

# **Einführung**

von Dr. Alfred Scheidler\*

Nur wenige Monate, nachdem das Bayerische Versammlungsgesetz (BayVersG) am 1. Oktober 2008 in Kraft getreten war, hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 17. Februar 2009 Teile des Gesetzes im Wege einer einstweiligen Anordnung vorläufig außer Kraft gesetzt. In Reaktion hierauf, aber auch mit dem Anliegen, das Versammlungsrecht bürgerfreundlicher zu gestalten, hat der bayerische Gesetzgeber das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Versammlungsgesetzes vom 22. April 2010 (GVBl. S. 190) erlassen. Die Änderungen traten am 1. Juni 2010 in Kraft.

Das BayVersG ersetzt das Versammlungsgesetz des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (VersG). Versammlungsgesetze auf Länderebene sind erst seit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform, die zu grundlegenden Änderungen der Gesetzgebungskompetenzen führte, möglich. Das BayVersG lehnt sich einerseits zwar an das VersG an, hebt sich andererseits aber sowohl inhaltlich als auch in seinem Aufbau spürbar von diesem ab, indem es an vielen Stellen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die gerade das Versammlungsrecht entscheidend mit prägt, übernimmt; der Aufbau ist klarer und anwenderfreundlicher als im VersG strukturiert, das teilweise mit einer unübersichtlichen Verweisungstechnik operiert. Nicht nur die Behörden, sondern vor allem bayerische Bürger, die eine Versammlung veranstalten wollen, können sich aus dem BayVersG besser und verständlicher darüber informieren, was bei einer Versammlung zu beachten ist. Mit dem Änderungsgesetz wurden Regelungen für Veranstalter einer Versammlung nochmals vereinfacht, die Möglichkeit der Datenerhebung bei Versammlungen in geschlossenen Räumen begrenzt und der Katalog der Straf- und Bußgeldvorschriften verringert.

---

\* Der Verfasser ist am Landratsamt Neustadt an der Waldnaab u.a. für den Vollzug des Versammlungsrechts zuständig, daneben Lehrbeauftragter an der Universität Bayreuth.

Ausgehend von allgemeinen Grundlagen, namentlich von Vorgaben, die das Verfassungsrecht liefert, soll nachfolgend in einem Überblick auf den Inhalt des BayVersG eingegangen werden, indem nicht nur Aufbau und Systematik des Gesetzes erläutert, sondern auch die wichtigsten seiner Bestimmungen vorgestellt werden. Grundlage hierfür sind in erster Linie die Gesetzesmaterialen, daneben aber auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die sich mehrfach in den neuen Bestimmungen wiederfindet.

## I. Allgemeine Grundlagen

### 1. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit

Art. 8 Abs. 1 GG (ebenso Art. 113 BV) gewährleistet das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln und schützt damit die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung zusammenzukommen.<sup>1</sup> Während das Versammlungsgesetz des Bundes keine Definition des Versammlungsbegriffs enthält, übernimmt das BayVersG in Art. 2 Abs. 1 diese vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Begriffsbestimmung<sup>2</sup> und klärt für Bayern gleichzeitig die umstrittene Frage, ob eine Versammlung mindestens drei oder mindestens zwei Personen voraussetzt<sup>3</sup> in dem Sinne, dass bereits zwei Personen ausreichen.

Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann das Recht auf Versammlungsfreiheit für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder aufgrund

---

<sup>1</sup> BVerfGE 69, 315 (343) = BayVBl. 1985, 623 (Brokdorf); BVerfGE 104, 92 (104) = BayVBl. 2002, 237; zum Versammlungsbegriff siehe auch *Leist*, Versammlungsrecht und Rechtsextremismus (2003), S. 41 ff.; *Bredt*, NVwZ 2007, 1358 (1359); *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar (11. Aufl. 2008), Art. 8 GG Rn. 3.

<sup>2</sup> LT-Drucks. 15/10181, S. 13.

<sup>3</sup> Für zwei Personen: *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar (Stand: April 2010), Art. 8 Rn. 48; *VGH Mannheim*, Urt. v. 25.4.2007, VBIBW 2008, 60 m. w. N.; a. A. (drei Personen): *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Fn. 1), Art. 8 GG Rn. 3.

eines Gesetzes beschränkt werden, für Versammlungen in geschlossenen Räumen gelten nur verfassungsunmittelbare Schranken.<sup>4</sup> Der Grund für diese unterschiedliche Behandlung liegt darin, dass für die Ausübung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel wegen der Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisationsrechtlicher und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf besteht, um einerseits die realen Voraussetzungen für die Ausübung zu schaffen, andererseits kollidierende Interessen anderer hinreichend zu wahren.<sup>5</sup> Im grundlegenden und wegweisenden Brokdorf-Beschluss vom 14.5.1985 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Vorschriften des VersG den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, wenn sie unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Bedeutung der Versammlungsfreiheit ausgelegt und angewendet werden.<sup>6</sup> Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht Anforderungen aufgestellt, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: Keine Anmeldepflicht bei Spontandemonstrationen, Berücksichtigung der Kooperation des Veranstalters, Schutz der Versammlungsfreiheit friedfertiger Teilnehmer, Anforderungen an die Gefahrenprognose bei Verboten.

Diese Anforderungen, die in der Folgezeit bis heute die Rechtsprechung zum Versammlungsrecht prägten, bilden wichtige Grundlagen für die Landesgesetzgeber beim Erlass von Versammlungsge setzen auf Länderebene und waren daher auch maßgebend für die Ausgestaltung des BayVersG. Ebenso werden sich auch andere Länder daran zu orientieren haben, so dass sich auch in Zukunft das Versammlungsrecht der unitarisierenden Wirkung des Art. 8 GG, wie sie sich in der Kasuistik des Bundesverfassungsgerichts entfaltet hat, nicht entziehen können.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Fn. 1), Art. 8 GG Rn. 10.

<sup>5</sup> BVerfGE 69, 315 (348) = BayVBl. 1985, 623 (Brokdorf).

<sup>6</sup> BVerfGE 69, 315 (348) = BayVBl. 1985, 623 (Brokdorf).

<sup>7</sup> Degenhart, NVwZ 2006, 1209 (1214); Holzner, BayVBl. 2009, 485 (494); vgl. auch Nierhaus/Rademacher, LKV 2006, 385 (389).

### 2. Gesetzgebungskompetenz der Länder

Bis zum 31.8.2006 war das Versammlungsrecht (neben dem Ver einsrecht) gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG a. F. ein Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Da der Bund mit dem VersG von seiner Gesetzgebungskompetenz umfassend Gebrauch gemacht hatte, war damit eine Gesetzgebungsbefugnis der Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG ausgeschlossen. Um die Landesgesetzgeber zu stärken<sup>8</sup>, wurde mit der am 1.9.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform<sup>9</sup> eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern vorgenommen, so auch im Bereich des Versammlungsrechts. Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder erfolgte hier regelungstechnisch dadurch, dass das Versammlungsrecht aus dem Katalog der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen wurde: Im Unterschied zur alten Regelung führt Art. 74 Abs. 1 GG das Versammlungsrecht nicht mehr auf, so dass nunmehr nach Art. 70 Abs. 1 GG die Länder das Recht der Gesetzgebung im Bereich des Versammlungsrechts haben.<sup>10</sup> Damit war der Weg für Versammlungsgesetze auf Länderebene, mithin auch für das BayVersG, verfassungsrechtlich geebnet.

### 3. Verhältnis des BayVersG zum VersG

Da das VersG nach wie vor besteht, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis des BayVersG zum VersG. Die Antwort hierauf findet sich in der Übergangsvorschrift des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG, der zufolge Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fortgilt. Dies trifft u. a. auf

---

<sup>8</sup> BT-Drucks. 16/813, S. 9; siehe auch *Scheidler*; *KommunalPraxis BY* 2008, 122.

<sup>9</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006, BGBl. I S. 2034; allgemein zur Föderalismusreform: *Scheidler*, *WiVerw* 2008, 1 (51 ff.); *Papier*, *NJW* 2007, 2145; *Mayen*, *DRiZ* 2007, 51; *Degenhart*, *NVwZ* 2006, 1209; *Rengeling*, *DVBl.* 2006, 1537.

<sup>10</sup> BT-Drucks. 16/813, S. 12; siehe auch *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf* (Fn. 1), Art. 74 GG Rn. 60; *Scheffcyk/Wolff*, *LKV* 2007, 482; *Scheidler*, *ZRP* 2008, 151 (152).

das VersG zu.<sup>11</sup> Derartiges „Altrecht“ kann gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden. Mit Erlass des BayVersG vom 22.7.2008 hat Bayern als erstes Bundesland hiervon umfassend Gebrauch gemacht, so dass das Versammlungsgesetz des Bundes – unbeschadet seiner Fortgeltung in anderen Bundesländern<sup>12</sup> – im Freistaat Bayern nicht mehr gilt (siehe auch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 BayVersG). Erst wenn sämtliche Bundesländer Versammlungsgesetze erlassen haben, wird das VersG obsolet und sollte dann im Wege einer Rechtsbereinigung aufgehoben werden. Außer Bayern haben bisher aber nur Sachsen<sup>13</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>14</sup> Landesversammlungsgesetze erlassen.

#### 4. Das Bedürfnis nach einer Neuregelung des Versammlungsrechts

Wegen der Fortgeltung des VersG in solchen Bundesländern, die kein eigenes Versammlungsgesetz erlassen (vgl. Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG, s. o. 3.), stellt sich die weitere Frage, weshalb der Freistaat Bayern die Notwendigkeit gesehen hat, das Versammlungsrecht neu zu regeln, anstatt untätig zu bleiben und damit das VersG auch in Bayern weiterhin zur Anwendung kommen zu lassen. Der Grund für das Tätigwerden des bayerischen Gesetzgebers liegt darin, dass das VersG, das erstmals im Jahr 1953 erlassen wurde, trotz mehrerer Änderungen<sup>15</sup> den neueren Entwicklungen mittler-

---

<sup>11</sup> LT-Drucks. 15/10181, S. 12; *Maiwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Fn. 1), Art. 125a GG Rn. 2; *Scheidler*, ZRP 2008, 151 (152).

<sup>12</sup> Vgl. dazu *Maiwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Fn. 1), Art. 125a GG Rn. 6; siehe auch *Scheidler*, ZRP 2008, 151 (152); ders., KommunalPraxis BY 2008, 122.

<sup>13</sup> Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Versammlungsgesetz – SächsVersG) vom 20. Januar 2010 (SächsGVBl. S. 2, 3); siehe dazu *Weber*, Sächsisches Versammlungsrecht (2010); *Robrecht*, SächsVBl. 2010, 129.

<sup>14</sup> Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge (Landesversammlungsgesetz – VersammlG LSA) vom 3. Dezember 2009 (GVBl. LSA S. 559); siehe dazu *Bücken-Thielmeyer*, LKV 2010, 107.

<sup>15</sup> Siehe zuletzt Gesetz zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuchs vom 24.3.2005, BGBl. I S. 969, in Kraft getreten am 1.4.2005; siehe

weile nicht mehr in vollem Umfang Rechnung trägt.<sup>16</sup> Dies betrifft nicht nur die in letzter Zeit verstärkt vorkommenden Versammlungen rechts- und linksextremistischer Art<sup>17</sup>, sondern auch neue Erscheinungsformen<sup>18</sup> von Zusammenkünften von Menschen wie die „Love-Parade“<sup>19</sup> bzw. – als Gegenpol dazu – die „Fuck-Parade“<sup>20</sup> oder bloße Mahnwachen<sup>21</sup>, bei denen eine kollektive Meinungskundgabe in nonverbaler Form erfolgt. In rechtlicher Hinsicht erfolgte eine Fortentwicklung des Versammlungsrechts vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das den Schutz der Versammlungsfreiheit immer stärker ausformulierte und die Anforderungen an Versammlungsbehörden und Polizei, das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten, deutlich erhöhte.<sup>22</sup>

Aufgabe des Gesetzgebers ist es, derartige Entwicklungen aufzutreppen und bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Hierzu war eine Novellierung des Versammlungsrechts nötig. Da die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder übergegangen ist, ist ein Tätigwerden der Landesgesetzgeber gefordert. Bayern kam dem mit dem Bayerischen Versammlungsgesetz, das gleichzeitig das Bayerische Ausführungsgesetz zum Versammlungsgesetz vom 15.7.1957 aufhebt (Art. 28 Abs. 1

---

dazu *Scheidler*, BayVBl. 2005, 453; *Leist*, NVwZ 2005, 500; *Poscher*, NJW 2005, 1316; *Enders/Lange*, JZ 2006, 105; *Schoch*, Jura 2006, 27; *Stohrer*, JuS 2006, 15.

<sup>16</sup> LT-Drucks. 15/10181, S. 1.

<sup>17</sup> Zur Entwicklung des Rechts- und Linksextremismus in Bayern im Jahr 2009 siehe *Bayer. Staatsministerium des Innern*, Verfassungsschutzbericht 2009, S. 109 ff. bzw. S. 151 ff.

<sup>18</sup> Dazu, dass die vom Versammlungsrecht geschützten Veranstaltungen nicht auf Zusammenkünfte traditioneller Art beschränkt sind, sondern vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens umfassen, siehe *BVerwG*, Urt. v. 22.8.2007, NVwZ 2007, 1434.

<sup>19</sup> Siehe dazu *BVerfG*, Entsch. v. 12.7.2001, BayVBl. 2001, 687; *Wiefelspütz*, NJW 2002, 274; *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Fn. 1), Art. 8 GG Rn. 3.

<sup>20</sup> Siehe dazu *BVerwG*, Urt. v. 16.5.2007, NVwZ 2007, 1431; *Bredt*, NVwZ 2007, 1358 (1360).

<sup>21</sup> Siehe dazu *VGH Mannheim*, Urt. v. 25.4.2007, VBlBW 2008, 60; *BayVGH*, Beschl. v. 6.5.2005, Az.: 24 CS 05.1160.

<sup>22</sup> LT-Drucks. 15/10181, S. 2.

Satz 3 Nr. 3 BayVersG), nach; dieses enthielt Bestimmungen zur Zuständigkeit, die nun in Art. 24 BayVersG geregelt ist. Zudemersetzt das Bayerische Versammlungsgesetz das Gesetz über die Befriedung des Landtagsgebäudes des Freistaats Bayern vom 7.3.1952 sowie die hierzu ergangene Durchführungsverordnung vom 30.4.1969<sup>23</sup> (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 und 2 BayVersG) und übernimmt z. T. die hierin getroffenen Regelungen in Art. 17 bis 19 BayVersG.

## **5. Die Änderungen des BayVersG im Jahr 2010**

Es ist in erster Linie Sache des Gesetzgebers, das Versammlungsrecht so auszugestalten und dabei die Obliegenheiten der Versammlungsveranstalter und -teilnehmer so zu regeln, dass insbesondere auch das Risiko, straf- und haftungsrechtlich herangezogen zu werden, durch klare Vorschriften kalkulierbar wird.<sup>24</sup> Demgegenüber war beispielsweise die in Art. 4 Abs. 3 BayVersG in seiner ursprünglichen Fassung<sup>25</sup> vorgesehene und in Art. 21 Nr. 3 BayVersG a. F. mit einem Bußgeld bewehrte Verpflichtung des Versammlungsleiters zu „geeigneten Maßnahmen“, um „Gewalttätigkeiten“ „aus der Versammlung heraus“ „zu verhindern“, so unbestimmt und von schwierigen Bewertungen abhängig, dass die so entstehenden rechtlichen Unsicherheiten in letzter Konsequenz mit Einschüchterungseffekten verbunden sein konnten und damit die Möglichkeit einer unbefangenen Inanspruchnahme eines elementaren demokratischen Kommunikationsgrundrechts beeinträchtigen konnten.<sup>26</sup> Das Bundesverfassungsgericht sah daher einige Bestimmungen des Bay-

---

<sup>23</sup> BayRS 2180–5–I bzw. BayRS 2180–5–1–I.

<sup>24</sup> BVerfGE 69, 315 (357) = BayVBl. 1985, 623 (Brokdorf); siehe auch *Papier*, BayVBl. 2010, 225 (233).

<sup>25</sup> Art. 4 Abs. 3 BayVersG a. F. lautete: „Der Leiter hat geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass aus der Versammlung heraus Gewalttätigkeiten begangen werden. Geeignete Maßnahmen können insbesondere Aufrufe zur Gewaltfreiheit und Distanzierung gegenüber gewaltbereiten Anhängern sein. Vermag der Leiter sich nicht durchzusetzen, ist er verpflichtet, die Versammlung für beendet zu erklären.“

<sup>26</sup> Vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 17.2.2009, NVwZ 2009, 441 (444); *Papier*, BayVBl. 2010, 225 (233); vgl. auch *Kutschera*, NVwZ 2008, 1210 (1211); *Heidebach/Unger*, DVBl. 2009, 283 (288); *Holzner*, BayVBl. 2009, 485 (490).

VersG als verfassungsrechtlich bedenklich an und setzte mit Beschluss vom 17. Februar 2009<sup>27</sup> die Bußgeldvorschriften der Art. 21 Nrn. 1, 2, 7, 13 und 14 BayVersG a. F. einstweilen außer Kraft.

Weiter ordnete das Bundesverfassungsgericht für die Befugnisse zur Anfertigung und Auswertung von polizeilichen Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen von Versammlungen in Art. 9 Abs. 2 BayVersG a. F.<sup>28</sup> Einschränkungen an. Der Sache nach ermächtigte Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG a. F. zu einer anlasslosen Aufzeichnung des gesamten Versammlungsgeschehens einschließlich der Ablichtung der einzelnen Versammlungsteilnehmer, die hierzu zu rechenbar keinen Anlass gesetzt haben. Bei jeder Versammlung musste folglich jeder Teilnehmer damit rechnen, dass seine Teilnahme unabhängig von der Größe und dem Gefahrenpotenzial der Versammlung aufgezeichnet wird. Das Bundesverfassungsgericht sah darin durchgreifende Nachteile für das Gebrauchmachen von einem für die demokratische Meinungsbildung elementaren Grundrecht und legte einschränkende Maßnahmen fest, insbesondere indem Übersichtsaufnahmen nur für zulässig erachtet wurden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen.<sup>29</sup>

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts war der Gesetzgeber gehalten, Nachbesserungen vorzunehmen. Außerdem hatte die zwischenzeitlich neue Regierungskoalition das Ziel, das Versammlungsrecht bürgerfreundlicher zu gestalten, ohne dabei die

---

<sup>27</sup> *BVerfG*, Beschl. v. 17.2.2009, NVwZ 2009, 441; siehe dazu *Scheidler*, NVwZ 2009, 429; *Hong*, NJW 2009, 1458; *Weber*, VR 2009, 264; *Papier*, BayVBl. 2010, 225 (232).

<sup>28</sup> Art. 9 Abs. 2 BayVersG a. F. lautete: „Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von der Versammlung und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen. Sofern es zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens erforderlich ist, darf die Polizei auch Übersichtsaufzeichnungen anfertigen. Diese dürfen auch zu Zwecken der polizeilichen Aus- und Fortbildung genutzt werden. Die Identifizierung einer auf den Aufnahmen oder Aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.“.

<sup>29</sup> *BVerfG*, Beschl. v. 17.2.2009, NVwZ 2009, 441 (446 f.).

Handlungsfähigkeiten des Staates bei Aufmärschen von Neonazis oder gewaltbereiten Gruppierungen in Frage zu stellen.<sup>30</sup> Die mit dem Gesetz zur Änderung des Bayerischen Versammlungsgesetzes vom 22. April 2010 (GVBl. S. 190) beschlossenen Änderungen traten am 1. Juni 2010 in Kraft. Geändert wurden insbesondere die Vorschriften zur Versammlungsleitung und zu den Pflichten des Versammlungsleiters (Art. 3 und 4 BayVersG), die Vorschriften zum Uniformierungs- und Militanzverbot (Art. 7 BayVersG), zu den Bild- und Tonaufnahmen (Art. 9 BayVersG), zur Anzeige- und Mitteilungspflicht (Art. 13 BayVersG) sowie die Straf- und Bußgeldvorschriften in Art. 20 bzw. Art. 21 BayVersG.<sup>31</sup>

## **II. Überblick über die wichtigsten Bestimmungen im BayVersG**

### **1. Aufbau und Systematik**

Das BayVersG ist ähnlich wie das VersG aufgebaut, das nach einem Abschnitt I mit allgemeinen Vorschriften zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen einerseits (Abschnitt II) und Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge andererseits (Abschnitt III) unterscheidet. Die Voranstellung allgemeiner Vorschriften ist im BayVersG aber insofern konsequenter vollzogen, als hier tatsächlich alle Vorschriften zu finden sind, die für beide Komplexe gleichermaßen gelten; das VersG hat demgegenüber die weniger übersichtliche Regelungstechnik gewählt, bestimmte Anforderungen im Abschnitt für Versammlungen in geschlossenen Räumen anzusiedeln und – soweit diese Anforderungen für Versammlungen unter freiem Himmel gleichermaßen gelten – hierauf im Abschnitt für Versammlungen unter freiem Himmel zu verweisen (siehe § 18 Abs. 1, § 19a VersG).

---

<sup>30</sup> LT-Drucks. 16/1270, S. 1.

<sup>31</sup> Zu den Änderungen siehe auch (noch bezogen auf den Gesetzentwurf) *Holzner*, BayVBl. 2009, 485.

Ebenso wie das VersG enthält auch das BayVersG Abschnitte mit Straf- und Bußgeldvorschriften (Art. 20 bis 22 BayVersG) sowie Schlussbestimmungen (Art. 23 bis 28 BayVersG). Eingeschoben ist der aus dem Gesetz über die Befriedung des Landtagsgebäudes des Freistaats Bayern übergeleitete Teil „Befriedeter Bezirk“ (Art. 17 bis 19 BayVersG).

## 2. Allgemeine Bestimmungen

### a) Der Versammlungsbegriff in Art. 2 Abs. 1 BayVersG

Während der Begriff der „Versammlung“ bislang nicht gesetzlich definiert war, sondern lediglich durch die Rechtsprechung ausgefüllt wurde, nimmt Art. 2 Abs. 1 BayVersG eine Legaldefinition vor, indem auf den engen Versammlungsbegriff<sup>32</sup> des Bundesverfassungsgerichts abgestellt wird.<sup>33</sup> Außerdem wird klargestellt, dass bereits zwei Personen eine Versammlung bilden können. Zu Unrecht wurde diese Klarstellung als „staatliche Überwachungsabsicht bis in die Privatsphäre“ kritisiert.<sup>34</sup> Betrachtet man nämlich den Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 BayVersG genauer, so stellt sich diese Kritik und vor allem auch die überzogene Befürchtung, dass künftig jede Unterhaltung von zwei Personen als Versammlung zu werten sei, als vollkommen unbegründet dar. Da es um eine gemeinschaftliche, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Erörterung oder Kundgebung gehen muss, genügt es nicht, wenn sich mehrere Personen in der Öffentlichkeit treffen, um sich untereinander zu einem bestimmten Thema auszutauschen. Eine Versammlung liegt vielmehr erst dann vor, wenn die zusammengekommenen Personen als Gesamtheit an der öffentlichen Meinungsbildung teilnehmen wollen, indem sie nicht nur un-

---

<sup>32</sup> Siehe dazu auch Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz (15. Aufl. 2008), § 1 VersG, Rn. 7 ff.

<sup>33</sup> LT-Drucks. 15/10181, S. 13 mit Hinweis auf BVerfGE 69, 315 (343) = BayVBl. 1985, 623 (Brokdorf); siehe auch *BVerfG*, Beschl. v. 24.10.2001, BVerfGE 104, 92 (104) = BayVBl. 2002, 206; *BVerfG*, Entsch. v. 12.7.2001, BayVBl. 2001, 687; *BVerwG*, Urt. v. 16.5.2007, NVwZ 2007, 1431 (1432) m. w. N. aus der Rspr. des *BVerfG*; *BVerwG*, Urt. v. 22.8.2007, NVwZ 2007, 1434.

<sup>34</sup> Siehe Bayer. Staatszeitung Nr. 19/2008 v. 9.5.2008, S. 1.