

□□□□□

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU
Fraktion der FDP

Hannover, den 12.01.2010

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts

Artikel 1 Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG)

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Allgemeine Bestimmungen

- § 1 Grundsatz
- § 2 Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen
- § 3 Versammlungsleitung
- § 4 Rechte und Pflichten der Versammlungsleitung
- § 5 Pflichten der teilnehmenden Personen
- § 6 Gebot der Waffenlosigkeit und Friedlichkeit
- § 7 Störungsverbot
- § 8 Aufrufverbot

Zweiter Teil

Versammlungen unter freiem Himmel

- § 9 Anzeige
- § 10 Ablehnung von Leiterinnen und Leitern sowie von Ordnerinnen und Ordnern
- § 11 Zusammenarbeit
- § 12 Beschränkung, Verbot, Auflösung
- § 13 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot
- § 14 Bild- und Tonaufzeichnungen

Dritter Teil

Versammlungen in geschlossenen Räumen

- § 15 Rechte und Pflichten der Veranstalterin oder des Veranstalters
- § 16 Ablehnung von Leiterinnen und Leitern sowie von Ordnerinnen und Ordnern
- § 17 Ausschluss teilnehmender Personen
- § 18 Beschränkung, Verbot, Auflösung
- § 19 Bild- und Tonaufzeichnungen

Vierter Teil

Befriedeter Bezirk für den Landtag

- § 20 Verbot von Versammlungen im befriedeten Bezirk für den Landtag
- § 21 Zulassung von Versammlungen

Fünfter Teil

Straf- und Bußgeldvorschriften

- § 22 Strafvorschriften
- § 23 Bußgeldvorschriften
- § 24 Einziehung

Sechster Teil

Schlussbestimmungen

- § 25 Einschränkung von Grundrechten
- § 26 Zuständigkeiten
- § 27 Kostenfreiheit
- § 28 Ersetzung von Bundesrecht, Übergangsregelung

Erster Teil Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Grundsatz

(1) Jedermann hat das Recht, sich friedlich und ohne Waffen mit anderen Personen zu versammeln.

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

§ 2 Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen

(1) Dieses Gesetz findet nur auf öffentliche Versammlungen Anwendung, soweit nichts anderes bestimmt ist.

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

(3) Eine Versammlung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell feststehenden Personenkreis beschränkt ist.

(4) ¹Veranstalterin oder Veranstalter ist, wer im eigenen Namen eine Versammlung bekannt gibt. ²Die Bekanntgabe einer Versammlung erfolgt durch Angabe von Ort, Zeit und Gegenstand der Versammlung sowie des Namens der Veranstalterin oder des Veranstalters. ³Ist eine Versammlung nicht bekannt gegeben, so ist Veranstalterin oder Veranstalter, wer das Zustandekommen und die Durchführung der Versammlung maßgeblich veranlasst hat.

§ 3 Versammlungsleitung

¹Die Veranstalterin oder der Veranstalter leitet die Versammlung. ²Veranstaltet eine Vereinigung die Versammlung, so ist die Person Leiterin oder Leiter, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist. ³Die Veranstalterin oder der Veranstalter kann eine andere Person als Leiterin oder Leiter bestimmen.

§ 4 Rechte und Pflichten der Versammlungsleitung

(1) ¹Die Leiterin oder der Leiter bestimmt den Ablauf der Versammlung. ²Sie oder er hat während der Versammlung für Ordnung zu sorgen. ³Dazu gehören auch Maßnahmen, die geeignet sind zu verhindern, dass in der Versammlung oder aus der Versammlung heraus Gewalttätigkeiten begangen werden. ⁴Geeignete Maßnahmen sind insbesondere Aufrufe zur Gewaltfreiheit und Distanzierungen von gewaltbereiten Personen. ⁵Die Leiterin oder der Leiter kann die Versammlung jederzeit für beendet erklären. ⁶Sie oder er muss während der Versammlung anwesend und für die zuständige Behörde erreichbar sein.

(2) ¹Die Leiterin oder der Leiter kann sich zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedienen, die weder Waffen noch sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Personen zu verletzen oder Sachen zu beschädigen, mit sich führen. ²Die Ordnerinnen und Ordner müssen weiße Armbinden mit der Aufschrift „Ordnerin“ oder „Ordner“ tragen.

(3) Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, die zu einer Versammlung entsandt sind, haben sich vor Ort der Leiterin oder dem Leiter zu erkennen zu geben.

§ 5

Pflichten der teilnehmenden Personen

(1) Personen, die an der Versammlung teilnehmen, haben die zur Aufrechterhaltung der Ordnung getroffenen Anweisungen der Leiterin oder des Leiters oder einer Ordnerin oder eines Ordners zu befolgen.

(2) Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sie unverzüglich zu verlassen.

(3) Wird eine Versammlung von der zuständigen Behörde aufgelöst, so haben sich die teilnehmenden Personen unverzüglich zu entfernen.

§ 6

Gebot der Waffenlosigkeit und Friedlichkeit

(1) ¹Es ist verboten, Waffen oder sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Beschädigung von Sachen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind,

1. in oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung mit sich zu führen oder

2. zu einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung hinzuschaffen oder in einer solchen Versammlung zur Verwendung bereitzuhalten oder zu verteilen.

²Die zuständige Behörde kann auf Antrag eine Befreiung vom Verbot nach Satz 1 erteilen; die waffenrechtlichen Vorschriften bleiben unberührt. ³Auf Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, die zu einer Versammlung entsandt werden, findet Satz 1 keine Anwendung.

(2) ¹Es ist verboten, in einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung oder aus einer solchen Versammlung heraus durch Gewalttätigkeiten auf Personen oder Sachen einzuwirken. ²Darüber hinaus ist es verboten, an einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung in einer Art und Weise teilzunehmen, die dazu beiträgt, dass die Versammlung oder ein Teil hiervon nach dem äußeren Erscheinungsbild paramilitärisch geprägt wird oder sonst den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt, wenn damit eine einschüchternde Wirkung verbunden ist. ³Der Eindruck von Gewaltbereitschaft kann insbesondere vermittelt werden durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder ähnlichen Kleidungsstücken.

(3) Die zuständige Behörde kann Personen die Teilnahme an einer Versammlung untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen gegen ein Verbot nach Absatz 1 oder 2 verstoßen werden.

§ 7

Störungsverbot

(1) Es ist verboten, in der Absicht, eine nicht verbotene öffentliche oder nichtöffentliche Versammlung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten zu begehen oder anzudrohen oder erhebliche Störungen zu verursachen.

(2) Es ist auch verboten, eine nicht verbotene öffentliche oder nichtöffentliche Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern.

§ 8
Aufrufverbot

Es ist verboten, zur Teilnahme an einer Versammlung aufzurufen, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist.

Zweiter Teil
Versammlungen unter freiem Himmel

§ 9
Anzeige

(1) ¹Die Veranstalterin oder der Veranstalter einer Versammlung unter freiem Himmel hat diese der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor dem Beginn der Versammlung anzuzeigen. ²Bei der Berechnung der Frist werden Sonntage, gesetzliche Feiertage und Sonnabende nicht mitgerechnet.

(2) ¹In der Anzeige sind anzugeben

1. der Ort der Versammlung einschließlich des Streckenverlaufs bei sich fortbewegenden Versammlungen,

2. der Zeitpunkt des Beginns und des voraussichtlichen Endes der Versammlung,

3. der Gegenstand der Versammlung,

4. Name, Vornamen, Geburtsname, Geburtsdatum und Anschrift (persönliche Daten) der Veranstalterin oder des Veranstalters und der Leiterin oder des Leiters sowie deren telefonische oder sonstige Erreichbarkeit,

5. die erwartete Anzahl der teilnehmenden Personen,

6. der geplante Ablauf der Versammlung,

7. die zur Durchführung der Versammlung voraussichtlich mitgeführten Gegenstände sowie die verwendeten technischen Hilfsmittel und

8. die Anzahl von Ordnerinnen und Ordnern.

²Die Veranstalterin oder der Veranstalter hat Änderungen der Angaben nach Satz 1 der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen.

(3) ¹Werden bei einer Versammlung nicht mehr als 20 teilnehmende Personen erwartet, so sind die Angaben nach Absatz 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 4 für die Anzeige ausreichend. ²Die zuständige Behörde ist befugt, Angaben nach Absatz 2 Satz 1 Nrn. 5 bis 8 von der Veranstalterin oder dem Veranstalter im Einzelfall anzufordern, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist. ³Die Veranstalterin oder der Veranstalter hat Änderungen der Angaben nach Satz 1 oder 2 der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen.

(4) Entsteht der Anlass für eine geplante Versammlung kurzfristig (Eilversammlung), so ist die Versammlung abweichend von Absatz 1 spätestens mit der Bekanntgabe anzuzeigen.

(5) Abweichend von Absatz 1 ist eine Versammlung, die sich aus einem unmittelbaren Anlass ungeplant und ohne Veranstalterin oder Veranstalter entwickelt (Spontanversammlung), nicht anzuzeigen.

§ 10
Ablehnung von Leiterinnen und Leitern sowie von Ordnerinnen und Ordnern

(1) Die zuständige Behörde kann die Leiterin oder den Leiter einer Versammlung unter freiem Himmel ablehnen, wenn

1. sie oder er ungeeignet ist, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen, oder
2. tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass durch den Einsatz der Leiterin oder des Leiters Störungen der Versammlung oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.

(2) ¹Die zuständige Behörde kann Ordnerinnen und Ordner ablehnen, wenn

1. sie ungeeignet sind, die Leiterin oder den Leiter darin zu unterstützen, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen, oder

2. tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass durch den Einsatz dieser Personen Störungen der Versammlung oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.

²Die zuständige Behörde kann von der Leiterin oder dem Leiter die Mitteilung der persönlichen Daten (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4) der Ordnerinnen und Ordner verlangen, wenn der Verdacht für das Vorliegen eines Ablehnungsgrundes nach Satz 1 besteht. ³Die zuständige Behörde kann der Leiterin oder dem Leiter aufgeben, die Anzahl der Ordnerinnen und Ordner zu verringern oder zu erhöhen, um die Friedlichkeit der Versammlung sicherzustellen.

§ 11

Zusammenarbeit

(1) ¹Die zuständige Behörde arbeitet vor Versammlungsbeginn mit der Veranstalterin oder dem Veranstalter zusammen, soweit dies nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich erscheint. ²Insbesondere gibt sie der Veranstalterin oder dem Veranstalter Gelegenheit, mit ihr Einzelheiten der Durchführung der Versammlung zu erörtern. ³Die Veranstalterin oder der Veranstalter soll insbesondere über die Umstände informieren, die für die Durchführung der Versammlung wesentlich sind.

(2) Nach Versammlungsbeginn sollen die Veranstalterin oder der Veranstalter, die Leiterin oder der Leiter und die zuständige Behörde sich gegenseitig über die Umstände informieren, die für die Durchführung der Versammlung wesentlich sind.

§ 12

Beschränkung, Verbot, Auflösung

(1) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung unter freiem Himmel vor Versammlungsbeginn beschränken oder verbieten, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung oder im Zusammenhang mit der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

(2) Eine Versammlung kann auch beschränkt oder verboten werden, wenn

1. sie an einem Tag oder Ort stattfinden soll, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, und tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass durch die Art und Weise der Durchführung der Versammlung eine Beeinträchtigung der Würde der Opfer zu besorgen ist, oder

2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht, gerechtfertigt oder verharmlost wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus, und dadurch die unmittelbare Gefahr einer Beeinträchtigung der Würde der Opfer besteht.

(3) Nach Versammlungsbeginn kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder auflösen, wenn die Voraussetzungen für eine Beschränkung oder ein Verbot nach Absatz 1 oder 2 vorliegen.

(4) Die zuständige Behörde kann teilnehmende Personen, die die Ordnung der Versammlung erheblich stören, von der Versammlung ausschließen.

(5) Die zuständige Behörde hat eine verbotene Versammlung aufzulösen.

§ 13

Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot

(1) Es ist verboten, in einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände mit sich zu führen, die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten abzuwehren.

(2) Es ist auch verboten,

1. an einer Versammlung in einer Aufmachung teilzunehmen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, oder den Weg zu einer Versammlung in einer solchen Aufmachung zurückzulegen, oder

2. in oder im Zusammenhang mit einer Versammlung Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern.

(3) Die zuständige Behörde befreit auf Antrag von den Verboten nach den Absätzen 1 und 2, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist.

(4) Die zuständige Behörde kann Personen, die einem Verbot nach Absatz 1 oder 2 zuwiderhandeln, die Teilnahme an der Versammlung untersagen oder von der Versammlung ausschließen.

§ 14

Bild- und Tonaufzeichnungen

(1) ¹Die Polizei darf Bild- und Tonaufzeichnungen von einer teilnehmenden Person in oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel offen anfertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen werden. ²Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) ¹Die Polizei darf von einer Versammlung und ihrem Umfeld Übersichtsaufnahmen zur Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder der Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. ²Sie darf auch Übersichtsaufzeichnungen anfertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen werden. ³Die Auswertung dieser Aufzeichnungen mit dem Ziel der Identifizierung einer darauf abgebildeten Person ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.

(3) ¹Sobald die angefertigten Bild- und Tonaufzeichnungen für die Aufgabenerfüllung der Polizei nach Abs. 1 oder 2 nicht mehr erforderlich sind, sind sie unverzüglich zu löschen, soweit sie nicht benötigt werden

1. zur Verfolgung von Straftaten in oder im Zusammenhang mit der aufgezeichneten Versammlung oder

2. zur Gefahrenabwehr, wenn die betroffene Person verdächtig ist, Straftaten in oder im Zusammenhang mit der Versammlung vorbereitet oder begangen zu haben, und deshalb zu besorgen ist, dass von dieser Person erhebliche Gefahren für künftige Versammlungen ausgehen werden.

²Bild- und Tonaufzeichnungen, die aus den in Satz 1 Nr. 2 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von sechs Monaten seit ihrer Anfertigung zu löschen, es sei denn, dass sie zur Strafverfolgung nach Satz 1 Nr. 1 benötigt werden.

(4) ¹Die Löschung von Übersichtsaufzeichnungen kann auch unterbleiben, wenn eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in oder im Zusammenhang mit der Versammlung eingetreten ist, solange die Aufzeichnungen zum Zwecke der polizeilichen Aus- oder Fortbildung oder zur befristeten Dokumentation des polizeilichen Handelns verwendet werden. ²Personenbezogene Daten in Übersichtsaufzeichnungen sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu anonymisieren. ³So weit eine Anonymisierung nicht möglich ist, sind Aufzeichnungen nach spätestens zwei Monaten zu löschen.

(5) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Abs. 1 und 2 sowie für die Verwendung nach Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 oder Abs. 4 Satz 1 sind zu dokumentieren.

Dritter Teil Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 15

Rechte und Pflichten der Veranstalterin oder des Veranstalters

(1) Die Veranstalterin oder der Veranstalter kann in der Bekanntgabe einer Versammlung in geschlossenen Räumen bestimmte Personen oder Personengruppen von der Teilnahme ausschließen.

(2) ¹Medienvertreterinnen und Medienvertreter können in der Bekanntgabe nicht ausgeschlossen werden. ²Sie haben sich gegenüber der Leiterin oder dem Leiter und gegenüber den Ordnerinnen oder Ordnern als Medienvertreterin oder Medienvertreter auszuweisen.

§ 16

Ablehnung von Leiterinnen und Leitern sowie von Ordnerinnen und Ordnern

(1) ¹Die zuständige Behörde kann die Leiterin oder den Leiter ablehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person die Friedlichkeit der Versammlung gefährden wird. ²Die zuständige Behörde kann von der Veranstalterin oder vom Veranstalter die Mitteilung der persönlichen Daten (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4) der Leiterin oder des Leiters verlangen, wenn der Verdacht für das Vorliegen des Ablehnungsgrundes nach Satz 1 besteht.

(2) ¹Die zuständige Behörde kann Ordnerinnen und Ordner ablehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen die Friedlichkeit der Versammlung gefährden werden. ²Die zuständige Behörde kann von der Leiterin oder vom Leiter die Mitteilung der persönlichen Daten (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4) der Ordnerinnen und Ordner verlangen, wenn der Verdacht für das Vorliegen des Ablehnungsgrundes nach Satz 1 besteht. ³Die zuständige Behörde kann der Leiterin oder dem Leiter aufgeben, die Anzahl der Ordnerinnen und Ordner zu verringern oder zu erhöhen, um die Friedlichkeit der Versammlung sicherzustellen.

§ 17

Ausschluss teilnehmender Personen

Die Leiterin oder der Leiter einer Versammlung in geschlossenen Räumen kann teilnehmende Personen von der Versammlung ausschließen, wenn sie die Ordnung erheblich stören.

§ 18

Beschränkung, Verbot, Auflösung

(1) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung in geschlossenen Räumen vor Versammlungsbeginn beschränken oder verbieten, wenn

1. die Veranstalterin oder der Veranstalter das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit verwirkt hat,

2. Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter oder die Leiterin oder der Leiter Personen Zutritt gewährt wird, die Waffen oder sonstige Gegenstände im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 mit sich führen,

3. Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter oder die Leiterin oder der Leiter einen gewalttätigen Verlauf der Versammlung anstrebt, oder

4. Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter oder die Leiterin oder der Leiter

a) durch ihre oder seine Äußerungen in der Versammlung eine Störung des öffentlichen Friedens oder Gewalttätigkeiten anstreben oder billigen oder zu einer Störung des öffentlichen Friedens oder zu Gewalttätigkeiten aufrufen wird und dies eine von Amts wegen zu verfolgende Straftat darstellt oder

b) entsprechende Äußerungen anderer Personen dulden wird.

(2) ¹Nach Versammlungsbeginn kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder auflösen, wenn

1. die Veranstalterin oder der Veranstalter das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit verwirkt hat,

2. die Leiterin oder der Leiter Personen, die Waffen oder sonstige Gegenstände im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 mit sich führen, nicht sofort ausschließt oder nicht für die Durchsetzung des Ausschlusses sorgt,

3. die Versammlung einen gewalttätigen Verlauf nimmt,

4. eine unmittelbare Gefahr für Leben oder Gesundheit teilnehmender Personen besteht oder

5. im Verlauf der Versammlung eine Störung des öffentlichen Friedens oder Gewalttätigkeiten angestrebt oder gebilligt werden oder zu einer Störung des öffentlichen Friedens oder zu Gewalttätigkeiten aufgerufen wird und dies eine von Amts wegen zu verfolgende Straftat darstellt.

²Der Grund für die Beschränkung oder Auflösung ist anzugeben.

(3) Die zuständige Behörde hat eine verbotene Versammlung aufzulösen.

§ 19

Bild- und Tonaufzeichnungen

(1) ¹Die Polizei darf Bild- und Tonaufzeichnungen von einer teilnehmenden Person in oder im Zusammenhang mit einer Versammlung in geschlossenen Räumen offen anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person

1. gewalttätig sein wird,

2. Leben oder Gesundheit anderer teilnehmender Personen unmittelbar gefährden wird oder

3. eine Störung des öffentlichen Friedens oder Gewalttätigkeiten anstreben oder billigen oder zu einer Störung des öffentlichen Friedens oder zu Gewalttätigkeiten aufrufen wird und dies eine von Amts wegen zu verfolgende Straftat darstellt.

²Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) ¹Die Polizei darf von einer Versammlung und ihrem Umfeld Übersichtsaufnahmen zur Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder der Unübersichtlichkeit der

Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. ²Sie darf auch Übersichtsaufzeichnungen anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen werden. ³Die Auswertung dieser Aufzeichnungen mit dem Ziel der Identifizierung einer darauf abgebildeten Person ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.

(3) ¹Sobald die angefertigten Bild- und Tonaufzeichnungen für die Aufgabenerfüllung der Polizei nach Abs. 1 oder 2 nicht mehr erforderlich sind, sind sie unverzüglich zu löschen, soweit sie nicht benötigt werden

1. zur Verfolgung von Straftaten in oder im Zusammenhang mit der aufgezeichneten Versammlung oder

2. zur Gefahrenabwehr, wenn die betroffene Person verdächtig ist, Straftaten in oder im Zusammenhang mit der Versammlung vorbereitet oder begangen zu haben, und deshalb zu besorgen ist, dass von dieser Person erhebliche Gefahren für künftige Versammlungen ausgehen werden.

²Bild- und Tonaufzeichnungen, die aus den in Satz 1 Nr. 2 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von sechs Monaten seit ihrer Anfertigung zu löschen, es sei denn, dass sie zur Strafverfolgung nach Satz 1 Nr. 1 benötigt werden.

(4) ¹Die Löschung von Übersichtsaufzeichnungen kann auch unterbleiben, wenn eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in oder im Zusammenhang mit der Versammlung eingetreten ist, solange die Aufzeichnungen zum Zwecke der polizeilichen Aus- oder Fortbildung oder zur befristeten Dokumentation des polizeilichen Handelns verwendet werden. ²Personenbezogene Daten in Übersichtsaufzeichnungen sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu anonymisieren. ³So weit eine Anonymisierung nicht möglich ist, sind Aufzeichnungen nach spätestens zwei Monaten zu löschen.

(5) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Abs. 1 und 2 sowie für die Verwendung nach Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 oder Abs. 4 Satz 1 sind zu dokumentieren.

Vierter Teil Befriedeter Bezirk für den Landtag

§ 20

Verbot von Versammlungen im befriedeten Bezirk für den Landtag

(1) ¹Für den Landtag wird ein befriedeter Bezirk gebildet. ²Im befriedeten Bezirk sind Versammlungen unter freiem Himmel verboten. ³Es ist auch verboten, zur Teilnahme an einer Versammlung im befriedeten Bezirk aufzurufen.

(2) ¹Der befriedete Bezirk umfasst im Gebiet der Landeshauptstadt Hannover außer den Freiflächen auf dem Landtagsgrundstück die Schloßstraße, die Leinstraße, den Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz, den Bohlendamm einschließlich des östlich angrenzenden Arkadenganges, den Platz der Göttinger Sieben und die südlich angrenzende Wehranlage bis zum Fahrbahnrand der Karmarschstraße und die südwestlich der Leine zwischen Schloßstraße und Karmarschstraße gelegenen Grünflächen bis zum Fahrbahnrand des Leibnizufers und des Friederikenplatzes. ²Die genaue Abgrenzung des befriedeten Bezirkes ergibt sich aus der Anlage.

§ 21

Zulassung von Versammlungen

Das für Inneres zuständige Ministerium kann im Einvernehmen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtages in Einzelfällen Versammlungen unter freiem Himmel innerhalb des befriedeten Bezirkes zulassen.

Fünfter Teil Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 22 Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 1 eine Waffe oder einen sonstigen Gegenstand im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 mit sich führt, zu einer Versammlung hinschafft oder zur Verwendung bei einer solchen Versammlung bereithält oder verteilt, oder

2. entgegen § 7 Abs. 1 in der Absicht, eine nicht verbotene öffentliche oder nichtöffentliche Versammlung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten begeht oder androht oder eine erhebliche Störung verursacht.

(2) ¹Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. sich einer Ordnerin oder eines Ordners bedient, die oder der eine Waffe oder einen sonstigen Gegenstand im Sinne des § 4 Abs. 2 Satz 1 mit sich führt,

2. entgegen § 8 oder § 20 Abs. 1 Satz 3 zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft,

3. als Veranstalterin oder Veranstalter oder als Leiterin oder Leiter entgegen einem vollziehbaren Verbot nach § 12 Abs. 1 oder 2 oder § 18 Abs. 1 oder entgegen einer vollziehbaren Auflösung nach § 12 Abs. 3 oder § 18 Abs. 2 eine Versammlung durchführt,

4. entgegen § 13 Abs. 1 in einer Versammlung einen dort bezeichneten Gegenstand mit sich führt,

5. entgegen § 13 Abs. 2 Nr. 1 in einer dort bezeichneten Aufmachung an einer Versammlung teilnimmt oder den Weg zu einer Versammlung in einer derartigen Aufmachung zurücklegt oder

6. sich im Zusammenhang mit einer Versammlung zusammenrottet und dabei entgegen § 13 Abs. 2 Nr. 2 einen dort bezeichneten Gegenstand mit sich führt.

²Eine Tat nach Satz 1 Nr. 3 ist nur strafbar, wenn die Anordnung rechtmäßig ist.

§ 23 Bußgeldvorschriften

¹Ordnungswidrig handelt, wer

1. als Leiterin oder Leiter eine Ordnerin oder einen Ordner einsetzt, die oder der keine Armbinde nach § 4 Abs. 2 Satz 2 trägt,

2. entgegen § 5 Abs. 2 eine Versammlung nicht unverzüglich verlässt,

3. sich entgegen § 5 Abs. 3 nicht unverzüglich entfernt,

4. entgegen § 7 Abs. 2 trotz wiederholter Zurechtweisung durch die Leiterin oder den Leiter oder durch eine Ordnerin oder einen Ordner fortfährt, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern,

5. als Veranstalterin oder Veranstalter oder als Leiterin oder Leiter eine Versammlung unter freiem Himmel durchführt, deren Anzeige bei der zuständigen Behörde bis 48 Stunden vor Beginn der Versammlung (§ 9 Abs. 1) vollständig unterblieben und die keine Eil- und keine Spontanversammlung ist,

6. als Veranstalterin oder Veranstalter in der Anzeige einer Versammlung unter freiem Himmel, bei der sie oder er mehr als 20 teilnehmende Personen erwartet, die nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 5, 7 und 8 erforderlichen Angaben wissentlich nicht, nicht vollständig oder nicht richtig macht,

7. als Veranstalterin oder Veranstalter in der Anzeige einer Versammlung unter freiem Himmel, bei der sie oder er nicht mehr als 20 teilnehmende Personen erwartet, gemäß § 9 Abs. 3

a) die nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 4 erforderlichen Angaben oder

b) auf Anforderung der zuständigen Behörde die nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5, 7 und 8 erforderlichen Angaben

wissentlich nicht, nicht vollständig oder nicht richtig macht,

8. als Leiterin oder Leiter eine Versammlung unter freiem Himmel anders durchführt, als es in der Anzeige aufgrund des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 2 angegeben ist,

9. als Veranstalterin oder Veranstalter eine Person als Leiterin oder Leiter einsetzt, die nach § 10 Abs. 1 oder § 16 Abs. 1 Satz 1 vollziehbar abgelehnt wurde,

10. entgegen § 10 Abs. 2 Satz 2 oder § 16 Abs. 2 Satz 2 persönliche Daten einer Ordnerin oder eines Ordners nicht mitteilt,

11. als Leiterin oder Leiter eine Person als Ordnerin oder Ordner einsetzt, die nach § 10 Abs. 2 Satz 1 oder § 16 Abs. 2 Satz 1 vollziehbar abgelehnt wurde,

12. einer vollziehbaren Anordnung nach § 12 Abs. 1 bis 3 oder § 18 Abs. 1 oder 2 oder einer gerichtlichen Beschränkung der Versammlung zuwiderhandelt,

13. entgegen § 13 Abs. 2 Nr. 2 einen dort bezeichneten Gegenstand mit sich führt,

14. entgegen § 16 Abs. 1 Satz 2 persönliche Daten der Leiterin oder des Leiters nicht mitteilt oder

15. an einer nach § 20 Abs. 1 Satz 2 verbotenen Versammlung im befriedeten Bezirk für den Landtag teilnimmt.

²Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Satzes 1 Nrn. 1 bis 4, 6 bis 8, 10, 13 und 14 mit einer Geldbuße bis zu 1 000 Euro und in den Fällen des Satzes 1 Nrn. 5, 9, 11, 12 und 15 mit einer Geldbuße bis zu 3 000 Euro geahndet werden. ³Die Tat kann in den Fällen des Satzes 1 Nrn. 2, 3 und 12 nur geahndet werden, wenn die Anordnung rechtmäßig ist.

§ 24 Einziehung

¹Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach § 22 oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 23 Satz 1 Nr. 12 oder 13 bezieht, können eingezogen werden. ²§ 74a des Strafgesetzbuchs und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind anzuwenden.

Sechster Teil Schlussbestimmungen

§ 25

Einschränkung von Grundrechten

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes) wird nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

§ 26

Zuständigkeiten

(1) ¹Die Aufgaben der zuständigen Behörde nehmen

1. vor Versammlungsbeginn die Landkreise, kreisfreien Städte, großen selbständigen Städte und selbständigen Gemeinden als untere Versammlungsbehörde und

2. nach Versammlungsbeginn die Polizei

wahr. ²Abweichend von Satz 1 Nr. 1 ist auf dem Gebiet der Landeshauptstadt Hannover die Polizeidirektion Hannover als untere Versammlungsbehörde zuständig. ³Für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 23 sind die unteren Versammlungsbehörden zuständig.

(2) ¹Bei Versammlungen unter freiem Himmel, die über den Zuständigkeitsbereich einer unteren Versammlungsbehörde hinausgehen, genügt es, die Versammlung bei einer zuständigen unteren Versammlungsbehörde anzuzeigen. ²Dies gilt nicht bei Eilversammlungen. ³Die untere Versammlungsbehörde unterrichtet unverzüglich die übrigen betroffenen unteren Versammlungsbehörden sowie die betroffenen nächst höheren Behörden; betrifft die Versammlung den Zuständigkeitsbereich mehrerer oberer Versammlungsbehörden, so unterrichten diese die oberste Versammlungsbehörde. ⁴§ 100 Abs. 4 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung gilt entsprechend.

(3) ¹Die Aufgaben der Fachaufsicht werden gegenüber den selbständigen Gemeinden von den Landkreisen, gegenüber den Landkreisen, kreisfreien Städten und großen selbständigen Städten von den Polizeidirektionen als oberen Versammlungsbehörden sowie von dem für Inneres zuständigen Ministerium als oberster Versammlungsbehörde wahrgenommen. ²§ 102 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung gilt entsprechend.

§ 27

Kostenfreiheit

Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind kostenfrei.

§ 28

Ersetzung von Bundesrecht, Übergangsregelung

(1) Dieses Gesetz ersetzt das Versammlungsgesetz in der Fassung vom 15. November 1978 (BGBl I S. 1789), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 2005 (BGBl I S. 969).

(2) Auf Versammlungen, zu denen vor dem [XX.YY.ZZZZ] (Datum des Inkrafttretens des Gesetzes) aufgerufen wurde und die vor dem [AA.BB.CCCC] (Datum ein Monat nach Inkrafttreten des Gesetzes) durchgeführt werden, finden § 2 Abs. 1 und § 14 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes weiterhin Anwendung.

Artikel 2
Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Das Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung vom 19. Januar 2005 (Nds. GVBl. S. 9), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16. Januar 2009 (Nds. GVBl. S. 2), wird wie folgt geändert:

1. In § 10 wird vor dem Wort „Wahrung“ der Unterpunkt „Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes)“, eingefügt.
2. § 14 Abs. 1 Nr. 4 erhält folgende Fassung: „4. eine Straftat nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 oder Abs. 2 Satz 1 Nrn. 4 bis 6 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes“.
3. In § 31 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 wird nach dem Wort „dem“ das Wort „Niedersächsischen“ eingefügt.
4. In § 32 Abs. 1 Satz 1 wird nach dem Wort „dem“ das Wort „Niedersächsischen“ eingefügt.
5. In § 32 Abs. 3 Satz 3 werden die Worte „§§ 12a und 19a des“ durch die Worte „§§ 14 und 19 des Niedersächsischen“ ersetzt.

Artikel 3
Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten auf
verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr

Die Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr vom 18. Oktober 1994 (Nds. GVBl. S. 457), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 27. Juni 2008 (Nds. GVBl. S. 253), wird wie folgt geändert:

1. § 4 Nr. 1 wird gestrichen.
2. § 5 Abs. 1a wird gestrichen.
3. In § 5 Abs. 2 werden die Worte „die versammlungsrechtlichen Aufgaben nach § 4 Nr. 1 und“ gestrichen.

Artikel 4
Änderung der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die
Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

In § 6 Abs. 1 der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten vom 29. August 2005 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch § 11 Abs. 2 der Verordnung vom 12. Juli 2008 (Nds. GVBl. S. 258), wird nach Nr. 1 die folgende Nr. 1a eingefügt:

„1a. die Präsidentin oder der Präsident des Landtages bei Zuwiderhandlungen nach § 112 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in Bezug auf Verstöße gegen Anordnungen des Landtages oder seiner Präsidentin oder seines Präsidenten;“

Artikel 5**Änderung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes**

§ 6 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes in der Fassung vom 19. November 2007 (Nds. GVBl. S. 641), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Januar 2009 (Nds. GVBl. S. 2), erhält folgende Fassung:

„2. § 22 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 und 4 bis 6 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes sowie“.

Artikel 6**Inkrafttreten**

(1) Dieses Gesetz tritt am... in Kraft.

(2) Gleichzeitig treten außer Kraft:

1. das Niedersächsische Bannmeilengesetz vom 12. Juni 1962 (Nds. GVBl. S. 55), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 1997 (Nds. GVBl. S. 420), und

2. das Gesetz über die durch innere Unruhen verursachten Schäden vom 12. Mai 1920 (Nds. GVBl. Sb II S. 338) in der Fassung des Artikels I der Verordnung zur Überleitung der Tumultschädenregelung auf die Länder vom 29. März 1924 (Reichsgesetzbl. I S. 381), zuletzt geändert durch Artikel 68 Nr. 1 des Gesetzes vom 2. Dezember 1974 (Nds. GVBl. S. 535).

Anlage

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziel und Schwerpunkte des Gesetzes

1. Niedersächsisches Versammlungsgesetz

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

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

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

Die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht ist mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) – Föderalismusreform – vom Bund auf die Länder übergegangen. Die Fraktionen von CDU und FDP wollen von dieser Kompetenz Gebrauch machen und unter Berücksichtigung der zu Artikel 8 des Grundgesetzes ergangenen Rechtsprechung ein zeitgemäßes und anwenderfreundliches Versammlungsgesetz schaffen.

Das neue Niedersächsische Versammlungsgesetz 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, aber auch Instrumente vorsehen, mit denen unfriedliche und gewalttätige Versammlungen wirksam unterbunden werden können. Schwerpunkte des Gesetzentwurfs sind:

- Der Versammlungsbegriff wird gesetzlich definiert, um die unter dem besonderen Schutz des Artikels 8 des Grundgesetzes stehenden Versammlungen gegenüber sonstigen Veranstaltungen, die beispielsweise kommerziellen oder reinen Unterhaltungszwecken dienen, zu erleichtern.
- Die Anzeigepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel wird praxisgerechter ausgestaltet. Die Vorgaben hinsichtlich Inhalt und Frist erleichtern es der Versammlungsbehörde, die notwendigen Vorkehrungen für eine störungsfreie Durchführung der Versammlung zu treffen und gegebenenfalls rechtzeitig mit der anzeigenden Person Fragen im Rahmen der Kooperation zu erörtern. Auf nicht erforderliche Formvorschriften wird verzichtet, die Anzeige kann wie bisher beispielsweise auch telefonisch erfolgen.
- Ausdrückliche Regelungen zu Spontan- und Eilversammlungen schaffen für die an einer Versammlung teilnehmenden Personen Rechtssicherheit.
- Die Versammlungsfreiheit schützt nur diejenigen, die sich friedlich und ohne Waffen versammeln, aggressiv-militantes oder gewalttätiges Verhalten ist nicht geschützt. Dies wird durch das Gebot der Waffenlosigkeit und Friedlichkeit aufgegriffen und damit der Schutz friedlicher Demonstrantinnen und Demonstranten sowie unbeteiligter Personen verbessert. Durch das Gebot der Friedlichkeit wird insbesondere auch die einschüchternde Wirkung, die durch das Tragen von Uniformen ausgelöst werden kann, erfasst; eine eigenständige Verbotsnorm für das Uniformverbot wird damit obsolet.
- Die Gewährleistung eines gewaltfreien Verlaufs einer Versammlung wird unterstützt, indem der Versammlungsbehörde die Befugnis eingeräumt wird, für die Aufrechterhaltung der Friedlichkeit ungeeignete Leiterinnen oder Leiter und Ordnerinnen oder Ordner abzulehnen.
- Der Schutz der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft wird verbessert, beispielsweise durch Regelungen für besonders symbolträchtige Orte oder Tage, nach denen eine Versammlung unter erleichterten Voraussetzungen verboten oder zumindest mit entsprechenden Beschränkungen versehen werden kann.
- Das von der Rechtsprechung entwickelte Kooperationsgebot wird gesetzlich verankert. Die Versammlungsbehörde ist grundsätzlich zu einer Zusammenarbeit mit der Veranstalterin oder dem Veranstalter verpflichtet, für die Veranstalterin oder den Veranstalter ist die Kooperation eine Obliegenheit.
- Das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei anlässlich von Versammlungen ist bislang nur rudimentär geregelt. Durch Festlegung klarer Voraussetzungen soll für die Einsatzkräfte der Polizei und für die potentiell von einer Datenerhebungsmaßnahme Betroffenen Rechtssicherheit geschaffen werden.
- Eine Kostenpflicht für versammlungsbehördliche Entscheidungen würde mittelbar in die Versammlungsfreiheit eingreifen und wäre im Regelfall nicht zu rechtfertigen. Daher wird für Amtshandlungen nach dem Niedersächsischen Versammlungsgesetz die Kostenfreiheit ausdrücklich bestimmt.
- Die versammlungsrechtlichen Straf- und Bußgeldtatbestände werden systematisiert und hinsichtlich der jeweils angedrohten Sanktion harmonisiert.
- Die Rechtsanwendung wird durch klare Strukturen erleichtert. Regelungen, die sowohl für Versammlungen unter freiem Himmel als auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen gelten, sind in einem allgemeinen Teil vorangestellt. Entsprechend der Bedeutung in der Praxis folgen dann die Bestimmungen zu den Versammlungen unter freiem Himmel vor den Versammlungen in geschlossenen Räumen.
- Die bislang auf das (Bundes-) Versammlungsgesetz, das Bannmeilengesetz und die Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr verteilten versammlungsrechtlichen Regelungen werden in einem Gesetz zusammengeführt.

2. Tumultschädengesetz

Das Gesetz über die durch innere Unruhen verursachten Schäden (Tumultschädengesetz) vom 12. Mai 1920 (RGBl. S. 941), das durch Verordnung vom 29. März 1924 (RGBl. S. 381) auf die Länder übergeleitet worden ist, wurde nach dem ersten Weltkrieg im Zuge der Revolutionsergebnisse erlassen und gilt nunmehr als Landesrecht fort. Das Gesetz begründet einen Anspruch auf Entschädigung für Sachschäden gegen das Land, die im Zusammenhang mit „inneren Unruhen“ durch offene Gewalt oder durch ihre Abwehr unmittelbar verursacht werden, wenn ohne die Entschädigung das wirtschaftliche Bestehen der betroffenen Person gefährdet würde. Nach einer Entscheidung des Reichsversorgungsgerichts vom 16. Dezember 1924 liegt dem Begriff der „inneren Unruhen“ die Vorstellung von innen sich heraus entwickelnder Bewegungen zugrunde, welche über eine engere räumliche Begrenzung oder einen begrenzten Personenkreis hinaus die Ruhe weiterer Bevölkerungsschichten stören (wiedergegeben in der Juristischen Wochenschrift 1925, S. 1263 f.).

Das Tumultschädengesetz ist seit dem Bestehen des Landes nicht zur Anwendung gekommen. Die wenigen an das Innenministerium gerichteten Ansprüche wurden abgelehnt, weil die haftungsbegründenden Voraussetzungen nicht erfüllt waren.

Insbesondere wurde in der Vergangenheit in vereinzelt Verfahren versucht, Entschädigungsansprüche wegen Sachschäden, die durch größere unfriedliche Demonstrationen verursacht worden waren, auf der Grundlage des Tumultschädengesetzes geltend zu machen. Diese Forderungen blieben aber erfolglos, weil Demonstrationen nicht als innere Unruhen im Sinne des Tumultschädengesetzes angesehen werden können. Zuletzt hatte in diesem Sinn das OVG Berlin mit Urteil vom 8. Dezember 2004 – OVG 1 B 18.03 – die Anwendung der entsprechenden Berliner Tumultschädenregelung für die bei den Krawallen im Mai 1997 entstandenen Schäden verneint, weil bei den Krawallen wegen der örtlichen und zeitlichen Begrenzung nicht von inneren Unruhen auszugehen sei. Das Gleiche wird für durch Terroranschläge verursachte Sachschäden zu gelten haben, die somit nach diesem Gesetz aufgrund des eng gefassten Haftungsgrundes ebenfalls nicht entschädigt werden können.

Das Tumultschädengesetz hat in der Vergangenheit keine Anwendung gefunden, und es ist auch nicht zu erwarten, dass das Gesetz in absehbarer Zeit praktische Bedeutung erlangen wird. Folglich kann auf das Gesetz verzichtet werden. Im Hinblick darauf, dass die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen das Gesetz bereits im Wege der Rechtsbereinigung aufgehoben haben, insoweit kein bundesweit einheitliches Haftungssystem existiert und der Bund kein Tumultschädengesetz erlassen hat, besteht auch unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Rechtsordnung keine Veranlassung, dass in Niedersachsen an dem Gesetz festgehalten wird.

II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

1. Niedersächsisches Versammlungsgesetz

Maßnahmen zur Ordnung und Beschränkung der Durchführung von Versammlungen berühren das Grundrecht der Versammlungsfreiheit. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Die Alternative zu einem Niedersächsischen Versammlungsgesetz wäre der Verzicht des Landesgesetzgebers auf die Wahrnehmung der Gesetzgebungszuständigkeit. Dies hätte gemäß Artikel 125a Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes zur Folge, dass das Bundesversammlungsgesetz weiterhin zur Anwendung käme. Damit würden aber die in den letzten Jahrzehnten aufgetretenen versammlungsrechtlichen Probleme nicht gelöst. Folgen über die Erreichung des Regelungszwecks hinaus sind nicht zu erwarten.

Mehrausgaben aufgrund dieses Gesetzes sind weder für den Landeshaushalt noch für die kommunalen Haushalte oder die Bürgerinnen und Bürger zu erwarten. Das Niedersächsische Versammlungsgesetz schafft keine neuen Aufgaben für die Versammlungsbehörde, sondern verbessert nur deren Handlungsoptionen. Die ausdrücklich festgeschriebene Kostenfreiheit entspricht auch schon der bisherigen niedersächsischen Verwaltungspraxis, sodass auch insoweit keine Auswirkungen zu erwarten sind. Schließlich führt auch die Veränderung der Zuständigkeitsbestimmung nicht zu

finanziellen Auswirkungen. Die Polizei ist zur Durchführung von Einsatzmaßnahmen ohnehin vor Ort und hat bereits nach der geltenden Rechtslage im Verlauf einer Versammlung regelmäßig versammlungsrechtliche Entscheidungen im Wege der Eilzuständigkeit nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nds. SOG treffen müssen.

2. Tumultschädengesetz

Die Aufhebung des Tumultschädengesetzes ist geeignet, das Ziel der Deregulierung zu erreichen. Negative Auswirkungen durch die Aufhebung sind nicht zu erwarten, da das Gesetz bislang keine Anwendung gefunden hat und auch in absehbarer Zeit keine Anwendungsfälle zu erwarten sind.

Es ist wegen der mangelnden praktischen Bedeutung der Regelung dementsprechend auch nicht davon auszugehen, dass der Wegfall eines Entschädigungsanspruches gegen das Land für Sachschäden, die im Zusammenhang mit inneren Unruhen verursacht worden sind, finanzielle Auswirkungen haben wird.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf Schwerbehinderte, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie auf Familien

Die vorgesehenen Regelungen lassen keine Auswirkungen auf die genannten Bereiche erwarten.

IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Auswirkungen auf den Landeshaushalt und die kommunalen Haushalte ergeben sich nicht.

B. Besonderer Teil

zu Artikel 1

zu § 1

Die Vorschrift präzisiert und konkretisiert den bisherigen § 1 VersG und lehnt sich dabei enger als die Vorgängervorschrift an den verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff des Artikels 8 Abs. 1 des Grundgesetzes an. Wie bisher gewährleistet § 1 die Versammlungsfreiheit als Jedermannrecht und geht insoweit über Artikel 8 des Grundgesetzes hinaus. Aufzüge sind im Gegensatz zum bisherigen Recht nicht mehr ausdrücklich genannt, da sie vom Versammlungsbegriff, wie er in § 2 Abs. 2 definiert ist, mit umfasst sind.

Nach Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes sind Versammlungen grundsätzlich erlaubnisfrei. Diese verfassungsrechtliche Privilegierung suspendiert auch außerversammlungsgesetzliche Erlaubnisvorbehalte (etwa nach Straßen- und Wegerecht oder Straßenverkehrsrecht), soweit sie unmittelbar versammlungsbezogene Betätigungen betreffen. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel müssen auf Grund der für sie unverzichtbaren Publizitätschance im Regelfall auf öffentlichen Verkehrsflächen stattfinden und beschränken sich oft nicht auf die verkehrsübliche Inanspruchnahme dieser Flächen. Auch die nicht verkehrsübliche Inanspruchnahme fällt daher grundsätzlich in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. Etwaige außerversammlungsgesetzliche Erlaubnisvorbehalte werden also nicht erst einfach-gesetzlich durch dieses Gesetz, sondern bereits unmittelbar durch Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes eingeschränkt, soweit die ansonsten erlaubnispflichtigen Handlungen für die konkrete Versammlung funktional notwendig sind. Fehlt die funktionale Notwendigkeit, bleibt die außerversammlungsgesetzliche Erlaubnispflicht aber unberührt.

Absatz 1 passt den Wortlaut von § 1 Abs. 1 VersG an die Grenzen des Schutzbereichs aus Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes „friedlich und ohne Waffen“ an. Dies stellt klar, dass das Recht, sich mit anderen zu versammeln, auf eine friedliche Inanspruchnahme ohne Waffen begrenzt ist. Eine

Eingrenzung des Anwendungsbereiches des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes ist damit nicht verbunden. Vielmehr enthält das Niedersächsische Versammlungsgesetz aus Gründen der Gefahrenabwehr auch Regelungen zu nicht friedlichen Versammlungen mit der Folge, dass Maßnahmen gegen sie ohne Berücksichtigung des Grundrechtsschutzes des Artikels 8 Abs. 1 des Grundgesetzes getroffen werden können. Unfriedlich ist eine Versammlung, die einen gewalttätigen Verlauf nimmt. Gewalttätigkeit liegt vor bei einem aggressiven, gegen die körperliche Unversehrtheit von Menschen oder fremden Sachen gerichteten Tun unter Einsatz oder In-Bewegung-Setzen physischer Kraft. Einen gewalttätigen Verlauf nimmt die Versammlung, wenn Gefahren für Leib oder Leben von teilnehmenden Personen oder Dritten unmittelbar drohen oder die Gefährdung nicht unerheblicher Sachgüter unmittelbar bevorsteht.

Absatz 2 entspricht inhaltlich § 1 Abs. 2 Nr. 1 VersG und stellt klar, dass eine Person, die ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit verwirkt hat, sich gleichermaßen auch nicht auf den in Absatz 1 festgelegten Grundsatz berufen kann. Nicht übernommen wurden die Ausschlussgründe nach § 1 Abs. 2 Nrn. 2 – 4 VersG. Auf eine der Nr. 2 entsprechenden Tatbestandsalternative, wonach die Person das Recht, sich zu versammeln, nicht hat, wenn sie durch eine Versammlung die Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei oder einer verbotenen Vereinigung fördern will, wird verzichtet. Diese Fälle lassen sich angemessen mit Beschränkungen oder einem Verbot gemäß § 12 oder § 18 bewältigen. Darüber hinaus wäre es verfassungsrechtlich bedenklich, einer Person das Recht, sich zu versammeln, abzusprechen, solange für diese Person das Bundesverfassungsgericht keine entsprechende Grundrechtsverwirkung ausgesprochen hat. Die Nrn. 3 und 4 sind schließlich entbehrlich, da für verfassungswidrig erklärte Parteien und verbotene Vereinigungen aufgelöst sind und daher nicht mehr Träger von Rechten und Pflichten sein können.

Keine Sperrwirkung entfaltet das Niedersächsische Versammlungsgesetz gegenüber dem Niedersächsischen Gesetz über die Feiertage in der Fassung vom 7. März 1995 (Nds. GVBl. S. 50).

zu § 2

Die Vorschrift bestimmt den Anwendungsbereich und ergänzt das bisherige Recht um eine gesetzliche Definition des zentralen Begriffs der „öffentlichen Versammlung“.

Absatz 1 stellt klar, dass das Gesetz grundsätzlich nur für öffentliche, nicht aber für nichtöffentliche Versammlungen gilt. Soweit das Gesetz daher von „Versammlungen“ spricht, betrifft die jeweilige Regelung auf Grund des Absatzes 1 nur öffentliche Versammlungen. Bezieht eine Regelung ausnahmsweise auch nichtöffentliche Versammlungen ein, stellt das Gesetz dies ausdrücklich klar. Für nichtöffentliche Versammlungen ist eine spezialgesetzliche Regelung grundsätzlich entbehrlich. Nichtöffentliche Versammlungen haben wegen ihres abgeschlossenen Charakters nicht die gleiche Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung wie öffentliche Versammlungen. Nicht nur ihre räumliche Abgeschlossenheit, sondern darüber hinaus auch ihre Beschränkung auf einen individuell bestimmten Personenkreis und ihre grundsätzlich fehlende Außenwirkung führen dazu, dass von ihnen regelmäßig weder besondere Gefahren ausgehen, noch ihnen solche drohen. Sofern die Ausstrahlungswirkung der Versammlungsfreiheit, die auch nichtöffentliche Versammlungen umfasst, beachtet wird, führt hier grundsätzlich das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zu angemessenen Ergebnissen.

Für öffentliche Versammlungen ist das Niedersächsische Versammlungsgesetz besonderes Gefahrenabwehrrecht und trifft grundsätzlich abschließende Regelungen. Dies gilt ab Versammlungsbeginn sowohl für die Versammlung insgesamt als auch im Hinblick auf einzelne teilnehmende Personen. Soweit hier Gefahrenabwehrmaßnahmen erforderlich werden, sind die Instrumente des Versammlungsrechts, insbesondere eine Auflösung der Versammlung oder ein Ausschluss einer teilnehmenden Person, anzuwenden. Soweit die Gesamtversammlung betroffen ist, sind auch die Maßnahmen im Vorfeld der Versammlung durch die Vorschriften zum Anzeigeverfahren, den Möglichkeiten der Beschränkung oder des Verbots abschließend geregelt. Hingegen sind Vorfeldmaßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmer mit der Möglichkeit der Teilnahmeuntersagung nach § 6 Abs. 3 oder § 13 Abs. 4 nur vereinzelt und nicht abschließend geregelt. Für Vorfeldmaßnahmen wie beispielsweise Kontrollstellen, Sicherstellung von Sachen, Meldeauflagen oder Inge- wahrsamnahmen darf daher auf das allgemeine Polizeirecht zurückgegriffen werden. Die Zustän-

digkeit für die Durchführung dieser Vorfeldmaßnahmen richtet sich dann ebenfalls nach dem Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Im Rahmen der Anwendung des allgemeinen Polizeirechts ist aber Artikel 8 des Grundgesetzes zu berücksichtigen, dessen Schutzbereich auch das Vorfeld von Versammlung umfasst.

Die Legaldefinition für eine „Versammlung“ in Absatz 2 lehnt sich an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, wonach in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nur solche Veranstaltungen fallen, deren Zweck eine auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Erörterung oder Kundgebung ist (vgl. BVerfGE 69, 315 [343]). Für die Eröffnung des Schutzbereichs des Artikels 8 des Grundgesetzes reicht es nicht aus, dass die teilnehmenden Personen bei ihrem gemeinschaftlichen Verhalten durch irgendeinen Zweck miteinander verbunden sind. Das Wort „überwiegend“ in Absatz 2 stellt in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur sog. „Love-Parade“ (vgl. BVerfG NJW 2001, 2459) klar, dass der Schwerpunkt einer Veranstaltung den Ausschlag für ihre Qualifizierung als Versammlung gibt (Meinungsbildung oder sonstiger Zweck, z. B. Unterhaltung). Dabei bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass im Zweifel eine Veranstaltung auch dann als Versammlung zu behandeln ist, wenn das Gesamtgepräge der Veranstaltung nicht eindeutig erkennen lässt, ob der Schwerpunkt auf der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung oder aber auf anderen Zwecken liegt. Für sonstige Veranstaltungen, die überwiegend anderen, z. B. gewerblichen oder Unterhaltungszwecken, dienen, gelten die allgemeinen Regeln (z. B. über Sondernutzungen, Kosten der Straßenreinigung sowie zu Verkehrsregelungs- und Sicherungspflichten). Auch die Aufstellung eines Informationsstandes als solche ist noch keine Versammlung (BVerfG NJW 1977, 671). Bei Informationsständen fehlt es an der für eine Versammlung notwendigen Gruppenbildung, da sich die Kontakte in der Regel von Einzelperson zu Einzelperson vollziehen. Das gleichzeitige Kommunizieren in Einzelgesprächen führt zwar zu einer örtlich zusammengedrängten Ansammlung von Personen, jedoch orientiert sich die Kommunikation in dem einen Einzelgespräch nicht an den Inhalten des anderen. Das schließt aber nicht aus, dass sich ein Einzelgespräch zu einer weiteren Personen einschließenden, offenen Diskussion entwickelt und infolgedessen spontan eine Versammlung entsteht. Eine Zusammenkunft mehrerer Personen ist nur dann eine Versammlung im Sinne des Absatzes 2, wenn sie einen örtlichen Bezug aufweist, sodass virtuelle „Versammlungen“ im Internet (z.B. in sog. Chat-Rooms) den Versammlungsbegriff des Absatzes 2 nicht erfüllen. Die in Absatz 2 enthaltene Definition umfasst sowohl ortsfeste als auch sich fortbewegende Versammlungen, sodass auf den veralteten Begriff des Aufzugs verzichtet werden kann. Schließlich stellt Absatz 2 klar, dass zwei Personen ausreichen, um eine Versammlung zu bilden.

Absatz 3 definiert, wann eine Versammlung „öffentlich“ ist. Entscheidend ist demnach, dass die Teilnahme nicht auf einen abgeschlossenen oder individuell feststehenden Personenkreis beschränkt ist. Vielmehr muss die Möglichkeit der Teilnahme an der Versammlung grundsätzlich jeder Person offen stehen. Der Ausschluss bestimmter Personen oder Personenkreise, den die Veranstalterin oder der Veranstalter nach § 15 Abs. 1 für Versammlungen in geschlossenen Räumen vorsehen kann, steht der Öffentlichkeit einer Versammlung nicht entgegen, wenn im Übrigen jede Person teilnehmen kann.

Schließlich bestimmt Absatz 4, wer Veranstalterin oder Veranstalter einer Versammlung ist. Eine entsprechende Definition ist geboten, da mit der Stellung als Veranstalterin oder Veranstalter Pflichten versammlungsrechtliche Rechte und Pflichten – beispielsweise das Recht auf Bestimmung einer Leiterin oder eines Leiter oder die Anzeigepflicht bei Versammlungen unter freiem Himmel – verbunden sind. Dabei geht Satz 1 von dem Regelfall aus, dass eine öffentliche Versammlung im Vorfeld öffentlich beworben wird, um zur Teilnahme aufzurufen. Daher ist grundsätzlich diejenige Person Veranstalterin oder Veranstalter, die im eigenen Namen eine Versammlung bekanntgibt. Mit welchem Inhalt eine Versammlung bekannt gegeben wird, ergibt sich aus Satz 2, der die Bekanntgabe als Mitteilung der für die Teilnahme an einer Versammlung relevanten Informationen in Bezug auf die Veranstalterin oder den Veranstalter sowie auf Ort, Zeit und Gegenstand der Versammlung definiert. Für die Fälle, in denen ausnahmsweise keine Bekanntgabe erfolgt, ist nach Satz 3 entscheidend, wer das Zustandekommen und die Durchführung der Versammlung maßgeblich veranlasst. Veranstalterin oder Veranstalter ist demnach, wer öffentlich im eigenen Namen zur Teilnahme aufruft (ohne dass bereits eine Bekanntgabe im Sinne des Satzes 2 vorliegt), auf anderer Weise Verantwortlichkeit für die Versammlung erkennen lässt oder die Ver-

anstellung organisatorisch vorbereitet. Nicht ausgeschlossen ist es schließlich, dass eine Versammlung keine Veranstalterin oder keinen Veranstalter hat. Dies kommt insbesondere bei Spontandemonstrationen gem. § 9 Abs. 5 in Betracht, denen keine Bekanntgabe vorausgeht und bei denen gegebenenfalls keiner Person ein maßgeblicher Verursachungsbeitrag für das Zustandekommen und die Durchführung der Versammlung zuzurechnen ist.

zu § 3

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen der Regelung des § 7 Abs. 1 bis 3 VersG. Sie ist nun – systematisch zutreffender – den Allgemeinen Bestimmungen zugeordnet und gilt daher für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen.

Die Sätze 1 und 2 bestimmen entsprechend der bisherigen Rechtslage, dass grundsätzlich der Veranstalterin oder dem Veranstalter die Leitung der Versammlung zufällt; wird die Versammlung von einer Vereinigung veranstaltet, so hat die für die Vereinigung handlungsbefugte Person – beispielsweise die oder der Vorsitzende, die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer – die Versammlungsleitung inne. Dies impliziert, dass grundsätzlich bei jeder öffentlichen Versammlung die Versammlungsleitung durch eine natürliche Person sicherzustellen ist. Der Sinn dieser Regelung liegt insbesondere darin, eine Ansprechpartnerin oder einen Ansprechpartner für die Behörde und einen Adressaten für Verwaltungsakte zu schaffen. Eine ausdrückliche Bestimmung, wie sie § 7 Abs. 1 VersG trifft, wonach jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben muss, ist damit entbehrlich, und wäre mit diesem apodiktischen Wortlaut auch nur schwer mit Artikel 8 des Grundgesetzes zu vereinbaren. § 3 lässt es hingegen zu, dass im Einzelfall, insbesondere bei Spontanversammlungen im Sinne des § 9 Abs. 5, eine Versammlung ohne Leiterin oder Leiter durchgeführt wird. Spontanversammlungen haben keine Veranstalterin oder keinen Veranstalter, die oder der anzeigefähig und folgerichtig anzeigepflichtig wäre. In gleicher Weise verfügen sie zumeist auch nicht über eine Leiterin oder einen Leiter. Sollte die spontan zustande gekommene Versammlung jedoch eine Leiterin oder einen Leiter bestimmen oder akzeptieren, kommen dieser Person alle mit der Leitungsfunktion verbundenen Rechte und Pflichten zu.

Satz 3 entspricht § 7 Abs. 3 VersG und regelt die Befugnis der Veranstalterin oder des Veranstalters, eine andere Person als Leiterin oder Leiter zu bestimmen.

zu § 4

Die Vorschrift fasst die Aufgaben und Befugnisse der bisher in §§ 8, 9 und 12 VersG geregelten Versammlungsleitung zusammen und ordnet sie systematisch dem Allgemeinen Teil zu.

Absatz 1 entspricht inhaltlich weitgehend § 8 VersG. Das Bestimmen des Ablaufs im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 umfasst den gesamten äußeren Geschehensverlauf, dazu zählen Eröffnung, Worterteilung, Wortentziehung, Unterbrechung und Fortsetzung. Lediglich die Beendigung der Versammlung wird als besonders weitreichendes Recht in Satz 5 hervorgehoben. Die in Satz 2 geregelte Pflicht, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen, entspricht § 8 Satz 2 VersG. Ordnung im Sinne dieser Vorschrift ist eine funktionsbezogene Ordnung. Sie dient einerseits dem Schutz der Rechtsgüter Dritter und der Allgemeinheit; andererseits gehört zu dieser Ordnung auch, dass das Versammlungsrecht als ein kommunikatives Grundrecht in einem bestimmten Ordnungsrahmen ausgeübt werden muss. Die so verstandene Ordnung verlangt unter anderem auch, dass die Austragung unterschiedlicher, auch sich widersprechender Auffassungen zulässig ist. Die Ordnungsfunktion der Leiterin oder des Leiters ist begrenzt auf die Dauer der Versammlung, auf den Versammlungsort, auf die teilnehmenden Personen und inhaltlich auf Versammlungsleitung und Wahrung der Friedlichkeit.

Die Sätze 3 und 4 konkretisieren die Ordnungsfunktion der Leiterin oder des Leiters im Hinblick auf die Wahrung der Friedlichkeit. Wegen der – nun auch in § 1 Abs. 1 übernommenen – Schutzbereichseinschränkung „friedlich und ohne Waffen“ des Artikels 8 Abs. 1 des Grundgesetzes ist es auch Aufgabe der Leiterin oder des Leiters, im Rahmen der ihm tatsächlich zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auf einen friedlichen Versammlungsverlauf hinzuwirken. Die Leiterin oder der Leiter muss daher gegebenenfalls zur Gewaltlosigkeit aufrufen oder sich von gewaltbereiten Teil-

nehmerinnen und Teilnehmern distanzieren sowie die Unterstützung der Polizei zur Aufrechterhaltung der Ordnung in Anspruch nehmen, falls sich gewaltbereite Teilnehmerkreise von der Versammlungsleitung nicht beeinflussen lassen, oder falls Gegendemonstrantinnen oder Gegendemonstranten, die sich grundsätzlich gegen das Versammlungsanliegen wenden, Gewalttätigkeiten provozieren. Als letztes Mittel kann die Leiterin oder der Leiter auch die Beendigung der Versammlung in Betracht ziehen.

Das Recht der Leiterin oder des Leiters zur Beendigung der Versammlung ist in Satz 5 geregelt. Das Recht zur Beendigung ist nicht an Voraussetzungen gebunden und kann jederzeit ausgeübt werden. Beendet die Leiterin oder der Leiter die Versammlung, so endet seine Leitungsgewalt. Die Beendigung hat für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht zur Folge, dass sie zur Entfernung verpflichtet sind. Hierfür bedürfte es einer Auflösungsverfügung durch die zuständige Behörde oder eines ausdrücklichen Platzverweises nach Polizeirecht. Die Möglichkeit der Leiterin oder des Leiters zur Beendigung der Versammlung besteht unabhängig von der Befugnis der Polizei zur Versammlungsauflösung nach § 12 Abs. 3 oder § 18 Abs. 2. Es ist nicht erforderlich, dass die Polizei der Leiterin oder dem Leiter zunächst die Gelegenheit zur Beendigung gibt, bevor sie selbst die Auflösung verfügt. Ergänzt wird in Satz 6 die Pflicht der Leiterin oder des Leiters während der Versammlung anwesend und für die zuständige Behörde erreichbar zu sein; hierdurch wird die Pflicht, die Ordnung der Versammlung sicherzustellen, konkretisiert.

Absatz 2 ist inhaltlich an § 9 Abs. 1 VersG angelehnt. Die redaktionelle Änderung in Satz 1 berücksichtigt, dass Absatz 1 nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten der Leiterin oder des Leiters begründet. Absatz 3 übernimmt nicht das Erfordernis der Ehrenamtlichkeit der Ordnerinnen und Ordner nach bisherigem Recht. Die insoweit § 9 Abs. 1 VersG zugrundeliegende Intention, durch das Prinzip der Ehrenamtlichkeit politischen Entartungserscheinungen vorzubeugen, ist historisch nachvollziehbar, aber aus heutiger Sicht keine tragfähige Rechtfertigung für eine Einschränkung der Organisationsgewalt der Leiterin oder des Leiters. Da die Leiterin oder der Leiter für die Ordnung der Versammlung verantwortlich ist, muss er sich qualifizierter Kräfte unabhängig davon bedienen können, ob diese Kräfte gewerblich oder ehrenamtlich tätig werden. Gerade bei Großveranstaltungen kann der Einsatz professioneller Sicherheitsdienste, die Erfahrungen mit größeren Menschenmengen besitzen, erforderlich sein, um die Ordnung der Versammlung zu gewährleisten. Ordnerinnen und Ordner müssen für ihre Aufgabe geeignet sein. Anders als § 9 Abs. 1 Satz 2 VersG setzt Absatz 3 hierfür nicht die Volljährigkeit voraus. Entscheidend ist vielmehr, dass die erforderliche Reife für verantwortliches Handeln als Ordnerin oder Ordner unterstellt werden kann. Dies ist nicht zwingend mit der Volljährigkeit verknüpft. Mit dieser Regelung wird dem vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 69, 315 [343]) betonten Selbstbestimmungsrecht der (auch minderjährigen) Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger über Art und Inhalt der Veranstaltung Rechnung getragen. Im Falle mangelnder Eignung ist die zuständige Behörde befugt, eine Ordnerin oder einen Ordner nach § 10 Abs. 2 oder § 16 Abs. 2 abzulehnen. Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 ergänzt das auch für Ordnerinnen und Ordner geltende Verbot des § 6 Abs. 1, Waffen oder sonstige gefährliche Gegenstände mit sich zu führen, um ein Verbot für die Leiterin oder den Leiter, entsprechend ausgerüstete Ordner in der Versammlung einzusetzen. Satz 2 behält das in der Praxis bewährte Gebot bei, dass die einheitliche Kennzeichnung durch eine weiße Armbinde mit der Aufschrift „Ordnerin“ oder „Ordner“ erfolgen muss. Dem liegt zugrunde, dass die Wahrnehmung der Ordnungsbefugnisse unparteilich zu erfolgen hat; das Weiß der Armbinde signalisiert die gebotene Neutralität.

Absatz 3 übernimmt im Wesentlichen § 12 VersG. Durch die Formulierung „zu einer Versammlung entsandt“ wird verdeutlicht, dass die Einsatzkräfte nicht Teil der Versammlung werden. Der Pflicht, sich zu erkennen zu geben, wird insbesondere bei Großveranstaltungen auch dadurch Genüge getan, dass die Einsatzkräfte durch Tragen einer Uniform als Polizeibeamtinnen oder Polizeibeamte erkennbar sind. § 12 Satz 2 VersG, wonach den Polizeibeamtinnen oder Polizeibeamten ein angemessener Platz eingeräumt werden muss, wird nicht übernommen, da die Regelung für die Praxis mangels hinreichender Bestimmtheit keine Bedeutung erlangt.

zu § 5

Die Vorschrift fasst die Regelungen der §§ 10, 11 und 13 Abs. 2 VersG über die Pflichten der teilnehmenden Personen zusammen und ordnet sie systematisch dem Allgemeinen Teil des Gesetzes zu.

Absatz 1 entspricht inhaltlich § 10 VersG. Die zur Aufrechterhaltung der Ordnung von der Versammlungsleitung oder von Ordnerinnen oder Ordnern erteilten Anweisungen müssen sich auf das Verhalten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Versammlung beziehen. Sie müssen die Ordnung, also den äußeren Ablauf der Versammlung, betreffen. Zwischenrufe, Missfallensbekundungen und geäußerte Gegenmeinungen können die Diskussion in der Versammlung beleben und dürfen nicht durch Anweisungen nach Absatz 1 untersagt werden, solange sie keine Störung der Versammlung im Sinne des § 7 darstellen (vgl. BVerfGE 84, 203 [209]). Wie in § 4 Abs. 1 ist Ordnung hier als funktionsbezogene Ordnung zu verstehen.

Absatz 2 übernimmt weitgehend § 11 Abs. 2 VersG, präzisiert das bisherige Recht aber im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz. Anstelle der bisherigen Pflicht der teilnehmenden Personen, eine Versammlung „sofort“ zu verlassen, wird eine Pflicht zum „unverzüglichen“ Verlassen begründet. In diesem Sinn war auch § 11 Abs. 2 VersG verfassungskonform auszulegen. „Unverzüglich“ bedeutet nach dem Rechtsgedanken des § 121 BGB, dass sich die oder der Betroffene ohne schuldhaftes Zögern entfernen muss. Das Recht zum Ausschluss störender Teilnehmerinnen und Teilnehmer steht bei Versammlungen unter freiem Himmel nach § 12 Abs. 4 der zuständigen Behörde und bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nach § 17 der Leiterin oder dem Leiter zu.

Absatz 3 entspricht inhaltlich § 13 Abs. 2 VersG und begründet die Pflicht der teilnehmenden Personen, sich bei Auflösung der Versammlung durch die zuständige Behörde unverzüglich zu entfernen. Auflösung ist die Beendigung einer Versammlung durch Verwaltungsakt. Sie entzieht der Versammlung den durch Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes vermittelten Schutz. Durch die Auflösung wird die Versammlung zur bloßen Ansammlung, die nach allgemeinem Polizeirecht zu behandeln ist.

zu § 6

Die Vorschrift konkretisiert die in Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes festgelegten Grenzen der Versammlungsfreiheit, die eine Versammlung mit Waffen oder eine unfriedliche Versammlung vom Schutzbereich ausschließen. Sie beinhaltet darüber hinaus die straf- und bußgeldbewehrte Anweisung sich in oder im Zusammenhang mit einer Versammlung friedlich zu verhalten und sich keiner Waffen zu bemächtigen. Zudem wird das bislang eigenständig in § 3 VersG geregelte Uniformverbot als Unterfall des unfriedlichen Verhaltens aufgenommen, in seiner Anwendung allerdings auf öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen beschränkt.

Absatz 1 übernimmt in Satz 1 inhaltlich das bislang in § 2 Abs. 3 VersG festgelegte Waffenverbot. Eine Missachtung des Verbots deutet auf potenzielle Unfriedlichkeit und damit auf ein Verhalten außerhalb des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit hin. Wegen des Vorbehalts des Gesetzes bedarf es für Maßnahmen zur Durchsetzung des Verbots dennoch einer versammlungsgesetzlichen Verbotsnorm. In Satz 2 wird anstelle der bisherigen Formulierung in § 2 Abs. 3 VersG „ohne behördliche Ermächtigung“ die Möglichkeit einer Befreiung vom Verbot nach Satz 1 eröffnet. Ausnahmen werden nur äußerst selten in Betracht kommen, ein denkbare Beispiel sind nichtverbeamtete Personenschützerinnen oder Personenschützer. Zugleich stellt Satz 2 Halbsatz 2 klar, dass die Befreiung der Versammlungsbehörde nicht von den waffenrechtlichen Vorschriften suspendiert. Das Waffenverbot gilt nicht nur für Teilnehmerinnen und Teilnehmer, sondern auch für Leiterin oder Leiter sowie für Ordnerinnen und Ordner. Für diese scheidet eine behördliche Erlaubnis nach Absatz 1 Satz 2 allerdings aus, um die Friedlichkeit der Versammlung nicht zu gefährden. Auf Polizeibeamte, die in die Versammlung entsandt werden, findet das Waffenverbot keine Anwendung; dies stellt Satz 3 klar.

Absatz 2 konkretisiert das in Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes enthaltene Friedlichkeitsgebot. Die Regelung stellt klar, dass nicht jede einfach-gesetzliche Rechtswidrigkeit zur Unfriedlichkeit einer Versammlung führt. Da die Verfassung die Unfriedlichkeit in gleicher Weise wie das Mitführen von Waffen bewertet, ist für die Annahme der Unfriedlichkeit ein äußerlich ersichtliches Verhalten

von einiger Gefährlichkeit zu fordern. Eine teilnehmende Person verhält sich demnach jedenfalls dann unfriedlich, wenn sie Gewalttätigkeiten gegen Personen und Sachen begeht. Satz 1 setzt damit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. z. B. BVerfGE 69, 315 [360]) um. Ein unfriedliches Verhalten von Teilnehmerinnen oder Teilnehmern wird aber nicht erst dann anzunehmen sein, wenn sich Gewalttätigkeiten realisiert haben und damit Personen- oder Sachschäden eingetreten sind. Unfriedlichkeit liegt auch dann vor, wenn ein gewalttätiges Handeln unmittelbar bevorsteht.

Absatz 2 Satz 2 stellt darüber hinaus klar, dass es ebenfalls dem Friedlichkeitsgebot widerspricht, wenn durch die Zurschaustellung von Gewaltbereitschaft eine Herbeiführung von Einschüchterung erfolgt. Das Unfriedlichkeitsverbot nach Satz 2 berücksichtigt, dass Versammlungen extremistischer Gruppierungen vielfach einen Gesamteindruck vermitteln, der an militärische Aufmärsche erinnert. Dies gilt sowohl für Teilnehmerinnen und Teilnehmer rechtsextremistischer Versammlungen, die mit einheitlicher Kleidung (Bomberjacken, Springerstiefel mit gleichfarbigen Schnürsenkeln), Marschritt, Trommelschlagen und schwarzen Fahnen an die Tradition der Aufmärsche von SA-Verbänden zum Ende der Weimarer Republik anknüpfen. Es gilt aber auch für linksextremistische Versammlungen, bei denen sich regelmäßig militante Autonome zu so genannten „Schwarzen Blöcken“ zusammenschließen, oder für vergleichbare Blockbildungen beispielsweise durch Autonome Nationalisten. Ein derartiges, pseudomilitärisches Gehabe erstrebt eine suggestiv-militante, Aggression stimulierende und einschüchternde Wirkung. Es erzeugt bei Außenstehenden den Eindruck von Gewalt- und Kampfbereitschaft. Versammlungen, die ein solches militantes Gepräge mit der damit verbundenen Gewaltmetaphorik aufweisen, laufen dem Friedlichkeitsgebot von Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes zuwider, das jeweils den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit begrenzt. Nach dem Bundesverfassungsgericht schützt Artikel 8 des Grundgesetzes zwar Aufzüge, nicht aber Aufmärsche mit paramilitärischen oder sonst wie einschüchternden Begleitumständen (Beschluss vom 24. März 2001, Az. 1 BvQ 13/01). Es hat daher Beschränkungen der Versammlungsfreiheit für verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet, die ein aggressives und provokatives, die Bürgerinnen und Bürger einschüchterndes Verhalten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer verhindern sollen, das ein Klima der Gewaltdemonstration und potenzieller Gewaltbereitschaft erzeugt (Beschluss vom 23. Juni 2004, Az. 1 BvQ 19/04).

Absatz 2 Satz 2 regelt daher ausdrücklich diesen Verstoß gegen das Friedlichkeitsgebot, um Gesamtinszenierungen vorzubeugen, die den Eindruck von Militanz erwecken oder Gewaltbereitschaft vermitteln, wenn mit der Art und Weise der Versammlungsdurchführung eine einschüchternde Wirkung einhergeht. Dabei kommt es entscheidend auf den Gesamteindruck der Versammlung an. Einzelne, für sich genommen unbedenkliche Verhaltensweisen können in ihrer Gesamtheit der Versammlung einen bedrohlichen militanten Charakter verleihen. Voraussetzung des Verbots ist aber, dass der Einschüchterungseffekt von den äußeren Versammlungsmodalitäten ausgeht, also von den Verhaltensweisen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, und nicht von den auf der Versammlung geäußerten, möglicherweise als provokativ oder aggressiv empfundenen Meinungsinhalten. Anknüpfungspunkt des Unfriedlichkeitsverbots ist die Form, nicht der Inhalt der Kommunikation im Rahmen öffentlicher Versammlungen. Versammlungen erzielen ihre besondere Wirkung oft durch die Verbindung geistiger und physischer Kommunikation; dies gilt insbesondere für Großdemonstrationen. Die teilnehmende Person steht nicht nur durch ihre Meinungsäußerung, sondern auch durch ihre physische Präsenz für das von ihr verfolgte Anliegen ein. Erst diese physische Präsenz erzeugt den – von der Versammlungsfreiheit grundsätzlich umfassten – „Druck der Straße“. Erst wenn die in diesem Sinn versammlungstypische physische Konfrontation zu einer Zurschaustellung einschüchternder Gewaltbereitschaft übersteigert wird, überschreitet dies die Grenze des Friedlichkeitsgebots. Denn dann dient die Form des Auftretens nicht mehr der durch Artikel 5 Abs. 1 und Artikel 8 des Grundgesetzes gewährleisteten Kommunikation, vielmehr wird durch eine Einschüchterung der Abbruch von Kommunikation signalisiert. Zu den Verhaltensweisen, die den Eindruck einschüchternder Militanz und Gewaltbereitschaft erwecken können, zählen insbesondere Trommelschlagen, Marschieren in Formation oder im Gleichschritt sowie das Mitführen und Verwenden von Fahnen, Fackeln oder Abzeichen. Auch hier ist aber zu beachten, dass etwa das Mitführen von Trommeln, Fahnen und anderen Hilfsmitteln zur Wirksamkeitssteigerung der Versammlung grundsätzlich erlaubt bleibt und nur dann unter das Unfriedlichkeitsverbot fällt, wenn ein Gesamteindruck entsteht, der Gewalt- und Kampfbereitschaft vermittelt und andere einschüchtert. Bei einer Gefährdung des Friedlichkeitsgebotes scheiden aufgrund des verfassungsrechtli-

chen Gewichts der Versammlungsfreiheit Versammlungsverbote aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in aller Regel aus. Denn einer entsprechenden Gefahr kann zumeist durch beschränkende Verfügungen (z. B. Verbot des Marschierens im Gleichschritt oder des Mitführens schwarzer Fahnen) hinreichend begegnet werden.

Das Verbot nach Absatz 2 gilt auch für Teile einer Versammlung. Dies soll gewährleisten, dass insbesondere bei Großdemonstrationen, zu denen typischerweise eine Vielzahl verschiedener Gruppierungen aufruft, der abgrenzbare, militante Teil einer Versammlung für Beschränkungsmaßnahmen herangezogen werden kann. Verhalten sich andere teilnehmende Personen friedlich, soll ihr Versammlungsrecht nicht durch den unfriedlichen Teil beeinträchtigt werden. Dies gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Insbesondere so genannte „Schwarze Blöcke“ militanter Autonome versuchen sich bei Großdemonstrationen nach Gewalttaten in der Masse der friedlichen Demonstrantinnen und Demonstranten dem Zugriff durch die Polizei zu entziehen. Ein abgrenzbarer, einschüchternd-militanter Teil einer Versammlung wird vielfach erst nach Versammlungsbeginn erkennbar werden. In diesem Fall kommen Beschränkungsmaßnahmen gegen den Versammlungsteil nach § 12 Abs. 3 oder § 18 Abs. 2 in Betracht, sofern es sich um eine öffentliche Versammlung handelt. Gegen militante Teile nichtöffentlicher Versammlungen ist nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht vorzugehen.

Absatz 2 Satz 3 knüpft für öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen an das Uniformverbot des § 3 Abs. 1 VersG an, regelt das uniformierte Auftreten aber als Unterfall des Unfriedlichkeitsverbots. Das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder ähnlichen Kleidungsstücken ist ein Regelbeispiel dafür, dass dem äußeren Erscheinungsbild nach der Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt werden kann. Uniform ist eine gleichartige Bekleidung, die nach Form, Farbe, Schnitt und sonstiger Aufmachung – wie Besonderheiten von Besatz, Knöpfen und ähnlichem – als Einheitskleidung insbesondere von Soldatinnen und Soldaten und anderen Angehörigen staatlicher Institutionen (z. B. Polizei oder Zoll) sowie zum Teil auf arbeitsrechtlichen Vorschriften oder bloßer Konvention beruhende Einheitskleidung bestimmter Berufsgruppen (z. B. Wachpersonal oder Feuerwehr) von der allgemein üblichen Kleidung abweicht. Nicht jedes Tragen von Uniformen vermittelt den Eindruck von Gewaltbereitschaft, dies ist für den jeweiligen Einzelfall festzustellen. Abweichend von der bisherigen Rechtslage ergibt sich des Weiteren mit dem Bezug zu Satz 2 die zusätzliche Einschränkung, dass mit der Uniformierung eine einschüchternde Wirkung verbunden sein muss.

Der Grundgedanke eines Uniformverbots ist nach wie vor zutreffend. Das Uniformverbot stellt unter anderem eine Reaktion auf Erfahrungen aus der Endphase der Weimarer Republik dar und soll eine Militarisierung der politischen Auseinandersetzung verhindern. Das Tragen von Uniformen ist geeignet, nicht nur die Außenwirkung kollektiver Äußerungen zu verstärken, sondern darüber hinaus suggestiv-militante Effekte in Richtung auf einschüchternde uniforme Militanz auszulösen (BVerfG NJW 1982, 1803). Das zusätzliche Erfordernis einer einschüchternden Wirkung berücksichtigt aber, dass das Tragen von Uniformen oder ähnlichen Kleidungsstücken auch eine andere soziale Bedeutung haben kann, als die Zurschaustellung einer quasi-militärischen Organisation und von Gewaltbereitschaft. Sofern gesellschaftliche Gruppen auf Versammlungen versuchen, durch äußere, der Wiedererkennbarkeit dienende Mittel ihre gemeinsame Identität zu fördern oder nur die Massenhaftigkeit ihres Anliegens zu unterstreichen, ist dies legitim. Wird im Einzelfall dem äußeren Erscheinungsbild nach keine Gewaltbereitschaft vermittelt oder keine einschüchternde Wirkung erzielt, so unterliegt das Tragen der Uniform nicht dem Verbot.

Ebenfalls nicht untersagt ist es, wenn Teilnehmerinnen und Teilnehmer lediglich in gleicher oder ähnlicher (Zivil-) Kleidung auftreten. Die tatbestandliche Reihung in Absatz 2 Satz 3 – „Uniform, Uniformteile oder ähnlichen Kleidungsstücken“ – stellt vielmehr einen Zusammenhang zwischen den Wörtern „Uniform“ und „ähnlich“ her. Erfasst werden damit Kleidungsstücke, die Uniformen oder Uniformteilen ähnlich sind. Dieser Zusammenhang besteht schon nach der derzeitigen Rechtslage (BVerfG NJW 1982, 1803), wird aber durch die Verwendung des Wortes „ähnlich“ anstelle von „gleichartig“ verdeutlicht. Dem Begriff der „ähnlichen Kleidungsstücke“ kommt die Funktion zu, Umgehungen des formalen Uniformbegriffes zu unterbinden. Zu beachten ist insoweit auch, dass das Tragen von Uniformen nur einen besonderen Fall eines Verstoßes gegen das Unfriedlichkeitsverbots darstellt. Auch wenn Kleidungsstücke nicht einer Uniform ähnlich sind, ist es nicht

ausgeschlossen, dass das Tragen dieser Kleidungsstücke insgesamt den äußeren Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt.

Das gleichfalls in § 3 Abs. 1 VersG enthaltene Verbot des uniformierten Auftretens in der Öffentlichkeit außerhalb von Versammlungen ist dem Versammlungsrecht systemfremd und wird nicht übernommen. Soweit ein entsprechendes uniformiertes Auftreten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung auslöst, ist diesen Gefahren nach Maßgabe des allgemeinen Polizeirechts zu begegnen. Ebenfalls nicht von § 3 Abs. 1 VersG übernommen wurde die Tatbestandsvoraussetzung, dass die Uniform als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung getragen werden muss. Dieser Anknüpfungspunkt bereitet Abgrenzungsschwierigkeiten, weil im Einzelfall auch das „unpolitische“ Kleidungsstück im entsprechenden kommunikativen Zusammenhang eine politische Aussagekraft entfalten kann. Darüber hinaus setzt die Regelung des Absatzes 2 Satz 3 durch die Beschränkung des Anwendungsbereiches auf Versammlungen implizit einen politischen Bezug voraus, da die Uniform im Rahmen einer Veranstaltung getragen wird, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist.

Die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung vom Uniformverbot, wie sie § 3 Abs. 2 Satz 1 VersG vorsieht, ist zum einen mangels tatsächlichen Bedarfs entbehrlich. Eine Ausnahme wurde letztmalig 1978 erteilt. Zum anderen bleibt im Hinblick auf die eingefügte Tatbestandsvoraussetzung, nach der mit der Uniformierung eine einschüchternde Wirkung verbunden sein muss, kein Raum für Ausnahmen. Uniformierungen ohne einschüchternde Wirkung hingegen unterfallen von vornherein nicht dem Verbotstatbestand.

Absatz 3 regelt neu die Befugnis der zuständigen Behörde, Personen bereits im Vorfeld der Versammlung von der Teilnahme auszuschließen, wenn Tatsachen die Annahme begründen, dass sie auf der Versammlung sich unfriedlich verhalten oder gegen das Waffenverbot verstoßen werden. Damit wird eine Lücke zur Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren geschlossen. An einen Ausschluss im Vorfeld der Versammlung sind keine zu geringen Anforderungen zu stellen. Die bloße Vermutung eines unfriedlichen Verhaltens oder pauschale Feststellungen reichen nicht aus, es müssen konkrete Tatsachen die Annahme stützen, dass die jeweilige Person bei einer bestimmten Versammlung sich unfriedlich verhalten oder gegen das Waffenverbot verstoßen wird. Für weitere Maßnahmen der Polizei im Vorfeld einer Versammlung – z. B. Maßnahmen an eingerichteten Kontrollstellen, Meldeauflagen, Gefährderansprachen – enthält das Niedersächsische Versammlungsgesetz keine abschließende Regelung; sie sind nach Maßgabe des allgemeinen Polizeirechts durchzuführen, da diese Maßnahmen überwiegend zur Verhütung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten gerichtet sind. Dabei ist bei der Anordnung und Durchführung von Vorfeldmaßnahmen die Bedeutung der Versammlungsfreiheit zu berücksichtigen, da Artikel 8 des Grundgesetzes auch den ungehinderten Zugang zu einer Versammlung garantiert. Unvereinbar mit der Verfassungsnorm sind demnach hoheitliche Maßnahmen, die den Zugang verhindern oder erschweren, beispielsweise durch Behinderung der Anfahrt oder schleppende Vorkontrollen.

zu § 7

Die Vorschrift fasst die Regelungen des §§ 2 Abs. 2 und 21 VersG, die das Verbot von Störungen bei Versammlungen betreffen, zusammen. Sie gilt gleichermaßen für öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen sowie unter freiem Himmel. Eine § 22 VersG entsprechende Regelung wurde nicht aufgenommen, da die dort beschriebenen Tathandlungen bereits durch andere Strafvorschriften (§§ 223 ff., 240, 241 StGB) hinreichend erfasst sind.

Absatz 1 enthält Verbotstatbestände, die in § 22 Abs. 1 Nr. 2 strafbewehrt werden und den Regelungsgehalt des § 21 VersG aufgreifen. Unter den Schutz des Absatzes 1 fällt jede nicht verbotene öffentliche oder nichtöffentliche Versammlung. Tathandlung ist wie in § 21 VersG die Vornahme von Gewalttätigkeiten oder deren Androhung oder die Verursachung von erheblichen Störungen. Eine erhebliche Störung ist ebenso wie bei § 12 Abs. 4 und § 17 anzunehmen, wenn die Störung objektiv geeignet ist, die Vereitelung der Versammlung zu erreichen. Das Störverhalten muss den ordnungsgemäßen äußeren Ablauf der Versammlung in Frage stellen, die Beeinträchtigung nach Form und Inhalt des Verhaltens so schwer sein, dass nur die Beseitigung der Störung als Alternative zur Unterbrechung oder Auflösung der Versammlung in Betracht kommt. Anders als § 21 VersG

verwendet Absatz 1 nur noch die Vereitelungsabsicht als Oberbegriff, der die Verhinderungs- und Sprengungsabsicht mit einschließt. Vereitelungsabsicht liegt vor, wenn die Motivation der störenden Person auf das Nichtstattfinden oder den Abbruch einer Versammlung gerichtet ist.

Absatz 2 begründet in Anlehnung an § 2 Abs. 2 VersG das Verbot von Störungen, die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung von Versammlungen zu verhindern, weitet diesen Schutz neben öffentlichen aber auch auf nichtöffentliche Versammlungen aus. Teilnehmerinnen und Teilnehmer nichtöffentlicher Versammlungen können sich auch auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes berufen. Es ist daher geboten, den Schutz vor Störungen auch auf nichtöffentliche Versammlungen zu erweitern. Das Verbot erfasst bereits Störungen im Vorfeld der Versammlung, sofern diese Handlungen bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung zu verhindern. Ebenso wie in § 4 Abs. 1 ist für die ordnungsgemäße Durchführung ein funktionsbezogener Ordnungsbegriff zugrunde zu legen.

zu § 8

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 23 VersG, reduziert die Regelung aber auf ihre Kernaussage, dass der Aufruf zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung untersagt ist. In welchem Rahmen – ob öffentlich, in einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung – und über welche Medien – im Internet oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen – der Aufruf erfolgt, ist für die Begründung des Verbots nicht erheblich.

zu § 9

Die Vorschrift greift den Regelungsinhalt des § 14 VersG auf, ersetzt den Begriff der „Anmeldung“ aber durch das Wort „Anzeige“. Zudem sieht die Vorschrift erstmals gesetzliche Definitionen für Eil- und Spontanversammlungen vor.

Absatz 1 sieht künftig eine „Anzeige“ der Versammlung anstelle der in § 14 VersG geforderten „Anmeldung“ vor. Die neue Begrifflichkeit soll verdeutlichen, dass die Ausübung der Versammlungsfreiheit keinem Erlaubnisvorbehalt unterworfen ist, sondern dass der Regelungszweck in der rechtzeitigen Information der zuständigen Behörde besteht. Die Anzeige dient der Grundrechtseffektuiertung, indem sie die Voraussetzung dafür schafft, dass die zuständige Behörde die notwendigen Informationen erhält, die sie für die Beurteilung benötigt, was einerseits zum möglichst störungsfreien Verlauf der Versammlung veranlasst werden muss, was andererseits im Interesse Dritter und im Gemeinschaftsinteresse notwendig ist und wie dies aufeinander abgestimmt werden kann (BVerfGE 69, 315 [350]). Die Anzeige hat bei der zuständigen Behörde zu erfolgen; sind innerhalb Niedersachsens mehrere Behörden örtlich zuständig, reicht nach § 26 Abs. 2 Satz 1 die Anzeige grundsätzlich bei einer zuständigen Behörde aus. Entsprechend der bisherigen Rechtslage ist die Versammlungsanzeige an keine Form gebunden, sodass Versammlungen beispielsweise auch telefonisch angezeigt werden können.

Absatz 1 Satz 1 normiert die Pflicht zur Anzeige einer Versammlung bis spätestens 48 Stunden vor dem Beginn der Versammlung. Sinn der Anzeige ist es insbesondere, dass die Versammlungsbehörde noch die Möglichkeit hat, andere Stellen zu beteiligen und gegebenenfalls mit der Veranstalterin oder dem Veranstalter Kontakt aufzunehmen, um mögliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung frühzeitig und im Konsens ausräumen zu können. Um diesem Zweck in der Praxis gerecht werden zu können, bestimmt Satz 2, dass Samstage, Sonn- und Feiertage für die Berechnung der Frist außer Betracht bleiben. Die Anzeigefrist schränkt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht unverhältnismäßig ein, zumal durch die Regelungen zu Eil- und Spontan-

versammlungen in den Absätzen 4 und 5 die Ausübung des Grundrechts auch in den Fällen gewährleistet ist, in denen die Anzeigefristen ausnahmsweise nicht eingehalten werden können.

Absatz 2 erweitert den notwendigen Inhalt der Anzeige gegenüber dem VersG, um die Versammlungsbehörden in die Lage zu versetzen, die für einen geordneten Versammlungsverlauf erforderlichen Maßnahmen treffen zu können. Die Vorschrift definiert zudem Name, Vornamen, Geburtsname, Geburtsdatum und Anschrift als persönliche Daten, die unter anderem für die Prüfung der Eignung der Leiterin oder des Leiters erforderlich sind. Die Angaben sind notwendig, um Auswirkungen und mögliche Gefahren, die einer Versammlung drohen oder von ihr ausgehen, einschätzen zu können. Sie ermöglichen es den Versammlungsbehörden, früh auf einen Interessenausgleich gerichtete Abstimmungen mit betroffenen Dritten und gegebenenfalls Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Gegenversammlungen anzuregen. Die in der Anzeige mitzuteilenden Angaben sind zugleich die Grundlage für die eventuell erforderliche weitere Zusammenarbeit nach § 11 zwischen Veranstalterin oder Veranstalter, Leiterin oder Leiter und Versammlungsbehörde. Dem Informationsaustausch im Sinne einer vertrauensvollen Kooperation dient auch die Angabe der telefonischen oder sonstigen Erreichbarkeit. Gerade wenn zwischen Anzeige und dem beabsichtigten Versammlungsbeginn nur ein kurzer Zeitraum liegt, ist es zweckmäßig, im Regelfall über einen telefonischen Kontakt kurzfristig Informationen austauschen oder Fragen klären zu können. Sollte sich im Einzelfall die Angabe einer telefonischen Erreichbarkeit nicht anbieten, können stattdessen auch andere Kommunikationsmöglichkeiten wie beispielsweise E-Mail oder Telefax angegeben werden.

Absatz 3 berücksichtigt, dass Versammlungen mit einer geringen Teilnehmerzahl regelmäßig ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen. Werden also nicht mehr als zwanzig teilnehmende Personen erwartet, reduziert sich grundsätzlich der Umfang der Anzeigepflicht. Allerdings ist es nicht auszuschließen, dass auch von zahlenmäßig kleinen Versammlungen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen können. Die Regelung gibt der zuständigen Behörde daher die Befugnis, Angaben über den geplanten Ablauf oder die mitgeführten Gegenstände anzufordern, wenn dies im Einzelfall zur Abwehr möglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung geboten erscheint.

Die weitere Verarbeitung der nach Absatz 2 oder 3 erhobenen personenbezogenen Daten und die Rechte der Betroffenen bestimmen sich nach den Vorschriften des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes.

Absatz 4 schließt im Interesse der Rechtssicherheit die bisherige einfach-gesetzliche Regelungslücke für Eilversammlungen. Eilversammlungen entstehen kurzfristig aus aktuellem Anlass. Sie sind zwar geplant, aber die Einhaltung der in Absatz 1 geregelten Anzeigefrist würde den Demonstrationszweck gefährden. Absatz 4 stellt klar, dass die in Absatz 1 genannte Anzeigefrist für Eilversammlungen nicht gilt, verdeutlicht im Umkehrschluss aber auch, dass die übrigen Regelungen dieses Gesetzes grundsätzlich auch auf solche Versammlungen anwendbar sind. Eine Eilversammlung ist spätestens mit ihrer Bekanntgabe der zuständigen Behörde anzuzeigen; dies schränkt das Versammlungsgrundrecht für Eilversammlungen nicht unverhältnismäßig ein (BVerfG NJW 1992, 890).

Absatz 5 stellt klar, dass Spontanversammlungen, d. h. Versammlungen, die sich aus einem momentanen, augenblicklichen Anlass ungeplant und ohne Veranstalter entwickeln, von Absatz 1 nicht erfasst sind, und setzt damit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um (BVerfGE 85, 69, [75]). Spontanversammlungen fallen unter den Schutzbereich des Artikels 8 Abs. 1 des Grundgesetzes, weil die Spontaneität der Grundrechtsausübung Ausdruck der grundrechtlich verbürgten Selbstbestimmung ist. Gleichwohl darf die Rechtsfigur der Spontanversammlung nicht missbräuchlich in Anspruch genommen werden, um die Anzeigefrist des Absatzes 1 zu unterlaufen. Von einer Spontanversammlung ist auszugehen, wenn der Zweck der Veranstaltung nicht erreicht werden könnte oder auch nur in Frage gestellt wäre, sofern der Anzeigepflicht genügt würde. Spontanversammlungen haben in der Regel keine Leiterin oder keinen Leiter; es ist aber nicht ausgeschlossen, dass die Versammlung selbst eine Leiterin oder einen Leiter bestimmt oder akzeptiert.

zu § 10

Die Vorschrift regelt die Befugnis der zuständigen Behörde, die Leiterin oder den Leiter und Ordnerinnen oder Ordner im Fall mangelnder Eignung abzulehnen. Zudem schafft sie in Anlehnung an § 18 Abs. 2 VersG eine Pflicht der Veranstalterin oder des Veranstalters mitzuteilen, wer Leiterin oder Leiter sein wird, sowie eine Auskunftspflicht der Leiterin oder des Leiters über die vorgesehene Ordnerinnen und Ordner.

Der Versammlungsleitung kommt eine entscheidende Bedeutung für den ordnungsgemäßen Ablauf und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit bei einer Versammlung zu. Dementsprechend räumt Absatz 1 der Versammlungsbehörde nun ausdrücklich das Recht ein, eine Person als Leiterin oder Leiter einer Versammlung ablehnen zu können. Die Behörde kann eine als Leiterin oder Leiter benannte Person wegen fehlender persönlicher Eignung im Sinne der Nr. 1 ablehnen, wenn in der Person liegende physische oder psychische Umstände – beispielsweise die fehlende erforderliche Reife – der Übernahme der Leitungsfunktion entgegenstehen. Tatsächliche Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Friedlichkeit der Versammlung im Sinne der Nr. 2 liegen vor, wenn die vorgesehene Leiterin oder der vorgesehene Leiter z. B. wegen Gewaltverbrechen oder waffenrechtlicher Delikte strafrechtlich vorbelastet ist, durch Äußerungen im Vorfeld zum Ausdruck gebracht hat, dass sie oder er einen unfriedlichen Verlauf dulden wird oder bei vorhergehenden Versammlungen als Leiterin oder Leiter einen unfriedlichen Verlauf angestrebt oder geduldet hat. In diesem Fall kann die Behörde den Einsatz dieser Person ablehnen. Das Recht, im Einzelfall eine Leiterin oder einen Leiter abzulehnen, wurde bisher aus § 15 VersG abgeleitet. Die Klarstellung in Absatz 1 ist erforderlich, um auch die materiellen Ablehnungskriterien festzulegen.

Für Ordnerinnen und Ordner ergibt sich die Ablehnungsbefugnis der zuständigen Behörde aus Absatz 2 Satz 1. Die Voraussetzungen und der Entscheidungsmaßstab entsprechen dabei denjenigen für die Ablehnung einer Leiterin oder eines Leiters nach Absatz 1. Eine vorherige „Genehmigung“ der Ordnerinnen und Ordner, wie dies § 18 Abs. 2 VersG vorsieht, ist nicht mehr erforderlich. Absatz 2 Satz 2 verpflichtet die Leiterin oder den Leiter, die persönlichen Daten im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 über die Ordnerinnen und Ordner anzugeben, sofern die zuständige Behörde bei Verdachtsfällen diese anfordert. Die Versammlungsbehörde erhält damit die Möglichkeit, die vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner vor Beginn der Versammlung darauf zu überprüfen, ob sie für ihre Aufgabe geeignet sind oder ob von ihnen Störungen der Versammlung oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen könnten. Die Informationspflicht obliegt – ebenso wie in § 16 Abs. 2 – der Leiterin oder dem Leiter, da es gemäß § 4 Abs. 3 ihr oder sein Recht ist, sich Ordnerinnen und Ordner zu bedienen. Adressat der Mitteilung der Leiterin oder des Leiters ist die Versammlungsbehörde. Diese soll in die Lage versetzt werden, prüfen zu können, ob eine Ordnerin oder ein Ordner die Ausschlussvoraussetzungen nach Satz 1 erfüllt. Die Versammlungsbehörde kann nach Absatz 2 Satz 3 – ebenso wie nach § 16 Abs. 2 Satz 3 für Versammlungen in geschlossenen Räumen – die Anzahl der Ordnerinnen und Ordner nicht nur beschränken, sondern dem Veranstalter auch aufgeben, überhaupt Ordnerinnen und Ordner einzusetzen oder eine zu geringe Anzahl von Ordnerinnen und Ordner angemessen zu erhöhen, um die Friedlichkeit der Versammlung zu gewährleisten. Eine übermäßig große Anzahl von Ordnungskräften kann durch massives, gleichförmiges und dadurch bedrohliches Auftreten die Friedlichkeit der Versammlung stören. Eine zu geringe Anzahl kann die Friedlichkeit der Versammlung gefährden, etwa wenn die Versammlungsbehörde Hinweise auf potenziell unfriedliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer hat. Anordnungen zur Anzahl der Ordnerinnen und Ordner müssen nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfolgen und daher jeweils angemessen sein.

zu § 11

Die Vorschrift regelt erstmals das vom Bundesverfassungsgericht seit dem sog. Brokdorf-Beschluss (BVerfGE 69, 315) aus dem Jahr 1985 entwickelte Kooperationsgebot zwischen Veranstalterin oder Veranstalter, Leiterin oder Leiter, Versammlungsbehörde und Polizei sowohl im Vorfeld einer Versammlung als auch während ihrer Durchführung. Diese Zusammenarbeit dient verschiedenen Zwecken: Vor der Versammlung ermöglicht sie den wechselseitigen Informationsaustausch

und die Erörterung offener Fragen zum geplanten Versammlungsablauf. Die Versammlungsbehörde erhält die notwendigen Angaben, um die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen zu planen. Sie berät ihrerseits den Veranstalter über die versammlungsrechtlichen Fragen und darüber hinausgehende ordnungsbehördliche Belange. Während der Versammlung soll die Kooperation dazu dienen, die für den friedlichen Verlauf der Versammlung wichtigen Informationen auszutauschen. In jeder Phase soll sie darüber hinaus zwischen den Beteiligten vertrauensbildend wirken, um den friedlichen Ablauf der Versammlung zu gewährleisten und gewalttätigen Aktionen vorzubeugen.

Absatz 1 Sätze 1 und 2 konkretisiert die Pflicht der verantwortlichen staatlichen Stelle, mit der Veranstalterin oder dem Veranstalter zusammenzuarbeiten. Diese Pflicht ist Ausfluss des Gebots grundrechtsfreundlicher Verfahrensgestaltung unter Berücksichtigung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat. Zur Zusammenarbeit gehören die rechtzeitige Kontaktaufnahme zwischen der Versammlungsbehörde und der für die Veranstaltung verantwortlichen Person sowie der offene Austausch von Informationen. Die Zusammenarbeit wird regelmäßig im Wege des Gesprächs erfolgen. Die Versammlungsbehörde hat der Veranstalterin oder dem Veranstalter auch Auskunft über die ihr oder ihm zustehenden Rechte sowie die ihr oder ihm treffenden Obliegenheiten und Pflichten zu geben. Hierzu können neben rein versammlungsrechtlichen Fragen auch solche gehören, die mit der Benutzung öffentlichen Straßengrundes oder dem Einsatz beispielsweise von Fahrzeugen und Lautsprechern zusammenhängen. Regelmäßig hat die Behörde der Veranstalterin oder dem Veranstalter auch offenzulegen, mit welchen Gefahren sie für die öffentliche Sicherheit rechnet und welche behördlichen Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen sie plant. Zugleich hat sie mit ihm Möglichkeiten zu erörtern, behördliche Maßnahmen (beschränkende Verfügungen, Verbote) zu vermeiden. Die verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Zusammenarbeit sind allerdings nicht so weit zu spannen, dass der Charakter des behördlichen Handelns als Aufgabe der Gefahrenabwehr grundsätzlich verändert oder die Anwendung flexibler Einsatzstrategien unmöglich gemacht wird (BVerfGE 69, 315 [356]). Die Behörde ist unabhängig von der Person der Veranstalterin oder des Veranstalters zur Zusammenarbeit verpflichtet, soweit dies nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich erscheint. Ausgenommen sind daher Versammlungen, bei denen wegen der geringen Anzahl der erwarteten Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder wegen des beabsichtigten Ablaufs Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen sind. Maßgebend ist insoweit die Prognose der Versammlungsbehörde auf Grund der von der Veranstalterin oder vom Veranstalter bei der Anzeige nach § 9 gemachten Angaben oder sonstiger bekannt gewordener Umstände. Anders als die Versammlungsbehörde ist die Veranstalterin oder der Veranstalter nicht zur Zusammenarbeit verpflichtet; ihn trifft vielmehr nur eine Obliegenheit (BVerfGE 69, 315 [356 f.]).

Absatz 1 Satz 3 regelt die Kooperationsobliegenheiten der Veranstalterin oder des Veranstalters einer Versammlung. Sie oder er soll der Versammlungsbehörde alle Umstände mitteilen, deren Kenntnis für die friedliche Durchführung der Versammlung notwendig sind, die es also der Behörde ermöglichen, etwaige Beeinträchtigungen der Rechte Dritter oder Gefahren für teilnehmende Personen und Dritte besser abschätzen zu können. Dies umfasst auch, Anhaltspunkte für Gewalttätigkeiten potentieller Teilnehmerinnen und Teilnehmer anzusprechen und gemeinsam mit der zuständigen Behörde an einem friedlichen Verlauf der Versammlung zu arbeiten. Die Veranstalterin oder der Veranstalter soll Bereitschaft zeigen zum Dialog, aber auch zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen.

Absatz 2 regelt die Kooperationsobliegenheiten während der Durchführung der Versammlung. Die Zusammenarbeit in der Durchführungsphase soll zur Gewährleistung eines störungsfreien Verlaufs der Versammlung beitragen und die Verlässlichkeit der von der Versammlungsbehörde zu treffenden Gefahrenprognose erhöhen. Von der Veranstalterin oder vom Veranstalter oder von der Leiterin oder vom Leiter mitzuteilende Umstände können beispielsweise das Abweichen vom geplanten Versammlungsverlauf, aber auch Beobachtungen sein, die für den friedlichen Verlauf der Versammlung wesentlich sein können, wie das Hinzukommen gewaltbereiter Teilnehmerinnen oder Teilnehmer. Die Behörde soll – sofern nicht polizeitaktische Gründe zwingend entgegenstehen – Veranstalterin oder Veranstalter und Leiterin oder Leiter über notwendige behördliche Maßnahmen informieren, wozu etwa das Umlenken des Demonstrationzuges oder Anordnungen gegenüber einzelnen teilnehmenden Personen gehören können.

zu § 12

Die Vorschrift entspricht zum Teil § 15 VersG, berücksichtigt aber auch die Entwicklung der versammlungsrechtlichen Rechtsprechung und erweitert im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen die Beschränkungsmöglichkeiten gegenüber rechtsextremistischen, insbesondere die Würde der Opfer nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft beeinträchtigenden Versammlungen. Die versammlungsrechtliche Generalklausel, die eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung voraussetzt, hat sich in der Praxis als flexibles Instrument zur Erfassung unterschiedlichster Versammlungssachverhalte bewährt. Absatz 1 übernimmt sie daher. Dies gilt auch für das Schutzgut der öffentlichen Ordnung, das einen wichtigen Auffangtatbestand darstellt, um gegen neuartige oder atypische Gefahrentatbestände einschreiten zu können, die (noch) nicht die öffentliche Sicherheit berühren. § 12 ist die zentrale Befugnisregelung dieses Gesetzes für Versammlungen unter freiem Himmel. Die Versammlungsbehörden und die Polizei haben bei der Anwendung der Norm zu beachten, dass aufgrund der herausragenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit das Versammlungsrecht im Lichte des Artikels 8 des Grundgesetzes ausgelegt und angewandt werden muss. Wesentlich für alle Maßnahmen nach § 12 – Beschränkung, Verbot oder Auflösung einer Versammlung – ist daher die strikte Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Absatz 1 ersetzt den noch in § 15 VersG verwendeten Begriff der „Auflage“ durch den Begriff „Beschränkung“. Eine Auflage im Rechtssinn ist nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG eine Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt. Da Versammlungen aber zulassungsfrei sind und kein Hauptverwaltungsakt vorliegt, dem beschränkende Verfügungen als Nebenbestimmungen beigelegt werden könnten, handelt es sich bei ihnen um selbständige Verwaltungsakte, was der Begriff „Beschränkung“ verdeutlichen soll. Die Vorschrift nennt die Maßnahmen der „Beschränkung“ und des „Verbots“ in der Reihenfolge, in der sie nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Betracht kommen. Durch Verwaltungsakt auferlegte Versammlungsbeschränkungen haben danach Vorrang vor einem Versammlungsverbot, sofern sie ausreichen, um eine Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter abzuwenden.

Absatz 2 beinhaltet gegenüber der Generalbefugnis des Absatzes 1 eine spezielle Ermächtigungsgrundlage, was der Einleitungssatz des Absatzes 2 durch das Wort „auch“ klarstellt. Die Generalbefugnis bleibt von der Regelung des Absatzes 2 aber unberührt; die Voraussetzungen für Beschränkungen von Versammlungen nach Absatz 2 verschärfen also nicht die allgemeinen Anforderungen an Beschränkungsmöglichkeiten nach Absatz 1.

Zweck der Norm ist zum einen der Schutz der Würde der Opfer des Nationalsozialismus vor Versammlungen, die an symbolträchtigen, an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernden Tagen oder Orten stattfinden sollen (Absatz 2 Nr. 1). Zum anderen zielt die Norm im Gegensatz zu § 15 Abs. 2 VersG nicht nur darauf ab, die Würde der Opfer des Nationalsozialismus an einzelnen, symbolträchtigen (Tagen und) Orten zu schützen, sondern erstreckt diesen Schutz auch gegen Meinungen, die auf Versammlungen geäußert werden und die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft in ein positives Licht rücken; Voraussetzung ist aber, dass dadurch die Würde der Opfer gefährdet wird (Absatz 2 Nr. 2).

Für eine Beschränkung oder ein Verbot nach Nr. 1 ist zunächst Voraussetzung, dass die Versammlung an einem Tag oder Ort stattfinden soll, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht grundsätzlich ein Selbstbestimmungsrecht der sich Versammelnden hinsichtlich Ort und Zeitpunkt der Veranstaltung (BVerfGE 69, 315 [343]). Eine Beschränkung dieses Selbstbestimmungsrechts ist nur ausnahmsweise, also nur an wenigen Tagen und Orten möglich. Daher muss es sich bei den Tagen und Orten gemäß Nr. 1 um solche handeln, deren Sinngehalt eindeutig an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert und denen deshalb eine entsprechend gewichtige Symbolkraft zukommt. Im Gegensatz zu § 15 Abs. 2 VersG, der nur Gedenkstätten erfasst, die an die Opfer menschenunwürdiger Behandlung unter dem Nationalsozialismus erinnern, schützt die Regelung der Nr. 1 – unter den vorgenannten Voraussetzungen – aber sämtliche Tage und Orte, die mit der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft in Verbindung stehen. Darunter fallen insbesondere der 27.

Januar (Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz, der durch Bundespräsident Herzog zum Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus bestimmt wurde), der 30. Januar (Jahrestag der Berufung Hitlers zum Reichskanzler und des Beginns der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft), der 20. April (Geburtstag von Adolf Hitler), der 8. Mai (Tag der Befreiung von der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft), der 20. Juli (Jahrestag des Attentats auf Hitler), der 1. September (Überfall auf Polen) und der 9. November (Reichspogromnacht). Als entsprechender Ort kommt in Niedersachsen vor allem die Gedenkstätte Bergen-Belsen einschließlich der Verladerampe des Truppenübungsplatzes Bergen-Hohne und des Friedhofs des Kriegsgefangenenlagers Bergen-Belsen (Friedhof Hörsten) in Betracht. Im konkreten Einzelfall können aber auch andere Gedenkstätten und –orte in Niedersachsen eine Symbolkraft von einigem Gewicht entfalten, die gegebenenfalls die Beschränkung einer Aufzugroute rechtfertigen kann.

Zusätzlich zur gewichtigen Symbolkraft des Tages oder Ortes verlangt Nr. 1 die Besorgnis einer Beeinträchtigung der Würde der Opfer. Hinsichtlich der Gefahrenprognose ist es erforderlich, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass eine entsprechende Würdebeeinträchtigung zu befürchten ist; ein bloßer Verdacht oder reine Vermutungen reichen nicht aus. Unter den Voraussetzungen von Absatz 2 Nr. 1 sind in aller Regel nur Beschränkungen, aber keine Verbote möglich, weil einer Gefährdung der dort genannten Schutzgüter zumeist schon mit einer zeitlichen Verschiebung der Versammlung auf einen anderen Tag oder ihrer Verlegung an einen anderen Ort hinreichend begegnet werden kann. Im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist jedoch zu beachten, dass eine derartige Beschränkung nach ihrer Eingriffsschwere im Einzelfall einem Versammlungsverbot gleichkommen kann, nämlich wenn es der Versammlung nach ihrem Thema auf eine Durchführung der Veranstaltung gerade an diesem Tag oder an diesem Ort ankommt.

Beschränkungen oder Verbote nach Absatz 2 Nr. 2 setzen zunächst voraus, dass durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht, gerechtfertigt oder verharmlost wird, etwa auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus.

Unter Billigen ist das Gutheißen von Menschenrechtsverletzungen zu verstehen, die unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangen wurden. Die Billigung muss dabei nicht in Form vorbehaltloser Zustimmung geäußert werden. Es genügt, wenn etwa die schwerwiegenden Verbrechen, welche die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft charakterisieren, als zwar bedauerlich, aber unvermeidlich hingestellt werden. Dabei müssen sich die Äußerungen der Versammlungsteilnehmer nicht auf eine konkrete Tat beziehen. Es reicht aus, wenn sie konkludent – etwa durch Werturteile über verantwortliche Personen – eine positive Einschätzung der unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangenen Menschenrechtsverletzungen abgeben.

Der Begriff des Verherrlichens erfasst das Berühmen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft als etwas Großartiges, Imponierendes oder Heldenhaftes. Darunter ist nicht nur die direkte Glorifizierung der Unrechtshandlungen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zu verstehen, sondern es reicht aus, wenn das Dargestellte in einen positiven Bewertungszusammenhang gestellt wird oder in der Schilderung der Unrechtshandlungen und ihrer Verantwortungsträger entsprechende positive Wertakzente gesetzt werden. Dies kann sich zum Beispiel darin ausdrücken, dass die Versammlung einen Verantwortungsträger oder eine Symbolfigur des nationalsozialistischen Regimes anpreist oder in besonderer Weise hervorhebt.

Das Tatbestandsmerkmal des Rechtfertigens bezeichnet das Verteidigen der die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen als notwendige Maßnahmen. Dies kann auch dadurch geschehen, dass die Handlungsweise eines für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen als richtig oder gerechtfertigt dargestellt wird.

Der Begriff der Verharmlosung setzt voraus, dass die Versammlungsteilnehmer die unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft begangenen Menschenrechtsverletzungen bagatellisierend als eine im menschlichen Leben allgemein übliche oder jedenfalls unter den Bedingungen der damaligen Zeit akzeptable Form des Verhaltens darstellen.

Jede der Tatbestandsalternativen der Billigung, Verherrlichung, Rechtfertigung oder Verharmlosung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft kann auch durch das Gedenken an

führende Repräsentanten des Nationalsozialismus verwirklicht werden, weil Herrschaft stets von Menschen getragen und Diktatur stets in besonderer Weise personal geprägt ist.

Neben einer Billigung, Verherrlichung, Rechtfertigung oder Verharmlosung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft setzt Absatz 2 Nr. 2 voraus, dass dadurch die unmittelbare Gefahr einer Beeinträchtigung der Würde der Opfer besteht. Die Regelung ist im Schwerpunkt inhaltsbezogen, weil sie an bestimmte Meinungsäußerungen zur nationalsozialistischen Herrschaft anknüpft. Durch den Bezug zur Würde der Opfer findet die Vorschrift ihre Rechtfertigung jedenfalls im Schutzgut des Rechts der persönlichen Ehre als Schranke der Meinungsfreiheit gemäß Artikel 5 Abs. 2 des Grundgesetzes. Anders als bei Absatz 2 Nr. 1, wo bereits tatsächliche Anhaltspunkte ausreichen, verlangt Nr. 2 Tatsachen, die die Annahme einer unmittelbaren Gefahr für die Beeinträchtigung der Würde der Opfer rechtfertigen. Diese Differenzierung im Prognosemaßstab folgt daraus, dass im Fall der Nr. 2 – anders als bei Nr. 1 – in der Regel keine beschränkende Verfügung, sondern nur ein Verbot der Versammlung möglich ist. Denn es kommt als etwaiges milderes Mittel nicht in Betracht, einer Versammlung durch beschränkende Verfügung ein anderes als das von ihr vorgesehene, aber rechtlich unzulässige Versammlungsthema aufzwingen zu wollen; die ursprünglich geplante Versammlung würde so gegen den Willen des Veranstalters zu einer anderen Versammlung umgestaltet. Diese im Vergleich zur Nr. 1 typischerweise gesteigerte Eingriffsschwere erfordert in den Fällen der Nr. 2 einen strengeren Prognosemaßstab.

Absatz 2 ist wie die versammlungsrechtliche Generalklausel in Absatz 1 eine Ermessensnorm. Im Einzelfall sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der Meinungsfreiheit auch im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen.

Absatz 3 ergänzt die bisherige Ermächtigung des § 15 Abs. 3 VersG zur Auflösung einer Versammlung um die Befugnis zur nachträglichen Beschränkung. Diese ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an Stelle der Auflösung als milderes Mittel zulässig. Die Auflösung ist ultima ratio und darf erst dann erfolgen, wenn das mildere Mittel der nachträglichen Beschränkung zur Gefahrenabwehr nicht ausreicht.

Die Vorschrift berücksichtigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach eine Versammlung nicht allein deshalb aufgelöst werden darf, weil sie nicht angezeigt worden ist, von den Angaben der Anzeige abgewichen oder Beschränkungen zuwidergehandelt wird. Wird vollziehbaren behördlichen Beschränkungen oder gerichtlichen Beschränkungen, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 4 VwGO oder im verfassungsgerichtlichen Verfahren der einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG als „Auflage“ oder „Maßgabe“ festgesetzt werden, zuwidergehandelt, so wird dies häufig eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung auslösen, da die Beschränkungen gerade zur Abwehr entsprechender Gefahren ergangen sind. Gleichwohl bleibt für den konkreten Fall das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu prüfen, sodass nicht bereits der formale Verstoß gegen eine Beschränkung, sondern erst die Erfüllung der Voraussetzungen nach Absatz 1 oder 2 die Möglichkeit für Maßnahmen nach Absatz 3 eröffnet. Davon unberührt bleibt, dass ein Zuwiderhandeln gegen vollziehbare Beschränkungen in jedem Fall eine Ordnungswidrigkeit nach § 23 Satz 1 Nr. 12 darstellt.

Absatz 4 entspricht im Wesentlichen § 18 Abs. 3 VersG, der den Ausschluss von störenden Personen bei Versammlungen unter freiem Himmel regelt. Wie bei § 7 Abs. 1 und § 17 ersetzt Absatz 4 die Formulierung der „gröblichen“ Störung der Ordnung entsprechend dem Sprachgebrauch im Strafgesetzbuch durch die Formulierung der „erheblichen“ Störung der Ordnung, ohne hierdurch die Eingriffsschwelle zu verändern. Die Ordnung der Versammlung ist erheblich gestört, wenn das Störverhalten den ordnungsgemäßen äußeren Ablauf der Versammlung in Frage stellt, wenn also die Beeinträchtigung nach Form und Inhalt des Verhaltens so schwer ist, dass nur die Beseitigung der Störung als Alternative zur Unterbrechung oder Auflösung der Versammlung in Betracht kommt. Die Entscheidung über ein Einschreiten nach Absatz 4 liegt im Ermessen der zuständigen Behörde. Der Ausschluss von störenden Personen von der Teilnahme an der Versammlung kann als milderes Mittel auch an Stelle einer Beschränkung oder eines Verbots in Frage kommen. Ein Ausschluss nach Absatz 4 hat zur Folge, dass die ausgeschlossene Person ihren Status als Teilnehmerin oder Teilnehmer der Versammlung verliert und nach § 5 Abs. 2 verpflichtet ist, die Ver-

sammlung unverzüglich zu verlassen. Kommt sie dieser Pflicht nicht nach, begeht sie eine Ordnungswidrigkeit nach § 23 Satz 1 Nr. 2.

Absatz 5, wonach eine verbotene Versammlung aufzulösen ist, entspricht § 15 Abs. 4 VersG. Obligatorisch ist allerdings nur die Auflösungsverfügung als (Grund-)Verwaltungsakt, die bestimmt, dass die Fortsetzung der Versammlung rechtswidrig ist. Muss zur Durchsetzung der Verfügung Verwaltungszwang eingesetzt werden, stehen Zwangsmittel im Ermessen der Polizei. Dies ermöglicht es der Polizei, die Auflösung einer verbotenen Versammlung ausnahmsweise nicht (sofort) durchsetzen zu müssen, wenn einsatztaktische Gründe dagegen sprechen, etwa um eine latent gewaltbereite Versammlung nicht eskalieren zu lassen oder wenn die Auflösung nur mit unverhältnismäßigen Mitteln durchgesetzt werden könnte.

zu § 13

Die Vorschrift lehnt sich an das Schutzwaffen- und Vermummungsverbot aus § 17a VersG an, verwendet aber „Schutzausrüstung“ anstelle des irreführenden Begriffs der „Schutzwaffe“.

Absatz 1 entspricht weitgehend § 17a Abs. 1 VersG. Das Verbot bezweckt, das Mitführen von Schutzausrüstung und sonstigen Gegenständen im Sinne des Absatzes 1 als sicheres Indiz für offenkundige Gewaltbereitschaft zu untersagen und trägt somit dem Friedlichkeitsgebot des Artikels 8 Abs. 1 des Grundgesetzes Rechnung. Die Vorschrift bezieht sich auf öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, jedoch nicht auf sonstige öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel, da eine solche Regelung dem Versammlungsrecht systemfremd ist. „In“ Versammlungen unter freiem Himmel umfasst im Sinne von „während“ die Dauer sowie den örtlichen Bezug zur Versammlung. Gegenstände, die als Schutzausrüstung geeignet sind, sind solche, die nach ihrer Zweckbestimmung, ihren Konstruktionsmerkmalen oder ihren besonderen Eigenschaften entweder dazu bestimmt sind, dem Schutz des Körpers gegen Angriffsmittel bei kämpferischen Auseinandersetzungen zu dienen (z. B. Stahlhelme, Schutzschilder, Schutz- oder Gasmasken) oder zumindest ihrer Art nach objektiv geeignet sind, diesen Zweck zu erfüllen (z. B. Motorradhelme, schützende Arbeitskleidung, besondere Polsterungen). Dazu muss aber auch der erkennbare Wille der Trägerin oder des Trägers hinzukommen, diese Gegenstände als Schutzausrüstung zu verwenden, um der Anwendung unmittelbaren Zwangs widerstehen zu können. Beim Mitführen von Gegenständen wie Stahlhelme, Schutzschilder, Schutz- oder Gasmasken liegt dieser Wille in der Regel vor.

Absatz 2 entspricht § 17a Abs. 2 VersG. Die Regelung verbietet die vermummte Teilnahme an einer Versammlung, das Vermummtsein auf dem Wege zu einer Versammlung sowie das Mitführen von Vermummungsgegenständen und zwar sowohl bei einer Versammlung als auch auf dem Wege zu einer solchen. Eine Vermummung ist eine Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern. Dies kann beispielsweise durch Verkleidungen, Maskierungen oder auch Bemalungen erfolgen. Zur Unkenntlichmachung der Person geeignete Aufmachungen sind insbesondere künstliche Veränderungen oder Verhüllungen des Gesichts. Auch können sonstige Veränderungen des körperlichen Erscheinungsbildes eine Vermummung darstellen.

Absatz 3 knüpft an § 17a Abs. 3 Satz 2 VersG an. Der Befreiungsvorbehalt des Absatzes 3 trägt zur grundrechtsfreundlichen Ausgestaltung des Schutzwaffen- und Vermummungsverbots bei. Der Befreiungsantrag ist an keine Form gebunden.

Absatz 4 übernimmt den Regelungsgehalt von § 17a Abs. 4 Satz 2 VersG. Dessen bisheriger Satz 1 wird nicht übernommen, weil es für Anordnungen zur Durchsetzung von Verboten keiner gesonderten Ermächtigung bedarf; insoweit bietet § 12 Abs. 1 eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage. Entsprechend der bisherigen Rechtslage erweitert Absatz 4 die Befugnis zum Ausschluss von Teilnehmerinnen oder Teilnehmern gegenüber § 12 Abs. 4, da eine erhebliche Störung nicht vorausgesetzt wird. Neu ist die nun ausdrücklich geregelte Befugnis, im Vorfeld einer Versammlung Personen die Teilnahme zu untersagen.

zu § 14

Die Vorschrift präzisiert den bisherigen § 19a VersG, der auf § 12a VersG verweist. § 14 enthält ebenso wie die Regelung über Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen in § 19 spezialgesetzliche Regelungen für die Anfertigung und Verwendung von Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen. Sie gehen den polizeigetzlichen Regelungen zur Videoüberwachung des öffentlichen Raumes vor. Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage wird nun ausdrücklich geregelt, dass ausschließlich offene Bild- und Tonaufzeichnungen zulässig sind.

Durch den Begriff „Aufzeichnungen“ statt „Aufnahmen“ stellt Absatz 1 Satz 1 klar, dass neben Bild- und Tonaufnahmen auch Bild- und Tonaufzeichnungen unter den dort genannten Voraussetzungen zulässig sind. Unter einer Bild- und Tonaufnahme ist die Erhebung personenbezogener Daten in Form von Bildern und/oder Tönen ohne deren Speicherung zu verstehen, wie etwa die bloße Echtzeitübertragung von Bildern in eine Einsatzleitstelle zur Koordinierung des Polizeieinsatzes. Dagegen umfasst die Aufzeichnung auch die Speicherung einer Bild- und Tonaufnahme. Daher sind Bild- und Tonaufnahmen als Maßnahmen geringerer Intensität notwendiger Weise von der Befugnis für Bild- und Tonaufzeichnungen mit umfasst. Gleiches gilt für die offene polizeiliche Datenerhebung durch Einsatzkräfte vor Ort auf sonstige Weise. Absatz 1 Satz 1 erlaubt die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder –aufzeichnungen ausschließlich nur von solchen Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass gerade von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Absatz 1 Satz 2, der § 12a Abs. 1 Satz 2 VersG entspricht, stellt klar, dass Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 auch dann durchgeführt werden können, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

Im bisherigen Recht fehlt eine Befugnis zur Anfertigung der für eine polizeiliche Lagebeurteilung unabdingbaren Übersichtsaufnahmen von Versammlungen und deren Umfeld. Absatz 2 Satz 1 enthält daher eine solche Befugnis der Polizei zur Leitung des Polizeieinsatzes, wenn dies wegen der Größe oder der Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Eine Speicherung der erhobenen Daten erlaubt Absatz 2 Satz 1 nicht, weil für den Zweck der Einsatzleitung eine Echtzeitübertragung ausreicht. Übersichtsaufzeichnungen sind nach Absatz 2 Satz 2 darüber hinaus nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Zulässig gefertigte Übersichtsaufzeichnungen dürfen auch zur Aus- und Fortbildung eingesetzt werden; in diesem Fall gelten nach Absatz 4 abweichende Regelungen zur Löschung der Daten, sofern eine unumkehrbare Anonymisierung der Aufzeichnungen erfolgt. Übersichtsaufnahmen oder –aufzeichnungen zeigen das Versammlungsgeschehen, nicht individualisierbare Teilnehmerinnen oder Teilnehmer. Absatz 2 Satz 3 stellt daher klar, dass eine Auswertung der Aufzeichnungen zum Zwecke der Identifizierung einzelner Teilnehmerinnen oder Teilnehmer nur nach Maßgabe des Absatzes 1 erfolgen dürfen.

Absatz 3 regelt die Löschung der angefertigten Bild- und Tonaufnahmen. Die Regelung entspricht im Wesentlichen inhaltlich § 12a Abs. 2 VersG, verkürzt die Zeitdauer für die Datenspeicherung aus Gründen der Gefahrenabwehr allerdings auf längstens sechs Monate. Absatz 3 gilt grundsätzlich auch für Übersichtsaufzeichnungen nach Absatz 2 Satz 2. Unter Löschen ist das Unkenntlichmachen von Daten zu verstehen. Damit ist jede Handlung umfasst, die unumkehrbar bewirkt, dass eine Information nicht länger aus gespeicherten Daten gewonnen werden kann.

Absatz 4, der sich an § 26 Abs. 3 BPolG anlehnt, trifft für das Löschen von Übersichtsaufzeichnungen Sonderregelungen. Die Regelung berücksichtigt, dass Übersichtsaufzeichnungen zur Dokumentation und zur Aus- und Fortbildung erforderlich sind. Diese unterliegen daher nur eingeschränkt der Vernichtungspflicht, sofern eine unumkehrbare Anonymisierung der Übersichtsaufzeichnungen möglich ist.

Absatz 5 regelt die bei Bild- und Tonaufzeichnungen sowie bei Übersichtsaufzeichnungen zu beachtenden Dokumentationspflichten.

zu § 15

Die Vorschrift fasst die Rechte und Pflichten der Veranstalterin oder des Veranstalters bei Versammlungen in geschlossenen Räumen zusammen und knüpft dabei an §§ 6 und 9 Abs. 2 VersG an.

Die Ausgestaltung der Pflichten richtet sich nach der besonderen Grundrechtsdogmatik des Artikels 8 des Grundgesetzes. Danach sind die Pflichten der Veranstalterin oder des Veranstalters bereits Ausdruck der ausdrücklich genannten schutzbereichsimmanenten Grenzen der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit. Einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit können nur verfassungsimmanente Schranken legitimieren. Der Gesetzesvorbehalt des Artikels 8 Abs. 2 des Grundgesetzes findet auf Versammlungen in geschlossenen Räumen keine Anwendung. Immanente Schranken des Grundrechts sind etwa die Grundrechte Dritter und andere Normen des Grundgesetzes.

Absatz 1 entspricht § 6 Abs. 1 VersG und wird nur redaktionell deutlicher als Recht der Veranstalterin oder des Veranstalters gefasst. Anstelle des Wortes „Einladung“ wird der in § 3 Abs. 1 eingeführte Begriff der „Bekanntgabe“ verwendet. Die Vorschrift konkretisiert das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, indem sie das aus Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes folgende Recht auf grundsätzliche Teilnahme an öffentlichen Versammlungen für solche in geschlossenen Räumen inhaltlich begrenzt. Sie steht mit Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes in Einklang, weil die ausgeschlossenen Personen zum gleichen Thema eine eigene Versammlung durchführen können.

Absatz 2 übernimmt weitgehend § 6 Abs. 2 VersG, verwendet aber die Begriffe Medienvertreterinnen und Medienvertreter anstelle von Pressevertreterinnen und Pressevertretern. Damit wird klar gestellt, dass die Vorschrift nicht nur zugunsten von Vertreterinnen und Vertreter der Printmedien, sondern von Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) aller Publikationsorgane eingreift. Absatz 2 stellt nun klar, dass das Ausschlussverbot für Medienvertreterinnen und Medienvertreter lediglich im Vorhinein für die Aufforderung zur Teilnahme in der Bekanntgabe gilt. Stört eine Medienvertreterin oder ein Medienvertreter im Laufe der Versammlung die Ordnung in erheblicher Weise, kann sie oder er vom Leiter nach § 17 ausgeschlossen werden. Die Pflicht von Medienvertreterinnen und Medienvertreter, sich als solche auszuweisen, besteht nunmehr auch gegenüber Ordnerinnen oder Ordnern. Dass eine Person eine Medienvertreterin oder ein Medienvertreter ist, muss sie nicht zwingend durch einen Presseausweis nachweisen. Dies kann auch auf andere Weise erfolgen, etwa durch Vorlage eines Begleitschreibens der Redaktion. Dies berücksichtigt, dass insbesondere kleinere Redaktionen heute zur Berichterstattung vielfach auf freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurückgreifen, die nicht regelmäßig, sondern nur im Einzelfall und nach entsprechendem Auftrag für die Redaktion tätig sind.

zu § 16

§ 16 regelt die Befugnis der zuständigen Behörde bei Versammlungen in geschlossenen Räumen den Einsatz einer Person als Leiterin oder Leiter oder als Ordnerin oder Ordner abzulehnen, sofern dies zur Gewährleistung der Friedlichkeit der Versammlung angezeigt ist. Zudem begründet die Vorschrift in Anlehnung an § 18 Abs. 2 VersG eine Pflicht der Veranstalterin oder des Veranstalters mitzuteilen, wer Leiterin oder Leiter sein wird, sowie eine Auskunftspflicht der Leiterin oder des Leiters über die vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner.

Absatz 1 setzt Erfahrungen der Vollzugspraxis über ungeeignete und die Friedlichkeit von Versammlungen gefährdende Leiterinnen oder Leiter um und räumt in Satz 1 der Versammlungsbehörde eine Ablehnungsbefugnis ein. Gegenüber der Ablehnungsmöglichkeit bei Versammlungen unter freiem Himmel nach § 10 Abs. 1 sind hier die Anforderungen höher. Nur die auf Tatsachen gestützte Prognose einer Gefährdung der Friedlichkeit der Versammlung kann eine Ablehnung begründen. Satz 2 verpflichtet die Veranstalterin oder den Veranstalter, Angaben im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 über die Leiterin oder den Leiter zu machen, sofern die Versammlungsbehörde diese bei Verdachtsfällen anfordert. Die Versammlungsbehörde erhält damit die Möglichkeit, die vorgesehene Leiterin oder den vorgesehenen Leiter vor Beginn der Versammlung darauf zu überprüfen, ob sie die Friedlichkeit der Versammlung gefährden werden. Die weitere Verarbeitung der

erhobenen Daten und die Rechte der Betroffenen bestimmen sich nach den Vorschriften des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes.

Für Ordnerinnen und Ordner ergibt sich die Ablehnungsbefugnis der zuständigen Behörde aus Absatz 2 Satz 1. Insoweit gilt der gleiche Maßstab wie bei Absatz 1: Nur die auf Tatsachen gestützte Prognose einer Gefährdung der Friedlichkeit der Versammlung kann eine Ablehnung begründen. Die Leiterin oder der Leiter ist nach Absatz 2 Satz 2 verpflichtet, die persönlichen Daten im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 über die Ordnerinnen oder Ordner anzugeben, sofern die Versammlungsbehörde diese bei Verdachtsfällen anfordert. Die zuständige Behörde erhält damit die Möglichkeit, die vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner vor Beginn der Versammlung darauf zu überprüfen, ob sie die Friedlichkeit der Versammlung gefährden werden. Absatz 2 Satz 3 knüpft inhaltlich an § 9 Abs. 2 VersG an. Nach dieser Regelung kann die Versammlungsbehörde – ebenso wie nach § 10 Abs. 2 Satz 3 für Versammlungen unter freiem Himmel – die Anzahl der Ordnerinnen und Ordner nicht nur beschränken, sondern dem Veranstalter auch aufgeben, überhaupt Ordnerinnen und Ordner einzusetzen oder eine zu geringe Anzahl von Ordnerinnen und Ordner angemessen zu erhöhen, um die Friedlichkeit der Versammlung zu gewährleisten.

zu § 17

Die Vorschrift regelt das Ausschlussrecht der Leiterin oder des Leiters bei Versammlungen in geschlossenen Räumen.

§ 17 entspricht weitgehend § 11 Abs. 1 VersG. In Übereinstimmung mit dem Sprachgebrauch im Strafgesetzbuch wird die Formulierung der „gröblichen“ Störung der Ordnung aber ebenso wie in § 12 Abs. 4 durch die Formulierung einer „erheblichen“ Störung der Ordnung ersetzt, ohne dass hierdurch die Eingriffsschwelle verändert wird. Ein Ausschluss hat zur Folge, dass die ausgeschlossene Person ihren Status als Teilnehmerin oder Teilnehmer der Versammlung verliert und nach § 5 Abs. 2 verpflichtet ist, die Versammlung unverzüglich zu verlassen. Kommt die ausgeschlossene Person dieser Pflicht nicht nach, begeht sie eine Ordnungswidrigkeit nach § 23 Satz 1 Nr. 2. Das Ausschlussrecht steht ausschließlich der Leiterin oder dem Leiter zu. Dies folgt aus dem von der Versammlungsfreiheit garantierten Selbstbestimmungsrecht der Leiterin oder des Leiters, die oder der selbst zu bewerten hat, ob eine Störung erheblich ist. Die Polizei kann bei laufenden Versammlungen in geschlossenen Räumen nur eingreifen, wenn die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 vorliegen.

Der Ausschluss von Teilnehmerinnen oder Teilnehmern einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen ist nur unter den Voraussetzungen des § 17 möglich. Das Hausrecht wird durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit überlagert und eingeschränkt und erlangt nur gegenüber nichtteilnehmenden Personen Bedeutung. Auf eine dem § 7 Abs. 4 VersG entsprechende Regelung zum Hausrecht wird verzichtet, da eine solche entbehrllich ist. Denn auch § 7 Abs. 4 VersG begründet kein Hausrecht, sondern setzt es gerade voraus. Die oder der Besitzberechtigte muss es daher auf Grund einer privatrechtlichen Regelung oder im Rahmen öffentlich-rechtlicher Zugangsrechte gestattet haben, die Versammlung in den Räumlichkeiten stattfinden zu lassen.

zu § 18

Die Vorschrift fasst die §§ 5 und 13 VersG zusammen und schafft damit eine einheitliche Befugnisnorm für Beschränkungen, Verbote und Auflösungen von Versammlungen in geschlossenen Räumen.

Absatz 1 enthält – anders als § 5 VersG – eine ausdrückliche Ermächtigung für beschränkende Verfügungen vor Versammlungsbeginn. Dies stellt die von der Rechtsprechung vertretene Auslegung des § 5 VersG, wonach ein Erst-Recht-Schluss von der Ermächtigung zum Verbot einer Versammlung auf die Ermächtigung zum Erlass bloßer Beschränkungen möglich ist, auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. In Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist ein Versammlungsverbot nur zulässig, wenn das mildere Mittel der Beschränkung nicht ausreicht. In Nr. 1 wird wie in § 1 Abs. 2 nur noch der Fall der Grundrechtsverwirkung aufgenommen. Nr. 2 sieht abweichend von § 5 Nr. 2 VersG bereits in der Gefahr der Zutrittsgewährung bewaffneter Teilneh-

merinnen oder Teilnehmer einen Beschränkungs- oder Verbotsgrund, um der Vorschrift eine größere praktische Bedeutung zu geben. In Nr. 3 entfällt der – auch im Hinblick auf die Streichung des Aufruhrtatbestandes aus dem Strafgesetzbuch – veraltete Begriff „auführerisch“. Der Begriff „gewalttätig“ beschreibt die Unfriedlichkeit der Versammlung umfassend. Zudem werden in Nr. 3 und 4 die Wörter „sein Anhang“ nicht übernommen. Dem liegt zugrunde, dass der Begriff des Anhangs nicht hinreichend bestimmbar ist, was im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Folgen aber geboten wäre. Insbesondere die in der Kommentarliteratur angebotene Begriffsbestimmung im Sinne einer gesinnungsmäßigen Verbundenheit ist für die versammlungsrechtliche Praxis untauglich. Demgegenüber ist es gerechtfertigt, neu in Nr. 3 und 4 die Leiterin oder den Leiter aufzunehmen, sofern dieser von der Veranstalterin oder vom Veranstalter personenverschieden sowie vor Beginn der Versammlung bereits bekannt ist und die in Nr. 3 oder 4 geforderten Tatsachen hinsichtlich der Person der Leiterin oder des Leiters vorliegen. Nr. 4 ist gegenüber § 5 Nr. 4 VersG neu gefasst und berücksichtigt, dass die Versammlungsfreiheit nicht unter einem allgemeinen Vorbehalt des Verstoßes gegen Strafgesetze steht, sondern dass sich aufgrund belegbarer Tatsachen ein Bezug zu den Gewährleistungsschranken des Artikels 8 Abs. 1 des Grundgesetzes – friedlich und ohne Waffen – herstellen lassen muss. Daher werden mit dem Anstreben oder Billigen einer Störung des öffentlichen Friedens oder von Gewalttätigkeiten sowie dem Aufruf zu einer Störung des öffentlichen Friedens oder zu Gewalttätigkeiten Tatbestandsalternativen aufgenommen, die die Unfriedlichkeit konkretisieren. Als Straftaten, die Anlass für Maßnahmen nach Nr. 4 bieten können, kommen beispielsweise in Betracht: Aufstacheln zum Angriffskrieg (§ 80 a StGB), öffentliche Aufforderung zu Straftaten (§ 111 StGB), Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung schwerer Straftaten (§ 126 StGB), Werben für eine terroristische Vereinigung (§ 129 a Abs. 5 StGB), Volksverhetzung (§ 130 StGB) oder Billigung von Straftaten (§140 StGB).

Absatz 2 regelt die Eingriffsbefugnisse nach Beginn der Versammlung im Wesentlichen entsprechend § 13 VersG. In Betracht kommt eine nachträgliche Beschränkung oder die Versammlungsauflösung. Die Reihenfolge der Aufzählung in Absatz 2 wird der in Absatz 1 angeglichen, so entspricht Nr. 2 § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VersG und die Nrn. 3 und 4 § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VersG. Darüber hinaus betrifft die Nr. 1 – ebenso wie Absatz 1 Nr. 1 – nur den Fall der Grundrechtsverwirkung. Im Verbotsgrund der Nr. 3 wird „oder aufrührerisch“ – wie auch bei Absatz 1 Nr. 3 – als veraltet gestrichen. Nr. 5 lehnt sich an § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 1. Fall VersG an, wurde aber entsprechend Absatz 1 Nr. 4 neu gefasst, um das Erfordernis der Unfriedlichkeit zum Ausdruck zu bringen. Die in Frage kommenden Delikte sind dieselben wie bei Absatz 1 Nr. 4. „Im Verlauf der Versammlung“ soll zum Ausdruck bringen, dass die Straftaten ihre Ursache im deliktgeneigten Verlauf der Versammlung haben müssen und nicht lediglich bei Gelegenheit der Versammlung begangen werden. Auf nur bei Gelegenheit begangene Straftaten – ebenso wie auf Straftaten, die keine Unfriedlichkeit begründen – dürfen Maßnahmen nach Nr. 5 nicht gestützt werden.

Nicht übernommen wurde § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 2. Fall VersG, da die Regelung hinsichtlich des Aufforderns zu Straftaten redundant und hinsichtlich des Anreizens zu Straftaten in der Praxis bislang ohne Bedeutung geblieben sowie kaum rechtssicher zu handhaben ist. Das „Auffordern“ zu Straftaten ist selber ein Verbrechen nach § 111 StGB und fällt somit unter die erste Tatbestandsalternative. Unter „anreizen“ wird die mittelbare Beeinflussung der Teilnehmerinnen oder Teilnehmer verstanden, bei der Vorstellungen oder Wertvorstellungen geweckt werden sollen, die dann erst zu dem Entschluss führen, die Straftat zu begehen. Nach der einschlägigen Kommentarliteratur (Dieter/Gintzel/Kniesel, Versammlungsrecht, 15. Aufl., § 13, Anm. 29 mit weiteren Nachweisen) kann das Anreizen durch das Behaupten unwahrer oder das Verdrehen wahrer Tatsachen bewirkt werden. Damit würde erstens ein für sich genommen strafloses und unterhalb der Unfriedlichkeitsschwelle liegendes Verhalten zum Auflösungsgrund, zum anderen bliebe unklar, wie der Leiterin oder dem Leiter eine belastbare Wertung gelingen soll, wann eine unwahre Behauptung andere Personen zu Straftaten ermuntert.

Die Auflösung einer Versammlung muss ausdrücklich und unmissverständlich angeordnet werden. Für die Betroffenen ist erkennbar zum Ausdruck zu bringen, dass die Versammlung beendet ist. Eine konkludente Auflösung durch Einkesselung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist unzulässig (OVG Bremen, DÖV 1987, 253). Die Auflösung bewirkt für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der vorherigen Versammlung eine Entfernungspflicht. Die Durchsetzung dieser Pflicht steht aber im Ermessen der Polizei, die hiervon absehen kann, wenn dies beispielsweise aus Gründen

des Schutzes von Rechtsgütern der Beteiligten oder polizeitaktisch geboten ist. Die Auflösung betrifft immer nur die konkrete, bis dahin bestehende Versammlung. Das schließt nicht die Neubildung einer Versammlung an einem anderen Ort oder zu einem späteren Zeitpunkt aus (VGH Mannheim, VBIBW 1986, 299 [304]). Andererseits stellt die Durchführung einer Demonstration mit unmittelbarem zeitlichen und örtlichen Bezug zu einer verbotenen und aufgelösten Versammlung sowie mit im Wesentlichen identischen Teilnehmern und zum selben Gegenstand eine Umgehung der vorangegangenen Verbots- und Auflösungsverfügung dar und steht nicht als Spontandemonstration erneut unter dem Schutz des Artikels 8 des Grundgesetzes (VG Berlin NVwZ-RR 1990, 188).

Absatz 3 bestimmt abweichend von § 13 VersG, dass eine verbotene Versammlung in geschlossenen Räumen ebenso wie eine verbotene Versammlung unter freiem Himmel zwingend aufzulösen ist. Die Regelung ist geboten, um einem unmittelbar auf Gesetz beruhenden oder behördlich verfügten Verbot konsequent Geltung zu verschaffen. Wie bei § 12 Abs. 5 gilt aber auch hier, dass die zwangsweise Durchsetzung der Auflösungsverfügung im Ermessen der zuständigen Behörde steht.

zu § 19

Die Vorschrift präzisiert den bisherigen § 12a VersG, der im Hinblick auf die Gewährleistung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen ohne Gesetzesvorbehalt der verfassungskonformen Auslegung bedurfte.

Die Vorschrift enthält ebenso wie die Regelung über Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel in § 14 spezialgesetzliche Regelungen für die Anfertigung und Verwendung von Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen. Sie gehen den polizeigesetzlichen Regelungen zur Videoüberwachung des öffentlichen Raumes vor. Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage wird nun ausdrücklich geregelt, dass ausschließlich offene Bild- und Tonaufzeichnungen zulässig sind.

Durch den Begriff „Aufzeichnungen“ statt „Aufnahmen“ stellt Absatz 1 Satz 1 klar, dass neben Bild- und Tonaufnahmen auch Bild- und Tonaufzeichnungen unter den dort genannten Voraussetzungen zulässig sind. Unter einer Bild- und Tonaufnahme ist die Erhebung personenbezogener Daten in Form von Bildern und/oder Tönen ohne deren Speicherung zu verstehen, wie etwa die bloße Echtzeitübertragung von Bildern in eine Einsatzleitstelle zur Koordinierung des Polizeieinsatzes. Dagegen umfasst die Aufzeichnung auch die Speicherung einer Bild- und Tonaufnahme. Daher sind Bild- und Tonaufnahmen als Maßnahmen geringerer Intensität notwendiger Weise von der Befugnis für Bild- und Tonaufzeichnungen mit umfasst. Gleiches gilt für die offene polizeiliche Datenerhebung durch Einsatzbeamte vor Ort auf sonstige Weise.

Absatz 1 Satz 1 erlaubt die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen ausschließlich nur von solchen Personen, bei denen Tatsachen die Annahmen rechtfertigen, dass sie Anlass für die Auflösung der Versammlung geben könnten. Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen nach Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes keinem Gesetzesvorbehalt. Einschränkungen können sich aber aus den Schranken des Artikels 8 Abs. 1 des Grundgesetzes („friedlich und ohne Waffen“) oder aus anderen Verfassungsnormen ergeben. Satz 1 beschränkt dementsprechend die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen auf Fallgruppen, die sich an die Auflösungsgründe des § 18 Abs. 2 Nr. 3 (gewalttätiger Verlauf der Versammlung), Nr. 4 (Gefahr für Leben oder Gesundheit teilnehmender Personen) sowie an Nr. 5 (Verstoß gegen Strafgesetze) anlehnen. Im Hinblick auf die Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes verlangt Absatz 1 im Unterschied zu § 14, der lediglich das Vorliegen „tatsächlicher Anhaltspunkte“ fordert, Tatsachen als Grundlage der Prognoseentscheidung. Absatz 1 Satz 2, der § 12a Abs. 1 Satz 2 VersG entspricht, stellt klar, dass Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 auch dann durchgeführt werden können, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

Im bisherigen Recht fehlt eine Befugnis zur Anfertigung der für eine polizeiliche Lagebeurteilung unabdingbaren Übersichtsaufnahmen von Versammlungen und deren Umfeld. Absatz 2 Satz 1 enthält daher eine solche Befugnis der Polizei zur Leitung des Polizeieinsatzes, wenn dies wegen

der Größe oder der Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Dies ist im Hinblick auf Versammlungen in geschlossenen Räumen insbesondere bei Versammlungen, die Stadien stattfinden vorstellbar. Eine Speicherung der erhobenen Daten erlaubt Absatz 2 Satz 1 nicht, weil für den Zweck der Einsatzleitung eine Echtzeitübertragung ausreicht. Übersichtsaufzeichnungen sind nach Absatz 2 Satz 2 darüber hinaus nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Zulässig gefertigte Übersichtsaufzeichnungen dürfen auch zur Aus- und Fortbildung eingesetzt werden; in diesem Fall gelten nach Absatz 4 abweichende Regelungen zur Löschung der Daten, sofern eine unumkehrbare Anonymisierung der Aufzeichnungen erfolgt. Übersichtsaufnahmen oder –aufzeichnungen zeigen das Versammlungsgeschehen, nicht individualisierbare Teilnehmerinnen oder Teilnehmer. Absatz 2 Satz 3 stellt daher klar, dass eine Auswertung der Aufzeichnungen zum Zwecke der Identifizierung einzelner Teilnehmerinnen oder Teilnehmer nur nach Maßgabe des Absatzes 1 erfolgen dürfen.

Absatz 3 regelt die Löschung der angefertigten Bild- und Tonaufnahmen. Die Regelung entspricht im Wesentlichen inhaltlich § 12a Abs. 2 VersG, verkürzt die Zeitdauer für die Datenspeicherung aus Gründen der Gefahrenabwehr allerdings auf längstens sechs Monate. Absatz 3 gilt grundsätzlich auch für Übersichtsaufzeichnungen nach Absatz 2 Satz 2. Unter Löschen ist das Unkenntlichmachen von Daten zu verstehen. Damit ist jede Handlung umfasst, die unumkehrbar bewirkt, dass eine Information nicht länger aus gespeicherten Daten gewonnen werden kann.

Absatz 4, der sich an § 26 Abs. 3 BPolG anlehnt, trifft für das Löschen von Übersichtsaufzeichnungen Sonderregelungen. Die Regelung berücksichtigt, dass Übersichtsaufzeichnungen zur Dokumentation und zur Aus- und Fortbildung erforderlich sind. Diese unterliegen daher nur eingeschränkt der Vernichtungspflicht, sofern eine unumkehrbare Anonymisierung der Übersichtsaufzeichnungen möglich ist.

Absatz 5 regelt die bei Bild- und Tonaufzeichnungen sowie bei Übersichtsaufnahmen zu beachtenden Dokumentationspflichten.

zu § 20

Die Vorschriften dieses Abschnitts ersetzen das Niedersächsische Bannmeilengesetz vom 12. Juni 1962. Die Vorschriften orientieren sich in der Struktur am bisherigen Niedersächsischen Bannmeilengesetz. Anstelle des überkommenen Begriffs des „Bannkreises“ wird der Begriff „befriedeter Bezirk“ in Anlehnung an die Wortwahl des Gesetzes über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (BefBezG) vom 11. August 1999 (BGBl I S. 1818) eingeführt.

Absatz 1 Sätze 1 und 2 entspricht § 1 des Niedersächsischen Bannmeilengesetzes und legt fest, dass für den Niedersächsischen Landtag ein befriedeter Bezirk gebildet wird, in dem Versammlungen unter freiem Himmel verboten sind. Satz 3 erweitert dieses Verbot auf Aufrufe zu nicht zugelassenen Versammlungen im befriedeten Bezirk. Dies ist erforderlich, weil insoweit das Aufrufverbot aus § 8 nicht greift.

Absatz 2 legt die Abgrenzung des befriedeten Bezirks fest. Eine inhaltliche Änderung gegenüber § 2 des Niedersächsischen Bannmeilengesetzes erfolgt nicht.

zu § 21

Die Vorschrift übernimmt die Regelung des § 3 des Niedersächsischen Bannmeilengesetzes, nach der das für Inneres zuständige Fachministerium im Einvernehmen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags Versammlungen im befriedeten Bezirk zulassen kann.

Die Zuständigkeitsbestimmung aus § 4 des Niedersächsischen Bannmeilengesetzes wird nicht in das Niedersächsische Versammlungsgesetz übernommen, sondern wird in der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten geregelt.

zu § 22

§ 22 übernimmt die Straftatbestände der §§ 21, 23, 24, 26 Nr. 1 und 27 VersG, fasst sie nun in einer Regelung zusammen und löst Wertungswidersprüche. Nicht übernommen wurde zum einen § 22 VersG, da die hiervon erfassten Tathandlungen bereits nach anderen Vorschriften (§§ 223 ff., 240, 241 StGB) strafbar sind und somit kein Bedürfnis für eine entsprechende Regelung besteht. Zum anderen werden die in §§ 25 und 26 Nr. 2 VersG geregelten Tathandlungen – wesentlich andere Durchführung einer Versammlung als in der Anzeige angegeben, Missachten von beschränkenden Verfügungen durch die Leiterin oder den Leiter und Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel ohne vorherige Anzeige – nunmehr in § 23 als Bußgeldtatbestände aufgenommen. Diesen Verstößen gegen versammlungsrechtliche (Ordnungs-) Pflichten haftet kein sozialethischer Unwert an, der eine Strafbewehrung rechtfertigt. Es ist daher angemessen, diese Verstöße als Ordnungswidrigkeiten einzustufen. Ebenfalls keine Entsprechung findet § 28 VersG. Denn das Tragen von Uniformen ist für sich genommen nicht verboten, sondern kann verbunden mit einer einschüchternden Wirkung das Gebot der Friedlichkeit verletzen. Da für die Bewertung der einschüchternden Wirkung auf das Gesamtgepräge der Versammlung abzustellen ist, kann hieran nicht ein Straftatbestand, der einen individuellen Schuldvorwurf voraussetzt, angeknüpft werden. Neu aufgenommen als Straftatbestand ist § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2. Alternative, da es nicht einschichtig ist, den Aufruf zu einer Teilnahme an einer nicht zugelassenen Versammlung im befriedeten Bezirk anders zu bewerten als den Aufruf zu einer verbotenen Versammlung.

Die Straftatbestände ergänzen die Verbote um eine Bewehrung, wobei sich die Absätze 1 und 2 entsprechend dem Unrechtsgehalt in der Strafhöhe unterscheiden: Während Absatz 1 eine Strafandrohung von Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe für besonders schwerwiegende Rechtsverletzungen in Zusammenhang mit Waffen, Gewalttätigkeiten, erheblichen Störungen und gemeinschaftlichen friedensstörenden Handlungen vorsieht, sind die in Absatz 2 genannten, weniger schwerwiegenden Verstöße gegen versammlungsrechtliche Ge- und Verbote mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe sanktioniert. Eine maximal zweijährige Freiheitsstrafe ist den Landesgesetzgebern gemäß Artikel 3 Abs. 1 Nr. 1 EGStGB als Höchstmaß vorgegeben. Dies führt im Fall des § 22 Abs. 1 Nr. 2 zu einer Absenkung der Höchststrafe auf zwei Jahre Freiheitsstrafe gegenüber der Androhung von drei Jahren Freiheitsstrafe gem. § 21 VersG. Eine Erweiterung gegenüber der bisherigen Rechtslage beinhaltet § 22 Abs. 1 Nr. 1. Während § 27 Abs. 1 den Verstoß gegen das Waffenverbot nur bei öffentlichen Versammlungen unter Strafe stellt, werden nunmehr auch nichtöffentliche Versammlungen erfasst. Wie bislang in § 27 Abs. 2 Nr. 3 Buchstaben c VersG geregelt, bestimmt § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6, dass ein Verstoß gegen das Vermummungsverbot unter Beteiligung an einer Zusammenrottung strafbar ist.

§ 22 Abs. 2 Satz 2 stellt klar, dass in den Fällen des Satzes 1 Nr. 3 die Rechtmäßigkeit der behördlichen Anordnung objektive Bedingung der Strafbarkeit ist (BVerfGE 87, 399 [408]).

zu § 23

Die Vorschrift knüpft an die Bußgeldtatbestände der §§ 29, 29a VersG an, fasst sie aber in einer Norm zusammen, systematisiert sie und löst Wertungswidersprüche. Die Bußgeldtatbestände des § 23 Satz 1 Nrn. 6, 7, 9 bis 11 und 14 sind gegenüber dem bisherigen Recht neu; Nr. 12 ist gegenüber der bisherigen Rechtslage erweitert worden und umfasst nun auch die Missachtung nachträglicher Anordnungen. Die Bußgeldtatbestände nach § 23 Satz 1 Nrn. 5, 8 und 12 erfassen Fälle, die nach §§ 25, 26 VersG als Straftaten verfolgt werden. Die Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit ist geboten, da hier lediglich gegen Ordnungsvorschriften verstoßen wird. Zur näheren Erläuterung wird auf die Begründung zu den betreffenden materiell-rechtlichen Vorschriften verwiesen. Die Bußgeldtatbestände ergänzen die Verbote um eine Bewehrung.

§ 23 Satz 2 sieht vor, gegenüber den Straftatbeständen des § 22 leichtere Verstöße gegen versammlungsgesetzliche Verbote bzw. Pflichten mit Geldbuße zu ahnden. Das Höchstmaß für ein Bußgeld wurde gestaffelt: Für schwerwiegendere Taten wurde das Höchstmaß auf dreitausend Euro, für die übrigen Tatbestände auf eintausend Euro festgelegt. Die Staffelung und die sich daraus ergebenden Bußgeldrahmen berücksichtigen, dass zum einen seit 1978 keine Anpassung der

Beträge vorgenommen wurde und zum anderen im Einzelfall auch Ordnungswidrigkeiten mit hohem Unrechtsgehalt angemessen geahndet werden können.

§ 23 Satz 3 stellt klar, dass in den Fällen des Satzes 1 Nrn. 2, 3 und 12 die Rechtmäßigkeit der behördlichen Anordnung objektive Bedingung der Ahndbarkeit ist (BVerfGE 87, 399 [408]).

zu § 24

§ 24 übernimmt den Regelungsinhalt des § 30 VersG und ist an die Straf- und Bußgeldtatbestände der §§ 22 und 23 angepasst. Die Vorschrift soll die Einziehung insbesondere von Waffen, Schutzausrüstungen und Uniformen ermöglichen. Rechtsfolge der Einziehung ist, dass das Eigentum an dem Gegenstand auf den Staat übergeht.

zu § 25

Die Vorschrift wird dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes gerecht.

zu § 26

Die Vorschrift trifft eine Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Versammlungsbehörden und der Polizei, regelt die Fachaufsicht und bestimmt das Verfahren bei überörtlichen Versammlungen.

Absatz 1 Satz 1 regelt, welche Kommunen untere Versammlungsbehörden sind, und passt die Zuständigkeitsverteilung zwischen Polizei und Versammlungsbehörde der versammlungsrechtlichen Praxis an. Bisher bleibt die untere Versammlungsbehörde bis zum Abschluss der Versammlung zuständig, im Regelfall ist aber nur die Polizei und nicht auch die untere Versammlungsbehörde bei der Durchführung der Versammlung zugegen. Dies hat zur Folge, dass ab Beginn der Versammlung es häufig nicht möglich ist, rechtzeitig Entscheidungen der unteren Versammlungsbehörde beispielsweise zu nachträglichen Auflagen, zum Ausschluss einzelner Teilnehmer oder zur Auflösung der Versammlung zu erlangen, sodass anstelle der unteren Versammlungsbehörde die Polizei gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung tätig wird. Dies ist auch sachgerecht, da für die erforderlichen versammlungsrechtlichen Entscheidungen im Verlauf einer Versammlung der unmittelbare tatsächliche Eindruck des Geschehens von Nöten ist. Zudem ist die Polizei in besonderem Maße damit vertraut, in Eilsituationen kurzfristige Entscheidungen treffen zu müssen. Daher wird in Anlehnung an die bayerische Zuständigkeitsregelung für die Versammlungsbehörden nach dem Gesetz zur Ausführung des Versammlungsgesetzes ein Zuständigkeitsübergang eingeführt. Bis Versammlungsbeginn sind nach Absatz 1 die unteren Versammlungsbehörden zuständig, mit Beginn der Versammlung geht die Zuständigkeit aber auf die Polizei über. Die Auffangzuständigkeit der Polizei nach § 1 Abs. 2 Satz 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung für unaufschiebbare Fälle vor Beginn der Versammlung bleibt unberührt.

Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten trifft Absatz 1 Satz 3 die abweichende Regelung, dass hierfür stets die unteren Versammlungsbehörden zuständig sind.

Absatz 2 trifft Sonderregelungen über die Zuständigkeit bei überörtlichen Versammlungen, also solchen, die über das Gebiet einer unteren Versammlungsbehörde hinausgehen. Ziel ist es, im Sinne einer bürgerfreundlichen Verwaltung Verfahrenserleichterungen für die Veranstalterin oder den Veranstalter überörtlicher Versammlungen einzuführen. Die Anzeigepflicht besteht demnach grundsätzlich nur noch gegenüber einer betroffenen unteren Versammlungsbehörde. Diese ist verpflichtet, die Anzeige für die Veranstalterin oder den Veranstalter unverzüglich an sämtliche anderen betroffenen unteren Versammlungsbehörden weiterzuleiten und diese entsprechend zu unterrichten. Zugleich ist die die Anzeige entgegennehmende untere Versammlungsbehörde verpflichtet, die Polizeidirektionen, deren Zuständigkeitsbereich berührt ist, unverzüglich zu unterrichten. Sind mehrere Polizeidirektionen betroffen, so unterrichten diese unverzüglich das für Inneres zuständige Fachministerium. Die Bestimmung der zuständigen Versammlungsbehörde erfolgt dann wie bisher gem. § 100 Abs. 4 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und

Ordnung. Nach Absatz 2 Satz 2 gilt die der Veranstalterin oder dem Veranstalter durch Satz 1 eingeräumte Verfahrenserleichterung bei überörtlichen Eilversammlungen (§ 9 Abs. 4) aber nicht, so dass in diesen Fällen gemäß eine Anzeigepflicht gegenüber jeder zuständigen unteren Versammlungsbehörde besteht.

In Absatz 3 Satz 1 wird die Fachaufsicht entsprechend der bisherigen Rechtslage geregelt. Durch Absatz 3 Satz 2 finden die Regelungen des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung zur außerordentlichen sachlichen Zuständigkeit Anwendung.

zu § 27

Die Vorschrift erklärt Amtshandlungen nach diesem Gesetz für kostenfrei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (NVwZ 2008, 414 ff.), greift eine Kostenpflicht für versammlungsrechtliche Beschränkungen mittelbar in die Versammlungsfreiheit ein und ist im Ergebnis allenfalls dann zu rechtfertigen, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter der Versammlung selbst eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu verantworten hat. Gefahrenmomente, die von Dritten, auch von anderen Teilnehmerinnen oder Teilnehmern, ausgehen, können der Veranstalterin oder dem Veranstalter dabei nicht zugerechnet werden. In der versammlungsbehördlichen Praxis ist die alleinige Zuordnung einer Gefahr aber kaum denkbar, da die bei Versammlungen auftretenden Gefahren typischerweise aus einer kaum Einzelnen zuzuordnenden Gemengelage folgen. Dies gilt sowohl für Verbote als auch für Beschränkungen. Für eine Kostenregelung verbliebe damit ein nur noch theoretisch denkbarer Anwendungsbereich. Die versammlungsbehördliche Prüfung, ob ein Verbot oder eine Beschränkung aus Gründen erfolgte, die allein der Veranstalterin oder dem Veranstalter zuzuordnen wären, und der entsprechende Begründungsaufwand stünden aber in keinem vernünftigen Verhältnis zur möglichen Gebührenhöhe. § 27 erklärt Amtshandlungen nach diesem Gesetz daher grundsätzlich für kostenfrei.

zu § 28

Absatz 1 stellt klar, dass das Niedersächsische Versammlungsgesetz – entsprechend Artikel 125a Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes – das bisherige Versammlungsgesetz des Bundes vollumfänglich ersetzt.

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

zu Artikel 2

Mit Nr. 1 wird dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes genüge getan. In den Nrn. 2 bis 5 werden die Verweise auf das Versammlungsgesetz durch Verweise auf die entsprechenden Vorschriften des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes ersetzt.

zu Artikel 3

Die Zuständigkeit ist nun in § 26 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes geregelt, sodass die entsprechenden Bestimmungen in der ZustVO-SOG entfallen können.

zu Artikel 4

Die bislang in § 4 des Niedersächsischen Bannmeilengesetzes getroffene Zuständigkeitsbestimmung wird systematisch zutreffend in die Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten eingefügt.

zu Artikel 5

Anstelle des Verweises auf die Straftatbestände des (Bundes-) Versammlungsgesetzes wird nun auf die entsprechenden Straftatbestände des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes verwiesen.

zu Artikel 6

Absatz 1 Satz 1 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Absatz 2 regelt das Außerkrafttreten von Bestimmungen. Durch Absatz 2 Nr. 1 wird das Niedersächsische Bannmeilengesetz aufgehoben, dessen Regelungen nun im Niedersächsischen Versammlungsgesetz inkorporiert sind. Absatz 2 Nr. 2 bestimmt die Aufhebung des Tumultschädengesetzes, das mangels Anwendungsfällen entbehrlich ist.

Für die Fraktion der CDU

David McAllister
Fraktionsvorsitzender

Für die Fraktion der FDP

Christian Dürr
Fraktionsvorsitzender