.

Im Regelfall versammlungsrechtlicher Verfügungen - so insbesondere, wenn es sich um unaufschiebbare Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten handelt - haben Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Um dies für alle Beteiligten zweifelsfrei klarzustellen, schließt Absatz 6 Satz 2 für jede nach Versammlungsbeginn erfolgende beschränkende Verfügung oder Auflösung die aufschiebende Wirkung von Widerspruch oder Anfechtungsklage aus.

Absatz 7 sieht vor, dass sich alle in der Versammlung anwesenden Personen nach einer Auflösung der Versammlung unverzüglich entfernen. Ohne die versammlungsrechtlich vorgeschriebene Pflicht zum Entfernen bestünde das Risiko, dass die abzuwehrende Gefahr allein

wegen des Zusammenbleibens der Personen fortbestünde. Eine Pflicht zum Entfernen entfällt allerdings, wenn die Behörde aus anderen als versammlungsrechtlichen Gründen - etwa zum Zwecke der Identitätsfeststellung oder zur Vermeidung anderenfalls drohender Personen- oder erheblicher Sachschäden - anordnet, dass bestimmte Personen auf der Grundlage einer nicht versammlungsrechtlichen Befugnis - also etwa nach der Strafprozessordnung oder nach dem infolge der Auflösung einer Versammlung anwendbaren allgemeinen Polizeirecht - zunächst am Ort bleiben müssen. Dies bedarf keiner ausdrücklichen Erwähnung, da das Versammlungsgesetz keine Spezialregelung gegenüber der Strafprozessordnung enthält und die Anwendbarkeit des Polizeirechts in § 9 ausdrücklich ermöglicht.

Zur Klarstellung wird in Absatz 8 ausdrücklich normiert, dass es verboten ist, anstelle der aufgelösten Versammlung Ersatzveranstaltungen durchzuführen. So dürfen die Versammlungsteilnehmer/-innen nicht etwa im Zuge einer Spontanversammlung zusammen bleiben, die - beispielsweise im Rahmen eines Protests gegen die Auflösung - das Versammlungsanliegen oder einen Teil davon weiter verfolgt. Das normierte Verbot wird allerdings dahingehend eingeschränkt, dass es nur für solche Ersatzveranstaltungen gilt, die am gleichen Ort wie die zuvor aufgelöste Versammlung durchgeführt werden. Da die zur Auflösung führende Gefahrenlage am Versammlungsort festgestellt wurde, kann diese Situation mit den weitreichenden Folgen eines Versammlungsverbots nicht pauschal für die Durchführung einer Versammlung an einem anderen Ort prognostiziert werden.

Gemäß Absatz 9 ist es verboten, öffentlich, im Internet oder durch das Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung unter freiem Himmel aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist. Durch diese Bestimmung soll der Vollzug eines Versammlungsverbots oder einer Auflösungsverfügung sichergestellt werden.

zu § 14 (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen)

§ 14 schafft durch die Möglichkeit einer Untersagung der Teilnahme bzw. der Anwesenheit (Absatz 1) oder eines Ausschlusses einzelner Personen (Absatz 2) eine Ermächtigung für Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die weniger intensiv in die Versammlungsfreiheit eingreifen als ein Verbot oder eine Auflösung und deshalb unter Verhältnismäßigkeitsaspekten vorzugsweise sein können. Betroffen von den Maßnahmen können auch in der Versammlung anwesende Nichtteilnehmer/-innen sein, die Gefahren verursachen, insbesondere wenn sie dem Störungsverbot gemäß § 7 zuwider handeln.

Das Teilnahme- bzw. Anwesenheitsverbot gemäß Absatz 1 ist eine Maßnahme, die verhindern soll, dass einzelne Personen, von denen eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, durch ihr vorhersehbares Verhalten letztlich die Auflösung einer Versammlung provozieren und erforderlich machen und damit die Versammlungsfreiheit aller anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer bedrohen. Durch Verwaltungsakt kann den Betroffenen in diesem Fall die Teilnahme oder Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar vor deren Beginn verboten werden. Die polizeilichen Standardmaßnahmen zur Gefahrenabwehr - insbesondere die Platzverweisung nach § 34 PolG - können in diesen Fällen aufgrund des besonderen grundrechtlichen Schutzes der Teilnahme an einer Versammlung nicht angewendet werden. Daher bedarf es einer besonderen Regelung mit erhöhten Anforderungen an die Gefahrprognose, die dem besonderen Schutz der Versammlungsfreiheit gerecht wird. Ziel der Maßnahme ist es, als milderes Mittel gegenüber der Auflösung einer Versammlung nur in die Rechte derjenigen eingreifen zu können, deren vorhersehbares Ziel es ist, aus einer friedlichen Versammlung heraus die öffentliche Sicherheit konkret zu gefährden. Entsprechend

dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit soll damit die Durchführung oder Fortsetzung der Versammlung ermöglicht und das Recht auf Versammlungsfreiheit der friedlichen Teilnehmer und Teilnehmerinnen gewährleistet werden. Das präventive Verbot der Teilnahme an einer Versammlung im Sinne von Absatz 1 stellt dabei einen faktischen Ausschluss von der Grundrechtsteilnahme dar. Angesichts dieser Eingriffsintensität sind an die Gefahrenprognose erhöhte Anforderungen zu stellen. Daher ist es erforderlich, den Prognosezeitraum deutlich einzuschränken und die Beurteilung der erkennbaren Umstände, welche zum Erlass der Verfügung herangezogen werden sollen, erst unmittelbar vor der Versammlung vorzunehmen. Da das Prognoserisiko steigt, je früher eine Entscheidung getroffen wird, kann nur so die Gefahr eines unberechtigten Ausschlusses von der Versammlung minimiert werden.

Während der Durchführung der Versammlung ist der Einsatz hoheitlicher Befugnisse nicht angezeigt, soweit die Versammlungsleitung ihrerseits erfolgreich auf die Abwehr von Gefahren hinwirkt. Für den Fall, dass dies nicht geschieht, ist die Behörde durch Absatz 2 befugt, eine Person, von der eine Gefahr ausgeht, aus der Versammlung auszuschließen; die betroffene Person ist verpflichtet, sich unverzüglich zu entfernen.

zu § 15 (Durchsuchung und Identitätsfeststellung)

§ 15 regelt die Befugnis zur Durchsuchung von Personen und Sachen, die Sicherstellung aufgefundenen Gegenstände (Absatz 1) sowie die Befugnis zu Identitätsfeststellungen und weiteren polizei- und ordnungsrechtlichen bzw. strafprozessualen Maßnahmen (Absatz 2). Das vorrangige Ziel dieser Maßnahmen liegt in der Gefahrenabwehr. Es geht um die Verhinderung von Normverletzungen im Zusammenhang mit der Versammlung und damit auch um den Schutz der Versammlung selbst. Entsprechende Kontrollen sind dabei als "Minusmaßnahme" zum Verbot oder zur Auflösung einer Versammlung einzustufen und im Rahmen des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots vorrangig einzusetzen.

Absatz 1 verlangt das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, dass Waffen mitgeführt werden oder dass der Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 8 Abs. 1 Nr. 2, § 8 Abs. 2 oder § 17 die öffentliche Sicherheit bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährden wird. Tatsächliche Anhaltspunkte sind inhaltlich von Tatsachen abzugrenzen. Für ihr Vorliegen reichen Indizien, deren Bewertung aufgrund polizeilicher Erfahrungen den Schluss auf die geforderte Gefahrensituation zulässt. Bloße Vermutungen genügen hingegen nicht. Liegen tatsächliche Anhaltspunkte für das Mitführen von Waffen gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 VersFG vor, sind keine weiteren Voraussetzungen mehr erforderlich. Bei Waffen im nichttechnischen Sinn gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 VersFG, bei Uniformen, Uniformteilen oder sonstigen ein einheitliches Erscheinungsbild vermittelnden Kleidungsstücken gemäß § 8 Abs. 2 VersFG und bei Vermummungs- und Schutzausrüstungsgegenständen gemäß § 17 Abs. 1 VersFG ist es zusätzlich erforderlich, dass ihr Einsatz die öffentliche Sicherheit bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährden wird. Unter einer unmittelbaren Gefahr ist dabei der Wahrscheinlichkeitsgrad des Schadenseintritts bei ungehinderten weiterem Geschehensablauf zu verstehen. Der Eintritt eines Schadens für hochrangige Schutzgüter muss nahezu mit Gewissheit zu erwarten sein.

Die Durchführung der Durchsuchungen richtet sich nach den Verfahrensvorschriften des Polizeirechts.

Absatz 2 verlangt mindestens einen im Einzelfall bevorstehenden Verstoß gegen § 8 (Waffen- und Uniformverbot) bzw. § 17 (Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot) oder den Anfangsverdacht einer Straftat. Absatz 2 hat hinsichtlich weiterer präventiver und repressiver Maßnahmen eine beschränkende Wirkung.

zu § 16 (Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen)

§ 16 dient der Abwehr von Gefahren im Zusammenhang mit einer Versammlung. Die Vorschrift sieht hierfür eine Befugnis zu Bild- und Tonaufnahmen sowie zu entsprechenden Aufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel vor. Mit ihnen verbindet sich ein informationeller Eingriff in die Versammlungsfreiheit, der besonders wegen seiner Auswirkungen auf die „innere Versammlungsfreiheit“ von erheblichem Gewicht ist. Wer damit rechnen muss, dass seine Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten, um der Registrierung zu entgehen. Deshalb sieht die Vorschrift abgestufte Eingriffsschwellen vor, die sicherstellen sollen, dass Bild- und Tonaufnahmen grundsätzlich nur zum Zweck der Gefahrenabwehr gespeichert werden. Lediglich soweit dies Absatz 4 erlaubt, dürfen zunächst zur Abwehr konkreter Gefahren erhobene Daten zu anderen Zwecken verwendet werden. Zudem müssen alle Aufnahmen und Aufzeichnungen offen vorgenommen werden.

Die Vorschrift differenziert vor diesem Hintergrund zum einen zwischen Aufnahmen im Sinne einer bloßen Kamera-Monitor-Übertragung bzw. Aufzeichnungen im Sinne einer Speicherung der Aufnahme und zum anderen zwischen Aufnahmen oder Aufzeichnungen von einzelnen Versammlungsteilnehmern und Bild- und Tonübertragungen in Echtzeit (Übersichtsaufnahmen).

Absatz 1 regelt den primären Zweck der Bild- und Tonaufnahmen und entsprechenden Aufzeichnungen. Die Befugnis dient zunächst der Abwehr von Gefahren, die von Versammlungsteilnehmern/-innen ausgehen. Aufnahmen und Aufzeichnungen können zur Abwehr von Gefahren beitragen, weil von ihnen eine abschreckende Wirkung ausgehen kann. Sie erhöhen das Verfolgungsrisiko für Straftäter/-innen und erleichtern die Durchführung und Koordination von weitergehenden Gefahrenabwehrmaßnahmen. Sowohl die Befugnis zur Vornahme von Aufnahmen als auch von Aufzeichnungen wird in Absatz 1 an das Erfordernis geknüpft, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von der durch die Datenerhebung betroffenen Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Unter Tatsachen sind dabei beweiskräftige, objektive Faktoren zu verstehen, aus denen ohne weitere Bewertung unmittelbar auf das Vorliegen von Sachverhalten geschlossen werden kann. Das Erfordernis der erheblichen Gefahr soll insbesondere sicherstellen, dass Aufnahmen und Aufzeichnungen von einzelnen Versammlungsteilnehmern/-innen nicht schon zur Verhinderung bloßer Ordnungswidrigkeiten eingesetzt werden.

Absatz 2 regelt den Einsatz von Übersichtsaufnahmen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes. Diese sind zulässig, wenn sie aufgrund der Größe oder der Unübersichtlichkeit der Versammlung erforderlich sind und wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungsteilnehmerinnen oder Versammlungsteilnehmern erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen. Tatsächliche Anhaltspunkte unterscheiden sich inhaltlich von Tatsachen und damit von den Voraussetzungen des Absatz 1. Ausreichend sind hier Indizien, deren Bewertung aufgrund polizeilicher Erfahrungen den Schluss auf die geforderte Gefahrensituation zulässt. Bloße Vermutungen reichen nicht aus.

Nach Absatz 3 Satz 1 ist der Einsatz von Technik für Aufnahmen und Aufzeichnungen offen vorzunehmen. Offen bedeutet, dass die von der Datenerhebung gemäß Absatz 1 oder 2 betroffenen Personen den Eingriff nach verständigem Ermessen bemerken müssen. Die Offenheit der Maßnahmen wird in Satz 2 darüber hinaus betont, dass die Versammlungsleitung über die Anfertigung von Aufzeichnungen und Übersichtsaufnahmen unverzüglich in Kenntnis gesetzt werden muss. Das Merkmal der Unverzüglichkeit soll zum einen sicherstellen, dass die Information der Leitung zeitnah zum Einsatz der Maßnahme erfolgt; zum anderen stellt es aber

auch sicher, dass die Maßnahme nicht durch die Mitteilung an die Leitung in einer ihre Effektivität beeinträchtigenden Weise verzögert werden muss. Eingeschränkte Unterrichtspflichten bestehen gemäß Satz 3 und 4 auch gegenüber Personen, die von Aufzeichnungen betroffen sind und gegenüber unvermeidbar betroffenen Dritten.

Durch die in Absatz 3 aufgeführten Regelungen wird die Transparenz des hoheitlichen Eingriffshandelns gesichert. Zudem sollen hierdurch die Rechtshilfsmöglichkeiten und datenschutzrechtlichen Ansprüche der Betroffenen/des Betroffenen - etwa auf Löschung der Daten - gewährleistet werden. Bei unvermeidbar betroffenen Dritten unterbleibt die Unterrichtung allerdings dann, wenn die Identifikation nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder überwiegend schutzwürdige Interessen anderer Betroffener entgegenstehen. Damit soll gewährleistet werden, dass belastende Eingriffsmaßnahmen nicht allein zu dem Zweck erfolgen, bestehenden Verfahrensbestimmungen zu genügen. Denn dadurch würde die Eingriffsqualität gegenüber den Betroffenen unnötig vertieft werden.

Absatz 4 Satz 1 beinhaltet die unverzügliche Löschungspflicht der Aufzeichnungen nach Beendigung der Versammlung bzw. von zeitlich oder sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehenden Ereignissen. Die Vorschrift beruht auf dem allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsatz, dass die zum Erhebungszeitpunkt nicht mehr benötigten Daten unverzüglich zu vernichten sind. Damit soll einer anlasslosen Datenbevorratung, die allein an die Wahrnehmung des Versammlungsrechts und damit an das Geltendmachen von einem für die demokratische Willensbildung elementaren Grundrecht anknüpft, entgegengewirkt werden (vgl. BVerfGE 122, 342).

Ausnahmen ergeben sich aus Absatz 4 Satz 2. Zu den Zwecken der Verfolgung von Straftaten in oder im Zusammenhang mit der Versammlung bzw. von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Anordnungen des Uniformverbots und des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots, zur Gefahrenabwehr in oder im Zusammenhang mit der Versammlung sowie zur Dokumentation des Einsatzes dürfen die Daten maximal sechs Monate gespeichert werden, wenn sie bis dahin nicht zur Verfolgung von Straftaten, zur Gefahrenabwehr oder zur Dokumentation polizeilichen Handelns erforderlich sind. In letztgenannten Fällen ist auch eine längere Speicherung möglich. Zum Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung ist stets eine eigene Fassung herzustellen, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt. Die Löschung der Aufzeichnungen ist gemäß Absatz 4 Satz 4 zu dokumentieren. Nach der Anonymisierung dürfen die Aufzeichnungen dann für diesen Zweck zeitlich unbegrenzt genutzt werden.

Absatz 5 soll die Überprüfung der Nutzung der Befugnis sowie der Datenverwendung erleichtern. Die Dokumentationspflicht ermöglicht eine bessere interne - etwa datenschutzrechtliche oder dienstaufsichtsrechtliche - Kontrolle. Zudem kann anhand der Dokumentation die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung im Rahmen von Rechtsbehelfen und gerichtlichen Verfahren besser nachvollzogen werden. Indem sie die Behörde zwingt, die Anordnungsgründe zu benennen und darzulegen, kann die Regelung auch dazu beitragen, dass auf die Befugnis nicht ohne Auseinandersetzung mit der konkreten Situation - etwa lediglich im Rückgriff auf pauschale Erfahrungsurteile - zurückgegriffen wird.

Absatz 6 ergänzt die vorgenannten Absicherungen durch die Einräumung von Kontrollbefugnissen durch die behördlichen Datenschutzbeauftragten.

zu § 17 (Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot)

Die in § 3 Abs. 1 umschriebene staatliche Schutzaufgabe setzt ergänzende Vorschriften voraus, die der zuständigen Behörde Befugnisse einräumen, um die Durchführung von Versammlungen zu unterstützen, sie vor Störungen zu schützen sowie Gefahren abzuwehren, die von der Versammlung selbst oder von Nichtteilnehmern ausgehen. Das sog. Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot dient der Durchführbarkeit ordnungsbehördlicher Maßnahmen der Identitätsfeststellung und des Verwaltungszwangs. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass Sicherungen der Anonymität oder des Schutzes vor Körperverletzungen, die aus Anlass der Teilnahme an einer Versammlung erfolgen, ihrerseits legitime Vorkehrungen zur Wahrnehmung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit sein können. Das Versammlungsgesetz darf nicht von der Annahme ausgehen, dass jede Person, die ihre Identität bei einer - etwa politisch kontroversen - Versammlung verbergen will oder die sich durch entsprechende Kleidung vor Körperverletzungen durch andere Versammlungsteilnehmer/-innen oder störende Dritte schützen will, zu einem polizeilich zu bewältigenden Risiko wird. Ein ausnahmsloses Vermummungsverbot widerspräche dem grundrechtlichen Schutzauftrag und würde am Grundsatz der Erforderlichkeit und Angemessenheit grundrechtlicher Beschränkungen scheitern. Deshalb sind die in § 17 normierten Verbote eng gefasst und inhaltlich auf Fälle begrenzt, in denen die Verbergung der Identität oder die Art der Ausrüstung nicht mehr vom Grundrecht auf Versammlungsfreiheit geschützt sind. Dies ist nach Absatz 1 der Fall, wenn die Vorkehrungen dazu bestimmt sind, im Schutze der Anonymität die Verfolgung einer im Rahmen einer Versammlung begangenen Straftat oder Ordnungswidrigkeit zu erschweren bzw. zu vereiteln oder hoheitliche Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren. Identitätsverschleierung und Schutzausrüstung sind in diesen Fällen darauf gerichtet, die Wahrnehmung der staatlichen Schutzaufgabe zu erschweren oder zu vereiteln. Es dient der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit, dagegen Vorkehrungen zu treffen. So erleichtert die Identifizierung von Personen, die Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begehen, die nachträgliche Sanktionierung und gegebenenfalls auch in späteren Fällen die Gefahrenabwehr. Die Aussicht auf spätere Sanktionen kann zudem dazu motivieren, auf entsprechende Rechtsverletzungen zu verzichten.

Das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot gilt nach Absatz 1 bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel und damit in der Vor-, Haupt- und Nachphase einer Versammlung. Dem Schutz der Versammlungsfreiheit dient es insbesondere, das Mitführen der entsprechenden Ausrüstungsgegenstände schon auf dem Weg zu Versammlungen zu verbieten, da die Durchsetzung des Verbots im Zeitpunkt der Versammlung in der Regel erheblich schwieriger ist.

Zu berücksichtigen ist, dass es in der Praxis nicht immer einfach zu klären ist, ob mitgeführte Gegenstände ihrer Art nach unter das Verbot des Absatz 1 fallen. In rechtsstaatlicher Hinsicht kommt deshalb der in Absatz 2 eingeräumten Befugnis besondere Bedeutung zu, nach der die Behörde Anordnungen zur Konkretisierung des Verbots zu treffen hat. Ohne eine solche Konkretisierung sind Eingriffe zur Durchsetzung des Verbots einschließlich Maßnahmen des Verwaltungszwangs ausgeschlossen.

zu § 18 (Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum)

Der öffentliche Raum - öffentliche Straßen, Plätze, Verkehrswege und Anlagen - liegt auch heute noch ganz überwiegend in öffentlicher Trägerschaft. An ihm bestehen Gemeingebrauch, Sondernutzungs- und auch Sonderbenutzungsrechte. Der öffentliche Raum in öffentlicher Trägerschaft ist der traditionelle Ort für Versammlungen unter freiem Himmel. Zum einen aufgrund mangelnder räumlicher Alternativen für größere Versammlungen. Zum anderen, weil er ein Ort der Öffentlichkeit ist, in dem sich die demokratische Funktion der Versammlungsfreiheit in besonderer Weise erfüllt.

Neben den öffentlichen Raum in öffentlicher Trägerschaft treten zunehmend öffentliche Räume in privater Trägerschaft. Beispiele hierfür sind zum Beispiel Einkaufszentren, große Bahnhöfe oder Flughäfen, die der Allgemeinheit für unterschiedliche Zwecke zur Verfügung stehen.

Für die demokratische Funktion der Versammlungsfreiheit können die privatisierten öffentlichen Räume eine ähnliche Bedeutung erlangen wie die öffentlichen Räume in öffentlicher Trägerschaft. Dies gilt besonders dort, wo die öffentlichen Räume in privater Trägerschaft nicht nur neben die bisherigen treten, sondern diese ersetzen. Wenn die Versammlungsfreiheit ihre freiheitssichernde und demokratische Funktion behalten soll, darf die Privatisierung öffentlicher Räume nicht dazu führen, dass die Ausübung des Versammlungsrechts in diesen Räumen allein von der Zustimmung der privaten Eigentümer abhängig ist. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang das "Leitbild des öffentlichen Forums", das in der "Fraport-Entscheidung" des Bundesverfassungsgerichts skizziert wurde (vgl. BVerfGE 128, 226). Werden private Räume oder Flächen für ein Nebeneinander verschiedener, auch kommunikativer Nutzungen geöffnet und dadurch zum öffentlichen Forum, kann aus ihnen gemäß Art. 8 Abs. 1 Grundgesetz auch die politische Auseinandersetzung in Form von kollektiven Meinungskundgaben durch Versammlungen nicht herausgehalten werden. Öffentliche Foren haben auf Grund einer autonomen Entscheidung des jeweiligen Eigentümers eine besondere soziale Funktion. In der Abwägung zwischen dem Eigentumsrecht an öffentlichen Foren und der Versammlungsfreiheit hat letztere deshalb ein deutlich höheres Gewicht.

In der "Fraport-Entscheidung" hat das BVerfG in diesem Zusammenhang festgestellt: "Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform unterliegen ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtswirkung." Weiter heisst es: "Die unmittelbare Grundrechtsbindung betrifft nicht nur öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sondern auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden."

§ 18 orientiert sich unmittelbar an der "Fraport-Entscheidung" des Bundesverfassungsgerichts. Voraussetzung ist dabei, dass es sich um Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum handelt, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind. Weiter muss es sich tatbestandsmäßig zwingend um Grundstücke von Unternehmen handeln, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder zumindest von ihr beherrscht werden. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum des Staates stehen. Als Rechtsfolge wird ausgewiesen, dass auf den Verkehrsflächen öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung des Eigentümers durchgeführt werden können.

Abschnitt 3: Versammlungen in geschlossenen Räumen

zu § 19 (Einladung)

Absatz 1 normiert die Berechtigung der Veranstalter, bestimmte Personen und Personenkreise in der Einladung zu einer öffentlichen Versammlung von der Teilnahme an der Versammlung auszuschließen. Für nichtöffentliche Versammlungen gilt diese Berechtigung schon ihrer Eigenart nach, insofern ist eine entsprechende Regelung hier nicht erforderlich.

§ 19 gilt nur für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Einerseits gibt es bei Versammlungen unter freiem Himmel ein geringeres Schutzbedürfnis, unter sich bleiben zu können. Andererseits wäre eine entsprechende Regelung für Versammlungen unter freiem Himmel nur schwierig durchsetzbar und hätte auch dadurch praktisch nur eine geringe Bedeutung.

Art. 8 des Grundgesetzes verzichtet auf weitergehende Einschränkungen bei der Veranstaltung von Versammlungen in geschlossenen Räumen. Das Grundgesetz geht von der Vermutung aus, dass mit einer Versammlung in geschlossenen Räumen - anders als bei Versammlungen unter freiem Himmel - regelmäßig keine größeren Gefahren für die öffentliche Sicherheit verbunden sind. Die verfassungsrechtlich begrenzte Einschränkung der Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen schließt jedoch rechtliche Regelungen nicht aus, die die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit fördern und die Freiheit der Grundrechtsträger/-innen konkretisieren. In diesem Sinn gehört zu der Freiheit sich zu versammeln auch das Freiheitsrecht, unter sich bleiben zu können, wenn die sich versammelnden Personen eine solche Art der Versammlung wünschen und deshalb andere von vornherein von der Teilnahme an der Versammlung ausschließen möchten. Die Versammlung bleibt durch eine solche Begrenzung der Einladung eine öffentliche Versammlung, weil auch der Ausschluss bestimmter Personen oder Personenkreise den Teilnehmerkreis nicht schon auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt.

Das Recht zur Begrenzung des Teilnehmerkreises umfasst allerdings nicht das Recht, auch Vertreter/-innen der Medien von öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen auszuschließen. Die bei solche Versammlungen angestrebte Ausrichtung auf die Öffentlichkeit gibt einen hinreichenden Anlass dafür, dass Angehörige von Presse, Rundfunk und anderen funktional vergleichbaren Medien die Möglichkeit haben müssen, die durch Artikel 5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz gewährleistete Informationsaufgabe der Medien auch bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen angemessen wahrnehmen zu können. Das setzt ihren ungehinderten Zugang zur Versammlung voraus. Allerdings müssen sie sich durch die dafür üblichen, von den Medienverbänden ausgestellten und von Behörden und Organisationen üblicherweise anerkannten Ausweise als Journalistinnen oder Journalisten legitimieren.

zu § 20 (Beschränkung, Verbot, Auflösung)

Obwohl Art. 8 Grundgesetz für Versammlungen in geschlossenen Räumen keinen Gesetzesvorbehalt kennt, sind Regelungen für diese Versammlungen nicht ausgeschlossen. Neben der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 8 besteht Raum für sonstige Regelungen ohne Eingriffscharakter, aber auch für eingreifende Regelungen, soweit sie verfassungsimmanente Beschränkungen normieren und insbesondere Konflikte zwischen kollidierenden Verfassungsgütern bewältigen.

Versammlungen, die insgesamt unfriedlich verlaufen, genießen nicht den Schutz der Versammlungsfreiheit. Gleiches gilt für einzelne unfriedliche Teilnehmer/-innen einer Versammlung. Soweit Zusammenkünfte keinen Grundrechtsschutz aus Art. 8 genießen, steht die Grundrechtsnorm einer Regulierung nicht entgegen, die zur Umsetzung des Friedlichkeitsgebots versammlungsgesetzliche Beschränkungen vorsieht.

Absatz 1 Nr. 1 ermächtigt zu entsprechenden Eingriffen bei Vorliegen der unmittelbaren Gefahr eines unfriedlichen Verlaufs einer Versammlung. Der Begriff der Unfriedlichkeit ist mit dem des Art. 8 Abs. 1 GG identisch (vgl. BVerfGE 73, 206 [248]; 87, 399 [406]). Danach ist eine Versammlung nicht schon dann unfriedlich, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt, sondern erst dann, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit stattfinden, wie zum Beispiel aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen.

Die weiteren in Absatz 1 aufgeführten Gefahrentatbestände umfassen verfassungs-unmittelbar geschützte Rechtsgüter. Das Leben und die Gesundheit von Personen (Absatz 1 Nr. 2) gehören zweifelsfrei zu diesen Rechtsgütern. Auf deren Schutz gerichtete Verbote oder Beschränkungen sind verfassungsrechtlich unbedenklich, soweit tatsächliche Anhaltspunkte eine unmittelbare Gefahr für diese Schutzgüter begründen. Ein Bedarf zu Eingriffen in die Freiheit

der Versammlung in geschlossenen Räumen besteht darüber hinaus bei besonders gravierenden Äußerungsdelikten (Absatz 1 Nr. 3). Voraussetzung ist auch hier, dass verfassungsunmittelbar geschützte Rechtsgüter betroffen sind. Davon ist im Regelfall auszugehen, wenn in einer der Versammlung zurechenbaren Weise Äußerungen erfolgen, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben. Eingriffe zur Unterbindung solcher Äußerungen sind gemäß Art. 5 Abs. 2 Grundgesetz verfassungsgemäß; sie dürfen auch im Rahmen von Versammlungen ergriffen werden.

Vorausgesetzt ist für alle Ermächtigungen nach Absatz 1 das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr, also einer Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden rechtlich geschützten Interessen führt. Ein bloßer Verdacht oder allgemeine Vermutungen reichen nicht aus. Die Gefahrenprognose muss zudem auf erkennbaren Umständen beruhen, die sich zum Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahmen ergeben.

Zur Gefahrenabwehr können Beschränkungen oder Versammlungsverbote erfolgen oder die Versammlung kann - nach ihrem Beginn - aufgelöst werden.

Bei der Entscheidung über die Art der zu ergreifenden Maßnahmen ist insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Dem trägt Absatz 2 Rechnung. Beschränkungen sind demnach regelmäßig mildere Mittel als Verbote oder Auflösungen. Letztere sind deshalb nur dann anzuwenden, wenn Beschränkungen nicht ausreichen.

Gehen unmittelbare Gefahren von Dritten aus, müssen Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese gerichtet werden. Dieser im Polizei- und Ordnungsrecht allgemein geltende Grundsatz wird in Absatz 3 Satz 1 ausdrücklich hervorgehoben. Lässt sich die Gefahr aber durch Maßnahmen gegen die Störer nicht abwehren, darf ausnahmsweise als „letztes Mittel“ (ultima ratio) und unter Beachtung der im Rechtsstaatsprinzip und insbesondere im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angelegten Voraussetzungen des so genannten polizeilichen Notstandes gegen die Versammlung oder einzelne ihrer Teilnehmer/-innen vorgegangen werden. Die Normierung entspricht der in § 13 Absatz 3, ist allerdings inhaltlich enger gefasst, da eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit tatbestandlich nicht ausreicht, sondern stattdessen die tatbestandlichen Voraussetzungen von Absatz 1 vorliegen müssen. Eine dem § 13 Absatz 3 Satz 3 entsprechende Vorschrift, die besonders strenge Anforderungen an ein Verbot oder eine Auflösung einer Versammlung im Notstandsfall stellt, ist bei Versammlungen in geschlossenen Räumen angesichts der hohen Eingriffsschwelle des § 20 Absatz 1 entbehrlich.

Absatz 4 sieht im Interesse der Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes - insbesondere des Eilrechtsschutzes - vor, dass beschränkende Verfügungen oder Verbote unverzüglich bekanntzugeben sind, sobald ihre Voraussetzungen festgestellt sind. Für die nach Versammlungsbeginn ergehenden beschränkenden Verfügungen sowie für die Auflösung einer Versammlung sieht Absatz 4 Satz 2 eine besondere verfahrensrechtliche Anforderung vor, nämlich die Mitteilung des Grundes der Verfügung an die Versammlungsleitung. Diese Angabe soll zur Versachlichung der Lage beitragen und Rechtssicherheit schaffen. Im Regelfall versammlungsrechtlicher Verfügungen - so insbesondere, wenn es sich um unaufschiebbare Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten/-innen handelt - haben Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Um dies für alle Beteiligten zweifelsfrei klarzustellen und zugleich diese Folge auch für den Fall vorzusehen, dass nicht Polizeivollzugsbeamte/-innen handeln, sondern die Ordnungsbehörde die Verfügung trifft, schließt Absatz 4 Satz 3 für jede nach Versammlungsbeginn erfolgende beschränkende Verfügung oder Auflösung die aufschiebende Wirkung von Widerspruch oder Anfechtungsklage aus.

Absatz 5 sieht vor, dass sich alle in der Versammlung anwesenden Personen nach einer Auflösung der Versammlung unverzüglich entfernen. Ohne die versammlungsrechtlich vorgeschriebene Pflicht zum Entfernen bestünde das Risiko, dass die abzuwehrende Gefahr allein wegen des Zusammenbleibens der Personen fortbestünde. Eine Pflicht zur Entfernung entfällt allerdings, wenn die Behörde aus anderen als versammlungsrechtlichen Gründen - etwa im Rahmen der Strafverfolgung zum Zwecke der Identitätsfeststellung oder zur Abwehr von Gefahren, die nach der Auflösung drohen - anordnet, dass bestimmte Personen auf der Grundlage einer nicht versammlungsrechtlichen Befugnis zunächst am Ort bleiben müssen. Dies bedarf keiner ausdrücklichen Erwähnung im Gesetz.

Zur Klarstellung wird in Absatz 6 ausdrücklich normiert, dass es verboten ist, anstelle der aufgelösten Versammlung Ersatzveranstaltungen durchzuführen.

Gemäß Abs. 7 ist es verboten, öffentlich, im Internet oder durch das Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung in geschlossenen Räumen aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet werden kann. Durch die Norm soll der Vollzug eines Versammlungsverbotes oder einer Auflösungsverfügung gesichert werden.

zu § 21 (Ausschluss von Störern)

Wer eine Versammlung ausschließlich aus dem Grunde aufsucht, diese mit allen Mitteln zu verhindern, ist kein Versammlungsteilnehmer/-innen und kann sich damit auch nicht auf Art. 8 GG berufen (BVerfG vom 11.06.1991, NJW 1991 S. 2694). Andererseits ist zu berücksichtigen, dass Versammlungen nicht nur zur Kundgabe bestimmter und erwünschter Auffassungen dienen. Den Schutz des Grundrechts genießen deshalb auch diejenigen, die den Versammlungszweck nicht unmittelbar unterstützen, Zwischenrufe tätigen oder laut protestieren, sofern sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen und dadurch die Versammlung nicht vereiteln oder erheblich behindern. Der Tatbestand des § 21 fordert deshalb eine erhebliche Ordnungsstörung durch teilnehmende Personen. Von einer erheblichen Ordnungsstörung ist auszugehen, wenn der ordnungsgemäße Ablauf der Versammlung massiv beeinträchtigt wird, also die Störung nach Form und Inhalt besonders schwer wiegt.

Die Vorschrift bezieht sich auf öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen. Im Gegensatz zu § 6 Absatz 4 beschränkt sich § 21 hinsichtlich der Adressaten auf Teilnehmer/-innen der Versammlung. § 6 Absatz 4 bezieht sich hingegen allgemein auf Personen und erfasst damit auch Nichtteilnehmer/-innen.

Die in § 21 festgelegte Rechtsfolge ist der Ausschluss durch den Versammlungsleiter/-in. Der Ausschluss liegt dabei in seinem/ihrer Ermessen. Durch den Ausschluss wird den Versammlungsteilnehmern ihr Teilnahmerecht genommen und sie haben die Versammlung unverzüglich zu verlassen.

zu § 22 (Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton)

Die Regelung gestattet Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton in geschlossenen Räumen. Als Eingriff in das vorbehaltlos geschützte Recht, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln, bedarf die Befugnis des § 22 einer Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht, soweit sie nicht lediglich die Grenzen des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit konkretisiert. Die Regelung knüpft daher an die Eingriffsschwelle des § 20 Absatz 1 an, der die verfassungsimmanenten Schranken der Versammlungsfreiheit für den Beschränkungs- und Verbotstatbestand ausgestaltet.

Absatz 1 regelt den primären Zweck der Bild- und Tonaufnahmen und entsprechenden Aufzeichnungen. Die Befugnis dient der Abwehr von Gefahren, die von Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmern oder anderen Personen ausgehen. Zur Abwehr von Gefahren können Aufnahmen dadurch beitragen, dass von ihnen eine abschreckende Wirkung ausgeht, indem sie das Verfolgungsrisiko für Straftäter erhöhen. Zudem erleichtern sie die Durchführung und Koordination von weitergehenden Gefahrenabwehrmaßnahmen. Aus Gründen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung wird in Absatz 1 nicht auf jede Art von Gefahren Bezug genommen, sondern nur auf die in § 20 Absatz 1 näher beschriebenen.

Die Regelung ermöglicht Aufnahmen und Aufzeichnungen. Da es sich bei beiden Maßnahmen um Grundrechtseingriffe handelt, gelten bei Versammlungen in geschlossenen Räumen grundsätzlich dieselben Rechtfertigungsanforderungen, weshalb Aufnahmen und Aufzeichnungen in Absatz 1 an dieselben Voraussetzungen geknüpft werden. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme hat jedoch die bloße Aufnahme Vorrang vor der Aufzeichnung, wenn der Zweck der Maßnahme bereits durch eine Aufnahme erreicht werden kann.

Absatz 1 Satz 3 regelt den Vorrang der offenen Datenerhebung, wie er allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen entspricht. Eine Befugnis für verdeckte Aufnahmen ist bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht erforderlich.

Angesichts der Überschaubarkeit von Versammlungen in geschlossenen Räumen wird auf eine Befugnis zu Übersichtsaufnahmen verzichtet, zumal die bloße Erleichterung des Polizeieinsatzes den mit Übersichtsaufnahmen verbundenen Eingriff in die vorbehaltlose Garantie nicht legitimieren könnte. In Fällen einer konkreten Gefahr ist die eingeräumte Befugnis ausreichend.

Absatz 2 sieht eine Mitteilungspflicht gegenüber Personen vor, deren Bilder aufgezeichnet wurden. Dies dient der Wahrung ihrer Rechtsschutzmöglichkeiten, wenn ihre Aufnahmen gespeichert wurden und sie auf den Bildern identifiziert worden sind. Bei unvermeidbar betroffenen Dritten unterbleibt die Unterrichtung dann, wenn die Identifikation nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder überwiegend schutzwürdige Interessen anderer Betroffener entgegenstehen. Damit soll gewährleistet werden, dass belastende Eingriffsmaßnahmen nicht allein zu dem Zweck erfolgen, bestehenden Verfahrensbestimmungen zu genügen. Denn dadurch würde die Eingriffsqualität gegenüber den Betroffenen unnötig vertieft werden.

Absatz 3 Satz 1 beinhaltet die Löschungspflicht. Sie beruht auf dem allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsatz, dass die zum Erhebungszeitpunkt nicht mehr benötigten Daten unverzüglich zu vernichten sind. Damit soll einer anlasslosen Datenbevorratung, die allein an die Wahrnehmung des Versammlungsrechts und damit an das Geltendmachen von einem für die demokratische Willensbildung elementaren Grundrecht anknüpft, entgegengewirkt werden (vgl. BVerfGE 122, 342).

Ausnahmen ergeben sich aus Satz 2 und 3, die für die Strafverfolgung, die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Anordnungen des Uniform-, Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots sowie für die Gefahrenabwehr eine Zweckänderung der Daten zulassen und in diesem Zusammenhang eine grundsätzliche Speicherung von bis zu sechs Monaten bzw. in den in der Vorschrift normierten Ausnahmetatbeständen auch eine noch längere Speicherung erlauben.

Die Zweckänderung in Absatz 3 ist dadurch beschränkt, dass auch der geänderte Zweck grundsätzlich einen versammlungsspezifischen Bezug aufweisen muss. Zudem muss von den Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten bzw. von einer Person eine Gefahr im Sinne von § 20 Absatz 1 ausgehen.

Die Löschung der Aufzeichnungen ist nach Satz 4 zu dokumentieren.

Absatz 4 normiert die Dokumentationspflicht bezüglich angefertigter Bild- und Tonaufzeichnungen und Absatz 5 die Möglichkeit der Kontrolle der Dokumentationspflichten durch die behördlichen Datenschutzbeauftragten. Beide Vorschriften entsprechen den Regelungen in § 16 Absatz 5 Satz 1 und Absatz 6 für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel.

Abschnitt 4: Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten

zu § 23 (Straftaten)

§ 23 sieht Strafsanktionen für besonders gefährliche Verhaltensweisen vor. Dies gilt insbesondere für solche, die dem Friedlichkeitsgebot zuwiderlaufen. Um eine übermäßige Kriminalisierung von Versammlungsteilnehmern/-innen zu vermeiden, wird der Katalog der Straftatbestände eng gehalten. Aus versammlungsrechtlicher Sicht hat die Zurückhaltung mit Straftatbeständen und die stattdessen erfolgende Einordnung als Ordnungswidrigkeit zugleich die für Vollzugszwecke wichtige Folge, dass der für Straftaten geltende Verfolgungszwang (§ 163 StPO) nicht eintritt und stattdessen das Opportunitätsprinzip gilt. Dies erlaubt der Behörde eine flexible Vorgehensweise, durch die gegebenenfalls Möglichkeiten geschaffen werden, weitere Eskalationen im Versammlungsverlauf und daraus folgend weitere Regelverletzungen zu vermeiden.

Eine Kriminalisierung des Verhaltens in oder im Umfeld von Versammlungen bedarf mit Rücksicht auf die Gewährleistung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit einer besonderen Rechtfertigung. Auch ist zu berücksichtigen, dass angesichts der unabwiesbaren Verwendung mancher unbestimmter Rechtsbegriffe in diesem Gesetz eine starke Pönalisierung verunsichernd oder gar einschüchternd wirken könnte. Andererseits steht die Strafbewehrung eines gewalttätigen oder das Friedlichkeitsgebot verletzenden Verhaltens sowie des Mitführens und Heranschaffens von Waffen nicht im Widerspruch zu Artikel 8 Grundgesetz. Derartige Verhaltensweisen sind vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ausgenommen. Aus grundrechtlicher Sicht bestehen daher keine Bedenken, sie wegen ihrer Gefährlichkeit für Leib und Leben anderer mit einer Strafsanktion zu versehen. Dies sehen die Absätze 1 und 2 vor.

Absatz 3 verstärkt den Schutz derjenigen Privatpersonen, denen das Gesetz Ordnungsaufgaben einräumt, nämlich der Versammlungsleitung und den Ordnerinnen und Ordnern. Sie sollen durch die Strafandrohung zum einen vor tätlichen Angriffen geschützt werden. Zum anderen sollen sie davor geschützt werden, dass ihnen gegenüber mit Gewalt oder der Drohung mit Gewalt Widerstand bei der rechtmäßigen Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben geleistet wird. Der Angriff bzw. die Widerstandsleistung kann von Versammlungsteilnehmern/-innen oder von Dritten ausgehen. Erfolgt der Gewalteintritt oder die Drohung mit Gewalt mit dem Ziel, die Versammlung zu verhindern oder deren Durchführung zu vereiteln, richtet sich die Bestrafung

allerdings nach Absatz 1. Einer entsprechenden Sanktionsmöglichkeit für den Widerstand gegen Polizeivollzugsbeamte/-innen bedarf es nicht. Hier ist § 113 StGB einschlägig.

Hinsichtlich der Strafhöhe wird mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Unrechtsgehalt zwischen den Tatbeständen des Absatzes 1 einerseits und der Absätze 2 und 3 andererseits unterschieden. Die in Absatz 1 vorgesehene Höchststrafe von zwei Jahren entspricht dem Höchststrafmaß, das Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 EGStGB für Regelungen des Landesrechts vorsieht.

zu § 24 (Ordnungswidrigkeiten)

Nach § 24 können bestimmte Verstöße gegen das Gesetz als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Die Möglichkeit zur Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit ist wichtig, weil es bei Versammlungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Gefahrenlage Gründe geben kann, von Verfügungen und Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung versammlungsrechtlicher Ge- oder Verbote Abstand zu nehmen; die Verbindlichkeit der versammlungsrechtlichen Vorgaben kann gleichwohl durch die Verhängung einer Geldbuße unterstrichen werden.

Die Normierung von Ordnungswidrigkeitentatbeständen im Versammlungsrecht ist eine repressive Sanktion, verbunden mit dem staatlichen Tadel vorwerfbar Fehlverhaltens. Das Bundesverfassungsgericht verweist darauf, dass die Wahrnehmung des Versammlungsrechts in dieser Weise mit einem schwer kalkulierbaren Risiko persönlicher Sanktionen verbunden wird, das der Inanspruchnahme eines elementaren demokratischen Kommunikationsgrundrechts die Unbefangenheit zu nehmen droht (BVerfGE 122, 342 [365]). Deshalb muss der Gesetzgeber die Auswirkungen auf die Ausübung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit berücksichtigen und insbesondere darum bemüht sein, dass den Bürgern/-innen das Risiko der Unkenntnis oder der Fehleinschätzung von Rechtspflichten möglichst weitgehend genommen wird. Die Hinweise des Bundesverfassungsgerichts auf die Notwendigkeit der Wahrung rechtsstaatlicher Anforderungen und der Vermeidung von einschüchternden Wirkungen durch Auferlegung von bußgeldbewehrten Pflichten müssen Anlass für den Gesetzgeber sein, Ordnungswidrigkeiten nur für hinreichend bestimmte Tatbestände vorzusehen, deren Verletzung zudem ein hinreichendes Unrechtsurteil rechtfertigt. § 24 trägt diesem Anliegen Rechnung.

Absatz 1 Nummer 1 erfasst Verstöße im Zusammenhang mit den Vorschriften über die Anzeige von Versammlungen unter freiem Himmel. Anders als in § 26 Nr. 2 BVersG, der insoweit eine Strafbewehrung vorsieht, wird die Verletzung der Anzeigepflicht durch den Veranstalter/-in nur als Ordnungswidrigkeit eingeordnet. Die Anzeige ist eine Wissenserklärung, deren Nichtabgabe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine direkten Auswirkungen auf die Durchführbarkeit der Versammlung haben darf. Auch werden die - in der Praxis häufigen - Verletzungen der Anmeldepflicht nach § 14 Abs. 1 BVersG nur sehr selten geahndet. Auch das deutet darauf hin, dass der Unrechtsgehalt der Pflichtverletzung nicht so schwer sein kann, dass eine Kriminalstrafe gerechtfertigt ist. Die Einordnung als Ordnungswidrigkeit erlaubt es, die in der Nichtabgabe der Anzeige oder durch Abgabe einer in wesentlicher Hinsicht unrichtigen Anzeige liegende Pflichtverletzung angemessen zu sanktionieren. Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts zu dem Problem einer Ordnungswidrigkeitensanktion für Anzeigepflichtigen (vgl. BVerfGE 122, 342 [362 f.]) wird insbesondere durch Reduktion der Anforderungen an die Anzeige aufgegriffen. Werden in der Anzeige unrichtige Angaben gemacht, ist eine Ordnungswidrigkeit nur vorgesehen, wenn die Anzeige in wesentlicher Hinsicht unrichtig ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie die Behörde irreführt und damit etwa die Erfüllung der Schutzaufgabe nach § 3 wegen der falschen Angaben erheblich erschwert oder unmöglich macht.

Absatz 1 Nummer 2 ahndet Aufrufe zu Versammlungen, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist. Es kommt dabei nicht darauf an, durch welches Medium (z.B. Internet, Tonträger, mündliche Bekanntgabe) der Aufruf erfolgt.

Absatz 1 Nummer 3 sanktioniert grobe Störungen, die mit der Absicht durchgeführt werden, nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder sonst ihre Durchführbarkeit zu vereiteln. Für die Verwirklichung des Bußgeldtatbestands genügt eine einmalige Anordnung, die allerdings durch die zuständige Behörde erfolgen muss.

Wird eine Versammlung wesentlich anders durchgeführt als in der Anzeige angegeben, kann die Erfüllung der staatlichen Aufgabe infolge der Irreführung erschwert oder ausgeschlossen sein. Die Irreführung rechtfertigt eine Geldbuße. Die durch Absatz 1 Nummer 4 geschaffene Möglichkeit einer nachträglichen Sanktion durch Geldbuße verdeutlicht die Verbindlichkeit der Angaben in der Anzeige, soweit sie nicht später korrigiert werden. Die Sanktion scheidet allerdings bei unwesentlichen Abweichungen aus, die sich auf die Gefahrenlage oder die zu ihrer Bewältigung erforderlichen behördlichen Maßnahmen nicht erheblich auswirken.

Absatz 1 Nummer 5 unterstreicht die Maßgeblichkeit von Verboten, beschränkenden Verfügungen und Auflösungen. Sie sind ein wesentliches Mittel der Gefahrenabwehr. Ungeachtet der grundsätzlichen Möglichkeit ihrer behördlichen Durchsetzung - insbesondere durch Verwaltungszwang - ist eine Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit ein wichtiges Mittel, um jedenfalls nachträglich die Verbindlichkeit der Verwaltungsakte zu unterstreichen. Gleiches gilt für die im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes veranlassten Maßnahmen. Betroffene im Sinne der Vorschrift in Absatz 5 sind Leiterinnen bzw. Leiter und Veranstalterinnen bzw. Veranstalter von Versammlungen.

Absatz 1 Nummer 6 entspricht tatbestandsmäßig der Sanktionsnorm des Absatz 1 Nummer 5. Betroffene im Sinne der Vorschrift sind hier jedoch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und nicht die Leiterinnen/Leiter und Veranstalterinnen/Veranstalter von Versammlungen.

Gemäß Absatz 2 kann eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nummer 5 mit einer Geldbuße bis zu zweitausendfünfhundert, eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nummer 6 lediglich mit einer Geldbuße bis zu fünfhundert Euro geahndet werden. Aufgrund der Intensität der Rechtsgutgefährdungen ist bei dieser Staffelung erkennbar zwischen Veranstaltern, Leitern/-innen und Teilnehmern/-innen unterschieden worden.

Soweit das Gesetz besondere Verbotstatbestände in den § 8 (Uniformverbot) und § 17 (Verhummungs- und Schutzausrüstungsverbot) normiert, sieht Absatz 1 Nummer 7 die Ahndung von entsprechenden Verstößen als Ordnungswidrigkeit vor. Aus Erwägungen der hinreichenden Bestimmtheit und damit der Rechtssicherheit kommt eine Ordnungswidrigkeit allerdings nur in Betracht, soweit die Verbote durch behördliche Anordnung im Einzelfall konkretisiert worden sind.

Wird die behördliche Untersagung der Teilnahme an oder die Anwesenheit in der Versammlung von den Betroffenen nicht befolgt oder entfernen sie sich trotz Ausschlusses aus einer schon begonnenen Versammlung nicht unverzüglich, so liegt nach Absatz 1 Nummer 8 eine Ordnungswidrigkeit vor. Gleiches gilt nach Absatz 1 Nummer 9, falls jemand sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 13, 20 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt.

Nach Absatz 2 beläuft sich der Höchstbetrag der Geldbuße in den Fällen der Nummern 2 und 5 auf zweitausendfünfhundert Euro, in den Fällen der Nummern 3, 4 und 7 auf bis zu eintausendfünfhundert Euro und in den Fällen der Nummern 1,6,8,9 auf einer Geldbuße bis zu fünfhundert Euro. Der Schwere der Verstöße ist im Einzelfall Rechnung zu tragen.

zu § 25 (Einziehung)

Die Vorschrift soll die Einziehung sichergestellter Gegenstände (z.B. Waffen, Schutzausrüstungen und Uniformen) ermöglichen, auch wenn diese nicht Tatwerkzeuge gemäß § 74 Abs. 1 Strafgesetzbuch sind. Stehen sichergestellte Gegenstände im Eigentum eines Dritten, so erlaubt Satz 2 ihre Einziehung unter den Voraussetzungen des § 74a Strafgesetzbuch bzw. § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten. Die Einziehung hat zur Folge, dass das Eigentum an diesen Gegenständen auf den Staat übergeht.

zu § 26 (Kosten)

Die Vorschrift trifft eine abschließende Regelung für die Erhebung von Kosten (Gebühren und Auslagen) durch die zuständige Versammlungsbehörde. Danach sind Amtshandlungen nach diesem Gesetz kostenfrei.

Mit der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit als Recht bürgerschaftlicher Selbstbestimmung ist es grundsätzlich nicht vereinbar, wenn aus der Wahrnehmung dieses Rechts Kostenpflichten entstehen. Maßnahmen der zuständigen Behörden, die lediglich die Durchführbarkeit einer Versammlung sichern sollen, liegen in einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie im Interesse der Allgemeinheit (vgl. BVerfGE 5, 85 [204 f.]). Ihre Kosten dürfen daher nicht dem Veranstalter/der Veranstalterin oder den Teilnehmern/-innen der Versammlung auferlegt werden. Das berechtigte Anliegen der Gefahrenabwehr darf keinesfalls dazu führen, dass die Aussicht auf solche Belastungen die Bürgerinnen und Bürger davon abhält, ihr Grundrecht der Versammlungsfreiheit auszuüben. Die in § 26 vorgesehene Kostenfreiheit sämtlicher nach diesem Gesetz vorgenommenen Amtshandlungen trägt darum zum einen dem versammlungstypischen Regelfall Rechnung, in dem es an einem Rechtsgrund für die Kostenerhebung fehlt oder die Kosten nicht eindeutig einem Veranlasser/einer Veranlasserin zuzurechnen sind.

Die Kostenfreiheit soll darüber hinaus dem Risiko einschüchternder Wirkungen vorbeugen. Dass dadurch Einnahmen für den Staat in Situationen entfallen können, in denen eine Kostenpflicht begründbar wäre, ist hinzunehmen, weil es sich um Ausnahmefälle handelt, bei denen zudem meist der Prüfungs-Vollzugsaufwand außer Verhältnis zu den Kosten stehen wird, die geltend gemacht werden könnten.

zu § 27 (Zuständigkeitsregelungen)

§ 27 regelt die sachliche und örtliche Zuständigkeit im Zusammenhang mit Versammlungen. Die sachliche Zuständigkeit der Kreispolizeibehörde entspricht dabei der bisherigen Regelung in der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz.

zu § 28 (Einschränkung von Grundrechten)

Die Vorschrift kommt dem Zitiergebot des Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes nach. Danach muss ein Gesetz diejenigen Grundrechte unter Angabe seines Artikels benennen, die durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes eingeschränkt wird.

zu § 29 (Ersetzung von Bundesrecht)

Absatz 1 stellt klar, dass das nordrhein-westfälische Versammlungsfreiheitsgesetz - entsprechend Artikel 125 a Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes - das bisherige Versammlungsgesetz des Bundes vollumfänglich ersetzt.

Für Versammlungen, deren Bekanntgabe bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgt ist, sieht Absatz 2 eine Übergangsregelung vor. Die §§ 2 Absatz 1 und 14 Absatz 1 des Versammlungsgesetzes des Bundes, die die Einladung bzw. Anmeldung zum Gegenstand haben, gelten für diese Versammlungen weiter. Dies gilt jedoch nur, wenn die Versammlung innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten dieses Gesetzes stattfinden soll. In den übrigen Fällen ist gegebenenfalls die Bekanntgabe oder Anzeige der Versammlung auf der Grundlage dieses Gesetzes nachzuholen.

zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp
Sven Wolf
Hartmut Ganzke

und Fraktion