

18. Wahlperiode

Antrag

der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Land Berlin

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Land Berlin

Vom ...

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Land Berlin

Artikel 1

Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin (VersFG BE)

Vom xx.yy.2020

Inhaltsverzeichnis

Abschnitt 1
Allgemeine Regelungen

- § 1 Versammlungsfreiheit
- § 2 Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich
- § 3 Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot
- § 4 Kooperation

- § 5 Veranstaltung einer Versammlung
- § 6 Versammlungsleitung
- § 7 Rechte der Versammlungsleitung
- § 8 Störungsverbot
- § 9 Waffen- und Uniformverbot
- § 10 Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes
- § 11 Anwesenheit der Polizei

Abschnitt 2 Versammlungen unter freiem Himmel

- § 12 Anzeige und Veröffentlichungspflicht
- § 13 Erlaubnisfreiheit
- § 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung
- § 15 Befriedeter Bezirk
- § 16 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen
- § 17 Durchsuchung und Identitätsfeststellung
- § 18 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen
- § 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot
- § 20 Privatrechtlich betriebene öffentliche Verkehrsflächen

Abschnitt 3 Versammlungen in geschlossenen Räumen

- § 21 Einladung, Ausschluss
- § 22 Beschränkung, Verbot, Auflösung
- § 23 Hausrecht
- § 24 Durchsuchung und Identitätsfeststellung
- § 25 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

Abschnitt 4 Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten

- § 26 Straftaten
- § 27 Ordnungswidrigkeiten
- § 28 Einziehung
- § 29 Kosten

Abschnitt 5 Datenverarbeitung

- § 30 Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde

Abschnitt 6 Schlussbestimmungen

- § 31 Zuständigkeitsregelungen
- § 32 Einschränkung von Grundrechten

Abschnitt 1 **Allgemeine Regelungen**

§ 1 **Versammlungsfreiheit**

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

§ 2 **Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich**

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

§ 3 **Schutz-, und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot**

- (1) Die Berliner Verwaltung wirkt im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf hin, friedliche Versammlungen zu schützen und die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten.
- (2) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es,
 1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen, den ungehinderten Zugang zur Versammlung zu ermöglichen und ihre Durchführung vor Störungen zu schützen,
 2. von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren und
 3. die freie Berichterstattung der Medien bei Versammlungen zu gewährleisten.
- (3) Soweit dies erforderlich ist, stellt die zuständige Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Absatz 2 einen schonenden Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und den Grundrechten Dritter her. Dies gilt auch bei Versammlungen, die sich örtlich und zeitlich überschneiden würden. Die Durchführung einer Gegenversammlung soll in Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung ermöglicht werden.
- (4) Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wirkt die zuständige Behörde darauf hin, bei konfliktträchtigen Einsatzlagen Gewaltbereitschaft und drohende oder bestehende Konfrontationen

zielgruppenorientiert zu verhindern oder abzuschwächen, um eine nachhaltige Befriedung der jeweiligen Lage zu ermöglichen.

§ 4 Kooperation

(1) 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 Gefahrenprognose und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind zu erörtern. Bestehen Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß §§ 14 Absatz 1, 22 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, gibt die zuständige Behörde Gelegenheit, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen zu vermeiden.

(2) Die zuständige Behörde informiert die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, über die Gefahrenlage und -prognose sowie deren Änderungen, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.

§ 5

Veranstaltung einer Versammlung

Wer zu einer Versammlung einlädt oder die Versammlung nach § 12 anzeigt, veranstaltet eine Versammlung. In der Einladung zu einer Versammlung ist der oder die Veranstaltende anzugeben.

§ 6

Versammlungsleitung

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

(2) Die Versammlungsleitung ist übertragbar.

(3) Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, kann die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen.

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

§ 7

Rechte der Versammlungsleitung

(1) Die Versammlungsleitung sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und unterstützt einen friedlichen Verlauf. 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 gut sichtbar mit der Bezeichnung „Ordnerin“ oder „Ordner“ gekennzeichnet sein. Die Vorschriften dieses Gesetzes für Teilnehmende 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 von den Teilnehmenden zu befolgen.

(4) Die Versammlungsleitung darf Personen, die die Ordnung der Versammlung erheblich stören, aus der Versammlung ausschließen. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

§ 8 Störungsverbot

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

§ 9 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 Gewaltbereitschaft zu vermitteln und dadurch einschüchternd zu wirken.

(3) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung der Verbote nach Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände oder Verhaltensweisen bezeichnet sind.

§ 10 Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG)

(1) Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmenden nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem Allgemeinen Sicherheit- und Ordnungsgesetz

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 Teilnehmenden eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 ausgeht.

(3) Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, die die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, setzen eine Teilnahmeuntersagung nach § 16 Absatz 1 oder § 22 voraus.

§ 11 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 im Sinne von § 22 Absatz 1 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. Auf diese findet § 9 keine Anwendung.

Abschnitt 2 Versammlungen unter freiem Himmel

§ 12 Anzeige und Veröffentlichungspflicht

(1) Wer eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung anzuzeigen. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, ist nur eine Anzeige abzugeben. Die Anzeige muss schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen.

(2) Die Anzeige muss insbesondere den geplanten Ablauf der Versammlung nach Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Name und Anschrift sowie Angaben zu Erreichbarkeit der anzeigenden Person und der Person, die sie leiten soll, enthalten.

(3) Wird die Versammlungsleitung erst später bestimmt, sind Name, Anschrift und Angaben über die Erreichbarkeit der vorgesehenen Person der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(4) 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.

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

(6) 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. Die Anzeige kann in diesem Fall auch telefonisch erfolgen.

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

(8) Die zuständige Behörde hat Ort, Zeit und Thema der angezeigten Versammlung zu veröffentlichen. Sofern es sich um einen Aufzug handelt, hat sie auch den Streckenverlauf zu veröffentlichen.

§ 13 Erlaubnisfreiheit

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

§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

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

(2) Eine Versammlung kann insbesondere verboten, beschränkt oder nach deren Beginn aufgelöst werden, wenn

1. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass in der Versammlung in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören,
 - a) gegen eine nationale, durch rassistische Zuschreibung beschriebene, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufgestachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen aufgefordert oder
 - b) die Menschenwürde anderer dadurch angegriffen wird, dass eine vorbezeichnete Gruppe, Teile der Bevölkerung oder ein Einzelner wegen seiner Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich gemacht oder verleumdet wird,

2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus, oder
3. die Versammlung an einem in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Tag oder einem Ort stattfindet, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, und nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die Würde der Opfer beeinträchtigt wird. Durch Rechtsverordnung kann der Senat weitere Orte im Sinne von Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 bestimmen, wenn die dort genannten Voraussetzungen vorliegen.

Gleiches gilt, wenn die Versammlung aufgrund der konkreten Art und Weise ihrer Durchführung

1. geeignet oder dazu bestimmt ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln.
2. in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewalt-herrschaft anknüpft

und dadurch einschüchternd wirkt oder in erheblicher Weise gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen verstößt.

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

(4) 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 Absatz 1 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.

(5) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, sind die Voraussetzungen und die Ermessenserwägungen unverzüglich der Veranstalterin oder dem Veranstalter oder der Versammlungsleitung bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme und auch gegenüber den Teilnehmenden der Versammlung erfolgen, sofern dies möglich und zumutbar ist.

(6) Eine verbotene Versammlung soll aufgelöst werden. Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen. 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 unter freiem Himmel aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.

§ 15 Befriedeter Bezirk

(1) Für den Tagungsort des Abgeordnetenhauses von Berlin wird ein befriedeter Bezirk gebildet. Dieser wird durch folgende Straßen begrenzt:

Niederkirchnerstraße von der Wilhelmstraße bis zur Stresemannstraße, einschließlich der Gehwege, und die jeweils angrenzenden Kreuzungsbereiche von Niederkirchnerstraße und Stresemannstraße sowie von Niederkirchnerstraße, Wilhelmstraße und Zimmerstraße.

(2) Innerhalb des befriedeten Bezirks können unbeschadet von § 14 von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses Versammlungen unter freiem Himmel zu Sitzungszeiten des Abgeordnetenhauses, seiner Ausschüsse oder Organe verboten werden, wenn eine Beeinträchtigung derer Tätigkeiten oder eine Behinderung des freien Zugangs zum Abgeordnetenhaus zu besorgen ist. Die Präsidentin oder der Präsident des Abgeordnetenhauses unterrichtet den Ältestenrat sowie die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unverzüglich über eine Entscheidung nach Satz 1.

(3) Die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unterrichtet die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses unverzüglich über die Anzeige von Versammlungen innerhalb des befriedeten Bezirks.

§ 16 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 vor deren Beginn untersagen oder beschränken, 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 Anweisung nach § 7 Absatz 3 zuwiderhandelt, kann von der zuständigen Behörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

§ 17 Durchsuchung und Identitätsfeststellung

(1) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass am Ort der Versammlung oder auf unmittelbarem Weg dorthin Waffen mitgeführt werden oder der Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 9 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 oder § 19 oder von Gegenständen, deren Verwendung oder Mitnahme durch Beschränkungen nach § 14 Absatz 1 untersagt wurde, die öffentliche Sicherheit bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährden wird, können Personen und Sachen durchsucht werden. Aufgefundene Gegenstände im Sinne von Satz 1 können sichergestellt werden. Die Sicherstellung und die Durchführung der Durchsuchung richten sich nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz.

(2) Identitätsfeststellungen sowie weitere polizei- und ordnungsrechtliche oder strafprozessuale Maßnahmen sind am Ort der Versammlung oder auf dem unmittelbaren Weg dorthin nur zulässig, soweit sich tatsächliche Anhaltspunkte für einen gegenwärtigen oder bevorstehenden Verstoß gegen §§ 9, 19, nach § 14 Absatz 1 erlassene Beschränkungen oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben. Diese Anhaltspunkte sind der betroffenen Person auf Aufforderung mitzuteilen.

(3) Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen nach den Absätzen 1 und 2 sind so durchzuführen, dass dadurch die Teilnahme an der Versammlung nicht unverhältnismäßig behindert oder wesentlich verzögert wird.

§ 18

Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

(1) Die Polizei darf von Teilnehmenden bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einem Aufzug Bild- und Tonaufnahmen nur offen und nur dann anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von diesen Personen eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

(2) Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von Versammlungen unter freiem Himmel sowie ihrem Umfeld nur anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich ist. Die Übersichtsaufnahmen sind offen anzufertigen und dürfen weder aufgezeichnet werden noch zur Identifikation der Teilnehmenden genutzt werden. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen in Kenntnis zu setzen.

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

1. zur Verfolgung von Straftaten von Teilnehmenden in oder im Zusammenhang mit der Versammlung oder von Ordnungswidrigkeiten nach § 27 Absatz 1 Nummer 6,

2. im Einzelfall 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 Gefahr 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 1 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von drei Monaten nach ihrer Anfertigung zu löschen, sofern sie nicht

inzwischen zur Durchführung eines Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahrens genutzt werden oder Gegenstand oder Beweismittel eines Rechtsbehelfs oder gerichtlichen Verfahrens sind oder zur Gefahrenabwehr nach Nummer 2 erforderlich sind. Die Löschung der Aufzeichnungen ist zu dokumentieren. Außer zu den in Nummern 1 bis 4 genannten Zwecken dürfen Aufzeichnungen nicht genutzt werden.

(4) Die von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 betroffene Person ist über die Maßnahme zu unterrichten, sobald ihre Identität bekannt ist und sofern die nach Absatz 3 Satz 1 Nummern 1 bis 3 zulässigen 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.

(5) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Absatz 1 und für ihre Verwendung nach Absatz 3 sowie für die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 sind zu dokumentieren. 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 und die Datenschutzbeauftragte des Landes Berlin können die Einhaltung der Dokumentationspflichten nach Absatz 3 Satz 3 und Absatz 5 regelmäßig überprüfen.

§ 19

Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

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

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.

§ 20

Privatrechtlich betriebene öffentliche Verkehrsflächen

(1) Öffentliche Versammlungen dürfen auf privatrechtlich betriebenen Verkehrsflächen von Grundstücken durchgeführt werden, wenn diese der Allgemeinheit geöffnet sind und die Grundstücke sich im Eigentum von Unternehmen befinden, die überwiegend oder ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden.

(2) Werden Verkehrsflächen, die der Allgemeinheit geöffnet sind, von Unternehmen betrieben, die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden oder stehen diese Verkehrsflächen überwiegend oder ausschließlich im Eigentum von Privaten, können öffentliche Versammlungen dort nur durchgeführt werden, soweit überwiegende Interessen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Durchführung nicht entgegenstehen. Eine Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer ist insoweit nicht erforderlich.

(3) Die Behörde, bei der nach § 12 die Versammlung anzuzeigen ist, unterrichtet die Eigentümerinnen und Eigentümer von Verkehrsflächen nach Absatz 1 und 2 unverzüglich über die auf dieser Fläche angezeigten Versammlungen. Eigentümerinnen und Eigentümer von Verkehrsflächen nach Absatz 2 ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Satz 1 und 2 finden keine Anwendung bei Spontanversammlungen nach § 12 Absatz 7.

Abschnitt 3 **Versammlungen in geschlossenen Räumen**

§ 21 Einladung, Ausschluss

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

(2) Die Leitung einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen darf die Anwesenheit von Vertretenden der Medien, die sich als solche durch anerkannten Presseausweis oder durch sonstigen geeigneten Nachweis ausgewiesen haben, nicht unterbinden.

§ 22 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 unter Heranziehung von landes- und bundesweit verfügbaren Polizeikräften 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 der Veranstalterin oder dem Veranstalter oder der Versammlungsleitung bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme und auch gegenüber den Teilnehmenden der Versammlung erfolgen.

(5) Eine verbotene Versammlung soll aufgelöst werden. Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.

(6) 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, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.

§ 23

Hausrecht

Die eine Versammlung leitende Person übt gegenüber anderen Personen als den Teilnehmenden das Hausrecht aus.

§ 24

Durchsuchung und Identitätsfeststellung

(1) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass am Ort der Versammlung oder auf unmittelbarem Weg dorthin Waffen mitgeführt werden oder der Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 9 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 oder von Gegenständen, deren Verwendung oder Mitnahme durch Beschränkungen nach § 22 Absatz 1 untersagt wurde, bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen Gefahren gemäß § 22 Absatz 1 verursacht, können Personen und Sachen durchsucht werden. Aufgefundene Gegenstände im Sinne von Satz 1 können sichergestellt werden. Die Sicherstellung und die Durchführung der Durchsuchung richten sich nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz.

(2) Identitätsfeststellungen sowie weitere polizei- und ordnungsrechtliche oder strafprozessuale Maßnahmen sind am Ort der Versammlung oder auf unmittelbarem Weg dorthin nur zulässig, soweit sich am Ort der Versammlung oder auf unmittelbarem Weg dorthin tatsächliche Anhaltspunkte für einen gegenwärtigen oder bevorstehenden Verstoß gegen § 9 oder nach § 26 Absatz 1 erlassene Beschränkungen oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben. Diese Anhaltspunkte sind der betroffenen Person auf Aufforderung mitzuteilen.

§ 25

Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

(1) Unter den Voraussetzungen des § 22 Absatz 1 darf die Polizei Bild- und Tonaufnahmen sowie entsprechende Aufzeichnungen von Teilnehmenden bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen anfertigen. Die Aufnahmen und Aufzeichnungen dürfen auch angefertigt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Die Aufnahmen und Aufzeichnungen sind offen vorzunehmen.

(2) Die Aufzeichnungen nach Absatz 1 sind nach Beendigung der öffentlichen 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, von denen eine Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 ausging,
2. im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine Gefahr im Sinne von § 22 Absatz 1 ausging und zu besorgen ist, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person erneut Gefahren im Sinne von § 22 Absatz 1 ausgehen werden.

Die Aufzeichnungen, die aus den in Satz 1 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von drei Monaten nach ihrer Anfertigung zu löschen, sofern sie nicht zur Durchführung eines Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahrens genutzt werden oder Gegenstand oder Beweismittel eines Rechtsbehelfs oder gerichtlichen Verfahrens sind. Die Löschung der Aufzeichnungen ist zu dokumentieren.

(3) Die von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 betroffene Person ist über die Maßnahme zu unterrichten, sobald ihre Identität bekannt ist und sofern die nach Absatz 2 zulässigen 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 Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Absatz 1 und für ihre Verwendung nach Absatz 2 sind zu dokumentieren. Außer zu den in Absatz 2 genannten Zwecken dürfen Aufzeichnungen nicht genutzt werden.

(5) Die behördlichen Datenschutzbeauftragten der Polizei und die Datenschutzbeauftragte des Landes Berlin können die Einhaltung der Dokumentationspflichten nach Absatz 2 Satz 3 und Absatz 4 regelmäßig überprüfen.

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

§ 26 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

1. Waffen 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 eine Ordnerin oder einen Ordner in Versammlungen einsetzt, die oder der Waffen mit sich führt.

2. gegen die Leitung oder die Ordnerinnen oder Ordner einer Versammlung in der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben Gewalt anwendet oder damit droht,

3. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 19 Absatz 1 verstößt,

4. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Waffenverbots nach § 9 Absatz 1 Nummer 2 verstößt.

§ 27

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. als veranstaltende oder leitende Person eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne eine gemäß § 12 erforderliche Anzeige oder wesentlich anders als in der Anzeige angegeben durchführt.

2. öffentlich zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist,

3. trotz einer behördlichen Anordnung, dies zu unterlassen, in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, erhebliche Störungen verursacht,

4. unter den Voraussetzungen der §§ 14 Absätze 1 bis 3, 15 Absatz 2 oder 22 Absatz 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,

5. unter den Voraussetzungen der §§ 14 Absätze 1 bis 3, 15 Absatz 2 oder 22 Absatz 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,

6. gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Uniformverbots (§ 9 Absatz 2) verstößt,

7. ungeachtet einer gemäß § 16 Absatz 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder sich nach einem gemäß § 16 Absatz 2 angeordneten Ausschluss aus der Versammlung nicht unverzüglich entfernt,

8. sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 14, 15 oder 22 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt.

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

§ 28 Einziehung

Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach § 26 – Straftaten oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 27 – Ordnungswidrigkeiten bezieht, können eingezogen werden. § 74a des Strafgesetzbuches und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind anzuwenden.

§ 29 Kosten

Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind kostenfrei.

Abschnitt 5 Datenverarbeitung

§ 30 Datenverarbeitung durch die zuständige Behörde

(1) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist.

(2) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten sowie Informationen zum Verlauf der Versammlung auch zur Beurteilung der Gefahrenlage bei zukünftigen Versammlungen heranziehen. Zu diesem Zweck dürfen die in Satz 1 genannten Daten zwei Jahre über den Zeitpunkt der Beendigung der Versammlung hinaus gespeichert werden.

(3) Die zuständige Behörde kann die nach § 12 Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten zur Erfüllung ihrer Unterrichtungspflichten nach § 15 Absatz 3 und § 20 Absatz 3 an die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses und die Eigentümerin oder den Eigentümer der in § 20 Absatz 2 genannten Verkehrsfläche übermitteln.

(4) Im Übrigen bleiben die Vorschriften über die Datenverarbeitung im Berliner Datenschutzgesetz und im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz unberührt.

Abschnitt 6 **Schlussbestimmungen**

§ 31 Zuständigkeitsregelungen

Die Polizei Berlin ist sachlich und örtlich zuständig für die Durchführung dieses Gesetzes.

§ 32 Einschränkung von Grundrechten

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Artikel 26 VvB), der informationellen Selbstbestimmung (Art. 33 VvB), der Freiheit der Person (Art. 8 VvB), der Freizügigkeit (Art. 17 VvB) sowie die entsprechenden Grundrechte des GG (Art. 8, Art. 2 Abs. 2, Art. 11 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

Anlage zu § 14 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3:

(1) Orte nach § 14 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 sind

1. das Denkmal für die ermordeten Juden Europas,
2. die Neue Wache - Zentrale Gedenkstätte der Bundesrepublik Deutschland für die Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft, Unter den Linden;
3. der Bebelplatz mit dem Denkmal zur Erinnerung an die Bücherverbrennung am 10. Mai 1933;
4. die Gedenkstätte Plötzensee, Hüttigpfad;
5. das internationale Dokumentations- und Begegnungszentrum "Topographie des Terrors", Stresemannstraße/Niederkirchnerstraße;
6. die Gedenk- und Bildungsstätte "Haus der Wannsee-Konferenz", Am Großen Wannsee;
7. das Mahnmal "Gleis 17", Bahnhof Grunewald;
8. die Stätte des Gedenkens an das als Sammellager missbrauchte jüdische Altersheim in der Großen Hamburger Straße und die von dort deportierten Menschen;
9. die jüdischen Friedhöfe in der Heerstraße, der Schönhauser Allee, in Weißensee, Herbert-Baum-Straße;
10. das Jüdische Museum Berlin, Lindenstraße;
11. die Gedenkstätte auf dem Vorplatz des Gemeindehauses der Jüdischen Gemeinde zu Berlin, Fasanenstraße;
12. die Gedenkstätte auf dem Parkfriedhof Marzahn für die Opfer des Sinti- und Roma-Sammellagers, das von 1936 bis 1945 nördlich des Friedhofs eingerichtet war, Wiesenburger Weg;
13. die Gedenkstätte "Köpenicker Blutwoche", Puchanstraße;
14. die Gedenkstätte am Ort des ehemaligen Zwangsarbeiterlagers in Schöneweide, Britzer Straße;

15. das Museum "Blindenwerkstatt Otto Weidt mit der Gedenkstätte "Stille Helden", Rosenthaler Straße,
16. das Deutsch-Russische Museum in Karlshorst, Zwieseler Straße,
17. das Denkmal für die im Nationalsozialismus ermordeten Homosexuellen, Ebertstraße,
18. das Denkmal für die im Nationalsozialismus ermordeten Sinti und Roma Europas, Simsonweg;
19. das Mahnmal Spiegelwand auf dem Hermann-Ehlers-Platz;
20. die Gedenkstätte Zwangslager, Otto-Rosenberg-Platz, Berlin-Marzahn;
21. der Güterbahnhof Moabit, Ellen-Epstein-Str.;
22. der Gedenk- und Informationsort für die Opfer der nationalsozialistischen „Euthanasie“-Morde, Tiergartenstraße und
23. der Gedenkort SA-Gefängnis Papestraße, Werner-Voß-Damm.

(2) Tage nach § 14 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 sind

1. der 27. Januar, Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus (Holocaust-Gedenktag),
2. der 8. Mai Tag der Befreiung,
3. der 9. Mai Tag des Sieges über den Faschismus und
4. der 9. November, Gedenken an die Reichspogromnacht 1938

Artikel 2

Weitere Gesetzesänderungen

1. Das Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen vom 23. April 2013 (GVBl. 2013, 103) tritt am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes außer Kraft.
2. Das Gesetz über die Befriedung des Tagungsortes des Abgeordnetenhauses von Berlin (Berliner Bannmeilengesetz) Vom 17. März 1983 (GVBl. S. 482), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Februar 1998 (GVBl. S. 18), tritt am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes außer Kraft.
3. Das Gesetz zum Schutz von Gedenkstätten, die an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnern (Gedenkstättenchutzgesetz) vom 25. Mai 2006 (GVBl. S. 456) tritt am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes außer Kraft.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung:

Zu Artikel 1:

A. Allgemeiner Teil:

Die Versammlungs- und Meinungsfreiheit zählen zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Sie gelten als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und als zwei der vornehmsten Menschenrechte überhaupt. Sie sind für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend, denn sie ermöglichen erst die ständige geistige Auseinandersetzung und den Kampf der Meinungen als Leberelement dieser Staatsform.

Sie ermöglichen darüber hinaus 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 somit Ausdruck der Freiheit, Unabhängigkeit und politischen Mündigkeit des Einzelnen. Versammlungen sind wesentliche Elemente demokratischer Offenheit und insbesondere für Minderheiten eine öffentlichkeitswirksame Form der kollektiven Meinungs- und Interessenkundgabe. Sie tragen zur Rückkopplung zwischen Wählern und Gewählten bei und können die Distanz zwischen Repräsentantinnen oder Repräsentanten und Repräsentierten verringern. Sie ergänzen den Prozess der institutionalisierten Willensbildung in der repräsentativen Demokratie.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat ferner betont, dass in einer repräsentativen Demokratie mit nur geringen plebiszitären Elementen die Bürger zwischen den Wahlen lediglich begrenzten Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen können. Ihnen verbleibt als politische Einflussnahme daher vor allem die kollektive Einflussnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit. Diese trägt dazu bei, das Defizit an politischer Einflussnahme gegenüber Verbänden, Lobbyisten und den Massenmedien zu kompensieren. Diesem Aspekt trägt das Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin Rechnung. Denn ihm kommt eine rechtliche Doppelfunktion zu: Es ist das Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Berlin, aber zugleich auch für die Bundeshauptstadt Berlin. Während die Verfassung von Berlin über ausgeprägte plebiszitäre Elemente verfügt, trifft dieser Befund für das Grundgesetz (GG) nicht zu. Insofern ist es dringend geboten, der zuvor beschriebenen Kompensationsfunktion der Versammlungsfreiheit durch ein liberales Versammlungsfreiheitsgesetz Genüge zu tun. Berlin ist möglicherweise der wichtigste Gewährleistungsort für die Kommunikationsgrundrechte, wenn es darum geht, gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag Meinungen öffentlich im Wege von Demonstrationen kundzutun.

Ein liberales Versammlungsfreiheitsgesetz ist auch vor dem Hintergrund des gegenüber Art. 8 GG weiter gefassten Schutzbereichs des Art. 26 VvB direkter Verfassungsauftrag an die Berliner Legislative. Der Schutzbereich des Art. 26 VvB verbrieft die Versammlungsfreiheit nicht nur für „alle Deutschen“, sondern für alle „Männer und Frauen“. Grundrechtsträger sind in

Berlin insofern auch Ausländerinnen und Ausländer. Das Versammlungsfreiheitsgesetz trägt diesem verfassungsrechtlichen Auftrag auch dadurch Rechnung, dass er „jeder Person“ das Versammlungsrecht in § 1 gewährleistet. Dies gilt nach der Überzeugung dieser Legislative auch für alle Formen der geschlechtlichen Identität und Diversität. Zwar ist Art. 26 VvB sprachlich auf Männer und Frauen beschränkt. Die einfachgesetzliche Ausformung der Versammlungsfreiheit auf Personen steht dem indes nicht entgegen, denn Art. 10 Abs. 2 VvB selbst verbietet Benachteiligungen wegen des Geschlechtes oder der sexuellen Identität.

Das für Versammlungen geltende Recht bestimmt sich derzeit nach dem (Bundes-)Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (VersG), 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 BVerfG 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 unbedingt stets der Gesetzeswortlaut maßgeblich ist, sondern zudem eine gerade für den Laien unüberschaubare Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen zu beachten ist.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ist aus dem Parlament heraus dieses liberale Versammlungsfreiheitsgesetz erarbeitet worden.

Es hat zum Ziel, das Versammlungsrecht umfassend darzustellen und ohne vertiefte Kenntnis verfassungsrechtlicher Rechtsprechung aus sich heraus verständlich zu machen. Darüber hinaus wird es den Schutz der Versammlungsfreiheit umfassend gewährleisten, sieht aber auch Instrumente vor, mit denen unfriedliche, gewalttätige, volksverhetzende und einschüchternde Versammlungen wirksam unterbunden werden können.

Der Aufbau des Gesetzes orientiert sich stark am Versammlungsfreiheitsgesetz des Landes Schleswig-Holstein (VersFG SH) als eines der fortschrittlicheren Versammlungsgesetze in der Bundesrepublik, sowie dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht aus dem Jahr 2010. Darüber hinaus trägt es der aktuellen Rechtsprechung Rechnung. Der neue Titel des Gesetzes betont die Zielstellung eines freiheitlichen Versammlungsrechts. Das Versammlungsfreiheitsgesetz gliedert sich in sechs Abschnitte. Dabei berücksichtigt der Gesetzentwurf die unterschiedlichen Eingriffsschwellen bei Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen im geschlossenen Raum und passt die jeweiligen Eingriffsbefugnisse entsprechend an. Neu im Unterschied zu anderen Versammlungsgesetzen oder auch dem Musterentwurf ist unter anderem ein eigener Abschnitt zur Bündelung der Rechtsgrundlagen für die erforderlichen Datenverarbeitungskompetenzen der Behörden.

Leitgedanken des Gesetzentwurfs sind insbesondere:

- Der Versammlungsbegriff wird im Unterschied zum bisherigen VersG gesetzlich definiert und stellt bereits Kleinstversammlungen mit mindestens zwei Personen unter den Schutz der Versammlungsfreiheit. Das Gesetz statuiert eine umfassende und weitgehende Schutz- und Gewährleistungsaufgabe für die zuständigen Behörden sowie ein Deeskalationsgebot. Integraler Bestandteil dieser Gewährleistungsaufgabe ist insbesondere die gesetzliche Verankerung des Hör- und Sichtweiteprinzips bei Gegenversammlungen sowie das Recht auf ungehinderten Zugang zu Versammlungen.

- Das in der Rechtsprechung entwickelte Kooperationsgebot wird gesetzlich fixiert und im Unterschied zu anderen Versammlungsgesetzen weit gefasst. Ziel der Kooperation ist die transparente Kommunikation mit und Unterstützung der Veranstaltenden und die möglichst auflagenfreie Gewährleistung von friedlichen Versammlungen.
- Ausdrückliche Regelungen für Spontan- und Eilversammlungen schaffen für die Teilnehmenden Rechtsklarheit.
- Das Waffen-, Gewalt- und Uniformverbot wird präzise und unter Beachtung der Rechtsprechung geregelt.
- Das Versammlungsfreiheitsgesetz verzichtet durchgehend auf das umstrittene Schutzgut der öffentlichen Ordnung und vertypet die wichtigsten Anwendungsfälle orientiert an der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in normenklarer Form.
- Der Schutz der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft wird verbessert, u. a. durch eine Ergänzung der besonders symbolträchtigen Orte sowie bestimmter symbolträchtiger Tage, nach denen eine Versammlung unter freiem Himmel unter erleichterten Voraussetzungen verboten oder zumindest mit entsprechenden Beschränkungen versehen werden kann.
- Die Zusammenführung bereits bestehender unterschiedlicher versammlungsrechtlicher Regelungen (z.B. zu Bild- und Tonaufnahmen, zu Versammlungen an Gedenkstätten und in der Bannmeile) in einem einzigen Gesetz führt zu einer besseren Übersichtlichkeit.
- Die neu aufgenommene Regelung zur staatlichen Bekanntgabe von Ort, Zeit und Thema einer Versammlung im Vorfeld der Versammlung, ermöglicht einen vielfältigen und öffentlichen Meinungs austausch, der grundlegend für die Versammlungsfreiheit ist.
- Ausdrücklich geregelt sind nunmehr auch Versammlungen auf Privatflächen, die dem öffentlichen Verkehr geöffnet sind.
- Polizeiliche Maßnahmen wie Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen werden an präzise Voraussetzungen geknüpft. Bei Bild- und Tonaufnahmen werden die Kontrollmöglichkeiten ausgeweitet, indem klare Dokumentationspflichten aufgenommen werden. Auch wird nun ausdrücklich vorgegeben, dass Aufnahmen nur offen erfolgen dürfen.
- Auf Seite der Sanktionen sieht der Gesetzentwurf eine weitgehende Entpönalisierung vor und erleichtert damit auch eine flexiblere Vorgehensweise der Polizei. Viele Verhaltensweisen, die bislang eine Straftat darstellen, werden nunmehr zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft.

B. Besonderer Teil:

Zu Artikel 1:

Zu § 1 (Versammlungsfreiheit):

In § 1 wird das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 Grundgesetz als Freiheits- und Kommunikationsgrundrecht einfachgesetzlich nachgezeichnet und der Bereich der Anwendung in Anknüpfung an die Formulierung in Artikel 26 der Verfassung von Berlin auf Nicht-Deutsche als Jedermann-Grundrecht erweitert. Damit wird auch den An-

forderungen aus Artikel 11 EMRK und aus Artikel 12 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta Genüge getan. Zur Ausübung des Grundrechts zählt sowohl das Recht sich zu versammeln als auch zu Versammlungen aufzurufen und diese zu veranstalten. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist nicht auf den Zeitraum einer Versammlung begrenzt. Es wirkt bereits im Vorfeld einer Versammlung und umfasst deren Vorbereitung sowie die Nachwirkungen.

Zu § 2 (Begriff der öffentlichen Versammlung, Anwendungsbereich):

In Ergänzung des bislang geltenden Versammlungsgesetzes enthält die Vorschrift Legaldefinitionen wichtiger versammlungsrechtlicher Begriffe. Hinsichtlich des Versammlungsbegriffs knüpft sie – wie auch neuere landesgesetzliche Normierungen und entsprechende Entwürfe – an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an. Der Begriff des Aufzugs wird ebenfalls definiert und dabei verdeutlicht, dass es sich um eine Unterform der Versammlung handelt. Damit ist zugleich klargestellt, dass die Vorschriften, die sich ausdrücklich (nur) auf Versammlungen beziehen, auch für Aufzüge gelten.

Absatz 1 greift den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwendeten Versammlungsbegriff auf (vgl. BVerfGE 104, 92 [104]; 111, 147 [154 f.]).

Danach wird für das Vorliegen einer Versammlung verlangt, dass mehrere Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung zusammenkommen (vgl. BVerfGE 104, 92 [104]; 111, 147 [154 f.]). Vom Schutz umfasst sind auch nonverbale Ausdrucksformen (vgl. BVerfGE 69, 315 [343]; 87, 399 [406]). Die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung muss Hauptzweck sein und darf sich nicht als bloßer Nebenakt darstellen, der lediglich bei Gelegenheit einer Veranstaltung erfolgt (vgl. BVerfG [K], 1 BvQ 23/01 v. 18. 7. 2001, NJW 2001, 2459 [2460 f.]). Dies soll durch das Wort „überwiegend“ verdeutlicht werden. Maßgebend ist insofern das Gesamtbild der Versammlung. Liegt der Schwerpunkt einer Veranstaltung nicht auf der so gearteten gemeinschaftlichen Meinungskundgabe oder Erörterung – wie etwa bei Sportveranstaltungen, Volksfesten oder sonstigen überwiegend der Unterhaltung dienenden Zusammenkünften (vgl. auch bereits BVerfGE 69, 315 [342 f.] zu „bloßen [...] Volksbelustigungen“), aber auch bei Gottesdiensten –, so ist sie nicht als Versammlung einzuordnen, grundrechtlich aber ggf. durch andere Bestimmungen – wie Artikel 2 Absatz 1 oder Artikel 4 GG – geschützt und unterliegt, soweit es nicht andere Sonderregeln gibt, den allgemeinen Regeln (z.B. hinsichtlich Sondernutzungserlaubnis, Verkehrsregeln und Sicherungspflichten). Bestehen Zweifel, ob eine Erörterung oder Kundgebung überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung ausgerichtet ist, bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung als Versammlung behandelt wird (BVerfG [K], 1 BvQ 23/01 v. 18. 7. 2001, NJW 2001, 2459 [2461]). Dies bedarf keiner ausdrücklichen Klarstellung im Gesetz.

Absatz 1 stellt klar, dass schon zwei Personen ausreichen, um eine Versammlung im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu begründen und damit dessen Schutz in Anspruch nehmen zu können, aber auch dessen Verpflichtungen zu unterliegen, etwa der Anzeigepflicht nach § 10. Auch kleine Versammlungen – etwa von zwei Personen durchgeführte Mahnwachen zu kontroversen Themen – können Gefahrenpotentiale enthalten, die versammlungsrechtlicher Vorkehrungen bedürfen. Soweit Versammlungen allerdings nichtöffentlich sind

(vgl. Absatz 2) – etwa die Diskussion politischer Themen unter Freunden auf einer Parkwiese – greifen solche versammlungsrechtlichen Pflichten nicht, die auf öffentliche Versammlungen bezogen sind, wie etwa die Anzeigepflicht. Dem Versammlungsbegriff des Gesetzes unterfallen nur solche Zusammenkünfte mehrerer Personen, die einen örtlichen Bezug aufweisen, nicht jedoch virtuelle Zusammenkünfte im Internet (z.B. in Chatrooms).

In Absatz 2 wird ferner der Begriff der öffentlichen Versammlung definiert.

Das Versammlungsfreiheitsgesetz gilt grundsätzlich für alle öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen im Sinn von Absatz 1, unterscheidet aber im Einzelnen nicht nur zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen und solchen unter freiem Himmel, sondern auch zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen. Absatz 3 bestimmt insoweit, dass das Gesetz für öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen gilt, soweit es Abweichendes nicht ausdrücklich bestimmt. Für nichtöffentliche Versammlungen sind im Wesentlichen diejenigen Normen anwendbar, die die Friedlichkeit von Versammlungen sicherstellen sollen, und die Regelungen über Beschränkungen, Verbote und Auflösungen mit den jeweiligen Eingriffsschwellen. Soweit Regelungen (nur) für öffentliche Versammlungen gelten, bedarf es einer Legaldefinition der „Öffentlichkeit“ von Versammlungen. Öffentlich ist eine Versammlung unzweifelhaft, wenn die Teilnahme nicht auf einen bestimmten Teilnehmerkreis 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.

Nichtöffentliche Versammlungen können sowohl in geschlossenen Räumen als auch unter freiem Himmel stattfinden. Unter freiem Himmel kann von der fehlenden Öffentlichkeit einer Versammlung regelmäßig jedoch nur ausgegangen werden, wenn die Versammlung sich zur Öffentlichkeit abgrenzt. Auf privaten Grundstücken kann dies bereits dadurch erfolgen, dass nicht geladenen 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. Öffentlich werden Versammlungen aber dann, wenn sie die räumlich angrenzende Öffentlichkeit in ihren kommunikativen Prozess einbeziehen, etwa durch Lautsprecher- oder Videoübertragung. Die Versammlung einer Vereinigung, die nur ihre Mitglieder zu einem Aufzug auf öffentlichen Straßen einlädt, um gegenüber der Öffentlichkeit eine Meinung kundzutun, ist eine öffentliche Versammlung, auch wenn die aktive Teilnahme an dem Aufzug selbst auf Mitglieder begrenzt ist. Ist eine Versammlung öffentlich und macht der oder die Veranstaltende von seinem oder ihrem Recht aus § 21 Gebrauch, bestimmte Personen oder Personenkreise von der Teilnahme an einer Versammlung in geschlossenen Räumen auszuschließen, ändert dies nichts an dem Charakter der Versammlung als öffentlich.

Zu § 3 (Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot):

§ 3 formuliert einen gezielt an den Beginn des Gesetzes gestellten Grundsatz, der die Auslegung und Anwendung des Gesetzes maßgebend prägt. Die Norm verdeutlicht die aus

Artikel 8 GG folgende staatliche Schutz- und Gewährleistungsaufgabe. Versammlungsrecht muss als Freiheitsermöglichungsrecht ausgestaltet werden. Dies betont Absatz 1 durch Benennung der wichtigsten Aufgabendimensionen. Befugnisse zur Erfüllung dieser Aufgaben sind in weiteren Vorschriften des Gesetzes enthalten.

In Absatz 2 werden die Aufgaben der zuständigen Behörde normiert, die maßgeblich darauf gerichtet sind, die störungsfreie Wahrnehmung und Ausübung der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten. Im Unterschied zum Musterentwurf oder dem VersFG SH wird in den Aufgabenkatalog der zuständigen Behörden auch der ungehinderte Zugang zu Versammlungen aufgenommen. Dies dient der Rechtsklarheit vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung. Artikel 8 GG gewährleistet das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Dabei beschränkt sich der Schutz dieses Grundrechts nicht allein auf die Teilnahme an einer bestehenden Versammlung, sondern umfasst auch den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns. Dazu zählt namentlich der Zugang zu einer bevorstehenden oder sich bildenden Versammlung. Andernfalls liefe die Versammlungsfreiheit Gefahr, durch staatliche Maßnahmen im Vorfeld der Grundrechtsausübung ausgehöhlt zu werden (vgl. BVerfGE 84, 203, 209). Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt auch nicht nur solche Teilnehmende vor staatlichen Eingriffen, die die Ziele der Versammlung oder die dort vertretenen Meinungen billigen, sondern kommt ebenso denjenigen zugute, die ihnen kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung zum Ausdruck bringen wollen. Der Schutz des Artikels 8 GG endet aber dort, wo es nicht um die – wenn auch kritische – Teilnahme an der Versammlung, sondern um deren Verhinderung geht (vgl. BVerfGE a.a.O.). Insofern löst die tatbestandliche Regelung des ungehinderten Zugangs hier für die zuständige Behörde im Lichte ihrer grundrechtlichen Gewährleistungsaufgabe die Pflicht zu versammlungsfreundlichem Handeln bei der Zugangsgewährung auf beiden Seiten (Versammlungen und mögliche Gegenversammlungen) aus. Mit diesen Anforderungen wären darüber hinaus behördliche Vorfeldmaßnahmen unvereinbar, die über die Anwendung grundrechtsbeschränkender Gesetze hinausgehen und etwa den Zugang zu einer Demonstration durch Behinderung von Anfahrten und schleppe vorbeugende Kontrollen unzumutbar erschweren oder ihren staatsfreien unreglementierten Charakter durch exzessive Observierungen und Registrierungen verändern (vgl. BVerfGE 69, 315 Rn. 71.).

Bei widerstreitenden Interessen muss die zuständige Behörde nach Absatz 3 unter Berücksichtigung der jeweiligen betroffenen Grundrechte durch entsprechende Abwägung einen schonenden Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz herstellen. Der Schutz von gleichwertigen Grundrechten Dritter kann im Einzelfall beispielsweise eine Verlegung des Versammlungsortes oder Anpassung der Wegstrecke erforderlich machen. Dies kann beispielsweise bei Versammlungen vor Synagogen, Flüchtlingsunterkünften oder auch vor Privatwohnungen von Adressaten von Versammlungen (vgl. hierzu VG Berlin, Beschluss vom 21.02.2012 – 1 L 37.12; Beschluss vom 02.03.2012 – 1 L 49.12) die Festlegung eines Sicherheitsabstands erforderlich machen, der in diesen Fällen 50 Meter in der Regel nicht unterschreiten sollte.

Darüber hinaus wird in Absatz 3 Satz 3 verdeutlicht, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch das Recht auf die Durchführung von Gegenversammlungen umfasst und diese grundsätzlich in der Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung zuzulassen sind – sofern die räumlichen Gegebenheiten dies ermöglichen –, gegebenenfalls unter Wahrung eines angemessenen Sicherheitsabstands. Ein Präjudiz für die generelle Zulässigkeit von

sog. Sitzblockaden ist dem Hör- und Sichtweiteprinzip dagegen nicht zu entnehmen. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerfG ist hier im Einzelfall die am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierte Zweck-Mittel-Relation zu berücksichtigen – insbesondere die Art und das Maß der Auswirkungen auf betroffene Dritte und deren Grundrechte. Wichtige Abwägungselemente sind hierbei die Dauer und die Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, Ausweichmöglichkeiten, aber auch der Sachbezug zwischen den in ihrer Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand. Das Gewicht solcher demonstrationsspezifischer Umstände ist mit Blick auf das kommunikative Anliegen der Versammlung zu bestimmen (BVerfG, 1 BvR 388/05, Rn. 39).

Absatz 4 statuiert erstmalig auf gesetzlicher Ebene ein versammlungsrechtliches Deeskalationsgebot für konflikträchtige Einsatzlagen. Der Deeskalationsgrundsatz ist letztlich einsatz- und vollzugspraktischer Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und bereits jetzt ein wichtiger Bestandteil der Polizeipraxis. Der Gesetzentwurf sieht nun erstmals eine gesetzliche Verankerung dieses Grundsatzes vor.

Zu § 4 (Kooperation):

Diese Norm dient zum einen der gesetzlichen Verankerung des im Brokdorf-Beschluss des BVerfG erstmals hervorgehobenen Grundsatzes der Kooperation. Zum anderen konkretisiert sie die vom BVerfG entwickelte und in Wissenschaft und Praxis anerkannte Kooperationsaufgabe (BVerfGE 69, 315 [354 ff.]; BVerfG [K], 1 BvQ 8/01 v. 26. 1. 2001, NJW 2001, 1407 [1408]) für öffentliche Versammlungen. Die Behörde ist verpflichtet, bei Vorliegen eines Kooperationsbedarfs 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 Person, gegebenenfalls einer zur Leitung bestimmten Person, zu erörtern. Diese Erörterungspflicht geht über die in § 28 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vorgesehene Pflicht zur Anhörung hinaus, die nur besteht, wenn ein belastender Verwaltungsakt erlassen werden soll, und der Genüge getan ist, wenn der oder die Betroffene sich vorher dazu äußern konnte.

Die in Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 vorgesehene Erörterung bzw. Information soll auch ermöglicht werden, wenn offen ist, ob bestimmte Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erforderlich werden, und sie soll über die Gewährung rechtlichen Gehörs hinaus reichen, insbesondere die gemeinsame Suche nach Modalitäten der Versammlungsdurchführung umfassen, gefahrenmindernd wirken oder anderweitig die Durchführung der Versammlung erleichtern. Ob ein Bedarf für eine solche Erörterung besteht, richtet sich nach den tatsächlichen Umständen, insbesondere nach Anhaltspunkten für Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Maßgebend für die mögliche Entstehung einer Gefahrenlage, die eine vorherige Erörterung nahelegt, können etwa ein besonders kontroverser Versammlungszweck oder -anlass oder die Größe einer Versammlung sein, aber auch die gewählte Örtlichkeit oder der vorgesehene Zeitrahmen.

Die Behörde kann die Betroffenen allerdings nicht zur Kooperation zwingen. Deshalb wird lediglich die Pflicht der Behörde formuliert, zu einem Kooperationsgespräch einzuladen und dieses bei einer entsprechenden Bereitschaft auf Seiten der für die Versammlung Verantwortlichen zu führen. Ziel ist es, eine Möglichkeit zum Austausch, insbesondere über die Gefahrenlage, zu eröffnen und dabei auch zu klären, ob von der Behörde angenommene Gefahrenumstände wirklich bestehen. Gegebenenfalls sind Möglichkeiten auszuloten, ein

Verbot oder Beschränkungen durch Veränderungen der Durchführung der Versammlung zu vermeiden. Entsprechende Anregungen – etwa hinsichtlich einer Verlegung des Ortes oder einer Veränderung des Zeitpunktes oder Zeitraums der Versammlung oder einer Abwandlung der Streckenführung eines Aufzugs – können von der Behörde ausgehen, aber auch von der Seite der Veranstaltenden.

Wenngleich die für die Veranstaltung oder Leitung verantwortliche Person nicht zur Kooperation verpflichtet ist, kann diese aber auch für sie und die Versammlung vorteilhaft sein. Durch Ausräumen von Gefahrenmomenten kann der Anlass für behördliches Eingreifen wegen einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ganz entfallen oder sich herausstellen, dass beschränkende Verfügungen zur Gefahrenabwehr ausreichen. Eine fehlende Kooperationsbereitschaft darf allerdings nicht etwa als solche Anlass für Sanktionen sein. Ob eine beschränkende Verfügung erlassen oder ein Verbot ausgesprochen werden soll, richtet sich allein nach der Gefahrenlage.

Auch in zeitlicher Nähe zur Versammlung oder im Zeitpunkt ihrer Durchführung wirkt die behördliche Schutzaufgabe fort. Dem trägt Absatz 2 ergänzend durch die Formulierung der Aufgabe der Behörde Rechnung, die für die Veranstaltung oder Leitung verantwortliche Person – soweit dies nach Art und Umfang der Versammlung sinnvoll erscheint – über mögliche Änderungen der Gefahrenlage zu informieren, damit eventuell im Rahmen eines weiteren Kooperationsgesprächs nach Lösungen gesucht werden kann oder nach Beginn der Versammlung die leitende Person in die Lage versetzt wird, gegebenenfalls in Ausübung ihrer Leitungsgewalt auf die Abwehr von Gefahren hinzuwirken. Es entspricht dem Grundgedanken kooperativen Zusammenwirkens und liegt grundsätzlich im Interesse einer Leitung, die beschränkende behördliche Maßnahmen vermeiden will, wenn sie ihrerseits die Behörde über Umstände informiert, die zu einer veränderten Gefahreinschätzung führen können. Eine Rechtspflicht dazu trifft die Versammlungsleitung allerdings nicht. Sieht sie davon ab, die Behörde über eine Veränderung der Gefahrenlage zu informieren, trägt sie allerdings das Risiko, dass ihre Einschätzung der Gefahrenlage bei behördlichen Maßnahmen nicht berücksichtigt werden kann.

Soweit Versammlungen ohne Veranstalterin oder Veranstalter und ohne Leitung durchgeführt werden (s.u. § 5, § 6) entfällt die Möglichkeit eines in Absatz 1 geregelten Kooperationsgesprächs und einer in Absatz 2 geregelten Information. Dies schließt es nicht aus, dass die Behörde mit anderen Personen Informationen über die Gefahrenlage austauscht, wenn dies dazu beitragen kann, die Durchführung der Versammlung zu ermöglichen oder Gefahren besser abwehren zu können.

Zu § 5 (Veranstaltung einer Versammlung):

§ 5 gilt der Begriffsbestimmung des Veranstalters oder der Veranstalterin einer Versammlung, weil zahlreiche Regelungen des Gesetzentwurfs ausdrücklich an diese Eigenschaft anknüpfen.

Der Begriff des Veranstaltenden war bislang im Versammlungsgesetz des Bundes nicht definiert, sondern wurde vorausgesetzt. Seine nähere Bestimmung ergab sich eher mittelbar aus den Rechten und Pflichten des Veranstaltenden (vgl. besonders § 2 Absatz 1 VersG, der Veranstalterereigenschaft und öffentliche Einladung verknüpfte; ferner § 5 Nummer 1

bis 4, § 7 Absatz 2 und 3, § 13 Absatz 1 Nummer 1, § 14, § 26, § 29 Absatz 1 Nummer 7 VersG).

Im Einzelnen knüpft die Veranstaltereigenschaft grundsätzlich daran an, dass die betroffene Person einen (bestimmten oder unbestimmten) Personenkreis zu einer Versammlung einlädt, also dazu auffordert, an einer von ihr geplanten – öffentlichen oder nichtöffentlichen – Versammlung teilzunehmen, mit deren Zweck sich die teilnehmende Person so weit identifiziert, dass sie die Versammlung auch als eigene versteht. Eine ganz allgemein gehaltene Teilnahmeaufforderung eine Versammlung Dritter betreffend ist nicht schon eine Einladung. Eine solche einladende Aufforderung kann auch in einer kleinen Gruppe spontan von einem Einzelnen ausgehen. § 5 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 je spezielle Einzelregelungen. Deshalb werden durch § 6 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 Artikels 8 GG umfasst und fallen in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes. 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 § 5 den Veranstalterbegriff über die Einladenden hinaus auch auf die aus, die im Blick auf eine solche Einladung zu einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel bereits vorher eine Anzeige im Sinn von § 12 getätigt haben.

In jedem Fall kann es einerseits mehrere Anzeigende, Anmeldende oder auf sonstige Weise durch Einladung Veranstaltende geben, wenn sie parallel und gleichzeitig anzeigen, anmelden oder einladen; andererseits kann es zudem Gruppen oder Personen geben, die zur Teilnahme an einer Versammlung zusätzlich auffordern, ohne dass sie selbst Veranstaltende wären. Gibt es mehrere parallel Veranstaltende, sind sie deshalb alle Ansprechpartner der zuständigen Behörde, sofern sie sich nicht angesichts der Zahl auf gemeinsame Repräsentanten oder Repräsentantinnen verständigen. Dabei lassen sich nicht alle Zweifelsfälle im Voraus regeln. Bei mehreren Personen, die sich durch ein – denkbares – kollusives Zusammenwirken der Pflichtenstellung als Veranstalter oder Veranstalterin dadurch entziehen, dass sie zur Teilnahme an der Versammlung einer anderen Person vermeintlich bloß auffordern, ohne dass diese wiederum die Versammlung angezeigt, angemeldet oder zur ihr eingeladen hat, wohl aber faktisch durchführt, wird man alle als verantwortlich veranstaltende Personen ansehen (und ggf. nach § 27 Absatz 1 Nummer 1 oder 4 sanktionieren) müssen. Die hier vorgeschlagene Definition ist enger als die gelegentliche Auffassung, nach der die veranstaltende Tätigkeit schon vorher mit der Vorbereitung und Organisation, Raumbeschaffung, Rednergewinnung, Anreizeplanung usw. beginnt, soweit sie der Einladung vorausgehen, und insoweit schon jede mehr als nur geringfügige organisatorische Veranlassung zur Gruppenbildung als „Veranstalten“ anzusehen ist (vgl. BayObLG, NJW 1979, 1895 [1896]). Im Interesse einer formal klaren Abgrenzbarkeit knüpft § 5 deshalb begrifflich an die Einladung, Anzeige oder Anmeldung an, weil sich Aktivitäten im Vorfeld einer formal klaren Abgrenzung entziehen. Damit wird nicht ausgeschlossen, dass solche vorbereitenden Aktivitäten im zeitlichen Vorfeld einer Versammlung von Einladungen und Anzeigen vom Schutzbereich des Artikels 8 GG erfasst werden (vgl. O. Depenheuer, in: T. Maunz/G. Dürig, GG, 53. Aufl. 2009, Art. 8 [Bearb. 2006] Rn. 75; M.-E. Geis, Die Polizei 1993, S. 293 ff.).

§ 5 Satz 2 belässt es bei der auch bislang geltenden Pflicht zur Namensnennung durch die Veranstaltende oder den Veranstaltenden (vgl. § 2 Absatz 1 VersG) an. Der oder die Veranstaltende kann eine natürliche oder juristische Person sein. Steht hinter der veranstaltenden Person z.B. eine Vereinigung oder ein Bündnis, genügt die Nennung des Namens dieser Organisation. Die Pflicht zur Namensnennung korrespondiert mit dem bürgerschaftlichen Recht der am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung durch Versammlungen aktiv oder passiv Beteiligten auf ein Mindestmaß an Transparenz als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit demokratischer Öffentlichkeit.

Zu § 6 (Versammlungsleitung):

§ 6 regelt die Rechtsstellung von Veranstaltenden mit Blick auf die Leitung einer Versammlung als Ausfluss des Artikels 8 Absatz 1 GG. Er geht davon aus, dass eine öffentliche Versammlung – ob in geschlossenen Räumen oder unter freiem Himmel – grundsätzlich aus sich heraus ihre Ordnung selbst zu organisieren hat (vgl. A. Dietel/K. Gintzel/M. Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. 2008, § 1 Rn. 234) und deshalb grundsätzlich die veranstaltende Person als Grundrechtsträger oder Grundrechtsträgerin dafür verantwortlich ist (sofern eine solche vorhanden ist); diese kann kraft ihrer Organisationsfreiheit die Versammlungsleitung aber auch an eine andere Person delegieren.

§ 6 knüpft teilweise an das bisherige Bundesrecht an (vgl. § 7 VersG), dessen Regelungen für alle Versammlungen als Regelfall verallgemeinert, aber um Ausnahmeregelungen ergänzt werden. Zwar wird eine Versammlungsleitung (vgl. §§ 7 Absatz 1, 18 Absatz 1 VersG) als Regelfall für solche Versammlungen, die veranstaltet werden, beibehalten. Neu ist aber die Modifikation, dass im Hinblick auf neuartige Formen der Selbstorganisation von Versammlungen im Rahmen der Gestaltungs- und Typenfreiheit nach Artikel 8 Absatz 1 GG (vgl. W. Höfling, in: M. Sachs [Hrsg.], GG, 5. Aufl. 2009, Art. 8 Rn. 17; H. Brenneisen/M. Wilksen, Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2007, S. 79 ff.) veranstalterlose Versammlungen für möglich gehalten und rechtlich anerkannt werden, bei denen eine Versammlungsleitung nicht zwingend vorgeschrieben ist (§ 6 Absatz 3). In dieser Anerkennung weicht § 6 Absatz 3 auch von § 7 Abs. 1 VersG ab. Sie folgt der verfassungsgerichtlichen Erkenntnis, dass sich insoweit Trägerschaft und Durchführung von Versammlungen wandeln: „Eine Vielzahl von Einzelgruppen und Initiativen ohne bestimmten organisatorischen Zusammenhalt und mit teilweise abweichenden Zielvorstellungen engagieren sich aus einheitlichem Anlass – vornehmlich für Themen aus den Bereichen Umweltschutz und Friedenssicherung – und initiieren, diskutieren und organisieren gemeinsame Demonstrationsveranstaltungen. Da alle Beteiligten bei Vorbereitung und Durchführung grundsätzlich als gleichberechtigt gelten, passen die ursprünglich unproblematischen Vorstellungen vom Veranstalter und Leiter nicht mehr so recht. [...] Es ist indessen in erster Linie Sache der Legislative, aus solchen Veränderungen Konsequenzen zu ziehen und die Regelung des Versammlungsgesetzes fortzuentwickeln“ (BVerfGE 69, 315 [357 f.]).

Im Einzelnen geht § 6 Absatz 1 vom Regelfall (auch nach der bisherigen Rechtslage, vgl. § 7 Absatz 2 VersG) aus, dass die Versammlung leitet, wer sie veranstaltet, im Falle einer veranstaltenden Vereinigung durch den für die Vereinigung Handlungsbefugten bzw. die Handlungsbefugte, im Regelfall also den Vorsitzenden oder die Vorsitzende. Bei mehreren veranstaltenden Personen können diese die Leitungsaufgaben an eine gemeinsame Versammlungsleitung delegieren; dabei ist auch eine kollektive Versammlungsleitung (sei es

der veranstaltenden Personen, sei es der von diesen bestimmten Personen) rechtlich möglich. Die mit der Versammlungsleitung verbundene Ordnungsgewalt (§ 7) beginnt mit dem Beginn der Versammlung; vor Beginn der Versammlung ggf. erforderliche Ordnungsmaßnahmen sind Sache der Polizei.

§ 6 Absatz 2 sieht im Einklang mit der bisherigen Rechtslage (vgl. § 7 Absatz 3 VersG) vor, dass der oder die Veranstalter ihre oder seine grundsätzliche Pflicht zur Versammlungsleitung einer anderen Person oder auch mehreren Personen übertragen kann, denn auch eine kollektive Leitung ist vom Selbstbestimmungsrecht der sich Versammelnden umfasst.

Die Regelung des § 6 will aber nicht ausschließen, dass es unter den Bedingungen neuer Versammlungsformen ausnahmsweise auch Versammlungen ohne eine oder einen Veranstalter geben kann. Artikel 8 Absatz 1 GG umfasst auch das Recht auf solche Versammlungsformen. § 6 Absatz 3 sucht deshalb auf neuartige Weise dem (Ausnahme-)Fall einer veranstalterlosen Versammlung gerecht zu werden (vgl. zu dieser Möglichkeit A. Dietel/K. Gintzel/M. Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. 2008, § 1 Rn. 322), etwa bei – nicht organisierten – Flash-Mobs, im Zuge einer sonstigen veranstalterlosen Konstituierung durch Internet-Kommunikation oder auch bei solchen Spontanversammlungen, die sich erst in ihrer Entwicklung organisatorisch strukturieren. Dabei wird angesichts der unübersehbaren Vielgestaltigkeit von Formen der Selbstorganisation auf Regeln dafür, wie dann eine solche Bestimmung einer Versammlungsleitung stattfindet, verzichtet. Allerdings wird regelmäßig nur eine Bestimmung der Versammlungsleitung praktisch möglich sein, die von der wie auch immer festgestellten Mehrheit der Versammlung und ihrem Vertrauen getragen wird.

Die Geltung dieses Gesetzes erstreckt sich auf öffentliche und grundsätzlich auch auf nicht-öffentliche Versammlungen. Deshalb gelten die Regelungen über die Versammlungsleitung in § 6 einschließlich der damit verbundenen Befugnisse nach § 7 grundsätzlich für öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen. Allerdings gibt es zahlreiche nichtöffentliche Versammlungen, die nach ihrer Größe oder nach ihrem geringen Potential zu einer öffentlichen Wirksamkeit selbst im Falle ihrer öffentlichen Wahrnehmbarkeit nicht notwendig einer parlamentsgesetzlichen Regelung ihres internen Ablaufs durch eine Versammlungsleitung bedürfen (z.B. ein privater, informell tagender politischer Diskussionskreis). Die Regelungen über die Leitung einer Versammlung (§ 6) und die Befugnisse der Versammlungsleitung (§ 7) gelten daher für solche nichtöffentlichen Versammlungen nach § 6 Absatz 4 nur dann, wenn eine Versammlungsleitung bestimmt ist. Wie eine solche Versammlungsleitung bestimmt wird, lässt das Gesetz offen, denn die Bestimmung der Versammlungsleitung richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. So kann eine solche Bestimmung bei veranstalterlosen Versammlungen durch die Versammlung selbst erfolgen (§ 6 Absatz 3). § 5 Satz 1 greift bei nichtöffentlichen Versammlungen nur, soweit zu ihnen eingeladen wird, aber es können sonstige Regeln die Bestimmung einer Versammlungsleitung implizieren (z.B. bei Parteiversammlungen nach dem Recht der politischen Parteien).

Zu § 7 (Rechte der Versammlungsleitung):

§ 7 konkretisiert die gesetzlichen Rechte der Versammlungsleitung nach Beginn der Versammlung, soweit und solange diese nicht verboten oder aufgelöst ist.

Die Rechte nach § 7 entsprechen weithin der bisherigen Rechtslage. Soweit sie für die Autonomie der nach Artikel 8 Absatz 1 GG veranstaltend oder an der Versammlung teilnehmend Tätigen einen rechtlichen Rahmen setzen, erfolgt dieses zum Schutz von Interessen, die auf Verfassungsebene geschützt sind und als verfassungsimmanente Schranken die Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 Absatz 1 GG beschränken. Dabei verzichtet dieses Gesetz auf eine Normierung von Rechtspflichten, die diese Versammlungsfreiheit mehr als zum Schutze entgegensehender Verfassungsgüter erforderlich zu beschränken drohen.

Im Einzelnen sucht § 7 in diesem Sinn für Versammlungen sowohl in geschlossenen Räumen wie unter freiem Himmel ohne eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit der Beteiligten ein Mindestmaß von Rechten – zum Teil optional – zu normieren. Sie sollen es der jeweiligen Versammlungsleitung ermöglichen, die Versammlung nach innen – gegebenenfalls mit Hilfe von Ordnerinnen und Ordner – ordnungsgemäß, auch im Sinn der Abwehr von Gefahren für die Versammlung, durchzuführen und nach außen im Verhältnis zur allgemeinen Öffentlichkeit und speziell zu den Vertretern der Medienöffentlichkeit auf eine sichere rechtliche Basis zu stellen.

§ 7 Absatz 1 normiert (entsprechend der bisherigen Rechtslage in § 8 VersG, wenn auch um Redundanzen bereinigt) die Aufgabe der Versammlungsleitung, durch Leitung der Versammlung für einen ordnungsgemäßen Ablauf zu sorgen, und die Friedlichkeit der Versammlung zu unterstützen. Es wird damit auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Versammlungsleitung nicht die tatsächliche Möglichkeit hat, die Pflicht zur Friedlichkeit der Versammlungsteilnehmenden durchzusetzen. 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.

§ 7 Absatz 2 Satz 1 ermöglicht es, Ordnerinnen und Ordner einzusetzen, ohne aber deren Einsatz zur Pflicht zu machen. § 7 Absatz 2 knüpft inhaltlich an §§ 9 Absatz 1, 19 Absatz 1 VersG 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. Für Versammlungen in geschlossenen Räumen lassen sich solche Einschränkungen vor dem Hintergrund eines fehlenden Gesetzesvorbehalts schon nicht zum Schutze von Grundrechten Dritter oder anderen auf Verfassungsebene geschützten Rechtsgütern rechtfertigen; aber auch für Versammlungen unter freiem Himmel ist eine solche generelle Einschränkung mangels Eignung und Erforderlichkeit unverhältnismäßig. Das Gebot der Waffenlosigkeit ergibt sich bereits aus den §§ 1 und 9. Weitergehende gesetzliche Vorgaben erscheinen nicht geboten. Da Ordnerinnen und Ordner nicht zwingend Personen sein müssen, die an der Versammlung als Teilnehmende mitwirken, also insbesondere das inhaltliche Anliegen der Versammlung teilen, stellt Satz 2 klar, dass sie die gleichen Pflichten treffen wie Teilnehmende und ihnen gegenüber stets die gleichen Befugnisse bestehen wie gegenüber jenen.

§ 7 Absatz 3 folgt dem Regelungsgehalt von §§ 10, 18 Absatz 1 VersG.

§ 7 Absatz 4 übernimmt weithin den Regelungsgehalt von § 11 VersG, erweitert aber insoweit – über §§ 18 Absatz 1, 19 VersG hinaus – die Ausschließungsbefugnis der Versammlungsleitung auch auf die Fallkonstellation einer Versammlung unter freiem Himmel.

Bei erheblicher Störung des ordnungsgemäßen Ablaufs der Versammlung durch Versammlungsteilnehmende oder auch Dritte kann die Versammlungsleitung diese von der Teilnahme an oder der Anwesenheit bei der Versammlung ausschließen. Das gilt auch für Presseangehörige, sofern sie die Ordnung der Versammlung erheblich stören (s. dazu auch die Begründung zu § 21 Absatz 2). Ausgeschlossene Personen haben sich unverzüglich zu entfernen. Die Regelung entspricht insgesamt einem Subsidiaritätsgedanken, der vor einem Ausschluss nach § 16 Absatz 2 Satz 1 durch die zuständige Behörde zunächst der Selbstorganisationskraft der Versammlung und ihrer Leitung vertraut. Zwar können sich Versammlungsleitung und Versammlungsteilnehmende gleichermaßen auf die Versammlungsfreiheit berufen (§ 1, Artikel 8 GG), doch kann es bei erheblichen Störungen durch an der Versammlung Teilnehmende zu einem grundrechtlichen In-Sich-Konflikt zwischen diesen gleichermaßen aus Artikel 8 GG Berechtigten kommen, den § 7 Absatz 4 – auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen i.S. eines Ausgleichs mit kollidierendem Verfassungsrecht – zugunsten einer Fortsetzung und Durchführung der Versammlung entscheidet. Der Ausschluss durch die Versammlungsleitung ist kein Hoheitsakt. Wird der Aufforderung nicht freiwillig Folge geleistet, darf zur Durchsetzung keine körperliche Gewalt angewandt werden, die Versammlungsleitung ist vielmehr auf die Unterstützung der Polizei angewiesen. 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. Notwendige Eilmaßnahmen durch die Polizei sind stets möglich.

Zu § 8 (Störungsverbot):

Die grundrechtliche Gewährleistung der Versammlungsfreiheit umfasst nicht nur das in § 1 hervorgehobene subjektive Recht, an Versammlungen teilzunehmen und sie zu veranstalten, sondern auch einen objektivrechtlichen Auftrag an die Legislative und andere Träger von Staatsgewalt, die Grundrechtsausübung auch insoweit zu ermöglichen als dies nicht durch Geltendmachung eines subjektiven Rechts erreicht werden kann. Umfasst ist 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 Ort der kommunikativen Auseinandersetzung und damit des Austragens von Kontroversen sind (vgl. BVerfGE 84, 203 [209]; 92, 191 [202 f.]). Den Schutz des Grundrechts genießen auch diejenigen, die den spezifischen Versammlungszweck nicht unterstützen, Widerspruch oder ihr Missfallen gegen die Mehrheitsauffassung in der Versammlung äußern, Zwischenrufe tätigen, laut protestieren oder Spruchbänder entrollen, sofern sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen und die Möglichkeit anderer, zu Worte zu kommen und gehört zu werden, nicht vereiteln. Ein solches Verhalten darf – selbst wenn es die reibungslose Durchführung der Veranstaltung erschwert, ohne diese jedoch erheblich zu behindern – versammlungsrechtlich grundsätzlich 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 Durchführung der Versammlung zu ermöglichen. Hierauf ist § 8 begrenzt.

§ 8 normiert ein allgemeines Verbot von Störungen, die auf die Vereitelung oder erhebliche Behinderung der Durchführung einer Versammlung zielen. Eine solche Störung liegt vor, wenn die Versammlung gar nicht erst beginnen kann oder wenn ein Störverhalten, 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. Letzteres ist insbesondere der Fall, wenn als Ergebnis der Störung der Versammlungszweck in vergleichbarer Weise wie bei einem Abbruch nicht weiter verfolgt werden kann. Der Durchsetzung des Verbots aus § 8 dient die in § 7 geregelte Leitungsgewalt, durch deren Ausübung aber nur Störungen in der Versammlung unterbunden werden können, insoweit allerdings gegenüber allen am Ort der Versammlung Anwesenden, also gegebenenfalls auch Nichtteilnehmern. 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 Nichtteilnehmende, insbesondere durch außerhalb der Versammlung stehende Dritte, können aufgrund der hier fehlenden Sperrwirkung des Versammlungsfreiheitsgesetzes Maßnahmen nach dem ASOG ergriffen werden; gegenüber Teilnehmenden erfolgt der Rückgriff auf das ASOG stets nach der Maßgabe des § 10. Allerdings ist auch dann zu klären, ob und wie weit versammlungsrechtliche Regelungen zu beachten sind, wie bei einer Störung durch eine andere Versammlung, etwa eine Gegendemonstration. Besonders massive Behinderungen sind mit Strafe oder Bußgeld bewehrt. Der Einsatz von und die Drohung mit Gewalttätigkeiten ist nach § 26 Absatz 1 strafbar, die Blockade eines Zufahrtsweges oder der Strecke eines Aufzugs ist jedenfalls nach § 27 Absatz 1 Nummer 4 eine Ordnungswidrigkeit und zwar auch, wenn die Störung im Zuge einer Gegendemonstration erfolgt.

Zu § 9 (Waffen- und Uniformverbot):

Artikel 8 Absatz 1 GG verwehrt den Schutz der Versammlungsfreiheit denen, die Waffen tragen. Das gesetzliche Waffenverbot des § 9 bewirkt, dass das Tragen von Waffen bei Versammlungen oder auf dem Weg zu oder von Versammlungen verboten ist und auch nicht aus anderen Grundrechten gerechtfertigt werden kann. Die Norm erstreckt das Verbot auch auf Personen, die selbst nicht Teilnehmende von Versammlungen sind.

Waffen im Sinn des Artikel 8 Absatz 1 GG sind nach herrschender Auffassung sog. Waffen im technischen wie im untechnischen Sinn. Das gesetzliche Verbot gilt zum einen den sog. Waffen im technischen Sinn (§ 9 Absatz 1 Nummer 1), wie Schusswaffen, Hieb-, Stoß- und Stichwaffen, auch Explosivmitteln oder gefährlichen Reizstoffen Erfasst sind aber auch als Waffen im untechnischen Sinn Gegenstände, die ihrer Art nach ebenso wie Waffen zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und nach der Vorstellung ihres Gewahrsamsinhabers dazu bestimmt sind, etwa Baseballschläger, Kampfhunde oder Bolzenschneider (§ 9 Absatz 1 Nummer 2).

Allgemeine Erlaubnisse zum Waffentragen in der Öffentlichkeit (vgl. §§ 4 ff. Waffengesetz) ermächtigen nicht zugleich zum Waffentragen im Geltungsbereich von § 9. § 9 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. Ein Bedarf dafür, dass Personen ausnahmsweise Waffen tragen dürfen, ist selbst für den Fall nicht anzuerkennen, dass der Versammlungszweck

– etwa eine Kundgebung eines Vereins, mit dem Ziel, gegen die restriktive Handhabung des Waffenrechts zu protestieren – das Waffentragen nahelegt. Das Mitführen von Waffen durch Privatpersonen in oder im Umfeld von Versammlungen bewirkt schwer beherrschbare Risiken der Eskalation und – bei ihrem Gebrauch – der Verletzung von Leib und Leben.

Bei der Auslegung und Anwendung von § 9 Absatz 1 Nummer 2 ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Gegenstände, deren Einsatz zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit führen kann, per se von dem Verbot erfasst sind. Regelmäßig werden Gegenstände wie etwa Farbbeutel, Regenschirme, Fahrradluftpumpen, Nagelfeilen, rohe Eier oder faules Obst nicht von § 9 Absatz 1 Nummer 2 erfasst sein. Ihr Mitführen beseitigt nicht schon den Schutz der Versammlungsfreiheit als solchen, kann aber für den Fall der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit – etwa bei Gesundheitsgefährdungen oder strafbarem Verhalten – durch entsprechende Anordnung unterbunden werden, soweit dies nicht schon durch die Versammlungsleitung geschieht.

Absatz 2 statuiert ein gesetzliches Uniformverbot. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Tragen von Uniformen geeignet „suggestiv-militante Effekte in Richtung auf einschüchternde uniforme Militanz auszulösen“ (vgl. Beschluss vom 27.04.1982 – 1 BvR 1138/81). Das Uniformverbot wird daher in Absatz 2 tatbestandmäßig mit einer einschüchternden Wirkung durch die Vermittlung von Gewaltbereitschaft verbunden. Auf den Aspekt der politischen Gesinnung wird verzichtet. Erforderlich ist insgesamt ein infolge des äußeren Erscheinungsbildes Gewaltbereitschaft vermittelndes Verhalten. Das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder gleichartigen Kleidungsstücken muss Gewaltbereitschaft vermitteln und dadurch einschüchternd wirken. Beide Voraussetzungen beziehen sich ausschließlich auf das Uniformverbot; sie statuieren kein darüber hinaus gehendes „Einschüchterungsverbot“. Sie lehnen sich in ihrem Wortlaut an die Rechtsprechung des BVerfG zu § 3 VersammlG an (zu den verfassungsrechtlichen Grenzen des Uniformierungsverbots s. Wapler/Breitbach, → VersammlG § 3 Rn. 19 ff.).

In Absatz 3 ist die verwaltungsakzessorische Konkretisierung der Verbote nach Absatz 1 und 2 durch behördliche Anordnung geregelt, die wiederum dem rechtstaatlichen Bestimmtheitsgebot Rechnung trägt. Werden Anordnungen von nur einzelnen Personen missachtet, können sie gemäß § 16 Absatz 2 von der Versammlung ausgeschlossen werden. Verstöße gegen das Uniformverbot können zudem als Ordnungswidrigkeit geahndet werden (vgl. § 27 Absatz 1 Nummer 6).

Zu § 10 (Anwendbarkeit des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes):

§ 10 regelt das Verhältnis des Versammlungsrechts zum allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht. Das Regelungskonzept des Versammlungsgesetzes beruht auf dem Grundgedanken, dass nicht alle im Zusammenhang mit Versammlungen in Betracht kommenden Maßnahmen im Versammlungsfreiheitsgesetz zu regeln sind, andererseits aber für das Versammlungsgeschehen besonders zentrale und versammlungstypische Eingriffe abschließend spezialgesetzlich normiert werden sollen.

Abschließend im Versammlungsfreiheitsgesetz geregelt werden das organisatorische Vorfeld und die Steuerung der Gesamtversammlung. Insoweit sind die Regelungen zur Anzeige der Versammlung (§ 12) und die Beschränkungs-, Verbots- und Auflösungsbefugnis (§§ 14, 22) ausreichend. Die Befugnisse des Versammlungsfreiheitsgesetzes in Bezug auf die Gesamtversammlung entfalten eine allgemeine Sperrwirkung für das Polizeirecht. Maßnahmen, die sich auf die Gesamtversammlung richten, sind nur nach dem Versammlungsfreiheitsgesetz zulässig. Das Polizeirecht kommt insoweit erst nach einem Verbot oder der Auflösung der Versammlung zur Anwendung.

Soweit sich Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmende richten, geht die Regelung hingegen grundsätzlich von einer subsidiären Anwendbarkeit des allgemeinen Polizeirechts aus. § 10 Absatz 1 gestaltet aber auch die Maßnahmen nach dem allgemeinen Polizeirecht insoweit versammlungsspezifisch aus, als er sie generell an das Vorliegen der für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit geforderten „unmittelbaren Gefahr“ knüpft.

§ 10 Absatz 1 nimmt damit eine durch das Merkmal der „unmittelbaren Gefahr“ qualifizierte Rechtsgrundverweisung vor. Neben dem Merkmal der unmittelbaren Gefahr müssen daher auch alle sonstigen Anforderungen der polizeirechtlichen Befugnisnormen erfüllt sein. Ferner ist bei der Anwendung der polizeirechtlichen Befugnisse, besonders bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, Artikel 8 GG angemessene Rechnung zu tragen. Diesen versammlungsspezifischen Schutz bezieht die Regelung auch auf das Vorfeld und das Nachfeld einer Versammlung, da sie auch für die einzelne Teilnehmerin und den einzelnen Teilnehmer in den Schutzbereich der Freiheit, „sich [...] zu versammeln“, fallen (zum Vorfeld BVerfGE 84, 203 [209]; zum Nachfeld A. Dietel/K. Gintzel/M. Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Auf. 2008, § 1 Rn. 73 ff.). Wurde die Versammlung aufgelöst, entfällt jedoch der versammlungsspezifische Schutz. Mangels Sperrwirkung des Versammlungsrechts kann die Polizei auf Grundlage des ASOG vorgehen (z.B. mit Platzverweis nach § 29 ASOG gegenüber sich nicht entfernenden Personen). Das gleiche gilt hinsichtlich von der Versammlung nach § 16 Absatz 2 ausgeschlossener Personen. Absatz 1 findet insoweit keine Anwendung.

Aufgrund des Rechtsgrundverweises in § 10 Absatz 1 entfalten die auf einzelne Teilnehmende bezogenen Befugnisse des Versammlungsfreiheitsgesetzes – etwa nach § 16 oder § 17 Absatz 1 – nur eine spezielle Sperrwirkung gegenüber dem 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.

§ 10 Absatz 1 begründet die Befugnis, unter Beachtung der weiteren Anforderungen der polizeirechtlichen Vorschriften Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmende zu ergreifen. Die mit den Maßnahmen verbundenen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit haben ihre Grundlage damit in § 10 Absatz 1, nicht in den polizeirechtlichen Befugnissen, die durch § 10 Absatz 1 in Bezug genommen und durch das Erfordernis der unmittelbaren Gefahr modifiziert werden. Im Sinn des Zitiergebots aus Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 GG wird die Versammlungsfreiheit durch § 10 Absatz 1 eingeschränkt, nicht durch die in Bezug genommenen polizeirechtlichen Eingriffsregelungen. Einer Erweiterung der polizeirechtlichen Vorschriften zum Zitiergebot um einen Hinweis auf die Beschränkung von Artikel 8 GG bedarf es nicht.

Für Versammlungen in geschlossenen Räumen passt Absatz 2 die Eingriffsschwelle den für diese Versammlungsart maßgeblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen (s. Begründung zu § 22) an.

Für Vorfeldmaßnahmen, die sich auf eine Verhinderung der Versammlungsteilnahme richten – wie etwa Meldepflichten oder Gewahrsam – verlangt Absatz 3 zudem die vorherige Untersagung der Teilnahme nach den Vorschriften des Versammlungsgesetzes. Absatz 3 soll sicherstellen, dass Maßnahmen nach anderen Gesetzen, die auf eine Untersagung der Teilnahme gerichtet sind, erst im Anschluss an einen förmlichen Ausschluss zulässig sind.

Keine Sperrwirkung entfaltet das Versammlungsfreiheitsgesetz für Maßnahmen gegen Dritte, d.h. Anwesende, die nicht an der Versammlung teilnehmen. Soweit sie die öffentliche Sicherheit gefährden, kann gegen sie nach den allgemeinen Rechtsgrundlagen vorgegangen werden. Dasselbe gilt für Teilnehmende einer verbotenen oder aufgelösten Versammlung, oder die von der Versammlung ausgeschlossen wurden. Soweit dieses Gesetz Regelungen enthält, die nicht nur für Teilnehmende einer Versammlung gelten, so treten sie für diese Dritten neben die allgemeinen Rechtsgrundlagen. Zum einen schaffen die Regelungen des Gesetzes, die sich auch an Dritte richten, Rechtsgrundlagen für Maßnahmen, die sich nicht notwendig aus dem ASOG ergeben, wie etwa die Bestimmungen zum Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 19). Zum anderen werden Dritte in die Regelungen des Gesetzes einbezogen, um Rechtsklarheit für Situationen zu schaffen, in denen die zuständige Behörde nicht zuverlässig zwischen Teilnehmenden und Dritten unterscheiden kann. So erlaubt § 16 Absatz 1 die Untersagung der Teilnahme an oder die Anwesenheit in einer Versammlung, weil die zuständige Behörde zum Zeitpunkt der Maßnahme die Teilnehmereigenschaft eines Störers u.U. nicht eindeutig bestimmen kann.

Zu § 11 (Anwesenheit der Polizei):

Grundsätzlich ist die zuständige Versammlungsbehörde für Versammlungen zuständig. Der Polizeivollzugsdienst kann bei Versammlungen unter freiem Himmel zur Erfüllung von polizeilichen Aufgaben nach dem Versammlungsfreiheitsgesetz anwesend sein, soweit dies aufgrund der Art, des Umfangs oder der Größe einer Versammlung erforderlich ist. Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen setzt die Anwesenheit der Polizei zudem das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 22 voraus. Anwesende Polizeivollzugsbedienstete müssen sich bei der Versammlungsleitung zu erkennen geben. Bei Versammlungen unter freiem Himmel kann dies durch die Einsatzleitung erfolgen. Die Pflicht anwesender Polizeikräfte, sich zu erkennen zu geben, entfällt bei leiterlosen Versammlungen.

§ 9 betrifft nicht das Waffentragen bei der Ausübung von Hoheitsgewalt durch die zuständige Behörde, soweit Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte zum Mitführen von Waffen bei Erfüllung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse berechtigt sind. Dies wird durch Satz 3 klargestellt.

Zu § 12 (Anzeige und Veröffentlichungspflicht):

§ 12 regelt für Versammlungen unter freiem Himmel Notwendigkeit und Modalitäten einer vorherigen Anzeige als einer Wissenserklärung bei der zuständigen Behörde. Eine solche

einfachgesetzliche Anzeigepflicht wird nach vorherrschender Auffassung entgegen gelegentlichen Zweifeln (vgl. W. Höfling, in: M. Sachs [Hrsg.], GG, 5. Aufl. 2009, Art. 8 Rn. 57 f.) durch Artikel 8 Absatz 2 GG ermöglicht, obwohl Versammlungen nach dem Wortlaut von Artikel 8 Absatz 1 GG grundsätzlich ohne eine Anmeldung oder Erlaubnis zulässig sein sollen. Eine für jede Versammlung geltende Anmeldepflicht wäre jedenfalls verfassungsrechtlich unzulässig.

Die auch in § 12 vorgesehene Einschränkung durch eine Anzeigepflicht soll den Besonderheiten von Versammlungen unter freiem Himmel gerecht werden. Einerseits soll im Sinn der grundrechtlich gewährleisteten Autonomie derer, die eine Versammlung veranstalten oder an ihr teilnehmen, die Freiheit zur Versammlung nur soweit wirklich erforderlich den 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 soll es der zuständigen Behörde durch deren rechtzeitige Benachrichtigung ermöglichen, von vornherein die Durchführung der Versammlung – unter abwägender Berücksichtigung von Drittinteressen und Gefährdungen der Rechtsgüter Dritter – zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 69, 315 [350 ff.]; BVerwGE 26, 135 [137]). Sie dient nicht der Beschränkung der Versammlungsfreiheit, sondern (zumindest auch) ihrer Entfaltung (vgl. A. Dietel/K. Gintzel/M. Kiesel, Versammlungsrecht, 15. Aufl. 2008, § 14 Rn. 8 f.).

Die hier vorgeschlagene gesetzliche Ausgestaltung der Anzeigepflicht knüpft grundsätzlich an die bestehende Rechtslage auf Bundesebene an (vgl. § 14 VersG), indem nicht nur eine Anzeigepflicht vorgesehen ist, sondern auch Mindestanforderungen hinsichtlich des Inhalts der Anzeige formuliert werden. Diese werden allerdings im Unterschied zur bisherigen Rechtslage noch näher konkretisiert. § 12 regelt überdies die Einschränkungen der Anzeigepflicht bei Eil- und Spontanversammlungen aber auch die Art und Weise ihrer Veröffentlichung. Der inhaltliche Umfang der Anzeigepflicht wird auf das unbedingt Erforderliche begrenzt mit dem Ziel, diese inhaltlichen Anforderungen nicht so stark zu bürokratisieren, dass sie auf eine faktische Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit im Interesse einer bloßen Erleichterung der Verwaltungspraxis hinauszulaufen drohen. Zudem will § 12 berücksichtigen, dass die grundgesetzliche Versammlungsfreiheit auch die Freiheit zu neuartigen Versammlungsformen enthält mit der Folge, dass die Bestimmung einer versammlungsleitenden Person nicht immer von vornherein verlangt werden kann.

Die hier vorgesehene Anzeigepflicht knüpft an die Einladung zu einer Versammlung (s. § 5) an. Sie gilt nach Absatz 1 nur für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel. Auch wenn der Begriff „unter freiem Himmel“ insofern irreführend ist als es nicht auf Formen der Überdachung ankommt, sollte man bei der grundgesetzlichen Terminologie und ihrer gefestigten Interpretation bleiben und den Begriff i.S. von offen i.S. von räumlicher Zugänglichkeit für jedermann (vgl. etwa H. Schulze-Fielitz, in: H. Dreier [Hrsg.], GG, Bd. I, 2. Aufl. 2004, Art. 8 Rn. 65) weiterverwenden.

Die Anzeigepflicht ist dabei nicht als Antrag auf Genehmigung zwecks hoheitlicher Kontrolle (miss-)zu verstehen, sondern soll den Behörden nur die Möglichkeit geben, ggf. in Zusammenarbeit mit den Veranstaltenden zu einer ungefährdeten Durchführung der Versammlung das ihnen Mögliche und Gebotene beizutragen. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel sollen deshalb auch weiterhin anzeigepflichtig bleiben. Ihr Sinn einer

problemelastenden Ermöglichung von Versammlungen unter freiem Himmel spricht für ihre grundsätzliche Beibehaltung entsprechend der bisherigen Rechtslage. Die Anzeige in Form einer Wissenserklärung führt dazu, dass mit ihrem Eingang sich die zuständige Behörde auf die geplante Veranstaltung je nach den Umständen einstellen und ggf. ein Kooperationsgespräch anregen kann (oder auch nicht, vgl. § 4).

Die Pflicht zur Anzeige ist auf das Unerlässliche zu beschränken. So wird die bisherige Anzeigefrist von 48 Stunden vor der Einladung beibehalten. Es erscheint bei mehreren veranstaltenden Personen gemäß Absatz 1 Satz 2 auch nur eine einzige Anzeige geboten, damit die zuständige Behörde informiert ist; die anderenfalls erforderlichen 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 nach § 27 Absatz 1 Nummer 1 stehen. Die Formerfordernisse nach Absatz 1 Satz 3 sind im Lichte dieser Zielsetzung daran orientiert, dass die Behörde etwas schriftlich in der Hand hat, um angemessen und ggf. kooperativ mitwirken zu können. Auch eine gesetzliche Definition der Einladung nach den (bezogen auf die Bekanntgabe) weitergehenden Mustern anderer Gesetze erscheint vor dem Hintergrund entbehrlich, dass § 5 die Einladung ausreichend regelt. Damit wird auch Zweifeln an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Anmeldepflicht in unproblematischen Fällen (vgl. etwa C. Gusy, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG, Bd. I, 5. Aufl. 2005, Art. 8 Rn. 36) entsprochen.

Die Mindestanforderungen hinsichtlich des Inhalts der Anzeige werden in Absatz 2 konkretisiert, gleichzeitig jedoch auf ein Mindestmaß beschränkt, um zu vermeiden, dass sich die Betroffenen durch Erfordernisse von detaillierten Angaben in ihrer inneren Versammlungsfreiheit beeinträchtigt fühlen. Letztlich muss jedoch gewährleistet werden, dass die Behörde die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen erhält und durch Mitteilung der Erreichbarkeit die Kontaktaufnahme ermöglicht wird.

Der Regelungsvorschlag verzichtet insbesondere auf eine neuartige Festlegung eines frühesten Anzeigzeitpunkts, um dadurch nicht einen Anreiz zu einer möglichst frühen Anzeige zu setzen und den Irrtum zu nähren, die zeitliche Priorität einer Anmeldung sei der einzige und allein ausschlaggebende Abwägungsgesichtspunkt bei der – neutral zu treffenden und auszuführenden – Entscheidung über den Vorrang von Zeit und Ort einer Versammlung (dagegen und anders: BVerfGK 6, 104 = BVerfG [K], 1 BvR 961/05 v. 6. 5. 2005, NVwZ 2005, 1055, Rn. 25 ff.; OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ 2003, 848). Der Regelungsvorschlag verzichtet weiterhin auf eine Pflicht, schon mit der Anzeige zusätzlich zum Veranstalter die Versammlungsleitung festlegen zu müssen, um eine spätere Entscheidung zur Bestimmung der Versammlungsleitung möglich zu machen und insoweit abweichende Versammlungsformen nicht zu unterbinden.

Nach § 12 Absatz 4 Satz kann ein Einsatz von Ordnerinnen und Ordnern vorgesehen werden. Er muss nicht mehr ausdrücklich genehmigt werden, weil die Erlaubnispflicht nach § 18 Absatz 2 VersG nach ihrem Sinn – die präventive Kontrolle der Zahl und Eignung von Ordnerinnen und Ordnern (vgl. A. Dietel/K. Gintzel/M. Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. 2008, § 18 Rn. 17) – sich in der ganz überwiegenden Zahl von öffentlichen Versammlungen gar nicht erst als Problem stellt. Die Möglichkeit solcher Problemfälle darf nicht dazu führen, dass das Versammlungsrecht in seinem Regelungsanspruch und

seinen maßstäblichen Anforderungen implizit davon ausgeht, dass der Einsatz von Ordnerinnen und Ordnern die Vermutung unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit begründet.

Die Neuregelung der Eilversammlung (in Absatz 6) und der Spontanversammlung (in Absatz 7) sieht – im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 8 GG, vgl. BVerfGE 69, 315 (350 f., 357 ff.); 85, 69 (75) – Versammlungen unter freiem Himmel vor, bei denen den Umständen nach 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 unverändert, dass sie bei der Behörde auch wirklich eingeht und von dieser als solche registriert werden kann, und zwar auch dann, wenn sie telefonisch erfolgt. 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. Sie vermeidet das Missverständnis, die Bestimmung des Eilfalles bzw. des spontanen Anlasses richte sich nach „objektiven“ Kriterien Dritter, die die Versammlungsfreiheit einschränken (würden). Wohl aber muss ein spontaner Entschluss wirklich vorliegen. Das ist dann nicht der Fall, wenn die Versammlung durch vorbereitende Aktivitäten bereits vorher intendiert worden war.

Absatz 8 statuiert für die zuständige Versammlungsbehörde die Pflicht, Ort, Zeit und Thema bzw. auch den geplanten Streckenverlauf der angezeigten Versammlungen bzw. Aufzüge im Open-Data-Portal des Landes in maschinenlesbarer Art und Weise zu veröffentlichen.

Zu § 13 (Erlaubnisfreiheit):

Der Grundsatz der Erlaubnisfreiheit im Versammlungsrecht gründet in der verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantie des Artikels 8 GG und besagt, dass die Regelungen des Versammlungsgesetzes und der mit ihnen intendierte Interessenausgleich bei der Prüfung aller versammlungsimmanenter Gefahren durch die zuständige (Versammlungs-)Behörde dazu führen, dass die Versammlung von besonderen Erlaubniserfordernissen nach anderen gesetzlichen Regelungen, soweit sie der Gefahrenabwehr dienen, befreit ist (vgl. BVerwGE 82, 34 [38 ff.] betr. § 29 Abs. 2 StVO; OVG Sachsen NVwZ-RR 2002, 435 [436]; A. Dietel/K. Gintzel/M. Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. 2008, § 15 Rn. 7 ff.). Die Durchführung der Versammlung bedarf insoweit zum Beispiel keiner ausdrücklichen straßenverkehrsrechtlichen, straßen- oder umweltrechtlichen Erlaubnisse, auch wenn solche erforderlich wären, wenn es sich nicht um Versammlungen im Sinn von § 1 handelte. Ausgeschlossen werden aber nur solche Erlaubnisverfahren, die die Nutzung einer dem öffentlichen Gemeingebrauch gewidmeten Fläche betreffen, nicht aber solche, die den Zugang zu einer Fläche erst ermöglichen sollen, weil für sie ein Benutzungsrecht für jedermann nicht schon kraft Gesetzes oder nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen besteht (vgl. BVerwGE 91, 135 [136 ff.]; OVG Sachsen, NVwZ-RR 2002, 435 [436]; ausf. OVG Brandenburg, NVwZ-RR 2004, 844 [845] am Beispiel eines Waldfriedhofs, der für versammlungsfremde Zwecke gewidmet und kein öffentlicher Straßenraum ist). Für Versammlungen auf öffentlichen Flächen bilden die versammlungsgesetzlichen Eingriffsregelungen insoweit unverändert ein in sich geschlossenes und abschließendes Regelungsnetzwerk, das allein und für sich zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit bei Durchführung der Versammlung die notwendigen

Maßnahmen unter Ausgleich von privaten und öffentlichen Interessen abschließend sicherstellen soll (vgl. BVerwGE 82, 34 [40]; H. Brenneisen/M. Wilksen, Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2007, S. 301); die Reichweite dessen, was von der zuständigen (Versammlungs-)Behörde mitentschieden wird, richtet sich je nach den Umständen danach, was die Behörde überhaupt wissen kann.

Der abschließende Charakter gilt auch für die versammlungsrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens, das allein maßgeblich sein soll und auch die verfahrensrechtlichen Regelungen der anderen Gesetze mit etwaigen spezifischen Anforderungen verdrängt (vgl. am Beispiel von § 13 BImSchG BVerwG, NVwZ 2003, 750 [751]). Davon unberührt bleibt eine zur Gefahrenabwehr gegebenenfalls gebotene verwaltungsinterne Beteiligung der zuständigen Fachbehörden durch die Versammlungsbehörde, der aber allein die Prüfung und abschließende Entscheidung über die materiellen Voraussetzungen einer Erteilung der Erlaubnisse im Rahmen ihrer versammlungsrechtlichen beschränkenden Verfügungen – z.B. „Auflagen“ betr. Lärm – überlassen bleibt (vgl. A. Dietel/K. Gintzel/M. Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. 2008, § 15 Rn. 12).

Erlaubnisse, die nicht unmittelbar die Durchführung der Versammlung betreffen und deren Erlaubnispflichtigkeit keine gezielten Eingriffe in das Versammlungsrecht enthalten, sind von dieser Regelung nicht erfasst. Dies gilt beispielsweise für die Erlaubnis für kommerzielle Werbestände an der Aufzugsstrecke. Gleiches gilt auch für das Verteilen oder Verteilen lassen von Werbematerial auf öffentlichem Straßenland, welches nicht überwiegend politischen, sozialen, religiösen oder weltanschaulichen Zwecken (z.B. kommerziellen Zwecken) dient.

Zu § 14 (Beschränkungen, Verbot, Auflösung):

Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen, unter denen die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränkt, verboten oder aufgelöst werden kann. Beschränkungen der Versammlung sind bei Vorliegen der aufgeführten Voraussetzungen sowohl vor und nach Beginn der Versammlung zulässig. Eine Beschränkung ist stets vorrangig zu prüfen, denn ein Verbot bzw. eine Auflösung sind immer als ultima ratio anzusehen. Dies wird in Absatz 3 ausdrücklich klargestellt. Durch die Begriffswahl „Beschränkung“ statt „Auflage“ wird im Übrigen klargestellt, dass es sich bei Beschränkungen nicht um Auflagen i.S.v. § 36 Absatz 2 Nummer 4 VwVfG handelt. Auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung wird an dieser Stelle - wie auch im gesamten Gesetzentwurf - verzichtet. Bezogen auf die Eingriffsbefugnisse werden diese stattdessen basierend auf der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts in Absatz 2 Satz 2 nunmehr ausdrücklich geregelt, um dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot besser gerecht zu werden.

Absatz 2 enthält Regelbeispiele, denen sich entnehmen lässt, wann eine Versammlung verboten, beschränkt oder aufgelöst werden kann. Durch die Verwendung des Begriffs „insbesondere“ in Absatz 2 wird klargestellt, dass es sich nicht um eine abschließende Regelung handelt, sondern vielmehr um eine beispielhafte Konkretisierung des Absatzes 1.

Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 entspricht im Wesentlichen § 130 Absatz 1 Strafgesetzbuch (StGB) -Volksverhetzung. Die Aufnahme des Tatbestandsmerkmals „öffentlicher Friede“

greift indes auch eine Verpflichtung aus der VvB auf, die auch historisch einer breit entwickelten Linie der frühen Landesverfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg und solcher, die nach 1990 entstanden sind, entspricht: Art. 30 Abs. 1 VvB erhebt das ungestörte friedliche Zusammenleben der Völker in den Status einer Staatszielbestimmung und fordert sogar die Pönalisierung dem zuwider laufender Handlungen. Den materiellen Gehalt des friedlichen Zusammenlebens der Völker beziehen sowohl Art. 26 GG als auch Art. 30 Abs. 1 VvB im Wesentlichen aus dem völkerrechtlichen Gewaltverbot. Grundlage des völkerrechtlichen Gewaltverbotes bildet die Vorschrift des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta, deren Inhalt auch Teil des Völkergewohnheitsrechts ist. Allerdings erschöpft sich der Schutz des friedlichen Zusammenlebens der Völker nach allgemeinem Völkerrecht (UN-Charta und universelles Gewohnheitsrecht) nicht im Gewaltverbot. Entscheidend ist dabei vor allem, dass der Begriff des (Welt-)Friedens im Sinne von Art. 24, 39 der UN-Charta in jüngerer Zeit über die Abwesenheit zwischenstaatlicher Gewaltanwendung hinaus eine materielle Anreicherung erfahren hat. Wesentlich ist dabei die Erweiterung des Friedensschutzes nach drei Richtungen: Die Friedensbedrohung durch interne Konflikte (Bürgerkriege), das Vorgehen gegen Genozid und andere massive Verletzungen elementarer Menschenrechte und der Schutz vor Bedrohungen durch international agierende Terrororganisationen. Diese „neuen“ Formen der Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 UN-Charta lassen sich noch einer Störung des „friedlichen Zusammenlebens der Völker“ zuordnen, weil sie durchgehend durch eine völkerrechtswidrige Ausübung von Gewalt gekennzeichnet sind und dadurch die strukturelle Nähe zum völkerrechtlichen Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta gewahrt bleibt. Ergänzend sind auch gewaltfreie Formen des Rassismus einzubeziehen (Herdegen in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 89. EL Oktober 2019, Art. 26, Rn. 17).

Eine weitere verfassungsrechtliche Einschränkung für das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit folgt aus Art. 37 VvB, der eine Berufung auf Art. 26 VvB untersagt, sofern Grundrechte angegriffen oder gefährdet werden, insbesondere wenn „nationalsozialistische oder andere totalitäre oder kriegerische Ziele verfolgt werden“. In der Gesamtwürdigung dieses Verfassungsgeistes besteht die Möglichkeit, Auflagen, Beschränkungen oder ggf. auch Verbote auszusprechen.

Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 gibt im Wesentlichen den Inhalt des § 130 Absatz 4 StGB wieder. Eine Billigung, Verherrlichung, Rechtfertigung oder Verharmlosung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft kann hierbei auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus verwirklicht werden, da Herrschaft und Diktatur in besonderer Weise personal geprägt sind und den Personen daher eine besondere symbolische Bedeutung für die damalige Gewalt- und Willkürherrschaft zukommt. Bei beiden Tatbeständen wird an die Gefährdung einer Störung des öffentlichen Friedens angeknüpft. Der öffentliche Friede umfasst dabei den Zustand allgemeiner Rechtssicherheit und des befriedeten Zusammenlebens der Bürgerinnen und Bürger sowie das Bewusstsein der Bevölkerung, in Ruhe und Frieden zu leben. Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 haben durch die Aufnahme in das Versammlungsfreiheitsgesetz vorrangig eine klarstellende Wirkung, da ein Verstoß gegen einen Straftatbestand die öffentliche Sicherheit in Form der Unversehrtheit der Rechtsordnung unmittelbar gefährdet.

Die Regelung des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 3 knüpft an die Gedenkstättenregelung des § 15 Absatz 2 Satz 1 VersG an, ergänzt diese aber durch die Aufnahme besonderer Gedenktage. Besonders geschützt sind danach Orte und Tage, denen ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt. Die Orte und Tage nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 werden durch eine

Anlage zu diesem Gesetz festgelegt. Die Versammlungsbehörde ist an die gesetzliche Festlegung als Gedenkstätte und Gedenktage gebunden und muss diesbezüglich keine eigenen Feststellungen mehr treffen. An den Orten und Tagen sind Versammlungen allerdings nicht generell untersagt. Die Anforderungen an die Gefahrenschwelle sind im Vergleich zu Absatz 1 jedoch herabgesetzt. Tatbestandlich wird für eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit verlangt, dass durch die Versammlung eine Beeinträchtigung der Opfer zu besorgen ist. Eine Beeinträchtigung der Würde der Opfer liegt bereits dann vor, wenn konkret feststellbare Anhaltspunkte hierfür bestehen. Es ist keine unmittelbare Gefahr wie in Fällen des Absatzes 1 notwendig, die Anforderungen an die Nähe und den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind insoweit herabgesetzt. Eine Ergänzung der aufgeführten symbolträchtigen Orte kann vom Senat durch Rechtsverordnung vorgenommen werden. Wegen der hohen verfassungsrechtlichen Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ist von der Ermächtigung zur Bestimmung von Orten, an denen Versammlungen unter erleichterten Bedingungen verboten oder von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden können, jedoch zurückhaltend Gebrauch zu machen. Eine Streichung von in der Anlage zu diesem Gesetz aufgeführten Orten kann im Übrigen nicht durch Rechtsverordnung erfolgen. Diese bleibt der Legislative vorbehalten.

Nach Absatz 2 Satz 2 kann eine Versammlung auch aufgrund der Art und Weise ihrer Durchführung verboten, beschränkt oder nach deren Beginn aufgelöst werden. Anders als in Absatz 2 Satz 1 wird hier nicht an den Inhalt von Meinungsäußerungen angeknüpft, sondern an die Art und Weise der Kundgabe einer Meinung. Dabei setzt die Norm voraus, dass die Durchführung der Versammlung entweder geeignet oder dazu bestimmt ist, einen Eindruck tatsächlicher oder potentieller Gewaltbereitschaft zu vermitteln oder in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpft. Beide Tatbestandsalternativen knüpfen hierbei an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2001 – 1 BvQ 13/01; Beschluss vom 5. 9. 2003 - 1 BvQ 32/03; Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04).

Weiter setzt Absatz 2 Satz 2 voraus, dass durch die Art und Weise der Durchführung der Versammlung eine einschüchternde Wirkung oder ein erheblicher Verstoß gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegend soziale oder ethische Anschauungen verbunden ist. Die herangezogenen Sozialnormen müssen dabei mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes vereinbar sein (BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04).

Maßnahmen nach Absatz 2 Satz 2 kommen beispielsweise bei aggressiven und einschüchternden Begleitumständen der Versammlung wie dem paramilitärischen Einsatz von Trommeln und dem Marschieren im Gleichschritt des Trommelschlags in Betracht. Ob die Voraussetzungen nach Absatz 2 Satz 2 vorliegen, ist stets im Einzelfall unter Berücksichtigung des Gesamterscheinungsbildes der Versammlung zu beurteilen. Insbesondere ist Absatz 3 zu berücksichtigen, wonach aus Gründen der Verhältnismäßigkeit stets Beschränkungen vorrangig zu einem Verbot oder einer Auflösung der Versammlung in Betracht zu ziehen sind. Regelmäßig dürfte die Vornahme von Beschränkungen hier ausreichend sein.

Basierend auf der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden in Absatz 4 darüber hinaus die Voraussetzungen der Inanspruchnahme einer nichtstörenden Versammlung geregelt und klargestellt, dass, sofern unmittelbare Gefahren von Dritten ausgehen, Maßnahmen der Gefahrenabwehr zunächst gegen diese gerichtet werden müssen. Nur als ultima ratio darf gegen die nichtstörende Versammlung vorgegangen werden.

Durch die in Absatz 5 geregelte Verpflichtung der unverzüglichen Bekanntgabe der eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot rechtfertigenden Feststellungen durch die Behörde soll ein effektiver Rechtsschutz sichergestellt werden. Ein Abwarten des Ausgangs des Kooperationsgesprächs verletzt allerdings das Gebot der unverzüglichen Entscheidung nicht. Die Behörde hat auch immer die Möglichkeit, bei Änderung der Gefahrenlage die Verfügung entsprechend zu korrigieren.

In Absatz 6 ist geregelt, dass eine verbotene Versammlung aufgelöst werden soll. Der Behörde wird damit in bestimmten Fällen ein Ermessen eröffnet, wenn und soweit durch eine sofortige Auflösung andernfalls Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert zu befürchten sind. Außerdem wird das Verbot der Ersatzversammlung nunmehr ausdrücklich normiert. Eine solche liegt nur dann vor, wenn und soweit sie im Wesentlichen identisch mit der aufgelösten Versammlung ist. Für diese Bewertung sind insbesondere Kriterien wie der Teilnehmenden- und Organisationskreis und das Thema der Versammlung heranzuziehen.

Eine Auflösung einer nicht angemeldeten Versammlung kommt nur in Betracht, wenn die Voraussetzungen von Absatz 1 vorliegen. Die bisherige Regelung im Bundesversammlungsgesetz (§ 15 Absatz 3 VersG), nach der eine Auflösung bei Verletzung der Anzeigepflicht oder bei Abweichen von Angaben in der Anzeige in Betracht kommt, wird unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht übernommen.

Nach Absatz 7 ist die Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen oder aufgelösten Versammlung verboten. Damit soll der Vollzug eines Versammlungsverbot oder einer Auflösungsverfügung gesichert werden. Sanktionsrechtlich ist dieses Verbot in § 27 Absatz 1 Nummer 2 erfasst, wonach ein Verstoß gegen das Verbot eine Ordnungswidrigkeit darstellt.

Zu § 15 (Befriedeter Bezirk):

Seit dem Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1985 ist anerkannt, dass eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit durch Bildung eines befriedeten Bezirks nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig ist (BVerfGE 69, 315, 348). Zwar bilden die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Abgeordnetenhauses sowie die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten solche Rechtsgüter. Ein Versammlungsverbot ohne Rücksicht auf eine konkrete Gefährdung der durch das Bannmeilengesetz geschützten Rechtsgüter dürfte der heute herrschenden Meinung in Rechtsprechung (vgl. OVG Münster, NVwZ-RR 1994, 391 = DVBl. 1994, 541) und Literatur (vgl. Werner, NVwZ 2000, 369, 371; Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl. 2011, § 16, Rn. 18, 28, 37) jedoch nicht mehr entsprechen. Die hier vorgenommene Neuregelung des befriedeten Bezirks ersetzt die Regelungen des bisherigen Gesetzes über die Befriedung des Tagungsortes des Abgeordnetenhauses von Berlin (zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.2.1998; GVBl. S. 18) und trifft eine zeitgemäße und sachgerechte Neuregelung des Schutzes der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung im Versammlungsrecht.

Der Begriff „Bannmeile“ wird nicht mehr verwendet. In Übereinstimmung mit dem Sprachgebrauch im Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes

(BefBezG) vom 8. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2366) und den Regelungen in den meisten übrigen Bundesländern wird stattdessen der Begriff des „befriedeten Bezirks“ verwendet. Damit soll mehr Bürgernähe zum Ausdruck gebracht und betont werden, dass es nicht um eine „Verbannung“ der Bürgerinnen und Bürger aus dem Umfeld der Volksvertretung, sondern um den Schutz der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Volksvertretung sowie der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten geht.

Absatz 1 regelt die Bildung eines befriedeten Bezirks und reduziert diesen im Unterschied zur bisherigen Rechtslage örtlich auf die Niederkirchnerstraße sowie die unmittelbar angrenzenden Kreuzungsbereiche.

Absatz 2 eröffnet dem Präsidenten oder der Präsidentin des Abgeordnetenhauses die Möglichkeit eines Verbotes von Versammlungen nur wenn und soweit Sitzungen des Hauses sowie seiner Ausschüsse und Organe stattfinden und zusätzlich eine Beeinträchtigung derer Tätigkeiten oder eine Zugangsbehinderung zu besorgen ist. Ist dies nicht der Fall oder sind die zu besorgenden Beeinträchtigungen von geringer Intensität, können Versammlungen und Aufzüge nach dieser Vorschrift nicht verboten werden.

Absatz 3 beinhaltet die notwendige Ermächtigung zur Datenweitergabe der Versammlungsbehörde an die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses.

Zu § 16 (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen):

§ 16 schafft durch die Möglichkeit einer Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit oder eines Ausschlusses einzelner Personen eine Ermächtigung für Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die weniger intensiv als Verbot oder Auflösung in die Versammlungsfreiheit eingreifen und deshalb unter Verhältnismäßigkeitsaspekten vorzugswürdig sein können. Betroffen von den Maßnahmen können auch in der Versammlung anwesende Nichtteilnehmer sein, die Gefahren verursachen, insbesondere dem Störungsverbot zuwiderhandeln. Die Untersagung der Teilnahme oder der Anwesenheit bezieht sich – wie alle Vorschriften – nur auf Versammlungen im Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes.

Die Verantwortlichkeit der Versammlungsleitung für die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung kann von ihr vor Beginn der Versammlung zwar für vorbereitende Vorkehrungen genutzt, aber nicht stets in jeder Hinsicht umgesetzt werden. So besteht für sie keine Möglichkeit, Personen, von denen Gefahren ausgehen, gegebenenfalls mit Zwangsmitteln an der Teilnahme zu hindern. Dem staatlichen Schutzauftrag (§ 3 Absatz 1) entspricht es, die zuständige Behörde mit der Befugnis auszustatten, solchen Personen die Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung zu verwehren, von denen – wie auch bei § 16 Absatz 1 vorausgesetzt – nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, darunter auch solchen Personen, die Anordnungen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots (§ 19 Absatz 2) oder des Uniformverbots (§ 9 Absatz 2) missachten – ohne dass es insoweit auf die Rechtmäßigkeit der Anordnung ankäme. Die Befugnis zur Teilnahme- oder Anwesenheitsuntersagung schafft Absatz 1. Obwohl anwesende Nichtteilnehmende sich auf den Schutz des Artikels 8 GG nicht berufen können, sind die gleichen Anforderungen wie bei der Untersagung der Ver-

sammlungsteilnahme zu fordern; angesichts der Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Teilnahme und Anwesenheit gäbe es andernfalls erhebliche praktische Schwierigkeiten.

Während der Durchführung der Versammlung ist der Einsatz hoheitlicher Befugnisse nicht angezeigt, soweit die die Versammlung leitende Person 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; notwendige Eilmaßnahmen durch die Polizei sind folglich nicht ausgeschlossen.

Die betroffene Person ist verpflichtet, sich unverzüglich zu entfernen (Absatz 2 Satz 2). Gegen von der Versammlung ausgeschlossene Personen kann die Polizei mangels Sperrwirkung des Versammlungsrechts auf Grundlage des ASOG vorgehen (z.B. mit Platzverweis nach § 29 ASOG).

Über § 7 Absatz 2 Satz 2 ist die Vorschrift auch auf Ordnerinnen und Ordner anzuwenden, da sie den Teilnehmenden gleichgestellt sind. Damit ist unter den genannten Voraussetzungen sowohl die Untersagung des Einsatzes von Personen als Ordnerin oder Ordner als auch der Ausschluss von Ordnerinnen und Ordnern möglich.

Zu § 17 (Durchsuchung und Identitätsfeststellung):

Mit § 17 werden versammlungsrechtliche Regelungen zur Durchsuchung von Personen oder Sachen und zur Identitätsfeststellung geschaffen, die für Maßnahmen im Vorfeld oder in der Versammlung gelten. Sachlich zuständig ist die Polizei.

Eine Durchsuchung von Personen oder Sachen im Zusammenhang mit Versammlungen setzt nach Absatz 1 voraus, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Waffen mitgeführt werden oder durch Einsatz von waffenähnlichen Gegenständen, Vermummungsgegenständen, Uniformen bzw. Uniformteilen oder Gegenständen, die durch eine konkretisierende behördliche Anordnung verboten sind, die öffentliche Sicherheit bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährdet wird. Die Anforderungen an die Indizien, die das Mitführen der aufgezählten Gegenstände als möglich erscheinen lassen, entsprechen denen des Anfangsverdachts nach der Strafprozessordnung und müssen sich auf die zu durchsuchende Person beziehen. Werden solche Gegenstände aufgefunden, können sie sichergestellt werden. Zur Durchführung der Durchsuchung (nicht zu den Voraussetzungen für eine Durchsuchung) wird auf die Regelungen des ASOG verwiesen.

Identitätsfeststellungen am Ort der Versammlung, im Bereich eines Aufzuges oder auf dem unmittelbaren Weg dorthin sind gemäß Absatz 2 grundsätzlich zulässig. Sie setzen aber anders als im allgemeinen Polizeirecht tatsächliche Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen das Waffen- und Uniform- oder das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot, gegen nach § 14 Absatz 1 erlassene Beschränkungen oder für die Begehung strafbarer Handlungen voraus. Das gilt auch für die Zulässigkeit weiterer Maßnahmen nach Polizei- und Ordnungsrecht oder nach der Strafprozessordnung. Damit soll sichergestellt werden, dass die Kontrollen nicht zur Ahndung von bloßen Ordnungswidrigkeiten genutzt werden und dadurch abschreckend auf Versammlungsteilnehmende wirken.

Absatz 3 dient der Umsetzung des Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts. Ist eine Durchsuchung oder Identitätsfeststellung nach Absatz 1 oder 2 zulässig, ist sie so durchzuführen, dass sie die Möglichkeit zur Teilnahme an der Versammlung nicht unverhältnismäßig einschränkt.

Zu § 18 (Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen):

Die Vorschrift sieht eine Befugnis zu Bild- und Tonaufnahmen sowie zu entsprechenden Aufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel vor. Mit ihnen verbindet sich ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit, der besonders wegen seiner Auswirkungen auf die „innere Versammlungsfreiheit“ von erheblichem Gewicht sein kann. 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 (BVerfGE 122, 342 [386 f.]).

Die Vorschrift differenziert zum einen zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen und zum anderen zwischen Aufnahmen oder Aufzeichnungen von einzelnen Versammlungssteilnehmenden und Übersichtsaufnahmen. Soweit von einer Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, sind sowohl Aufnahmen als auch Aufzeichnungen zulässig. Die Regelung macht damit deutlich, dass das Gesetz zwischen der Aufnahme im Sinn einer bloßen Kamera-Monitor-Übertragung und der Aufzeichnung im Sinn einer Speicherung einer Aufnahme unterscheidet.

Alle Aufnahmen und Aufzeichnungen haben offen zu erfolgen. Dies stellt im Hinblick auf die Bild- und Tonaufnahmen nach Absatz 1 eine Änderung zu der bisherigen Ermächtigung nach dem Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen (GVBl. 2013, 103) dar. Durch diese Änderung wird der Grundsatz des offenen Auftretens der Polizei unterstrichen. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit fordert von der Polizei in vielfältiger Weise eine auf Lageerkenntnisse gestützte Gefahrenerfassung und Prognoseentscheidung. Gerade Versammlungslagen sind heute häufiger denn je komplexe Lagen. Sie bedürfen in der Einsatzbewältigung der Berücksichtigung einer Vielzahl von Einflussfaktoren. Die Ermächtigungsgrundlage beschränkt den Eingriff in die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit auf das zum Schutz anderer, gleichrangiger Rechtsgüter erforderliche Maß. Der Grundsatz wird noch einmal dadurch verstärkt, dass die Versammlungsleitung über die nach Absatz 2 mögliche Anfertigung von Übersichtsaufnahmen unverzüglich zu informieren ist. Übersichtsaufnahmen sind bereits zulässig, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Die Videobeobachtung einer Versammlung und die Übertragung der so gewonnenen Bilder in Echtzeit im sog. Kamera-Monitor-Prinzip stellt bei großen und unübersichtlichen oder gefahrträchtigen Versammlungen ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung einer erfolgreichen Einsatzbewältigung dar. Sie bietet eine ergänzende und teilweise die einzige Möglichkeit, schnell und angemessen auf das jeweilige Geschehen zu reagieren. Das gilt auch für die verkehrspolizeiliche Einsatzbewältigung. Eine Aufzeichnung (Speicherung) von Übersichtsaufnahmen ist unzulässig. Die Vereinbarkeit der hier vorgesehenen Regelungen mit der Verfassung von Berlin und dem Grundgesetz hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin mit Urteil vom 11.03.2014 (VerfGH 129/13) bestätigt.

Die Mitteilungspflichten nach Absatz 2 Satz 3 sowie Absatz 4 tragen zur Offenheit der Maßnahme bei. Darüber hinaus soll sie aber auch die Rechtsschutzmöglichkeiten und datenschutzrechtlichen Sekundäransprüche der betroffenen Person etwa auf Löschung der Daten sichern.

Die Befugnis des § 18 dient zunächst der Abwehr von Gefahren im Zusammenhang mit einer Versammlung. Die Befugnis erlaubt keine Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung. Lediglich soweit dies Absatz 3 erlaubt, dürfen zunächst zur Abwehr konkreter Gefahren erhobene Daten zu anderen Zwecken verwendet werden. Als weitere Verwendungsmöglichkeiten werden die Verfolgung von Straftaten, die künftige Gefahrenabwehr und die Dokumentation des Einsatzes vorgesehen. Zu diesen Zwecken dürfen die Daten maximal drei Monate gespeichert werden, wenn sie bis dahin nicht zur Durchführung eines Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahrens genutzt werden oder Gegenstand oder Beweismittel eines Rechtsbehelfs oder gerichtlichen Verfahrens sind oder zur Gefahrenabwehr nach Absatz 3 Nummer 2 benötigt werden. Für Fortbildungszwecke sind die Daten unumkehrbar zu anonymisieren. Nach der Anonymisierung dürfen sie für diesen Zweck zeitlich unbegrenzt genutzt werden. Absatz 8 soll die Kontrolle der Erhebungs- und Verwendungszwecke durch eine Dokumentationspflicht erleichtern.

Zu § 19 (Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot):

Die in § 3 Absatz 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, aber auch Gefahren abzuwehren, die von der Versammlung selbst oder von Nichtteilnehmenden ausgehen. Das sog. Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot dient der Durchführbarkeit ordnungsbehördlicher Maßnahmen der Identitätsfeststellung und des Verwaltungszwangs.

Gleichzeitig beruht § 19 auf der Grundannahme, dass von der Versammlungsfreiheit auch die Entscheidung der Teilnehmenden über die Art ihrer Aufmachung umfasst ist. Dies betrifft grundsätzlich das Mitführen sowohl von Gegenständen, die Anonymität ermöglichen, als auch von solchen, die Schutz vor Verletzungen durch Dritte gewähren. Dennoch ist das Recht zum Mitführen solcher Gegenstände nicht unbeschränkt. Entsprechende Verbote müssen sich allerdings auf das zum Rechtsgüterschutz Erforderliche begrenzen und angemessen sein. Dem dient die differenzierende Regelung des § 19.

Da es Gründe geben kann, in einer Versammlung anonym bleiben zu wollen – etwa aus Furcht vor Sanktionen des Arbeitgebers oder vor staatlicher Erfassung der durch die Teilnahme ausgedrückten politischen Haltung –, widerspräche ein ausnahmsloses Vermummungsverbot dem grundrechtlichen Schutzauftrag.

Ein Vermummungsverbot lässt sich allerdings im Hinblick auf Versammlungen unter freiem Himmel rechtfertigen, soweit Personen sich tatsächlich vermummen, um im Schutze der Anonymität in der Versammlung Rechtsgüter zu verletzen, deren Verletzung sie zu Recht zum Objekt von staatlichen Maßnahmen macht. Die Kenntnis der Identität der Betroffenen ist zwar nicht für Maßnahmen der Gefahrenabwehr, wohl aber für Maßnahmen zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten unabweisbar, da sie ohne Erfassung der Identität nicht durchführbar sind.

Nach den spezifischen Umständen zu differenzieren ist auch beim Verwenden so genannter Schutzausrüstungen, welches in Absatz 1 Nummer 2 geregelt ist.

Es entspricht der Erfahrung, dass Personen je nach Versammlungsverlauf Gegenstände als Schutzausrüstungen verwenden, um hoheitliche Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren. Deshalb gebietet der staatliche Schutzauftrag, die tatsächliche Nutzung solcher Ausrüstungen von Versammlungsteilnehmenden zu verbieten, wenn sie dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen der Träger von Hoheitsgewalt abzuwehren.

Absatz 1 setzt tatbestandlich generell voraus, dass bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände verwendet werden und ist damit tatbestandlich enger als die entsprechenden Normen in den aktuellen Versammlungsgesetzen der Länder bzw. des Versammlungsgesetzes des Bundes. Damit ist das bloße Mitsichführen entsprechender Gegenstände nicht mehr verboten. Nummer 1 des Absatzes 1 begrenzt ein Verbot überdies auf eine Verwendung zum Zwecke der Verhinderung der Identitätsfeststellung bei der Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit. Nummer 2 begrenzt das Verbot analog auf Fälle, bei denen die Schutzausrüstung verwendet wird, um Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren. Hierfür ist zum einen darauf abzustellen, inwieweit die Gegenstände zur Identitätsverschleierung geeignet sind und den Umstände nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern.

Absatz 2 statuiert den verwaltungsakzessorischen Charakter der Norm. Es bedarf einer vorherigen Anordnung der zuständigen Behörde, um sie durchsetzbar zu machen. Bei der Anwendung der Ermächtigung kommt der Befugnis der Behörde auch in rechtsstaatlicher Hinsicht (Bestimmtheit, Rechtssicherheit) besondere Bedeutung zu, Anordnungen zur Konkretisierung des Verbots im Einzelfall zu treffen (zur rechtsstaatlichen Bedeutung der Konkretisierung durch Verwaltungsakt vgl. BVerfGE 122, 342 [364 f.]). Aus der Anordnung muss erkennbar sein, welche Gegenstände von dem Verbot betroffen sind (Abs. 2). Ohne eine solche Konkretisierung sind Eingriffe zur Durchsetzung des Verbots einschließlich Maßnahmen des Verwaltungszwangs ausgeschlossen. Diese Anordnung gibt der von ihr betroffenen Person die Möglichkeit, die von der Anordnung erfassten Gegenstände abzulegen oder auf andere Weise der Vollziehung der Anordnung zuvorzukommen. Die zuständige Behörde soll bei Versammlungslagen, bei denen Verstöße gegen die Verbote nach Absatz 1 oder 2 wahrscheinlich sind, im Regelfall bereits vor Beginn der Versammlung die Anordnung mit konkret bestimmten Gegenständen in geeigneter Art und Weise veröffentlichen. Alltagsgegenstände wie z.B. Fahrradhelme, Luftpumpen, Regenschirme oder Sonnenbrillen sind dabei nicht pauschal anordnungsfähig, da das bloße Mitsichführen vom Tatbestand regelmäßig nicht umfasst sein wird und es mithin keinen rechtlichen Anknüpfungspunkt für ein generelles Verbot im Vorfeld geben kann. Das Verbot darf insoweit vor oder im Verlauf einer Versammlung angeordnet werden, wenn die Gegenstände zum gesetzlich pönalisierten Zwecke tatsächlich verwendet werden.

Zu § 20 (Privatrechtlich betriebene öffentliche Verkehrsflächen):

§ 20 dient mit seinem Absatz 1 sowohl der Umsetzung der Fraport-Entscheidung (1 BvR 699/06 -, Rn. 1-128) als auch mit seinem Absatz 2 der des Bierdosenflashmob-Beschlusses (1 BvQ 25/15 -, Rn. 1-13) des Bundesverfassungsgerichtes.

Die Versammlungsfreiheit verbürgt die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist. Dies betrifft – unabhängig von einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts – zunächst den öffentlichen Straßenraum. Dieser ist das natürliche und geschichtlich leitbildprägende Forum, auf dem Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen besonders wirksam in die Öffentlichkeit tragen und hierüber die Kommunikation anstoßen können. Vor allem innerörtliche Straßen und Plätze werden heute als Stätten des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte angesehen. In verstärktem Maß gilt dies für Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche; die Ermöglichung des kommunikativen Verkehrs ist ein wesentliches Anliegen, das mit solchen Einrichtungen verfolgt wird (vgl. Stahlhut, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, S. 730). Das Versammlungsrecht knüpft an diese Funktion an. Dabei beachtet es die allgemeinen straßen- und straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen, die es jedoch partiell überlagert, sofern dies für eine effektive Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit erforderlich ist. Öffentliche Versammlungen und Aufzüge finden hier die Bedingungen, um Forderungen einem allgemeinen Publikum zu Gehör zu bringen und Protest oder Unmut sinnbildlich „auf die Straße zu tragen“.

Entsprechendes gilt aber auch für Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraums, an denen in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen. Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten ergänzt wird, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob die Flächen sich in eigenen Anlagen befinden oder in Verbindung mit Infrastruktureinrichtungen stehen, überdacht oder im Freien angesiedelt sind. Grundrechtlich ist auch unerheblich, ob ein solcher Kommunikationsraum mit den Mitteln des öffentlichen Straßen- und Wegerechts oder des Zivilrechts geschaffen wird. Ein Verbot von Versammlungen kann auch nicht als Minus zu der Nichtöffnung des Geländes und damit als bloße Versagung einer freiwilligen Leistung angesehen werden. Vielmehr besteht zwischen der Eröffnung eines Verkehrs zur öffentlichen Kommunikation und der Versammlungsfreiheit ein unauflösbarer Zusammenhang: Dort, wo öffentliche Kommunikationsräume eröffnet werden, kann der unmittelbar grundrechtsverpflichtete Staat nicht unter Rückgriff auf frei gesetzte Zweckbestimmungen oder Widmungsentscheidungen den Gebrauch der Kommunikationsfreiheiten aus den zulässigen Nutzungen ausnehmen: Er würde sich damit in Widerspruch zu der eigenen Öffnungsentscheidung setzen.

Orte allgemeinen kommunikativen Verkehrs, die neben dem öffentlichen Straßenraum für die Durchführung von Versammlungen in Anspruch genommen werden können, sind zunächst nur solche, die der Öffentlichkeit allgemein geöffnet und zugänglich sind. Ausgeschlossen sind insoweit zum einen Orte, zu denen der Zugang individuell kontrolliert und nur für einzelne, begrenzte Zwecke gestattet wird. Wenn eine individuelle Eingangskontrolle wie an der Sicherheitsschleuse zum Abflugbereich für eine Einrichtung sicherstellt, dass nur bestimmte Personen – die Flugpassagiere, um ihre Reise anzutreten – Zutritt haben, ist dort kein allgemeiner Verkehr eröffnet. Die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit kann an solchen Orten nicht beansprucht werden.

Zum anderen beantwortet sich die Frage, ob ein solcher außerhalb öffentlicher Straßen, Wege und Plätze liegender Ort als ein öffentlicher Kommunikationsraum zu beurteilen ist, nach dem Leitbild des öffentlichen Forums (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, 1 BvR 699/06, Rn. 70). Dieses ist dadurch charakterisiert, dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Abzugrenzen ist dies von Stätten, die der Allgemeinheit ihren äußeren Umständen nach nur zu ganz bestimmten Zwecken zur Verfügung stehen und entsprechend ausgestaltet sind. Wenn Orte in tatsächlicher Hinsicht ausschließlich oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienen, kann in ihnen – außerhalb privater Nutzungsrechte – die Durchführung von Versammlungen nach Artikel 8 Absatz 1 GG nicht begehrt werden. Anders ist dies indes dort, wo die Verbindung von Ladengeschäften, Dienstleistungsanbieterinnen und -anbietern, Restaurationsbetrieben und Erholungsflächen einen Raum des Flanierens schafft und so Orte des Verweilens und der Begegnung entstehen. Werden Räume in dieser Weise für ein Nebeneinander verschiedener, auch kommunikativer Nutzungen geöffnet und zum öffentlichen Forum, kann aus ihnen gemäß Artikel 8 Absatz 1 GG auch die politische Auseinandersetzung in Form von kollektiven Meinungskundgaben durch Versammlungen nicht herausgehalten werden. Artikel 8 Absatz 1 GG gewährleistet den Bürgerinnen und Bürgern für die Verkehrsflächen solcher Orte das Recht, das Publikum mit politischen Auseinandersetzungen, gesellschaftlichen Konflikten oder sonstigen Themen zu konfrontieren. Solche Möglichkeiten, Aufmerksamkeit zu erzielen, sind als Grundlage der demokratischen Willensbildung mit der Versammlungsfreiheit gewollt und bilden ein konstituierendes Element der demokratischen Staatsordnung.

Vor diesem Hintergrund wird in Absatz 1 klargestellt, dass öffentliche Versammlungen auch auf privatrechtlich betriebenen Verkehrsflächen von Grundstücken durchgeführt werden dürfen, wenn diese der Allgemeinheit geöffnet sind und die Grundstücke sich im Eigentum von Unternehmen befinden, die überwiegend oder ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden. Damit wird deutlich, dass ein Unternehmen mit privatrechtlicher Organisationsform, dessen Anteile mehrheitlich in der Hand des Staates liegen, ebenso wie eine rein staatliche Stelle Grundrechtsverpflichteter ist.

Darüber hinaus wird in der Vorschrift in Absatz 2 geregelt, dass Versammlungen auch auf öffentlichen Verkehrsflächen durchgeführt werden dürfen, die entweder im alleinigen Privateigentum stehen oder zumindest nicht überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Hier ist jedoch eine besondere Abwägung erforderlich und eine Durchführung nur zulässig, sofern die Interessen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Durchführung nicht entgegenstehen. Eine Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer ist nicht erforderlich, wie in Absatz 2 Satz 2 auch ausdrücklich klargestellt wird. Es wird ihnen aber eine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, um die Interessen bei der Abwägung berücksichtigen zu können. Absatz 3 enthält die notwendige Rechtsgrundlage für die hierfür erforderliche Datenverarbeitung.

Im Übrigen gilt, dass auch wenn die Versammlungsfreiheit auf den genannten Verkehrsflächen Anwendung findet, im Einzelfall Eingriffe in die Versammlungsfreiheit gerechtfertigt sein können. Insoweit gilt § 14 auch hier. Insbesondere die Sicherung von Betriebsabläufen kann im Einzelfall einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit rechtfertigen.

Zu § 21 (Einladung, Ausschluss):

§ 21 normiert die Berechtigung für die veranstaltenden Personen, in der Einladung auch zu einer öffentlichen Versammlung bestimmte Personen oder Personenkreise von der Teilnahme an der Versammlung auszuschließen; für eine nichtöffentliche Versammlung gilt dies schon ihrer Eigenart nach ohnehin (vgl. § 2 Absatz 2). Die Regelung des § 21 gilt nur für Versammlungen in geschlossenen Räumen, weil das Schutzbedürfnis, unter sich bleiben zu können, bei Versammlungen unter freiem Himmel geringer ist, jedenfalls aber eine entsprechende Regelung für Versammlungen unter freiem Himmel nur schwierig durchsetzbar wäre und auch praktisch nur eine geringe Bedeutung hätte.

Angesichts der verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit einer Anmelde- oder Erlaubnispflicht bei Versammlungen in geschlossenen Räumen wegen des vorbehaltlos formulierten Artikels 8 Absatz 1 GG enthält sich das Gesetz weitgehender rechtlicher Bindungen der Veranstaltung von Versammlungen in geschlossenen Räumen. Das Grundgesetz geht von der Vermutung aus, dass (anders als bei Versammlungen unter freiem Himmel) mit einer Versammlung in geschlossenen Räumen regelmäßig keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit verbunden sind.

Die verfassungsrechtlich begrenzte Einschränkung der Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen schließt allerdings rechtliche Regelungen nicht aus, die die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit nicht einschränken, sondern fördern und die Freiheit der Grundrechtsträger konkretisieren. In diesem Sinn gehört zu der Freiheit, sich zu versammeln, auch das Freiheitsrecht, unter sich bleiben zu können, wenn die sich Versammelnden eine solche Art der Versammlung wünschen, und deshalb andere von vornherein von der Teilnahme an der Versammlung auszuschließen. Die Versammlung bleibt durch eine solche Begrenzung der Einladung eine öffentliche Versammlung, weil auch der Ausschluss bestimmter Personen oder Personenkreise den Teilnehmendenkreis nicht schon auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt.

Das Recht zur Begrenzung des Teilnehmendenkreises umfasst allerdings nicht auch das Recht, Vertretende der Medien von öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen von vornherein auszuschließen. Wie bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel besteht ein Ausschlussrecht insoweit nur, sofern die Personen die Ordnung der Versammlung erheblich stören (vgl. § 7 Absatz 4). Die bei öffentlichen Versammlungen angestrebte Offenheit, insbesondere die Ausrichtung auf die Öffentlichkeit, gibt einen hinreichenden Anlass zur gesetzlichen Vorsorge dafür, dass Angehörige von Presse, Rundfunk und anderen funktional vergleichbaren („neuen“) Medien die durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG gewährleistete Informationsaufgabe der Medien auch bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen angemessen wahrnehmen können. Das setzt deren 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 – sie heißen gegenwärtig weiter Presseausweise – oder durch sonstigen geeigneten Nachweis als Journalistinnen oder Journalisten ausweisen. Nur dann, wenn Medienangehörige die Ordnung der Versammlung durch ihr Verhalten in der Versammlung erheblich stören, darf – wie auch bei Versammlungen unter freiem Himmel – ihre Anwesenheit in der Versammlung ausgeschlossen werden.

Zu § 22 (Beschränkung, Verbot, Auflösung):

Obwohl Artikel 8 GG für Versammlungen in geschlossenen Räumen keinen Gesetzesvorbehalt kennt, sind Regelungen für diese Versammlungen nicht ausgeschlossen. Neben der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikels 8 GG selbst besteht Raum für sonstige Regelungen ohne Eingriffscharakter, aber auch für eingreifende Regelungen, soweit sie verfassungsimmanente Beschränkungen normieren, insbesondere Konflikte zwischen kollidierenden Verfassungsgütern bewältigen. Auch dafür gilt der Gesetzesvorbehalt (vgl. BVerfGE 83, 130 [142]; 108, 282 [297, 311]; 111, 147 [157 f.]). Soweit Zusammenkünfte keinen Grundrechtsschutz aus Art. 8 GG genießen – dies gilt für unfriedliche Versammlungen –, steht die Grundrechtsnorm einer Regulierungstechnik nicht entgegen, die zur Umsetzung des Friedlichkeitsgebots Ermächtigungen für hoheitliche Beschränkungen vorsieht. Ebenfalls sind Ermächtigungen zu beschränkenden Maßnahmen für Versammlungen im Sinne von Artikel 8 GG unbedenklich, soweit sie der Sicherung der Einhaltung verfassungsimmanenter Schranken dienen.

Die grundsätzlichen maßstäblichen Anforderungen an Verbote, beschränkende Verfügungen oder Auflösungen sind in materieller Hinsicht gleich, einerlei, ob die Maßnahme vor oder nach Beginn der Versammlung erfolgt. Deshalb wird insoweit darauf verzichtet, zwischen Verfügungen vor und nach Versammlungsbeginn zu unterscheiden.

Versammlungen, die insgesamt unfriedlich verlaufen, genießen den Schutz der Versammlungsfreiheit überhaupt nicht. Gleiches gilt für einzelne unfriedliche Teilnehmende einer Versammlung. Soweit der Grundrechtsschutz entfällt, sind versammlungsgesetzliche Beschränkungen zum Schutz von Rechtsgütern nicht an Artikel 8 GG zu messen.

§ 22 Absatz 1 Nummer 1 ermächtigt zu Beschränkungen und Verboten bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr eines unfriedlichen Verlaufs einer Versammlung. Der Begriff der Unfriedlichkeit ist mit dem des Artikels 8 Absatz 1 GG identisch (zu ihm s. BVerfGE 73, 206 [248]; 87, 399 [406]). Allerdings begnügt § 22 Absatz 1 Nummer 1 sich mit einer nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bestehenden unmittelbaren Gefahr der Unfriedlichkeit. Bestehen solche Anhaltspunkte einer Gefahr, reicht dies, um den verfassungsrechtlich fundierten Schutzauftrag zu aktivieren, ungeachtet der Klärung, ob eine solche Gefahrenprognose auch schon Unfriedlichkeit in dem Sinn indiziert, dass der Grundrechtsschutz als solcher entfällt. Der verfassungsrechtliche Auftrag, unfriedliche Versammlungen auszuschließen, lässt sich nur wirksam erfüllen, wenn hoheitliche Maßnahmen schon bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr ergriffen werden können.

Die in Absatz 1 Nummern 2 und 3 aufgeführten Gefahrentatbestände ermöglichen den Schutz verfassungsunmittelbar geschützter Rechtsgüter. Leben und Gesundheit von Personen (Absatz 1 Nummer 2) gehören zu diesen Rechtsgütern. Auf deren Schutz gerichtete Verbote oder Beschränkungen sind verfassungsrechtlich unbedenklich, soweit tatsächliche Anhaltspunkte eine unmittelbare Gefahr für die Schutzgüter begründen.

Die Gefahr der Begehung von bestimmten Straftaten, deren Abwehr nicht schon von Nummern 1 und 2 erfasst ist, berücksichtigt Absatz 1 Nummer 3. Ein Bedarf zu Eingriffen in

die Freiheit der Versammlung in geschlossenen Räumen besteht bei besonders gravierenden Äußerungsdelikten; vorausgesetzt ist auch hier, dass durch die Strafnormen verfassungsunmittelbar geschützte Rechtsgüter geschützt werden. 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 darstellen. Eingriffe zur Unterbindung solcher Äußerungen sind gemäß Artikel 5 Absatz 2 GG verfassungsgemäß; sie dürfen auch im Rahmen von Versammlungen ergriffen werden. Sind im Rahmen des Schutzes durch solche Strafbestimmungen im Einzelfall ausnahmsweise keine kollidierenden verfassungsunmittelbar geschützten Rechtsgüter betroffen, ist dies bei der verfassungsgeleiteten Anwendung der Vorschrift zu berücksichtigen.

Voraussetzung für alle Ermächtigungen nach Absatz 1 ist eine Sachlage, die im konkreten Fall bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden rechtlich geschützten Interessen führt. Vorausgesetzt ist das Vorliegen Gefahr begründender Tatsachen. Ein bloßer Verdacht oder allgemeine Vermutungen reichen nicht aus.

Von der in manchen Gesetzen oder Entwürfen für den Fall einer „Störung des öffentlichen Friedens“ vorgesehenen Möglichkeit der Beschränkung von Versammlungen in geschlossenen Räumen wird abgesehen. Das Tatbestandsmerkmal der Störung des öffentlichen Friedens ist nicht mit dem Begriff der Unfriedlichkeit einer Versammlung identisch. Es sichert auch nicht, dass nur Gefahren für verfassungsunmittelbar geschützte Rechtsgüter die Beschränkungsmöglichkeit eröffnen.

Zur Gefahrenabwehr können Beschränkungen oder Versammlungsverbote erfolgen oder die Versammlung kann – nach ihrem Beginn – aufgelöst werden. § 22 Absatz 1 sieht dafür – wie § 14 Absatz 1 – eine Ermächtigung der Behörde vor. Wie auch in § 14 wird auf den früher üblichen, aber dogmatisch irreführenden Begriff der „Auflage“ verzichtet. Zur näheren Begründung sei auf die Ausführungen zu § 14 verwiesen. Bei der Entscheidung über die Art der zu ergreifenden Maßnahmen ist insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Dem trägt Absatz 2 Rechnung. Beschränkungen sind regelmäßig mildere Mittel als Verbote oder Auflösungen.

Gehen unmittelbare Gefahren von Dritten aus, müssen gemäß Absatz 3 Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese gerichtet werden (vgl. BVerfGE 69, 325 [360 f.]) 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 des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegen die Versammlung oder einzelne ihrer Teilnehmenden vorgegangen werden, auch wenn von ihnen keine Gefahr nach Absatz 1 ausgeht. Die Normierung entspricht der in § 14 Absatz 4, ist allerdings inhaltlich enger, da eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit tatbestandlich nicht ausreicht, sondern stattdessen die tatbestandlichen Voraussetzungen von Absatz 1 vorliegen müssen. Eine dem § 14 Absatz 4 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 § 22 Absatz 1 entbehrlich. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu § 14 Absatz 4 verwiesen.

Absatz 4 sieht – ebenso wie § 14 Absatz 5 – im Interesse der Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes, insbesondere des Eilrechtsschutzes, vor, dass beschränkende Verfügungen oder Verbote unverzüglich bekanntzugeben sind, sobald ihre Voraussetzungen festgestellt sind. Zur näheren Begründung wird auf die Ausführungen zu § 14 verwiesen. Für die nach Versammlungsbeginn ergehenden beschränkenden Verfügungen sowie für die Auflösung einer Versammlung sieht die Norm – ebenso wie § 14 Absatz 5 Satz 2 – eine besondere verfahrensrechtliche Anforderung vor, nämlich die für alle Anwesenden wahrnehmbare Mitteilung des Grundes der Verfügung. Diese Angabe soll zur Versachlichung der Lage beitragen und Rechtssicherheit schaffen. Auch insofern sei auf die Ausführungen zu § 14 verwiesen.

Hinsichtlich der Absätze 5 und 6 wird auf die Begründung zu § 14 Absatz 6 und 7 verwiesen.

Zu § 23 (Hausrecht):

Die Versammlungsleitung erhält durch § 23 spezialgesetzlich für die Dauer der Versammlung das Hausrecht auch gegenüber anderen Personen als den Teilnehmenden, um einen ordnungsgemäßen Ablauf der Veranstaltung zu gewährleisten.

Zu § 24 (Durchsuchung und Identitätsfeststellung):

Die Vorschrift knüpft an § 17 an und nimmt diese Regelung – unter Beachtung der erhöhten Eingriffsschwelle – entsprechend für Versammlungen im geschlossenen Raum auf. Durch den Verweis auf die in § 22 Absatz 1 qualifizierten Gefahren wird dem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz von Versammlungen in geschlossenen Räumen Rechnung getragen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu § 17 verwiesen.

Zu § 25 (Bild- und Tonträgerübertragungen und -aufzeichnungen):

Die Vorschrift sieht eine Befugnis zu Bild- und Tonaufnahmen sowie entsprechenden Aufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen vor. Als Eingriff in das vorbehaltlos geschützte Recht, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln, bedarf die Befugnis des § 25 einer Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht, soweit sie nicht lediglich die Grenzen des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit konkretisiert. Die Regelung knüpft daher an die Eingriffsschwelle des § 22 Absatz 1 an, der die verfassungsimmanenten Schranken der Versammlungsfreiheit für den Beschränkungs- und Verbotstatbestand ausgestaltet.

Angesichts der Überschaubarkeit von Versammlungen in geschlossenen Räumen wurde auf eine Befugnis zu Übersichtsaufnahmen verzichtet. In Fällen einer konkreten Gefahr ist die eingeräumte Befugnis hingegen ausreichend.

Die Befugnis des § 25 dient der Abwehr von Gefahren nach § 22 Absatz 1 im Zusammenhang mit einer Versammlung in einem geschlossenen Raum. Die Befugnis erlaubt keine Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung. Lediglich soweit dies Absatz 2 Satz 2 erlaubt, dürfen zunächst zur Abwehr konkreter Gefahren erhobene Daten zu anderen Zwecken verwendet werden. Als weitere Verwendungsmöglichkeiten werden die Verfolgung von Straftaten und die künftige Gefahrenabwehr vorgesehen. Beide Vorschriften zur

Zweckänderung knüpfen hinsichtlich der Schwere der im Raum stehenden Straftaten an § 22 Absatz 1 Nummer 3 an, um dem datenschutzrechtlichen Grundsatz zu genügen, dass die Verwertungsschwellen grundsätzlich den Erhebungsschwellen zu entsprechen haben (B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 2008, § 15 Rn. 12 ff.). Die Mitteilungspflicht soll die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen sichern, die Lösungsregelung einen ausreichenden Datenschutz gewährleisten und die Dokumentationspflicht die interne und externe Überprüfbarkeit der Maßnahmen erleichtern.

Absatz 1 regelt den primären Zweck der Bild- und Tonaufnahmen und entsprechenden Aufzeichnungen. Die Befugnis dient der Abwehr von Gefahren, die von Versammlungsteilnehmenden 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 und Straftäterinnen erhöhen, und dadurch, dass sie in Einzelfällen die Durchführung und Koordination von weitergehenden Gefahrenabwehrmaßnahmen erleichtern. Aus Gründen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung wird in Absatz 1 nicht jede Art von Gefahren in Bezug genommen, sondern nur die in § 22 Absatz 1 näher beschriebenen. Eine Absenkung der Eingriffsschwelle nimmt die Regelung nicht vor. Jedenfalls im Rahmen der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs – wenn nicht schon bei den Anforderungen an die Gefahr – ist jedoch der Umstand zu berücksichtigen, dass für Eingriffe mit geringerer Eingriffsintensität nicht dieselbe Eintrittswahrscheinlichkeit verlangt wird, wie etwa bei Verbots- oder Auflösungsverfügungen (vgl. zum Zusammenhang von Eingriffsintensität und Eintrittswahrscheinlichkeit BVerfGE 100, 313 [392]; 115, 320 [360 f.]).

Die Regelung erwähnt 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.

Im Übrigen wird hinsichtlich der Absätze 3 bis 5 auf die Ausführungen zu § 18 Absätze 4 bis 6 verwiesen.

Zu § 26 (Straftaten):

Der Katalog der Straftaten wird gegenüber dem bisherigen geltenden Versammlungsgesetz des Bundes deutlich reduziert, um eine übermäßige Kriminalisierung des Verhaltens in oder im Umfeld von Versammlungen zu verhindern. Insgesamt beschränkt sich der Straftatenspiegel insbesondere auf gewalttätige Handlungen sowie Taten mit erhöhtem Gefährdungspotential, wie dem Einsatz von Waffen oder Gegenständen im Sinne von § 9 Absatz 1 Nummer 2.

Hinsichtlich des Verstoßes gegen das präventive Störungsverbot (§ 8) wird bei der Sanktionierung zwischen gewalttätigen Störungen und sonstigen erheblichen Störungen differenziert. Nur die Vornahme oder Androhung von Gewalttätigkeiten zur Verhinderung einer

nicht verbotenen Versammlung wird in Absatz 1 als Straftat erfasst. Damit wird der Strafbarkeitsvorwurf bewusst auf die besonders schwere Verletzung des Störungsverbotes in Form der Begehung von Gewalttätigkeiten beschränkt.

Absatz 2 Nummer 1 Satz 1 sanktioniert den Verstoß gegen das Waffenverbot nach § 9 Absatz 1 Nummer 1. Durch die ergänzende Aufnahme einer Subsidiaritätsklausel in Absatz 2 Nummer 1 wird einer Ungleichbehandlung bei der Strafzumessung entgegengewirkt, die dadurch entsteht, dass gemäß Artikel 3 Absatz 1 Nummer 1 Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) Landesrecht nur eine Höchstfreiheitsstrafe von zwei Jahren vorsehen kann. Die Strafbarkeit ist somit davon abhängig, dass die Tat nicht bereits nach § 52 Absatz 3 Nummer 9 Waffengesetz (WaffG) bestraft wird. Dies ist beispielsweise bei nicht-öffentlichen Versammlungen der Fall, da § 52 Absatz 3 Nummer 9 WaffG i.V.m. § 42 WaffG nur öffentliche Veranstaltungen erfasst. Absatz 2 Nummer 1 Satz 2 stellt den Einsatz bewaffneter Ordnerinnen und Ordner unter Strafe. Dabei erstreckt sich der Anwendungsbereich auch auf nichtöffentliche Versammlungen.

Absatz 2 Nummer 2 stellt das gewalttätige Vorgehen gegen die Versammlungsleitung oder Ordnerinnen und Ordner unter Strafe. Auch nichtöffentliche Versammlungen sind vom Anwendungsbereich erfasst. Geschützt sind die Versammlungsleitung und Ordnerinnen und Ordner jedoch nur in der rechtmäßigen Ausübung ihrer gesetzlichen Befugnisse.

In Absatz 2 Nummer 3 wird bestimmt, dass ein Verstoß gegen das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot als Straftat geahndet wird. Voraussetzung für eine Sanktionsmöglichkeit ist, dass der Täter bzw. die Täterin gegen eine zuvor erlassene entsprechende Anordnung nach § 19 Absatz 2 verstoßen hat.

Auch eine Strafbarkeit hinsichtlich des Einsatzes von gefährlichen Werkzeugen im Sinne von § 9 Absatz 1 Nummer 2 setzt den Verstoß gegen eine vorherige behördliche Anordnung voraus. Dies wird in Absatz 2 Nummer 4 geregelt.

Zu § 27 (Ordnungswidrigkeiten):

Nach dieser Vorschrift können bestimmte Verstöße gegen Bestimmungen dieses Gesetzes als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Viele Straftatbestände sind im Vergleich zum Bundesversammlungsgesetz nun lediglich als Ordnungswidrigkeit erfasst. Dies führt nicht nur zu einer erweiterten Entkriminalisierung, sondern stärkt auch die Handlungsfreiheit der Polizei, da hier das Opportunitätsprinzip an die Stelle des strafprozessualen Legalitätsprinzips tritt. Die Reihenfolge der Ordnungswidrigkeiten orientiert sich systematisch nach der Reihenfolge der ihnen zugrunde liegenden gesetzlichen Pflichten.

Absatz 1 Nummer 1 knüpft an den bisherigen § 26 Nummer 2 VersG an. Anders als die entsprechende Vorschrift im Versammlungsgesetz des Bundes wird die Verletzung der Anzeigepflicht jedoch nunmehr als Ordnungswidrigkeit eingeordnet, was dem geringeren Unrechtsgehalt im Vergleich zu anderen Straftaten entspricht. Weiterhin kann auch die wesentlich andere Durchführung der Versammlung, als in der Anzeige angegeben, sanktioniert werden. Die wesentlich andere Durchführung war bislang als Straftat eingeordnet und ist jetzt als Ordnungswidrigkeit erfasst. Nur erhebliche Abweichungen fallen unter den Tatbestand.

Absatz 1 Nummer 2 nimmt den Regelungsgehalt des § 23 VersG auf und sanktioniert die Aufforderung zur Teilnahme an vollziehbar verbotenen oder aufgelösten Versammlungen. Dabei wird auch ausdrücklich der Aufruf über das Internet erfasst. Das Aufrufverbot war bislang als Straftat erfasst und wird zur Ordnungswidrigkeit herabgestuft.

Absatz 1 Nummer 3 sanktioniert die Verursachung erheblicher Störungen mit der Absicht, nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln und knüpft somit an das Störungsverbot aus § 8 an. Als einschränkende tatbestandliche Voraussetzung kommt hinzu, dass eine Sanktionierung erheblichen Störverhaltens eine vorherige von der Behörde rechtmäßige „Anordnung, dies zu unterlassen“ voraussetzt.

Absatz 1 Nummer 4 greift den Regelungsgehalt von § 25 Nummer 2 VersG auf und sanktioniert das Zuwiderhandeln der Versammlungsleitung oder der Veranstalterin oder des Veranstalters gegen vollziehbare beschränkende Verfügungen, Verbote oder Auflösungen. Der Verstoß gegen nach Versammlungsbeginn erlassene Beschränkungen ist nun ausdrücklich als Ordnungswidrigkeit erfasst. Gleichgestellt sind Beschlüsse im gerichtlichen Eilverfahren. Die Vorschrift beschränkt sich im Gegensatz zur bisherigen Regelung auf eine Bußgeldbewehrung des Verstoßes. Über das Versammlungsgesetz des Bundes hinaus erstreckt sich die Anwendbarkeit nicht nur auf die Versammlungsleitung, sondern auch auf die Veranstalterin oder den Veranstalter. Auch erstreckt sich der Sanktionstatbestand auf Versammlungen im geschlossenen Raum.

Absatz 1 Nummer 5 richtet sich an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und ist im Übrigen inhaltsgleich mit Nummer 4 und ordnet – in dieser Variante nun im Einklang mit der bisherigen Regelung des § 29 Absatz 1 Nummer 3 VersG – den Verstoß als Ordnungswidrigkeit ein. Da nunmehr auch der Verstoß gegen ein Verbot und eine Auflösung erfasst ist, erfasst die Norm auch den Tatbestand der Teilnahme an einer vollziehbar verbotenen Versammlung (bisher § 29 Absatz 1 Nummer 1 sowie § 29a VersG). Über die bundesgesetzliche Regelung hinaus ist auch der Verstoß gegen nach Versammlungsbeginn erlassene Beschränkungen tatbestandlich erfasst.

Absatz 1 Nummer 6 ordnet Verstöße gegen das Uniformverbot nach § 9 Absatz 2 als Ordnungswidrigkeit ein. Voraussetzung für eine Sanktionsmöglichkeit ist, dass die Täterin oder der Täter gegen eine zuvor erlassene entsprechende Anordnung nach § 9 Absatz 3 verstoßen hat.

Absatz 1 Nummer 7 entspricht der bundesrechtlichen Sanktionsnorm des § 29 Nummer 5 VersG, die ein pflichtwidriges Verweilen ausgeschlossener Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einem Bußgeld ahndet. Da in § 16 Absatz 1 eine erweiternde Regelung in der Form getroffen wurde, dass auch eine behördliche Teilnahmeuntersagung im Vorfeld normiert ist, ist auch der Verstoß gegen eine solche Untersagungsverfügung bußgeldbewehrt.

Absatz 1 Nummer 8 entspricht der bisherigen Regelung des § 29 Nummer 2 VersG und hat aufgrund der Nummern 4 und 5 lediglich klarstellende Funktion.

Absatz 2 enthält eine an der Schwere der Verstöße orientierte Abstufung der Höhe der Geldbuße.

Zu § 28 (Einziehung):

Die Vorschrift entspricht inhaltlich § 30 VersG. Sie soll die Einziehung sichergestellter Gegenstände (z.B. Waffen, Schutzausrüstungen und Uniformen) ermöglichen, auch wenn diese nicht Tatwerkzeuge gemäß § 74 Absatz 1 StGB sind. Stehen sichergestellte Gegenstände im Eigentum eines Dritten, so erlaubt Satz 2 ihre Einziehung unter den Voraussetzungen des § 74a StGB bzw. § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten. Die Einziehung hat zur Folge, dass das Eigentum an diesen Gegenständen auf den Staat übergeht.

Zu § 29 (Kosten):

Die Vorschrift trifft eine abschließende, den allgemeinen Vorschriften vorgehende 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 Versammlungsbehörde und der Polizei, die lediglich die Durchführbarkeit einer Versammlung sichern sollen, liegen in der freiheitsstaatsrechtlichen Demokratie im Interesse der Allgemeinheit (vgl. BVerfGE 5, 85 [204 f.]). Ihre Kosten dürfen daher nicht dem Veranstaltenden oder den Teilnehmenden der Versammlung auferlegt werden. Eine Ausnahme kann gerechtfertigt sein, wenn die Durchführung einer Versammlung Gefahren verursacht, zu deren Abwehr Amtshandlungen erforderlich werden. Das berechtigte Anliegen der Gefahrenabwehr darf aber keinesfalls dazu führen, dass die Aussicht auf solche Belastungen die Bürgerinnen und Bürger davon abhält, ihr Grundrecht der Versammlungsfreiheit auszuüben.

Die in § 29 vorgesehene Kostenfreiheit sämtlicher nach diesem Gesetz vorgenommener 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 oder 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-Vollzugaufwand außer Verhältnis zu den Kosten stehen wird, die geltend gemacht werden könnten.

Im Einzelnen ist verfassungsrechtlich zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für versammlungsrechtliche Maßnahmen nur dann Kosten erhoben werden dürfen, wenn sie der Abwehr einer konkreten Gefahr dienen. In Anbetracht der Erlaubnisfreiheit (Artikel 8 Absatz 1 GG) und der damit grundrechtlich garantierten Autonomie von Versammlungen ist demgegenüber die gesetzlich vorgeschriebene Anzeige einer Versammlung ebenso von Kostenanforderungen frei zu stellen wie eine behördliche Regelung von Vorkehrungen und Mitteln (von Veranstaltenden oder Teilnehmenden), die in einem funktionalen Zusammenhang mit der Durchführung der (nicht verbotenen) Versammlung stehen. Ferner dürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere keine Kosten erhoben werden für bloße Hinweise auf die Rechtslage oder für sonstige Verfügungen, die nicht der Abwehr einer konkreten, unmittel-

telbaren Gefahr dienen (Verhaltensanweisungen, die Vorkehrungen für abstrakt gefährliche Tatbestände vorsehen oder im Sinn vorsorgender Maßnahmen auch ohne Vorliegen einer konkreten Gefahr den reibungslosen Ablauf einer Versammlung gewährleisten sollen, BVerfG [K], 1 BvR 943/02 v. 25. 10. 2007, NVwZ 2008, 414). Danach scheidet eine Kostenerhebung vor allem auch dann aus, wenn eine versammlungsrechtliche Maßnahme nicht die Abwehr von Gefahren bezweckt, die von der Versammlung ausgehen, sondern dem Interessenausgleich dient, insbes. etwa mit Rücksicht auf zum selben Termin am selben Ort geplante andere Versammlungen oder auf die Fortbewegungsfreiheit der Verkehrsteilnehmer getroffen wird (vgl. BVerfGE 69, 315 [353]).

Dadurch reduziert sich der Anwendungsbereich einer möglichen versammlungsrechtlichen Kostenpflicht auf eine praktisch irrelevante Zahl von hypothetischen Fällen. Als Kostenschuldner von Amtshandlungen nach dem Versammlungsrecht kommt aus Gründen der Zurechenbarkeit ohnehin allenfalls der Veranstaltende in Betracht, da sich Gefahrensituationen nie einzelnen Teilnehmenden zurechnen lassen. Regelmäßig werden Beschränkungs- oder Verbotsgründe aber auch einem Veranstaltenden nicht eindeutig und ausschließlich zuzurechnen sein: Beschränkungen werden ohnehin in der Regel nicht zur Gefahrenabwehr im engeren Sinn, sondern in Folge einer Abwägung zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen ausgesprochen. Sie finden ihre Rechtfertigung im Ausgleich grundsätzlich gleichberechtigter Nutzungsinteressen (BVerfGE 69, 315 [349 f., 353]), so dass die Verantwortlichkeit für die Beeinträchtigung gesetzlich anerkannter Rechtsgüter und damit die Kostenpflichtigkeit von vornherein nicht einseitig zugewiesen werden kann. In der versammlungsbehördlichen Praxis gilt dies aber ebenso für den Normalfall des Verbots, in dem sich nicht eine – verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende – klar umgrenzte Gefahrverantwortlichkeit eines Veranstaltenden feststellen lassen wird. Für die verbleibenden, äußerst seltenen Fälle, in denen die Gefahrverantwortlichkeit, die ein Versammlungsverbot trägt, eindeutig zugeordnet werden kann, steht der von der Verwaltung zu betreibende Prüfungs- und Begründungsaufwand außer Verhältnis zu den Kosten, die geltend gemacht werden könnten. In der Konsequenz werden Amtshandlungen nach diesem Gesetz kostenfrei gestellt. Unberührt bleibt damit die Möglichkeit, für (Vollstreckungs-)Maßnahmen der Polizei (insbes. nach Auflösung einer Versammlung oder nach Ausschluss eines Teilnehmenden) Kosten gemäß den allgemeinen Bestimmungen zu erheben.

Zu § 30 (Datenverarbeitung):

§ 30 statuiert die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur Datenverarbeitung durch die jeweils zuständige Behörde.

Zu § 31 (Zuständigkeitsregelungen):

§ 31 ordnet an, dass die Polizei Berlin sachlich und örtlich zuständig für die Durchführung dieses Gesetzes ist.

Zu § 32 (Einschränkung von Grundrechten):

Die Vorschrift kommt – wie § 20 des VersG – dem Zitiergebot des Artikels 19 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes nach. Danach muss ein Gesetz dasjenige Grundrecht unter Angabe seines Artikels benennen, das durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes eingeschränkt wird. Die Legislative soll sich über die Auswirkungen ihrer Regelungen für die betroffenen Grundrechte im Klaren sein und die Grundrechtseinschränkung kenntlich machen (Warn- und Besinnungsfunktion).

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wird durch Artikel 26 VvB und Artikel 8 GG geschützt und steht im Hinblick auf Versammlungen unter freiem Himmel nach Artikel 8 Absatz 2 GG unter einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt. Das Zitiergebot findet Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung von der Legislative eingeschränkt werden dürfen (vgl. BVerfGE 64, 72 [79 f.]), also auch auf die Freiheit der Versammlungen unter freiem Himmel.

Zu Artikel 2:

Zu 1.:

Das Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen vom 23. April 2013 (GVBl. 2013, 103) tritt außer Kraft, weil der Regelungsgehalt in die vorliegende Neukodifikation integriert wurde.

Zu 2.:

Das Gesetz über die Befriedung des Tagungsortes des Abgeordnetenhauses von Berlin (Berliner Bannmeilengesetz) vom 17. März 1983 (GVBl. S. 482), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Februar 1998 (GVBl. S. 18), tritt außer Kraft, weil der Regelungsgehalt in die vorliegende Neukodifikation integriert wurde.

Zu 3.:

Das Gesetz zum Schutz von Gedenkstätten, die an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnern (Gedenkstättenchutzgesetz), vom 25. Mai 2006 (GVBl. S. 456) tritt außer Kraft, weil der Regelungsgehalt in die vorliegende Neukodifikation integriert wurde.

Zu Artikel 3:

Der Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Berlin, d. 02. Juni 2020

Saleh Zimmermann Kohlmeier
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
der SPD

Bluhm Wolf Schlüsselburg Helm
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Die Linke

Kapek Gebel Lux
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen