

§ 5 Versammlungsleitung

- (1) Wer eine Versammlung veranstaltet, leitet die Versammlung. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung. Veranstaltet eine Vereinigung die Versammlung, so wird sie von der Person geleitet, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist.
- (2) Die Versammlungsleitung ist übertragbar.
- (3) Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, soll die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen. Bei jeder öffentlichen Versammlung muss eine Person die Leitung innehaben. Dies gilt nicht für Spontanversammlungen (§ 10 Absatz 4).
- (4) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn eine Versammlungsleitung bestimmt ist.

Amtliche Begründung

Zu § 5

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

Zu § 5 Absatz 1

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

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

Zu § 5 Absatz 2

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

Zu § 5 Absatz 3

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

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

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

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Rechtsordnung Sanktionen vorsehen darf bei dem Versuch, sich der Rechtspflichten als Veranstaltungsleiter zu entziehen. Die Versammlungsbehörden dürfen an bestimmte Handlungen anknüpfen und danach faktische Leiter von Versammlungen als rechtsverantwortlich erkennen. Das Bundesverfassungsgericht hat § 26 Nummer 2 Versammlungsgesetz als verfassungsgemäß erkannt, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer als Veranstalter oder Leiter eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne Anmeldung durchführt. Die Strafbarkeit treffe auch Personen, die als faktische Leiter im Sinne des § 26 Nummer 2 Versammlungsgesetz diese Rolle

tatsächlich ausfüllen, ohne dass sie die Versammlung angemeldet hätten. Diese Auslegung des Begriffs des Leiters und die Erstreckung der Strafbarkeit auf faktische Leiter sei geeignet, einer Umgehung des Erfordernisses einer Anmeldung unter Benennung eines Versammlungsleiters entgegenzuwirken, die ansonsten nur gegenüber dem Veranstalter – der gerade bei nicht angemeldeten Versammlungen oftmals nicht ohne weiteres festgestellt werden könne – sanktioniert werden könne. Sie verwirkliche somit die legitimen Ziele des gesetzlichen Anmeldeerfordernisses, ohne die Versammlungsfreiheit in übermäßiger Weise einzuschränken (BVerfG, NVwZ 2019, 1509 f. mit Bezug auf BVerfGE 69, 315 (358 f.)). § 5 Absatz 3 Satz 2 sieht vor diesem Hintergrund vor, dass bei jeder öffentlichen Versammlung eine Person die Leitung innehaben muss.

Zu § 5 Absatz 4

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

Erläuterungen

- 1 § 5 blieb im Gesetzgebungsgang weitgehend unverändert. Klarstellend wurde Abs. 3 Satz 3 eingefügt, wonach die Pflicht zur Bestimmung der Versammlungsleitung nicht für Spontanversammlungen gem. § 10 Abs. 4 gilt. In der Begründung dazu wird ausführlich festgehalten, dass es sich um eine klarstellende Feststellung zu Spontanversammlungen handelt (LT-Drs. 17/15821, S. 2, 8).
- 1a Grundsätzlich muss jede Veranstaltung einen Versammlungsleiter haben. Regelmäßig ist das der Veranstalter bzw. Einladende. Seine Aufgaben sind nicht allein Grundrechtsausübung. Sie bestehen vielmehr auch im öffentlichen Interesse (Gusy/Eichenhofer, Rdn. 422). Folgerichtig und zu Recht billigt die Rechtsprechung dem Versammlungsleiter aus Art. 8 GG sehr weitgehende verwaltungsprozessuale Rechte (insbes. die Klagebefugnis) zur Überprüfung versammlungsbehördlicher Akte auch insoweit zu, als diese – wie etwa Filmaufnahmen von Teilnehmern – nicht im engeren Sinne „direkt“ und persönlich gegen ihn ergangen sein müssen (ausführlich und zu beachten insoweit: VG Düsseldorf, Urteil vom 17. Februar 2025 – 18 K 1220/22, Wuppertaler Engels-Versammlung am 7. August 2021).
- 2 In der Sachverständigenanhörung im Landtag wurde zum Teil darauf hingewiesen, auch „leitungslose Versammlungen“ müssten möglich sein, daher sei die

Formulierung „muss“ in § 5 Abs. 3 Satz 2 verfassungsrechtlich bedenklich. Allerdings wird in der Amtlichen Begründung zu Recht darauf hingewiesen, dass die Verwendung des Wortes „muss“ sich auch in anderen Gesetzeswerken findet. Die Formulierung „muss“ bezeichnet die Erwartung des Gesetzgebers, dass jede Versammlung möglichst eine Leitung hat. Diese Erwartung steht mit der in der Amtlichen Begründung zitierten neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Einklang, wonach es auch „faktische“ Leiter geben kann, welche die Rechtspflichten zu erfüllen und die Verantwortlichkeiten zu tragen haben, die mit einer Versammlungsleitung verbunden sind. Richtig ist, dass, wenn niemand sich zu der Verantwortung der Versammlungsleitung bekennen will und auch keine „faktische“ Versammlungsleitung von der Polizei identifiziert werden kann, das Gebot des Gesetzes, dass eine Versammlung eine Leitung haben muss, leerläuft. Die strafrechtliche Ahndung kann durch derartiges Verhalten ggf. unterlaufen werden (§ 27 Abs. 1). Das spricht aber nicht gegen die Formulierung „muss“ in Abs. 3 Satz 2. Denn der Gesetzgeber darf selbstverständlich auch dann eine Rechtspflicht zum Ausdruck bringen, wenn diese in einzelnen Fallgruppen nicht mit Straftatbeständen oder Ordnungswidrigkeitenbeständen bewehrt ist bzw. wenn es rechtsmissbräuchlich möglich ist, entsprechende Rechtspflichten zu unterlaufen. In der Anhörung des Landtags am 6. Mai 2021 hat der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Markus Thiel zu der Verfassungsmäßigkeit des Abs. 3 Folgendes ausgeführt:

„Die Vorschriften bilden die Realität des Versammlungsgeschehens wieder: Veranstalter- und leitungslöse Versammlungen sind zwar ohne weiteres denkbar und auch ohne jegliche Einschränkung vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst. Gleichwohl sind die mit Blick auf die Erfahrungen der Praxis der Ausnahmefälle. Insbesondere sollen die Bestimmungen verhindern, dass es zwar faktisch Veranstalter*in bzw. Leiter*in gibt, dies aber geleugnet wird, um sich der Verantwortung zu entziehen. Art. 8 GG steht den Bestimmungen des Entwurfs hier nicht entgegen: Die Notwendigkeit, eine Leitung bestimmen zu müssen, erreicht nicht den Abschreckungsgrad anderer versammlungsrechtlicher Vorgaben und Rahmenbedingungen, und die (Spontan-)Versammlung, deren Teilnehmer*innen keine Einigung bezüglich einer Leitung erzielen, bleibt von Art. 8 GG geschützt und kann (natürlich) auch nicht allein wegen der fehlenden Leitung aufgelöst werden. Zu berücksichtigen ist ferner, dass aufgrund des Kooperationsgrundsatzes das Vorhandensein von Veranstalter*in bzw. Leiter*in dem Schutz der Versammlung gerade förderlich ist, weil ein kooperativer Ansprechpartner die Hürden für gegen die Versammlung gerichtete Maßnahmen deutlich anhebt.“

Aus dem politischen Raum wurde im Zuge der Gesetzesberatungen vereinzelt geltend gemacht, es gebe sozusagen einen grundrechtlich geschützten Anspruch darauf, Versammlungen ohne Leiter (und/oder ohne Veranstalter) abhalten zu dürfen; dies ergebe sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den sog. Spontan- und Eilversammlungen. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass der Gesetzgeber in § 10 Abs. 4 die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu den Spontan- und Eilversammlungen genauestens berück-

3

sichtigt und abgebildet hat. In der Amtlichen Begründung wird erläutert, dass Eil- oder Spontanversammlungen nicht zwangsläufig veranstalterlos sein müssen und dass das Bundesverfassungsgericht die Ermittlung und Bestimmung faktischer Leiter erlaubt, die Adressaten strafrechtlicher Normen sein können (bisher § 26 Nr. 2 VersG [Bund], nunmehr § 27 Abs. 1). Es ist ggf. Aufgabe der Einsatzleitung der Polizei, derartige faktische Leiter zu identifizieren und der Strafverfolgung zuzuführen. Soweit es sich um Spontan- bzw. Eilversammlungen im Sinne des § 10 Abs. 3 und 4 handelt, kann die Pflicht zur Bestellung eines Leiters entfallen, siehe dazu auch Abs. 3 Satz 3.

- 4 Der Sachverständige LPD a. D. Dammers hat in der Anhörung des Landtags am 6. Mai 2021 aus Sicht der Polizei eingehend geschildert, welche Erschwernisse es für die polizeiliche Praxis mit sich bringt, wenn niemand aus der Versammlung bereit ist, der Polizei als Leiter und Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen. So würden sich z. B. „Vermittler“ melden, die nach eigenem Bekunden keinesfalls Versammlungsleiter sein wollten, diese Personen wollten allein die Absichten der Versammlung der Polizei vortragen und damit rechtlich Fakten schaffen. Es sei ein schwieriges Unterfangen, mit einer leiterlosen und oftmals nicht an einer Kooperation interessierten Versammlung zu einem tragfähigen Ergebnis zu kommen. Mit einem Versammlungsleiter als Ansprechpartner der Polizei in Verbindung mit einer echten Kooperation könnten viele Konflikte und die daraus resultierenden Folgen vermieden werden (LT-Stellungnahme 17/3780). Dammers hat zu den Folgen verweigerter Kooperation und verweigerter Leiterbestellung in Bezug auf die Rechtstreue der Versammlung und die Erschwernisse für die Polizei wörtlich Folgendes ausgeführt:

„Polizeiketten können von einem koordiniert und entschlossen vorgehenden Störer zumindest punktuell überrannt werden. Das diese Strecken trotzdem und unter Berufung auf die im Aktionskonsens propagierte Gewaltfreiheit und Friedlichkeit genutzt werden können ist gefahrenerhöhend, auch und gerade für die Versammlungsteilnehmer. 2019 und auch in den Jahren zuvor liefen und rutschten Teilnehmer der Versammlung von ‚Ende Gelände‘ unter völliger Ausblendung der Gefahrenlage von der Abbruchkante die ungesicherte Arbeitsböschung hinab in den Tagebau. Dieses Verhalten ist geeignet, jederzeit eine Gerölllawine von mehreren Tonnen Gewicht auszulösen und die Versammlungsteilnehmer unter dem abrutschenden Geröll zu begraben. In der Praxis hat sich zudem an vielen Stellen gezeigt, dass die wahren Absichten des Bündnisses ‚Ende Gelände‘ (Eindringen in den und Beeinträchtigung des Betriebes von Tagebauen) in Kooperationsgesprächen oft verschleiert wurden und die Veranstaltung dann einen gänzlich anderen Verlauf nahm, als in der Kooperation vereinbart. Regelmäßig erfolgt das mit der Begründung der heterogenen Struktur des Bündnisses. Das Bündnis ‚Ende Gelände‘ beruft sich dabei regelmäßig auf den auch im Internet bekannt gemachten Aktionskonsens, in dem Gewalt gegen Personen und Sachen abgelehnt wird. Dieser Aktionskonsens lässt allerdings (mindestens) zwei Hintertürchen offen. Zum einen wird das Durch- und Umfließen von Polizeiketten nicht als Gewalt definiert. Faktisch besteht diese Taktik aber mindestens auch im Überlaufen solcher Polizeiketten was regelmäßig auch mit körperlicher Gewalt durch Wegstoßen, Umrennen von Polizeivollzugsbeamten und Losreißen einhergeht. Zum

anderen toleriert ‚Ende Gelände‘ auch ‚andere Aktionsformen‘ von sich beteiligenden Gruppen von denen man sich dann gegebenenfalls immer noch distanzieren kann und dies auch regelmäßig tut. Der Unterzeichner betrachtet diesen Aktionskonsens allenfalls als plakative Friedlichkeitsbekundung zur Außendarstellung des Bündnisses und zum Erlangen eines größtmöglichen Durchsetzungsanspruches der beabsichtigten Versammlung ohne tatsächliche Entfaltung einer bindenden Wirkung. Dies gilt umso mehr, da vor und während der Versammlung in sozialen Medien und im Internet offen zu Straftaten (Eindringen in die Infrastruktur der Kohleverstromung und deren Blockade) aufgerufen wird. Hierbei werden diese Handlungen aber mit der Begrifflichkeit des ‚Zivilen Ungehorsams‘ verniedlicht. 2019 gab es ein großes Protestcamp von ‚Ende Gelände‘ in Viersen, welches zuvor umfänglich kooperiert worden war. Dieses Protestcamp war im Rahmen der Kooperation einvernehmlich und in der Gesamtheit als eine Versammlung bewertet worden. Als bereits im Camp erkennbar das Durchbrechen und Überrennen von Polizeiketten geübt wurde und im weiteren Verlauf ca. 2.000 Personen aus dem Camp heraus einen Aufzug bildeten, meldete sich der Versammlungsleiter bei der Einsatzleitung und teilte mit, dass er ‚mit seinen Leuten‘ im Camp bleiben werde und mit dem sich bildenden Aufzug ‚nichts zu tun habe‘. In der Folge musste dieser nunmehr leiterlose und nicht angezeigte Aufzug polizeilich angehalten werden, um einen Versammlungsleiter zu bestimmen und eine Kooperation durchzuführen. Da eine Kommunikation mit der Polizei gänzlich verweigert wurde, war es weder möglich, einen Versammlungsleiter zu finden, noch eine Kooperation durchzuführen. In der Folge konnte lediglich aus der Bewegungsrichtung des Aufzuges und den im Internet/in sozialen Medien propagierten Absichten des Bündnis ‚Ende Gelände‘ und weiterer Akteure auf den weiteren Weg des Aufzuges sowie die Absichten geschlossen werden (Besetzen/Stören der Braunkohleinfrastruktur/der Kraftwerke zur Kohleverstromung). Die polizeilichen Maßnahmen ohne Kooperationsgespräche und -inhalte bestanden in einer Verhinderung der Nutzung der schnellen Bahnverbindung zum Tagebau Garzweiler durch Sperrung des Bahnhofes Viersen, damit zumindest am vermuteten Ziel des Aufzuges, dem Tagebau Garzweiler, die zur Erreichung des polizeilichen Zieles erforderlichen Polizeikräfte zusammen gezogen werden konnten. Durch diese Maßnahme wurden natürlich unbeteiligte Dritte in ihren Rechten ebenfalls beeinträchtigt, was im Rahmen einer Kooperation mit hoher Wahrscheinlichkeit zu vermeiden gewesen wäre. Eine sachgerechte Kooperation berücksichtigt auch die Grundrechtspositionen unbeteiligter Dritter, also solcher, die durch die Versammlung betroffen sind, ohne sich mit deren Zielen zu identifizieren.“

Eine Versammlung, die keinen Leiter bestellt, entzieht sich ihrer Pflicht zur Selbstorganschaft und zum verantwortungsvollen Handeln im Rahmen der Kooperation mit der Polizei nach § 3. Eine solche Versammlung agiert zwar nicht direkt rechtsuntreu, da die Ausübung des Versammlungsgrundrechts nicht zwingend an das Vorhandensein einer Leitung gekoppelt ist. Sie darf daher auch nicht bereits wegen des Fehlens des Leiters aufgelöst werden. Von Versammlungen sind jedoch in der Regel zahlreiche andere Rechte und Rechtspositionen betroffen und beeinträchtigt. Eine Versammlung genießt infrastrukturelle Privilegien, agiert jedoch nicht gleichsam autistisch ausschließlich im eigenen Rechtskreis. Versammlungen unter freiem Himmel stellen vielmehr infrastrukturell raumbedeutsame und äußerst konfliktträchtige Veranstaltungen dar. Die Ab-

5

stimmung mit den widerstreitenden öffentlichen und privaten Belangen (auf Verfassungsebene) ist durch die Polizei zu leisten. Die Polizei agiert als Sachwalter aller Interessen und hat die Pflicht, diese in einen von der Verfassung vorgesehenen Ausgleich zu bringen. Die Nichtbestellung eines Leiters ist daher nicht nur ein Verstoß gegen den Gedanken und Grundsatz der Selbstorganschaft der Versammlung. Sie ist zugleich ein Affront gegen den Staat und gegen die mit der Schutz- und Ausgleichsaufgabe betraute staatliche Polizei. Allerdings hat das BVerfG in seiner zitierten Rechtsprechung einen sachgerechten Weg aufgezeigt, wie Verantwortlichkeiten auch dann zugewiesen werden können, wenn die, die sie eigentlich zu tragen haben, sich ihnen planmäßig entziehen wollen. Durch die in der Amtlichen Begründung zitierte neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte einerseits klargestellt sein, dass, wenn die Versammlung entgegen dem Prinzip der Selbstorganschaft keinen Leiter bestimmt, was auch bei einer Spontan- bzw. Eilversammlung problemlos möglich ist, die Polizei einen faktischen Leiter bestimmen kann. Andererseits ist auch klar, dass der faktische Leiter für Rechtsverstöße haften kann, insoweit also nicht durch die bloße Vermeidung der Bestellung eines Leiters ein System der organisierten rechtlichen Verantwortungs- und Sanktionslosigkeit etabliert werden kann. Es ist Aufgabe der Polizei, entsprechendes Verhalten zu identifizieren, zu dokumentieren und zu ahnden. Dabei sollte auch der generalpräventive Gesichtspunkt nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die regelmäßige Ermittlung faktischer Leiter positiv auf die Bereitschaft der im Versammlungswesen besonders engagierten Kreise und Personen auswirken könnte, stets und von sich aus den Leiter der Versammlung zu benennen, welches das rechtlich erwünschte Verhalten darstellt.