

Sächsischer Landtag
Verwaltung
Plenardienst, Präsidium, Parlamentarische
Geschäftsstelle, Stenografischer Dienst

25. Juni 2018
PD 2.4
Apr 6/6-49 A

Stenografisches Protokoll

(Wortprotokoll als Ergänzung der Niederschrift nach § 41 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags)

der Anhörung
durch den Innenausschuss am 14. Juni 2018,
von 10:04 bis 12:51 Uhr, im Plenarsaal des Sächsischen Landtags

Protokollgegenstand:

„Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen“

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drs 6/11602

Inhalt:

49 Seiten insgesamt (engzeilig)

(Beginn der Anhörung: 10:04 Uhr)

Vors. Mario Pecher: Einen wunderschönen guten Morgen, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren Sachverständigen, liebe Gäste! Ich begrüße Sie recht herzlich zu unserer heutigen öffentlichen Anhörung zur Drucksache 6/11602, Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Unser Innenausschuss ist federführend; mitberatend ist der Verfassungs- und Rechtsausschuss des Sächsischen Landtags. Die Anhörung wurde in der 43. Sitzung des Innenausschusses am 01.03.2018 beschlossen.

Kurz zum Verfahren für die Sachverständigen: Sie haben 10 Minuten Zeit für Ihren Sachvortrag, die ich Sie halbwegs einzuhalten bitte. Das heutige Protokoll sowie alle Unterlagen, die Sie uns bereitstellen, werden den Abgeordneten beider Ausschüsse zur Verfügung gestellt und in die Bewertung einfließen.

Wir gehen alphabetisch vor und steigen in die Vorträge der Sachverständigen ein. Wir beginnen mit Prof. Dr. Clemens Arzt, Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit. Bitte, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Wie Sie merken, bin ich stimmlich etwas angeschlagen, und versuche trotzdem, Ihnen einige wesentliche Aspekte aus meiner Sicht darzustellen. Ich denke, wir führen heute eher eine rechtspolitische Diskussion, weil es darum geht, dass ein Alternativentwurf zum bisher geltenden Recht vorgelegt ist, und alle wissen, dass der Entwurf so möglicherweise keine Mehrheit in diesem Haus finden wird. Trotzdem ist es eine spannende Diskussion in die Zukunft.

Ich halte den Gesetzentwurf für den gelungenen Entwurf eines modernen Grundrechtsgewährleistungsrechts, auch wenn sicherlich an einigen Stellen noch mehr Mut möglich gewesen wäre und gutgetan hätte. Ich verweise insofern auf meine Stellungnahme und auf einige Aspekte werde ich gleich eingehen.

Die §§ 1 und 2 im Entwurf geben den Grundkonsens zur Versammlungsfreiheit und zum Begriff der Versammlung wieder, auch wenn die Beschränkung auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung nicht ganz unumstritten ist. Wir haben gerade einen neuen, spannenden Aufsatz von Herrn Kniesel in der „Deutschen Polizei“ im Juni-Heft, der sehr energisch dafür plädiert, diesen Begriff weiter zu ziehen.

Auf der anderen Seite kann man durchaus, gerade weil es hier um vielfältige polizeiliche Befugnisse geht, diese Reduzierung gleichsam auf das, was auch das Bundesverfassungsgericht als Versammlungsbegriff unter dem Artikel 8 subsumiert, für sinnvoll halten.

Der § 2 Abs. 3 regelt auch eine umfassende Anwendbarkeit auf nicht öffentliche Versammlungen, soweit das nicht im Gesetz gesondert geregelt ist. Das ist ein wesentlicher Fortschritt zum bestehenden Recht, weil wir in den meisten Bundesländern heute immer wieder die Diskussion haben: Was gilt bei nicht öffentlichen Versammlungen? Ist hier das Versammlungsrecht oder das Polizeirecht anwendbar? Sie alle werden wissen, dass das Polizeirecht im Regelfall deutlich niedrigere Eingriffsvoraussetzungen hat, was dafür spricht, im Schutzbereich des

Artikels 8 das Versammlungsrecht oder das Versammlungsgesetz unmittelbar gelten zu lassen, und das garantiert der Entwurf. Das finde ich auf jeden Fall sinnvoll.

Der § 3 Abs. 1 hebt besonders die Schutzaufgabe und die Kooperationspflicht aller zuständigen Behörden, aller Träger der öffentlichen Verwaltung hervor. Auch dies ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber den verbreiteten versammlungsgesetzlichen Regelungen in den Ländern, weil es hier doch in praxi, wie wir wissen, immer wieder Probleme gibt an diesem Punkt. Insofern sendet das Gesetz ein klares Signal aus, auch wenn dieses Signal hinterher in den einzelnen Maßnahmen umgesetzt werden muss.

Eine Schutzpflicht, wie sie § 3 Abs. 2 vorsieht, ist sinnvoll, aber könnte bei Ziffer 2 ein Stück zu weit gehen, weil der Schutz vor Störungen, der hier niedergelegt ist, auf Schutz vor Störungen im Sinne des § 7 reduziert werden müsste. Wenn wir eine Schutzpflicht vor Störungen haben, dann haben wir sofort die Diskussion, die wir gerade in Dresden alljährlich führen: Wie können konkurrierende Versammlungen nebeneinander im Sinne einer Auseinandersetzung in der Bürgergesellschaft garantiert werden? Hier würde ich deutlich für eine Reduzierung plädieren.

Es gibt ein Buch aus Sachsen von Behrens und Kroll über liberales Versammlungsrecht, sozusagen den Neuentwurf eines liberalen Versammlungsrechts. Darin ist sehr deutlich herausgearbeitet, dass das Versammlungsrecht heute noch immer sehr stark auf dieses Bürger-Staat-Verhältnis abstellt. Das ist zunächst einmal primär, weil es beim Grundrechtsschutz um Abwehrrechte gegen den Staat geht. Der Entwurf geht ein Stück weiter, indem er Gewährleistungspflichten formuliert. Aber man könnte – ohne es am Entwurf im Detail kritisieren zu wollen, in der Zukunft überlegen, inwieweit man nicht noch mehr die politische Auseinandersetzung in der Bürgergesellschaft in den Blick nimmt, statt sie allein polizeilich regeln zu wollen.

§ 3 Abs. 3 erscheint mir ebenfalls sinnvoll, weil der Schutz der Pressefreiheit wie wir wissen im Versammlungsgeschehen durchaus hier und da leidend ist.

Die ausdrückliche Regelung der Kooperationspflicht ist zu begrüßen. Das ist heute in der Rechtsprechung sowieso Fakt. Insofern ist es gut, wenn man es ausdrücklich hineinschreibt. Aber selbstredend kann sich Kooperationspflicht immer nur auf die staatlichen Behörden beziehen und niemals auf die Versammlung. Es gibt keine Pflicht der Versammlung, des Versammlungsleiters oder des Organizers einer Versammlung, mit dem Staat zu kooperieren, weil Artikel 8 gerade Staatsfreiheit garantiert. Es kann und muss ein Angebot seitens des Staates geben, im Vorfeld zu kooperieren, um mögliche Konflikte zu vermeiden oder geringzuhalten. Aber es kann niemals mit einer irgendwie gearteten Pflicht aufseiten der Versammlung korrespondieren. Versammlung ist Versammlungsfreiheit und nicht Kooperationspflicht. Kooperationspflicht kann nur eine Pflicht des Staates sein.

Die §§ 4 und 6 regeln die Versammlung, die Versammlungsleitung und sind aus meiner Sicht klar strukturiert. Aber § 6 Abs. 1, der der Versammlungsleitung eine Pflicht zum Hinwirken auf Friedlichkeit gibt, scheint mir doch problematisch. Er erscheint mir nicht problematisch mit Blick auf die Zielrichtung. Selbstverständlich ist die Zielrichtung der Friedlichkeit eine wesentliche Zielrichtung, die Versammlungsfreiheit auch gewährleisten kann. Aber die Versammlungsleitung hat keine Befugnisse. Das ist auch in einem anderen Punkt etwas problematisch, weil unter der Überschrift „Befugnisse“ steht: Die Versammlungsleitung kann immer nur Rechte haben, Rechte als besonderer

Ausdruck der Selbstorganisation. Versammlung ist Selbstorganisation. Die Versammlungsleitung hat dabei gewisse Rechte und Pflichten im Rahmen der Selbstorganisation. Selbstredend hat sie aber keine Befugnisse. Befugnisse kommen nur dem Staat zu.

Wenn ich hineinschreibe, die Versammlungsleitung müsse auf die Friedlichkeit hinwirken, gerät sie schnell in die Situation, dass sie, wenn eine Versammlung unfriedlich wird, deshalb allein unter Druck stehen und Gegenstand polizeilicher Maßnahmen werden kann. Ich möchte nicht missverstanden werden. Selbstverständlich ist Friedlichkeit eine unabdingbare Voraussetzung der Versammlungsfreiheit. Aber es kann nicht Aufgabe der Versammlungsleitung sein, diese in irgendeiner Art und Weise durchsetzen zu müssen. Ja, hier steht nur „hinwirken“. Aber trotzdem ist das ein schwieriger Ansatzpunkt aus meiner Sicht.

§ 8 Abs. 2 grenzt das Uniformverbot auf das Wesentliche ein. Im Unterschied zu den meisten Regelungen im geltenden Recht versucht er nicht, in die Freiheit der Gestaltung von Versammlungen einzugreifen. Versammlungsfreiheit meint immer Selbstbestimmung über Ort, Zeit, Inhalt, Gestaltung usw. Einheitliche Kleidung kann Teil der Versammlung sein, kann Teil der Versammlungsfreiheit sein bis hin zu bestimmten Gelegenheiten, bei denen man sein Gesicht nicht zeigt. Eine Demonstration gegen das Burka-Verbot wird möglicherweise mit dem Tragen einer Burka verbunden sein. Auf diese Vermummungsfragen kommen wir später noch einmal zurück. Aber das Uniformverbot wurde hier darauf reduziert, worum es geht, nämlich auf Militanz, auf einschüchternde Wirkung nach außen, die nicht akzeptabel ist.

Bei § 8 (1) Nr. 2 habe ich einige Skepsis, möchte aber in dieser Hinsicht zunächst einmal auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen.

§ 9 soll die Anwesenheit der Polizei bei Versammlungen regeln und grenzt sich gegen § 12 Versammlungsgesetz des Bundes und § 11 des Sächsischen Versammlungsgesetzes ab. Aus meiner Sicht differenziert dieser Regelungsvorschlag nicht hinreichend zwischen Maßnahmen der Polizei in Uniform, womit sie ohnehin erkennbar ist, und verdeckten polizeilichen Maßnahmen, also Maßnahmen von Polizeibeamten und bürgerlicher Kleidung, die der Regelfall bei bestimmten Versammlungen sind, bei denen ich nicht weiß, wer links und rechts von mir steht, dass ich nicht weiß, wer links und rechts von mir tätig ist. Eine Versammlung ist aus meiner Sicht nicht mit Artikel 8 kompatibel. Ich plädiere dafür, dass klar zu regeln ist, dass Polizei – – Auch das Wort „bei“ ist hier missverständlich. Es geht nicht darum, dass Polizei rund um die Versammlung tätig ist. Auch da wissen wir, dass das zum Grundrechtseingriff werden kann, der zu weit gehen kann, nämlich bei Überpräsenz und Ähnlichem. Aber Polizei hat in der Versammlung außer im Einzelfall polizeilicher Maßnahmen, wie zum Beispiel der Festnahme einer Person oder des Ausschlusses einzelner Personen, nichts zu suchen.

Das ist Staatsfreiheit. Versammlungsfreiheit ist Staatsfreiheit. Ich habe einen Anspruch darauf, zu wissen, dass links und rechts von mir nicht jemand steht, der verdeckt operierender Polizeibeamter ist. Ich fände es schön, wenn es hier irgendwann einmal zu einer Klärung kommt. Im Übrigen hat man bisher den alten § 2 des Versammlungsgesetzes des Bundes so verstanden, als wäre daraus ein Anwesenheitsrecht der Polizei in der Versammlung abzuleiten. Hier gibt es Entscheidungen des Bayerischen VGH 2008, VG Göttingen 2013, die das klar infrage

stellen. Hier scheint mir die jetzige Regelung im Versammlungsgesetz fast präziser als der Vorschlag, weil sie immerhin auf Gefahren für die öffentliche Sicherheit abstellt. Aber auch das reicht aus meiner Sicht nicht aus. Es braucht erhebliche Gefahren und noch einmal: Es braucht uniformierte Polizei in der Versammlung und sonst nichts.

Die Regelung zum § 10 zur Anzeige ist aus meiner Sicht im Grunde gelungen. Aber sie übersieht ein Problem, das alle Landesverfassungsgesetze und das Bundesverfassungsgesetz übersehen. Hier findet Datenverarbeitung statt. Wenn ich eine Versammlung anmelde, werden die Daten gespeichert. Sie werden verwendet. Sie werden übermittelt usw. Diese Verwendung, Übermittlung usw. bleibt nicht bei der Versammlungsbehörde, sondern es findet ein reger Austausch mit der Polizei, und es findet ein reger Austausch mit den Nachrichtendiensten statt. Wir überschreiten also die Idee der informationellen Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten. Das mag man rechtlich alles tun können. Das mag legitim sein. Aber dann muss es der Gesetzgeber abschließend regeln.

Das ist ein Defizit, das alle Versammlungsgesetze in der gesamten Bundesrepublik derzeit prägt. Es hat bisher niemand so hinreichend in den Blick genommen. Gerade wenn wir in das neue EU-rechtlich geprägte Datenschutzrecht gehen, wird man kurzfristig – auch wenn dieser Antrag abgelehnt werden sollte – das bestehende Versammlungsgesetz des Landes Sachsen ändern müssen. Aus meiner Sicht existiert derzeit keinerlei Rechtsgrundlage für eine irgendwie geartete Weitergabe von Daten aus der Versammlungsbehörde heraus an die Polizei oder die Nachrichtendienste – natürlich nur, soweit es personenbezogene Daten angeht. Das ist klar. Wir reden nur über den Schutz personenbezogener Daten. Wir haben das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, aber auch auf die Versammlungsfreiheit.

Wer als regelmäßiger Anmelder von Versammlungen im Visier der Nachrichtendienste ist, ist in Artikel 8 möglicherweise beschränkt. Das muss der Gesetzgeber regeln. Das kann er nicht in irgendeiner Grauzone lassen. Wir haben nicht nur ein Problem mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, sondern wir haben spätestens jetzt mit dem Hineinwirken des europäischen Datenschutzrechts auch ein Problem mit Artikel 8 der Europäischen Grundrechtecharta. Auch die wird man hier in den Blick nehmen müssen.

§ 12 ist aus meiner Sicht zu begrüßen, weil er sehr deutlich und präzise – präziser als das bisherige Recht – festlegt, wann Beschränkungen der Versammlungsfreiheit im Ausnahmefall zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter zulässig sein können. Alles, was Karlsruhe mühsam seit Brockdorf hineininterpretiert hat, ist hier endlich ausdrücklich formuliert, in welchen Fällen die Polizei gegen eine Versammlung vorgehen kann. Wir alle wissen, Karlsruhe fordert den Schutz mindestens gleichrangiger Rechtsgüter. Die sind hier endlich einmal eindeutig hineinformuliert, was aus meiner Sicht für die Handlungsfähigkeit der Polizei gut ist. Das bisherige Polizeirecht – auch das sächsische Polizeirecht, das sich im Wesentlichen am Polizeirecht des Bundes orientiert – hat das Problem, dass vieles von dem, was darin steht – – Wir alle wissen, dass es mit der Verfassung nicht kompatibel ist. Das mag Polizei auch wissen. Aber ich denke, bis es zum einzelnen Polizeibeamten hinunterdringt, ist es vorzuzugswürdig, wenn ein Polizeigesetz klar regelt, was geht und was nicht. Das kann ich nicht einfach nur der Gesetzesgebundenheit der Verwaltung allein anvertrauen. Hierfür braucht es klare Regelungen.

§ 13 sehe ich ebenfalls als eine positive Neugestaltung, weil anders als § 18 (3), § 19 (4) des Sächsischen und des Bundesversammlungsgesetzes, wenn es um den Ausschluss von Teilnehmern geht, hier endlich klar geregelt wird, dass es natürlich Grund für die Polizei gibt, einzelne Teilnehmer auszuschließen. Wir haben bisher eine schwierige Diskussion. Ein Teilausschluss ist nach herrschender Meinung nicht möglich. Da geht man diesen Umweg über § 18 (3), § 19 (4). Diese verbieten eine Störung der inneren Ordnung der Versammlung. Da macht man eine solche Hilfskrücke und sagt, wenn es zu Gewalttätigkeiten kommt, stört es die innere Ordnung. Die ist gefährdet und kann vielleicht nicht mehr durchgeführt werden. Das ist eine relativ abwegige Hilfskrücke und der Neuentwurf regelt es eindeutig.

Es geht um die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und die muss selbstredend der Polizei die Befugnis geben, im Vorfeld durch ein Verbot der Versammlung oder durch ein Eingreifen gegen Einzelne tätig zu werden.

§ 15 versucht sehr umfassend, die Videoüberwachung von Versammlungen zu regeln. Das ist insofern begrüßenswert, als es wirklich sehr detailscharf geregelt wird. Nicht gelungen ist allerdings der Rückgriff auf die Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung als Zulässigkeit für Übersichtsaufnahmen. Wenn Sie sich die Rechtsprechung, die noch nicht sehr groß ist, anschauen, dann fängt es bei 50 Teilnehmern an, bei anderen Gerichten bei wenigen Hundert Teilnehmern, die einen solchen Einsatz erlauben. Das ist bei Weitem zu wenig. Hier müsste der Gesetzgeber schon versuchen, zumindest bestimmter festzulegen, wann die Grenze einer solchen Übersichtsaufnahme zulässig sein soll.

Das Problem für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist nur: Sie wissen gar nicht, ob eine Übersichtsaufnahme nach § 15 (2) oder nach § 15 (1) stattfindet. Das ist mittlerweile in Literatur und Rechtsprechung ziemlich deutlich herausgearbeitet. Ich sehe nur eine Kamera, weiß aber nicht, was sie gerade tut, zumal sie möglicherweise auch noch nach Polizeigesetz eingesetzt werden kann, je nach Lage und noch nach der Strafprozessordnung.

Wenn man überhaupt so eine Übersichtsaufnahme haben wollte, dann müsste man auch regeln, dass mit dieser Kamera, die die Übersichtsaufnahme erstellt, nichts anderes passieren darf, sodass es schon eine gesetzlich geregelte Sicherheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gibt, dass die Übersichtskamera nichts anderes tut als Übersichtsaufnahmen zu fertigen – was nicht ausschließt, dass, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, dann mit anderen Kameras etwas anderes getan werden kann. Hier braucht es hinreichende Klarheit in der Ausführung. Allerdings fragt sich dann, wie es eigentlich laufen soll. Zumindest in Berlin ist die Praxis, dass Übersichtskameras zum Beispiel auf Hochhäusern oder sonst irgendwo stehen. Dort frage ich mich auch, wie es mit der offenen Durchführung aussehen soll. Hängt dort ein riesiges Banner? Was ist, wenn die Polizei Drohnen zur Videoüberwachung einsetzt? Wie soll das noch offen durchgeführt werden?

Ich halte das eigentlich nicht wirklich für im Einzelnen umsetzbar, sodass mein Petikum ein Verzicht auf Übersichtsaufnahmen wäre. Polizeieinsätze waren auch früher durchaus ohne Übersichtsaufnahmen durchzuführen, und wir kommen hier in Abgrenzungsprobleme, die aus meiner Sicht nicht lösbar sind.

– Ich komme zum Schluss, Herr Hartmann. – Ein letzter Punkt, § 14; ich muss leider etwas zurückgehen. Ich finde es sinnvoll, dass wir hier endlich einmal die Standard-Polizeimaßnahmen rund um die Versammlung im Versammlungsgesetz regeln. Bisher tun wir das nach Polizeigesetz auch immer mit Blick auf die Polizeifestigkeit – besser ist der Begriff der Polizeirechtsfestigkeit. Wir haben immer ein Problem, dass wir nicht genau wissen, was da passiert. Die Durchsuchungsbefugnisse sind sicherlich sinnvoll, wenn es Anhaltspunkte gibt, dass jemand etwas mittragen könnte. Allerdings muss der Anhaltspunkt unter dem Anfangsverdacht sein und dann gehe ich ohnehin strafprozessual vor, also kann man schon fragen, ob es das überhaupt braucht.

Was ich nicht ganz sehe, ist, wofür es dann IDF braucht. Wenn ich wissen will, ob jemand verbotene Gegenstände mit sich trägt, dann ist die Maßnahme der Identitätsfeststellung schlichtweg ungeeignet, dies herauszufinden. Wenn ich die Person durchsucht habe und sie etwas bei sich hat, was sie nicht mit sich tragen darf, dann mache ich natürlich eine Identitätsfeststellung. Das ist eine repressiv polizeiliche Identitätsfeststellung, weil die Person etwas mitgeführt hat, was einen Ordnungswidrigkeitstatbestand darstellt. Auch hier würde ich eher zur Zurückhaltung raten, aber ich halte es für sinnvoll, dass es überhaupt einmal geregelt wird, wenn in der Versammlung IDF durchgeföhrt werden sollen.

Damit möchte ich mein Statement beenden und verweise auf meine schriftliche Stellungnahme; für weitere Fragen stehe ich gern zur Verfügung.

Danke schön.

Vors. Mario Pecher: Recht herzlichen Dank, Herr Arzt. Ich gebe das Wort Herrn Raik Höfler, Rechtsanwalt; bitte schön.

Raik Höfler: Vielen Dank für die Einladung. Grundsätzlich schließe ich mich Prof. Arzt an, dass wir hier eher eine rechtspolitische Diskussion führen, weil das Gesetz so, wie der Entwurf vorliegt, wahrscheinlich kein geltendes Recht werden wird.

Grundsätzlich begrüße ich den Gesetzgeber, weil er tatsächlich die Versammlungsfreiheit ein bisschen mehr zur Geltung bringt. Aus anwaltlicher Sicht begrüße ich insbesondere das Recht auf Akteneinsicht in die Gefahrenprognose der Versammlungsbehörde schon vor Erlass des Auflagenbescheides oder der Verbotsverfügung, weil wir sonst in der Praxis immer das Problem haben, wenn wir einstweiligen Rechtsschutz in Anspruch nehmen müssen beim Verwaltungsgericht, dass wir quasi im Nebel tapsen und nicht wissen, was die Behörde aufgrund welcher Tatsachen weiß und aufgrund welcher tatsächlichen Anhaltspunkte die entsprechenden Auflagen oder Verbotsverfügungen erlassen werden.

Das finde ich sehr begrüßenswert, auch in der Klarheit, dass das schon für die Gefahrenprognose vor Last des Auflagenbescheides gilt. Sehr begrüßenswert finde ich auch die Dokumentationspflichten bei Bild- und Tonaufnahmen. Allerdings halte ich den kompletten § 15 für so nicht wirklich versammlungsfreiheitsfördernd. Dazu werde ich am Ende noch einmal ausführen.

Ich würde mich auf die Stellungnahme beziehen, die ich Ihnen eingereicht habe und mündlich nur kurz zu den Bekleidungs Vorschriften/Bekleidungsverböten ausführen. Die sind in § 8 – das Uniformverbot – und in § 16 – das Vermummungsverbot – geregelt.

Beides ist in der Praxis auf der Straße erheblich problembelastet, weil die Polizei immer sagt, da ist jemand verummmt, deshalb kann die Demonstration nicht loslaufen. Da ist ein gewaltbereites äußeres Erscheinungsbild. Deshalb ist das verboten, und deshalb können wir nicht loslaufen lassen, und deshalb werden Demonstrationen gestoppt.

Grundsätzlich gilt Artikel 8 Abs. 1. Alle Deutschen bzw. nach der Sächsischen Verfassung jedermann hat das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Mit den besonderen Verboten von Kleidungsstücken oder Gegenständen – es ist noch nicht einmal die Rede von Aufmachung im § 16 wie im alten oder im jetzigen Sächsischen Versammlungsgesetz – werden pauschal bestimmte Gegenstände, Kleidungsstücke, vielleicht sogar Transparente oder Schilder als verboten unterstellt mit dem Hinweis: Das Tragen einer Uniform ist gleich unfriedlich. Das ist einfach nicht so. Beziehungsweise das Tragen oder mit sich führen von Vermummungsgegenständen ist gleich unfriedlich. Das ist auch nicht so. Deshalb denke ich, dass es dieses generelle, absolute Verbot so nicht braucht. Das ist in der Praxis enorm problembeladen.

Es gibt Tausend Streite, was uniformähnliche Kleidungsstücke sind. Uniform ist noch leicht zu definieren. Früher stand im Gesetz „gleichartige Kleidungsstücke“, jetzt steht „uniformähnlich“ darin. Nach der Gesetzesbegründung sollen damit zivile Kleidungsstücke ausgeschlossen werden. Da frage ich mich aber: Was bleibt da noch übrig? Wenn wir auf der einen Seite Uniformen und Uniformteile haben, was sollen dann uniformähnliche Kleidungsstücke sein, wenn nicht zivile Kleidungsstücke? Das ist meines Erachtens ein unbestimmter Rechtsbegriff, der auf der Straße wieder dazu führt, dass Versammlungsteilnehmer, -anmelder und begleitende Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen diskutieren müssen, ob das ein uniformähnliches Kleidungsstück ist oder nicht.

Gleiches gilt für die Vermummungsgegenstände. Vermummungsgegenstände seien Gegenstände, die zur Identitätsverschleierung geeignet sind. Das ist quasi fast jeder Gegenstand, den man vor das Gesicht halten kann und den Umständen nach darauf gerichtet ist, zum Zwecke der Strafverfolgung Identitätsfeststellung zu verhindern. Das ist ein subjektiver Zweck. Wie will die Polizei das in dem Moment einschätzen können bzw. was soll der Versammlungsteilnehmer, die Versammlungsteilnehmerin erwidern können, wenn es um die Mitnahme einer Brille, eines Kapuzenpullis, eines Schals, was auch immer geht?

Ein Versammlungsteilnehmer wird immer sagen, ich möchte mich verummten – völlig legitim –, weil ich nicht möchte, dass mein Arbeitgeber sieht, dass ich auf dieser Kundgebung bin, weil ich nicht möchte, dass meine Kollegen oder meine Nachbarn das sehen. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes sagt, man hat ein Recht, anonym auf einer Kundgebung zu sein. Deshalb denke ich, dass diese generellen Bekleidungsverbote für Vermummungsgegenstände wie auch für Uniformen und uniformähnliche Kleidungsstücke nicht mit der Überschrift „Versammlungsfreiheit“ zusammentreffen.

Dass im Einzelfall bei einer bestimmten Gefahrenprognose Verbote, Auflagen erlassen werden können, steht außer Frage. Mir geht es um das generelle Verbot, von dem ich denke, dass es in einem modernen Freiheitsgesetz so nichts zu suchen hat. Ich habe gesehen, dass in dem Gesetzentwurf jeweils im Abs. 3 von § 8 und Abs. 2 von § 16 versucht wird, das ein wenig einzufangen, indem gesagt wird: Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen. Erste Frage: Was sind diese

Anordnungen? Macht das jede Kreispolizeibehörde für jede Demo speziell? Oder gibt es das einmalig? Oder wird das halbjährlich geändert? Ist es als Verwaltungsakt gedacht? Wenn man sagt, es ist als Verwaltungsakt gedacht und es wird quasi mit dem Auflagebescheid zusammen erlassen, braucht es das generelle Verbot nicht. Dann reicht gleich eine Einzelfallregelung für jede einzelne Versammlung.

Nächste Frage: Wie erfahren Versammlungsteilnehmer von den Anordnungen, von den Inhalten? Das heißt, ich gehe zu einer Versammlung, habe eine Sonnenbrille auf, habe einen Schal dabei, habe einen Kapuzenpulli und ein Basecap dabei – das wird in Sachsen gern als Vermummung bezeichnet –, komme an eine Kontrollstelle und mir wird gesagt, es gibt eine Anordnung, in der steht, das Tragen von Sonnenbrillen ist untersagt, weil die Sonne nicht scheint. Dann habe ich die Kaskade, dass mir über § 13 sofort versagt werden kann, an der Versammlung teilzunehmen, und ich werde wieder nach Hause geschickt. Über § 14 kann meine Identität festgestellt werden, und meine Sonnenbrille wird sichergestellt.

So lese ich das Gesetz. So kann es im schlechtesten Fall auf der Straße ausgelegt werden. Fraglos kann man hinterher nachträglichen Rechtsschutz erlangen und sagen, es wird festgestellt, dass die Sonnenbrille nicht unter den Vermummungstatbestand fällt oder dass die entsprechende Anordnung rechtswidrig war. Das hilft mir aber in der Situation nicht, weil ich in dem Moment, an dem Tag meine Versammlungsfreiheit nicht ausüben kann.

Ich würde dafür plädieren, die generellen Verbote bestimmter Kleidungsstücke und Gegenstände zu streichen und lieber im Rahmen von Auflagen als extra Absatz zu erwähnen. Bei einer gewissen Gefahrenprognose können bestimmte Uniformen, Uniformteile – wie auch immer – untersagt werden. Ich gehe davon aus, dass die Rechtsprechungsliteratur dazu bekannt ist. In das Tragen von Kleidungsstücken spielt Artikel 5, die Meinungsfreiheit, hinein. Ich glaube, Brockdorf hat das auch schon gesagt: Auch das Tragen bestimmter Kleidungsstücke ist Ausdruck einer Meinungskundgabe.

Wenn ich dann aber zu dem Verbot komme – nehmen wir einmal das Vermummungsverbot –, dass ich sage, eigentlich fällt es darunter, dann muss aber wieder der Paragraph reduziert werden weil das Bundesverfassungsgericht sagt, dass bei einer Demo, bei der es gegen Burkaverbote geht, die Burka zulässig ist. Oder bei bestimmten anderen Demonstrationsformen sind natürlich Vermummungen zulässig.

Ich denke, wenn man dieses generelle Verbot hat und dann wieder durch die Hintertür sagen muss, aber in dem Einzelfall ist es doch wieder zulässig, finde ich, kann man diese generellen Bekleidungsverbote komplett streichen und Regelungen für den Einzelfall vorbehalten. – Das zu den Bekleidungs Vorschriften.

Den zweiten Punkt hat Prof. Arzt schon angesprochen. Die Bild- und Tonübertragungen und Aufzeichnungen stoßen mir in der Praxis auch immer wieder auf. Ich würde noch weitergehen. Abs. 1 – das ist die Regelung, wie sie bisher schon im Sächsischen Polizeigesetz steht – hat in der Praxis das Risiko, dass die Polizei quasi jede Demo filmt. Es wird immer gesagt, dort hinten in der vorletzten Reihe ist ein Vermummter. Oder: Dort hinten ist gerade irgendetwas. Deshalb müssen wir alle filmen. Das hat bei allen anderen Demonstrationsteilnehmern zur Folge, dass sie unvermeidbar mit betroffen werden. Hier ist nicht die Meinungsfreiheit als zweites Grundrecht, sondern das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Das Volkszählungsurteil sagt, ich darf bei einer Versammlung anonym bleiben. Wenn ich aber jederzeit damit rechnen muss, weil sich irgendein Versammlungsteilnehmer nicht friedlich verhält oder gegen ein vermeintliches Vermummungsverbot oder Uniformverbot verstößt, dass Aufnahmen gefertigt werden, bin ich bei jeder Demonstration oder Kundgebung, zu der ich gehe, potenziell immer der Gefahr ausgesetzt, gefilmt zu werden. Das korreliert dann wieder mit dem Vermummungsverbot, weil ich unerkannt zu der Demo gehen möchte. Wenn ich damit rechnen muss, dass ich jedes Mal gefilmt werde, nehme ich vielleicht doch meine Sonnenbrille mit.

Die Vorschriften führen auf der Straße zu enormen Konflikten. Die Polizei sagt, alle Vermummungen abnehmen, dann wird gefilmt. Daraufhin sagen die Demonstrationsteilnehmer, solange die Polizei filmt, behalte ich meine Vermummung auf, sollen doch erst einmal die Kameras herunter. Das führt zu Konflikten auf der Straße, die man beseitigen könnte.

Mein Vorschlag wäre, der Versammlungsleitung – bevor bei einer erheblichen Gefahr gefilmt wird – die Möglichkeit zu geben, die Gefahren anders zu beenden, indem gesagt wird: Wir sehen, dort hinten wird gegen Auflagen verstoßen, es werden gerade Gewalttätigkeiten vorbereitet – bitte ändern Sie das! Wenn Sie das nicht ändern, fangen wir an zu filmen.

Zu den Übersichtsaufnahmen würde ich mich Prof. Arzt anschließen. Ich habe mir die Literatur und die Rechtsprechung dazu angeschaut und es ist geradezu absurd, wenn drinsteht, größere Unübersichtlichkeit der Versammlung – da stellt man sich riesige Massenversammlungen mit mehreren Tausend Menschen vor –, und dann sagt das VG Göttingen: Eine Versammlung ist dann unübersichtlich, wenn ein Polizeibeamter sie von erhöhter Stelle nicht mehr sehen kann. Das ist in jeder sächsischen Kleinstadt so. Da braucht es 40 Leute, die um die Ecke laufen – das würde jedes Mal die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen rechtfertigen.

Deswegen denke ich, entweder, man schreibt noch ein drittes Tatbestandsmerkmal hinein, das erfüllt werden muss, oder man verzichtet am besten ganz darauf. Es ging früher ohne diese Aufnahmen und nur, weil es jetzt diese technischen Möglichkeiten gibt, heißt das nicht, dass man das machen muss. Es ist Versammlungsfreiheit.

Dann irgendwie als Abwägungsinteresse Artikel 8 für die Versammlungsteilnehmer – informationelle Selbstbestimmung der Versammlungsteilnehmer – gegen... – die Polizei hat es einfacher. Das ist alles, was man zu dem Thema lesen kann. Der Berliner Verfassungsgerichtshof hat sich damit beschäftigt, hat es – ich weiß nicht, ob wortlautgenau – so ähnlich gehalten. Ich finde das Urteil nicht überzeugend. Am Anfang steht: Die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen stellt einen tief greifenden Eingriff dar. So weit ist die Rechtsprechung mittlerweile, dass das nicht nur so nebenbei ist, sondern dass es ein tief greifender Grundrechtseingriff ist; und dann sagt der Verfassungsgerichtshof zur Rechtfertigung und zur Verhältnismäßigkeit: Ja, aber die Aufnahmen finden ja offen statt – so wie es auch geregelt ist –; deswegen ist es nicht so schlimm und die Versammlungsteilnehmer wissen das ja. Das ist meines Erachtens eine Vermengung der Grundrechte –

Vors. Mario Pecher: Bitte kommen Sie zum Ende.

Raik Höfler: – Entschuldigung, noch drei Sätze. – Das vermengt die Grundrechte von Artikel 8 und Artikel 1 in Verbindung mit Artikel 2, der informationellen Selbstbestimmung.

Wenn die Aufnahmen offen stattfinden, ist ins Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht so schwer eingegriffen wie bei verdeckten Maßnahmen – das ist Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes –, aber bei dem Eingriff in Artikel 8 spielt es meines Erachtens keine Rolle, ob die Eingriffe oder die Übersichtsaufnahmen oder die Filmaufnahmen verdeckt oder offen stattfinden.

Letzter Punkt: Ich habe gesehen, in dem Entwurf hat man sich Mühe gegeben mit Dokumentationspflichten, der Datenschutzbeauftragte ist einzuschalten. Das erleichtert Klageverfahren im Nachhinein immens. Zurzeit haben Versammlungsteilnehmer, Veranstalter das faktische Problem, nicht nachweisen zu können: Finden Aufnahmen statt, finden Übersichtsaufnahmen statt, wird gefilmt? Das reicht aber trotzdem nicht, weil es um den tatsächlichen Eingriff an Ort und Stelle geht, der geeignet ist, Versammlungsteilnehmer von der Versammlungsfreiheit abzuhalten.

Vielen Dank.

Vors. Mario Pecher: Danke schön. Nun folgt Herr Hannes Hüttenrauch, Beisitzer im Kreisverband Leipzig der Deutschen Polizeigewerkschaft Sachsen. Sie haben das Wort, bitte schön.

Hannes Hüttenrauch: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Ich stehe als Gewerkschaftsvertreter hauptsächlich den Bediensteten der Bereitschaftspolizei zur Verfügung. Gerade hierbei entsteht die größte Schnittmenge zum Gesetzentwurf. Der Schutz und die Absicherung von Versammlungslagen ist einer der Schwerpunkte der Bereitschaftspolizei; die DPolG setzt sich als Bindeglied für die Bediensteten der Polizei ein und begrüßt ausdrücklich Gesetzesänderungen gerade im Hinblick auf Gesetze, die hier verfassungswidrige Bedenken aufweisen.

Werden Gesetze erst durch die Verfassungsgerichte interpretiert und fließt deren Urteil in die Handlung der Verwaltungsbehörden sowie der Polizei ein, so sorgt das immer für Unsicherheit bei den eingesetzten Kollegen, gerade im Zusammenhang mit dem hohen Schutzgut der Versammlungsfreiheit. Dies mit den Gesetzesänderungen transparent, verfassungskonform und bürgernah zu gestalten liegt in unserem gegenseitigen Interesse.

Der hier vorgelegte Entwurf zum Gesetz über die Versammlungsfreiheit soll dies durchaus erneuern, doch geht er aus Sicht der Gewerkschaft einen Schritt zu weit.

In Sachsen gehören Versammlungen und Aufzüge fest zur politischen Kultur, sind regelmäßiger Bestandteil des öffentlichen Lebens sowie der Meinungsgestaltung, bedarf es hier einer zwingenden Ausweitung des Versammlungsrechts.

Ich möchte dies anhand ausgewählter Beispiele aus der Begründung zum Entwurf widerlegen und zumindest meine Bedenken äußern. – Sie sehen es mir nach: Ich bin Praktiker und kein Jurist; ich kann bei der rechtspolitischen Diskussion nicht mithalten.

Ein konkretes Beispiel aus § 3 des gesetzlich verstärkten Kooperationsgebotes: Die hier benannte Bemängelung der Kooperationsverpflichtungen der Versammlungsbehörden der Polizei steht in meinen Augen unbegründet zur gängigen Praxis da.

Aus meinen Erfahrungen, gerade aus den wöchentlichen Demonstrationen der letzten Jahre, ist mir keine offensichtliche Kooperationsverweigerung bewusst; im Gegenteil, die Vertreter der Versammlungsbehörden sind an den Versammlungen dran in den Städten aktiv vor Ort und unterstützen auch bei spontanen Anmeldungen sowie setzen die notwendigen Randbedingungen.

Aber gerade dort, wo politische Versammlungen aufeinander treffen und bewusst Anmeldungen sowie spontane Zusammenkünfte die Versammlungen der anderen Lager stören sollen, müssen irgendwie Regelungen und leider auch Grenzen gesetzt werden. Niemand kann ernsthaft wollen, dass Versammlungen mit diametralen Meinungen unkontrolliert aufeinander treffen. Körperliche Auseinandersetzungen sind aus der Erfahrung her damit mehr als wahrscheinlich.

Der Entwurf sieht eine unbeschränkte örtliche Zusammenkunft, das ist § 11, die Erlaubnisfreiheit vor und setzt die Verwaltungsbehörde aus meiner Sicht aus der zweiten in die letzte Reihe. Die allgemein gehaltene Formulierung mit dem benannten Gefahrenbegriff „der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ soll hierbei wegfallen. Der benannte Gefahrenbegriff der unmittelbaren Gefahr und die Steigerung, die im Gesetz benannt ist, sind für die Lageeinschätzung im Vorfeld kaum anwendbar. Es sind die konkreten Gefahren gewalttätiger Verlauf, Leben und Gesundheit, Begehung von Straftaten, zu denen erst aufgerufen werden muss, benannt. Diese müssen alle vorliegen.

Das Schleswig-Holsteinische Gesetz, das hier für den Entwurf vorliegt, beinhaltet diese Steigerung bzw. diese zusätzliche Beschränkungshürde nicht. De facto werden im Vorfeld wahrscheinlich keine Beschränkungen stattfinden. Die unmittelbare oder gegenwärtige Gefahr tritt erst sehr spät ein. Das ist in der Rechtsprechung bekannt, dass diese Gefahrenbegriffe definiert sind. Wenn dies erst der Fall ist, wird mitten im Versammlungsverlauf kaum noch eine Beschränkung durch die Behörde möglich sein.

Ein weiterer Punkt auf den ich eingehen möchte, ist die gesetzliche Forderung nach § 9 Abs. 2, dass die Polizei in abschreckender und einschüchternder Weise auf Versammlungsteilnehmer wirkt. Das gewählte Beispiel des Überfluges eines Tornados in Heiligendamm ist hier fehlplatziert. Zum einen widerspricht es der Praxis, dass den erkennbaren Versammlungsteilnehmer der Zutritt verwehrt wird, zum anderen – diese Überspitzung gestatten Sie mir – ist mir nichtbekannt, dass die Sächsische Polizei über Kampfjets verfügt.

Die Forderung, Sonderwagen oder Wasserwerfer zu verstecken, und wie in den Erläuterungen gefordert, konkret die Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten zu verbergen, kann nicht ernsthaft gesetzlich gefordert werden. Die Gefahren einschätzung und die Lagebewältigung sind im gesetzlichen Rahmen durch die Polizei zu bewältigen. Die dabei eingesetzten Mittel sind in Art und Umfang der Veranstaltung angepasst und hängen mit dieser Lageeinschätzung zusammen.

Das hier zugrundeliegende Schleswig-Holsteinische Versammlungs- und Freiheitsgesetz beinhaltet diese Passage nicht. Wer fordert, diese Einheiten zu

verstecken oder gar nicht einsetzen zu dürfen, hat die gewalttätigen Versammlungslagen – zum Beispiel am 12.12.2015 in Leipzig oder einige Demos zum 1. Mai – vergessen. Für mich ist auch fraglich, inwiefern der Polizeihubschrauber oder andere Einsatzmittel seitens der Versammlung subjektiv als abschreckend empfunden werden.

Ein weiterer Punkt, der schon kurz angesprochen wurde, ist die allumfängliche Diskussion über den Einsatz von Foto- und Videotechnik. Zum einen versichere ich Ihnen, dass niemand Interesse daran hat, irgendwelche Aufnahmen von friedlichen Versammlungsteilnehmern zu machen und diese zu speichern. Die derzeit geltenden Bestimmungen setzen einen engen Rahmen, wann diese Technik zum Einsatz kommen darf. In der Praxis wird dies nur sein, wenn Blockadeaktionen, Straftaten oder schwerwiegende Ordnungswidrigkeiten stattfinden. Der generelle Vorwurf von Manipulation von Videos ist in meinen Augen unhaltbar und eine infame Unterstellung, die nicht den Ermittlungsvorgängen der Polizei entspricht – zumal aus der mir bekannten Praxis immer eine Originalaufnahme, eine sogenannte Ur-Kopie, eine unveränderte Aufnahme, an die zuständigen Ermittlungsdienststellen übersandt wird.

Die Auswertung der Videos nach Straftaten und zuordenbaren Tätern bindet viel Arbeitszeit. Niemand hat auch nur im Ansatz Interesse daran, Videos aufzunehmen oder zu verarbeiten, auf denen friedliche Versammlungsteilnehmer ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen.

Die geforderte Kennzeichnung, wann eine Kamera läuft und die sofortige Mitteilung an die Versammlungsleiter zeigt das Misstrauen, das gegenüber der Polizei und deren Tätigkeit grundsätzlich im Gesetzentwurf verankert werden soll.

Nun stelle ich mir in der heutigen Zeit folgende Frage: Die Polizei wird hier mit Einschränkungen versehen, und der Bürger, der daneben mit der 15 Megapixel-Smartphone-Kamera das live bei YouTube einstellt, kann dies unbehelligt tun. Müssten dahingehend bei Versammlungen nicht irgendwo Grenzen gezogen werden?

Ein weiterer Punkt, der mich thematisch beschäftigt, ist der geforderte erweiterte Schutz der Presse. Ein tatsächliches Problem hierbei ist, zu erkennen, ob der Pressevertreter wirklich anerkannter Journalist oder Fotograf ist. In einigen Fällen versuchen gerade vermeintliche Pressevertreter in gegnerische Versammlungen des anderen politischen Lagers zu gelangen, um dort Teilnehmer gezielt zu fotografieren, im Internet zu veröffentlichen oder diverse illegale Fahndungsplakate ins Netz zu stellen. Der Erwerb eines Presseausweises ist vielfältig. Leider wird auch durch inoffizielle Journalistenvereinigungen sowie kommerzieller Anbieter dieser Erwerb gefördert.

Eine Differenzierung der echten Presseausweise durch die Polizei und gar eine Art Personenschutz, damit der Journalist in einer Versammlung tätig werden kann, ist in der Praxis kaum vorstellbar. Die Berichterstattung von außen oder am Rand der Versammlung wird eher zu schützen sein.

Man erlebt nicht oft, dass Versammlungsteilnehmer nicht von der Presse gefilmt werden möchten, sich daher einen Schal oder andere Kleidungsstücke ins Gesicht ziehen. Hierbei gibt es immer wieder hinsichtlich der Strafbewertung „Vermummung in Versammlungen“ Diskussionen. Diese Vermummung wurde nur wegen der Presse aufgesetzt, ist eine häufige Antwort.

Zur Untermauerung weiterer Bedenken einige Ausführungen zu geänderten Straftatbeständen bzw. Ordnungswidrigkeiten. Der Verzicht von Straftatbeständen gegen die Versammlungsleitung folgt dogmatisch der Zielrichtung des Versammlungsfreiheitsgesetzes, hier möglichst viel Verantwortung abzutreten. Im Klartext: Der Anmelder wird selbst beim unfriedlichen Verlauf per Gesetz aus der Verantwortung genommen. Die übriggebliebenen ordnungswidrigen Tatbestände hängen eng mit der Beschränkung zusammen und diese wie schon erläutert mit dem unmittelbaren Gefahrenbegriff und den konkret beschriebenen Gefahren.

Die Reduzierung des Vermummungstatbestands zur Ordnungswidrigkeit ist ebenfalls aus meiner Sicht zu bemängeln. Aus meinen Erfahrungen der letzten zwölf Jahre Bereichspolizei behaupte ich: Wird sich in einer Versammlung verumumt, ist unmittelbar mit weiteren Straftaten zu rechnen. Wer seine Identität verschleiern will, in der Menge unerkannt bleiben. Wird diese Straftat deklassiert, ist die Wahrscheinlichkeit zu Aktionen, die gerne als ziviler Ungehorsam beschrieben werden, noch öfter wahrscheinlich.

Die Reduzierung der einfachen Störung einer anderen Versammlung zur Ordnungswidrigkeit ebnet den Weg für regelmäßige Blockaden. Die Unterscheidung, wann eine Störung eine Versammlung verhindert oder nur behindert, wird schon heute erst durch gerichtliche Verfahren im Einzelfall festgestellt und ist meist erst im Nachgang unter Berücksichtigung des tatsächlichen Versammlungsverlaufs erkennbar.

Die im Kommentar bezeichnete Einstellungsquote von 94 % deutet meines Erachtens nicht auf die Überflüssigkeit der Tatbestände hin, sondern zeigt nur, wie schwer es ist, bei Blockaden dem einzelnen Täter diese Tat in seine Verantwortung nachzuweisen. Gerade bei Sammelverfahren mit vielen Teilnehmern ist dieser Einzelnachweis besonders aufwendig. Hinzukommt, dass vor allem bei Ordnungswidrigkeiten durch die Betroffenen auf den Zeitablauf gehofft wird. Ordnungswidrigkeitsverfahren müssen innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen werden, Straftaten deutlich länger.

Am Rande fehlt aus polizeilicher Sicht leider ein Rückgriff auf die sonstigen Veranstaltungen, die im aktuellen Versammlungsgesetz enthalten sind. Gerade bei Fußballspielen kommt dem aktuellen Gesetz noch Bedeutung zu. Der Fußball-Hooligan der sich verumumt, um Pyrotechnik abzubrennen oder Gewalttätigkeiten zu suchen, konnte über den Tatbestand der Vermummung behelligt werden. Der Rückgriff fehlt im Versammlungsfreiheitsgesetz völlig.

Sie gestatten mir einen weiteren wesentlichen Punkt. Die Thematik Versammlung auf privaten Grundstücken nach § 17 des Entwurfes beschäftigt mich besonders. Der Entwurf sieht vor, dass Versammlungen auf privatem, öffentlich zugänglichem Grund auch gegen den Willen des Eigentümers durchgeführt werden können. Das kann aus Sicht der Gütererwägung auf keinen Fall gesetzlich verankert werden.

Die Auswirkungen sind kaum vorstellbar. Die Durchführung von unbeschränkten Versammlungen vor Betrieben, Kraftwerken oder auf Parkplätzen vor Einkaufszentren ist damit möglich. Die betroffenen Unternehmen müssen im schlechtesten Fall wirtschaftliche Ausfälle hinnehmen. Auswirkungen auf die Betriebsabläufe, zum Beispiel wenn Angestellte nicht zum Arbeitsplatz gelangen, sind kaum vorstellbar.

Zugrunde liegt die FRAPORT-Entscheidung. Diese wurde auf rein privatwirtschaftliche Flächen erweitert. Die FRAPORT-Entscheidung bezieht sich auf von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen, nicht auf rein privatwirtschaftliche Unternehmen. Diese Erweiterung durch das Versammlungsfreiheitsgesetz auf alle Flächen kann nicht mit dem FRAPORT-Urteil begründet werden. Auch das Schleswig-Holsteinische Gesetz gibt nur von der öffentlichen Hand beherrschte Flächen frei.

Meine Damen und Herren, aus diesen exemplarisch geschilderten Beispielen ist das Versammlungsfreiheitsgesetz – erlauben Sie mir diese Übertreibung – eher als Versammlungsblockadegesetz zu befürchten und aus Sicht der Deutschen Polizeigewerkschaft abzulehnen. Eine Gesetzesänderung zum gültigen Versammlungsgesetz sollte näherliegend sein.

Vielen Dank.

Vors. Mario Pecher: Recht herzlichen Dank für Ihren Sachvortrag. – Frau Kristin Pietrzyk, Sie haben das Wort.

Kristin Pietrzyk: Vielen Dank. Ich würde mich grundsätzlich meinen Vorrednern, Herrn Prof. Dr. Arzt und Herrn Höfler, nicht Herrn Hüttenrauch, anschließen. Deshalb beschränke ich mich auf die Dinge, die nicht benannt worden sind.

Ich bin grundsätzlich kein Freund der einfachgesetzlichen Regelungen des Versammlungsrechtes, weil ich glaube, dass Artikel 8 plus die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die in Gesetzeskraft erwächst, eigentlich ausreichend ist, um dieses wichtige Grundrecht der politischen Teilhabe zu schützen und zu reglementieren.

Da uns Juristen gerade vorgeworfen ist – deshalb bin ich sehr froh, dass ich nach der DPolG sprechen darf, dass wir so praxisfern sind, einige Beispiele aus der Praxis, die belegen sollen, warum ich zu einem anderen Problemfeld in Bezug auf Versammlungen insbesondere im Freistaat Sachsen komme. Ich glaube, dass es im Freistaat Sachsen – und nicht nur in Sachsen – einen grundsätzlich problematischen Umgang von Verwaltung, Justiz und Polizei mit Versammlungen gibt, dem man nicht mit dem Versammlungsrecht beikommen kann, wo man aber aus der Begründung dieses Gesetzentwurfs sehr genau herausliest, dass es ein Problembewusstsein bei den Antragstellern gibt, dass sie diese Probleme sehen, die es gibt, dass sie versuchen, sie aus meiner Sicht mit den falschen Mitteln, nämlich mit einem Versammlungsrecht, zu lösen.

Das eine Praxisbeispiel hat Herr Hüttenrauch gerade gegeben. Wenn ein Vertreter der DPolG sagt, der Gesetzentwurf sei eine Ausweitung des Versammlungsrechtes, dann fängt da die Problematik an. Das heißt, ein Vertreter der DPolG, der hier als Sachverständiger ist, hat nicht verstanden, dass es ein Grundrecht ist, in dem der Staat zunächst einmal überhaupt nichts zu suchen hat; sondern er denkt, es sei ein widerstreitendes Interesse zwischen Bürger und Staat, und den Staat definiert er als Polizei, dessen Vertreter er hier ist als DPolG.

Ich glaube, das ist eine grundsätzliche Problematik, der man sich annehmen müsste, aber sei's drum.

Wie geht man in Sachsen mit Versammlungen um? Der Täterspurenmahngang 2011 wurde weg von den Orten verlegt, wo er eigentlich an die Opfer des Nationalsozialismus erinnern sollte, wo die Verbrechen stattgefunden haben von einer Versammlungsbehörde. Das heißt, der Sinn und Zweck der Versammlung wurde vereitelt.

Auf dem Heidefriedhof 2012 wurde ein gedenkkritisches Plakat entrollt, die Personen wurden verfolgt wegen Belästigung der Allgemeinheit. Das Bundesverfassungsgericht holte das Amtsgericht und auch das OLG Dresden auf den Boden des Grundgesetzes zurück, indem es sagte, das sei von Artikel 8 gedeckt.

Chemnitz 2012 wurde eine 350 Personen starke Versammlung mit acht statischen Kameras auf Häuserdächern überwacht, damit in den urbanen Häuserschluchten der Großstadt Chemnitz die Übersichtlichkeit zur Planung des Polizeieinsatzes gewährleistet war – so das Verwaltungsgericht Chemnitz.

Eine antifaschistische Demonstration in Plauen 2016 wurde mehrfach wegen einzelner Vermummungen aufgestoppt. Sie wurde eingekesselt, und Personen wurde verboten, die Versammlung zu verlassen. Das heißt, auch das negative Recht der Versammlungsfreiheit, dass ich nicht an einer Versammlung teilnehmen muss, wurde hier – sagen wir mal – sehr lax benutzt.

Das sächsische SEK wurde 2017 am Rande einer antifaschistischen kleinen Demonstration aufgefahren, um Präsenz zu zeiten und die Gefährlichkeit der Demonstration auch für alle Außenstehenden zu dokumentieren.

Jetzt werden Sie sagen, das ist nicht bei jeder Versammlung in Sachsen so – darin würde ich Ihnen auch zustimmen. Ich habe mir nicht nur diese Versammlungen angeschaut, sondern ich habe mir auch Pegida angeschaut. In den Anfangszeiten 2014 und dann noch einmal 2017. Pegida – eine Versammlung, die Sachsen berühmt gemacht hat über die Landesgrenzen hinaus –, Pegida, eine Versammlung, die mehrfach in großen rechtsterroristischen Prozessen, dessen sich Sachsen rühmen kann gegen die Freie Kameradschaft Dresden und die Gruppe Freital, immer wieder zur Sprache kam als der Treffpunkt – also eigentlich eine Demonstration, wo man sagen kann, möglicherweise werden daraus auch – und das ist in diesen Prozessen dokumentiert worden – Straftaten begangen. Die Polizeibegleitung und der repressive Umgang mit diesen Versammlungen, zum Beispiel durch Auflagen, sind für mich zumindest als außenstehenden Beobachter nicht erkennbar gewesen.

Das Gleiche gilt für Heidenau und für die Raucherpause von Herrn Bachmann zum Tag der deutschen Einheit, während an anderer Stelle in der Stadt eine Demonstration, eine Initiative – Nationalismus ist keine Alternative – gekesselt wurde und alle Personen einer Personenkontrolle unterzogen wurden.

Wenn der Gesetzentwurf darlegt, dass das Kooperationsgebot einfachgesetzlich geregelt werden muss, wenn der Gesetzentwurf darlegt, dass der Einsatz von Spezialeinsatzkommandos, Hunden, Räumpanzern, militärischem Gerät, Kriegswaffen und insbesondere das Auftreten der Bereitschaftspolizei reglementiert werden muss, weil es abschreckend wirkt, dann ist dem Antragsteller und den Fraktionen zustimmen würden, bewusst, wo das Problem liegt. Dem ist aber anders beizukommen.

Ich glaube, dass es ein umfassenderes Umdenken geben muss: Ausbildungsänderungen bei der Polizeischulung und, wenn das nicht hilft, disziplinarrechtliche Maßnahmen gegen Polizeibeamte, die Grundrechte vereiteln – in Ansehung dessen, dass ihnen offensichtlich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bekannt ist.

Es ist zu evaluieren, wo die Gefahrenprognosen herkommen. Das heißt: Wie qualitativ wertvoll sind Einschätzungen des Verfassungsschutzes und Staatsschutzabteilungen von Polizeibehörden?

Zum Straftatbestand der Vermummung, auf den Herr Hüttenrauch auch eingegangen ist: Ich widerspreche ganz deutlich seiner Einschätzung, dass es, wenn es zu einer Vermummung kommt, auch Straftaten gibt. Die meisten Versammlungen weisen eine relativ – sagen wir einmal – nicht hohe, aber mittlere Anzahl von Straftaten auf. Die Masse der Straftaten wird die Vermummung sein und nichts weiter danach. Ich würde wetten: Die weiteren Straftaten, wenn es denn welche gebe, sind Widerstände, die bei der Festnahme wegen der Vermummung passieren. Das sind unbelegte Angaben. Das sind gefühlte Erfahrungen von Polizeibeamten, die überhaupt nicht in irgendeiner Art und Weise mit Zahlen unterlegt sind. Darauf zu stützen, dass man weiter diese hohe Anzahl von Straftaten bei Versammlungen hat und zu sagen, man stuft es nicht auf eine Ordnungswidrigkeit herunter oder nimmt den Straftatbestand heraus, wäre fatal. Wir wissen alle, dass dieser Gesetzentwurf so nicht in Gesetzesform gegossen werden wird. Leider.

Mit Aussagen von Polizeigewerkschaften zu arbeiten, die zahlenmäßig nicht belegt sind, wo man sich nicht anschaut, wie viele Versammlungen tatsächlich unfriedlich sind, wo die Straftaten herkommen, wenn man sie als gewalttätig bezeichnet, welche Straftaten das sind – Sind die Straftaten tatsächlich aus der Demonstration heraus passiert oder im Nachgang und einfach die Zahlen so hoch? Wenn die Polizei 13 Vermummte herauszieht, hat sie 13 Straftaten. Wenn danach noch 13 Widerstände dazukommen, sind wir schon bei 26. Aber eigentlich haben diese 13 Widerstände mit der Versammlung schon gar nichts mehr zu tun. Wenn man dann noch einen Erlass der Generalstaatsanwaltschaft Dresden hat, dass diese Widerstände weder im Ermittlungsverfahren noch vor Gericht eingestellt werden können, haben wir auch eine hohe Verurteilungszahl.

Ich würde nur dazu mahnen – es wird ja weitere Diskussionen, vielleicht auch bei einem neuen Polizeiaufgabengesetz in Sachsen dazu geben –, sich diese gefühlten Wahrheiten der Polizeigewerkschaften tatsächlich einmal durch Statistiken belegen zu lassen. Wie wir alle wissen, ist auch eine gefühlte Sicherheit oder eine gefühlte Unsicherheit der Bevölkerung meist nicht das, wovon die Kriminalstatistiken sprechen.

Danke.

Vors. Mario Pecher: Recht herzlichen Dank für Ihren Vortrag. – Prof Dr. Ralf Poscher, Universitätsprofessor an der Universität Freiburg, Sie haben das Wort. Bitte schön.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Herr Vorsitzender, herzlichen Dank für die Einladung, in diesem Rahmen sprechen zu können. Ich bin der Einladung gern gefolgt, weil ich mich gefreut habe, dass Sie hier ein Versammlungsgesetz verhandeln, das sich unter anderem an

dem Musterentwurf orientiert, den wir vor vielen Jahren in relativ langwieriger Arbeit – länger, als wir das gedacht hatten – erarbeitet haben. Weil die politische und die praktische Seite dieses Gesetzes jetzt einige Male angesprochen wurden, lassen Sie sich dazu vielleicht noch etwas sagen.

Der vorliegende Gesetzentwurf wie auch der Musterentwurf sind keine versammlungsrechtliche Revolution. Das ist der Versuch, das geltende Versammlungsrecht gleichsam zu modernisieren, es an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzupassen und moderat fortzuentwickeln. Das war kein parteipolitisches Projekt. Die Initiative wurde von der Friedrich-Ebert-Stiftung gefördert. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat mich gebeten, den Entwurf in Südamerika vorzustellen. Das ist also keine parteipolitische Angelegenheit, sondern einfach eine verfassungstechnische Modernisierungsaufgabe, die wir vor uns haben.

Was die Praxis angeht: Wir haben uns sehr bemüht, die Praxis einzubinden. Der ehemalige Polizeipräsident der Bundeshauptstadt ist einer der Mitautoren. Das hat uns aber nicht gereicht, sondern wir haben uns aus fünf Bundesländern Polizeiführer kommen lassen, die dort das Versammlungsgeschehen leiten – aus Berlin, aus Nordrhein-Westfalen, aus Hessen, aus Rheinland-Pfalz. Die Deutsche Hochschule der Polizei hat den Entwurf auf einer ihrer Seminartagungen zum Thema gemacht, wozu sie noch einmal die Polizeiführer aus 16 Bundesländern eingeladen hat, die dort das Versammlungsgeschehen leiten. Großartige praktische Bedenken hat der Entwurf nicht hervorgerufen. Das sind Dinge, die wir versucht haben, bei der Abfassung dieses Entwurfs zu berücksichtigen. Wie gesagt, es ist keine Revolution, die hier vor Ihnen liegt.

Was den hiesigen sowie den Musterentwurf prägt, sind einige Grundsätze, die die Dinge vielleicht ein wenig zurechtrücken wollen, die in dem geltenden Versammlungsrecht aus einer noch älteren historischen Perspektive nicht so klar zum Ausdruck kommen. Das eine ist, dass es beim Versammlungsrecht darum geht, dass es aus einer polizeirechtlichen Tradition kommt. Es kommt aus einer Tradition, die von der Gefahr, von der Polizei her denkt. Das wollten wir daraufhin umstellen, dass so ein Versammlungsgesetz aus dieser Tradition ein Stück herausgenommen wird, ohne zu verleugnen, dass es dabei auch darum geht, Gefahren abzuwehren, aber dass es vor allem darum geht, Versammlungen zu ermöglichen. Das Versammlungsgesetz ist also ein Versammlungsermöglichungsgesetz. Das ist der eine Ansatzpunkt.

Der zweite ist die Stärkung der Autonomie der Versammlung. Autonomie heißt hier zwei Dinge, einmal, dass Versammlungen selbstständig darüber entscheiden können, wofür sie, wo sie, mit welchen Mitteln sie ihre Meinung zum Ausdruck bringen wollen. Das heißt zum anderen, dass mit der Autonomie Verantwortung kommt, eben auch eine primäre Verantwortung für die Ordnung bei der Versammlung, dass es nicht in erster Linie Zuständigkeit der Polizei ist. Das ist ein Gedanke, der sich sowohl im Musterentwurf als auch in dem hier vorliegenden Entwurf findet.

Ein weiterer Punkt ist, dass wir versucht haben, größere rechtsstaatliche Klarheit zu erzielen, weil sich über die Zeit aus der versammlungsrechtlichen Praxis in der Rechtsprechungspraxis doch sehr schwer durchschaubare Konstruktionen angesammelt haben, die, denke ich – und das haben die Polizeiführer bestätigt –, in der polizeilichen Praxis den Beamten kaum zu vermitteln sind. Da wollten wir für Klarheit zu sorgen.

Der vierte Punkt ist, wirklich eine Gesamtregelung für das Versammlungsgeschehen zu schaffen, also alle Versammlungen zu erfassen, die öffentlichen und nicht öffentlichen, die in geschlossenen Räumen, die unter freiem Himmel. Auch dem folgt der Entwurf hier, sodass ich – das wird Sie nicht wundern – den Entwurf grundsätzlich begrüße.

Teilweise hat der Entwurf unseren Musterentwurf weitergedacht, wie ich finde, auch in sehr interessanter Form, etwa die Förderpflichten nicht nur auf die Versammlungsbehörde beschränkt, die Kooperationsverpflichtungen noch um Regelungen erweitert, dass diese Kooperationsinhalte dann auch bei den Entscheidungen berücksichtigt werden müssen, Abschreckungsverbote auch für die Polizei formuliert. Das wirft sicherlich noch Fragen auf. Das müsste sich in der Rechtsprechung einmal herauskristallisieren, was es im Einzelnen bedeutet. Aber dass es bei Versammlungen ein Thema ist, sieht man in der Rechtsprechung. Es ist dort auch schon zum Thema geworden. Zum Teil denkt der Entwurf unseren Entwurf ein Stück weiter. Das kann ich nur begrüßen.

Lassen Sie mich deshalb vielleicht zu den Punkten kommen, bei denen ich Fragen habe oder wo ich von den Lösungen, die der Entwurf gefunden hat, teilweise nicht überzeugt bin. Das war für uns auch immer wieder ein Problem. Vielleicht ist es nur ein technisches Problem. Wenn man öffentliche und nicht öffentliche Versammlungen regelt, muss man sehr genau aufpassen, welche Pflichten man gerade für die nicht öffentlichen Versammlungen formuliert. Hier ist etwa § 1 Abs. 3, die Presseanwesenheit zu nennen. Wenn man diese Regelung so nimmt, wie sie dort steht, erstreckt sich das auch auf die nicht öffentliche Versammlung. Das heißt, bei jeder nicht öffentlichen Versammlung kann dann der Pressevertreter Zutritt verlangen. Das ist eine merkwürdige Konsequenz, finde ich.

Mit dem Uniformverbot bei nicht öffentlichen Versammlungen müsste man sich auch noch einmal überlegen, ob es überhaupt Fälle gibt, wo die Ratio des Uniformverbotes bei den nicht öffentlichen Versammlungen greifen kann. Wir haben es damals jedenfalls nicht auf die nicht öffentliche Versammlung erstreckt.

Ein zweiter Punkt ist die Regelung des Verhältnisses des Versammlungsrechts zum Polizeirecht. Wir haben lange darüber nachgedacht, wie wir das am besten machen, weil auch während des Versammlungsgeschehens neben der Auflösung von Versammlungen noch niederschwelligere Maßnahmen möglich sind. Das ist auch nach der Rechtsprechung so über diese komplizierten Konstruktionen.

Der Entwurf versucht hier, diese polizeilichen Maßnahmen im Versammlungsgesetz gleichsam abschließend zu regeln. Wir haben damals davor zurückgeschaut, weil es sich immer schwer überblicken lässt, welche Maßnahmen man am Ende wirklich bei einer Versammlung unter Umständen doch noch brauchen könnte, die dann niederschwelliger sind als die Maßnahmen, die vorgesehen sind.

Sie haben hier etwa Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen vorgesehen. Ich finde keine Regelung zur Beschlagnahme. Sie haben Transparente mitgeführt, auf denen Beleidigungen oder Verleumdungen kundgetan werden – wie kommen Sie zu der Beschlagnahmenvorschrift, wenn Sie keine allgemeine Regelung vorsehen, so wie wir das in dem Musterentwurf getan haben, die allgemein auf das Polizeigesetz verweist, aber unter im Versammlungsgesetz festgeschriebenen Bedingungen? Dann kommen

Sie wieder in dieselben Schwierigkeiten mit diesen Minus-Maßnahmen und Ähnlichem, die die Rechtsprechung und auch die polizeiliche Praxis auch schon plagten. Das wäre ein Plädoyer für das Modell, das wir uns überlegt hatten.

Grundsätzlich begrüßenswert finde ich die Überlegung: Muss man so einschneidende Maßnahmen wie Versammlungsverbote und Versammlungsaufösungen nicht an einen engeren Tatbestand knüpfen als den allgemeinen Verweis auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wie es heutzutage ist? Wir haben uns damals auch dafür entschieden, die öffentliche Ordnung herauszunehmen, aber wiederum, es bei dem allgemeinen Verweis auf die öffentliche Sicherheit zu belassen, weil wir am Ende eben doch wiederum aus der Perspektive des Gesetzgebers schlecht absehen können – so eine Perspektive war für uns auch mal eine interessante Erfahrung –, welche Konstellationen auftauchen mögen, wo dann vielleicht doch Tatbestände in den Strafgesetzbüchern relevant werden können, die Sie mit Ihrer Verweisung auf die von Amts wegen zu verfolgenden Vergehen nicht erfassen. Was machen Sie mit diesen Beleidigungen, die auf Transparenten vor sich hergetragen werden, die skandiert werden? Dort können Sie dann nicht einschreiten. Nach der Regelung, die Sie jetzt vorgesehen haben, könnten Sie das nicht. Deshalb wäre das ein Punkt, über den man nachdenken müsste.

Ein weiterer Punkt, der mir aufgefallen war, ist die Speicherung von Daten. Dazu haben Sie eine sehr detaillierte Regelung, die uns sehr viel Zeit gekostet hat. Sie haben jetzt die Speicherung von Daten für die Fälle zugelassen, dass sie noch in Strafverfahren Verwendung finden können. Wir haben uns damals dafür entschieden, diese Speicherungsmöglichkeiten auf alle gerichtlichen Verfahren und Rechtsbehelfe zu erstrecken, weil sie gerade auch in Verfahren, bei denen es um die Rechtmäßigkeit von Polizeieinsätzen in verwaltungsgerichtlichen Verfahren geht, auf diese Daten ankommen kann. Deshalb kann man in solchen Verfahren gute Gründe dafür finden, warum diese Daten für diese Verfahren noch gespeichert werden sollten.

Sie haben die Regelung übernommen, die wir auch vorgesehen hatten; die hatten wir ja vor der Fraport-Entscheidung über die Versammlung auf in Privateigentum befindlichen Grundstücken vorgesehen. Herr Schluckebier hat sich damals in der Fraport-Entscheidung sehr darüber erregt, dass die Senatsmehrheit praktisch unseren Vorschlag auf die Ebene des Verfassungsrechts erhoben hat. Im Grunde fanden wir diese Regelung aber richtig.

Was ich nicht verstanden habe, ist, warum Sie die Eigentümer aus dem Kooperationsmechanismus herausgenommen haben. Das schien uns damals sehr sinnvoll zu sein. Die Ursprungsfälle kommen ja aus den USA, wo in Einkaufszentren Versammlungen dazu stattfanden, warum der Betreiber eines solchen Einkaufszentrums nicht mit am Tisch sitzen soll, wenn man darüber spricht, wie man das am besten abwickelt. Das scheint mir einfach nur hilfreich zu sein – ein weiterer Punkt, wo ich denke, dass Sie noch einmal darüber nachdenken sollten.

Eine innovative Regelung ist auch die Unterrichtungspflicht des Landtags. Die ist teilweise technisch ein bisschen unglücklich formuliert, weil auf die Allgemeinverfügung abgestellt wird. Mein Eindruck ist, dass Sie mit der Allgemeinverfügung meinen, wenn allgemeine Versammlungsverbote für bestimmte Tage etc. erlassen werden; sie bezieht sich aber gesetzestechisch auch auf Versammlungsaufösungen, denn jede Versammlungsauflösung ist immer auch eine Allgemeinverfügung. Das meinen Sie wahrscheinlich nicht, es wird aber nicht so deutlich.

Das andere Problem, das ich sehe, ist die Vorschrift über die unverzügliche Benachrichtigung des Landtags durch die Staatsregierung. Das scheint mir unter Gewaltenteilungsgesichtspunkten gefährlich in die Nähe zu gehen, dass der Landtag in laufende Verwaltungsverfahren eingebunden werden soll. Das ist nicht die Aufgabe des Landtags und ich würde überlegen, ob diese jährlichen Berichterstattungen ausreichen – das wäre ein üblicher Mechanismus, wie die Exekutive den Landtag informiert –, weil ich mir bei den Fällen, die politisch relevant sind, kaum vorstellen kann, dass Ihnen bei der Presselandschaft in Sachsen die Dinge verborgen bleiben. Ansonsten, denke ich, ist bei dieser Unverzüglichkeit unter den Gewaltenteilungssichtpunkten nicht so klar, wo das am Ende hinführt.

Die Regelung zu den Vermummungsverboten und den Schutzausrüstungen fand ich insoweit nicht ganz glücklich, als Sie zwar einerseits den Mechanismus aufgenommen haben, den wir uns überlegt haben, der auch in Niedersachsen und Schleswig-Holstein übernommen worden ist. Sie sagen zu Recht, es gibt immer diese Unklarheit, was das in der konkreten Situation bedeutet. Wir haben uns gedacht, dass wir das durch ein verwaltungstechnisches Instrument, nämlich die konkretisierende Verfügung, lösen. Gemeint ist die Verfügung vor Ort an diesem bestimmten Tag zu einer bestimmten Form der Verdeckung oder des Gebrauchs von Kleidungsstücken.

Durch diese Verfügung ist klargestellt, wer und was in der konkreten Versammlung gemeint ist, weil es nur in der konkreten Versammlung sein kann. Dazu kann es keine allgemeinen Regelungen geben, weil dieselben Kleidungsstücke nicht in allen Versammlungen mit Gewaltvorbereitungsabsicht getragen werden. Es muss klar sein, dass es darum geht. Weil es dabei um diese inneren Willensrichtungen geht, ist das so schwer zu konkretisieren.

Wir haben uns gedacht, wenn das durch die Verfügung festgestellt ist – die kann später vor Gericht und Ähnlichem angegriffen werden –, müssen alle anderen Tatbestände an diese Verfügung anknüpfen. Sie haben bei den Bußgeldtatbeständen wieder die inneren Willensrichtungen in die Bußgeldtatbestände aufgenommen. Damit kommen Sie in dieselben Rechtsunsicherheiten hinein, die Sie gerade durch diesen Mechanismus vermeiden wollten. Bei den Bußgeldtatbeständen würde ich allein auf die Verfügung abstellen.

Lassen Sie uns zum letzten Punkt kommen. Das ist die Zuständigkeitsregelung. Das sage ich nicht vor dem Hintergrund der Perspektive des Musterentwurfes. Ich habe mit Herrn Kniesel ein Gutachten für die Stadt Dresden zum Versammlungsrecht gemacht. Was uns dabei aufgefallen war – das hat insbesondere Herrn Kniesel gestört, der uns darauf hingewiesen hat –, ist diese geteilte Zuständigkeit zwischen kreispolizeilicher Versammlungsbehörde und der staatlichen Polizei vor Ort. In den Diskussionen im Rat der Stadt Dresden wurde deutlich, wie häufig völlig unklar war, wer welche Verfügung hatte, wer zuständig war.

Unser Ratschlag – das haben wir in dem Gutachten weiter ausgeführt – war eine klare Trennung der Zuständigkeiten, keine Doppelzuständigkeiten bei den Versammlungen vor Ort, sondern eine klare Trennung. Die Versammlungsbehörde ist für die Anmeldung und die Verbotsentscheidung zuständig, die Polizei für das Versammlungsgeschehen vor Ort. Sonst bekommen Sie technische Verwicklungen, weil nicht klar ist, wer zuständig ist. Auch die politische Zurechnung ist am Ende schwer rekonstruierbar.

Herzlichen Dank.

Vors. Mario Pecher: Recht herzlichen Dank. – Ich erteile Herrn Heinrich Rehak, Präsident des Verwaltungsgerichts Dresden a. D., das Wort. Bitte schön.

Heinrich Rehak: Herr Vorsitzender! Vielen Dank für die Einladung. Ich bin in der glücklichen Lage als letzter Redner alles zusammenfassen zu können, was bislang vorgetragen wurde. Ich möchte mich auf einige Aspekte beschränken, auch wenn ich den einen oder andern Beitrag wiederhole. Aber es scheint mir doch bedeutsam zu sein.

Der vorgelegte Gesetzentwurf orientiert sich – das wurde schon angesprochen – am Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holsteins. Dem liegt der Musterentwurf des Versammlungsgesetzes zugrunde, an dem Sie im Jahr 2010 mitgewirkt haben. Der vorgelegte Entwurf orientiert sich daran. Gestatten Sie mir die kritische Bemerkung, dass er infolge dessen die Orientierung etwas verloren hat, indem er eigene Regelungen gefunden hat, mit denen ich nicht einverstanden bin.

Ich empfinde es auch nicht als meine Aufgabe als Sachverständiger, konkrete Vorfälle im Zusammenhang mit Versammlungen – sei es in Chemnitz oder Dresden – zu kommentieren. Fehlverhalten der Behörden und des Anmelders hat es in der Vergangenheit gegeben und wird es auch in Zukunft geben. Festzustellen, was im einzelnen Einsatz rechtmäßig und rechtwidrig war, ist Angelegenheit der Verwaltungsgerichte, die das feststellen müssen. Auch mit dem besten Gesetz werden Sie ein solches Fehlverhalten nicht verhindern können.

Ich möchte noch einmal die Schwerpunkte des Entwurfes in Erinnerung rufen, mit denen man durchaus einverstanden sein kann. Das sind die Regelungen des Schutzes und die Kooperationsaufgaben staatlicher Behörden. Damit wird der Charakter des Versammlungsrechts als Versammlungsfreiheitsgewährungsgesetz neu definiert. Das ist durchaus ein positiver Aspekt, der schon im Musterentwurf auftaucht. Dann der Verzicht auf den Rechtfertigungsgrund „Gefahr für die öffentliche Ordnung“ bei Beschränkungen und verbotenen Auflösungen. Da hat der Entwurf konkrete Straftatbestände anstelle dessen gesetzt, was ich für ausgesprochen problematisch halte. Das ist von Herrn Poscher schon angesprochen worden. Wenn Sie es so beschränken, entstehen plötzlich Sicherheitslücken. Im Übrigen ist die Regelung in § 13 in sich inkonsequent. Dazu komme ich vielleicht noch.

In dem Entwurf fehlt ein Verzicht auf den besonderen Schutz der symbolträchtigen Tage und Orte. Das ist gerade für Sachsen ein besonders wichtiges Anliegen gewesen. Die versammlungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse bei Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen bereits im Vorfeld von Versammlungen sind extra geregelt worden und positiv zu sehen. Auch die Regelung von Versammlungen auf tatsächlichen öffentlichen Verkehrsflächen – das war schon Gegenstand der Erörterung – ist ein Thema.

Ein Punkt, der noch nicht angesprochen wurde und den ich ergänzen kann, ist die Einführung der Kostenregelung. Der Musterentwurf sieht das vor. Das finde ich begrüßenswert. Ein weiterer wie ich meine wesentlicher Vorteil des Entwurfes ist, dass

er verschiedene verfassungsrechtlich problematische Regelungen des jetzt geltenden Sächsischen Versammlungsgesetzes vermeidet.

Verfassungsrechtlich bedenklich im jetzigen Rechtszustand sind Bestimmungen im Sächsischen Versammlungsgesetz über den Ausschluss des Versammlungsrechts in bestimmten Fällen. Das ist höchst problematisch. Auch die Zulässigkeit des Verbotes von Versammlungen – die einzelnen Regelungen, Schutz der symbolträchtigen Orte und Ähnliches – ist verfassungsrechtlich unzulässig. Ich meine, da auf der sicheren Seite zu sein.

Mein Thema ist nicht die rechtmäßige Rechts- oder Verfassungswidrigkeit des Sächsischen Versammlungsgesetzes, sondern es geht darum, den Entwurf zu begutachten. Die Mängel, die das aktuelle Versammlungsrecht in Sachsen hat, vermeidet der Entwurf.

Was mir nicht gefallen hat, war – da befinde ich mich in der Einstellung der Vertreter der Polizei –, dass der Entwurf die Schutzaufgabe und die Kooperationspflicht ein wenig verstärkt. § 3 Abs. 1 Satz 2 im Entwurf besagt, die Träger der öffentlichen Verwaltung haben jede Handlung zu unterlassen - ich zitiere einmal: „... die die Durchführung der Versammlung verhindert und beeinträchtigt, die einschüchternd oder abschreckend wirkt oder geeignet ist, Personen von der Teilnahme an einer Versammlung abzuhalten.“

Das sind eine zusätzliche Pflichtenmahnung und eine Belehrung der Polizei. Die halte ich für nicht angebracht. Unbeschadet der tatsächlichen Vorkommnisse – Versammlungsrecht ist problematisch. Es gibt rechtswidrige Versammlungsaufösungen und Ähnliches. Die Träger öffentlicher Gewalt sind im Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz an Recht und Gesetz gebunden. Außerdem haben wir in § 3 Abs. 1 des Entwurfes die Verpflichtung zur Kooperation und zur Förderung. Was soll dann noch eine zusätzliche Pflichtenmahnung? Daraus entsteht für mich jedenfalls der Eindruck eines gewissen Vorbehaltes gegenüber dem rechtmäßigen Handeln der Behörden, und es wird eine gewisse Nachlässigkeit im rechtlichen Vollzug unterstellt. Solche Belehrungen sollte man im Gesetz nicht machen. Das bringt nichts, sondern verschlechtert nur die Stimmung.

Auch der Hinweis, die freie Berichterstattung von Presse und Rundfunk als Verpflichtung der Behörde zu gewährleisten, ist nach meiner Beurteilung Aufgabe des Veranstalters. Das geht über das Kooperationsgebot hinaus.

Ich habe noch eine Einwendung. Das wurde von dem einen oder anderen Sachverständigen positiv gesehen. Das ist das Akteneinsichtsrecht in – so heißt es hier im Entwurf wörtlich: „Einsichtsrecht in die Gefahrenprognose und in die für ein Verbot oder Beschränkungen maßgeblichen Unterlagen und Entscheidungsgrundlagen“. In Schleswig-Holstein gibt es nur eine Informationspflicht, aber kein konkretes Akteneinsichtsrecht, das in dem Entwurf hier ein unbeschränktes Akteneinsichtsrecht ist. Man kann offenbar die Behörde auf den Kopf stellen und alles kontrollieren.

Das geht über das hinaus, was § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz den Betroffenen als Akteneinsichtsrecht zubilligt, soweit deren Kenntnis – heißt es im Gesetz – zur Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen erforderlich ist.

Beschränkung des Akteneinsichtsrechts halte ich also für angemessen. Deswegen ist ein unbeschränktes Akteneinsichtsrecht nicht in Ordnung.

Was ich positiv empfinde, ist die Regulierung in § 7 des Störungsverbots. Da heißt es, dass derjenige, der die Versammlung mit dem Ziel stört, die Durchführung erheblich zu behindern oder zu vereiteln. Das lässt eine gewisse Störung der Versammlung durch Teilnehmer der Versammlung selbst oder auch durch Außenstehende zu. Das ist wohl auch im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die die Versammlungsfreiheit im Zusammenhang mit der Meinungsäußerungsfreiheit sieht, und Störungen, Diskussionen, kritische Auseinandersetzungen – also auch mit dem gewählten Thema des Veranstalters – durchaus förderlich und auch geschützt sieht.

Das Sächsische Versammlungsgesetz sieht das zu eng. Es sagt nämlich, man kann die Auflösung untersagen. Es spricht von einer Störung, die die ordnungsgemäße Durchführung hindert. Da ist eine Eingriffsmöglichkeit schon viel eher gegeben. Das entspricht nicht der verfassungsrechtlichen Vorgabe. Ich meine, der Entwurf normiert ein allgemeines Verbot von Störungen nur dann, wenn eine Durchführung der Versammlung nicht mehr möglich ist. Aber Störung als solche – so sieht es das Bundesverfassungsgericht – ist eine Störung, so sie denn nicht darauf abzielt, die Versammlung zu verhindern. Die Störung als solche in der Diskussion – kritische Auseinandersetzung mit den Themen – ist ja gewollt, die ist auch geschützt. Von daher ist die Formulierung im Entwurf positiver zu sehen.

Zur Beschränkung und Auflösung – ich hatte es schon angedeutet: Der Entwurf stellt nicht ab auf Eingriffsbefugnis oder Rechtfertigung von Eingriffen – sei es nun eine Beschränkung oder auch eine Auflösung –; der sagt nicht, die Störung der Sicherheit und Ordnung, oder wie es im Musterentwurf heißt, nur die öffentliche Sicherheit wird gestört, und die rechtfertigt dann den Eingriff, sondern der nennt konkrete Straftatbestände. Die Vielzahl von möglichen Schutzgütern, die bei der Durchführung von Versammlungen zu beachten sind, wird übergangen und der Versammlungsfreiheit wird ein auch verfassungsrechtlich nicht begründbarer Vorrang eingeräumt.

Den Begriff der öffentlichen Sicherheit gibt es aus dem Polizeirecht, er umfasst den Schutz subjektiver Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum, Vermögen, die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung sowie die Einrichtung und Veranstaltung des Staates und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt.

Diesen Schutz vermittelt das Versammlungsgesetz in der Form des Entwurfs eben nicht, sondern er beschränkt sich nur auf ganz bestimmte massive Straftatbestände, und alles andere soll offenbar zulässig sein. Das kann es wohl nicht sein.

Außerdem wird im Entwurf in Abs. 3 die Unausgewogenheit dieses Beschränkungsverbots meines Erachtens deutlich, da kommt er plötzlich doch wieder zurück auf den Begriff unmittelbare Gefahr für die Öffentlichkeit und Sicherheit – wenn sie von Dritten ausgeht. Im Abs. 1 und 2 habe ich abzustellen auf konkrete Straftatbestände – in Abs. 3 plötzlich doch die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Warum diese Differenzierung? Eine Begründung dafür fehlt.

Zum Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot im § 16 – das ist auch ein Thema, das der Vertreter der Polizei angesprochen hatte. Es ist unheimlich schwierig

festzustellen, wo die Absicht ist. So heißt es im Entwurf: Vermummung nur dann, wenn die Vermummung vor polizeilichen Feststellungen schützen soll. Hm. Also, es kommt auf die Motivation der Vermummung an. Wie das in der Praxis umgesetzt werden soll, das ist wohl kaum nachzuvollziehen.

Dazu gibt es einen Vorschlag, der aber in der Praxis umstritten sein wird. – Vom Grundsatz her ist Vermummung vielleicht zu akzeptieren, denn es gibt ja Gegendemonstrationen, und da hat der Teilnehmer ein gewisses schützenswertes Interesse daran, nicht von der Gegendemonstration gefilmt und später unter Druck gesetzt zu werden. Dazu gibt es einen Vorschlag in der Literatur: Vermummung dann, wenn der Veranstalter die Teilnehmer der Veranstaltung, die sich zu vermummen beabsichtigen, der Polizei mitteilt.

Das wäre die Lösung, aber es steckt ein Problem dahinter. So, wie es im Entwurf formuliert wird, meine ich, ist die generelle Reduktion des Tatbestandes auf Fälle, bei denen eine Vermummung die Identifizierung der Vollstreckungsbehörde verhindern soll, nicht geboten. Allein die Vermummung als solche indiziert eine gewisse Absicht, straffällig zu werden. Davon kann es Ausnahmen geben. Es ist ein schwieriges Thema. Aber so, wie Sie es im Entwurf lösen, ist es praxismäßig nicht umsetzbar.

Schließlich noch die öffentlichen Verkehrsflächen und Privateigentum – die FRAPORT-Entscheidung wurde schon angesprochen. Auch da stimme ich mit Herrn Poscher überein. Vom Grundsatz her hat das Bundesverfassungsgericht eine Versammlung auf öffentlichen Verkehrsflächen, die in Privateigentum stehen – – Es gibt eine neue Entscheidung, allerdings noch eins, zwei Gerichtsverfahren. Es muss sich nicht auf Flächen, die im gemischten Eigentum sind, beschränkt haben. Es gibt diese Bierdosen-Geschichte aus Passau. Das wurde 2015 entschieden. Auch auf schlichten privaten Flächen darf demonstriert werden.

Das ist im Sächsischen Versammlungsgesetz nicht geregelt. Nach meiner rechtlichen Beurteilung fehlt die notwendige Einbeziehung der Privateigentümer in die Kooperationsgespräche. Wenn ich dem Eigentümer zumute, dass auf seinen Privatflächen – das sind die großen Kaufhäuser oder die Investoren, die Einkaufszentren organisieren – Versammlungen durchgeführt werden dürfen, dann muss er auch seine Interessen einbringen können. Dass in diese Richtung zu denken ist – – Man kann die Passauer Entscheidung erahnen. Das Verfassungsgericht hat bei der Abwägung der unterschiedlichen Interessen im Rahmen einer Zumutbarkeit der Folgen und Ähnliches berücksichtigt, dass die Versammlung nur kurzfristig stattfindet und die Geschäftsausübung nur unerheblich behindert.

Damit möchte ich sagen, wenn man das ausdrücklich normiert – es ist begrüßenswert, dass man die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts normativ umsetzt, das ist in dem Fall geschehen –, sollte man die zwangsläufig und verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsrechte der Grundstückseigentümer mit berücksichtigen, und nicht dass pauschal gesagt wird, Versammlungsrecht geht vor.

Im Übrigen möchte ich darauf hinweisen, dass in der Begründung des Entwurfs die Einschätzung geäußert wurde, das Versammlungsrecht gilt nun auch auf Flughäfen, Bahnhöfen und in Einkaufszentren. In dieser Allgemeinheit stimmt das nicht. Es muss natürlich Einschränkungen geben, gerade dort, wo der öffentliche Zugang von einer gewissen Berechtigung abhängt. Wenn Sie die Sicherheitsschranken passieren, kann

man sich nicht auf das Versammlungsrecht berufen. Diese Hoffnung, die in der Begründung des Entwurfes enthalten ist – es kann auf Flughäfen und Bahnhöfen generell und pauschal demonstriert werden –, ist nicht zutreffend.

Vors. Mario Pecher: Herr Rehak, ich muss Sie bitten, zum Ende zu kommen.

Heinrich Rehak: Okay. Eine Schlussbemerkung: Ich meine, dem selbstgesetzten Anspruch im Vergleich mit dem bisherigen Sächsischen Versammlungsgesetz und dem Versammlungsfreiheitsgesetz neue übersichtliche und anwendungsfreundliche Strukturen zu schaffen, wird der Entwurf nur eingeschränkt gerecht. Mit den Regelungen, mit denen er vom Versammlungsgesetz Schleswig-Holsteins und vom Musterentwurf abweicht, überzeugt er mich nicht.

Ich bedanke mich.

Vors. Mario Pecher: Recht herzlichen Dank. – Wir treten in die Fragerunde der Abgeordneten ein. Ich möchte noch auf etwas hinweisen. Herr Poscher, Sie hatten angezeigt dass Sie früher weg müssen.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Ja. Ich muss in einer Stunde das Taxi nehmen.

Vors. Mario Pecher: Das ist nur als für die Information für die Abgeordneten, damit sie gegebenenfalls ihre Fragen stellen, wenn sie spezielle an Sie haben. – Ich sehe die Wortmeldung von Herrn Pallas. Sie haben das Wort.

Albrecht Pallas, SPD: Danke, Herr Vorsitzender. – Danke, meine Dame, meine Herren Sachverständigen, für Ihre interessanten Ausführungen zu dem Gesetzentwurf. Ich möchte mit einer allgemeineren Frage beginnen. Frau Pietrzyk hat in ihrem Statement ausgeführt, dass nach ihrer Meinung eigentlich Artikel 8 und das Richterrecht reichen würde, um Versammlungen zu regeln. Diese Frage würde ich gern an die anderen Sachverständigen weitergeben, die dazu etwas sagen möchten. Ich kann mir vorstellen, dass es umstritten ist, wenn man bedenkt, dass es konkrete Auswirkungen auf Rechtsanwender hätte, zum Beispiel die Polizei oder indirekt betroffene Personen, also Bürgerinnen und Bürger, die nicht teilnehmen aber durch die Auswirkungen von bestimmten Versammlungen einmalig, mehrfach oder dauernd betroffen sind. Die Frage geht an alle, die dazu etwas sagen möchten.

Vors. Mario Pecher: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Danke schön. Ich bin ein unbedingter Fan einer Regelung qua Gesetz aus dem einfachen Grunde, weil ich seit 20 Jahren Polizeiausbildung an der Hochschule für Wirtschaft und Recht mache, an der wir einen Schulgang Polizei haben. Ich glaube die Beamtinnen und Beamten sind gut damit bedient, wenn sie ein möglichst detailliertes Gesetz haben, das trotzdem noch verständlich ist, womit ich nicht infrage stellen wollte, dass dieses bei der Kritik, die im Einzelnen geäußert wurde – – Ich glaube, fast das gesamte Podium war sich einig, es braucht eine Neuregelung. Es gibt viele Defizite. Man kann sicherlich an einzelnen Punkten unterschiedlicher Auffassung sein. Aber ich halte es für sinnvoll, es zu regeln, weil wir sonst in der Situation sind, die wir aus den USA kennen, wo man die Idee der Gesetzesgebundenheit und der gesetzlichen Regelung von Eingriffsbefugnissen nicht kennt, sondern die Polizei alles

darf, außer es ist verboten. Verboten ist es durch Gerichtsentscheidungen. Das halte ich mit unserer rechtsstaatlichen Tradition nicht für kompatibel.

Aber ich weiß nicht, ob es wirklich so gemeint war. Dazu müsste Frau Pietrzyk etwas sagen. Ich halte es für sinnvoll, dass es umfassend und abschließend geregelt wird.

Vors. Mario Pecher: Frau Pietrzyk, bitte.

Kristin Pietrzyk: Vielleicht sage ich noch einmal etwas dazu. Mir geht es darum, dass es eigentlich ausreichen würde, wenn man sich darauf besinnt, was Grundrechte, also Abwehrrechte auch gegen den Staat, und was Freiheitsrechte sind. Dann würde es ausreichen, wenn diese wenigen grundsätzlichen Entscheidungen beachtet werden würden. Wir bekommen verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, weil wir zu den Verwaltungsgerichten gehen und sagen, wir halten das für rechtswidrig. Daher kommt es, dass eine 350 Mann oder Frau starke Versammlung in Chemnitz unübersichtlich ist. Daher kommt es, dass immer mehr Regelungen getroffen werden müssen, weil man es nicht so austarieren kann und weil – Entschuldigung – die Polizei nicht in der Lage ist, zu sagen, das ist für eine Videokamera entschieden worden, die vor der Versammlung ist. Aber jetzt stellen wir sie auf ein Haus. Das dürfen wir, das sehen die gar nicht.

Ich bin nicht gegen diesen Entwurf, da haben Sie Recht. Ich glaube, der Entwurf ist meiner Meinung nach gut, er ist für Sachsen ein Fortschritt und gut für das Freiheitsrecht der Versammlung. Aber ich glaube, dass die Probleme – das mache ich noch einmal deutlich –, die der Gesetzgeber sieht, in den Regelungen, die er zu dem Entwurf hinzugefügt hat, nämlich dass das Kooperationsgebot von den Behörden nicht ausreichend beachtet wird, dass man Behörden oder die Polizei darauf hinweisen muss, dass sie versammlungsfreundlich zu agieren haben – – Das steht alles in der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung.

Wenn ich der Meinung bin, ich muss als Landtag einen Gesetzentwurf machen, mit dem ich das meiner Polizei sagen muss, dann läuft etwas schief, und zwar gehörig.

Vors. Mario Pecher: Herr Pallas, eine zweite Frage?

Albrecht Pallas, SPD: Meine zweite Frage schließt ein wenig daran an. Herr Poscher, Sie haben als letzten Punkt darauf hingewiesen, dass man über eine Entflechtung der Zuständigkeiten nachdenken sollte. Das ist in der bundesweiten Diskussion nicht völlig neu. Mich würde interessieren, wenn man das weiterdenkt: vor der Versammlung Versammlungsbehörde, ab Versammlungsbeginn Polizei. Was muss geschehen, um die Versammlungsfreundlichkeit von Entscheidungen während der Versammlung zu erhalten? Das erscheint mir ein gewisser behördeninterner Konflikt zu sein.

Einerseits will die Polizei den Einsatz gut bewältigen, andererseits muss aber Versammlungsfreundlichkeit bewahrt bleiben – und alles, was damit zusammenhängt. Mich würde interessieren, ob der Gedanke bereits in anderen Bundesländern aufgegriffen wurde. Ich meine mich an Bayern zu erinnern, bin mir aber nicht ganz sicher, ob das wirklich so ist.

Vors. Mario Pecher: Herr Poscher, bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: In anderen Bundesländern – bis auf Bayern – ist das im Wesentlichen entflochten. In Nordrhein-Westfalen ist meines Wissens die Gesamtzuständigkeit bei der Polizei – dort sind die Polizeipräsidenten auch schon für die Anmeldung zuständig, und zwar vor dem Hintergrund, dass man sagt, es ist einfach auch wichtig, bei der Durchführung der Versammlung die Informationslage aus dem Anmeldeverfahren zu haben; da gibt es auch immer noch mal Friktionen.

Wenn es Ihnen darum geht, was man tun muss, damit auch während des Verlaufs der Versammlung versammlungsfreundlich agiert wird – hier könnte ich mich meinen Vorrednern anschließen –: Es kommt dann auf eine gewisse Polizeikultur an; dass die Polizei sich so versteht: dass es nicht darum geht, Störungen zu verhindern und Straftaten zu ermitteln, sondern darum, wie sie dafür sorgen kann, dass die Menschen, die sich zusammengefunden haben, friedlich ihre Meinung zum Ausdruck bringen können.

Diesbezüglich ist in der deutschen Polizeikultur viel geleistet worden. Ich bin häufiger an der Deutschen Hochschule der Polizei und wenn ich dort mit den Polizeiführern rede, dann finde ich es eine ganz schöne Entwicklung, dass es wirklich Teil des Selbstverständnisses der Polizei geworden ist, dass das ihre Aufgabe ist.

Es ist die Aufgabe, dass die Polizeiausbildung Polizeikultur hat und diese dann auch Polizistenkultur wird; dass die Polizisten sich so verstehen, dass das ihre Aufgabe ist.

Der Entwurf versucht das deutlich zu machen. Das hat nichts Belehrendes, sondern er will einfach klarmachen, dass es nicht in erster Linie ein Ermittlungseinsatz ist, sondern ein Einsatz, der dazu dient: Wie kann man es ermöglichen, dass das gut funktioniert, und wie kann man diese Reserverolle wahrnehmen? Wie kann man beachten, dass in erster Linie auch die Versammlung selbst zuständig ist? Das ist eine Frage der Polizeikultur. Das bekommen Sie mit keinem Gesetz geregelt, sondern hier müssen Sie große Anstrengungen in der Polizeiausbildung unternehmen.

Ich glaube aber, dass da schon viel geschehen ist. Jedenfalls bei der Deutschen Hochschule der Polizei habe ich den Eindruck, dass man schon sehr weit ist. Auch wenn ich mit ihnen über bestimmte Einsätze diskutiere, bin ich immer wieder überrascht, wie manche Dinge, die rechtsstaatlich problematisch sind, nicht nur als rechtsstaatlich problematisch, sondern auch als schlicht unprofessionell wahrgenommen werden. Dort müssen wir hinkommen, und nur so lässt sich das Problem greifen – nicht durch das Gesetz allein.

Das Gesetz ist insoweit auch wichtig, um diesen Impuls zu setzen, um aus dieser polizeistaatlichen Tradition des Versammlungsrechts hinzukommen zu einem Verständnis als Versammlungsermöglichungsrecht.

Vors. Mario Pecher: Gut. Als Nächster steht Herr Lippmann auf der Frageliste; bitte schön.

Valentin Lippmann, GRÜNE: Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Vielen Dank an die Sachverständigen, das war alles schon sehr interessant, und bei ein paar Punkten sehe ich es durchaus so. Gerade Sie, Prof. Poscher, haben an zwei Punkten ein Defizit gesehen, was ich jetzt auch sehe, wenn ich es mir wiederholt durchlese; aber das ist ja

auch der Sinn von Sachverständigenanhörungen, dass man es sich noch einmal anschaut.

Ich habe zu zwei Aspekten Nachfragen. Mich würde bei der Zuständigkeitsfrage interessieren – Herr Kollege Pallas hat es schon angerissen –, wie die Trennung ab Versammlungsbeginn praktisch funktionieren soll, wenn wir gleichzeitig die Situation haben, dass auch das Vor- und Nachfeld der Versammlung in bestimmten Fällen unter den Schutzbereich des Artikels 8 fällt. Da hätte man ja eine Zuständigkeit, die wiederum eine andere Behörde ist als die Versammlungsbehörde. Ist das praktisch einfach ausformbar oder kann es dort nicht im Vor- oder Nachfeld die Konflikte geben? – An die Sachverständigen gerichtet, die sich dazu äußern wollen.

Vors. Mario Pecher: Wer möchte sich dazu äußern? – Herr Poscher, bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Ich kenne die Situation aus Nordrhein-Westfalen, wo die Polizei, die Polizeipräsidien einfach zuständig sind; die haben die Gesamtzuständigkeit, da tauchen alle diese Probleme nicht auf. Aber es ist klar, dass Sie am Ende in der Versammlung auf die Polizei angewiesen sind. Keine Ordnungsbehörde kann ein Versammlungsgeschehen, wenn etwas aus dem Ruder läuft, irgendwie bewältigen. Am Ende landet es sowieso bei der Polizei. Dann kann man sich auch überlegen, ob man es von Anfang an dort hingeben will.

Das macht auch Nordrhein-Westfalen so; dort gibt es dann diese ganzen Friktionen nicht. Sie haben schon durch die Zuständigkeit immer Friktionen. Sie können aber versuchen – das macht man hier auch, wenn ich es richtig verstanden habe –, dass die Polizei schon im Anmeldeverfahren, bei den Kooperationsgesprächen mit eingebunden wird.

Das müssen Sie wenigstens machen, diese zwei Phasen aufzuteilen, damit Sie nicht in einer Situation zwei zuständige Behörden und konkurrierende Zuständigkeiten haben. Sie versuchen, sie durch eine subsidiäre Zuständigkeit zu lösen, aber praktisch läuft das auf eine konkurrierende hinaus. Unklarheiten der Zurechnung der einzelnen Maßnahmen zu haben – wenigstens das würde ich verhindern.

Vors. Mario Pecher: Ich gebe Frau Kollegin Rechtsanwältin daneben das Wort.

Kristin Pietrzyk: Ich würde dafür plädieren, eine Versammlungsbehörde zu haben, und zwar die Versammlungsbehörde, die Verwaltung, nicht die Polizei. Das nimmt aus dem ganzen Versammlungsgeschehen dieses Antagonistische zwischen Versammlung und Polizei. Dass die Polizei Amtshilfe in der Absicherung leistet, ist keine Frage. In Thüringen ist immer die Versammlungsbehörde zuständig. Die Polizei leistet Amtshilfe. Wir hatten schon Situationen, in denen – sagen wir einmal – ein sehr wehrhafter Ordnungsamtsleiter der Polizei gesagt hat, so läuft das hier nicht, und ich bin hier zuständig.

Es hat einmal die Klarheit und wenn man Wert darauf legt, dass der Kooperationsgedanke schon im Vorfeld der Versammlung – man soll Sachen unterlassen, die abschreckend wirken – gestärkt wird, dann hat die Polizei erst einmal bei einem Kooperationsgespräch nichts zu suchen. Das ist meine Auffassung. Ich bin der Meinung, die Polizei hat bei einem Kooperationsgespräch nichts zu suchen. Wenn

sie eine Gefahrenprognose abgibt, kann sie das schriftlich machen. Dann hat man darin ein Akteneinsichtsrecht.

Ich finde Ihre Auffassung falsch, dass das Akteneinsichtsrecht zu umfassend ist, weil meiner Meinung nach in § 3 Abs. 5 genau geregelt ist, worauf sich das bezieht. Es gibt immer noch die Möglichkeit der Verwaltungsbehörde oder der Polizei, einen Sperrvermerk zu setzen, den ich dann noch einmal gerichtlich angreifen kann.

(Unruhe – Marko Schiemann, CDU: Das geht doch gar nicht!)

Vors. Mario Pecher: Frau Sachverständige, Sie haben das Wort.

Kristin Pietrzyk: Ich dachte, hier ist Hineinreden Usus.

Vors. Mario Pecher: Nein. Wir sind hier nicht in einer Plenardebatte. Sie haben das Wort.

Kristin Pietrzyk: Ach so. Man kann entscheiden, welche Behörde man zuständig macht. Das kann der Gesetzgeber tun. Aber schon in diesem Entscheidungskriterium kann man ein Miteinander oder ein Gegeneinander installieren.

Noch einmal zu den Kooperationsgesprächen in Anwesenheit der Polizei: Ich halte es bei kleinen Versammlungen für nicht notwendig, dass die Polizei bei dem Kooperationsgespräch mit am Tisch sitzt. Meine Erfahrung ist, dass die Polizei dann der Wortführer ist und dass es vielmehr darum geht, dass sich die Versammlung bitte so verhalten möchte, dass es der Polizei möglichst einfach gemacht wird.

Ich ignoriere nicht, dass es eine hohe Arbeitsbelastung von Polizeibeamten und dass es wenig Stellen gibt. Das ignoriere ich alles nicht, aber das hat erst einmal in der Versammlung nichts zu suchen. Deshalb wäre ich dafür. Es nimmt auch die Problematik heraus, die wir jetzt viel stärker haben, die Datenübermittlung an Polizei durch Versammlungsbehörden allein durch die Teilnahme am Kooperationsgespräch, die nicht dokumentiert wird.

Vors. Mario Pecher: Herr Lippmann, die zweite Frage.

Valentin Lippmann, GRÜNE: Die zweite Frage würde ich der Übersichtsaufnahme widmen. Ich frage diejenigen, die das kritisiert haben. Halten Sie die Übersichtsaufnahmen für gänzlich nicht notwendig oder nur eine Konkretisierung, wann sie zulässig sind, für notwendig?

Vors. Mario Pecher: Wer möchte, bitte? – Herr Höfler.

Raik Höfler: Ich halte sie für gänzlich überflüssig. Es gab bis diese technischen Möglichkeiten vorhanden waren – ich weiß nicht, seit wie vielen Jahren das geht –, diese technischen Möglichkeiten nicht. Auch da gab es Großdemonstrationen, kleine Demonstrationen. Alles war ohne Übersichtsaufnahmen möglich. Es gibt genug Polizeibeamte. Alle sind über Funk ausgerüstet.

Wenn ich schon höre, dass über einer Versammlung eine Drohne fliegt, hat das für mich etwas Militärisches. Für mich wäre es beängstigend, Teilnehmer dieser

Demonstration zu sein. Dieser Einschüchterungseffekt einer Kamera, unabhängig von den Regelungen der Dokumentation – – Ich weiß nicht, ob sie angeschaltet oder ausgeschaltet ist, finden Übersichtsaufnahmen statt, wird aufgenommen? Was passiert mit den Aufnahmen? Ich bin kein Fan von 1984, aber wenn es technische Möglichkeiten gibt, gibt es immer jemanden, der versucht ist, die einzusetzen, selbst wenn man sagt, es wird nicht herangezogen, das steht im Gesetz. Wenn es nicht so oft Gesetzesverstöße gebe, wären wir nicht so oft bei Gericht.

Allein um dem vorzubeugen, braucht man keine Übersichtsaufnahmen. Nur um es der Polizei einfach zu machen, ist es nicht erforderlich, in das Grundrecht von Artikel 8 und die informationelle Selbstbestimmung einzugreifen.

Vors. Mario Pecher: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Ich halte sie ebenfalls für überflüssig für die Beobachtung der Versammlung im Sinne der Lenkung und Leitung eines Polizeieinsatzes. Ich sehe das Hauptproblem aber darin, dass sie nicht steuerbar sind, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer schlicht nicht wissen, was da passiert. Wenn man sie denn doch für zulässig oder notwendig hielte und der Gesetzgeber sie zulassen sollte, dann muss er sehr eindeutig und abschließend regeln, dass diese Kamera, die Übersichtsaufnahmen erstellt, zu keinem anderen Zweck genutzt werden darf. Das kann ich nach der Idee der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht der Polizei überlassen. Wir sehen, dass es sich hinterher häufig nicht so ausprägt. Das muss der Gesetzgeber sehr eindeutig regeln.

Sie haben einige Sachen schon darin enthalten: keine Identifizierung und Ähnliches. Ich glaube, man könnte durchaus noch trennschärfer regeln, dass völlig klar ist, dass diese Kamera für nichts anderes genutzt wird.

Man müsste auch überlegen, wie man sie kenntlich macht. Wie macht man es offen? Wenn man sagt, die steht auf einem Haus oder die Drohnen – das sind solche Dröhnchen, die sind nicht militärisch – sind nicht mehr erkennbar. Da könnte man überlegen, dass die Polizei durchgibt, wir filmen die Versammlung mit einer Übersichtskamera. Aber da habe ich möglicherweise eine weitergehende Einschüchterung, als wenn nur gefilmt wird und keiner weiß es. Da kommt man schnell in ein arges Dilemma hinein, sodass ich dazu rate, auf sie zu verzichten. Wenn man sie doch hat, muss man sehr präzise und klare Regelungen treffen. Man muss sie absolut sicher von jeder anderen Funktion abtrennen.

Vors. Mario Pecher: Herr Wippel, bitte.

Sebastian Wippel, AfD: Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Vielen Dank an die Runde der Sachverständigen vonseiten der AfD-Fraktion. Ich habe eine Reihe von Fragen. Ich würde meine ersten Fragen an die Dame Rechtsanwältin richten. Sie warfen in Ihrem Vortrag – aus meiner Sicht in einer unüblichen Art und Weise – Ihrem Vorredner vor, mit gefühlten Wahrheiten zu operieren und negierten ein Stück weit das, was er gesagt hat und es wäre statistisch nicht valide. Sie selber haben ausgeführt, dass es bei Demonstrationen keine Straftaten mehr gebe, wenn man den Tatbestand der Vermummung zu einer Ordnungswidrigkeit herabstufen würde und das nicht verfolgt.

Meine Frage: Auf welchen Daten, Zahlen und Fakten basiert Ihre Aussage konkret?

Kristin Pietrzyk: Vielleicht haben wir ein Zuhören-und-Verstehen-Defizit? Ich habe gesagt, er sagt, wenn eine Vermummung passiert, gibt es danach auch Straftaten. Das ist völlig unbelegt. Dazu gibt es keine Statistik. Die gibt es einfach nicht. Oder kennen Sie die? Gibt es da eine Statistik? Nein. Es wird zum Beispiel von den Staatsanwaltschaften nicht einmal ausgewertet, ob sich nach einer Vermummung eine Straftat anschließt. Auch das gibt es nicht in der Statistik. Das wird nicht erfasst. Das wird vielleicht maximal in der PMK-Statistik erfasst.

Wenn ich die von Sachsen richtig gelesen habe, wird ein Landfriedensbruch in Connewitz aufgeführt, bei dem es mittlerweile wie viele Beschuldigte gibt? 200? Sie haben den auch benannt. Der taucht auch nur als einer auf. Diese Statistiken sind ziemlich – – Sagen wir einmal, man muss sie sehr genau lesen und sich Primärquellen dazu holen, um sie tatsächlich auswerten zu können.

Ich habe auch nicht gesagt, dass es, wenn die Vermummung kein Straftatbestand mehr ist, gar keine Straftaten mehr bei Versammlungen gibt. Ich habe Ihnen aus meiner Erfahrung als Strafverteidigerin und aus meinem allgemeinen tagespolitischen Interesse, wenn man zum Beispiel Anfragen in Landtagen verfolgt – – Zum Beispiel hat Frau Nagel sehr viele Anfragen zu Straftaten gestellt, die bei Rechten- oder Linkenversammlungen passiert sind.

Dann können Sie sich einmal diese Anfragen und die Antworten dazu nehmen, welche Straftaten zur Anzeige gelangt sind, und dann finden Sie ganz viele Versammlungen, die nur Vermummung haben. – Aber Sie werden mir nachsehen, dass ich Ihnen hier nicht aus dem EDAS diese einzelnen Anfragen heraussuche; da sind Sie näher dran als ich.

Vors. Mario Pecher: Gut. Herr Wippel, Ihre zweite Frage.

Sebastian Wippel, AfD: Danke für die Antwort.

Zur zweiten Frage. Sie sagten, viele Straftaten wären im Grunde dann Widerstände, die entstehen würden, wenn die Polizei vorgeht, um eine Vermummung zu beenden. Das ist eine Straftat, und die muss beendet werden.

Sie sind Rechtsanwältin und ich meinte, in einem gewissen Unterton ein Stück weit Verständnis für so einen Widerstand herausgehört zu haben – oder liege ich damit völlig falsch? Wäre nicht eher der Weg, dass die Polizei die Person oder die Versammlung anspricht und dann die Vermummung heruntergenommen wird – egal, ob es eine Ordnungswidrigkeit oder eine Straftat ist – und dass der Widerstand als solcher eine Straftat ist, und wenn eine Person meint, dass sie hätte vermummt sein dürfen, vielleicht dann doch eher in der Regel den Rechtsweg beschreiten sollte?

Vors. Mario Pecher: Bitte, Frau Pietrzyk.

Kristin Pietrzyk: Ich habe die Frage nicht ganz herausgehört, aber ich interpretiere sie jetzt einfach mal hinein. Ich finde das Verständnis einer Sachverständigenanhörung sehr spannend, wenn man es hier auf politischen Schlagabtausch herunterzubrechen versucht; aber wenn die AfD das möchte, dann können wir das natürlich tun.

(Zuruf von der CDU: Das war eine normale Frage!)

Ich erinnere Sie nochmals daran, dass ich das an einem fiktiven Beispiel getan habe; und wenn Sie sich den Tatbestand des Widerstandes anschauen, dann sind Sie da relativ schnell drin, und dann streiten Sie sich vor Gericht – wie so oft, Rechtsanwälte. Die Frage eines Widerstandes ist dann eben nicht, ob Gewalt angewendet wurde – was übrigens bei einem Widerstand schon das Wegziehen eines Armes ist –, sondern ob die wesentlichen Förmlichkeiten durch die Polizeibeamten vorher beachtet worden sind.

Wenn ich die auch noch ausführen soll – was dann schon sehr weit weg vom Versammlungsgesetz ist, was wir hier diskutieren –, dann können wir das gern auch noch machen. Dann müsste ich aber von Ihnen eine konkrete Frage bekommen.

Sebastian Wippel, AfD: Ich möchte einfach noch einmal erwähnen: Ich verbitte mir Unverschämtheiten. – Vielen Dank.

Vors. Mario Pecher: Herr Wippel, immer mit der Ruhe! Wir sollten ein bisschen Gelassenheit walten lassen. Uns stehen hier die Sachverständigen zur Verfügung und die antworten nach bestem Wissen und Gewissen auf Ihre Fragen, und damit sollten wir es auch belassen.

Herr Stange, Sie haben das Wort.

Enrico Stange, DIE LINKE: Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Dame, meine Herren, vielen Dank von der Fraktion DIE LINKE für Ihre Ausführungen.

Ich möchte noch einmal auf Artikel 8 zurückkommen und die diskutierte Frage, ob der zusammen mit dem Richterrecht im Prinzip für sich allein stehen könnte, ohne notwendigerweise gesetzlich untersetzt zu werden.

Gibt es denn abseits der Erfahrungen aus anderen deutschen Bundesländern, die ja mehr oder weniger aus einer Tradition, was das Versammlungsrecht angeht, herkommen, im europäischen Maßstab Erfahrungen in anderen Ländern? – Eine internetbasierte Schnellrecherche unsererseits hat soeben ergeben, dass es in Dänemark wohl genauso geregelt ist, dass dort die Verfassung gilt und durch keine einfachgesetzliche Regelung in irgendeiner Form Versammlung weiter geregelt ist. Gibt es dazu aus der Forschung oder aus der rechtsanwaltschaftlichen Praxis gegebenenfalls Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern?

Vors. Mario Pecher: Wer möchte darauf antworten? – Herr Poscher, bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Da können Sie noch weiter recherchieren – ganz viele Länder haben das gesamte Polizeirecht nicht annähernd so codiert wie wir. Sie werden kaum Codierungen finden – das ist häufig einfach Polizeipraxis. Mit der Adenauer-Stiftung, deren Rechtsstaatsdialog, war ich in Brasilien.

Was Sie dann aber feststellen, ist – – Wir haben dort mit der Militärpolizei gesprochen, welche Mechanismen sie entwickeln. Die sind ähnlich. Diesen Kooperationsmechanismus kennen sie auch. Das machen sie einfach. Es war dann auch eine politische Frage, ob es der brasilianischen Mentalität entsprechen würde, das alles in feste Regeln zu fügen oder ob das nicht eher etwas Deutsches sei. Ich würde für das deutsche Modell plädieren, einmal was die Ausbildung und die Vermittlung

betrifft, aber dann auch für die Bürger. Wenn die Bürger in das Grundgesetz schauen, wissen sie nicht, wo sie eine Versammlung anmelden. Sie wissen nicht, welche Behörde zuständig ist. Sie wissen nicht, wie das mit der Vermummung geregelt ist.

Wir haben eineinhalb Jahre an diesem Ding gesessen, obwohl wir alle das Versammlungsrecht gut kannten. Im Detail sind die Sachen wieder ganz schön trickreich. Das alles konsistent zu bekommen und nichts zu vergessen und zu übersehen – – Wenn man das irgendwo nachlesen kann, ist das viel bürgerfreundlicher, als wenn Sie dem Bürger sagen, schauen sie doch in die mittlerweile fast 150 Bände Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das ist unbedingt ein Plädoyer für dieses Modell.

Das ist in gewisser Weise ein Exportschlager. Das wird in verschiedene Sprachen übersetzt, weil dort solche gesetzlichen Grundlagen fehlen. Von Korea gibt es eine andere Anfrage. Da wird gerade eine Übersetzung angefertigt, weil die auch eine sehr lebendige Versammlungskultur haben. Das wissen Sie vielleicht. Es ist ein großes Defizit, dass sie keine klaren Regelungen haben.

Vors. Mario Pecher: Frau Pietrzyk.

Kristin Pietrzyk: Ich kann es nur von Österreich sagen. Dort ist es tatsächlich so, dass es kein explizites Versammlungsgesetz gibt. Alles, was es an Verstößen gibt, wird vor Ort in diesem Learning by Doing oder wir haben das schon immer so gemacht. Aber es gibt dort die Möglichkeit von der Stadt, einzelne Regelungen zu erlassen, zum Beispiel ein Vermummungsverbot für einen Tag für bestimmte Bereiche. Wenn sie Demonstrationen, die angezeigt werden müssen, erwarten, können die das tun. Aber ist es so, dass alles nur eine Verwaltungsübertretung ist. Das heißt dort so. Dann gibt es ein Bußgeld. Aber die normalen, versammlungstypischen Straftatbestände, Landfriedensbrüche etc. haben die auch. Dort funktioniert das auf der einen Seite ein wenig freier, auf der anderen Seite hat man aber Defizite, weil man zum Beispiel in Österreich keinen Allrechtsschutz hat.

Wenn man dort eine Versammlung anmeldet, sagt die Stadt, es darf aber dort nicht entlang gegangen werden, oder es darf dort nicht entlang gegangen werden. Dann gibt es keine Möglichkeit, dagegen Allrechtsschutz zu erlangen. Das ist ein wenig misslich.

Vors. Mario Pecher: Herr Stange, die zweite Frage? – Oder möchte noch ein Sachverständiger dazu etwas sagen? – Das kann ich nicht erkennen. Herr Stange, bitte.

Enrico Stange, DIE LINKE: Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Die zweite Frage bezieht sich auf die Versammlungen auf privatem Grund. Bei mir kommt dabei im Kopf ein Problem in Bezug auf die Durchsetzungsfähigkeit der Arbeit der Presse auf privatem Grund auf. Greift das trotzdem, oder stünde das dem privaten Grundeignerinteresse entgegen? Wie wäre das?

Vors. Mario Pecher: Herr Poscher, bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Ich denke, der Grundgedanke ist, dass man sagt, wenn private, öffentliche Verkehrsflächen – – Das ist die entscheidende Einschränkung. Es geht nicht um jedes Kaufhaus. Ein Kaufhaus ist keine Verkehrsfläche, wenn Sie öffentliche Foren

eröffnen, wenn Sie vom öffentlichen Verkehr profitieren wollen. Das tun Sie in der Regel auch. Wenn Sie ein Einkaufszentrum haben – im Ruhrgebiet ersetzen einige dieser Einkaufszentren Innenstädte –, können Sie diese Vorteile zwar gerne nutzen, aber dann kommen die auch aus der Perspektive des Eigentümers mit den Lasten, die solche öffentlichen Flächen mit sich bringen. Diese „Lasten“ sind die, dass es Foren für demokratische Teilhabe sind. Natürlich würden die presserechtlichen Vorgaben auch an diesen Orten gelten.

Das muss koordiniert werden. Da muss kooperiert werden. Ich habe noch nicht gehört, dass es in Kalifornien oder sonst wo zu großen Schwierigkeiten geführt hat. Das hat sich eingespielt, dann kooperiert man und spricht das ab. Dann gibt es da eine Versammlung oder es werden Flugblätter verteilt.

Vors. Mario Pecher: Ich habe Herrn Wippel auf meiner Liste.

Sebastian Wippel, AfD: Das ging ja schnell. Ich habe noch einmal allgemein in die Runde eine Frage zu § 8, dem Uniformverbot. Da ist auf Uniformen, Uniformteile und uniformähnliche Kleidungsstücke abgestellt. Können Sie sich erklären, was mit „uniformähnlich“ gemeint ist? Sind damit Fantasieuniformen gemeint, oder sind damit zum Beispiel herkömmlich gleichartige Kleidungsstücke gemeint, wenn zum Beispiel in einer Versammlung massenhaft schwarze Jacken oder nur weiße Hemden angezogen werden, eine Gleichförmigkeit, die darauf abstellt, eine Gewaltbereitschaft zu vermitteln oder durch ein geschlossenes – hier steht – „paramilitärisches Verhalten“ einschüchternd zu wirken? Verstehen Sie darunter im Sinne von „uniformähnlich“ auch diese gleichartigen Kleidungsstücke, oder würde das nach Ihrer Ansicht herausfallen?

Vors. Mario Pecher: Wer möchte darauf antworten? – Herr Poscher, bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Die Idee bei dieser Regelung war, von einer äußerlichen Beschreibung wegzukommen, dass man auf diese Kleidungsstücke abstellt, und hinzukommen, warum es dieses Uniformverbot gibt. Das Uniformverbot gibt es nicht, weil wir keine Uniformen in der Öffentlichkeit sehen wollen. Wir haben viele Aufzüge von Schützenvereinen und Ähnliches, bei denen wir das als unproblematisch empfinden. Wir empfinden es nur dann problematisch, wenn sie eingesetzt werden, um diesen Einschüchterungseffekt herbeizuführen. Was diese Regelung will und was wir mit dem Musterentwurf wollten, ist, das Uniformverbot von diesem formalen Verständnis wegzubringen und hin auf seine Ratio zu befragen und daraufhin zu formulieren, sodass es darauf ankommt, ob ein solcher Einschüchterungseffekt davon ausgehen kann und ob der intendiert ist oder ob es Dritten so erscheinen muss. Das soll der Anknüpfungspunkt sein.

Welche Form das am Ende annimmt, das lässt sich – da haben wir lange überlegt – kaum weiter fassen. Weil wir aber das Problem gesehen haben, das mit der Bestimmtheit dieser Regelungen einhergeht, weil Sie praktisch auf eine innere Absicht abstellen müssen, die Sie nur durch äußerliche Manifestation rekonstruieren können, und das immer mit problematischen Schlüssen verbunden ist, haben wir gesagt, muss es eine formale Konkretisierung geben, die erlaubt, das gerichtsfest überprüfen zu lassen.

Die eigentlichen Verbote knüpfen nur an diese formalisierte, durch Verwaltungsakt festgestellte Anordnung an. Nur die haben Konsequenzen im

Ordnungswidrigkeitenrecht. Das ist der Versuch dieser schwierigen Regulationssituation. Einerseits waren wir uns darüber einig, dass wir keine Versammlung dulden wollen, die nur den Effekt haben soll, andere Menschen einzuschüchtern. Das kann mit Uniformen und mit beliebigen anderen Kleidungsstücken einhergehen. Es kommt auf diesen einschüchternden Effekt an. Das lässt sich kaum weiter konkretisieren. Deshalb dieser Mechanismus von einerseits Umschreibung verwaltungsaktförmiger Konkretisierung mit den Möglichkeiten Rechtsschutz etc. und Anknüpfung aller Konsequenzen für die Versammlungsteilnehmer nur an diese Konkretisierung. Dann weiß man, was in dieser konkreten Situation gefordert ist, um die Last der Unbestimmtheit dieser Regelung vor den Schultern der Versammlungsteilnehmer zu nehmen.

Vors. Mario Pecher: Frau Pietrzyk.

Kristin Pietrzyk: Ich lese das so – Sie korrigieren mich, wenn ich das falsch verstanden habe –, dass allein schwarze Jacken noch nicht ausreichen, noch nicht einmal, wenn schwarze Hosen dabei wären. Aber wenn am 9. November noch Fackeln dazu getragen werden und man in Reihe marschiert, dann wäre das wahrscheinlich das Beispiel, an das Sie gedacht haben.

Vors. Mario Pecher: Herr Rehak.

Heinrich Rehak: Eine Anmerkung dazu: Man muss nicht auf die Absicht abstellen, durch die Uniformbenutzung Gewaltbereitschaft zu erzeugen oder zu vermitteln. Wenn Sie nur auf die Uniform abstellen, dann müssten wir – das soll nur eine Anmerkung sein – in Bayern die Gebirgsschützen – – Die haben Uniformen und sogar Gewehre dabei. Denen wird man sicher nicht das Uniformverbot vorhalten. Es kommt darauf an, die Gewaltbereitschaft zu vermitteln. Das ist das Entscheidende.

Vors. Mario Pecher: Gibt es weitere Ergänzungen vonseiten der Sachverständigen? – Nein. Damit ist die Frage beantwortet. Herr Wippel, Sie haben noch eine Frage?

Sebastian Wippel, AfD: Die zweite Frage dreht sich um die Herabstufung der Vermummung auf eine Ordnungswidrigkeit. Die Polizei muss ja abwägen, wenn sie einen Eingriff in Grundrechte vornimmt, womit sie es zu tun hat – einer Ordnungswidrigkeit oder einer Straftat –, und wie die Eingriffsschwelle ist – ist der Eingriff noch verhältnismäßig, ja oder nein, im Verhältnis zu dem Grundrechtseingriff und dem abweichenden Verhalten? Wie wahrscheinlich ist es denn, wenn die Vermummung auf eine Ordnungswidrigkeit heruntergestuft wird, dass die Polizei im Grunde überhaupt noch das Recht oder die Möglichkeit hat, diese Ordnungswidrigkeiten, gegebenenfalls auch in größeren Gruppen bei so einer Veranstaltung begangen, noch zu beenden oder einzuschränken? Oder kommt man dann in den Bereich, dass eigentlich jede Maßnahme, jeder Eingriff der Polizei als unverhältnismäßig dasteht, wenn es am Ende nur noch eine Ordnungswidrigkeit ist? – Allein auf die Gefahr hin, dass sich die Leute das natürlich nicht freiwillig abnehmen lassen.

Vors. Mario Pecher: Wer möchte antworten? – Herr Poscher, bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Das ist eine etwas merkwürdige Wandlung in der Diskussion. Diese Vermummungstatbestände waren ursprünglich immer nur Ordnungswidrigkeiten, und dann hat man sie – gegen den massiven Widerstand der Polizei – zu

Straftatbeständen aufgewertet. Polizeitaktisch ist es äußerst ungünstig, dass es Straftatbestände sind. Das führt dazu, dass sie unter dem Legalitätsprinzip stehen und dann vorgehen müssen.

Ich kann mich an ziemlich harte Auseinandersetzungen zwischen Herrn Kniessel, unserem Mitautor, der damals Polizeipräsident in Bonn war, und dem Staatsanwalt in Köln erinnern, die dazu geführt haben, dass Herr Kniessel einerseits die Verhaftung des Staatsanwalts angedroht hatte und dieser ihn wegen Strafvereitelung im Amt angezeigt hat, weil der Staatsanwalt darauf bestanden hat, dass Herr Kniessel in der Hauptstadt gegen den schwarzen Block mit massiven Einsatzkräften vorgehen und die Situation zum Explodieren hätte bringen müssen, während das Deeskalationskonzept es ihm erlaubt hat, das absolut friedlich abzuwickeln.

Der Widerstand gegen die Hochzoning von einer Ordnungswidrigkeit auf einen Straftatbestand kam immer aus den Reihen der Polizei. Deshalb wundert es mich, dass die Polizei jetzt in Sachsen anscheinend darauf besteht, dass es unbedingt ein Straftatbestand sein muss für die Polizei. Es ist für deren taktisches Vorgehen sehr viel besser, wenn es sich um eine bloße Ordnungswidrigkeit handelt.

Vors. Mario Pecher: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Ich möchte kurz darauf hinweisen, dass es keine allgemeine Pflicht des Bürgers gibt, in der Öffentlichkeit jederzeit identifizierbar zu sein, und dass es derzeit schon die häufige Praxis bei Versammlungen ist, dass behauptet wird: Ihr verumumt euch, das ist verboten, und deswegen wird eingeschritten.

Das versucht der Gesetzentwurf deutlich zu reduzieren, indem er in § 16 Abs. 1 Nr. 1 nur die Verumummung untersagt, die darauf gerichtet ist, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern. Das heißt, es braucht zunächst eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit, und nur wenn die unter Nutzung der Verumummung begangen wird, kann eingeschritten werden. Das ist schon eine deutliche Verengung. Ob das überschießende polizeiliche Aktionen verhindern wird, ist eine andere Frage; aber das ist eine deutliche Einschränkung.

In einem zweiten Punkt möchte ich Herrn Poscher absolut zustimmen: Gerade die Herunterstufung zur Ordnungswidrigkeit erlaubt der Polizei, weil sie nicht mehr im Rahmen des Legalitätsprinzips gebunden ist, einsatztaktisch sinnvolle Entscheidungen zu treffen und gegebenenfalls – solange daraus gar nichts anderes folgt außer der Verumummung – dann eben auch von einem Einschreiten abzusehen, ohne hinterher sofort wegen einer Strafvereitelung im Amt in Anspruch genommen zu werden. – Danke schön.

Vors. Mario Pecher: Gut. – Herr Fritzsche, ich bitte um Nachsicht; ich habe Ihre Wortmeldung nicht gesehen. Sie haben das Wort, bitte.

Oliver Fritzsche, CDU: Kein Problem. Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Auch im Namen der CDU-Fraktion recht herzlichen Dank an alle für Ihren Sachverstand, den Sie uns heute hier zur Verfügung stellen. Auch wenn die Anhörung schon ein Stück fortgeschritten ist, würde ich gern noch eine etwas grundsätzlichere Frage stellen, die sich anknüpft an das vereinzelt angesprochene, gegebenenfalls vorhandene – oder

nicht vorhandene – Spannungsfeld zwischen Theorie und Praxis bzw. eher der praktischen Anwendung oder auch Anwendbarkeit von Versammlungsgesetzgebung.

Wenn man noch einmal am Ausgangspunkt beginnt, dass es eine der Hauptaufgaben des Staates ist, die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten und weitere Schutzgüter in einem umfassenderen Sicherheitsbegriff zu beachten sind, kann man feststellen, dass von Versammlungen auch immer – das ist je nach Versammlung unterschiedlich – Gefahren entstehen bzw. von Versammlungen ausgehen können bzw. bei Versammlungen auf Einzelne oder auch die gesamte Versammlungsteilnehmerschar übergreifen.

Meine Frage richtet sich am ehesten an Herrn Prof. Poscher, aber auch an Herrn Hüttenrauch und Herrn Rehak. Ich bin ein wenig über den Duktus „Versammlungsermöglichungsgesetz“ gestolpert. Im Artikel 8 Abs. 2 wird eher auf das Thema Beschränkung hingewiesen. Mich würde interessieren, ob es im Sinne einer Anwendbarkeit nicht günstiger oder klarer ist, mit klaren und die Sicherheit gewährleistenden Beschränkungen zu arbeiten und dies auch so zu kommunizieren.

Vors. Mario Pecher: Herr Poscher, bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Das ist eine sehr grundsätzliche Frage, von wo aus man ein solches Versammlungsgesetz denkt. Das Anliegen dieses Gesetzentwurfes, aber auch unseres, war es, den Akzent zu verschieben und nicht von dieser vielleicht durch die Dinge, die dann in der Presse berichtet werden, etwas verschrobene Perspektive wahrzunehmen, dass Versammlungen praktisch immer gefährlich sind. Die allermeisten Versammlungen sind völlig ungefährlich. Da besteht keine Gefahr. Es ist die absolute Ausnahme, dass in Versammlungen schwerwiegende Gefahren entstehen.

Das funktioniert umso besser, je mehr Versammlungsleitung, Versammlungsteilnehmer, Behörden und Polizei versuchen, vertrauensvoll miteinander diese Situationen zu managen, die insoweit zu Störungen in der Öffentlichkeit führen, als bestimmte Verkehre nicht mehr so fließen können, wie sie sonst fließen, indem geschaut werden muss, wie man Interessen anderer beachten kann und Ähnliches, dass man das als Ausgangspunkt nimmt, dass es eher eine Situation ist, die man klug planen und koordinieren kann. Das ist erst einmal die Hauptaufgabe der Behörden.

Der Entwurf verneint nicht, dass es dabei in der Durchführung der Versammlung zu Gefahren kommen kann. Dafür sieht der Entwurf alle Maßnahmen vor, die das bisherige Versammlungsrecht auch vorsieht. Sie können Versammlungen weiterhin mit Verfügungen beschränken. Sie können Versammlungen verbieten. Sie können Versammlungen auflösen. Sie können polizeiliche Maßnahmen in Versammlungen durchführen. Sie können Versammlungen mit Videotechnik überwachen. All das sieht der Entwurf vor. Wir dachten auch, dass es wichtig ist, deutlich zu machen, dass das Interesse der Behörden darin besteht, diese Form gesellschaftlicher Selbstorganisation zu ermöglichen und dass das in erster Linie die Aufgabe ist. Wenn am Rande in seltenen Fällen einmal Gefahren entstehen können und die Versammlung nicht selbst in der Lage ist, diese Gefahren auszuschließen, muss die Polizei subsidiär alle Möglichkeiten haben, um die von Ihnen zu Recht hervorgehobenen Interessen an Eigentum, Leib und Leben Dritter zu schützen. Daran kann kein Zweifel bestehen. Aber daran lässt der Entwurf auch keinen Zweifel.

Vors. Mario Pecher: Möchte sich noch jemand anderes von den Angesprochenen dazu äußern? – Das ist nicht der Fall. Herr Fritzsche, eine zweite Frage? – Nein. Dann habe ich Herrn Pallas auf meiner Liste.

Albrecht Pallas, SPD: Danke, Herr Vorsitzender. Ich möchte mich mit meinen nächsten beiden Fragen konkret vorgebrachten Punkten zuwenden. Herr Prof. Arzt war es, meine ich, der als erster auf die Problematik der unzureichend geregelten Datenverarbeitung hingewiesen hat. Im Gesetzentwurf hier, aber auch generell, haben Sie darauf hingewiesen, dass es bundesweit nicht geregelt sei. Ich habe es nicht so aufgefasst, dass es unmittelbar mit der DSGVO oder der Richtlinie zusammenhängt, sondern dass es ein generelles Problem ist, das nicht geregelt ist, vor allem auch im Hinblick beispielsweise auf den Datenaustausch zwischen Polizei und Nachrichtendiensten.

Jetzt ist die Frage – gern auch an andere Sachverständige –, wie Sie das einschätzen und konkret: Wie kann man es klug heilen? Ich meine, es gibt einen Sinn, dass eine Gefahrenprognose erstellt und dass sich darüber zwischen den Genehmigenden oder den vorher zuständigen Behörden und den Stellen, die am Einsatzgeschehen beteiligt sind, ausgetauscht wird. Wie kann man es sauber regeln?

Vors. Mario Pecher: Gibt es dazu Gedanken? – Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Darf ich kurz darauf antworten und ankündigen, dass ich mit Herrn Poscher den Saal verlassen werde, weil meine Stimme erkennbar bald ihren Dienst völlig aufgibt.

Ja, in gewissem Umfang braucht es diese Datenaustausche, insbesondere so lange Sie zwischen der Versammlungsbehörde und der Polizei eine Zweiteilung haben. In Berlin haben wir das so gelöst, dass die Polizei Versammlungsbehörde ist. Ob das im Sinne der Polizei und der Verwaltung eine gute Idee ist, darüber kann man auch wieder streiten. Selbst da bleibt ein Datentransfer. Der Gesetzgeber muss vorgeben, welche personenbezogenen Daten von einer Behörde zur anderen transferiert werden dürfen. Aus meiner Sicht müsste man zum Beispiel, wenn bei der jetzigen Konstellation in Sachsen eine Versammlung angemeldet ist, hinterfragen, ob die Polizei eigentlich den Namen des Anmelders braucht, insbesondere, wenn der Anmelder nicht der Versammlungsleiter ist. Den Versammlungsleiter möchte man ansprechen können. Aber brauche ich dessen Daten? Das müsste man klären. Man müsste klären, welche Zweckänderungen hinterher zulässig sind.

In Berlin gibt es eine Veranstalterdatenbank. Dort wird fünf Jahre jeder, der eine Versammlung angemeldet hat, eingespeichert – bar jeder Rechtsgrundlage. Es gibt null Rechtsgrundlage dafür. Wenn man das überhaupt zuließe, dass eine Versammlungsanmeldung und die personenbezogenen Daten des Anmelders gespeichert werden, muss man überlegen, wie lange man die braucht – bis zum Ende der Versammlung. Dann kann man noch darüber nachdenken für mögliche Zweckänderungen, falls dort Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten begangen wurden, die der Veranstaltungsanmelder zu verantworten hat, also eine kurze Restphase.

Wenn wir über die Kooperation mit den Nachrichtendiensten sprechen, müssen wir überlegen, ob es die Aufgabe der Nachrichtendienste ist, Versammlungsgeschehen mit zu verwalten, wenn ich das einmal etwas überspitzt so sagen darf. Ich habe da offen gestanden meine Zweifel. Es gibt die Idee der informationellen Trennung. Wenn

beliebig Daten ausgetauscht werden dürfen, ist das keine informationelle Trennung mehr. Das müsste man regeln. Ich kann im Moment keinen Gesetzgebungsvorschlag machen, aber das alles muss man regeln, und das alles fehlt in der gesamten Republik. Das sollte man allmählich einmal anfassen. Dann kann man sicherlich lange darüber diskutieren, was angemessene Fristen, was angemessene Datenaustausche sind. Dazu wird es vielleicht auch unterschiedliche Ideen geben.

Vors. Mario Pecher: Frau Pietrzyk, bitte.

Kristin Pietrzyk: Ich würde noch einmal anmerken, ich finde, dass sich der Gesetzgeber dann endlich auch einmal in die Rolle begeben muss, wenn es um diese Daten geht, die er – sage ich einmal – vom normalen Bürger auch verlangt. Das heißt, wenn man das regelt, nicht nur zu regeln, wer diese Daten haben darf, wo sie hingehen, wo das dokumentiert werden muss, wann sie gelöscht werden müssen, sondern vielleicht einfach einmal zu einem proaktiv informierenden Staat oder Verwaltung überzugehen, zu sagen: Wenn eine Versammlung – bleiben wir bei dem Versammlungsbeispiel – angemeldet wird, wird informiert, an welche Behörden diese Daten weitergegeben wurden. Das muss ich als datenspeichernde private Stelle auch machen. Warum soll das der Staat nicht tun?

Dann muss auch die Behörde nachweisen, dass sie die Löschfrist eingehalten hat, nämlich eine Löschmitteilung geben und nicht, dass der Bürger hingehen und fragen muss, was habt ihr eigentlich alles von mir und dann sagen muss, euch ist schon aufgefallen, dass bei den und den Datensätzen die Löschfrist schon lange abgelaufen ist. Ich glaube, dass der Staat in der Verantwortung ist, proaktiv zu werden.

Vors. Mario Pecher: Herr Rehak, bitte.

Heinrich Rehak: Ich habe den Entwurf vergleichsweise kritisch gesehen. Aber in dem Fall, was die Regelungen über die Bild- und Tonübertragungen und Aufzeichnungen angeht, ist er im Vergleich zu dem geltenden sächsischen Recht sehr detailliert. Hier hält er sich vergleichsweise zurück.

Die Regelungen – so wie im Entwurf vorgesehen – sind, was den Datenschutz, Aufzeichnungsdauer und Ähnliches betrifft, sehr detailliert und entsprechen in etwa – bis auf die Fristen – dem Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein und auch dem Musterentwurf.

Von daher, meine ich, sind die Daten ausreichend geschützt; da sehe ich kein Defizit.

Vors. Mario Pecher: Herr Arzt noch einmal.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Wenn ich kurz anmerken darf: Sie haben recht für die Bildverarbeitung, aber wir reden über die Anmeldungsdaten. Wir haben einen Wildwuchs bei den Anmeldungsdaten. Wir wissen nicht, wer die Daten speichert, wer sie übermittelt usw. – darum geht es.

Vors. Mario Pecher: Gut, eine Klarstellung zwischen den Sachverständigen. – Herr Pallas, bitte.

Albrecht Pallas, SPD: Zu einer Kritik, die auch Prof. Arzt geäußert hatte, daran, dass der Versammlungsleiter für die Friedlichkeit der Versammlung zu sorgen hat, § 6 des Gesetzentwurfs. Ich frage einmal ganz hemdsärmelig zurück: Wer soll es denn sonst machen? Es ist doch klar, dass der Versammlungsleiter und die Ordner die Verantwortung dafür tragen, die Versammlung, soweit es geht, im Griff zu behalten, wenn man es so sagen kann. Wer sollte es denn sonst machen?

Vors. Mario Pecher: Wer möchte antworten? – Herr Arzt.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Natürlich muss der Versammlungsleiter ein Interesse daran haben, weil seine Versammlung sonst möglicherweise aufgelöst wird. Aber er ist nicht Beliehener der Polizei – er ist keine Hilfspolizei. Er hat zwar Ordner, aber diese Ordner haben keine Befugnisse. Nur darauf wollte ich hinweisen. Er kann verbal durch Mitteilung über Lautsprecher, wenn es Probleme gibt, darauf hinwirken – und so ist es auch ein Stück weit wahrscheinlich gemeint in dieser Regelung, er wirkt hin.

Ich wollte nur auf das Problem hinweisen, dass man es nicht überschießend hinterher instrumentalisieren darf, weil Unfriedlichkeit dann Aufgabe der Polizei ist und nicht mehr des Versammlungsleiters. Nur darum ging es mir.

Vors. Mario Pecher: Herr Poscher, bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Es stimmt natürlich, dass irgendwann die Unfriedlichkeit Aufgabe der Polizei ist, nämlich dann, wenn es die Versammlungsfreiheit nicht mehr hinkommt. Natürlich hat die Versammlungsleitung alle möglichen Instrumente, darauf einzuwirken: Sie kann ermahnen, sie kann darauf aufmerksam machen und sie kann auch sagen: Gut, wenn das jetzt nicht funktioniert, dann löse ich die Versammlung auf, Ende – dann machen wir nicht weiter. Dann muss sie nicht warten, bis die Polizei ihr das sagt, sondern es ist eigentlich ihre Verantwortung, das selbst zu tun. Nur wenn sie all dem nicht folgt, kommt subsidiär die Polizei ins Spiel.

Das war die Überlegung dabei, noch einmal zu betonen, dass diese Selbstorganisation – diese Freiheit, die man hat – aber auch mit der Verantwortung für diese Veranstaltung einherkommt, und das wollten wir damit ausdrücken.

Ich meine damit nicht hoheitliche Befugnisse, aber Gestaltungsbefugnisse und Gestaltungsmöglichkeiten über die Versammlung bis hin zur Auflösung der Versammlung und diese einfach zu beenden, wenn es nicht in den Griff zu bekommen ist.

Vors. Mario Pecher: Als Nächster Herr Lippmann.

Valentin Lippmann, GRÜNE: Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich möchte die Chance nutzen, solange Herr Poscher noch da ist, eine Nachfrage zu dem Thema Allgemeinverfügung zu stellen; dass wir wahrscheinlich sprachlich ein Problem haben, sehe ich ein.

Sie haben ja einen möglichen Eingriff in die Gewaltenteilung erörtert. Ich vermag dem Gedanken durchaus zu folgen, würde dem aber Folgendes entgegenstellen: Der Landtag selbst kann sich ja im Rahmen seiner Selbstbefassungsrechte – auch des Innenausschusses, wenn er will – sowieso mit der Thematik beschäftigen, wenn er es

aus der Presse erfahren hat. Von daher wäre das dann nicht minder ein Eingriff in unmittelbares Handeln, oder sehen Sie den schon durch die unverzügliche Informationspflicht gegeben?

Vors. Mario Pecher: Bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Ich habe mir das noch nicht ganz zu Ende überlegt. Man müsste noch einmal genau hineinschauen. Etwas irritierend ist diese Unverzüglichkeit. Das erweckt den Eindruck, als wollte der Landtag noch in laufende Verfahren hineinregieren und intervenieren, und das ist eigentlich nicht die Aufgabe parlamentarischer Kontrolle. Man müsste sich genauer anschauen, was es bedeutet, dass der Landtag mit seinen Kontrollrechten nicht in laufende Verwaltungsvorgänge hineinregieren darf, und inwieweit diese Formulierung mit der unverzüglichen Mitteilung dann, wenn vielleicht noch Aufsichtsverfahren und Ähnliches laufen, missverständlich sein könnte.

Vors. Mario Pecher: Herr Rehak, bitte.

Heinrich Rehak: Ich kann mich dem nur anschließen. Ich bin auch über diese Informations- und Unterrichtspflichten gestolpert. Das ist möglicherweise ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip, wenn der Landtag in Einzelvorgänge eingreift. Das darf er nicht oder nur in ganz bestimmten gesetzlich normierten strengen Regelungen. Das scheint mir hier nicht gegeben zu sein.

Vors. Mario Pecher: Herr Höfler, bitte.

Raik Höfler: Vielleicht eine ganz kurze Replik: Ich verstehe den § 18 Abs. 2 nicht als Eingriffsbefugnis für das Parlament, sondern nur als Unterrichtspflicht.

Vors. Mario Pecher: Herr Lippmann, haben Sie eine weitere Frage? – Nein. Dann Herr Stange, bitte.

Enrico Stange, DIE LINKE: Ich habe keine Fragen mehr.

Vors. Mario Pecher: Dann Frau Nagel.

Juliane Nagel, DIE LINKE: Ich hatte mich durchaus auch gemeldet. – Ich wollte noch einmal eine Frage antippen. Gut, dass Prof. Arzt noch hier ist. Es geht um das Thema verdeckte Tatermittler, Polizeibeamte und -beamtinnen in Zivil. Das ist durchaus ein Thema, das uns aktuell hier in Sachsen und die Behörden oder das Parlament in Hamburg beschäftigt. Ich habe Prof. Arzt so verstanden, dass er verdeckte Tatermittler, Polizeibeamtinnen und -beamte in Zivil in Versammlungen für gänzlich entbehrlich hält. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen.

An alle Sachverständigen, die dazu ausführen mögen: Sind die Regelungen, die der vorliegende Gesetzentwurf in § 9 vorsieht, hinreichend, um die Sicherheit für Versammlungsanmelderinnen und -anmelder und Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer zu schaffen, ob sich entsprechende Einsatzkräfte in Zivil in den Versammlungen bewegen?

Vors. Mario Pecher: Herr Arzt, möchten Sie beginnen?

Prof. Dr. Clemens Arzt: Natürlich kann man nicht verlangen, dass ein strafprozessual tätiger Beamter in Uniform tätig werden muss, zumal wenn er Kriminalpolizist ist. Das ist ganz klar. Die Realität ist aber eine andere. Die Realität ist zum Beispiel am 1. Mai in Berlin – nur davon kann ich sprechen, ich kenne Dresden nicht –, dass von der ersten Minute an in bestimmten Versammlungen nicht wenige verdeckt tätige Polizeibeamte unterwegs sind, um frühzeitig Informationen zu sammeln. Das mag als polizeiliches Konzept durchaus Sinn machen. Es stellt sich nur die Frage, ob das mit Artikel 8 so kompatibel ist. Das würde ich verneinen.

Die Idee, dass man heute nicht mehr unbedingt brachial mit einer Hundertschaft in eine Demonstration hineingeht, weil zwei Menschen eine Straftat begangen haben, sondern relativ geschickt versucht, sich erst einmal an die Fersen zu heften, um bei günstiger Gelegenheit einen Zugriff zu machen, das verstehe ich alles. Wir haben nach meiner Erfahrung sehr verbreitet eine überschießende Nutzung dieses noch nicht einmal geregelten Zustandes. Da sehe ich arge verfassungsrechtliche Probleme. Man mag das präzisieren, dass man bei einem Anfangsverdacht oder Ähnlichem vielleicht davon absieht, wobei man keine strafprozessuale Regelung treffen kann. Das müsste man dann gegebenenfalls weiter ausdifferenzieren.

Mir geht es darum, dass ich von Beginn an nicht mehr weiß, wer auf der Versammlung links und rechts mit mir als vermeintlicher Versammlungsteilnehmer marschiert, in der Realität aber verdeckt operierender Polizeibeamter ist. Das halte ich für mit Artikel 8 nicht vereinbar.

Vors. Mario Pecher: Herr Poscher, bitte.

Prof. Dr. Ralf Poscher: Immerhin sieht der Entwurf vor – das, denke ich, ist wichtig –, dass die nach dem Satz 1 anwesenden Polizeikräfte sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben haben. Die Versammlung soll darüber informiert sein, wer das ist. Natürlich kann das Versammlungsgesetz nur die nach dem Versammlungsgesetz oder maximal nach dem Polizeirecht aktiven Polizisten regeln, die im Rahmen der Strafverfolgung unterwegs sind, aus kompetenzrechtlichen Gründen schon nicht. Aber immerhin sieht das der Entwurf vor. Es ist, glaube ich, wichtig, dass noch einmal betont wird, dass die Polizei bei Versammlungen offen agiert und nicht verdeckt.

Vors. Mario Pecher: Frau Pietrzyk, bitte.

Kristin Pietrzyk: Ich glaube, die Problematik ist: Man muss dieses Tatbestandsmerkmal des Erkennengebens ein wenig auslegen. Das ist in der Begründung wenig ausformuliert. Wenn man die Ordnerrechtsprechung einmal herumdreht – – Da gibt es Rechtsprechung, die zum Beispiel sagt, zu erkennen geben, reicht es nicht aus, dass man sich die Ordner anschaut, sondern dann muss man auch einmal einen Personalausweis in der Hand haben, um zu sehen, ob sie in ihrer Funktion volljährig sind. Das würde im Übrigen auch für Polizeibeamte gelten. Das heißt, die Polizeibeamten müssten kommen, sich vorstellen und sagen: Hallo, meine Name ist so und so. Das hielte ich für transparent.

Die Regelung ist für das, was in Sachsen, glaube ich, gerade in Kombination mit Hamburg diskutiert wird, dahin gehend inkonsequent, weil die anwesenden Polizeikräfte nach Abs. 2 Handlungen unterlassen müssen, die einschüchternd oder abschreckend wirken oder geeignet sind, Personen von der Teilnahme abzuhalten. Was nicht explizit

ausgeschlossen ist, ist, Handlungen vorzunehmen, die in irgendeiner Art und Weise Einfluss auf den Verlauf der Versammlung haben, die nicht einschüchternd oder abschreckend oder abhaltend sind, und es wäre zum Beispiel auf andere Versammlungsteilnehmer einzuwirken, das Erscheinungsbild der Versammlung zu ändern.

Vors. Mario Pecher: Herr Stange, ich habe Herrn Schultze oder Sie auf der Liste. Was soll ich machen?

(Enrico Stange, DIE LINKE: Nacheinander!)

Dann nehme ich Herrn Schultze.

Mirko Schultze, DIE LINKE: Um meine Frage zu untermauern, würde ich ein kurzes Zitat verwenden, weil es die Frage besser erläutert. Ich kann die Quelle dann gern nennen. „Das Aufstellen und Nutzen von nicht dem Versammlungszweck und Gemeingebrauch dienenden öffentliche Flächen übersteigenden Aufbauten im Rahmen einer Versammlung wird, sofern keine Sondernutzungserlaubnis des öffentlichen Verkehrsgrunds vorliegt, untersagt. Insbesondere wird die Nutzung von Zelten, Pavillons oder anderen Überdachungen untersagt, sofern diese zum Witterungsschutz oder logistischen Zwecken dienen. Die Abgabe von Speisen und Getränken ist untersagt, sofern keine gegebenenfalls erforderliche Erlaubnis der Gestattung der örtlichen Ordnungsbehörde, insbesondere eine Sondernutzungserlaubnis der öffentlichen Verkehrsgrund zum Aufstellen von Verpflegungsstellen oder dem Gaststättengesetz vorliegt.“

Das heißt, die versammlungsrechtliche Einschränkung bezieht sich auf eine Versammlung am 20. und 21. in Ostritz, um sie zu verorten. Das war eine stehende Versammlung, keine bewegende Versammlung, die eingeschränkt wurde, dass dort weder Aufbauten zum Witterungsschutz stattfinden, noch Speisen und Getränke ausgegeben werden durften. Meine Frage an die Sachverständigen: Ist das tatsächlich, sofern Sie überhaupt bejahen, dass das versammlungsrechtlich sinnvoll wäre, ein Teil, der im Versammlungsrecht geregelt werden sollte? Oder verneinen Sie von vornherein, dass das ein nach Ihrer Auffassung zulässiger Eingriff in das Versammlungsrecht ist und eventuell im Zuge der Gesetzgebung geklärt werden sollte?

Vors. Mario Pecher: Herr Höfler, bitte.

Raik Höfler: Ich halte diese Auflage mit Blick auf Artikel 8 für rechtswidrig. Wenn zu dem sich Versammeln über mehrere Tage hinzugehört, dass man irgendwo übernachten muss, dass man eine gewisse Organisation für die Durchführung der Versammlung braucht, ist es meines Erachtens von Artikel 8 Abs. 1 Grundgesetz gedeckt. Ich meine, mich zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht das im letzten Jahr zum G-20-Gipfel so entschieden hat. Da ging es um Camps für eine ganze Woche, um den Gegendemonstranten Übernachtungsmöglichkeiten zu gewährleisten, weil das in bestimmten Fällen zum sich Versammeln und zur Meinungskundgabe dazugehört. Eine gesetzliche Regelung wäre wünschenswert. Ich habe keinen Vorschlag.

Ich weiß nicht, ab welcher Größe eine gewisse Infrastruktur erforderlich ist, ob man sagt, es ist schon eine Infrastruktur bei einer Tagesveranstaltung erforderlich, oder bei

einer Demo, die im Sommer vier Stunden geht, wären vielleicht einige Wasserflaschen nicht schlecht, oder ob es eine Übernachtungsmöglichkeit braucht. Das weiß ich nicht.

Vors. Mario Pecher: Herr Rehak, bitte.

Heinrich Rehak: Ich bin generell gegen intensive Einzelfallregelungen in gesetzlichen Tatbeständen. Ich bin mehr ein Anhänger unbestimmter Rechtsbegriffe, unter denen man in der Praxis verschiedene Tatbestände subsumieren kann. Ich vertraue auch aufgrund positiver Erfahrungen im Laufe der Berufsjahre dem Sachverstand der Behörden, seien es nun Polizeibehörden oder Versammlungsbehörden, die nach Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz an Recht und Gesetz gebunden sind.

Dass man sich im Einzelfall täuschen kann, dass es manchmal auch eine Fehleinschätzung gibt, ist nicht zu übersehen. Der Gesetzgeber hat in dem genannten Fall oder auch in anderen Fällen – indem er versucht, möglichst viele Einzelfälle zu regeln – unübersichtliche oder nur schwer handhabbare Gesetze geschaffen.

Als ich vor vielen Jahren angefangen habe im öffentlichen Recht, gab es Gesetze, die mit zehn, zwölf Paragrafen ausgekommen sind – in der Zwischenzeit sind es 50 oder 60 detaillierte Regelungen. Das ist eine grundsätzliche Einstellung von mir. Ich möchte nicht, dass wir eine detaillierte Regelung im Gesetz haben, die vielleicht den entscheidenden Fall doch nicht regelt und dann noch zusätzliche Schwierigkeiten im Vollzug der Verwaltung bereitet; die sagt: Wenn der Gesetzgeber die 25 Einzelfälle geregelt hat – und jetzt haben wir den 26. Fall; den müsste man zwar auch irgendwie regeln, aber dafür haben wir jetzt leider keine Regelung –, ist er nicht regelungsfähig.

Wenn Sie sich auf unbeschränkte Rechtsbegriffe begrenzen, dann kann man das durch die Rechtsprechung auch rechtsfortbildend auf die Gesetze konkretisieren. Das hat eigentlich in der Vergangenheit gut funktioniert und man sollte wieder zu einer Beschränkung der Vielfalt von Gesetzen zurückfinden.

Vors. Mario Pecher: Herr Höfler noch einmal dazu.

Raik Höfler: Eine ganz kurze Replik. Grundsätzlich bin ich bei Ihnen – man soll nichts überregulieren. Aber gerade in diesem speziellen Fall kenne ich die ganze instanzgerichtliche Rechtsprechung – wo es zwei oder drei obergerichtliche Eilentscheidungen gibt, die sagen, ein Übernachten ist mal zulässig – mal wurde gesagt, ein Pavillon, dann wurde gesagt, drei Pavillons. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Eilbeschluss zum G-20, wenn ich es richtig im Hinterkopf habe, gesagt: Wir wissen es nicht genau, ob dieses Campen, dieses Übernachten und diese Infrastruktur mit unter den Artikel 8 Abs. 1 fällt, aber Folgenabwägung im Eilverfahren – deswegen unterstellen wir das erst einmal Artikel 8.

Wegen dieser Unsicherheit und vielleicht auch, um den Verwaltungsgerichten etwas an die Hand zu geben, sehe ich in diesem Einzelfall einen gewissen Regelungsbedarf, obwohl ich grundsätzlich bei Ihnen bin.

Vors. Mario Pecher: Herr Stange, bitte.

Enrico Stange, DIE LINKE: Ich beziehe mich jetzt auf § 24 Nr. 4 des Entwurfs. Da wird gesagt, als Veranstalter „... unter freiem Himmel wesentlich anders durchführt, als in

der Anzeige angegeben“. Mich würde interessieren, wie man in diesem Fall wesentliche von unwesentlichen Änderungen unterscheiden könnte.

Vors. Mario Pecher: Wer möchte antworten? – Frau Pietrzyk, bitte.

Kristin Pietrzyk: Die Wesentlichkeiten einer Versammlung sind immer die, die man in der Anmeldung angeben muss: Zeit, Ort, Leiter. Die Veränderungen müssen ja auch wieder angezeigt werden, und alle Sachen, die darunter fallen, sind die Wesentlichkeiten, die dann wieder unter § 24 Nr. 4 fallen würden. – So lese ich es. War das verständlich? – Nein.

Raik Höfler: Also, nach § 10 Abs. 2: Die Anzeige einer Versammlung muss den geplanten Ablauf, Ort, Zeit, Thema, Streckenverlauf, Namen, Anschrift des Leiters enthalten. Das sind die wesentlichen Förmlichkeiten der Anzeige.

Gesetzt den Fall, es kommt kein Auflagenbescheid, dann ist das alles. Versammlungsfreiheit – es muss kein Auflagenbescheid kommen, es braucht keiner behördlichen Genehmigung, keines Schreibens – wir bestätigen, dass Herr/Frau ... am ... von ... bis ... demonstrieren darf –, sondern dann ist das die Anzeige. Dann würde ich den so verstehen, wenn auf einmal die Strecke geändert wird – also ohne Auflagenbescheid.

Vors. Mario Pecher: Herr Wippel, bitte.

Sebastian Wippel, AfD: Danke, Herr Vorsitzender. Meine Frage ist zu § 6, den Befugnissen der Versammlungsleitung. In Abs. 4 ist vorgesehen, dass die Versammlungsleitung Personen ausschließen darf, wenn sie die Versammlung erheblich stören. Im Moment ist es ja gar nicht möglich, dass der Versammlungsleiter das von sich aus darf; es darf ja nur die Polizei.

Die Frage ist, wer am Ende festlegt, ob die Versammlung erheblich oder nur unerheblich gestört ist. Wäre es nicht besser, wenn der Versammlungsleiter generell über seine Versammlung entscheidet und sagt, der stört meine Versammlung zwar nicht, hält aber Symbole hoch, die mir nicht gefallen und die ich auf meiner Versammlung nicht sehen möchte. Sollte der nicht auch jemanden ausschließen und wegschicken können? Oder streitet sich am Ende der Versammlungsleiter mit der Polizei oder den Versammlungsteilnehmern herum, ob das geht oder nicht? Die Polizei muss es durchsetzen.

Vors. Mario Pecher: Ich denke, die Frage ist angekommen. Frau Pietrzyk, bitte.

Kristin Pietrzyk: Ich glaube, es gibt ein Missverständnis, was Versammlungsfreiheit ist. Das ist die Freiheit, sich zu versammeln und an Versammlungen teilzunehmen. Wenn Sie sich § 2 des Gesetzentwurfes, der keine neuen Sachen hineinbringt, durchlesen, dann ist eine Versammlung eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.

Allein das Wort Erörterung zeigt Ihnen, dass es nicht darum geht, eine Einheitsmeinung darzustellen oder nur einheitliche Symbolik zu haben, sondern dass es auch zulässig sein muss, das im Meinungsstreit innerhalb der Versammlung kenntlich zu machen,

solange das nicht das Bild der Versammlung im Ganzen oder im Wesentlichen verändert. Genau deshalb dürfen diese Personen, nur weil sie eine meinungsantagonistische Symbolik verwenden, nicht ausgeschlossen werden. Das heißt, das Grundverständnis, das Ihre Frage suggeriert, entspricht nicht Artikel 8.

Vors. Mario Pecher: Herr Rehak, Sie hatten noch einen Beitrag?

Heinrich Rehak: Das ist ein schwieriges Thema. Die Befugnisse über die Versammlung liegen beim Versammlungsleiter. Wenn er die Auffassung hat, dass die Durchführung der Versammlung gestört wird, dann neige ich dazu, dass er den Störer, der sich seinerseits auf Artikel 8 berufen kann – – Dann muss die Störung erheblich sein. Sie können den Vollzug vereinfachen, indem Sie sagen, Ausschließen erstens, zweitens, drittens, viertens. Dann kommt der fünfte Fall, den Sie nicht geregelt haben. Dann wird es schwierig.

Aber ich räume ein, es ist im Vollzug eine schwierige Situation, die der Versammlungsleiter nach bestem Wissen und Gewissen treffen muss. Er ist der Herr des Verfahrens. Das ist seine Verantwortung, die er da ausübt. Mehr kann ich nicht sagen.

Vors. Mario Pecher: Herr Wippel, eine weitere Frage?

Sebastian Wippel, AfD: Ja. Ich dachte, es wollte noch jemand antworten. – Das habe ich verstanden. Danke schön. Dann habe ich vorhin das „oder“ im § 2 richtig interpretiert.

Meine zweite Frage bezieht sich auf § 3. Da haben wir auch so einen Punkt – die Unterstützung der Polizei. Die zuständige Behörde muss die Durchführung der Versammlung unterstützen. Muss ich das so verstehen: Wenn man das so beschließen würde, dass zum Beispiel bei einer extremistischen Versammlung, wenn deren Tonanlage ausfällt, die Polizei ihren Lautsprecherkraftwagen zur Verfügung stellen muss, damit Auflagen verlesen werden können, von denen die Behörde möchte, dass sie die Teilnehmer erreicht, oder sonstige Durchsagen zur Herstellung der Ordnung durch den Versammlungsleiter ermöglicht werden? Wie weit soll das gehen? Wo ist dabei eine Grenze? Wie verstehen Sie das?

Vors. Mario Pecher: Wer kann darauf antworten? – Wir hatten schon den Fall, dass Sachverständige auch nicht alles wissen. Sie können nicht immer auf alles antworten. Ich sehe erst einmal ein wenig Ratlosigkeit. – Herr Höfler, bitte.

Raik Höfler: Ich verstehe die Frage nicht richtig. Das Bundesverfassungsgericht sagt seit Brokdorf – – Das ist quasi nur eine Verschriftlichung von Brokdorf für den Rechtsanwender oder die Praxis. Es besteht eine Kooperationspflicht. Sie haben es gerade gesagt. Wenn die Behörde möchte, dass Auflagen verlesen werden, die erst durch die Bekanntgabe wirksam werden, und der Versammlungsveranstalter hat nur ein Megafon und ist überrascht, dass auf einmal 20 000 Menschen da sind, die er mit seinem Megafon nicht erreicht, denke ich, ist die Polizei vor Ort im Sinne einer Kooperation der Letzte, der nicht seinen Lautsprecherwagen anbietet. Es geht um ein Miteinander, um Freiheit zu gewährleisten.

Vors. Mario Pecher: Herr Hüttenrauch, bitte.

Hannes Hüttenrauch: Das konkrete Beispiel ist sogar schon live passiert, dass man in solchen Momenten die polizeiliche Technik im Sinne der Versammlung zur Verfügung stellt. Ich denke, das ist im Einzelfall nicht das Problem.

Die Frage, die sich in dieser Kooperation stellt, wie weit das geht, dort die Grenze zu ziehen, und keine Beschränkung aufeinander laufen zu lassen, ist das, was ich vorhin versucht habe, zu bemängeln. Die Kooperationsverpflichtung der Polizei stelle ich nicht außer Frage.

Mehr Ausführungen kann ich dazu auch nicht machen.

Vors. Mario Pecher: Ist die Frage erst einmal beantwortet? – Gut. Jetzt frage ich der guten Form halber: Gibt es weitere Wortmeldungen aus den Reihen der Abgeordneten? – Herr Wippel, Sie hatten ihre zwei Fragen. Jetzt muss ich erst die anderen fragen. – Das kann ich nicht erkennen. Herr Wippel hat angezeigt, noch eine Frage zu haben. Bitte.

Sebastian Wippel, AfD: Ja, Herr Vorsitzender, das ist wirklich die letzte. Es betrifft wieder § 3 Abs. 3. Dort steht, dass die zuständige Behörde die freie Berichterstattung zu gewährleisten hat. Das heißt für mich ohne Einschränkung. Vorhin ist von den Sachverständigen thematisiert worden, dass der Begriff des Journalisten teilweise sehr weit ausgelegt wird und es manchmal unklar ist, wer Journalist ist und wer nicht. Wir haben hier geschrieben: „hat zu gewährleisten“. Muss ich mir darunter vorstellen, dass ein Journalist, um nahezu jeden Preis von der Polizei an jeden Ort der Versammlung begleitet werden können muss? Kann zum Beispiel ein Redakteur einer rechten oder linken Zeitung, der bundesweit bekannt ist, in eine gegenmeinige Versammlung hineingebracht werden, weil er sagt, ich möchte gern vorne vor der Bühne stehen und ein Foto machen? Wir wissen aus der Praxis ganz klar, wie das ausgehen wird, wenn die Extreme aufeinander treffen. Letzten Endes würde er versuchen, sich auf diesen § 3 Abs. 3 zu berufen.

Vors. Mario Pecher: Herr Rehak, bitte.

Heinrich Rehak: Zu dem Punkt habe ich ausdrücklich Stellung genommen, dass die Verpflichtung nicht die zuständige Behörde trifft, die Berichterstattung der Presse zu gewährleisten, sondern es ist Sache des Veranstalters. Der Presse freien Zugang zu gewähren, würde über den Kooperationsauftrag hinausgehen, wenn man das der Behörde auferlegt. Das ist die Veranstaltung eines Veranstalters. Der muss dafür sorgen. Da könnte man auch nachfragen, die Zurverfügungstellung von Lautsprechern oder Ähnlichem, ist nach meinem Verständnis nicht Aufgabe der Polizei. Im Einzelfall kann man darüber streiten. Ich bin in der Ausformulierung von Pflichten der Behörde gegenüber etwas zurückhaltend. Da erinnere ich mehr an die Verantwortung, sowohl an die Verpflichtungen als auch an den Schutz der Veranstalter, die ihre Veranstaltung organisieren müssen. Das Selbstorganisationsrecht steht mehr im Mittelpunkt.

Vors. Mario Pecher: Herr Höfler, bitte.

Raik Höfler: Vielleicht kurz: Ich lese aus dem § 3 Abs. 3 keinen Rechtsanspruch heraus. Es gibt keinen Rechtsanspruch von Pressevertretern auf jeden Ort der Demonstration – das Wort Gewährleistungsanspruch. Aber als Pressevertreter kann ich nicht die Polizei

oder die Versammlungsbehörde in Anspruch nehmen und ein Recht durchsetzen. Das ist nur ein Schutzgewährleistungsanspruch.

Vors. Mario Pecher: Frau Pietrzyk, bitte.

Kristin Pietrzyk: Es macht keinen Sinn, solche Sachen an solch überspitzten Beispielen zu diskutieren. Der Abs. 3 des Paragraphen will ausschließen, dass um Versammlung herum ein Polizeikessel gezogen wird und bis auf – keine Ahnung – nicht mehr hörbare Weite von Redebeiträgen, nicht mehr sichtbare Weite von Transparenten die Pressevertreter abgestellt werden. Das will der verhindern. Der will das, was eine Versammlung ist, nämlich eine öffentliche Meinungskundgabe auch über den unmittelbar erreichbaren Kreis von umstehenden Leuten hinaus wahrnehmbar zu machen. Deshalb ist das Beispiel ein wenig verfehlt. Es gibt schon die Pressefreiheit, die das garantieren würde. Das ist wieder ein Beispiel, bei dem man Selbstverständlichkeiten offensichtlich noch einmal definieren muss.

Vors. Mario Pecher: Gut. Ich frage der guten Form halber: Gibt es noch weitere Wortmeldungen vonseiten der Abgeordneten? – Das kann ich nicht erkennen.

Dann bedanke ich mich bei den Sachverständigen für die Geduld und für die guten Antworten. Vielen Dank!

(Schluss der Anhörung: 12:51 Uhr)

Innenausschuss

Anhörung

zur

Drs 6/11602 „Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen“ Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

14. Juni 2018, 10:00 Uhr, Plenarsaal

Sachverständige (in alphabetischer Reihenfolge):

| Name | Funktion und/bzw. Institution |
|--|--|
| Prof. Dr. Clemens Arzt <i>Anlage A 2</i> | Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit Professur für Staats- u. Verwaltungsrecht Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin |
| Raik Höfler <i>Anlage A 3</i> | Rechtsanwalt |
| Hannes Hüttenrauch | Beisitzer Kreisverband Leipzig Deutsche Polizeigewerkschaft Sachsen |
| Kristin Pietrzyk | Rechtsanwältin Rechtsanwälte Elster & Pietrzyk |
| Prof. Dr. Ralf Poscher | Universitätsprofessor Albert-Ludwigs-Universität Freiburg |
| Heinrich Rehak <i>Anlage A 4</i> | Präsident Verwaltungsgericht Dresden a. D. |

- Stellungnahme des Sächsischen Städte- und Gemeindetages e. V. vom 08.06.2018
Anlage A 5
- Stellungnahme des Sächsischen Landkreistages e. V. vom 13.06.2018
Anlage A 6



**Forschungsinstitut für
öffentliche und private
Sicherheit (FÖPS Berlin)**

**Prof. Dr. Clemens Arzt
Direktor**

Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin

www.foeps-berlin.org
foeps@hwr-berlin.de

Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen

Drs. 6/11602

vom 21. Dezember 2017

Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschusses

des Sächsischen Landtags

am 14. Juni 2018

Prof. Dr. Clemens Arzt

**Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin
Direktor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit
(FÖPS Berlin)**



I. Einleitung

Der Gesetzentwurf [nachfolgend GE] hat sich ausdrücklich zum Ziel gesetzt, das Versammlungsrecht umfassend zu liberalisieren und die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, zu stärken. Damit soll ein „Kontrapunkt“ in der aktuellen Debatte über die Einschränkung von Bürgerrechten und Freiheit gesetzt werden und das Versammlungsfreiheitsgesetz soll „vorrangig als Grundrechtsgewährungsrecht denn als Gefahrenabwehrrecht konzipiert“ sein (Seite 2). Der Entwurf orientiert sich in wesentlichen Teilen am VersFG SH, weicht hiervon indes in nicht wenigen Punkten auch ab.

Der Ansatz eines explizit der **Versammlungsfreiheit** gewidmeten Gesetzes ist nach der hier vertretenen Auffassung zu begrüßen, weil die Föderalisierung des Versammlungsrechts im Jahr 2006 den Bundesländern die Gelegenheit eröffnet hat, durch eigene legislatorische Schwerpunktsetzungen die strikt gefahrenabwehrrechtliche Ausrichtung des Versammlungsgesetzes des Bundes von 1953, die seit Jahrzehnten Gegenstand einer verfassungsrechtlichen „Einhegung“ durch das BVerfG ist, aufzubrechen und ein modernes, freiheitsbezogenes Versammlungsrecht zu schaffen. Der vorliegende Gesetzentwurf könnte damit durchaus zum Beispiel für andere Bundesländer werden, weshalb an verschiedenen Stellen auch auf die Unzulänglichkeiten des VersG des Bundes hingewiesen wird.

Ein Vergleich mit den Regelungen des derzeit geltenden Versammlungsgesetzes in Sachsen und damit ggf. auch deren Kritik ist ausdrücklich nicht Ziel und Gegenstand dieser Stellungnahme, die sich ausschließlich dem GE widmet.

II. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

Nachfolgend sollen die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen einer detaillierteren Analyse aus verfassungsrechtlicher wie versammlungsrechtlicher Sicht unterzogen werden, welche versucht, dem expliziten Ziel des Gesetzentwurfes gerecht zu werden, aber auch mögliche Änderungsoptionen im Gleichklang mit der Zielrichtung aufzuzeigen. Ich werde dabei nur auf die Normen näher eingehen, zu denen es aus meiner Sicht Diskussionsbedarf gibt oder wo ich besonders die Notwendigkeit der getroffenen Regelung hervorheben möchte.



1. § 2 Begriff der öffentlichen Versammlung

Anders als das VersFG SH, das für diesen Gesetzentwurf offenbar „Pate“ stand, ist hier die Mindestzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf zwei festgelegt, was zu begrüßen ist, weil die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eine höhere Anzahl schwerlich zu begründen vermögen (vgl. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, VersFG SH, 2016 [nachfolgend BWSM] § 2 Rn. 4).

2. § 3 Schutzaufgabe und Kooperation

In **Absatz 1** könnte überlegt werden, Satz 2 letzter Halbsatz dahingehend zu erweitern, dass Personen von der Teilnahme an einer Versammlung abgehalten werden dürfen, soweit dies sich aus den Befugnissen als zulässig erweist, wie beispielsweise im Falle des Ausschlusses. Formulierungsvorschlag: „... an einer Versammlung abzuhalten, soweit dies nicht ausnahmsweise nach diesem Gesetz zulässig ist“.

In **Absatz 2 Nr. 2** erschiene es mir sinnvoll, folgende Klarstellung aufzunehmen: „ihre Durchführung vor **Störungen im Sinne des § 7 zu schützen**“. Andernfalls könnte die Regelung als Legitimation angesehen werden, friedlichen Protest bis hin zu von Art. 8 GG geschützte Blockaden als Störung anzusehen, obgleich es gerade bei der Störung um den Schutz auch des **Protestes im Sinne einer Auseinandersetzung innerhalb der Gesellschaft** in „Sicht- und Hörweite“ (vgl. etwa BVerfG 06.06.2007 Az. 1 BvR 1423/07 Rn. 22 f.) geht (instruktiv *Koll*, *Liberales Versammlungsrecht*, 2015, S. 345 ff.); s.a. unten zu § 24 Nr. 3.

3. § 6 Befugnisse der Versammlungsleitung

Die **Überschrift** der Norm differenziert mit dem Begriff „Befugnisse“ nicht hinreichend zwischen hoheitlichen Befugnissen der Polizei und nicht-hoheitlichen Rechten der Versammlungsleitung, die aus ihrer Organisationshoheit abzuleiten sind. Der Begriff sollte daher mE durch den der „*Rechte*“ ersetzt werden.

„Die Versammlungsleitung ist indes nach ganz herrschender Meinung in der juristischen Literatur kein Beliehener oder „Hilfspolizist“ (vgl. BWSM § 6 Rn. 2 mwN; VGH Baden-Württemberg 02.08.2012 Az. 1 S 618/12 Rn. 51). Sie kann zwar Appelle an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer richten, die



Versammlung unterbrechen oder schließen sowie Anweisungen nach Absatz 3 treffen, das Instrument der Anweisung mit der Folge der Entfernungspflicht nach Absatz 4 S. 2 ist aber letztendlich das „schärfste Schwert“ der Versammlungsleitung.

Das Instrument der Anweisung mit der Folge der Entfernungspflicht nach Absatz 4 S. 2 ist aber letztendlich das „schärfste Schwert“ der Versammlungsleitung. Wenn man ihr daneben eine „**Hinwirkungspflicht**“ auferlegt, welche das VersG des Bundes nicht kennt, gerät die Versammlungsleitung unter Umständen in eine Situation, dass diese aus Sicht der Polizei dieser Pflicht nicht hinreichend nachkomme, was dann zu Maßnahmen nach § 12 führen könnte. Ich empfehle daher die Streichung von Satz 1.

4. § 8 Waffen und Uniformverbot

Die Regelung in Absatz 1 Nr. 2 entspricht der des § 2 Abs. 3 VersG des Bundes, hebt aber zugleich die Tatbestandsschwelle hinsichtlich der **Sachbeschädigung** an und weitet diesen auch auf die **Nachphase** einer Versammlung aus. Letztere ist zwar ebenfalls von Art. 8 GG geschützt, aber nach einer Beendigung der Versammlung oder behördlichen Versammlungsauflösung, zeitlich und örtlich deutlich enger als Vorphase und Anreise begrenzt (ausführlich *Deiseroth/Kutscha* in *Deiseroth/Breitbach*, Versammlungsrecht, Art. 8 A.I.8, im Erscheinen). Daher ist nicht unbedingt nachvollziehbar, weshalb das Mitführensverbot sonstiger Gegenstände **auf dem Weg „von Versammlungen“** verboten sein soll und wo dieses Verbot zeitlich und räumlich enden soll. Zu bedenken ist, dass die Versammlung nunmehr beendet ist und der Schutz der Nachphase das Abwehrrecht aus Art. 8 I GG im Einzelfall konkretisiert. Wer also etwa „fragliche“ Gegenstände auf dem Weg zu einer Versammlung unterwegs „abgestellt“ hat, könnte diese auf dem Rückweg trotz Beendigung der Versammlung nicht wieder in Besitz nehmen. Aus meiner Sicht sollte daher auf diese **Ausdehnung verzichtet** und polizeilich ggf. im Sinne des allgemeinen Polizeirechts im Falle von Ansammlungen gehandelt werden

Selbstredend impliziert das verfassungsrechtliche **Waffenverbot** auch die Notwendigkeit einer Durchsetzung. Allerdings ist der Begriff „**sonstige Gegenstände**“ wenig trennscharf (vgl. etwa die Auflistung in *BWSM* § 6 Rn. 13 und soll bis hin zu (Kampf-)Hunden reichen, aber auch Feuerlöscher, Poliermittel, Fruchtsaft, Zitronensaft, Sprudel, Gepäckspinnen, ein



Abschleppseil und anderes umfassen (vgl. OVG Münster DVBl 1982, 653; differenzierend *Enders* in Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht § 2 Rn. 25).

Ob ein **sonstiger Gegenstand** „den Umständen nach“ zur Verletzung oder Sachbeschädigung geeignet, insbesondere aber **subjektiv** durch den Gewahrsamsinhaber „**bestimmt**“ ist, ist eine Rechtsfrage, die vor Ort zunächst allein aus Sicht des Hoheitsträgers entschieden wird und im Nachgang allenfalls im Wege eines verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens zu klären ist. Dies eröffnet durchaus die Möglichkeit zu schikanösen und hinhaltenden Kontrollen sowie Sicherstellungen, die dann zudem regelmäßig mit einer Identitätsfeststellung verbunden sein werden, die einen erheblichen Eingriff in Art. 8 GG bzw. in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen.

5. § 9 Anwesenheit der Polizei

Ein voraussetzungsloses Anwesenheitsrecht der Polizei in Versammlungen, das lange aus § 12 VersG des Bundes abgeleitet wurde, besteht mit Blick auf die damit verbundene **Einschüchterungsmöglichkeit** und mögliche **Abschreckungseffekte** nicht (so schon BayVGH DÖV 2008, 1006 zur Versammlung in geschlossenen Räumen; VG Göttingen Urteil vom 06.11.2013 Az. 1 A 98/12 [juris]). Vielmehr bedarf es hierfür einer eigenen gesetzlichen Grundlage, die mit § 9 geschaffen werden soll, welche sich eng an § 10 VersFG SH orientiert und deutlich von § 11 NVersG abweicht.

Der Gesetzgeber hat zunächst zu entscheiden, ob er überhaupt einen **Eingriff in den Schutzbereich des Art. 8 GG** durch ein Anwesenheitsrecht von Polizeikräften in einer Versammlung für notwendig und zulässig hält und sodann zu prüfen, ob dies vor dem Hintergrund des Art. 8 zulässig ist, wobei zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen zu differenzieren ist, da nur erstere dem Gesetzesvorbehalt unterliegen. Um deutlich zu machen, dass hier, anders als in § 12 VersG des Bundes, ein Grundrechtseingriff durch ein **Anwesenheitsrecht** der Polizei zugelassen werden soll, wäre dies vorzugsweise auch bereits in der Überschrift erkennbar zu machen.

Der Regelungsvorschlag beinhaltet einen **Eingriff in Art. 8 GG**, der nach der hier vertretenen Auffassung so **nicht akzeptabel** ist, weil zum einen in Absatz 1 Satz 2 nicht hinreichend zwischen **Polizeikräften in Uniform und Zivilkräften** unterschieden wird und zum anderen, nach der hier



vertretenen Auffassung, die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 vorgesehene **Tatbestandsschwelle deutlich zu niedrig** ist.

Gestattet das Gesetz der Polizei die **Anwesenheit „bei Versammlungen“**, ist damit wohl mehr gemeint als eine bloße Anwesenheit im Umfeld. Eine solche ist die nämlich nur bei besonderen Konstellationen als Eingriff anzusehen wäre, etwa bei massiven Vorfeldkontrollen oder engen Korridoren im Zugang zu einer Versammlung oder einer „Überzahl“ von Polizeibeamtinnen und -beamten im Vergleich zur Teilnehmerzahl. Gemeint ist hier vermutlich mehr, nämlich die **räumlich-personelle Anwesenheit in der Versammlung** (so *BWSM* § 10 Rn. 11 zum VersFG SH). Wenn dem so ist, wurde die **Tatbestandsvoraussetzung** „wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist“, aus meiner Sicht deutlich **zu niedrig** angesetzt, weil dieser Formulierung so kaum eine Begrenzungsfunktion zukäme. **Vorzugswürdig** und dem erheblichen Grundrechtseingriff der Anwesenheit von Polizei in einer Versammlung unter freiem Himmel entsprechend, wäre zum Beispiel ein eindeutiger **Verweis auf die Befugnisse der §§ 12 und 20** des Gesetzes.

Außerdem wird der Gesetzgeber darüber entscheiden müssen, ob er es für mit der Versammlungsfreiheit und der darin zum Ausdruck kommenden freien Kommunikation nicht nur mit der Außenwelt, sondern gerade auch in der Versammlung selbst, für vereinbar hält, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht wissen können, ob vermeintlich mitdemonstrierende Personen, nicht in der Realität **verdeckt operierende Polizeivollzugsbeamtinnen oder -beamte** sind, etwa im Rahmen der üblichen Verfahrensweisen zur (vorgezogenen) Beweisdokumentation oder Festnahme, die aber nach gängiger Polizeitaktik nicht selten bereits vor der Begehung von Straftaten die von Art. 8 GG geschützte Versammlung infiltrieren, entgegen der Maximen von Staatsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht der Versammlung und Versammelten.

Hier bleibt unklar, was ein „sich-erkennen-geben“ bewirken soll. Sind uniformierte Polizeikräfte in der Versammlung, sind diese per se erkennbar. Absatz 1 Satz 1 sieht vor, dass es bei Versammlungen unter freiem Himmel reicht, wenn das sich-erkennen-geben allein durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt. Danach reichte es, wenn die Einsatzleitung der Versammlungsleitung mitteilt, dass und wie viele in zivil operierende Kräfte in der Versammlung tätig werden sollen, was sodann von der Versammlungsleitung an die Versammelten mitgeteilt werden könnte und so das **Gefühl der Überwachung** und damit auch eine von der Teilnahme



abschreckende Wirkung ggf. weiter verstärkt, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass **Versammlungsfreiheit** gerade die **abweichende Meinung bis hin zur Totalkritik** an gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen schützen soll, auch wenn diese aus dem politisch extrem linken wie auch extrem rechten Teil der Gesellschaft kommt und dezidiert „staatsfeindlich“ ausgerichtet ist (vgl. BVerfG 13.04.2015 Az. 1 BvR 3279/14).

Ich halte den Vorschlag daher nicht für einen gangbaren Weg und bin der Auffassung, dass eine **verdeckte Anwesenheit** der Polizei in der Versammlung nicht **mit Art. 8 GG nicht vereinbar** ist, weil dies berechtigt zu einem Gefühl der Überwachung und Abschreckung beiträgt, welche dem Grundgedanken der Staatsfreiheit der Versammlung widerspricht.

Wollte man dem nicht folgen und ein Anwesenheitsrecht der Polizei auch für verdeckte Maßnahmen gesetzlich begründen, so müsste dies unter Beachtung des hohen Rangs des Art. 8 GG unter entsprechend strikten Tatbestandsvoraussetzungen im Gesetz selbst hinreichend bestimmt und normenklar geregelt werden.

6. § 10 Anzeige

Die Anzeige einer Versammlung führt zunächst zur **Speicherung** und sodann zur weiteren **Verwendung personenbezogener Daten** durch die zuständige Versammlungsbehörde. Nicht selten werden sodann auch seitens der Versammlungsbehörde eigenständig Daten erhoben, gespeichert und verwendet; eine eigene Rechtsgrundlage hierfür existiert indes im Regelfall nicht. Die **Verarbeitung personenbezogener Daten** zu Zwecken der Ausführung des Versammlungsrechts ist insbesondere, auch mit Blick auf den hohen Rang der Versammlungsfreiheit, **bereichsspezifisch und hinreichend bestimmt im VersFG** zu regeln, was hier – wie im gesamten Versammlungsrecht in Deutschland – bisher nicht beachtet wurde!

Es braucht in diesem Zusammenhang auch klare Regelungen zur Dauer der **Datenspeicherung**, enge **Löschfristen**, Regelungen zu zulässigen **Zweckänderungen** etc. Auch dies fehlt im deutschen Versammlungsrecht bisher vollständig.

Hinzu kommt, dass personenbezogene Daten im Kontext von Versammlungen regelmäßig auch der **Polizei übermittelt** werden, ohne



dass hierfür eine bereichsspezifische Rechtsgrundlage im Versammlungsgesetz selbst besteht (vgl. VG Lüneburg 17.01.2018 Az. 1 A 334/15 [juris]). Hierbei handelt es sich um einen erheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, weil die spezifisch unter den Schutz des Art. 8 GG fallenden Umstände und personenbezogenen Daten damit **zweckändernd** auch für die **allgemeine Gefahrenabwehr** genutzt werden können und zudem die Polizei hier eben nicht als „zuständige Behörde“ im Sinne des Versammlungsrechts operiert. Dies kann nur im Rahmen einer bereichsspezifischen und hinreichend bestimmten „**Auslassklausel**“ geregelt werden, die den hohen Rang der Versammlungsfreiheit hinreichend beachtet. Bisher werden diese Daten in aller Regel bar jeder bereichsspezifischen Rechtsgrundlage frei „verschoben“ (s.o. VG Lüneburg).

7. § 12 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Deutlich präziser als das VersG des Bundes oder auch das VersFG SH legt § 12 fest, wann die Polizei gegen Versammlungen einschreiten darf. Dies ist zu begrüßen. **Absatz 7** erscheint indes aus Sicht des hohen Grundrechtsschutz aus Art. 8 GG problematisch, weil es durchaus zulässig sein kann, gegen die Auflösung selbst am gleichen Ort zu demonstrieren. Dies könnte noch klargestellt werden, wissend, dass eine klare Abgrenzung wohl nur im Einzelfall möglich ist.

Mit Blick auf die (weitere) Tatbestandsvoraussetzung in Absatz 1 letzter Halbsatz ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Versammlungsleitung regelmäßig nicht über die Mittel verfügen wird, die unter Ziffer 1 bis 3 genannten Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren (s.o. unter 3); allenfalls eine Aufforderung zur Begehung von Straftaten im Sinne der Ziffer 3 könnte von dieser uU verhindert werden.

8. § 13 Untersagung der Teilnahme und Ausschluss

Ebenfalls positiv hervorzuheben ist, dass die Regelung es ermöglicht, einzelne Personen aus einer Versammlung auszuschließen, weil insbesondere §§ 18 III und 19 IV VersG des Bundes hierfür ungeeignet sind. Allerdings könnte in Absatz 2 der Begriff der Anordnung durch den der **Anweisung** ersetzt werden, um eine klare Abgrenzung von hoheitlichen Maßnahmen deutlich zu machen.



9. § 14 Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen

Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen auf dem Weg oder beim Zugang zu einer Versammlung, stellen ein nicht selten genutztes Mittel und einen erheblichen Grundrechtseingriff dar, der in der Regel auf das Polizeirecht gestützt wird, auch wenn die Betroffenen sich bereits im zeitlichen und örtlichen Schutzbereich des Art. 8 GG befinden. Daher ist es zu begrüßen, wenn diese **typischen polizeilichen Maßnahmen** nunmehr bereichsspezifisch geregelt werden, wobei zu überlegen wäre, ob der nach einer IDF meist durchgeführte Datenabgleich hier ebenfalls aufgenommen und mit Blick auf die Versammlungsfreiheit begrenzt werden sollte.

In Absatz 1 Satz 1 könnte statt tatsächlicher Anhaltspunkte auf „**Tatsachen**, die die Annahme rechtfertigen“, verwiesen werden (vgl. § 15 Absatz 1), was – nach nicht unumstrittener Auffassung – eine „höhere“ Tatbestandsvoraussetzung sein könnte, um deutlich zu machen, dass „Routinekontrollen“ nicht mit dem Gesetz vereinbar sind.

Anstelle eines Verweises in das **Polizeigesetz**, möchte ich mit Blick auf die Eingangsbemerkung anregen, dieses für die Durchführung für **entsprechend anwendbar** zu erklären.

Absatz 2 kann vorbehaltlich vertiefter Prüfung vermutlich die Zulässigkeit strafprozessualer **Identitätsfeststellungen** nicht begrenzen. Im Übrigen erscheint die Maßnahme **nicht geeignet**, die damit angestrebten Ziele zu verwirklichen. Abgewehrt werden sollen Verstöße gegen das Waffen- und Uniformverbot sowie das Verbot der Vermummung und des Tragens von Schutzausrüstungen (hierzu siehe unten). Es ist aber aus meiner Sicht nicht erkennbar, **weshalb die Identitätsfeststellung** einen bevorstehenden **Verstoß gefahrenabwehrrechtlich wirksam beseitigen** sollte. Ist die Grenze zur Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit überschritten, bleibt die Identitätsfeststellung nach dem Strafprozessrecht; im Übrigen bleiben die Möglichkeiten zum Eingreifen nach Absatz 1.

10. § 15 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

§ 15 regelt eine der umstrittensten Maßnahmen der letzten Jahre, die von den Gerichten zutreffend als ein erheblicher Eingriff in die Versammlungsfreiheit angesehen wird.



Absatz 1 spiegelt das in der rechtlichen und auch rechtspolitischen wie kompetenzrechtlichen Diskussion umstrittene Argument der **Abschreckung durch die Datenerhebung und -speicherung** qua Aufnahme und Aufzeichnung. Empirische Belege dafür, ob dies im Versammlungsgeschehen funktioniert, sind mW nach nicht oder kaum vorhanden; für die allgemeine Videoüberwachung dürfte eine Wirksamkeit vor allem durch Verdrängungseffekte erreicht werden, die hier nicht Gegenstand sein können. In *realiter* geht es meines Erachtens hier primär um die **Vorsorge für die Verfolgung noch nicht begangener Straftaten**, die Teil des repressiv-polizeilichen Rechts, mithin des Strafprozessrechts ist (BVerfG 27.07.2005 Az. 1 BvR 668/04). Ob der Landesgesetzgeber dies hier mit Blick auf Art. 74 I Nr. 1 GG regeln kann, bleibt ebenso zu untersuchen wie die Frage, ob hier nicht **§ 100h StPO** eine hinreichende Regelung für den Fall eines **Anfangsverdachts** darstellt, was diesseits bejaht wird. Aus meiner Sicht sollte auf die Regelung daher verzichtet werden.

Absatz 2 regelt so genannte **Übersichtsaufnahmen**. Der GE verwendet in Übereinstimmung mit anderen landesrechtlichen Regelungen als Tatbestandsvoraussetzungen die **Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung**. Diese Tatbestandsvoraussetzungen sind indes nach der hier vertretenen Auffassung **nicht hinreichend bestimmt** und ermöglichen eine Auslegung, die eine Videoüberwachung bei jeder Versammlung mit nur wenigen hundert Menschen oder sogar deutlich weniger möglich macht. So vertritt das VG Göttingen (11.12.2013 Az. 1 A 283/12 [juris] Rn. 26) in einer Entscheidung zur niedersächsischen Regelung, dass eine Unübersichtlichkeit anzunehmen sei, wenn die Versammlung von einem zentral postierten Polizeibeamten aufgrund ihrer Größe oder der Beschaffenheit des Versammlungsorts nicht überblickt werden könne. Damit entfällt die **rechtstaatliche Begrenzungsfunktion der Norm**, der Anwendungsbereich ist nicht mit hinreichender Bestimmtheit vorhersehbar.

Nicht erkennbar ist aus meiner Sicht, wie eine **Unterrichtung** im Sinne des **Absatz 3** überwiegende schutzwürdige Interessen anderer Betroffener berühren könnte. Überdacht werden könnte auch die Regelung zur Unterrichtung Dritter, weil diese aus meiner Sicht entgegen der gesetzgeberischen Intention (GE S. 40), gerade erst zu einer Identifizierung zwecks Unterrichtung beitragen könnte.

Geprüft werden sollte auch noch, ob und ggf. welche Auswirkungen das neue **Datenschutzrecht der EU** (vgl. etwa Art. 20 der JI-Richtlinie 2016/680) und die in diesem Kontext notwendigen Änderungen auf



landesrechtlicher Ebene auf die Zulässigkeit der eingesetzten Techniken haben, insbesondere was die Anforderungen nach den Grundsätzen von *privacy by design* und *privacy by default* anbelangt.

11. § 16 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Die Regelung orientiert sich an der Rechtslage in den meisten Versammlungsgesetzen. Zu Recht wird indes an diesen Verboten in Teilen der Literatur Kritik dahingehend geübt, dass nicht absehbar ist, welche Gegenstände im Einzelfall unter das Verbot fielen und daher nicht hinreichend bestimmt ist, welches Verhalten im Einzelfall zur Strafbarkeit führt, was zudem alle Versammlungsteilnehmer und nicht nur potentiell unfriedliche trifft (vgl. *Ott/Wächtler/Heinhold*, Gesetze über Versammlungen und Aufzüge, § 17a Rn. 26; s.a. *Dürig-Friedl* in *Dürig-Friedl/Enders*, Versammlungsrecht, § 17a Rn. 4 ff.). Kritisiert wird auch, dass hiermit der Schutz der körperlichen Unversehrtheit der vom Verbot Betroffenen unzulässig beschränkt werde (ebd. Rn. 33 ff.).

Umstritten ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob es ein Recht zum **Schutz vor gewalttätigen Übergriffen Dritter**, zum Beispiel bei einer Gegendemonstration gibt. Auch ein Recht, **sich Bildaufnahmen** Dritter oder ausländischer Geheimdienste in Deutschland **zu entziehen**, wird mit guten Gründen bejaht. Diese Abgrenzungsfragen versucht der GE zwar durchaus aufzugreifen, Rechtssicherheit lässt sich so indes mit Blick auf polizeiliches Vorgehen schwerlich herstellen. Zu hinterfragen ist zudem, wie seitens der Polizei insbesondere die subjektive Seite, also die **Verwendungsabsicht**, überprüft werden kann (vgl. VG Leipzig 15.08.2013 Az.: 1 L 271/13).

All diese belegt, dass die **Verbote durchaus kritisch hinterfragt** werden können und der GE grenzt deren Anwendungsbereich im Vergleich zu § 17a VersG des Bundes ein. Vorstellbar wäre dennoch, dass dem Schutz der Versammlungsfreiheit wie auch dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit wie auch der Möglichkeit von Repressalien Dritter aufgrund einer Erkennbarkeit der Person besser Rechnung getragen werden könnte, als im GE. Dabei ist indes zu konzedieren, dass § 2 I Nr. 8 bereits eine Beschränkung auf Seiten der Sanktionsdrohung beinhaltet.

Zu hinterfragen wäre auch, wie verhindert werden kann, dass die Regelung bei großen Versammlungen zum Anlass aufwändiger und die **Versammlungsfreiheit beschränkender Kontrollen** genutzt wird.



12. § 21 Ausschluss von Störern bei Versammlungen in geschlossenen Räumen

Der Vorschlag zu Absatz 1 weicht deutlich von § 13 II ab und ist auf Maßnahmen der Versammlungsleitung beschränkt, was mangels Außenwirkung der Versammlung durchaus plausibel ist. Auch wenn die öffentliche Ordnung im GE – anders als etwa im VersG des Bundes – kein Anknüpfungspunkt von Maßnahmen mehr ist, könnte hier uU noch besser deutlich gemacht werden, dass es nur um Störungen der inneren Ordnung der Versammlung geht.

13. § 22 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen in geschlossenen Räumen

Der Regelungsvorschlag setzt die Anforderungen an die Zulässigkeit deutlich höher als § 15 für Versammlungen unter freiem Himmel, was mit Blick auf den mangelnden Gesetzesvorbehalt in Art. 8 II GG konsequent ist. Dennoch sei auch hier die Frage gestellt, welche Zielrichtung die Maßnahme in Absatz 1 haben soll. Eine **unmittelbar bevorstehende Gefahr** wird wohl schwerlich mit dem Mittel der Bild- und Tonaufnahme noch abzuwenden sein (im Übrigen wird auf die Anmerkungen oben zu § 15 verwiesen).

Bei den prozeduralen Regelungen ist nicht erkennbar, weshalb diese zum Teil von § 15 abweichen; hier könnte uU an einen Verweis auf selbige gedacht werden.

14. §§ 23 und 24 Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Mit Blick auf die aufgeführten Tatbestände und deren „Anlässe“ ist zunächst auf die Ausführungen zum materiellen Recht oben zu verweisen.

Mit Blick auf **§ 24 I Nr. 3** ist nicht erkennbar, weshalb hier anders als in § 23 I bereits eine erhebliche Behinderung der Durchführung auf Tatbestandsseite ausreichen soll und ob nicht **allein die Absicht der Verhinderung** sanktioniert werden sollte (s.a. oben zu § 3).

§ 24 I Nr. 4 sollte aus meiner Sicht gestrichen oder deutlich verengt werden, weil die Dynamik einer Versammlung – ggf. auch unter dem Eindruck von Gegenprotesten oder polizeilichen Maßnahmen – sich schnell



und erheblich verändern kann. Allenfalls könnte daher darüber nachgedacht werden, dass allein eine **Abweichung ohne vorherige Mitteilung an die Polizei** den Tatbestand erfüllt.

Der Tatbestand des **§ 24 I Nr. 5** sollte **auf die Versammlungsleitung begrenzt** werden, weil dem Veranstalter selbst hier keine im Versammlungsgeschehen relevante Funktion zukommt.

III. Ergebnis

Im Ergebnis stellt der vorgelegte Gesetzentwurf einen begrüßenswerten Beitrag zur Modernisierung des Versammlungsrechts (nicht nur) in Sachsen dar, der dezidiert das Anliegen eines die Versammlungsfreiheit fördernden Gesetzes zum Ausdruck bringt. Die unter II. vorgetragenen kritischen Fragen und Anregungen mögen dazu beitragen, einige mögliche Einschränkungen des gesetzgeberischen Ziels noch zu beseitigen.

Berlin, den 12. Juni 2018

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin
Tel 030.417 235 55 | Fax 030.417 235 57
www.rav.de | kontakt@rav.de



**Stellungnahme RA Raik Höfler in Zusammenarbeit mit dem RAV
zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zum Entwurf eines
Gesetzes über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen**

0. Vorbemerkung

Ich bedanke mich für die Gelegenheit zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen Stellung zu nehmen.

In der Stellungnahme wird nur auf ausgewählte, nach Auffassung des Unterzeichners problematische Regelungen eingegangen.

Da sich der vorliegende Gesetzentwurf an dem Gesetz zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein vom 18.06.2015 (Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein¹) orientiert, nimmt die vorliegende Stellungnahme auf die Ausführungen in der Stellungnahme des Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. vom 07.08.2013 zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP im schleswig-holsteinischen Landtag zum Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein² Bezug, soweit die Regelungen übereinstimmen.

¹ Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 2015, S. 135 ff.

² Siehe Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 18/1564 und

http://www.rav.de/fileadmin/user_upload/rav/Stellungnahmen/130814_StN_RAV_GE_Versammlungsgesetz_in_SH.pdf

I. Allgemeines

1. Grundrechtlicher Rahmen

Gem. Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.³ Art. 23 Abs. 1 SächsVerf erweitert dieses Grundrecht auf alle Menschen unabhängig ihrer Nationalität.

Das Bundesverfassungsgericht befasste sich erstmalig intensiv in dem Beschluss vom 14.05.1985⁴ mit dem Grundrecht gem. Art. 8 GG und führt – bis heute maßgebend – aus:

„Diese Freiheit ist in Art. 8 GG gewährleistet, der Versammlungen und Aufzüge - im Unterschied zu bloßen Ansammlungen oder Volksbelustigungen - als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung schützt. Dieser Schutz ist nicht auf Veranstaltungen beschränkt, auf denen argumentiert und gestritten wird, sondern umfasst vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht verbalen Ausdrucksformen. Es gehören auch solche mit Demonstrationscharakter dazu, bei denen die Versammlungsfreiheit zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe in Anspruch genommen wird. [...]

2. Als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, gewährleistet Art. 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art. und Inhalt der Veranstaltung und untersagt zugleich staatlichen Zwang, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fernzubleiben. Schon in diesem Sinne gebührt dem Grundrecht in einem freiheitlichen Staatswesen ein besonderer Rang; das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, galt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers. In ihrer Geltung für politische Veranstaltungen verkörpert die Freiheitsgarantie aber zugleich eine Grundentscheidung, die in ihrer Bedeutung über den Schutz gegen staatliche Eingriffe in die ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung hinausreicht. ...

a) In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die sich bislang mit der Versammlungsfreiheit noch nicht befasst hat, wird die Meinungsfreiheit seit langem zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens gezählt. Sie gilt als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und als eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt, welches für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend ist; denn sie erst ermöglicht die ständige geistige Auseinandersetzung und den Kampf der Meinungen als Lebenselement dieser Staatsform (vgl. BVerfGE 7, 198 [208]; 12, 113

³ Europarechtskonform gilt dieses Grundrecht für alle EU-Bürger*innen.

⁴ Az.: 1 BvR 233, 341/81 – bekannt als sog. Brokdorf-Entscheidung

[125]; 20, 56 [97]; 42, 163 [169]). Wird die Versammlungsfreiheit als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe verstanden, kann für sie nichts grundsätzlich anderes gelten.“

Art. 8 GG ist damit in erster Linie als ein Abwehrrecht gegen den Staat ausgestaltet.⁵ Eingriffe in dieses Grundrecht bedürfen einer besonderen Rechtfertigung.

Gem. Art. 8 Abs. 2 GG, Art. 23 Abs. 2 SächsVerf ist das Grundrecht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund Gesetzes einschränkbar. Einschränkungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen sind auf Grund des fehlenden Gesetzesvorbehalts nur als Konkretisierungen der sich aus dem Grundgesetz selbst ergebenden Einschränkungen zulässig.⁶

Zunächst gehörte das Versammlungsrecht zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Einschränkungen der Versammlungsfreiheit ergaben sich aus dem Gesetz über Versammlungen und Aufzüge aus dem Jahr 1953 in der jeweils geltenden Fassung.

Zum 01.09.2006 ist die Gesetzgebungszuständigkeit auf die Länder übergegangen.

Mit Gesetz vom 20.01.2010 wurde in Sachsen das SächsVersG erlassen, welches mit Urteil vom 19.04.2011 seitens des SächsVerfGH⁷ aus formalen Gründen für verfassungswidrig erklärt wurde.

Mit Gesetz vom 25.01.2012 hat der Gesetzgeber das 2. Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen erlassen, welches derzeit – nach einer Novellierung der Normen zu Bild- und Tonaufnahmen im Jahr 2013 – gilt. Dieses Gesetz übernahm das Bundesgesetz weitgehend wortgleich und integrierte lediglich landespolitische Debatten insbesondere rund um den 13. Februar 1945.⁸

⁵ vgl. Dietel/ Gintzel/ Kniesel, Kommentar zum VersG, 16.Auflage 2011, § 1 Rn 92

⁶ vgl. Dietel/ Gintzel/ Kniesel, Kommentar zum VersG, 16.Auflage 2011, Vor § 5 Rn 2

⁷ vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 19.04.2011, Az.: Vf. 74-II-10

⁸ Aden in Vorgänge 2016, 7, 11

Mit dem nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf wird erkennbar der Versuch unternommen die Versammlungsfreiheit zu stärken und veraltete Regelungen an aktuelle Entwicklungen sowohl im Tatsächlichen als auch im Rechtlichen anzupassen.

2. Zur Struktur des Gesetzes

Die Struktur des Gesetzentwurfs ist zu begrüßen. Entsprechend allgemeiner Gesetzssystematik werden die allgemeinen, für alle Versammlungen anwendbaren Bestimmungen „vor die Klammer“ gezogen. Hiernach folgen der praktischen Bedeutung entsprechend zunächst die Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel in Abschnitt 2 und sodann in Abschnitt 3 die Versammlungen in geschlossenen Räumen. Innerhalb der jeweiligen Abschnitte erfolgt eine Gliederung nach dem zeitlichen Ablauf. Abschnitt 4 (Strafvorschriften, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung und Kosten) und Abschnitt 5 (Schlussbestimmungen) gelten sodann wieder für alle Versammlungen.

II. Zu den einzelnen Normen

1. Versammlungsleitung, § 5

Nach der bisherigen Regelung in § 6 Abs. 1 SächsVersG musste jede Versammlung einen Leiter haben. Diese Norm wurde in dem vorliegenden Entwurf richtigerweise gestrichen.

Allerdings suggeriert § 5 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Satz 4 des Entwurfs⁹ weiterhin, dass ein Versammlungsleiter stets notwendig ist. Hiervon geht auch die Begründung des Gesetzentwurfs aus.¹⁰ Bereits in der zitierten Brokdorf-Entscheidung¹¹ stellte das BVerfG indes fest, dass die Regelung über eine Versammlungsleitung veraltet und mit aktuellen demonstrativen Erscheinungsformen nicht vereinbar ist.

Zudem erweckt die Norm den falschen Eindruck, dass Versammlungen ohne Leitung nicht zulässig seien.

⁹ diese Regelungen entsprechen den bisherigen § 6 Abs. 2 und Abs. 3 SächsVersG

¹⁰ vgl. Seite 27 und Seite 28 des Entwurfs

¹¹ BVerfGE 69, 315, 358

Schon im bisherigen Recht und auch nach der Neufassung ist aber von Gesetzes wegen eine Versammlungsleitung nicht stets notwendig.¹² So verfügen Eil- und Spontanversammlungen regelmäßig nicht über einen Leiter und müssen dies auch nicht¹³.

Gleichwohl wird die Tatsache, dass in Eil-/Spontanversammlungen keine Leitung existiert, in der Praxis oftmals als Vorwand dafür benutzt, Versammlungen aufzulösen. Eine andere Problematik besteht darin, dass eine Delegierte oder ein Delegierter, die sich bereit erklären (z.B. für ein Bündnis, eine Initiative oder sonstigen Vorbereitungskreis) als „Ansprechpartner*in“ für Kooperationsgespräche zur Verfügung zu stehen, regelmäßig ungewollt und mit den entsprechenden Haftungsrisiken in die Rolle der Leiterin oder des Leiters gedrängt werden.

§ 5 Abs. 1 ist daher so zu fassen, dass klar wird, dass es auch Versammlungen ohne Leitungen gibt. Denkbar wäre zum Beispiel, Absatz 1 Satz 4 zu streichen und Absatz Satz 1 zu formulieren wie folgt: „Gibt es einen Veranstalter oder eine Veranstalterin der Versammlung, kann dieser oder kann diese die Versammlungsleitung selbst übernehmen oder einer anderen Person übertragen.“

2. Uniformverbot, § 8

§ 8 Abs. 2 des Entwurfes enthält – wie bereits das Versammlungsgesetz des Bundes in § 3 VersG und § 3 SächsVersG – ein Uniformverbot und ein Verbot von Uniformteilen.¹⁴

Weiter ist es nach dem Gesetzesentwurf untersagt „uniformähnliche Kleidungsstücke“ zu tragen. Die bisherige Regelung in § 3 Abs. 1 SächsVersG, wonach (neben dem Verbot von Uniformen und Uniformteilen) das Tragen „gleichartiger Kleidungsstücke“ verboten ist, ist in dem Gesetzesentwurf nicht mehr enthalten. Allerdings ist der unbestimmte Rechtsbegriff der „uniformähnlichen Kleidungsstücke“ gegenüber der bisherigen Regelung kein Gewinn. Dies

¹² vgl. zur sog. leiterlosen Versammlung: Kniesel/Poscher in HB d. PolR, 4.Auflage 2007, Kap. J Rn 212 m.w.N.

¹³ vgl. Elzermann, Kommentar zum SächsVersG, 1.Auflage 2016, § 14 Rn 21

¹⁴ vgl. zu verfassungsrechtlichen Bedenken gegen § 3 VersG umfassend und zutreffend: Ott/Wächtler/Heinhold, Kommentar zum VersG, 7.Auflage 2010, § 3 Rn 2 ff. ; Kniesel/Poscher in HB d. PolR, 5.Auflage 2012, Kap. K Rn 294

zumal der Gesetzentwurf eine Reihe weiterer unbestimmter Rechtsbegriffe benennt, wonach das Verbot dann bestehen soll, wenn infolge des „äußeren Erscheinungsbildes“ oder „durch ein paramilitärisches Auftreten“ „Gewaltbereitschaft vermittelt“ und dadurch auf „Dritte einschüchternd eingewirkt“ wird.

Die Regelung ist abzulehnen.

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt eine Form der Kommunikation mit anderen, das Sich-Versammeln. Es schützt die Betätigungen der Versammlungsbeteiligten sowohl für das Zustandekommen und Durchführen einer Versammlung als auch die mit der Versammlung verbundenen Betätigungen, soweit sie im Rahmen der verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit bleiben. Geschützt sind auch die im Rahmen einer Versammlung erfolgenden Aktivitäten, die unmittelbar Aufmerksamkeit bei Dritten herbeiführen sollen. Die Versammlungsfreiheit gewährleistet also nicht nur das Sich-Versammeln als solches, sondern auch die im Rahmen einer Versammlung möglichen kollektiven Betätigungen und damit die Demonstrationsfreiheit. Als Freiheitsrecht wird grundsätzlich auch das „Wie“ der Meinungskundgabe geschützt. Einheitliche Kleidung kann selbst eine demonstrative Aussage beinhalten.¹⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu zunächst klargestellt, dass die einschüchternde Massenhaftigkeit einer Versammlung allein unproblematisch ist.¹⁶

Auch bei „militanten“ bzw. den Eindruck der Gewaltbereitschaft vermittelnden Versammlungen im Sinne von § 8 Abs. 2 VersG ist somit der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG eröffnet. Diese Versammlungen sind keineswegs a priori unfriedlich im Sinne von Art. 8 GG. Sofern also eine Versammlung die wesentlichen Merkmale einer Versammlung im Sinne des Art. 8 GG aufweist, mithin auch (noch) friedlich ist, wird in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG durch die Regelung in § 8 Abs. 2 des Gesetzentwurfs dadurch verfassungswidrig eingegriffen, als der „Eindruck der Gewaltbereitschaft“ offensichtlich mit „Unfriedlichkeit“

¹⁵ Kniesel/Poscher in HB d. PolR, 5. Auflage 2012, Kap. K Rn 295

¹⁶ BVerfGE, 69, 315(353)).

gleichgesetzt wird. Dies ist mit dem insoweit eindeutigen Wortlaut in Art. 8 Abs. 1 GG nicht vereinbar, da dieser ausschließlich die Unfriedlichkeit und Versammlung mit Waffen als nicht mit dem Grundrechtsschutz versehen vorsieht.

In dem Beschluss vom 27.04.1982¹⁷ führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass das Verbot „gleichartiger Kleidungsstücke“ verfassungsrechtlich (nur dann) nicht zu beanstanden ist, wenn damit Umgehungsformen des öffentlichen Uniformtragens unterbunden werden sollen. Es hat gefordert, dass erkennbar Bezüge zur uniformen Bekleidung historisch bekannter militanter Gruppen beispielsweise durch Abzeichen oder Auftreten mit militärischem Gebaren vorliegen müssen. Hieraus kann geschlussfolgert werden, dass auch das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des Verbots jeglicher uniformierter Bekleidung teilt.¹⁸

Der Gesetzentwurf richtet sich jedoch nicht allein gegen Umgehungsformen betreffend das Uniformverbot im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG, sondern gegen „uniformähnliche Kleidungsstücke“. Neben einem paramilitärischen Auftreten genügt ein äußeres Erscheinungsbild, welches Gewaltbereitschaft vermittelt und mit welchem auf Dritte einschüchternd eingewirkt wird.¹⁹

In § 8 Abs. 2 des Entwurfs wird damit eine unklare und unbestimmte Rechtslage geschaffen, die es Versammlungsbehörden und der Polizei gem. § 8 Abs. 3 des Entwurfs mittels Anordnung ermöglicht die „vom Verbot erfassten Gegenstände ... oder Verhaltensweisen“ zu bezeichnen. D.h. die zuständige Behörde erhält die Deutungshoheit, wann welche uniformähnliche Kleidungsstücke wegen des äußeren Erscheinungsbildes auf Dritte einschüchternd wirken und welche Verhaltensweisen ein „paramilitärisches Auftreten“ darstellen. Es kann mithin auf Grund des subjektiven Empfindens der Mitarbeiter*innen der zuständigen Behörde ein Katalog verbotener Gegenstände und Verhaltensweisen erstellt werden, mit welchem vermeintlich auf Dritte einschüchternd eingewirkt wird.

¹⁷ Az.: 1 BvR 1138/81

¹⁸ Ott/Wächtler/Heinhold, Kommentar zum VersG, 7.Auflage 2010, § 3 Rn 3

¹⁹ entgegen der Gesetzesbegründung sind damit auch weiterhin zivile Kleidungsstücke potentiell von dem Verbot umfasst

Die Vorschrift verstößt sowohl gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, wie auch gegen den Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG, da der Gesetzgeber wesentliche Differenzierungsmerkmale zur Auslegung eines zu unbestimmten Gesetzes nahezu vollständig in die Hände der Behörden gibt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein Verstoß gegen § 8 Abs. 2 des Entwurfs bzw. entsprechende Anordnungen der zuständigen Behörde einen Ordnungswidrigkeitentatbestand nach § 24 Abs. 1 Nr. 7 des Entwurfs darstellen soll und nach § 14 Abs. 1 und Abs. 2 des Entwurfs Identitätsfeststellung, Durchsuchung und Sicherstellung der in etwaigen Anordnungen benannter Gegenstände bereits auf dem Weg zu einer Versammlung erfolgen können, ohne dass die oder der Betroffene von der Anordnung überhaupt Kenntnis erlangen konnte.

3. Verbot von „Ersatzversammlungen“, § 12 Abs. 7

Die Regelung in § 12 Abs. 7 des Entwurfs ist zu unbestimmt und nicht erforderlich.

Handelt es sich um eine mit der aufgelösten identische Versammlung ist sie aufgelöst. Handelt es sich um eine andere Versammlung, unterliegt diese wiederum dem Schutz des Art. 8 GG und kann nur unter den Voraussetzungen des Versammlungsgesetzes aufgelöst werden.

4. Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit von Personen, § 13 Abs. 1

§ 13 Abs. 1 ermächtigt die Versammlungsbehörde, im Vorfeld einer Versammlung einer Person die Teilnahme oder die Anwesenheit in einer Versammlung zu untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Das Versammlungsgesetz des Bundes enthält keine vergleichbare Regelung. Die Notwendigkeit einer derartigen Eingriffsermächtigung bereits vor Beginn der Versammlung gegen einzelne Teilnehmer und Teilnehmerinnen vorzugehen ist auch nicht ersichtlich. Überdies wird die erforderliche Prognoseentscheidung bezogen auf einzelne Personen zwangsläufig von einer noch größeren Unsicherheit geprägt sein als dies bereits für Prognoseentscheidungen bezogen auf die Versammlung als solche der Fall ist. Es steht daher

zu befürchten, dass die Regelung dazu führen wird, Personen ohne hinreichende Grundlage das Recht auf Versammlungsfreiheit zu beschneiden.

Da die Untersagung nach dem Wortlaut der Norm nur unmittelbar vor Beginn der Versammlung erfolgen kann, besteht die Gefahr, dass effektiver Rechtsschutz gegen eine entsprechende Verfügung nicht erreicht werden kann. Wenn beispielsweise auf dem Weg zu einer Versammlung oder direkt am Versammlungsort ein Verbot gem. § 13 Abs. 1 des Entwurfs verfügt wird, ist der oder dem Betroffenen die Teilnahme an der Versammlung faktisch verwehrt. Rechtsschutz kann erst nachträglich im Wege einer Feststellungs- bzw. Fortsetzungsfeststellungsklage erlangt werden. Das Grundrecht auf Meinungskundgabe im Rahmen einer Versammlung könnte ausgehöhlt werden.

Die Regelung ist daher abzulehnen.

5. Durchsuchung und Identitätsfeststellung, § 14

Nach § 14 Abs. 1 des Entwurfs dürfen Personen und mitgeführte Sachen durchsucht werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese Waffen, Uniformen, uniformähnliche Kleidungsstücke, Vermummungsgegenstände oder Schutzausrüstungen mit sich führen. „Tatsächliche Anhaltspunkte“ liegen vor und führen nach dem Legalitätsprinzip zum Einsetzen der Strafverfolgung, wenn nach kriminalistischer Erfahrung die Möglichkeit besteht, dass eine verfolgbare Straftat vorliegt.²⁰ Die Regelung betrifft damit sogenannte Vorkontrollen. Diese sind bereits nach dem allgemeinen Polizeirecht zulässig.²¹ Ein Bedürfnis zur Aufnahme der Norm ist nicht erkennbar.

Weitergehend ermächtigt § 14 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs zur Durchführungen von Identitätsfeststellungen und weiteren polizei- und ordnungsrechtlichen oder strafprozessualen Maßnahmen auf dem Weg zum Ort der Versammlung, am Ort der Versammlung selbst und im Bereich des Aufzugs, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß gegen das Uniform- oder Vermummungsverbot vorliegen. Das heißt,

²⁰ vgl. Schmitt in Meyer-Goßner/ Schmitt, Kommentar zur StPO, 57. Auflage 2014, § 152 Rn 4

²¹ vgl. Kniesl/Poscher, HB d. PolR, 5. Auflage 2012, Kap. K Rn 37

Demonstrationsteilnehmer*innen müssen jederzeit auf Grund der „kriminalistischen Erfahrungen“ einzelner Polizeibeamter damit rechnen, dass ihre Personalien festgestellt werden. Dies ist ebenso wie die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen – hierzu sogleich – geeignet, Bürger*innen von ihrer Grundrechtsausübung abzuhalten. Wer vor oder während einer Demonstration jederzeit damit rechnen muss, dass er gegenüber einer staatlichen Institution seine Identität offenlegen muss, ohne zu wissen, ob beispielsweise Anwesenheitslisten betreffend der Teilnahme an einer Versammlung erstellt werden, wird unter Umständen von einer Grundrechtsausübung Abstand nehmen.

Es wird hiermit zudem ohne Not eine Öffnungsklausel für sämtliche polizeirechtliche und strafprozessuale Maßnahmen geschaffen, welche in der Lage ist, den Schutzbereich des Art. 8 GG und darüber hinaus das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auszuhöhlen. Die bisherige sog. Polizeifestigkeit von Versammlungen²² wird aufgehoben.

§ 14 des Entwurfs ist damit abzulehnen.

Soweit zur Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt wird, mit dieser Norm solle sichergestellt werden, dass die Kontrollen nicht zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten genutzt werden, so ist dies unverständlich. Bei den in § 14 Abs. 2 des Entwurfs benannten Verstößen gegen §§ 8 oder 16 des Entwurfs handelt es sich gem. § 24 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 8 des Entwurfs um Ordnungswidrigkeiten.

6. Bild- und Tonübertragungen, § 15

Die Regelungen zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen sowie die entsprechenden Aufzeichnungen begegnen ebenso durchgreifenden Bedenken wie die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen, denn sie tragen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die damit einhergehenden Eingriffe in die Versammlungsfreiheit und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht hinreichend Rechnung.

²² vgl. Kniesl/Poscher, HB d. PolR, 5. Auflage 2012, Kap. K Rn 23

§ 15 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 des Entwurfs regeln zunächst allgemein die Befugnis der Polizei, personenbezogene Daten von Versammlungsteilnehmer*innen zu erheben und zu verarbeiten, um von diesen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit (bzw. für die Friedlichkeit der Versammlung) abzuwehren. Satz 2 stellt klar, dass die Maßnahme auch durchgeführt werden darf, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen sind.

Da dies regelmäßig der Fall sein dürfte, läuft die Regelung im Ergebnis darauf hinaus, dass eine Vielzahl von (unvermeidbar betroffenen) friedlichen Demonstrant*innen eines Aufzugs videografiert und damit als Nicht-Störer in Anspruch genommen werden können, wenn sich eine einzige Person als Störerin im Demonstrationszug befindet. Die Regelung greift daher in unverhältnismäßiger Weise in die Grundrechte auf Versammlungsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung ein, weil jede Teilnehmerin und jeder Teilnehmer in einer solchen Situation damit rechnen muss, dass sowohl seine Teilnahme als solche, wie auch seine optischen oder akustischen Beiträge übertragen, festgehalten und ausgewertet werden. Ob der Polizei tatsächlich Anhaltspunkte vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass von einer teilnehmenden Person erhebliche Gefahren ausgehen, lässt sich für die nicht störenden Versammlungsteilnehmer*innen in der Regel nicht beurteilen. Tangiert ist aber auch das Recht des Veranstalters/ der Veranstalterin, da von einer Bildübertragung und -aufzeichnung handgreiflich abschreckende Wirkungen auf potentielle Teilnehmer*innen ausgehen.

Soweit § 15 Abs. 3, 22 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs vorsehen, dass die Aufnahmen offen vorzunehmen sind, so ändert dies an der Eingriffsqualität nichts. Es besteht gleichwohl die Gefahr, dass eine Vielzahl friedlicher Demonstrant*innen auf Grund einer vermeintlichen – in der Praxis oft nur behaupteten - erheblichen Gefahr videografiert werden. Der offene Einsatz von Videotechnik ist ebenso geeignet, Personen von der Teilnahme an Versammlungen abzuhalten. Die offene Beobachtung durch Kameras – einschließlich Bildübertragung in den Monitorraum – stellt angesichts der mit ihr verbundenen Möglichkeiten sowohl eine neue Qualität als auch eine andere Quantität der Kontrolle dar. Sie ermöglicht beinahe mühelos – zumindest potentiell – eine lückenlose Überwachung „rund um die Uhr“ und bietet zudem zahlreiche besondere technische Möglichkeiten der Bearbeitung (z.B. Vergrößerungen durch „Heranzoomen“, Standbilder, unmittelbarer Übergang zur Aufzeichnung). Überdies weiß der Einzelne im Falle offener Videoüberwachung nicht, ob die Kamera aktuell auf ihn gerichtet ist,

ob sein Bild aufgezeichnet wird, wie lange die Bilder ggfls. gespeichert werden und für welche Stellen die Daten zugänglich sind. Gerade die Unsicherheit darüber ob und wie ein bestimmtes Verhalten behördlich registriert wird, kann einen Anpassungsdruck erzeugen und Bürger*innen von der Ausübung ihrer Grundrechte abhalten; wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen notiert und als Information gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird häufig versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen.²³

Soweit die Versammlungsleitung gem. § 15 Abs. 3 des Entwurfs unverzüglich über die Anfertigung von Aufzeichnungen in Kenntnis zu setzen ist, so ist auch dieses Korrektiv nicht geeignet, den Eingriff in die Versammlungsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen. Geboten wäre zumindest, vor einer derartigen Maßnahme den oder die Veranstalter*in und die Teilnehmer*innen zu informieren und Gelegenheit zu geben, die vermeintliche Gefahrenlage abzuwenden. Erst wenn die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist, kann eine Inanspruchnahme der friedlichen Demonstrant*innen als sog. Nichtstörer*innen überhaupt in Betracht kommen.

Ebenso wenig sind die Regelungen in § 15 Abs. 4 (Löschungspflichten) und § 15 Abs. 5 (Dokumentationspflichten) geeignet, den Eingriff zu rechtfertigen. Wenn aus Angst vor staatlicher Kontrolle und Überwachung auf die Ausübung von Grundrechten verzichtet wird, laufen nachträgliche Kontrollmöglichkeiten und Löschungsansprüche ins Leere.

Abzulehnen sind darüber hinaus auch die in dem Entwurf vorgesehenen Regelungen zur Anfertigung von sog. Übersichtsaufnahmen.

Übersichtsaufnahmen stellen nach inzwischen wohl allgemeiner Auffassung einen gravierenden Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit dar, insbesondere auch weil sie eine Identifizierung von Versammlungsteilnehmer*innen ermöglichen. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu festgestellt, dass ein prinzipieller Unterschied zwischen Übersichtsaufnahmen und personenbezogenen Aufzeichnungen nicht besteht.²⁴ Die

²³ vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10.07.2003, Az.: Vf. 43-II-00 unter Hinweis auf BVerfGE 65, 1 ff.

²⁴ BVerfG Beschluss vom 17.2.2009, Az.: 1 BvR 2492/08, Rn 130

Bezeichnung „Übersichtsaufnahme“ verharmlost daher aus grundrechtlicher Sicht die Eingriffsintensität, denn diese ist – jedenfalls solange keine besonderen technischen Vorkehrungen getroffen werden können – keineswegs anders zu bewerten als andere optische oder akustische Überwachungsmaßnahmen. In Folge dessen lassen sich auch keine geringeren Anforderungen an die tatbestandlichen Voraussetzungen derartiger Eingriffe rechtfertigen.²⁵

Demgegenüber ermächtigt der Entwurf die Polizei zur Anfertigung sog. Übersichtsaufnahmen von Versammlungen und ihrem Umfeld unabhängig vom Vorliegen einer erheblichen Gefahr, wenn dies „wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit“ im Einzelfall geboten ist. Diese tatbestandlichen Einschränkungen sind nicht geeignet, die Eingriffe in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit sowie das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen. Die unbestimmten Rechtsbegriffe der „Größe der Versammlung“²⁶ und der „Unübersichtlichkeit“²⁷ überlassen zunächst der Polizei die Entscheidung, ob sog. Übersichtsaufnahmen „erforderlich“ sind. Angesichts des erheblichen Eingriffs in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ist dies nicht akzeptabel. Rechtsschutz gegen unter Umständen rechtswidrig durchgeführte Übersichtsaufnahmen kann in der Regel erst nachträglich erlangt werden.

Soweit der Entwurf auch hinsichtlich der Übersichtsaufnahmen eine polizeiliche Informations- und Dokumentationspflicht über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen statuiert, ist dies zwar grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings werden damit die aufgezeigten Bedenken ebenso wenig ausgeräumt wie im Rahmen der Regelung nach § 15 Abs. 1 des Entwurfs. Das Wissen darüber, DASS Übersichtsaufnahmen angefertigt werden, reduziert die Eingriffsqualität und damit die Rechtfertigungspflicht für den Eingriff in Grundrechte nicht. Dokumentationspflichten können dazu dienen nachträglichen Rechtsschutz effektiver wahrnehmen zu können, beseitigen den Eingriff vor Ort indes nicht.

²⁵ ebenso im Rahmen der vorläufigen teilweisen Außerkraftsetzung des BayVersG: BVerfG Beschluss vom 17.2.2009, Az.: 1 BvR 2492/08, Rn 134

²⁶ nach VG Göttingen, Urteil vom 11.12.2013, Az.: 1 A 283/12 soll eine Teilnehmerzahl von 50-60 Personen die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen noch nicht erforderlich machen

²⁷ diese soll nach Ullrich/Weiner/Brüggemann – zitiert nach Elzermann, SächsVersG, § 20 Rn 6 bereits bei einer Teilnehmer von unter 50 möglich sein

Soweit dem gegenüber der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin²⁸ die landesrechtliche Ermächtigung zur Anfertigung von Übersichtsaufnahmen in Berlin als mit der Verfassung von Berlin vereinbar erklärt, so ist dem nicht zu folgen.²⁹

Das Urteil des Berliner VerfGH ist widersprüchlich. Während zunächst zutreffend festgestellt wird, dass die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen geeignet ist, Versammlungsteilnehmer*innen von ihrer Grundrechtsausübung abzuhalten, behauptet das Gericht sodann ohne Beleg³⁰, dass der Umstand der offenen Überwachung und die Tatsache, dass Versammlungsteilnehmer*innen die Regelungen zur Anfertigung von Übersichtsaufnahmen kennen, zur Verhältnismäßigkeit des Eingriffs führen. Das Gericht verkennt damit die Schwere des Grundrechtseingriffs.³¹

Soweit der Berliner VerfGH hinsichtlich der unbestimmten Rechtsbegriffe „Größe und Unübersichtlichkeit“ der Versammlung auf möglichen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz abstellt, so kann auch dies nicht zur Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs dienen. Mit nachträglichem Rechtsschutz kann zwar die Feststellung der Rechtswidrigkeit polizeilichen Handelns erreicht werden. In der konkreten Situation vor Ort ist diese Möglichkeit indes wenig hilfreich. In der Praxis ist der rechtswidrige Einsatz von Videotechnik leider die Regel.³² Verfassungsrechtliche Erwägungen sind den Polizeibeamten vor Ort oft gleichgültig. Rechtswidriges Verhalten wird geleugnet³³ oder unter Hinweis auf Befehle fortgesetzt und die Betroffenen auf nachträglichen Rechtsschutz verwiesen. Effektiver Grundrechtsschutz im Sinne der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit kann so nicht erreicht werden.

7. Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot, § 16

§ 16 des Entwurfes normiert in Anlehnung an den Musterentwurf ein sog. Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot. Bereits in Bezug auf das inhaltlich vergleichbare Schutzwaffen- und Vermummungsverbot in § 17a VersG und § 17 SächsVersG ist von Vertreter*innen der

²⁸ Urteil vom 11.04.2014 Az.: 129/13

²⁹ Ebenso: Neskovic/Uhlig, NVwZ 2014, 335 ff., dies. NVwZ 2014, 1317 ff., Heinrich, Vorgänge 2014, 83 ff.

³⁰ vgl. hierzu: Arzt/Ullrich, Vorgänge 2016, 46 (54)

³¹ Ebenso das Sondervotum des Richters Starostik

³² ebenso die Erfahrungen von Arzt/ Ullrich, Vorgänge 2016, 46 (55)

³³ vgl. beispielsweise den, dem Urteil des VG Leipzig vom 17.06.2016, Az.: 1 K 222/13 zu Grunde liegenden Sachverhalt

Rechtswissenschaft ausdrücklich auf die Verfassungswidrigkeit der Vorschrift hingewiesen worden.³⁴

Die den bestehenden Normen zu Recht vorgeworfenen Mängel hinsichtlich der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit gelten damit entsprechend auch für die im Entwurf vorgesehene Regelung. Dies gilt nicht nur für das unbestimmte Verbot von Gegenständen, die als „Schutzausrüstung geeignet“ und „den Umständen nach“ darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren, sondern insbesondere auch für das Maskierungs- und Vermummungsverbot. Welche Gegenstände „zur Identitätsverschleierung geeignet“ und „den Umständen nach“ darauf gerichtet sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, bleibt völlig im Vagen. Es ist nicht erkennbar, bei welchem Wetter ein Schal, ein Rollkragenpullover oder eine Sonnenbrille als Witterungs- oder Sonnenschutz sozialadäquat ist und wann ein Vermummungsgegenstand.³⁵

Auch erkennt bereits die Begründung des Musterentwurfs ausdrücklich an, dass es legitime Gründe dafür geben kann, aus Furcht vor Sanktionen von Arbeitgeber*innen oder vor staatlicher Erfassung der durch die Teilnahme an einer Versammlung ausgedrückten Haltung anonym bleiben zu wollen.³⁶ Das Vermummungsverbot steht insoweit im Zusammenhang mit der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen. Wer befürchten muss, nicht anonym an Kundgebungen teilzunehmen steht vor der Wahl sein Grundrecht nicht auszuüben oder identitätsverschleiernde Maßnahmen zu ergreifen.

Zuzustimmen ist der Begründung des Gesetzentwurfs dahingehend, als dass nach der nunmehrigen Formulierung eine Vermummung zum Schutz vor dem politischen Gegner nicht unter § 16 des Entwurfs fällt³⁷, sondern nur die Identitätsverschleierung zum Zweck der Strafverfolgung. Da jedoch bereits das Mitsichführen – und nicht das Verwenden in einer konkreten Situation – verboten ist, obliegt es der vor Ort nicht zu widerlegenden Prognose des Polizeivollzugsdienstes, zu welchem Zweck die Gegenstände mitgeführt werden. Die

³⁴ vgl. hierzu ausführlich Ott/Wächtler/Heinhold, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, § 17a Rn 1 ff; differenziert dagegen Dietel/ Gintzel/ Kniesel, Kommentar zum VersG, 16. Auflage 2011, § 17a Rn 4 ff

³⁵ vgl. Kretschmer, Ein Blick in das Versammlungsstrafrecht, NStZ 2015, 504 (507)

³⁶ Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, S. 78

³⁷ vgl. hierzu: Elzermann, Kommentar zum SächsVersG, § 17 Rn 16 ff m.w.N.

Einschränkung auf eine bestimmte Zweckrichtung ist mithin nicht geeignet, der Norm zur Verfassungsmäßigkeit zu verhelfen.

Zudem übersieht der Gesetzentwurf, dass Maskierungen oft bestimmte versammlungsimmanente Inhalte, etwa durch das Tragen von Masken aus Pappmaché, durch Papiermasken (wie etwa die in Zusammenhang mit der Gruppe Anonymous bekannt gewordene Guy-Fawkes-Masken) oder geschlossene Ganzkörperanzüge aus Papier (etwa bei Anti-AKW-Demonstrationen) verkörpern.³⁸

Versammlungsteilnehmer*innen werden damit weiterhin befürchten müssen, von gefahrenabwehrrechtlichen und strafrechtlichen Maßnahmen betroffen zu werden. Die aus „den Umständen“ durch die Polizei abgeleitete Zielrichtung ist nicht geeignet, einer extensiven Anwendung des Maskierungs- und Vermummungsverbots entgegenzuwirken. Das legitime und auch grundrechtlich geschützte Interesse vieler Versammlungsteilnehmer*innen an Anonymität oder Maskerade droht daher letztlich leer zu laufen.

Hinsichtlich der in § 16 Abs. 2 des Entwurfs vorgesehenen Anordnungsbefugnis ist auf die Ausführungen zu § 8 Abs. 3 des Entwurfs zu verweisen.

Das normierte Vermummungsverbot ist damit abzulehnen.³⁹

8. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

8.1. § 23 Abs. 2 des Entwurfs – Mitführen von Gegenständen nach einer Versammlung

Die Strafbarkeit des Mitführens von Waffen oder sonstigen Gegenständen im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs „im Anschluss an eine Versammlung“ ist weder in zeitlicher noch in örtlicher Hinsicht hinreichend bestimmt.

8.2. § 24 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs – Aufruf zu vollziehbar verbotenen Versammlungen

³⁸ vgl. Dietel/ Gintzel/ Kniesel, Kommentar zum VersG, 16.Auflage 2011, § 17a Rn 7 ; Dürig-Friedl in Versammlungsrecht 2016, § 17a Rn 24

³⁹ ebenso: Roos/ Bula, Das Versammlungsrecht in der praktischen Anwendung, 2.Auflage 2009, Rn 503 ff. ; Anden, Vorgänge 2016, 7, 15

Dieser Tatbestand ist in der jetzigen Fassung zu weit. Nach dem Wortlaut würde auch ein Aufrufen unter den Tatbestand fallen, das stattfindet, während gegen das Verbot noch gerichtlicher Eilrechtsschutz in Anspruch genommen wird.

8.3. § 24 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs – Sanktionierung von Blockaden

Mit der Vorschrift des § 24 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs soll die Teilnahme an Blockaden und anderen Aktivitäten, die andere Versammlungen stören, mit einer Geldbuße zu ahnden sein.

Der Entwurf richtet sich gegen eine Form des zivilen Ungehorsams, der in weiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert ist und in der Vergangenheit nicht zuletzt auch von vielen Parteien einschließlich der SPD und der Grünen aktiv mitgetragen und mitgestaltet wurde. Er zielt darauf ab, das sich in den vergangenen Jahren in vielen Regionen entwickelte zivilgesellschaftliche Engagement gegen Neo-Nazi-Veranstaltungen zu sanktionieren. Dies obwohl auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1995⁴⁰ grundsätzlich das Mittel der (Sitz-)Blockade als Mittel der politischen Meinungs- und Demonstrationsfreiheit anerkannt hat, sofern der Ort, an dem die Blockade stattfindet, symbolisch für das politische Ziel steht.

Das ist bei Zufahrtswegen und Strecken von Nazi-Versammlungen selbstverständlich der Fall. Wer äußern möchte, dass den Nazis die Straße eben gerade nicht gehört und thematisieren will, dass sie ihre Propaganda und ihre Drohungen nicht dort verbreiten sollen, wo zum Beispiel von ihnen gefährdete Personen wohnen oder gefährdete Einrichtungen residieren, wird genau dort stehen bzw. sitzen und demonstrieren.

Eine Sanktionierung ist zudem nicht das richtige Mittel, um dem Konflikt zwischen Demonstrationen mit gegensätzlichen Zielrichtungen beizukommen. Hier muss in jedem konkreten Fall von Demonstrationen, die bürgerschaftlichen Widerspruch hervorrufen, auf andere Mittel in der kommunalen Entscheidungsebene oder in der polizeilichen Praxis gesetzt werden.

⁴⁰ Beschluss vom 10.01.1995, Az.: 1 BvR 718, 719, 722, 723/89 und nachfolgend BVerfG, Beschluss vom 07.03.2011, Az.: 1 BvR 388/05

Die Vorschrift des Gesetzentwurfs nivelliert die Unterschiede zwischen friedlichem Protest und tätlichen Auseinandersetzungen zwischen Personen mit unterschiedlicher politischer Ausrichtung. Es steht daher zu befürchten, dass das polizeiliche Vorgehen gegen den friedlichen Protestierenden härter und repressiver wird.

Dann ist damit zu rechnen, dass insgesamt die Gefahr der gewalttätigen Auseinandersetzungen steigt. Denn dass mit dem geplanten Gesetz auch diejenigen, die Gewaltfreiheit propagieren, eine Bestrafung angedroht wird, wenn sie auf der Straße sitzen, kann dazu führen, dass die gesetzlichen Grenzen an Akzeptanz verlieren und vermehrt Konflikte mit der staatlichen Gewalt auftreten.

8.4. § 24 Abs. 1 Nr. 7 – Sanktionierung des Verstoßes gegen das Uniformverbot gem. § 8 Abs. 2 des Entwurfs

Im Hinblick auf die Verfassungswidrigkeit der Verbotsnorm ist auch eine Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit abzulehnen.

8.5. § 24 Abs. 1 Nr. 8 – Sanktionierung des Verstoßes gegen das Vermummungsverbot gem. § 16 des Entwurfs

Im Hinblick auf die Verfassungswidrigkeit der Verbotsnorm ist auch diese Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit abzulehnen.

8.6. § 24 Abs. 1 Nr. 9 – Sanktionierung des Verstoßes gegen die Untersagung der Teilnahme gem. § 13 Abs. 1 des Entwurfs

Im Hinblick auf die Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 1 des Entwurfs ist auch diese Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit abzulehnen.

Leipzig, den 11.06.2018

RA Raik Höfler

*Heinrich Rehak
Präsident des Verwaltungsgerichts Dresden a.D.*

Kirchheim bei München, 29.5.2018

**Stellungnahme zu dem
Entwurf eines Gesetzes über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen**

- Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 6/11602)

1. Vorbemerkungen

Mit dem vorlegten Gesetzentwurf wird eine „neue, übersichtliche und anwendungsfreundlichere Struktur“ des Versammlungsgesetzes angestrebt.¹ Die Regelungen des Entwurfs lehnen sich weitgehend an das Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 18. Juni 2015 (VersFG SH)² und an den Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes des „Arbeitskreis Versammlungsrecht“ aus dem Jahr 2010³ (ME VersG) an. Damit soll das Versammlungsrecht „umfassend liberalisiert und die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, gestärkt werden.“⁴

Schwerpunkte des Entwurfs sind:

- Regelungen von Schutz- und Kooperationsaufgaben staatlicher Behörden (§ 3),
- Verzicht auf den Rechtfertigungsgrund: „Gefahr für die öffentliche Ordnung“ bei Beschränkungen, Verbot und Auflösung einer Versammlung (§ 13 Abs. 1 und 2),
- Verzicht auf einen besonderen Schutz symbolträchtiger Tage und Orte,
- Versammlungsrechtliche Eingriffsbefugnis für Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen bereits „im Vorfeld“ von Versammlungen (§ 14),
- Regelungen über die Zulässigkeit von Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen (§§ 15, 22),

¹ Gesetzentwurf, S. 2 (B. Wesentlicher Inhalt).

² GVOBl. 2015, 135.

³ Vorgelegt von C. Enders, W. Hoffmann-Riem, R. Poscher, M. Kniessel und H. Schulze-Fielitz, unter Mitarbeit von M. Hong.

⁴ Gesetzentwurf, S. 2 (A. Zielstellung).

- Regelung von Versammlungen auf tatsächlich-öffentlichen Verkehrsflächen (§ 17),
- Abstufung bestehender Verbotsnormen: Umwidmung von Zuwiderhandlungen gegen das Uniformierungs-, Schutzgegenstände- und Vermummungsverbot zur Ordnungswidrigkeit (§ 24),
- Einführung einer Kostenregelung (Kostenfreiheit - § 26).

Für den Entwurf gilt – jedenfalls soweit er die Regelungen des VersFG SH übernommen hat – die zustimmende Bewertung, die das VersFG SH im dortigen Gesetzgebungsverfahren erfahren hat.⁵ Dies betrifft insbesondere dessen grundsätzliche Ausrichtung, mit der das Versammlungsgesetz nicht als Gefahrenabwehrrecht sondern als „Grundrechtsgewährleistungsrecht“ gestaltet wird.⁶

Ein nicht unwesentlicher Vorteil des Entwurfs besteht darin, dass er verschiedene verfassungsrechtlich problematische Regelungen des Sächsischen Versammlungsgesetzes (SächsVersG) vom 25.1.2012⁷ vermeidet. Verfassungsrechtlich bedenklich sind nämlich die Bestimmungen des SächsVersG⁸ u.a. über

- den Ausschluss des Versammlungsrechts (§ 1 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 SächsVersG),⁹
- die Verpflichtung zur Angabe eines Leiters der Versammlung bereits bei der Anzeige der Versammlung (§ 14 Abs. 2 SächsVersG),¹⁰
- über die Zulässigkeit des Verbots einer Versammlung oder eines Aufzugs nach § 15 Abs. 1 bis 3 SächsVersG,¹¹

⁵ S. u.a. die Stellungnahme von Hoffmann-Riem/Hong vom 29.7.2013, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 18/1472.

⁶ Die kritische Einschätzung in der Begründung des Entwurfs (S. 20), das geltende SächsVersG habe insofern erhebliche Defizite, trifft allerdings nicht zu: Auch das SächsVersG vom 25.1.2012 (SächsGVBl. S. 54) kennt die Verpflichtung der Behörde, Kooperationsgespräche anzubieten (s. § 14 Abs. 5 SächsVersG).

⁷ SächsGVBl. S. 54, geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 17.12.2013 (SächsGVBl. S. 890).

⁸ In dieser Stellungnahme ist vorrangig der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Stellung zu behandeln; die gegen verschiedene Bestimmungen des SächsVersG bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken werden deshalb - soweit die Regelungen des Entwurfs dazu Anlass geben – vorwiegend in einigen Fußnoten kursorisch dargestellt.

⁹ S. dazu Fußnote 16.

¹⁰ S. dazu Fußnote 42.

¹¹ Die Regelungen in § 15 SächsVersG sind in mehrfacher Hinsicht rechtlich problematisch: Für die unterschiedlichen Eingriffsschwellen bei Versammlungsverboten in § 15 Abs. 1 SächsVersG einerseits und in Abs. 3 SächsVersG andererseits sind keine sachlichen Gründe erkennbar. Verfassungsrechtlich bedenklich sind die Regelungen in § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 lit. b, c Satz 2 Nr. 2 lit. b, c SächsVersG, die ein Verbot von Versammlungen u.a. dann zulassen, wenn zu besorgen sei, dass die Würde und Ehre von Opfern kommunistischer Gewaltherrschaft und der Weltkriege beeinträchtigt wird. Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG (Beschl. vom 4.11.2009 – 1 BvR 2150/08 – BVerfGE 124, 300) handelt es sich nicht um ein nach Art. 5 Abs. 2 GG die Meinungsfreiheit in zulässiger Weise einschränkendes „allgemeines“ Gesetz, wenn eine inhaltsbezogene Meinungsbeschränkung sich von vornherein nur gegen bestimmte Überzeugungen, Handlungen oder Ideologien richtet. Ob auch in allen in § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Lit. b, c SächsVersG genannten Fällen die Voraussetzungen für ein zulässiges Sonderrecht im Sinn der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung

2. Gesetzssystematik

2.1 Titel des Gesetzes

Mit dem Vorschlag, den Titel des Versammlungsgesetzes in „Gesetz über die Versammlungsfreiheit“ zu verändern, wird der Anspruch, ein Gesetz zur Gewährleistung der Versammlungsfreiheit zu schaffen, von vornherein deutlich zum Ausdruck gebracht. Die Umformulierung übernimmt nicht nur den Gesetzestitel des Versammlungsrechts für SH, sie entspricht auch Empfehlungen, die die European Commission for Democracy through Law (Venice Commission/Venedig-Kommission) des Europarats sowie das Office für Democratic Institutions und Human Rights (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa seit längerem bei Stellungnahmen zu Versammlungsgesetzen in europäischen Staaten ausgesprochen haben.¹²

2.2 Aufbau des Gesetzes

Im Gesetzentwurf folgen nach den Allgemeine Bestimmungen (§ 1 bis § 9) – anders als im SächsPersVG (wie auch im Versammlungsgesetz des Bundes – BVersG¹³), wo im Anschluss zunächst Versammlungen in geschlossenen Räumen behandelt werden – die Regelungen zu den Versammlungen unter freiem Himmel (§ 10 bis § 18); erst danach werden die Einzelheiten zu Versammlungen in geschlossenen Räumen dargestellt. Damit wird der Bedeutung der in der Praxis weitaus wichtigeren Art der Versammlungen unter freiem Himmel Rechnung getragen.

3. Allgemeine Bestimmungen (§§ 1 - 9 des Entwurfs)

3.1 Versammlungsfreiheit (§ 1)

(BVerfG, Beschl. vom 4.11.2009 – a.a.O.) vorliegt, muss bezweifelt werden. Die Verbotsregelung begegnet aber auch deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken, weil nach § 15 Abs. 1, 2 Nr. 2 a SächsVersG das Verharmlosen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft als Gefährdung ausreichen soll.

Und schließlich ist die Benennung der symbolträchtigen Orte in § 15 Abs. 2 Satz 3 SächsVersG verfassungsrechtlich bedenklich, weil ein Versammlungsverbot wohl nur zulässig ist, wenn den Gedenktagen und -orten ein eindeutiger Symbolgehalt zukommt und die Versammlung eine Stoßrichtung gerade gegen dieses Gedenken hat (s. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl., S. 239).

¹² Zit. nach der Stellungnahme von Hoffmann-Riem/Hong vom 29.7.2013, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 18/1472, S. 2.

¹³ Versammlungsgesetz i.d.F. der Bek. vom 15.11.1978 (BGBl. I S. 1789, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 8.12.2008 (GVBl. I S. 2366).

§ 1 des Gesetzentwurfs verweist inhaltlich auf das Freiheitsrecht des Art. 8 GG und definiert dieses Recht damit deutlicher¹⁴ als es in § 1 Abs. 1 SächsVersG der Fall ist; zugleich wird das Freiheitsrecht dahingehend erweitert, dass die gesetzliche Gewährleistung nicht auf Deutsche begrenzt ist.¹⁵ Anders als das SächsVersG in § 1 Abs. 2¹⁶ verzichtet der Gesetzentwurf in § 1 auf den Hinweis auf mögliche Einschränkungen der Versammlungsfreiheit, die sich aus Art. 9 Abs. 2, Art. 18 oder Art. 21 Abs. 2 GG ergeben. Dies kann jedoch zum Missverständnis einer uneingeschränkten Versammlungsfreiheit führen; zur Klarstellung wäre zumindest auf eine mögliche Verwirkung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 18 des Grundgesetzes hinzuweisen.

3.2 Begriff der öffentlichen Versammlung (§ 2)

3.2.1 Personenzahl

Der Entwurf sieht in einer Versammlung „eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen“ (zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung).¹⁷ Eine Teilnehmerzahl von mindestens zwei Personen wird zwar überwiegend als ausreichend angesehen.¹⁸ Dies kann jedoch auch dazu führen, dass bereits Tätigkeiten wie z.B. das Verteilen von Flyern durch zwei Personen ggf. als anzeigepflichtige Versammlung gewertet werden kann, was – nach jetziger Rechtslage – bei unterlassener Anzeige gem. § 27 SächsVersG mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft bzw. nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs als Ordnungswidrigkeit geahndet wird. In § 2 Abs. 1 VersFG SH wird eine Versammlung erst bei drei Personen angenommen; dieser Definition wäre der Vorzug zu geben.

3.2.2 Anwendungsbereich

¹⁴ Art. 8 Satz 1 GG: Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

¹⁵ Dies entspricht den Anforderungen aus Art. 11 EMRK und aus Art. 12 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta; zu § 1 Abs. 1 SächsVersG gibt es insoweit keine Abweichung.

¹⁶ Der weitergehende Ausschluss der Versammlungsfreiheit nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 SächsVersG ist verfassungsrechtlich bedenklich, weil aus der Erklärung der Verfassungswidrigkeit durch das BVerfG kein Verbot für den Einzelnen folgt, die inhaltlichen Ziele dieser Partei außerhalb eines organisatorischen Zusammenhangs mit dieser Partei zu verfolgen (vgl. zum notwendigen Organisationsbezug bei Vereinsverboten BVerfG, Beschl. vom 26.9.2006 – 1 BvR 605/04 – juris).

¹⁷ Das VersG des Bundes verzichtet sowohl auf eine eigene Definition einer Versammlung wie auch auf die Angabe einer Mindest-Teilnehmerzahl.

¹⁸ S. etwa VGH BW, Urt. vom 25.4.2007 – 1 S 2828/06 – VBIBW 2008, 60.

Nach § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs gilt, soweit nichts anderes bestimmt ist, das Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen. Damit erfasst der besondere Schutz, den das Gesetz für öffentliche Versammlungen bietet, auch nichtöffentliche Versammlungen. Insbesondere gelten auch für Eingriffe in nichtöffentliche Versammlungen die besonderen Eingriffsschwellen, die das Gesetz gestuft für Versammlungen in geschlossenen Räumen und solche unter freiem Himmel vorsieht. Ohne diese Einbeziehung in den Schutzbereich des Versammlungsgesetzes ist auf nichtöffentliche Versammlungen –auch wenn sie Versammlungen i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG sind – nach jetziger Rechtslage das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht anzuwenden.¹⁹

Das SächsVersG spricht nichtöffentliche Versammlungen lediglich in §§ 3 und 22 an. § 3 enthält das Verbot, Uniformen und uniformähnliche Bekleidung als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen in der Absicht, damit Gewaltbereitschaft zu vermitteln und dadurch auf Dritte einschüchternd einzuwirken; nach § 22 wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge durch Gewalttätigkeiten oder grobe Störungen zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder grobe Störungen verursacht.

3.3 Schutzaufgabe und Kooperation (§ 3)

§ 3 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs verdeutlicht die aus Art. 8 GG herzuleitende staatliche Schutz- und Gewährleistungsaufgabe; die darin normierte Pflicht der „Träger der Verwaltung“ „im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben“ darauf hinzuwirken, „friedliche Versammlungen zu schützen und die Versammlungsfreiheit zu wahren“ gestaltet das Versammlungsrecht als „Freiheitsermöglichungsrecht“.²⁰ Insoweit entspricht § 3 Abs. 1 des Entwurfs der Regelung in § 3 Abs. 1 VersFG SH. Im Folgenden weicht der Entwurf jedoch mehrfach von § 3 VersFG SH ab; die dabei vorgesehenen Regelungen überzeugen nicht:

- In dem in § 3 Abs. 1 des Entwurfs eingeführten Satz 2 mit einer an die „Träger der öffentlichen Verwaltung“ gerichtete Weisung, *jede Handlung zu unterlassen, die die Durchführung einer Versammlung verhindert oder beeinträchtigt, die einschüchternd oder abschreckend wirkt oder geeignet ist, Personen von der Teilnahme an einer Versammlung abzuhalten*“ wird ein allgemeiner Vorbehalt gegenüber den Entscheidungen der Versammlungsbehörden erkennbar.²¹ Ein tendenziell

¹⁹ BVerwG, Urt. vom 23.3.1999 – 1 C 12/97 – NVwZ 1999, 991; dies ist nicht unbestritten: Ein Teil der Literatur spricht sich für eine analoge Anwendung einzelner Bestimmungen des VersG aus (so etwa Meßmann, JuS 2007, 524).

²⁰ S. Begründung des ME VersG, S. 32.

²¹ S. Begründung des Gesetzentwurfs, S. 22: „Damit soll der mangelnden Sensibilität der Versammlungsbehörden und der Polizei gegenüber dem besonderen Schutzgut der Pressefreiheit und der in

gesetzeswidriges Verhalten kann den Behörden nicht unterstellt werden und lässt sich auch nicht mit den im Zusammenhang mit dem G 8 – Gipfel in Heiligendamm gemachten Erfahrungen (einschüchternd wirkender Überflug eines Tornados über ein Demonstrationscamp²²) überzeugend begründen.²³ Aus Art. 20 Abs. 3 GG ergibt sich die Bindung der vollziehenden Gewalt „an Gesetz und Recht“. Zudem enthält auch Satz 1 die Verpflichtung der Behörden, „friedliche Verhandlungen zu schützen und die Versammlungsfreiheit zu wahren“. Eine zusätzliche Pflichtenmahnung ist deshalb nicht geboten;

- Bei der Verpflichtung in § 3 Abs. 3, die Behörde habe „*die freie Berichterstattung von Presse und Rundfunk bei Versammlungen zu gewährleisten*“,²⁴ handelt es sich um eine Aufgabe des Veranstalters. Diese Verpflichtung kann nicht auf die „zuständige Behörde“ übertragen werden; sie geht über das Kooperationsgebot hinaus.
- § 3 Abs. 4 enthält die Verpflichtung der zuständigen Behörde, dem Veranstalter der Versammlung (oder dem Leiter) ein Kooperationsgespräch anzubieten. Anders als die entsprechende Regelung in § 3 Abs. 3 VersFG SH, das die Behörde nur dann zu einem Gesprächsangebot verpflichtet, „soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist“, sieht § 3 Abs. 4 des Gesetzentwurfs eine solche Einschränkung nicht vor. Damit geht der Entwurf über die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte²⁵ Kooperationsaufgabe hinaus und fordert ein Gesprächsangebot auch für Fälle, in denen ein Kooperationsbedarf nicht besteht; dies ist sachlich nicht gerechtfertigt.
- In § 3 Abs. 4 des Entwurfs wird ein Satz 3 angefügt, wonach „*Die im Kooperationsgespräch vorgetragenen Vorstellungen und Pläne für die Versammlung ... von der zuständigen Behörde bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen (sind)*“. Diese Ergänzung ist missverständlich und überflüssig; sie kann zwar nicht in der Weise verstanden werden, dass die Behörde in ihrer Entscheidungsfindung von den „vorgetragenen Vorstellungen und Plänen“ in der Weise eingeschränkt wird, dass sie diese zwingend umsetzen müsste. Die gesetzliche Verpflichtung in Abs. 4 Satz 3 kann lediglich bedeuten, dass die vorgetragenen Vorstellungen und Pläne zur Kenntnis genommen werden müssen und sich die Behörde damit inhaltlich auseinandersetzen muss. Diese „Aufforderung“ wird bereits von der Verpflichtung

den letzten Jahren zugenommenen Bedrohung von Journalistinnen und Journalisten bei Versammlungen begegnet werden.“

²² S. dazu BVerwG, Urt. vom 25.10.2017 – 6 C 46.16 – NJW 2018, 71.

²³ So aber die Begründung des Gesetzentwurfs, S. 26.

²⁴ Eine solche Verpflichtung kennt z.B. das VersFH SG nicht.

²⁵ BVerfG, Beschl. vom 14.5.1985 – 2 BvR 233/81 – BVerfGE 69, 315; vom 26.1.2001 – 1 BvQ 8/01 – NJW 2001, 1407.

nach Abs. 4 Satz 1, ein „Kooperationsgespräch“ anzubieten, erfasst. Einer Wiederholung dieser Verpflichtung bedarf es nicht.

- In § 3 Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs wird dem Veranstalter der öffentlichen Versammlung ein *Recht auf Akteneinsicht* eingeräumt, „insbesondere (ein Einsichtsrecht) *in die Gefahrenprognose und in die für ein Verbot oder Beschränkungen maßgeblichen Unterlagen und Entscheidungsgrundlagen*“. Demgegenüber sieht § 3 Abs. 3 VersFG SH lediglich eine Verpflichtung der zuständigen Behörde zur Information über erhebliche Änderungen der Gefahrenlage vor, soweit diese nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.²⁶ Mit der Verpflichtung zur Information genügt die Behörde ihrem Schutzauftrag; im Rahmen eines weiteren Kooperationsgesprächs können Veranstalter und Behörde nach geeigneten Maßnahmen zur Abwehr von Störungen der Versammlung suchen. Im Übrigen haben Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens aus § 29 VwVfG ein Recht auf Einsicht in Verfahrensakten, „soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist“. Für einen darüber hinausgehenden, keinen Beschränkungen unterliegenden Anspruch auf Akteneinsicht, wie der im § 3 Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs vorgesehen ist, besteht keine sachliche Rechtfertigung.

3.4 Versammlungsleitung (§ 5)

In § 5 des Gesetzentwurfs wird festgelegt, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter die Versammlung leitet. Anders als das SächsVersG (§ 6 Abs. 2²⁷ und § 14 Abs. 2²⁸) verzichtet der Entwurf auf eine ausdrückliche Verpflichtung zur Bestellung eines Versammlungsleiters. Damit wird berücksichtigt, dass seit einiger Zeit neuartige Formen der Selbstorganisation von Versammlungen im Rahmen der Gestaltungs- und Typenfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG veranstalterlose Versammlungen zu beobachten sind. Auf Veränderungen dieser Art hat auch das BVerfG²⁹ hingewiesen und dazu ausgeführt:

„Eine Vielzahl von Einzelgruppen und Initiativen ohne bestimmten organisatorischen Zusammenhalt und mit teilweise abweichenden Zielvorstellungen engagieren sich aus einheitlichem Anlaß - vornehmlich für Themen aus den Bereichen Umweltschutz und Friedenssicherung - und initiieren, diskutieren und organisieren gemeinsame Demonstrationsveranstaltungen. Da alle Beteiligten bei Vorbereitung und Durchführung grundsätzlich als gleichberechtigt gelten, passen die ursprünglich unproblematischen Vorstellungen vom Veranstalter und Leiter nicht mehr so recht. Im übrigen dürfte die Bereitschaft Einzelner, als Veranstalter und Leiter verantwortlich in

²⁶ So auch die Begründung des ME VersG, S. 35.

²⁷ Für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen.

²⁸ Für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge.

²⁹ BVerfG, Beschl. vom 14.5.1985 – 1 BvR 233/81 – BVerfGE 69, 315.

Erscheinung zu treten, auch deshalb abgenommen haben, weil das Risiko, strafrechtlich und haftungsrechtlich herangezogen zu werden, mangels klarer Vorschriften und kalkulierbarer Rechtsprechung zumindest zeitweise unabsehbar war. Es ist indessen in erster Linie Sache des Gesetzgebers, aus solchen Veränderungen Konsequenzen zu ziehen und die Regelung des Versammlungsgesetzes fortzuentwickeln. Solange das nicht geschieht, läßt sich nicht ausschließen, daß die versammlungsrechtliche Regelung als lückenhaft beurteilt werden muß und daß der Schutz des Art. 8 GG über solche Versammlungen hinausreicht, für welche der Gesetzgeber des Jahres 1953 Regelungen getroffen hat.“

Diese Regelungslücke wird in § 5 des Entwurfs mit der Feststellung, dass der Veranstalter/die Veranstalterin Leiter der Versammlung sind, geschlossen.³⁰

3.5 Störungsverbot (§ 7)

Nach § 7 des Gesetzentwurfs ist es verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren Durchführung **erheblich** zu behindern oder zu vereiteln.

§ 2 Abs. 2 SächsVersG fasst das Verbot weiter: Danach hat jedermann Störungen zu unterlassen, die bezwecken, die **ordnungsgemäße Durchführung** der öffentlichen Versammlungen und Aufzügen zu verhindern.³¹ Die Fassung des Störungsverbots in § 7 des Gesetzentwurfs verdient den Vorzug: Zu berücksichtigen ist nämlich, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht nur solche Teilnehmer vor staatlichen Eingriffen schützt, die die Ziele der Versammlung oder die dort vertretenen Meinungen billigen; das Grundrecht des Art. 8 GG kommt ebenso denjenigen zugute, die ihnen kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung zum Ausdruck bringen wollen. Dazu hat das BVerfG ausgeführt, dass das Recht, sich friedlich und waffenlos zu versammeln, vom Grundgesetz im Interesse einer gemeinschaftlichen Meinungsbildung und Meinungskundgabe gewährleistet wird. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit soll „die vom Staat unbehinderte, geplante oder spontane Kommunikation unter Anwesenden sowie die demonstrative Mitteilung der Kommunikationsergebnisse ermöglichen. Das Grundrecht schützt jeden Deutschen, der sich daran beteiligen will. Beteiligung setzt zwar keine Unterstützung des Versammlungsziels voraus, sondern erlaubt auch Widerspruch und Protest. Wohl aber verlangt sie die Bereitschaft, die Versammlung in ihrem Bestand hinzunehmen und abweichende Ziele allein mit kommunikativen Mitteln zu verfolgen. Wer

³⁰ S. Stellungnahme Hoffmann-Riem/Hong, a.a.O., S. 4, die in diesem Zusammenhang auf Versammlungen hinweisen, die über das Internet organisiert werden. Solchen Versammlungen sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Versammlungsleiter erst später zu bestellen. S. im Übrigen auch nachfolgend 4.1.2.

³¹ Bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen ist jedoch nach § 10 Abs. 1 SächsVersG ein Ausschluss von Teilnehmern möglich, wenn sie „die Ordnung **grob stören**“.

dagegen eine Versammlung in der Absicht aufsucht, sie durch seine Einwirkung zu verhindern, kann sich nicht auf das Grundrecht aus Art. 8 GG berufen.“³²

Die Fassung des Entwurfs wird den verfassungsgerichtlichen Überlegungen eher gerecht als die Regelung in § 2 Abs. 2 SächsVersG: § 7 des Entwurfs normiert ein allgemeines Verbot von Störungen, die auf die Vereitelung oder erhebliche Behinderung der Durchführung einer Versammlung zielen. Eine solche Störung liegt vor, wenn die Versammlung gar nicht erst beginnen kann oder wenn ein Störerverhalten, das erst nach Beginn erfolgt, den äußeren Ablauf der Versammlung derart intensiv behindert, dass sie abgebrochen werden muss oder in der Weise beeinträchtigt wird, dass die beabsichtigte Erörterung oder Kundgebung nicht mehr erfolgen kann.³³

3.6 Waffen- und Uniformverbot (§ 8)

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs ist es ausnahmslos verboten, Waffen bei Versammlungen oder auf dem Weg zu oder von Versammlungen mit sich zu führen. Das SächsVersG enthält in § 2 Abs. 3 zwar ebenfalls ein Waffenverbot. Es lässt aber Ausnahmen vom Waffenverbot durch behördliche Erlaubnis zu. Dafür besteht für Privatpersonen kein Bedarf.³⁴ Vielmehr erhöhen bewaffnete Ordner/innen oder private Personenschützer/innen das Risiko einer Eskalation. Insofern ist § 8 des Entwurfs mit dem absoluten Waffenverbot vorzuziehen.

3.7 Anwesenheit der Polizei (§ 9)

3.7.1 Anwendbarkeit des Polizeirechts

Der Entwurf verzichtet – anders als etwa § 9 VersFG SH – auf eine Regelung des „notorisch problematische(n) Verhältnis(es) des Versammlungsrechts zum allgemeinen Polizeirecht“³⁵ und bleibt damit dogmatisch unbefriedigend.³⁶ Der Entwurf beschränkt sich in § 9 Abs. 1 Nr. 1 auf die – eigentlich selbstverständliche – Erklärung, dass „die Polizei ... bei

³² BVerfG, Beschl. vom 11.6.1991 – 1 BvR 772/90 – BVerfGE 84, 203.

³³ So die Begründung im ME VersG zum Störungsverbot, S. 44.

³⁴ So auch die Stellungnahme Hoffmann-Riem/Hong, a.a.O., S. 5. Die Berechtigung von Polizeikräften zum Mitführen von Waffen bleibt davon unberührt; einer ausdrücklichen Regelung im Versammlungsgesetz bedarf es nicht.

³⁵ ME VersR, S. 47. Nach § 9 ME VersR sind Maßnahmen gegen Teilnehmer/innen nach dem Landespolizeigesetz zulässig – soweit das Versammlungsgesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmer/innen nicht regelt –, wenn von ihnen eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

³⁶ § 11 SächsVersG trifft Regelungen für die Anwesenheit von Polizeibeamten lediglich bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen; für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel fehlen entsprechende Regelungen.

Versammlungen unter freiem Himmel (anwesend sein kann), wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist“. In gleicher Weise dogmatisch unscharf wird als Voraussetzung für die Anwesenheit der Polizei bei Versammlungen in geschlossenen Räumen gefordert, *„wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich (ist)“*.³⁷

3.7.2 Pflichtenmahnung

Nach § 9 Abs. 3 des Entwurfs haben *„die anwesenden Polizeikräfte bei oder im Vorfeld von Versammlungen jede Handlung zu unterlassen, die einschüchternd oder abschreckend wirkt oder geeignet ist, Personen von der Teilnahme an Versammlungen abzuhalten.“* Eine ausreichende sachliche Begründung für diese Forderung kann in dem Hinweis auf die als „martialisch“ empfundene Ausstattung und das „martialische Auftreten“ der Polizeikräfte³⁸ nicht gesehen werden; im Übrigen bedarf es wegen der allgemeinen Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) keiner zusätzlichen Pflichtenmahnung.

4. Versammlungen unter freiem Himmel (§§ 10 - 18 des Entwurfs)

4.1 Anzeige (§ 10)

4.1.1 Anzeigepflicht

Von der grundsätzlichen Pflicht zur Anzeige einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel (§ 10 Abs. 1 des Entwurfs) sieht der Entwurf in § 10 Abs. 5 (für „Eilversammlungen“) und 6 (für Spontanversammlungen) Ausnahmen vor.³⁹ Damit wird der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung getragen:

Nach Auffassung des BVerfG genügt die Regelung eines Versammlungsgesetzes über die Pflicht zur Anmeldung von Veranstaltungen unter freiem Himmel verfassungsrechtlichen Anforderungen (nur dann), wenn bei ihrer Auslegung und Anwendung berücksichtigt wird, dass bei Spontandemonstrationen die Anmeldepflicht nicht eingreift.⁴⁰ Bei

³⁷ Diese Ungenauigkeit findet sich allerdings auch in § 10 Satz 1 Nr. 2 VersFG SH.

³⁸ Begründung des Gesetzentwurfs, S. 32.

³⁹ Vergleichbare Regelungen finden sich in § 14 SächsVersG.

⁴⁰ BVerfG, Beschl. vom 14.5.1985 – a.a.O.. § 14 Abs. 2 SächsVersG ist verfassungsrechtlich nur bei dieser Auslegung haltbar. Verfassungswidrig wäre die Auflösung einer Versammlung allein wegen der Verletzung der Anzeige- bzw. Anmeldepflicht (so aber § 15 Abs. 3 BVerfG, während § 15 Abs. 3 SächsVersG die Auflösung einer

Großveranstaltungen hat das BVerfG⁴¹ hat „wegen der Vielschichtigkeit der Trägerorganisation“ eine Verpflichtung des Veranstalters zu einer „Gesamtanmeldung“ verneint: „Das Fehlen eines gesamtverantwortlichen Anmelders hat lediglich zur Folge, dass die Eingriffsschwelle der zuständigen Behörde bei Störungen - ähnlich wie bei einer Spontandemonstration - absinken kann, sofern die Behörde ihrerseits alles getan hat, um in Erfüllung ihrer Verfahrenspflichten - etwa durch ein Angebot zur fairen Kooperation - die Durchführung einer friedlich konzipierten Demonstration zu ermöglichen.“

4.1.2 Angabe eines Versammlungsleiters

Nach § 14 Abs. 2 SächsVersG ist bereits in der Anzeige über die Absicht, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug zu veranstalten, anzugeben, welche Person für die Leitung der Versammlung oder des Aufzuges verantwortlich sein soll. Der Entwurf sieht eine solche Verpflichtung bei der Anzeige einer Versammlung unter freiem Himmel (§ 10) zu Recht nicht vor. Die Pflicht zur Angabe eines Leiters bereits bei der Anzeige der Versammlung ist mit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstbestimmungsrecht nicht vereinbar.⁴² Dass zu Versammlungen auch ohne Angabe eines Versammlungsleiters öffentlich eingeladen werden kann, hat das BVerfG bejaht.⁴³ Dies trifft insbesondere auf Versammlungen zu, wie sie etwa über das Internet organisiert werden. Solchen Versammlungen ist – wie dies § 10 Abs. 3 des Entwurfs vorsieht – die Möglichkeit einzuräumen, erst zu einem späteren Zeitpunkt die Person des Versammlungsleiters mitzuteilen. Insoweit ist der Entwurf – anders als das SächsPersVG, dessen Regelungen einer verfassungskonformen Interpretation bedürfen – eindeutig.

4.2 Erlaubnisfreiheit (§ 11)

In § 11 Satz 1 des Entwurfs wird festgestellt, dass *„für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ...keine behördlichen Erlaubnisse erforderlich (sind), die sich auf die Benutzung der öffentlichen Verkehrsflächen beziehen“*. Dieser Hinweis ist entbehrlich: In Literatur und Rechtsprechung ist weitgehend unstrittig, dass eine (rechtswirksame) Anzeige einer Versammlung bzw. eine rechtlich zulässige Inanspruchnahme des Versammlungsrechts zu einer sogen. „Konzentrationswirkung“ jedenfalls gegenüber

nicht angezeigten Versammlung nur zulässt, wenn die Fortsetzung der Versammlung zu einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit führen würde; den verfassungsgerichtlichen Vorgaben wird damit entsprochen).

⁴¹ BVerfG, Beschl. vom 14.5.1985 – a.a.O..

⁴² Stellungnahme Hoffmann-Riem/Hong, a.a.O., S. 4.

⁴³ BVerfG, Beschl. vom 14.5.1985 – a.a.O..

Straßen- und Straßenverkehrsrecht führen.⁴⁴ Eine eigene straßenrechtliche oder straßenverkehrsrechtliche Erlaubnispflicht besteht dann nicht.

Ebenfalls entbehrlich ist Satz 2 des § 11 (Verpflichtung der zuständigen Behörde, „auf weitere erforderliche behördliche Erlaubnisse ... hinzuweisen“): Bereits aus der Kooperationsverpflichtung (§ 3 des Entwurfs) folgt für die Behörde, dass sie ggf. auf weitere erforderliche behördliche Erlaubnisse hinweisen muss.

4.3 Beschränkungen, Verbot, Auflösung (§ 12)

§ 12 Abs. 1 des Entwurfs enthält die Voraussetzungen, unter denen die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränkt werden kann, Abs. 2 regelt die Voraussetzungen für ein Verbot und für eine Auflösung der Versammlung. Der Entwurf unterscheidet sich auch hier vom Versammlungsgesetz des Bundes (§ 15) und den Versammlungsgesetzen verschiedener Länder (etwa § 15 Abs. 1 SächsVersG, Art. 15 BayVersG); nach diesen Gesetzen kann ein Versammlungsverbot bzw. die Auflösung einer Versammlung dann ausgesprochen werden, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet ist.⁴⁵ Abweichend davon stellt der Gesetzentwurf insoweit nicht auf eine befürchtete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ab sondern nennt als Verbots- und Beschränkungsgrund konkrete Fahrentatbestände. Damit werden zwar Unsicherheiten bei Auslegung der Begriffe „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ vermieden, gleichwohl sind die Regelungen des Entwurfs aus mehreren Gründen nicht überzeugend:

Die Anwendung des § 12 des Entwurfs bereitet erhebliche Schwierigkeiten; dies liegt zum einen daran, dass diese Norm eine Vielzahl von Regelungen enthält, damit unübersichtlich ist und der Forderung nach Normenklarheit nicht entspricht. Schwerer wiegt aber die nicht überzeugend begründete unterschiedliche Regelung der Voraussetzungen für eine die Durchführung einer Versammlung lediglich beschränkende Maßnahmen einerseits und die Voraussetzungen für ein Versammlungsverbot andererseits: Während ein Versammlungsverbot bei der unmittelbaren Gefahr „eines gewalttätigen Verlaufs der Versammlung“ (Abs. 1 Nr. 1) oder bei einer unmittelbaren Gefahr „für Leben oder Gesundheit von Teilnehmerinnen und Teilnehmern oder dritten Personen“ (Abs. 1 Nr. 2) zulässig sein kann, kann eine die Versammlung beschränkende Maßnahme nicht nur bei

⁴⁴ S. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2 Aufl., 2018, S. 57.

⁴⁵ In § 13 Abs. 1 VersFG SH wie auch in § 13 VersammlG LSA ist das Verbot auf das Schutzgut „öffentliche Sicherheit“ begrenzt. Auch in § 13 ME VersG wird auf den Rechtfertigungsgrund der „Gefährdung der öffentlichen Ordnung“ für Verbote oder Beschränkungen verzichtet, weil dieser Beschränkungsgrund zu unbestimmt sei und bei den Behörden für Unsicherheiten und bei Gerichten zu unterschiedlichen Entscheidungen geführt habe.

Vorliegen der Tatbestände nach Abs. 1 Nr. 1 und 2, sondern auch dann verfügt werden, wenn eine unmittelbare Gefahr besteht, „dass in der Versammlung gegen Strafgesetze verstoßen wird, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben und in der Versammlung dazu aufgefordert wird“ (Abs. 1 Nr. 3). Aus welchen Gründen bei einem zu befürchtenden Verstoß gegen Strafgesetze (von erheblichem Gewicht!) lediglich eine Beschränkung der Durchführung der Versammlung nicht aber ein Versammlungsverbot in Betracht kommen soll, erschließt sich nicht. Eine nachvollziehbare Begründung für diese Differenzierung fehlt in der Begründung des Gesetzentwurfs.⁴⁶ Unklar ist zudem die Abgrenzung der Tatbestände nach Abs. 1 Nr. 1 zu den Tatbeständen des Abs. 1 Nr. 3: Bei einem zu befürchtendem „gewalttätigen Verlauf der Versammlung“ dürfte auch ein Verstoß gegen Strafgesetze, die ein Verbrechen sind, zu besorgen sein. Damit aber wäre die Differenzierung zwischen Beschränkungen einer Versammlung und einem Versammlungsverbot in § 12 Abs. 2 hinfällig.

Mit dem Verzicht auf den Rechtfertigungsgrund einer „unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ für eine Beschränkung einer Versammlung und für ein Versammlungsverbot in Abs. 1 und 2 wird eine Vielzahl von Schutzgütern,⁴⁷ die bei der Durchführung von Versammlungen zu beachten sind, übergangen und der Versammlungsfreiheit ein auch verfassungsrechtlich nicht begründbarer Vorrang eingeräumt. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist wie im allgemeinen Polizeirecht zu verstehen. Er umfasst den Schutz subjektiver Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen, die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt. Diesen Schutz vermitteln die Eingriffsregelungen in § 12 Abs. 1 und 2 des Entwurfs nicht.

Die Unausgewogenheit der Beschränkungs- bzw. Verbotsregelungen in § 12 wird zudem noch dadurch verstärkt, dass in Abs. 3 – anders als in Abs. 1 und 2 – auf den Rechtfertigungsgrund für „Maßnahmen der Gefahrenabwehr“ der „unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ zurückgegriffen wird, sofern diese Gefahr „von Dritten“ ausgeht. Eine überzeugende Begründung für diese Differenzierungen enthält die Begründung des Entwurfs⁴⁸ nicht. Zudem ist nach Abs. 3 ein Versammlungsverbot oder die Auflösung einer

⁴⁶ Begründung des Entwurfs, S. 34 ff..

⁴⁷ S. BVerfG, Beschl. vom 14.5.1985 – 1 BvR 233/81 – BVerfGE 69, 315; Beschl. vom 1.12.2007 – 1 BvR 3041/07 – BVerfGE 13, 1; Beschl. vom 10.9.1987 – 1 BvR 1112/87 – NJW 1987, 3245 zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts; VGH BW, Beschl. vom 29.3.1993 – 1 S 118/93 – VBIBW 1993, 343 zum Eigentumsschutz; OVG NRW, Beschl. vom 30.1.2017 – 15 A 296/16 – juris zur Beeinträchtigung der „Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs“; s. auch Hettich, a.a.O., S. 138 ff..

⁴⁸ Begründung des Entwurfs, S. 34 ff..

Versammlung nur dann zulässig, wenn „Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen“ bestehen. Die Gefährdung von Sachgütern (auch von solchen von erheblichem Wert) scheidet aus; damit bleibt der Entwurf hinter den Verbotsregelungen in § 13 Abs. 3 VersFG SH und dem § 13 Abs. 3 ME VersG zurück.

4.4 Durchsuchung und Identitätsfeststellungen (§ 14)

Nach § 14 Abs. 1 des Entwurfs können Personen und von ihnen mitgeführte Sachen durchsucht werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Waffen oder sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet sind, mitgeführt werden. In der Folge können nach § 14 Abs. 2 Identitätsfeststellungen „am Ort der Versammlung, im Bereich des Aufzugs oder auf dem unmittelbaren Weg dorthin“ getroffen werden. Damit wird auch für Maßnahmen im Vorfeld der Versammlung eine eigenständige versammlungsrechtliche Rechtsgrundlage geschaffen. Diese – gesetzssystematisch allerdings nicht gelungenen⁴⁹ - Regelungen entsprechen inhaltlich § 17 Abs. 2 und 4 SächsVersG, das damit ebenfalls die umstrittene Abgrenzungsproblematik zwischen Polizei- und Ordnungsrecht einerseits und Versammlungsrecht andererseits für Maßnahmen im Vorfeld von Versammlungen und Aufzügen⁵⁰ vermeidet.

4.5 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen (§ 15)

Die Regelungen in § 15 des Entwurfs zur Zulässigkeit von Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen entsprechen weitgehend § 16 VersFG SH. Von den Bestimmungen des § 20 SächsVersG unterscheidet sich der Entwurf im Wesentlichen insoweit, als

- lediglich die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und nicht – wie in § 12 Abs. 1 SächsVersG – auch die Gefährdung der öffentlichen Ordnung die genannten Maßnahmen rechtfertigen kann,
- Tatsachen vorliegen müssen, die die Annahme einer Gefährdung rechtfertigen, während § 12 SächsVersG insoweit „tatsächliche Anhaltspunkte“ genügen lässt und

⁴⁹ Der unübersichtliche formulierte Gesetzestext erschwert die Rechtsanwendung. So ergibt sich z.B. erst durch Auslegung des Abs. 2, dass eine Durchsuchung von Personen und von ihr mitgeführte Sachen bereits „auf dem unmittelbaren Wege dorthin“ (!), also an Kontrollstellen auf den Anfahrtswegen zur der Versammlung, vorgenommen werden kann. Auch hier wäre eine engere sprachliche Anlehnung an die Formulierung etwa des Musterentwurfs eines Versammlungsgesetzes (§ 15 ME VersG) vorzuziehen.

⁵⁰ S. dazu BVerwG, Urt. vom 25.7.2007 – 6 C 39/06 – BVerwGE 129, 142; BayVGH, Beschl. Vom 23.1.2013 – 10 C 12.2061 – juris.

- die Versammlungsteilnehmer/innen wie auch die Versammlungsleitung unverzüglich über den Einsatz wie auch über die Anfertigung von Aufzeichnungen in Kenntnis zu setzen sind (§ 15 Abs. 3 des Entwurfs).

4.6 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 16)

§ 16 Abs. 1 des Entwurfs enthält ein relatives Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot, denn es erfasst nur solche Vermummungen, die „den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern“ und Schutzausrüstungen nur dann, wenn sie „den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren.“⁵¹ Diese Einschränkung wird damit begründet, dass es akzeptable Gründe geben kann, in einer Versammlung anonym zu bleiben,⁵² etwa zum Schutz vor einer Identitätsfeststellung durch politische Gegner.⁵³ Demgegenüber wird eingewandt, dass diese Differenzierung in der praktischen Polizeiarbeit nicht vollziehbar sei.⁵⁴ Auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung wird auf die Feststellung verzichtet, ob die Vermummung zur Verhinderung der Identifikation durch die Strafverfolgungsbehörden alleinige oder vorrangige Motivation gewesen sei. Der Gesetzgeber habe aufgrund der begründeten Annahme, dass das Auftreten Vermummter die Bereitschaft zur Gewalt und Begehung von Straftaten indiziere, in zulässiger Weise eine allgemeine Regelung zum Verhindern abstrakter Gefahren geschaffen.⁵⁵

Eine generelle Reduktion des Tatbestands des § 16 auf Fälle, bei denen eine Vermummung die Identifizierung durch Vollstreckungsbehörden verhindern soll, ist nicht geboten. Allerdings kann bei einer Entscheidung über eine Befreiung vom Vermummungsverbot im Einzelfall ausnahmsweise eine staatliche Schutzpflicht für das allgemeine Persönlichkeitsrecht der gefilmten Demonstranten mit zu berücksichtigen sein, insbesondere wenn der Veranstalter vorab der Versammlungsbehörde die Identität der Teilnehmer mitteilt, die sich zum Schutz vor dem „Gefilmtwerden“ durch Gegendemonstranten zu vermummen beabsichtigen.⁵⁶ Eine Ausnahme solcher Art ist nach § 17 Abs. 3 Satz 2 SächsVermG möglich; dieser Regelung ist der Vorzug vor dem relativen Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot des § 16 Abs. 1 des Entwurfs zu geben.

⁵¹ § 16 des Entwurfs entspricht § 17 VersFG SH und § 17 ME VersG.

⁵² Begründung des ME VersG, S. 78.

⁵³ S. etwa LG Hannover, Urt. vom 20.1.2009 – 62 C 69/08 – juris.

⁵⁴ Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, S. 188.

⁵⁵ S. OLG Düsseldorf, Beschl. vom 28.3.2017 – III-3 RVs 17/17 – juris; OLG Dresden, Beschl. vom 23.9.2013 – 2 OLG 693/13 – juris.

⁵⁶ S. Hettich, a.a.O., S. 253.

4.7 Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum (§ 17)

Nach § 17 des Entwurfs können öffentliche Versammlungen auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum auch ohne Zustimmung der Eigentümer/in durchgeführt werden, wenn diese Flächen dem allgemeinen Publikum „geöffnet“ sind. Diese Regelung bezieht sich auf die sogen. „Fraport-Entscheidung“ des BVerfG.⁵⁷ In dieser Entscheidung hat das BVerfG ausgeführt, dass die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen an Orten erlaubt, an denen ein „allgemeiner öffentlicher Verkehr“ eröffnet ist. Dazu zählen auch Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraums dann, wenn sie ein „Ort der allgemeinen Kommunikation“ geworden sind. Dies sind sie dann, wenn sie der Öffentlichkeit allgemein geöffnet und zugänglich sind und damit „die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder durch private Investoren geschaffene und betriebene Plätze als Orte des Verweilens, der Begegnung, des Flanierens, des Konsums und der Freizeitgestaltung ergänzt wird.“⁵⁸

In seiner Entscheidung vom 22.2.2011⁵⁹ hatte das BVerfG (noch) darauf abgestellt, dass die fraglichen Grundstücke „in privatem Eigentum solcher Unternehmen und Institutionen stehen, an denen die öffentliche Hand mindestens mehrheitlich beteiligt ist.“ Grundstücke dieser Art würden von der Grundrechtsverpflichtung des Staates erfasst, die Versammlungsfreiheit sei im Wege der mittelbaren Drittwirkung zu beachten. In einer neueren Entscheidung hat das BVerfG auch Grundstücke in diese rechtliche Beurteilung einbezogen, an denen die öffentliche Hand nicht beteiligt ist und hat es als ausreichend angesehen, wenn die im Eigentum von Privaten stehenden Flächen dem allgemeinen Publikum tatsächlich geöffnet sind und eine Kommunikationsfunktion erfüllen.⁶⁰ Die Versammlungsfreiheit verbürge die Durchführung von Veranstaltungen überall dort, wo ein kommunikativer Verkehr eröffnet sei.⁶¹

Das SächsVersG enthält keine Regelung über die Nutzung öffentlicher Verkehrsflächen, die sich in Privateigentum befinden. Insofern kann für § 17 des Entwurfs grundsätzlich in Anspruch genommen werden, dass damit die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts

⁵⁷ BVerfG, Urt. vom 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 – BVerfGE 128, 226.

⁵⁸ BVerfG, Beschl. vom 18.7.2015 – 1 BvQ 25/15 – NJW 2015, 2485.

⁵⁹ BVerfG, Urt. vom 22.2.2011 – a.a.O..

⁶⁰ BVerfG, Beschl. vom 18.7.2015 – 1 BvQ 25/15 – NJW 2015, 2485; zustimmend Brenneisen/Arndt, NordÖR 2016, 269; kritisch Smets, NVwZ 2016, 35. Anzumerken ist allerdings, dass die im einstweiligen Rechtsschutzverfahren ergangene Entscheidung des BVerfG auf der Abwägung der unterschiedlichen Interessen der Parteien beruht.

⁶¹ BVerfG, Beschl. vom 20.6.2014 – 1 BvR 980/13 – NJW 2014, 2706

über die Versammlungsfreiheit normativ umgesetzt wird. Allerdings gilt das Versammlungsrecht nicht grenzenlos; vielmehr muss es wegen des erheblichen Eingriffs in die – ebenfalls grundgesetzlich – geschützten Eigentumsrechte des Grundeigentümers Einschränkungen erfahren.⁶² Dieser Grundrechtskollision hat der ME VersG insoweit Rechnung getragen, dass nach § 21 Satz 2 diese Eigentümer/innen in die Kooperation nach § 3 Abs. 2 einzubeziehen sind. Regelungen dieser Art finden sich im Entwurf nicht.

Im Übrigen sei noch darauf hingewiesen, dass die in der Begründung des Entwurfs zu § 17 geäußerte Einschätzung,⁶³ dass das Versammlungsrecht „auch auf Flughäfen, Bahnhöfen oder in Einkaufszentren“ gelte, in dieser Allgemeinheit nicht zutrifft.⁶⁴

4.8 Unterrichtungspflichten (§ 18)

In § 18 Abs. 1 des Entwurfs wird eine allgemeine Verpflichtung der nachgeordneten Behörden zur Unterrichtung der „obersten Versammlungsbehörde“ eingeführt. Die Normierung allgemeiner Unterrichtungspflichten ist wegen der ohnehin bestehenden Rechts- und Fachaufsicht und daraus auch folgenden Informationsrechte (s. etwa §§ 111, 113, 123 SächsGemO) entbehrlich. Für die Einführung von besonderen Berichtspflichten der Staatsregierung gegenüber dem Landtag in versammlungsrechtlichen Angelegenheiten (§ 18 Abs. 2 des Entwurfs) ist ein zwingender Anlass nicht erkennbar.

5. Versammlung in geschlossenen Räumen (§§ 19 – 22 des Entwurfs)

Die Regelungen des Entwurfs über Versammlungen in geschlossenen Räumen entsprechen weitgehend den einschlägigen Vorschriften des Versammlungsfreiheitsgesetzes Schleswig-Holstein.⁶⁵ Soweit davon abgewichen wird,⁶⁶ sind die Änderungen marginal, die Gesetzesanwendung wird damit nicht erleichtert.

⁶² S. dazu BVerfG, Beschl. vom 18.7.2015 – 1 BvQ 25/15 – NJW 2015, 2485, das – allerdings lediglich im Rahmen einer Folgenabwägung bei Erlass einer einstweiligen Anordnung – u.a. die nur kurze zeitliche Dauer der Versammlung berücksichtigt hat, was den Eingriff in das Eigentumsrecht relativiere.

⁶³ Begründung des Gesetzentwurfs, S. 42.

⁶⁴ BVerfG, Beschl. vom 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 – a.a.O.: „Orte allgemeinen kommunikativen Verkehrs, die neben dem öffentlichen Straßenraum für die Durchführung von Versammlungen in Anspruch genommen werden können, sind zunächst nur solche, die der Öffentlichkeit allgemein geöffnet und zugänglich sind. Ausgeschlossen sind demgegenüber zum einen Orte, zu denen der Zugang individuell kontrolliert und nur für einzelne, begrenzte Zwecke gestattet wird. Wenn eine individuelle Eingangskontrolle wie an der Sicherheitsschleuse zum Abflugbereich für eine Einrichtung sicherstellt, dass nur bestimmte Personen – die Flugpassagiere, um ihre Reise anzutreten – Zutritt haben, ist dort kein allgemeiner Verkehr eröffnet. Die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit kann an solchen Orten nicht beansprucht werden.“

⁶⁵ VersFG SH vom 18.6.2015 – GVOBl. 2015, 135.

⁶⁶ Etwa in § 20 Abs. 1 Nr. 3: „und in der Versammlung dazu aufgefordert wird“.

6. Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung (§§ 23,24 des Entwurfs)

Der Entwurf vereinfacht die Straf- und Bußgeldvorschriften, die das SächsVersG in 10 einzelnen Paragraphen festlegt (§§ 22 bis 31); die damit gewonnene Übersichtlichkeit ist zu begrüßen. Zugleich wird im Entwurf der Strafkatalog des SächsVersG reduziert, indem verschiedene Straftaten zu Ordnungswidrigkeiten herabgestuft werden. Ob damit eine rechtmäßige Wahrnehmung des Versammlungsrechts gefördert wird, darf bezweifelt werden.

7. Kosten (§ 26 des Entwurfs)

Nach § 26 des Entwurfs bleiben Amtshandlungen nach dem Versammlungsfreiheitsgesetz kostenfrei. Dies betrifft die ansonsten nach den allgemeinen Vorschriften von der Versammlungsbehörde zu erhebenden Kosten (Gebühren und Auslagen). Der Entwurf greift damit einen Vorschlag des ME VersG (§ 30) auf, der damit begründet wird, dass es „mit der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit als Recht bürgerschaftlicher Selbstbestimmung ... grundsätzlich nicht vereinbar (ist), wenn aus der Wahrnehmung des Rechts Kostenpflichten entstehen.“⁶⁷ Eine Ausnahme könne gerechtfertigt sein, wenn die Durchführung einer Versammlung Gefahren verursacht, zu deren Abwehr Amtshandlungen erforderlich werden. Das berechtigte Anliegen der Gefahrenabwehr dürfe aber nicht dazu führen, dass die Aussicht auf solche Belastungen die Bürgerinnen und Bürger davon abhält ihr Grundrecht der Versammlungsfreiheit auszuüben.

Dem wird man wohl zustimmen können.

8. Zuständigkeiten (§ 27)

Die Regelung in § 27 Abs. 2 des Entwurfs ist missglückt: Die Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes wird dort in Satz 1 umfassend begründet; einer erneuten Zuständigkeitsregelung „in unaufschiebbaren Fällen“ in Satz 2 bedarf es nicht.

9. Schlussbemerkung

Dem selbst gesetzten Anspruch,⁶⁸ ein im Vergleich mit dem bisherigen Sächsischen Versammlungsrecht ein Versammlungsfreiheitsgesetz mit einer neuen übersichtlichen und anwendungsfreundlicheren Struktur zu schaffen, wird das Gesetz nur eingeschränkt gerecht. Mit den Regelungen, mit denen er vom VersFG SH oder vom ME VersG abweicht, überzeugt der Entwurf nicht.

⁶⁷ ME VersG, S. 119.

⁶⁸ Gesetzentwurf, S. 2.



Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V.
Glacisstraße 3, 01099 Dresden

vorab per E-Mail
Sächsischer Landtag
Innenausschuss
Herrn Ausschussvorsitzenden
Mario Pecher, MdL
Postfach 120705
01008 Dresden

| Ihre Nachricht vom | Ihr Zeichen | Unser Zeichen | Bearbeiter | Az. / ID-Nr. | Telefon | Datum |
|--------------------|-------------|---------------|-----------------|----------------------------|---------|------------|
| 03.04.2018 | | Se/MFI | Frau Seubert | 005.00 / 116240 | -130 | 08.06.2018 |

**Anhörung des Innenausschusses des Sächsischen Landtages
zur Landtagsdrucksache 6/11602, Gesetzentwurf der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - "Gesetz über die
Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen"**

Sehr geehrter Herr Pecher,

für die Einladung zur Anhörung zur Landtagsdrucksache 6/11602,
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, "Gesetz
über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen" danke ich
Ihnen.

Wie bereits vorab Ihrem Ausschussekretariat telefonisch mitgeteilt,
wird der Sächsische Städte- und Gemeindetag zu dieser
Landtagsdrucksache nur schriftlich Stellung nehmen.

Wie üblich steht unsere Stellungnahme unter dem Vorbehalt der
Beschlussfassung unserer Gremien.

Zum Gesetzentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Der Gesetzentwurf wird aus den nachfolgenden Gründen abgelehnt:

Der Gesetzentwurf ist vorrangig als Grundrechtsgewährungsrecht
und nicht als Gefahrenabwehrrecht konzipiert. Das
Versammlungsrecht gehört aber als lex specialis zum allgemeinen
Gefahrenabwehrrecht (vgl. Elzermann/Schwier, Polizeigesetz des
Freistaates Sachsen, 5. Auflage, Einf. 13). Zudem geht der
Gesetzentwurf selbst auch von der Beibehaltung der bisherigen
Zuständigkeit der Kreispolizeibehörden aus.

Sächsischer Städte- und
Gemeindetag e.V.

Glacisstraße 3
01099 Dresden
Telefon 0351 8192-0
Telefax 0351 8192-222
Internet:
<http://www.ssg-sachsen.de>
E-Mail:
post@ssg-sachsen.de
Steuernummer: 202/141/03088

So erreichen Sie uns:
Straßenbahnlinien
3, 7, 8
Haltestelle Carolaplatz,
6, 13 Haltestelle
Rosa-Luxemburg-Platz
oder per Bahn
Bahnhof Dresden-Neustadt

Vor diesem Hintergrund sind aus unserer Sicht den Gefahrenabwehrrechten der Vorzug zu geben.

Dies gilt insbesondere bezüglich der Gestattung von Beschränkungen und Verboten nur noch als Ultima Ratio bei unmittelbarer Gefährdung anderer gleichwertiger Rechtsgüter und dem Anknüpfen von Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen an strengere Voraussetzungen.

Gleiches gilt für das Anknüpfen der Durchsuchung von Personen und Sachen, der Identitätsfeststellungen und des Vermummungsverbotese an engere Voraussetzungen sowie für das Reduzieren der versammlungsrechtlichen Straftatbestände.

Die vorgenannten Regelungen im Gesetzentwurf werden daher aus Gründen der Gefahrenabwehr abgelehnt.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme im weiteren Gesetzgebungsverfahren und stehen für weitere Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Misha Woitscheck
Geschäftsführer



Sächsischer Landkreistag • Käthe-Kollwitz-Ufer 88 • 01309 Dresden

Sächsischer Landtag

Innenausschuss

Herrn Ausschussvorsitzenden Mario Pecher

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1

01067 Dresden

Bearbeiter Herr Groneberg
Telefon 0351 31801-28
Telefax 0351 31801-44
E-Mail slkt@lkt-sachsen.de
Internet www.lkt-sachsen.de

Az. 104.20 / 164214 / Gro

Datum 2018-06-12

nur per E-Mail: Ausschuss.IA@slt.sachsen.de

**Drucksache 6/11602 'Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen', Antrag
der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN**

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 14. Juni 2018

Stellungnahme des Sächsischen Landkreistages

Sehr geehrter Herr Pecher,

in der obigen Angelegenheit haben wir mit Schreiben vom 28.05.2018 eine schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen angekündigt.

Hiermit nehmen wir zu diesem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Bereits vorab ist festzustellen, dass Ausrichtung und Charakter des Sächsischen Versammlungsrechts sich durch den vorliegenden Gesetzentwurf völlig verändern würde: an die Stelle der derzeitigen Ausrichtung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung soll nunmehr vorrangig eine Schutz- und Kooperationsaufgabe der Versammlungsbehörden und der Polizei treten. Dies wird besonders deutlich durch den Wegfall der Möglichkeit zu Beschränkungen und Verboten von Versammlungen wegen Gefährdungen der öffentlichen Ordnung. Diesen grundsätzlichen Paradigmenwechsel können wir nicht mittragen.

Im Einzelnen sind folgende Anmerkungen veranlasst:

zu § 1 – Versammlungsfreiheit

Die Streichung der in § 1 SächsVersG ausdrücklich aufgeführten Beschränkungen der Versammlungsfreiheit wird abgelehnt. Die in § 1 Abs. 2 Nr. 1-4 SächsVersG aufgezählten Personen bzw. Personengruppen, Parteien etc., für die das Versammlungsrecht eingeschränkt ist, sollten in der Vorschrift weiter aufgeführt werden, um deutlich zu machen, dass das Recht auf Versammlungsfreiheit gerade nicht uneingeschränkt gilt.

Die stärkere Anlehnung von § 1 an Art. 8 Grundgesetz ist nicht erforderlich, da Art. 8 Grundgesetz per se gilt und ohnehin das Versammlungsgesetz überlagert.

zu § 3 – Schutz- und Kooperationsaufgabe

zu Abs. 1:

(Unterlassung einschüchternder und abschreckender Handlungen)

Abs. 1 Satz 2 ist zu streichen: damit wird den Versammlungsbehörden die Einschüchterung oder Abschreckung von Veranstaltern, Versammlungsleitern und potentiellen Teilnehmern unterstellt und der Eindruck erweckt, dass dies nun gesetzlich unterbunden werden müsse. Derartige Unterstellungen werden von Landkreisseite als Affront gegenüber den Versammlungsbehörden gewertet.

Dasselbe gilt für die entsprechende Bestimmung des § 9 Abs. 2 im Hinblick auf die Polizei.

zu Abs. 2:

(Unterstützung der Durchführung von Versammlungen)

Auch die Regelung, wonach es Aufgabe der Versammlungsbehörden sei, die Durchführung von zulässigen Versammlungen zu unterstützen, kann in dieser Form nicht mitgetragen werden und ist aus unserer Sicht zu streichen: Die vorliegende Formulierung impliziert auch eine organisatorische Unterstützung, die eine Versammlungsbehörde weder leisten kann noch darf. Dies ist nicht Aufgabe der Versammlungsbehörde. Diese hat die Durchführung der Versammlung lediglich in rechtlicher Hinsicht zu unterstützen, was bereits derzeit geschieht. Sie kann aber nicht für die Organisation einer Versammlung mitverantwortlich gemacht werden.

zu Abs. 3:

(Gewährleistung der Pressefreiheit)

Ebenso sollte Abs. 3 gestrichen werden, da er im Zusammenhang mit der Gesetzesbegründung von vornherein die Behinderung der freien Pressearbeit durch die Versammlungsbehörde unterstellt. Einer besonderen Gewährleistungs- und Schutzpflicht gegenüber der freien Berichterstattung von Presse und Rundfunk bei Versammlungen bedarf es aus Sicht der Landkreise nicht.

Den dortigen Versammlungsbehörden ist keine Versammlung bekannt, bei der die Presse in ihrem Recht auf Berichterstattung und vorherige Information beschränkt worden wäre. Der in der Gesetzesbegründung erhobene Vorwurf „mangelnder Sensibilität der Versammlungsbehörden und der Polizei gegenüber dem besonderen Schutzgut der Pressefreiheit“ wird hiermit zurückgewiesen. Auch Bedrohungen von Journalisten sind bei Versammlungen in den Landkreisen nicht bekannt. Im Übrigen ist die Pressefreiheit in Art. 5 GG und den darauf beruhenden presserechtlichen Vorschriften ausreichend geschützt.

Fraglich wäre im Übrigen auch, wie die geforderten Unterstützungsmaßnahmen konkret aussehen sollen, soweit die Unterstützung über die bereits bisher vorgegebene Kooperation hinausgeht. Zum Schutz der Versammlung vor Störungen bzw. zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit ist grundsätzlich die Beteiligung der Polizei erforderlich. Die Möglichkeiten der Versammlungsbehörde sind insofern sehr begrenzt. Dies gilt auch für die Gewährleistung der Berichterstattung von Presse und Rundfunk

zu Abs. 4:

(Kooperationsgespräch)

Ein Kooperationsgespräch wird überhaupt nur möglich sein, wenn die Anzeige bei der Versammlungsbehörde mit ausreichender Vorlaufzeit eingeht, die noch ein Kooperationsgespräch ermöglicht.

Weiterhin sollte bei dem verpflichtenden Angebot eines Kooperationsgesprächs nach Art und Umfang der jeweiligen Versammlung unterschieden werden. Nach derzeitiger Entwurfsfassung müsste ein Kooperationsgespräch auch für kleine und kleinste Versammlungen angeboten werden. Dies dürfte kaum praktikabel und der einzelnen Versammlung angemessen sein.

zu Abs. 5:

(Akteneinsichtsrecht)

Die Vorschrift des § 3 Abs. 5 Satz 2 ist unnötig, da die Akteneinsicht abschließend in § 29 VwVfG geregelt ist. Das uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht zu Gunsten des Versammlungsleiters ist auch nicht mit § 29 Abs. 2 VwVfG in Einklang zu bringen, das eine Reihe von Fallgestaltungen enthält, bei denen die Behörde nicht zur Gestattung der Akteneinsicht verpflichtet ist.

zu § 5 – Versammlungsleitung

Eine Klarstellung und Definition des Begriffes der „Versammlungsleitung“ ist zwar grundsätzlich zu befürworten. Vorliegend führt sie aber eher zu Unklarheiten und Auslegungsproblemen. Jedenfalls sollte in Abs. 1 die bisherige klare Formulierung des § 6 Abs. 1 SächsVersG bleiben, wonach jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben muss.

zu § 6 – Befugnisse der Versammlungsleitung

zu Abs. 2:

(Ordner)

Die bisherigen Regelungen des § 8 Abs. 1 und 2 SächsVersG hinsichtlich des Einsatzes von Ordnern sollten weiter gelten. Damit sollte weiterhin geregelt werden, dass Ordner volljährig sein müssen und dass nur ehrenamtliche und keine professionellen Ordner eingesetzt werden dürfen.

Die auf dieser Grundlage erfolgte bisherige Überprüfung und Genehmigung von Ordnern durch die Polizei hat sich in der Vergangenheit bewährt. Eine Identitätsfeststellung und Überprüfung auf Zuverlässigkeit und Geeignetheit der vom Veranstalter benannten Ordner ist aus unserer Sicht auch weiterhin dringend erforderlich. Andernfalls könnten auch straffällig gewordene, Minderjährige oder professionelle Personen diese Funktion übernehmen.

§ 8 – Waffen- und Uniformverbot

zu Abs. 2:

(Uniformverbot)

Die Vorschrift zum Uniformverbot wird kritisch gesehen, da es in der Praxis schwierig sein wird, festzustellen, durch welche konkreten Erscheinungsformen Gewaltbereitschaft vermittelt wird bzw. in welchen Fällen das Tragen von Uniformen einschüchternd wirkt.

§ 9 – Anwesenheit der Polizei

zu Abs. 1:

(Voraussetzungen für Anwesenheit der Polizei)

Zu der in dieser Vorschrift nur unter bestimmten Voraussetzungen zugelassenen Anwesenheit der Polizei bei Versammlungen stellt sich die Frage, wie die Polizei den Schutz einer Versammlung gewährleisten soll, wenn sie von vornherein nicht anwesend sein darf, weil dies beispielsweise die Gefahrenprognose nicht hergibt.

zu Abs. 2:

(Unterlassung einschüchternder oder abschreckender Handlungen)

Aus der Regelung ist nicht erkennbar, welche Handlungen die anwesenden Polizeikräfte zu unterlassen haben, weil diese „einschüchternd oder abschreckend“ wirken könnten oder geeignet sein könnten, Personen von der Teilnahme an Versammlungen abzuhalten. Ob etwas „einschüchternd“ oder „abschreckend“ wirkt, dürfte subjektiv je nach dem betroffenen Personenkreis unterschiedlich gewertet werden. So gibt es sicher Personen, die sich schon allein durch die Anwesenheit von Polizeikräften „einschüchtern“ und „abschrecken“ lassen, ohne dass die Polizei überhaupt tätig wird.

Im Übrigen wird durch die Regelung wie bereits an anderer Stelle bezüglich der Versammlungsbehörden der Eindruck geweckt, die Polizei habe bisher durch bestimmte Verhaltensweisen Versammlungen behindert und müsse nun gesetzlich daran gehindert werden. Dieser Eindruck ist aus Sicht der Landkreise zurückzuweisen.

zu § 10 – Anzeige

zu Abs. 1:

(Form und Frist der Anzeige einer Versammlung)

Eine Konkretisierung der Form, in der die Anzeige zu erfolgen hat, ist zwar sinnvoll. Es bestehen aber Bedenken gegen die Anzeige einer Versammlung in fernmündlicher Form. Dabei besteht sowohl eine Missbrauchsgefahr als auch die Gefahr von Missverständnissen. Problematisch ist auch die Tatsache, dass bei dieser Form kein vom Anzeigenden herrührendes und von ihm autorisiertes Dokument vorliegt.

Die Anzeigefrist von 48 Stunden vor der Einladung gilt bereits nach dem derzeitigen Sächsischen Versammlungsgesetz. Nach Praxiserfahrungen der Landkreise ist diese Anzeigefrist im Hinblick auf die Planung von Einsatzkräften etc. sehr kurz bemessen. Zumindest sollten daher bei der Berechnung dieser Frist Samstage sowie Sonn- und Feiertage außer Betracht bleiben.

zu Abs. 1 und 2:

Wenn gemäß Abs. 1 und 2 überhaupt die elektronische oder fernmündliche Anzeige einer Versammlung möglich sein soll, dann müssten neben Name und Anschrift der anzeigenden Person und der Person die sie leiten soll, zumindest auch die Telefonnummern und E-Mail-Adressen dieser Personen sowie ein stellvertretender Versammlungsleiter benannt werden. Wie bereits oben angemerkt, sollte es die Möglichkeit einer fernmündlichen Anzeige aber generell nicht geben.

Zu Abs. 3:

(Versammlungsleiter)

Nicht akzeptabel sind die Vorschriften des § 10 Abs. 3 und § 10 Abs. 2 Satz 2, letzter Halbsatz, die den Schluss zulassen, dass ein Versammlungsleiter nicht zwingend zu benennen ist. Eine Versammlungsleitung muss aus Landkreissicht aber von vornherein bestimmt sein. Diese ist von grundlegender Bedeutung für die Organisation der Versammlung und ständige Ansprechpartnerin für die Versammlungsbehörde. In der Praxis kommuniziert die Versammlungsbehörde in der Regel ausschließlich mit der Versammlungsleitung und nicht mit dem Veranstalter der Versammlung.

zu § 11 – Erlaubnisfreiheit

Satz 1 ergibt sich bereits aus Art. 8 GG und ist an dieser Stelle entbehrlich.

Satz 2 sollte dahingehend eingeschränkt werden, dass die Versammlungsbehörde nur über die ihnen bekannten weiteren Erlaubnisvorbehalte zu informieren haben. Die Versammlungsbehörden haben keinen Überblick über alle möglichen, im Einzelfall eventuell erforderlichen Erlaubnisse und können somit nicht verpflichtet werden, hierüber zu informieren.

zu § 12 – Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Die Zielrichtung von § 12, die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Beschränkungen, Verbote und die Auflösung von Versammlungen weiter zu verschärfen, wird von uns abgelehnt.

Vor allem der Wegfall der unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Grund für das Verbot oder die Beschränkung einer Versammlung ist abzulehnen. Auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist immanenter Bestandteil unserer Rechtsordnung. Auch ihre Gefährdung sollte daher nach wie vor ein Rechtfertigungsgrund zur Beschränkung von Versammlungen sein.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das Versammlungsrecht in den vergangenen Jahrzehnten stark von der Rechtsprechung geprägt wurde und danach präventive Vollverbote und Auflösungen von Versammlungen ohnehin nur in seltenen Fällen möglich sind. Die auf Tatsachen zu stützenden Gefahrenprognosen reichen nach der Rechtsprechung in der Praxis so gut wie nie aus, um auch nur ansatzweise ein Verbot zu erwägen. Angesichts dieser restriktiven Rechtsprechung ist es nicht erforderlich und zweckmäßig, die Anforderungen an Beschränkungen, Verbote und Auflösungen von Versammlungen im Gesetz noch weiter zu verschärfen.

zu § 16 – Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Mit § 16 wird den Versammlungsteilnehmern die Möglichkeit gegeben, ihre Identität zu verschleiern, solange die Verschleierung nicht dazu verwendet wird, die Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit zu verhindern. Mit dieser Regelung wird die Aufklärung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten durch den Polizeivollzugsdienst fast unmöglich gemacht, insbesondere bei Versammlungen, bei denen die Mehrzahl der Teilnehmer vermummt ist. Die Regelung ist daher abzulehnen. Ein legitimes Interesse von Versammlungsteilnehmern, sich bei Versammlungen zu vermummen, ist für uns nicht erkennbar.

zu § 18 – Unterrichtungspflichten

zu Abs. 1:

Schon derzeit wird in der Praxis die Landesdirektion Sachsen durch die Versammlungsbehörden regelmäßig an den versammlungsrechtlichen Entscheidungen beteiligt.

Die Unterrichtung der obersten Versammlungsbehörde wird daher nicht als erforderlich angesehen und sollte entfallen. Abgesehen davon, dass die Vorschrift den Eindruck weckt, als bedürften die Versammlungsbehörden einer ständigen Überwachung durch die oberste Versammlungsbehörde, würde die Unterrichtungspflicht auch ausufern und zur Unterrichtung über Vorgänge von untergeordneter Bedeutung verpflichten. Dies ergibt sich daraus, dass schon kleinere Routinemaßnahmen als „verbotsgleiche Beschränkungen“ gelten, z. B. die Routenänderung eines Aufzuges wegen einer Baustelle auf der Aufzugsstrecke. Hierüber müsste nach § 18 Abs. 1 somit schon die oberste Versammlungsbehörde unterrichtet werden, was kaum zweckmäßig sein dürfte.

zu § 23 – Straftaten

Die Herabstufung einer Reihe von Straftaten zu Ordnungswidrigkeiten wird äußerst kritisch gesehen, da das Recht auf Versammlungsfreiheit ein Grundrecht ist. Wenn die Verhinderung der Ausübung des Grundrechtes der Versammlungsfreiheit lediglich als Ordnungswidrigkeit eingestuft wird, wird dies der Bedeutung des Grundrechtes nicht gerecht. Diese „Abwertung“ erstaunt auch insofern, als in dem Gesetzentwurf ja gerade der Schutz des Grundrechtes der Versammlungsfreiheit im Vordergrund steht. Dann erscheint es aber inkonsequent, Verstöße gegen dieses Grundrecht nur noch als Ordnungswidrigkeit zu ahnden.

Insbesondere wird auch die Streichung aller Straftatbestände, die sich auf das Verhalten der Versammlungsleitung beziehen, abgelehnt.

zu § 24 - Ordnungswidrigkeiten

Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 bei fehlender erforderlicher Anzeige nicht verwirklicht sein soll, wenn die Durchführung der Versammlung der Behörde in sonstiger Weise bekannt geworden ist. Gerade die Verletzung der Anzeigepflicht soll nach der Zweckbestimmung der Anzeige doch unbeschränkt sanktionsbewehrt sein.

zu § 27 – Sachliche Zuständigkeit

Abweichend vom derzeitigen § 32 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 SächsVersG soll künftig die Kreispolizeibehörde anstelle des Polizeivollzugsdienstes auch für die Auflösung von Versammlungen, den Ausschluss von Personen und Anordnungen zur Durchsetzung des Schutzwaffen- und Vermummungsverbots zuständig werden.

Diese Zuständigkeiten der Kreispolizeibehörden sind im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen und deren Einsatzmöglichkeiten – gerade bei Durchsetzung dieser Anordnungen – unrealistisch. Mit welchen personellen Ressourcen sollte die Versammlungsbehörde eine laufende Demonstration vor Störungen schützen, von Dritten ausgehende Gefahren abwehren und die freie Berichterstattung von Presse und Rundfunk gewährleisten? Die Übernahme dieser Aufgaben ist von den Versammlungsbehörden objektiv nicht zu leisten und muss daher in der Zuständigkeit der Polizei bleiben.

Zusammenfassung

Im Ergebnis beschränkt das vorgeschlagene Versammlungsfreiheitsgesetz die Befugnisse der Polizeibehörden sowie des Polizeivollzugsdienstes erheblich und stellt stattdessen Schutz- und Kooperationspflichten als Aufgaben der Versammlungsbehörden und der Polizei in den Vordergrund.

Angesichts der Zunahme von Versammlungen mit gewaltbereiten Teilnehmern kann diese Zielrichtung seitens des Sächsischen Landkreistages nicht befürwortet werden.

Allenfalls sind Konkretisierungen derzeitiger Regelungen des Sächsischen Versammlungsgesetzes und eine Ausweitung einzelner Befugnisse der Versammlungsbehörden erforderlich. Eine Novellierung darf aber nicht zulasten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehen. Insbesondere muss es auch weiter möglich sein, unter den hohen Anforderungen des polizeilichen Notstandes eine Versammlung zu verbieten, wenn ansonsten die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht zu gewährleisten sind. Die Versammlungsbehörde hat eine Versammlung zwar grundsätzlich zu ermöglichen, sie sollte aber nach wie vor das erforderliche rechtliche Instrumentarium zur Verfügung haben, um die Gefahrenabwehr bei Versammlungen effektiv und in Zusammenarbeit mit dem Polizeivollzugsdienst durchzuführen.

Die Erforderlichkeit einer Novellierung des sächsischen Versammlungsrechts im Sinne der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf angestrebten „umfassenden Liberalisierung“ wird von den sächsischen Landkreisen somit nicht gesehen.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen im weiteren Verfahren.

Mit freundlichen Grüßen

Jacob