

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

26. April 2024
PD 2.4
Apr 7/01-47 A

Stenografisches Protokoll

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

der Anhörung
durch den Ausschuss für Inneres und Sport

am 18. April 2024, von 14:00 bis 18:32 Uhr, im Plenarsaal

Protokollgegenstand:

„Gesetz über den Schutz der Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen“

Gesetzentwurf der Staatsregierung

Drucksache 7/15266

„Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen und des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (Versammlungsrechtsänderungsgesetz)“

Gesetzentwurf der Fraktion AfD,

Drucksache 7/15229

(Beginn der Anhörung: 14:00 Uhr)

Vors. Ronald Pohle: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich danke Ihnen für die Disziplin, dass wir pünktlich beginnen können. Wir fahren mit der 47. Sitzung des Innenausschusses fort. Ich rufe auf Tagesordnungspunkt 12, den ehemaligen Tagesordnungspunkt 14, Drucksache 7/15229, Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen und des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen. Es ist ein Gesetzentwurf der AfD-Fraktion. Die Drucksache wurde am 2. Februar 2024 federführend an den Innenausschuss überwiesen. Der Ausschuss für Verfassung und Recht, Demokratie, Europa und Gleichstellung ist mitberatend. Es liegt eine juristische Vorprüfung der Landtagsverwaltung vor. Wir haben in unserer Sitzung am 7. März 2024 beschlossen, die Drucksache gemeinsam mit der folgenden Drucksache anzuhören.

Des Weiteren rufe ich auf Drucksache 7/15266, Gesetz über den Schutz der Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen. Es ist ein Gesetzentwurf der Staatsregierung. Die Drucksache wurde am 29. Dezember 2023 federführend an den Innenausschuss überwiesen. Der Ausschuss für Verfassung und Recht, Demokratie, Europa und Gleichstellung sowie der Haushalts- und Finanzausschuss sind mitberatend. Es liegt eine juristische Vorprüfung der Landtagsverwaltung sowie eine Stellungnahme des Sächsischen Handelsverbandes vor. Wir haben in unserer Sitzung am 18. Januar 2024 eine Anhörung für den heutigen Tag beschlossen. Zugleich haben wir beschlossen, die Anhörung per Livestream zu übertragen. Ich weise darauf hin, dass ein Video angefertigt wird, das im Anschluss auf der Webseite des Landtags abrufbar sein wird.

Wir beginnen nun mit der öffentlichen Anhörung. Ich begrüße in alphabetischer Reihenfolge Herrn Prof. Dr. Arzt, Professor an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit in Berlin, mittels Videozuschaltung Herrn Prof. Dr. Barczak, Professor an der Universität Passau, Herrn Demmler, Polizeipräsident der Polizeidirektion Leipzig, Herrn Fitzke, Richter am Verwaltungsgerichtshof Thüringen, Herrn Hettich, Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Herrn Lange, Referent im Sächsischen Landkreistag, Frau Prof. Dr. Lembke, Freie Rechtswissenschaftlerin in Berlin, mittels Videozuschaltung Herrn Selinger, Rechtsanwalt bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte, und Herrn Vosgerau, Rechtsanwalt von VOSGERAU Legal Berlin. Zusätzlich hat der Sächsische Städte- und Gemeindetag eine Stellungnahme vorgelegt.

In der von mir genannten Reihenfolge werden die Sachkundigen gleich mit den Vorträgen beginnen. Ich bitte Sie, Ihre Eingangsvorträge auf je zehn Minuten zu begrenzen. Im Anschluss erhalten die Ausschussmitglieder Gelegenheit, Ihnen Fragen zu stellen. Wir beginnen zunächst mit Herrn Prof. Dr. Arzt. Sie haben das Wort. Bitte schön.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, vielen Dank. Ich habe noch einmal in meinen Unterlagen nachgeschaut. Ich sitze relativ häufig hier, aus welchen Gründen auch immer. Eine wirklich wunderbare Sitzung, die wir hier hatten, war am 14. Juni 2018. Das ist schon ziemlich lange her, fast sechs Jahre. Diese Sitzung fand ich insofern bemerkenswert, als dass wir damals über einen Entwurf der GRÜNEN für ein Versammlungsfreiheitsgesetz diskutiert haben und eine aus meiner Sicht ungeheuer

produktive Diskussion darüber hatten, dass der Gesetzentwurf der GRÜNEN noch viel liberaler ausgestaltet werden könnte. Darüber waren sich damals die Mitglieder der Fraktionen der GRÜNEN, der SPD und der LINKEN einig. Warum erwähne ich das heute? Zum einen, weil ich immer gerne in den Sächsischen Landtag komme. Hier ist die Stimmung verglichen mit anderen Landtagen und vor allem mit dem Bundestag doch deutlich weniger bissig. Aber ich erwähne es durchaus auch, weil ich denke, dieses Gesetz über den Schutz der Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen geht gegenüber dem Entwurf von 2018 weite Schritte zurück.

Das beginnt aus meiner Sicht eigentlich schon mit dem Titel. Sie haben den Euphemismus vermieden, den wir sonst immer finden, nämlich ein Versammlungsfreiheitsgesetz zu machen. Die Freiheit haben Sie herausgestrichen. Aber jetzt machen Sie ein Gesetz zum Schutz der Versammlungsfreiheit, obwohl Sie doch eigentlich ein Eingriffsgesetz zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit machen. Ich denke, hier gibt es schon ein ziemliches Spannungsverhältnis zwischen dem Titel des Gesetzes einerseits und seiner Ausformung andererseits.

Ich habe Ihnen eine vergleichsweise kurze Stellungnahme zum Gesetzentwurf mit einigen Anmerkungen vorgelegt und möchte in der mir zur Verfügung stehenden Zeit nur einige Punkte kurz ansprechen. Gehen wir zu § 1, zur Versammlungsfreiheit, zur Garantie der Versammlungsfreiheit auf der einfachgesetzlichen Ebene: Da finde ich es schon interessant, dass Sie in § 1 im Grunde den Wortlaut der Verfassung wiederholen, um sodann im Rest des Gesetzes letztendlich doch erhebliche Gegentendenzen zu verankern. Sie sagen hier selbst, jede Person hat das Recht, sich ohne Anzeige oder Anmeldung zu versammeln, obwohl § 14 exakt das Gegenteil festlegt. Das steht da zwar so drin, „unter dem Vorbehalt“ steht drin. Trotzdem halte ich das für nicht ganz unwesentlich oder unbezeichnet.

Wenn man über das Thema Anmeldepflicht nachdenkt: Sie haben Regelungen zu allen Spontanversammlungen. Was komplett fehlt, sind Versammlungen mit geringer Teilnehmerzahl. Muss ernsthaft eine Versammlung mit drei Menschen angemeldet oder angezeigt werden? Daran könnte man zumindest ein Fragezeichen machen. Es gibt in der Literatur durchaus Stimmen, die sagen, das sei mit Artikel 8 Grundgesetz und hier Artikel 23 der Verfassung nicht vereinbar. Sie regeln weiterhin in § 1 Abs. 2 die Verwirkung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit, ein Thema, das wir neulich schon einmal ein Stück weit mit der Frage der Überprüfung von Bewerberinnen und Bewerbern für den Polizeidienst diskutiert haben, also die Frage einer Gefahr von wesentlichen Grundsätzen dieses Staatswesens. Allein, ich denke, Sie verkennen dabei § 39 Abs. 1 Satz 3 und 4 Bundesverfassungsgerichtsgesetz, dass nämlich das Bundesverfassungsgericht letztendlich bereits befugt ist, klar zu regeln, welche Teile des Artikels 8, welcher Teil des Schutzbereichs möglicherweise ausgeklammert werden soll.

Ich denke, hier sollte man eine klare Differenzierung zwischen der bloßen Teilnahme einer Person an einer Versammlung und deren Funktion als Versammlungsleitung oder als Redner in dieser Versammlung machen. Ich habe durchaus ein Problem damit, dass man meint, Menschen, deren politische Auffassung ich dezidiert nicht teile, schon an der bloßen Teilnahme an einer Versammlung hindern zu können. Das geht aus meiner Sicht zu weit. Man sollte das überlegen. Man muss vor allem sauber abgrenzen gegenüber der Regelung in § 39 Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Ich glaube, Sie haben nicht bedacht, dass da schon alles geregelt werden kann, und ich denke, das

sollte man lieber beim Bundesverfassungsgericht lassen, wenn es denn jemals zu diesem Instrument greifen möchte und nicht im Land durch die Versammlungsbehörde jeweils im Einzelnen durchsetzen.

Ich möchte in § 1 einen kurzen Exkurs zu dem Entwurf der AfD anschließen, den ich wirklich nur sehr kurz kommentieren möchte. Artikel 1 dieses Gesetzentwurfs verkennt komplett die menschenrechtliche Dimension der Versammlungsfreiheit. Die Idee, man könne Versammlungsfreiheit auf Deutsche beschränken, ist schlichtweg menschenrechtlich nicht möglich und absurd, abgesehen davon, dass dahinter eine ganz bestimmte politische Intention steht. § 3 a dieses Gesetzentwurfs, also dieser Ergänzungsvorschlag, ist ganz klar vom Gedanken der Ausländerdiskriminierung und letztendlich auch des Rassismus getragen. Das weiß, glaube ich, jeder, der da einmal hineingeht. Aber was in diesem Entwurf komplett vergessen wird, ist die Umsetzung, dass ich nicht weiß – vielleicht kann oder mag Herr Demmler nachher etwas dazu sagen –, wie Sie das in der Praxis machen, wenn sich Tausende Menschen versammeln, wie Sie dann eigentlich wissen, wer von denen Ausländer ist und wer nicht. Also unterwerfen Sie alle einer IDF und begehen damit einen massenweisen Eingriff einer Identitätsfeststellung im Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Keine Ahnung, wie man sich das aufseiten der AfD gedacht hat. – Damit beende ich die Kommentierung des AfD-Entwurfs und komme zurück auf Ihren Gesetzentwurf.

§ 2 klammere ich aus und gehe weiter zu § 3. Sie schreiben, letztendlich sei das ein Freiheitsermöglichungsgesetz, und so heißt es auch im Titel zum Schutz der Versammlungsfreiheit. Aber dann fragt sich, warum Sie in der Kooperation nicht nur dieses Angebot von Kooperation als Pflicht der Behörde regeln, sondern eigentlich institutionalisieren Sie sehr weitgehend verglichen mit anderen Gesetzen eine Kooperationspflicht der Teilnehmer der Veranstaltung, der Versammlung, der Versammlungsleitung. Diese Kooperationspflicht – darin ist sich, glaube ich, die verfassungsrechtliche Rechtsprechung einig – ist mit Artikel 8/23 Sachsen nicht vereinbar. Das Einzige, was die Rechtsprechung für zulässig hält, ist, dass, wenn jemand eine Kooperation verweigert, möglicherweise die Einschreitensschwelle ein Stück weit absinken könnte und nicht automatisch absinkt. Ich glaube, hier haben Sie einen Widerspruch zwischen der Idee, Sie wollen ein Freiheitsermöglichungsgesetz machen, zwingen dann aber die Veranstalter und Leitung in eine Kooperation.

In Abs. 6 wird ziemlich unklar, ob diese Kooperationspflicht auch in der Durchführung der Versammlung gelten soll. Im Wesentlichen regeln Sie das im Vorfeld vor Beginn, aber letztendlich scheint der § 8 die Kooperationspflicht bis in die Versammlung hineinzuholen, was, glaube ich, mit der Idee der Selbstorganisation der Versammlung nicht vereinbar ist.

§ 4 überspringe ich mit Blick auf die Uhrzeit und komme zu § 5. In § 5 im Gesetzentwurf, irgendwo in der Begründung, schreiben Sie zwar letztendlich, es ginge auch ohne Versammlungsleitung, also es sei rechtlich zulässig, aber Sie regeln im Gesetz genau das Gegenteil, nämlich eine Versammlung soll einen Leiter haben. Sie bringen eine Sollregelung ein. Sollregelungen werden von uns Juristinnen und Juristen meist dahingehend verstanden, wenn es keinen atypischen Ausnahmefall gibt, dann ist das die Pflicht. Letztendlich regeln Sie faktisch eine Pflicht zur Versammlungsleitung. Vor allem, ich weiß nicht, wer von Ihnen schon einmal auf einer Versammlung war, die vielleicht nicht ganz im Einklang mit den Ideen der Polizei steht, dann wissen Sie sehr schnell, was eine solche Sollregelung mit sich bringen wird. Ich halte das für zu

weitgehend. Sie sollten zumindest über den Begriff des Sollens noch einmal nachdenken. Das können Sie auch nicht einfach dadurch heilen, dass Sie in der Gesetzesbegründung schreiben, so ganz ernst sei das eigentlich doch nicht gemeint, implizit schreiben Sie das. Aber das reicht nicht. Vor Ort gilt der Wortlaut des Gesetzes und Beamtinnen und Beamte haben relativ selten, glaube ich, die Gesetzesbegründung dabei oder gar auswendig im Kopf gespeichert, wenn sie sich beim Einschreiten entscheiden, ob sie mangels Versammlungsleitung einschreiten, ja oder nein.

Nach § 6 Abs. 1 soll die Versammlungsleitung insbesondere auf die Friedlichkeit der Versammlung einwirken oder hinwirken. Das finde ich eine bemerkenswerte Regelung. Warum ist die Regelung bemerkenswert? Weil sonst nach gängigem Verständnis die Pflicht der Versammlungsleitung die innere Ordnung der Versammlung ist. Sie machen aber hier die Versammlungsleitung sozusagen zum Hilfspolizisten des Staates. Warum? Weil die Friedlichkeit – – Mir geht es nicht um das Friedlichkeitsgebot, was natürlich akzeptiert wird, sondern es geht darum, die Aufgabe der öffentlichen Sicherheit – Unfriedlichkeit ist ein Problem der öffentlichen Sicherheit – und die Aufgabe des Schutzes der öffentlichen Sicherheit sind die wichtigste Aufgabe der Polizei im Versammlungsgeschehen. Wie können Sie dann die Versammlungsleitung dazu verpflichten, genau das zu tun, was eigentlich Aufgabe der Polizei ist? Wenn Sie das tun wollen, müssen Sie die Versammlungsleitung zumindest zum Beliehenen oder zu Hilfspolizisten oder irgendetwas im Sinne Ihres Sicherheitswachtgesetzes machen, damit die Versammlungsleitung entsprechend einschreiten kann. Aus meiner Sicht geht das zu weit.

Den Ansatz greifen Sie in Abs. 3 noch einmal auf und schreiben auch da hinein, wenn Gefahren für die öffentliche Sicherheit der Ordnung zu befürchten sind, dann können mehr Ordnerinnen und Ordner von Ihnen verlangt werden – zu den Ordnerinnen und Ordnern vielleicht nachher noch etwas intensiver. Auch das zeigt wiederum, Sie weisen der Versammlungsleitung die Aufgabe des Schutzes der öffentlichen Sicherheit zu. Damit will ich nicht intoniert haben, dass sich die Versammlungsleitung nicht um die öffentliche Sicherheit sorgen sollte, aber es kann nicht ihre Aufgabe sein. Es steht in § 2 des Polizeivollzugsgesetzes, Dienstgesetzes und des Polizeibehördengesetzes, dass die Aufgabe des Schutzes der öffentlichen Sicherheit eine öffentliche Aufgabe ist und damit von der Polizei oder hier der Versammlungsbehörde wahrzunehmen ist.

In § 7 ist bei den Pflichten der Teilnehmenden und weiterer anwesender Personen nicht ganz klar, was die Regelungskompetenzen der Versammlungsleitung angeht, ob alles, was da steht, nur für Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Versammlung gelten soll oder ob auch Dritte von solchen Maßnahmen betroffen sein sollen. So scheint es, wenn man sich den Wortlaut des § 7 anschaut. Dritte können aber nicht von der Versammlungsleitung in irgendeiner Art und Weise mit Anordnungen versehen werden.

Vors. Ronald Pohle: Bitte kommen Sie zum Schluss.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Die Zeit ist schon vorbei? – Gut. Dann komme ich zum Schluss. Alle kennen die Stellungnahme, und wenn ich nachher noch Zeit und Sie Langeweile haben, greife ich das noch einmal auf.

Vielen Dank.

Vors. Ronald Pohle: Herr Prof. Arzt, wir werden die Gelegenheit haben, Ihnen bei Fragen noch einmal das Wort zu erteilen, insofern wird das eine oder andere noch vertieft. – Wir fahren fort mit Herrn Prof. Barczak. Sie haben das Wort. Bitte.

Prof. Dr. Tristan Barczak: Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

(Der Sachverständige referiert anhand einer PowerPoint-Präsentation.)

Meine Gesamtbewertung fällt, um das vorwegzusagen, deutlich positiver aus als die von Herrn Arzt. Ich muss sagen, aus meiner Sicht reiht sich dieser Entwurf für ein Sächsisches Versammlungsgesetz in die jüngere Versammlungsgesetzgebung Berlins, Hessens, Niedersachsens, auch Nordrhein-Westfalens ein und ist damit aus meiner Sicht ein Schritt nach vorne, wenngleich ich Ihnen im Folgenden einige, sagen wir einmal, handwerkliche Mängel, die der Gesetzentwurf noch aufweist, und verfassungsrechtliche Hürden aufzeigen möchte, die aus meiner Sicht aktuell noch ein Problem darstellen.

(Folie 2: § 2 Abs. 3, 7 SächsVersG-E – Kooperationsobliegenheit bei Spontanversammlungen)

Das beginnt mit der Kooperationsobliegenheit im Kontext von Spontanversammlungen. Meines Erachtens ist es zunächst einmal begrüßenswert – und da bin ich dezidiert anderer Auffassung als Herr Arzt –, dass der Gesetzgeber hier explizit von einer Obliegenheit spricht und die Kooperation ausdrücklich gerade nicht als Pflicht vorsieht. Ich halte das Ganze nur für problematisch, wenn im nächsten Atemzug das Ganze auf Eil- und Spontanversammlungen erstreckt werden soll, insbesondere in Abs. 7. Meines Erachtens ist die Kooperationsobliegenheit mit den Eigenarten dieser Versammlungsart, also von Spontanversammlungen, prinzipiell unvereinbar, insbesondere dann, wenn zu befürchten ist, dass über die Unterrichtungsobliegenheit nach Abs. 3 Satz 1 letztlich eine Art verkappte Anzeigepflicht durch die Hintertür eingeführt wird. Das müsste man bei der Ausgestaltung dieser Kooperationsobliegenheit bedenken.

(Folie 3: §§ 8, 24 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 SächsVersG-E – Selbstvollziehendes strafbewehrtes Störungsverbot)

Ein großes Problem aus meiner Wahrnehmung stellt darüber hinaus § 8 in Verbindung mit seiner Strafbewehrung dar, also das Störungsverbot, das hier selbstvollziehend strafbewehrt ist. Das ist meines Erachtens im Nachgang der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bayerischen Versammlungsgesetz so verfassungsrechtlich nicht tragfähig. Es ist so, dass zahlreiche Bundesländer ein solches Störungsverbot ebenfalls unmittelbar sanktionsbewehrt normieren, unter anderem Nordrhein-Westfalen. Dagegen führen wir gemeinsam mit der GFF aktuell eine Verfassungsbeschwerde vor dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof, und ein zentraler Anknüpfungspunkt ist dieses selbstvollziehende Störungsverbot, bei dem gerade nicht – anders als zum Beispiel beim Militanzverbot, anders als beim Uniformverbot – eine Anordnungsbefugnis nach Abs. 2 vorgesehen ist, die das konkretisiert, was als Störung im Einzelfall seitens der Versammlungsbehörde angesehen wird und über diesen zwischengeschalteten Verwaltungsakt die notwendige Konkretisierung, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit garantiert, wie es das

Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz gerade eingefordert hat. Das ist aus meiner Sicht so nicht tragfähig.

(Folie 4: § 13 SächsVersG-E – Polizeifestigkeit im Versammlungsvorfeld)

Dem Grunde nach zu befürworten ist demgegenüber § 13 mit der Positivierung dessen, was die Rechtsprechung und die Literatur immer schon als die notwendige Polizeifestigkeit im Gefüge des Versammlungsrechts verstanden haben. Hier würde ich allerdings eine ergänzende Regelung nach dem Vorbild etwa Nordrhein-Westfalens oder Berlins vorschlagen, nämlich die Polizeifestigkeit im Versammlungsvorfeld näher auszubuchstabieren. Grundsätzlich ist es so, dass im Versammlungsvorfeld verfassungsrechtlich nicht zwingend eine Polizeifestigkeit gilt. Allerdings haben wir im sächsischen Versammlungsgesetzesentwurf mit den §§ 18 und 23 Vorschriften über eine Teilnahmeuntersagung. Insofern wäre es durchaus bedenkenswert, nach dem Vorbild anderer Bundesländer hier zumindest deklaratorisch klarstellend zusätzlich zu Maßnahmen nach dem Sächsischen Polizeigesetz, die gezielt darauf gerichtet sind, die Teilnahme an einer Versammlung zu untersagen, wie zum Beispiel eine Meldeauflage nach § 20 des Polizeigesetzes, auch noch eine Teilnahmeuntersagung nach den Vorschriften für Versammlungen unter freiem Himmel – das ist aktuell § 18 des Entwurfs – oder für Versammlungen in geschlossenen Räumen, § 23, vorzusehen.

(Folie 5: § 14 SächsVersG-E – Verkürzung der Anzeigepflicht)

Die Verlängerung der Vorlaufzeit für Anzeigen über diese Ausklammerung von Samstagen, Sonntagen und Feiertagen ist ebenfalls nicht ganz unproblematisch. Der Gesetzgeber hat sich dazu zumindest in der Gesetzesbegründung nicht näher verhalten. Ich halte das Ganze im Ergebnis für noch verfassungsrechtlich tragfähig mit Blick auf die Aspekte, die man dort einwenden kann, wie zum Beispiel der Verwaltungsaufwand, die drohende Wochenend- und Feiertagsanzeige. Jedoch sollte man sich bewusst machen – das ist die Erfahrung aus anderen Bundesländern, ich habe Ihnen hier einige aufgeführt, die eine vergleichbare Regelung haben, auch der Musterentwurf kennt eine vergleichbare Regelung –, dass das Ganze zwangsläufig zu einer Zunahme von Eilversammlungen führen und damit die Streitfrage relevanter wird, wann eigentlich eine Eilversammlung vorliegt, bzw. liegt hier im konkreten Fall eine entsprechende Eilversammlung vor.

(Folie 6: § 15 SächsVersG-E – Erlaubnisfreiheit, öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum)

Größere Probleme habe ich demgegenüber mit § 15, der im Abs. 1 dem Grunde nach erst einmal auch wieder Rechtsprechung konkretisiert, nämlich die Konzentrationswirkung, insbesondere im straßenrechtlichen Bereich mit Blick auf infrastrukturelle Versammlungsausprägung. Das ist zunächst einmal begrüßenswert, allerdings würde ich, weil nicht wirklich subsumtionsfähig, diesen Einschub streichen, also Versammlung oder Infrastruktur, „die dem direkten oder akzessorischen Schutz der Versammlungsfreiheit unterliegt“. Das brauchen Sie nicht, weil Sie nur die erforderliche Infrastruktur als von der Konzentrationswirkung erfasst ansehen. Das würde ich ersatzlos streichen. Ebenfalls würde ich Abs. 2 ersatzlos streichen, und da habe ich große fassungsrechtliche Bauchschmerzen mit der aktuellen Regelung, der aus meiner Sicht relativ versammlungsunfreundlich explizit ausspricht, dass die Versammlungsfreiheit kein Zutritts- oder Nutzungsrecht auf nicht öffentlichen Flächen

gewährt, soweit das dem Widmungszweck widerspricht. Das kann dazu führen, dass man hier dem Widmungsgeber die Reichweite der Versammlungsfreiheit in die Hände gibt und damit eine Art Autobahnverbot durch die Hintertür einführen könnte. Solches Autobahnverbot gibt es in NRW, und das ist nicht nur aus meiner Sicht eklatant verfassungswidrig. Das würde ich ebenfalls ersatzlos streichen.

Demgegenüber ist Abs. 3 eine Konkretisierung der Fraport-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Anschlussrechtsprechung. Das ist hervorzuheben und aus meiner Sicht auch aus der Überschrift dieser Norm herauszustreichen. Deshalb würde ich hier von Erlaubnisfreiheit in der Überschrift und öffentlichen Verkehrsflächen in Privateigentum sprechen und nicht von Ablehnung des Versammlungsorts. Das widerspricht meines Erachtens dem Grundanliegen des Gesetzes.

(Folie 7: § 15 SächsVersG-E – Verbleibende Unklarheit)

Auf eine Unklarheit möchte ich an der Stelle hinweisen, die vielleicht nur mir begegnet ist. Positiv ist zunächst einmal, dass der sächsische Gesetzgeber anders als viele andere Landesgesetzgeber auf eine Bannmeile verzichtet. Wenn man auf der Seite des Sächsischen Landtags schaut, findet sich dort allerdings der Hinweis, dass auf der Elbseite bzw. hinter dem Plenarsaal ein Versammlungsverbot kraft Hausrechts gelten würde. Wie genau und auf welcher Grundlage das ausgestaltet ist, habe ich nicht in Erfahrung bringen können. Vielleicht sollte man hier über eine klarstellende Regelung bei § 15 zumindest nachdenken.

(Folie 8: § 17 SächsVersG-E – Eingriffsbefugnisse I)

Ich komme zum fast letzten Punkt, den Eingriffsbefugnissen nach § 17. Da will ich zunächst einmal dringend dazu raten, sowohl die öffentliche Ordnung als auch Grundrechte Dritter als Schutzgut herauszustreichen; denn Grundrechte Dritter sind nach ständiger Rechtsprechung Teil der öffentlichen Sicherheit. Es ist weder zeitgemäß noch notwendig, die öffentliche Ordnung hier zu verankern; denn das, was der Gesetzgeber sich hier vorstellt, sind letztlich Aspekte, die allesamt unter das Militanzverbot fallen, das nach § 10 bereits positiviert und damit ebenfalls Teil der objektiven Rechtsordnung ist. Sonstige Gesichtspunkte fallen entweder unter § 17 Abs. 2 oder § 118 ff. OWiG, also meines Erachtens ist die öffentliche Ordnung konsequent aus dem Gesetzentwurf herauszustreichen.

(Folie 9 – § 17 SächsVersG-E – Eingriffsbefugnisse II)

Auf einen wichtigen Punkt möchte ich noch hinweisen, nämlich, dass meines Erachtens der Abs. 2 Nr. 3, also der Schutz der, sagen wir einmal, kommunistischen Opferwürde, so nenne ich es einmal untechnisch, verfassungswidrig ist. Hier scheint der Gesetzgeber davon auszugehen, dass es im Strafgesetzbuch eine Art kommunistisches, sozialistisches Sonderrecht gibt. Das gibt es nicht, und das darf es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Wunsiedel auch nicht geben. Das mag man aus der Perspektive der neuen Bundesländer vielleicht bedauern, dafür hätte ich auch rechtspolitisches Verständnis, allerdings ist aus der Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts das Grundgesetz ein Gegenentwurf ausschließlich gegenüber dem nationalsozialistischen Unrechtsregime, mit der Folge, dass schon die alte Regelung des § 15 Abs. 2 des Sächsischen Versammlungsgesetzes mit Blick auf den ortsbezogenen Schutz kommunistischer

Gedenkstätten für verfassungswidrig gehalten wurde, etwa von Kniesel/Poscher. Die Neuregelung ist aus meiner Warte erst recht verfassungswidrig.

(Folie 10: § 17 SächsVersG-E – Eingriffsbefugnisse III)

Zu ergänzen wäre vielleicht noch eine Vorschrift, die die Entsendungsbefugnis von Polizeivollzugsbeamten in die Versammlung bei unmittelbarer Gefahr explizit regelt, entweder als Abs. 6 neu des § 17 oder als eigenständige Regelung, wie das in § 11 des Sächsischen Versammlungsgesetzes alter oder aktueller Fassung vorgesehen ist, um insbesondere eine Pflicht zum Erkennengeben in der Versammlung zu statuieren.

(Folie 11: § 20 SächsVersG-E – Definition „Versammlung in geschlossenen Räumen“)

Ebenfalls ersatzlos streichen sollten Sie meines Erachtens die Legaldefinition über geschlossene Räume, Versammlungen in geschlossenen Räumen in § 20. Sie ist bestenfalls überflüssig, schlimmstenfalls beinhaltet sie eine zu restriktive Einschränkung des Versammlungsbegriffs, und sie ist aus meiner Sicht auch systematisch verfehlt. Wenn überhaupt, dann sollte der Begriff der Versammlung in geschlossenen Räumen bei § 2 verankert werden, weil er auch außerhalb dieses Abschnittes begegnet.

(Folie 12: § 24 SächsVersG-E – Straftaten)

Zu den Straftaten habe ich schon alles gesagt.

(Folie 13: Redaktionelles)

Redaktionelles ist mir auch aufgefallen, das habe ich Ihnen hier aufgeführt, das brauche ich nicht noch einmal zu präsentieren.

(Folie 14: Gesetzentwurf AfD-Fraktion)

Zum Gesetzentwurf der AfD-Fraktion hat Herr Arzt schon richtig ausgeführt, dass der ebenfalls eklatant verfassungswidrig ist, weil er gegen die speziellen Diskriminierungsverbote des Artikels 3 Abs. 3 und des Artikels 18 Abs. 3 der Sächsischen Verfassung verstößt.

Ich bedanke mich ganz herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren fort mit Herrn Demmler.

René Demmler: Vielen Dank für das Wort, sehr geehrter Herr Vorsitzender.

(Der Sachverständige referiert anhand einer PowerPoint-Präsentation.)

Ich möchte zunächst einige grundsätzliche Aussagen zum vorliegenden Entwurf im Zusammenhang treffen. Danach wird sich eine kurze Einschätzung zum Vollzug und zur Anwendbarkeit des Gesetzes aus Sicht des Polizeivollzugsdienstes anschließen. Zum Schluss werde ich auf eine absehbar drohende Regelungslücke im Hinblick auf sonstige öffentliche Veranstaltungen im Zusammenhang mit dem Entfall derartiger Regelungen im vorliegenden Entwurf eingehen.

Beim derzeitigen Iststand ist es bei Weitem nicht so, dass das aus Sicht des Vollzuges nicht händelbar wäre. Unbeschadet dessen ist zu bilanzieren, dass das Versammlungsgeschehen, die Ausgestaltung, die Durchführung der Versammlung, einer nicht zu übersehenden Fortentwicklung unterliegt. Der vorliegende Entwurf trägt dem meiner Meinung nach Rechnung. Ein wesentliches Kriterium für den Polizeivollzugsdienst ist die Praxistauglichkeit der betroffenen Regelungen. Als Praktiker schaut man sich eine rechtliche Regelung zunächst unter dem Gesichtspunkt an, welche Aufgaben übertragen werden. Dies wird durch § 3 Abs. 1 durch die Benennung der vier zentralen Elemente Kooperation, Schutz der Versammlung vor Störungen, Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus der Versammlung heraus oder von Dritten und dem Schutz der freien Medienberichterstattung getroffen und relativ unmissverständlich getan.

An dieser Stelle möchte ich etwas näher auf das schon angetickte Thema der Kooperation und anschließend auf den Schutz der medialen Berichterstattung aus polizeilicher Sicht eingehen. Die in den Fokus gerückte Kooperation anlässlich von Versammlungen bildet eine wesentliche Basis für ein versammlungsfreundliches Verhalten der staatlichen Institutionen, mithin auch für den Polizeivollzugsdienst. Dass hier der Weg gewählt wurde, und das unterscheidet uns vielleicht in der Ansicht, diese Kooperation für die staatlichen Stellen vorzuschreiben und sie dem anwendenden Veranstalter bzw. Leitern von Versammlungen anheimzustellen, letztlich aber die Entscheidung zu Art und Umfang der Kooperation dem Veranstalter überlässt, entspricht, glaube ich, schon der Bedeutung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit. Diese Regelung stellt nach meiner Auffassung ein positives Einfallstor für die Gestaltungsfreiheit von Versammlungen dar. Ich glaube auch, dass Kritik daran verkennt, dass erforderliche Regelungen verfassungsrechtlich vorgesehen sind.

Hier muss man bilanzieren, dass es eine aufschimmernde ungleiche Lastenverteilung in Richtung der Behörden gibt. Dies erscheint aber meiner Meinung nach tatsächlich verfassungsrechtlich geboten, daher angemessen und ist aus meiner Sicht auch praktisch umsetzbar. Die Entwicklung der letzten Jahre, die wiederkehrenden Angriffe auf Medienvertreter machen eine solche Regelung, wie sie hier getroffen wurde, zweifelsohne erforderlich. Die bestehende Regelung schafft dazu eine polizeiliche Aufgabe zum Schutz der Presse-, Film- und Rundfunkfreiheit, entspricht dem Schutzbereich des Artikels 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz. Nicht privilegiert wird hier die Meinungsfreiheit nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz.

In der Praxis besteht weiterhin das Erfordernis der Prüfung des Vorliegens des Tatbestandes. Der bundeseinheitliche Presseausweis ist dafür Anhaltspunkt. Das Nichtvorliegen bleibt jedoch kein automatischer Ausschlussgrund für entsprechenden Schutz. Daneben bleibt in der Praxis der Fakt der verfassungsimmanenten Herstellung der praktischen Konkordanz, auch wenn die Berichterstattung lediglich auf die Bestimmung des Artikels 5 Abs. 1 Satz 1, nämlich die Meinungsfreiheit, gestützt wird. Für die praktische Umsetzung bleibt festzustellen, dass der Schutzauftrag und der privilegierte Bereich deutlich und praxistauglich geregelt wurden.

Einige Ausführungen zu §§ 4 und 14, Veranstalter der Versammlung, Einladung und Aufruf sowie Anzeige: In § 4 Abs. 1 erfolgt die Definition der Veranstalterereigenschaft. Veranstalterin oder Veranstalter ist, wer zu einer Versammlung einlädt oder aufruft oder

eine Versammlung nach § 14 anzeigt. In § 4 Abs. 2 erfolgt die Definition von Einladung und Aufruf. Eine solche Einladung bzw. Aufruf liegt vor, wenn Ort, Zeit und Thema benannt wurden und sie sich an einen bestimmten oder unbestimmten Personenkreis richtet. Die Angabe des Namens des Veranstalters wurde als Sollvorschrift ausgestaltet. Die Regelung ist aus meiner Sicht eindeutig.

Die Regelung hat Folgewirkungen. In § 14 finden sich die Bestimmungen zur Anzeige von Versammlungen unter freiem Himmel. Die Nichtanzeige einer Versammlung nach § 14 Abs. 1 oder 6 kann gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 11 als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Dieser Sanktionstatbestand löst die bisherige Strafvorschrift des § 27 Nr. 2 der alten Fassung ab. Fraglich erscheint, ob eine Sanktion wegen einer Nichtanzeige gegen den Veranstalter per Definition des § 4 überhaupt rechtlich möglich ist. Hier stellt sich die Frage, ob die Aussage in der Begründung oder die Systematik richtig ist, dass die Person, die zu einer Versammlung aufruft, fortwirkend Veranstalter ist, auch wenn die Person letztlich nicht an der Versammlung teilnimmt. Dies hat nach meiner Ansicht keine eindeutige Regelung gefunden. Letztlich erscheint eine Sanktionierung im Falle der Verwirklichung des Veranstalters als Erfolgsdelikt möglich.

Hier erscheint es angezeigt, entweder klarzustellen, dass ein Aufruf ohne Anmeldung bußgeldbewehrt sein soll oder die Durchführung der Versammlung ohne Anmeldung oder beide Alternativen. In der Praxis wird sich die Konstellation eines Versammlungsaufrufs ohne Anzeige weiterhin problematisch darstellen. Sollte es dazu Nachfragen geben, hätte ich ein Beispiel dazu mit.

Die Versammlungsleitung, § 5: Die Ausgestaltung der Rechtsordnung zur Versammlungsleiterin und Leiter erfolgt als Sollvorschrift in Abs. 1. Dies ist anhand der Begründung wie auch des praktischen Befundes nachvollziehbar. In Abs. 2 erfolgt die grundsätzliche Regelung, dass die veranstaltende Person die Versammlung leitet. Auch hier stellt sich die Frage der Fortwirkung der Veranstalterereignis durch Aufruf. Die fortfolgenden Regelungen in Abs. 2 und 3 erscheinen schlüssig.

Abs. 4 bestimmt, dass, soweit keine Versammlungsleitung bestimmt oder feststellbar ist – hier muss es sich wohl zwangsläufig um die tatsächlich fehlende Leitung handeln –, unbeschadet des eben angesprochenen Automatismus für den Veranstalter die zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen gemäß § 17 Abs. 1 trifft. Diese Regelung trägt zum einen der Realität Rechnung, zum anderen ist der Umgang mit den Bestimmungen des § 17 Abs. 1 behördliches Kerngeschäft. Ich erachte die Regelungslage als praxistauglich.

Störungsverbot und die konfrontative Versammlungslage in § 8: Die getroffenen Regelungen inklusive der Sanktionsnormen zum Störungsverbot und das Aufeinandertreffen von Versammlungen mit gegensätzlichen Zielen möchte ich als gelungen bezeichnen. Der Spagat zwischen Schutz und Grundrechtswahrnehmung widerstreitender Aktionen ist nicht nur juristisch, sondern auch in der praktischen Umsetzung eine Herausforderung. Die nunmehr getroffenen Regelungen entsprechen zum einen den tatsächlichen Entwicklungen, zum anderen vermitteln sie, soweit dies überhaupt möglich ist, bei der widerstreitenden Wahrnehmung der Grundrechte. Auf der einen Seite wird Protest umfänglich möglich, auf der anderen Seite erscheint es möglich, der Tendenz zu Cancel Culture, dass Andersdenkende nichts mehr zu sagen haben, weiterhin angemessen entgegenzuwirken.

Ich möchte noch auf die Verwaltungsakzessorität eingehen. Konkret betrifft dies die Normen zum Waffenverbot gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2, die sonstigen Gegenstände, Uniformierungs- und Militanzverbot und das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot. Die Strafbarkeit eines Zuwiderhandelns ist ausnahmslos von einer entsprechend ausgestalteten behördlichen Verfügung abhängig. Im Rahmen der Begründung wurden die Beweggründe dafür dargestellt, dass derartigen Regelungen verfassungsrechtliche Bedenken entgegengebracht werden. Auf der anderen Seite bleibt festzustellen, dass solche Regelungen bereits in Versammlungsgesetzen oder Versammlungsfreiheitsgesetzen verankert sind. Im Hinblick auf den praktischen Vollzug wird es nach meiner Einschätzung eher dazu kommen, dass entsprechende Verfügungen im Vorfeld von Versammlungen aufgrund der Vielfalt der Regelungsmaterie, der Möglichkeit der Umgehung von Regelungen und der sicheren Bekanntgabe an die Adressaten, eher die Ausnahme sein könnten. Im Hinblick auf die unmittelbare Reaktion im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen erscheinen sie für eine praktische Umsetzung gut geeignet. Wenn auch hier Probleme bei Bekanntgabe und einheitlichem Behördenhandeln nicht auszuschließen sind, schätze ich die Regelung als praktikabel und vollzugsfähig ein.

Sehr geehrte Damen und Herren, abschließend möchte ich auf den Wegfall der Regelung für sonstige öffentliche Veranstaltungen für den Bereich des Vermummungs- und Schutzausrüstungs- sowie Uniformierungs- und Militanzverbotes eingehen. Den Entfall dieser Regelung sehe ich aus verfassungsrechtlicher Sicht äußerst bedenklich. Der Rückgriff auf die Bestimmung des noch bestehenden Bundesversammlungsgesetzes birgt objektive Risiken, dass perspektivisch eine strafrechtliche Sanktionierung entsprechenden Fehlverhaltens nicht mehr möglich sein wird. Exemplarisch möchte ich auf das Landgericht Stendal, Beschluss vom 4. April 2014, verweisen, das eine Fortgeltung des Bundesversammlungsrechts ausschließt. Ich glaube, für eine Regelung spricht, dass entsprechend der vorliegenden Begründung zum Entwurf die Strafbarkeit gegeben bleiben soll, dass man die offensichtliche Erkenntnis des Bundesgesetzgebers aus dem Jahr 1953, die sicher aus historischen Erkenntnissen geprägt war, gerade in der jetzigen Zeit nicht ignorieren sollte.

Es ist für mich nicht erklärlich, dass in einem Gesetz, das die Versammlungsfreiheit fördern soll, eine Strafbarkeit bei Versammlungen gegeben wäre und außerhalb von Versammlungen nicht und eine Verankerung im vorliegenden Entwurf unproblematisch möglich wäre.

(Folie 4: § 24 Sächsisches Versammlungsgesetz – Straftaten)

Das dunkel Markierte ist der Zusatz, wie man es tun könnte, ohne das zu beeinträchtigen, was Ziel des Versammlungsgesetzes war. Meiner Meinung nach bedarf es hier einer Regelung, die die im Entwurf enthaltene Privilegierung im Zusammenhang mit Versammlungen aufrechterhält, auf der anderen Seite die Strafbarkeit bei Verstößen bei sonstigen Veranstaltungen vollzugssicher aufrechterhält. Hier ist nach meiner Meinung kein Raum für Verwaltungsakzessorität, wie es im Versammlungsgesetz möglich ist. Eine zu präferierende Alternative wäre ein Sächsisches Veranstaltungsgesetz. Im Hier und heute ist dies jedoch nicht in Aussicht.

Zusammenfassend möchte ich feststellen, dass der Gesetzentwurf aus Sicht der polizeilichen Praxis vollzugsfähig ist. Eine Schärfung der Thematik im Zusammenhang mit der Veranstalterereignis erscheint angezeigt, und letztlich bleibt mir

anzumerken, was ich gerade ausführte, dass sonstige Veranstaltungen unter freiem Himmel einer klaren Regelung bedürfen.

Vielen Dank.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren fort mit Herrn Fitzke. Bitte.

Stefan Fitzke: Ich versuche, mich kurz zu fassen. Ich habe einen insgesamt positiven Eindruck des Gesetzentwurfs. Der Entwurf ist nicht perfekt. Man erkennt und spürt die Kompromisslinien in einer Koalitionsregierung. Das ist naturgemäß nicht überraschend. Gleichwohl denke ich, dass dieser Entwurf im Vergleich zum Bundesversammlungsgesetz und dem Sächsischen Versammlungsgesetz von 2012 ein guter Schritt ist, rechtspolitisch perspektivisch vielleicht auch nur ein Zwischenschritt. Das wird die Zukunft zeigen. Ich habe meine Vorredner schon wahrgenommen.

Einige Bedenken, die angesprochen wurden, sind, denke ich, nicht von der Hand zu weisen. Ich würde aber darauf keinen Schwerpunkt legen, auch in meiner schriftlichen Ausarbeitung nicht. Denn, wie allgemein bekannt ist, unterliegt das Versammlungsgeschehen einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Wie man am Versammlungsgesetz des Bundes aus den Fünfzigerjahren gesehen hat, ist das Gesetz stark umgeformt worden, der Sache nach durch verfassungskonforme Auslegung, durch eine Fülle von Rechtsprechung. Das wird auch dieses Gesetz, wenn es denn in Kraft tritt, begleiten. Von daher ist die eine oder andere Regelung, wo schon Bedenken formuliert worden sind, meine ich, gleichwohl vertretbar, weil da ein wenig das Vertrauen in die Verwaltungsgerichte, denke ich, seinen Platz hat.

Ich möchte einen weiteren Punkt formulieren, den auch die sächsischen Verwaltungsrichter in ihrer Stellungnahme angesprochen haben: Wesentlichkeit, Demokratieprinzip. Es ist Ihre Aufgabe, die wesentlichen Punkte in das Gesetz zu schreiben. Ich habe mich an einigen Stellen davon etwas leiten lassen und mit Blick auf das knappe zeitliche Budget in dieser verbleibenden Legislaturperiode konkrete Textvorschläge gemacht. Das ist nicht in Stein gemeißelt, das versteht sich von selbst. Aber wenn der Innenausschuss vielleicht die eine oder andere Überlegung aufgreifen will, halte ich es für zweckdienlich, dass Sie einen Text haben, an dem man arbeiten kann, streichen kann, ergänzen kann, und darauf beziehe ich mich. Ich wiederhole die Texte nicht, weil das aus der schriftlichen Stellungnahme ersichtlich ist.

Verfassungskonforme Auslegung ist das Stichwort. Ich schlage vor, es wie in meiner Stellungnahme in § 1 Abs. 3 einzufügen. Das ist gesetzestechisch hart gesehen eine appellative Vorschrift, eine nachrichtliche Mitteilung, und zwar der Stellenwert des europäischen Rechts, der europäischen Menschenrechtscharta, Artikel 11 und Artikel 12 der Grundrechtecharta der Europäischen Union. Sachsen ist Grenzland, Polen und Tschechien grenzen an etwas weitere andere europäische Staaten. An vielen Versammlungen, das zeigt die Erfahrung, nehmen auch Bürger der Europäischen Union teil.

Im Übrigen haben wir einen europäischen Bezug durch das Datenschutzrecht in § 11 und anderen Vorschriften des Gesetzentwurfs. Das heißt, insbesondere die Grundrechtecharta ist hier anwendbar. Ich würde es begrüßen, wenn der Landtag das streng genommen deklaratorisch aufnimmt, weil es ohnehin ein geltendes Verfassungs- oder Unionsverfassungsrecht ist, und daran anknüpfend die Konsequenz, dass dann

unionskonforme Auslegung Platz greift. Aber ich denke, es ist für die Behörden, aber auch für die Verwaltungsgerichte ein kleines Signal, auch das europäische Recht in den Blick zu nehmen und über Jahre die Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs abzuwarten, der da, denke ich, auch Impulse geben kann. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hat das schon getan.

Dann ein Punkt ganz kurz: In § 2 Abs. 5 habe ich einen Textvorschlag gemacht, ein Verfahren zur Feststellung, was an Infrastruktur im Interesse der Versammlungsteilnehmer zulässig ist, wenn Sie das wünschen, auf Antrag. Das orientiert sich an den Feststellungsverfahren, allerdings behördlicherseits nach § 9 (2), § 10 (2), § 19 (3).

Dann eine eher redaktionelle Kleinigkeit zum Begriff der Unterbrechung: Auch da ein Textvorschlag. Die öffentliche Sicherheit haben meine Vorredner schon angesprochen, in § 17 Abs. 1. Ich springe jetzt etwas in den Paragrafen, weil ich am Ende drei Punkte als die für mich wichtigsten ansprechen möchte. Öffentliche Sicherheit: Ich würde es nicht ganz streichen, wie das teilweise gefordert wurde. Auch die sächsischen Verwaltungsrichter haben das vorgeschlagen. Ich meine, dass das seinen Platz hat, würde aber eine Klarstellung vorschlagen, dass das nicht für das Verbot und auch nicht für die Auflösung gilt. Das ist geltende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Als Korrektiv könnte man eine Klarstellung hineinnehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat das nur für den Auschwitz-Gedenktag, den 27. Januar, Befreiung der Insassen aus dem Vernichtungslager, zugelassen. Das könnte man im Gesetz klarstellen, dann ist das ein geschlossenes, konsistentes Regelungsbild.

Dann die Flächen, das kam auch schon bei Herrn Barczak zum Ausdruck: § 15 Abs. 1 ist zunächst sehr zurückhaltend. Ich denke, das hält keinen Bestand. Verfassungskonforme Auslegung wird Platz greifen, unionskonforme Auslegung im Übrigen dann wohl auch. Da sollte man den Realitäten ins Auge sehen und das etwas öffnen, bis dahin, dass Zeltlager, Campingmöglichkeiten in öffentlichen Grünanlagen, die so nicht gewidmet sind, in gewissem Umfang stattfinden. Auch dazu habe ich Textvorschläge gemacht. Die Infrastruktur, die Erforderlichkeit: Auch da meine ich, wäre es wünschenswert, wenn das im Gesetz etwas definiert wird. Dazu habe ich in § 2 Abs. 4 einen Vorschlag gemacht.

Dann geht es weiter mit dem Drittschutz. Das Gesetz greift den Drittschutz auf. Das ist vielfältig. Wir haben über die Störung von Versammlungen durch Dritte oder konkurrierende Versammlungen wie auch immer, § 8, gesprochen. Ich meine, dass zu den Aufgaben der Versammlungsbehörden auch Schutz vor Gefahren durch eine Versammlung für Dritte oder andere Versammlungen gehört. Das ist inzwischen in verschiedenen Versammlungen die Kehrseite der Medaille. Der Drittschutz ist im Gesetz in § 17 Abs. 1 und § 15 Abs. 3 schon sehr schön angesprochen. Man könnte diesen Gedanken vervollständigen, zum einen durch einige Regularien, die ich im Abs. 3 textlich vorgeschlagen habe. Das ist nicht zwingend. Das hätte unter Umständen auch einen guten Platz in § 15. Klassisches Versammlungsbild sind auch konkurrierende Versammlungen, rechts gegen links oder wie auch immer.

Da würde ich das Wesentlichkeitsprinzip – das ist demokratische Verantwortung der Abgeordneten – als wünschenswert einstufen, dass Kriterien für die Auswahl, für die

Verteilung zwischen Flächen, Zeiten, dem Anspruch der Versammlung auf Wahrnehmung in der Öffentlichkeit – die konkurrieren miteinander – festgelegt werden und ein Kriterienkatalog, ein Auswahlssystem in das Gesetz eingebaut wird, wie verteilt wird. Üblich ist Priorität, aber dann gibt es die Vorratsanmeldung drei Jahre vorher, dass da sozusagen im Wege praktischer Konkordanz die unterschiedlichen Versammlungsfreiheiten, die durchaus kollidierend zusammentreffen, durch die Behörde in Einklang gebracht werden. Das geschieht schon seit Jahren, aber dass der Landtag Kriterien formuliert. Dazu habe ich einen Vorschlag im § 3 Abs. 8 gemacht. Das ist angelehnt an die Konkurrenzsituation beispielsweise im Beamtenrecht oder Ähnliches. Das gibt es auch bei Konkurrenzen im Marktgeschehen. Auch dort geht es um Flächen und die Verteilung.

Dann habe ich noch einen Punkt, § 7 Abs. 4 Ersatzversammlungen. Das ist eine Vorschrift, die in dem Entwurf Sicherheitsbedenken spüren lässt. Das halte ich im Ausgangspunkt für nachvollziehbar und sinnvoll. Aber entweder strukturiert man diese Vorschrift, dazu habe ich einen Vorschlag gemacht, wie das gehen könnte, weil die Vorschrift sonst leerlaufen wird. Die Polizei wird hier entscheiden müssen und hat keine Kriterien, wann eine Ersatzversammlung eine Ersatzversammlung ist. Ich halte es für möglich, dass die Rechtsprechung dazu Kriterien ausarbeitet. Aber eigentlich wäre es hier der Ort, den Versuch zu unternehmen, einige Kriterien zu formulieren – mit allen Schwierigkeiten. Auch dann wird es eine ergänzende Auslegung durch die Rechtsprechung geben.

Ich komme zu § 20. Das hat Herr Barczak vorhin schon angesprochen. Ich halte die Vorschrift auch für bedenklich, weil sie den Begriff zu sehr auflöst. Ich würde es für wünschenswert halten, eine Struktur einzubringen, um den alten, polizeifesten Begriff des § 5 ein Stück weit beizubehalten.

Danke.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren fort mit Herrn Hettich. Bitte.

Matthias Hettich: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Vier Anmerkungen zum Entwurf der Staatsregierung: Erstens. Es ist zu begrüßen, dass bekannte Grundsätze aus dem Versammlungsrecht, die in Rechtsprechung und Literatur seit Jahren, Jahrzehnten zum festen Hausgut des Versammlungsrechts gehören, im Entwurf normiert werden. Das führt zu zusätzlicher Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für alle Anwender. Das sind zum Beispiel die ergänzenden Regelungen zur Kooperation, die Anwendbarkeit sonstigen Gefahrenabwehrrechts bei nicht versammlungsspezifischen Gefahren, § 13 Abs. 2 des Entwurfs, § 15 Abs. 1, Grundsatz der Erlaubnisfreiheit, auch Erlaubnisfreiheit der Versammlungsinfrastruktur, und § 15 Abs. 2, die Klarstellung, dass die Versammlungsfreiheit vielleicht keinen Zutritt zu jeder öffentlichen Fläche gewährt. Insofern ist der Entwurf ein moderner Entwurf.

Viele, auch neue Versammlungsrechte regeln diese Grundsätze nicht. Positiv an dem Entwurf ist, dass er nicht versucht, die bekannten Grundsätze aus Rechtsprechung und Literatur in die eine oder andere Richtung umzudeuten. Ich werde gleich näher auf Gesichtspunkte eingehen, die ich sowohl in den kurzen Gesprächen draußen mit den Demonstranten vor dem Hause aufgenommen habe, als auch aus den Anmerkungen meiner Vorredner.

Punkt 2: Insgesamt halte ich das für einen ausgewogenen und technisch gut gemachten Entwurf. Wenn wir in Versammlungsgesetze der letzten Jahre schauen, sehen wir manche Versammlungsgesetze, die eine deutlich rechtspolitische Handschrift tragen; aus dem fortschrittlichen Lager zum Beispiel das Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin – ich will nur eine Regelung erwähnen –, das – in Anführungsstrichen – „Recht auf Demonstration in Hör- und Sichtweite zur Gegendemonstration“ enthält, oder auf der anderen Seite das Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen mit dem Verbot von Versammlungen auf Bundesautobahnen einerseits und zum anderen eine recht detaillierte Regelung des Störungsverbot, die Fragen aufwirft. Da erkennt man eine rechtspolitische Handschrift anderer Art.

Nach knapp 15 Jahren Rechtsprechung im Versammlungsrecht muss ich sagen, ich finde den Entwurf ausgewogen und sehe keine explizite rechtspolitische Handschrift des einen oder des anderen politischen Lagers. In diesem Zusammenhang will ich auf manche Punkte eingehen, die nicht Gegenstand meiner Stellungnahme sind, zu denen ich im Hinblick auf das, was meine Vorredner gesagt haben, einen Anlass sehe. Die Anmeldepflicht ist kein Zeichen von Illiberalität, sondern kennzeichnet viele Versammlungsrechte in der Bundesrepublik Deutschland und ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsgemäß. Bedenken gegen § 1 Abs. 2 des Entwurfs kann ich nicht teilen. Die Regelung entspricht insoweit § 1 Abs. 2 des Bundesrechts.

Von den Demonstranten draußen und von meinen Vorrednern angesprochen: Regelungen zur Kooperation. Ich sehe hier im Wesentlichen die Normierung anerkannter Grundsätze der Rechtsprechung und nichts, was darüber hinausgeht, abgesehen vielleicht von den Fragen mit Spontan- und Eilversammlungen. Das möchte ich einmal ausklammern. Die Normierung einer Obliegenheit ist keine Pflicht. Das ist in der Rechtsprechung absolut geklärt. Der Entwurf normiert auch keine Pflicht, sondern eine bloße Obliegenheit. Wenn ich das als Veranstalter nicht mache, habe ich keine Rechtspflicht im engen Sinne verletzt.

Es soll einen Versammlungsleiter geben, sagt der Entwurf. Die Kritik daran kann ich nicht nachvollziehen. Zwar gehört es zur Versammlungsfreiheit dazu, eine Versammlung zu veranstalten, die keinen Leiter hat. Das ist absolut anerkannt. Das stellt der Entwurf mit der Sollbestimmung nicht infrage. Wie wir bei den sogenannten Corona-Spaziergängen auch in der Praxis gesehen haben, sind aber leiterlose Versammlungen ein Problem. Es gibt immer wieder Versammlungen, die versuchen, sich Regelungen des Versammlungsgesetzes dadurch zu entziehen, dass sie tatsächlich oder vermeintlich ohne Versammlungsleiter auftreten. Wie gesagt, bei den sogenannten Corona-Spaziergängen haben wir die Probleme gesehen. Deshalb halte ich die Regelung, dass es einen Versammlungsleiter geben soll, für angemessen.

§ 15 Abs. 2 würde ich anders als Herr Barczak nicht streichen wollen. Das gibt die Rechtsprechung wieder, kein Zugang zu Flächen, die nicht der Öffentlichkeit gewidmet sind. Das findet sich auch in der Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass das öffentliche Forum nur Flächen sind, zu denen nach allgemeinen Regeln Zugang besteht und dass zu bestimmten, auch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Fraport ausdrücklich benannten Flächen kein Zutritt bestehen soll. Die Problematik, dass der Eigentümer oder Verfügungsberechtigte über bestimmte Flächen durch eine Änderung der Widmung diese dem Versammlungsgeschehen entziehen soll, ist nicht rein theoretisch, aber damit würde die

Rechtsprechung wie auch bisher zurecht kommen. Daran ändert der Entwurf des § 15 Abs. 2 nichts.

Die öffentliche Ordnung würde ich als Begriff auch nicht streichen. Wir haben bei Versammlungen zum Beispiel am 27. Januar, dem Holocaust-Gedenktag, oder bei Versammlungen in der Nähe von Konzentrationslagern gesehen, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung dort ein wichtiges Kriterium ist, um in begrenztem Umfang versammlungsbehördliche Maßnahmen zu gestatten, um dort eingreifen zu können. Man sieht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ganz klar, dass es den Begriff der öffentlichen Ordnung gerade in diesen Bereichen vor zwei, drei Jahrzehnten fruchtbar gemacht hat, danach dazu übergegangen ist, das auch einzugrenzen. Die öffentliche Ordnung ist keine Zauberwaffe, mit der ich als Versammlungsbehörde alles Mögliche an Einschränkungsmöglichkeiten erreichen kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat zum Beispiel bei Gedenkorten und Gedenktagen nach den ersten Entscheidungen die Möglichkeiten der Versammlungsbehörden deutlich zurückgenommen und gesagt, es müssen Gedenktage und Orte von mehr als regionaler Bedeutung sein. Die Versammlung muss sich eindeutig gegen den Gedenkort oder den Gedenktag richten. Diese Eingrenzung des Begriffs der öffentlichen Ordnung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist angemessen und zu begrüßen und lässt der öffentlichen Ordnung einen begrenzten, aber notwendigen Raum im Bereich des Versammlungsrechts. Deshalb würde ich dringend davon abraten, die öffentliche Ordnung zu streichen, weil das Leben vielgestaltig und dynamisch ist und der Gesetzgeber mit dem Begriff der öffentlichen Sicherheit nicht alle Problemfälle erfasst hat.

Punkt 3 in meiner Stellungnahme ausgeführt: § 11 des Entwurfs begegnet im Hinblick auf Versammlungen in geschlossenen Räumen verfassungsrechtlichen Bedenken. Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen nach Artikel 8 Grundgesetz keinem Gesetzesvorbehalt. Deshalb ist die Aufzeichnung von Versammlungen in geschlossenen Räumen nur unter engen Voraussetzungen – Nachzeichnungen der Begrenzung der Versammlungsfreiheit auf friedliche Versammlungen und waffenlose Versammlungen und Nachzeichnung der verfassungsimmanenten Grenzen der Versammlungsfreiheit – möglich. Das berücksichtigt der Entwurf bei § 11 nicht. Im Übrigen besteht ein Anwesenheitsrecht der Polizeibeamten nur unter den Voraussetzungen des § 22, also unter engeren Voraussetzungen. Polizeibeamte können nur unter den Voraussetzungen des § 22 im Raum sein und auch nur dann können sie aufzeichnen. Deshalb haben wir hier einen Widerspruch zwischen §§ 11 und 22.

Abschließend zum Entwurf der Landesregierung zu § 17: Gegenüber dem geltenden Recht ist es eine deutliche Verbesserung, weil verfassungsrechtliche Bedenken deutlich minimiert werden. Es ist ganz klar in der Rechtsprechung geregelt, dass sich Grenzen der Meinungsfreiheit nur aus den Strafgesetzen ergeben können. Das hat der Gesetzgeber zu beachten. Bei § 17 Abs. 2 Nr. 2 können deshalb Bedenken bestehen, weil § 130 Abs. 4, der sogenannte Wunsiedel-Paragraf, in dieser Vorschrift nicht vollständig abgebildet wird, sondern es kommt die Alternative des Verharmlosens hinzu, eine Totalalternative, die § 130 Abs. 4 StGB nicht kennt. Möglicherweise werden die verfassungsrechtlichen Bedenken durch die weiteren Tatbestandsmerkmale in § 17 Abs. 2 Nr. 2 reduziert, nämlich in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden

zu stören, und zweitens durch das Tatbestandsmerkmal geeignet ist, die Würde der Opfer des Nationalsozialismus zu verletzen. Gerade wenn man in die Wunsiedel-Entscheidung schaut und sich anschaut, was das Tatbestandsmerkmal öffentlicher Friede und Störung des öffentlichen Friedens bedeutet, was das Bundesverfassungsgericht eng auslegt, können diese beiden Tatbestandsmerkmale vielleicht dazu führen, verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 17 (2) Nr. 2 des Entwurfs zu reduzieren.

Was die anderen Nummern angeht, kommen wir in allen Alternativen dazu, dass eine strafbare Verletzung vorliegen muss, um nach § 17 Abs. 2 eingreifen zu können. Das wahrt die Grenze des Artikels 5 Grundgesetz, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat.

Als Letztes zum Entwurf der AfD-Fraktion: Dazu haben die Vorredner schon etwas gesagt.

Vors. Ronald Pohle: Darf ich Sie an die Zeit erinnern?

Matthias Hettich: Ein zusätzlicher Gesichtspunkt: Auch dort gilt die Grenze des Artikels 5 Grundgesetz, die der Entwurf voraussichtlich nicht einhält.

Danke schön.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren fort mit Herrn Lange.

Benjamin Lange: Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Herzlichen Dank zunächst erneut für die Einladung des Sächsischen Landkreistages zur heutigen Anhörung. Wir begrüßen den Gesetzentwurf grundsätzlich. Der Gesetzentwurf, das hat mein Vorredner gerade gut dargestellt, schafft es, es gelingt also, die wesentliche Rechtsprechung der letzten Jahre aufzugreifen und einen modernen Gesetzentwurf vorzulegen. Das Versammlungsgesetz ist eine Rechtsmaterie, die sehr oft vor Gerichten ausgetragen wird, und dementsprechend ist in diesem Bereich viel Rechtsprechung vorhanden.

Wir begrüßen also, dass der Gesetzentwurf wesentliche Richtungsentscheidungen zum Thema der Ordnungskräfte getroffen hat, dass deren Anzahl erhöht werden kann, dass es ermöglicht wird, ungeeignete Ordnungskräfte nach § 16 des Gesetzentwurfes abzulehnen. Dass eine Anmeldepflicht besteht, wie mein Vorredner gerade dargestellt hat, ist gut. Wir begrüßen auch die Implementierung eines Uniformierungs- und Vermummungsverbots, die Streichung des bisherigen § 15 Abs. 2 Satz 2. Danach konnten bisher Orte von historisch herausragender Bedeutung ausgeschlossen werden, also Versammlungen daraufhin verboten werden. Das ist ein Tatbestandsmerkmal, das in der Praxis nie aufgegriffen wurde, weil es rechtlich problematisch war. Es ist gut, dass diese Regelung raus ist. Danach konnten beispielsweise Versammlungen an der Frauenkirche und am Völkerschlachtdenkmal verboten werden.

Es ist unserer Forderung nachgekommen worden, die Mehrbelastungen im Gesetzentwurf darzustellen, die der kommunalen Ebene entstehen. Das hat die Staatsregierung gemacht. Es ist aber festzustellen, dass neue Aufgaben bei der Prüfung der Geeignetheit der Ordnungskräfte hinzukommen, auch die neue Kompetenz der Kreispolizeibehörden bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Auch diese

können jetzt die Versammlung auflösen. Hier fällt ein Mehraufwand an. Der Gesetzgeber stellt es mit 52 000 Euro pro Jahr dar und einmalig 44 000 Euro für die Landkreise. Diese Mehrbelastungen sind uns auszugleichen. Hier besteht eine entsprechende Mehrbelastungsausgleichspflicht, und die fordern wir ein.

Hinzu kommt, dass es für Kreispolizeibehörden faktisch schwierig sein wird, Versammlungen in geschlossenen Räumen aufzulösen, weil es personell schwierig darstellbar ist. Es sind oft kleinere Teams, und da besteht eigentlich ein Vollzugsdefizit. Das muss man hier schon sehen. Da sind Grenzen gesetzt, aber wir haben hier eine geteilte Zuständigkeit mit dem Polizeivollzugsdienst.

Weiterhin sehen wir kritisch, dass in § 16 Abs. 2 Nr. 1 bestimmte Straftatbestände gegenüber dem ersten Entwurf vor der zweiten Kabinettsanhörung herausgefallen sind. Das betrifft insbesondere § 113 StGB, den Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte. Nach § 113 StGB sind Bedrohungen von Amtsträgern, von Personen, die vollstreckungsbefugt sind, also Polizisten, strafbewehrt. Es erschließt sich uns nicht, warum gerade dieser Straftatbestand aus dem Gesetzentwurf herausgenommen wurde, weil dieser ganz offensichtlich die Ungeeignetheit einer Ordnungsperson deutlich macht.

Außerdem wurde § 127 StGB herausgenommen, das Betreiben einer kriminellen Handelsplattform im Internet. Hier geht es mehr um Vermögensschäden, das ist eher noch verständlich als § 113, der sich gegen die personelle Integrität richtet. Wir bitten darum, diesen Paragraphen wieder hereinzunehmen.

Es fiel uns auf, dass eine Abstufung zwischen den Opfern der nationalsozialistischen Herrschaft zu denjenigen der DDR-Willkürherrschaft gemacht wird. Wenn ein Tatbestand bei der Demonstration vorliegt, der in strafbarer Weise diese Gewalttaten verherrlicht, gibt es eine Abstufung zwischen der nationalsozialistischen und der kommunistischen Zeit. Hier sollte ein Gleichlauf erfolgen, deshalb sollte da einheitlich gehandelt werden.

Wir wünschen uns darüber hinaus, dass Amts- und Mandatsträger versammlungsrechtlich stärker geschützt werden. Wer sich für unser Gemeinwesen politisch engagiert, muss sich sicher fühlen können, muss den Schutz der Gemeinschaft erfahren. Hier besteht bisher eine Lücke bei Spontanversammlungen, die nicht angemeldet werden. Hier gibt es derzeit eine rechtspolitische Diskussion, ob nicht zum besseren Schutz des privaten Umfelds, des Privathauses dieser Politiker, vor deren Privathäusern eine Bannmeile gezogen werden sollte. Diese Forderung unterstützen wir. Wir bitten darum, diese in das neue Versammlungsgesetz aufzunehmen. – Das war es zum Gesetzentwurf der Staatsregierung.

Zum Gesetzentwurf der AfD-Fraktion ist zu sagen: Auch da stimme ich meinen Vorrednern vollends zu. Das Versammlungsrecht in Artikel 8 Abs. 1 ist zwar als reines deutsches Grundrecht ausgelegt, es ist aber aufgrund der völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland in der EU, im Europarat, in den Vereinten Nationen nach überwiegender Rechtsprechung so, dass es nicht nur als Deutschen-Grundrecht ausgelegt wird, sondern aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes als Menschenrecht. Allein deshalb ist die Herausnahme der Ausländer abzulehnen. Das ist verfassungsrechtlich so nicht möglich. Das ist durch die völkerrechtliche Ausprägung ein Jedermannsgrundrecht.

Die Problemstellung allerdings, die sich hinter dem Antrag verbirgt, sehen die sächsischen Landräte teilweise auch. Sie sehen beispielsweise die Demonstrationen von Ausländern zu rein ausländischen Sachverhalten ohne Bezug auf Deutschland wie beispielsweise bei Eritrea-Festivals kritisch und wünschen sich eine rechtspolitische Debatte, wie hier vielleicht eine Eingrenzung in verfassungskonformer Weise erfolgen könnte. – So weit unsere Anmerkungen.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren fort mit Frau Prof. Lembke. Bitte.

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Abgeordnete! Vielen Dank für die Möglichkeit, kurz etwas zu Ihrem Entwurf eines Gesetzes über den Schutz der Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen zu sagen. Als Verfassungsrichterin des Landes Berlin freue ich mich, dass Sie das Gesetz unter das Motto gestellt haben, ein wichtiges, besonders für die Demokratie wichtiges Grundrecht zu schützen. Ich würde auch dringend darum bitten, dass Sie nicht wie beim Bundesversammlungsgesetz sagen, die Rechtsprechung wird es schon richten. Das ist passiert, und die Rechtsprechung hat viele gute Dinge getan, aber zunächst sind Sie als Parlament aufgefordert, das bestmögliche Gesetz zu machen. Die Rechtsprechung hat dann durch die Vielfältigkeit dessen, was auf den Straßen, im öffentlichen Raum und in geschlossenen Räumen passiert, glaube ich, noch genug Möglichkeiten und auch genug Notwendigkeit der Betätigung.

Ich befinde mich mit meiner Haltung, meiner rechtlichen Einschätzung dieses Gesetzes, glaube ich, in einem gewissen Mittelfeld. Ich sehe deutlich, dass Sie auf dem Weg zu einem modernen Landesversammlungsgesetz sind, aber es gibt einige Normen, die verfassungsrechtlich sehr irritierend sind, und da möchte ich auf einige eingehen. Anderes will ich weglassen. Es ist schon vieles angesprochen worden. Auch die vielen erfreulichen Aspekte möchte ich hier nicht ausbreiten. Die können Sie gerne in meiner Stellungnahme nachlesen: Verwaltungsakzessorität der Ordnungswidrigkeiten oder auch die sehr gute Differenzierung zwischen verschiedenen Versammlungsformen, die sehr erfreulich ist.

Was allerdings ein wenig bedauerlich ist, ist, dass Sie in der Tat die Kleinstversammlungen nicht extra geregelt haben, und diese den restriktiven Regelungen zu unterwerfen, die von der Intention her deutlich auf größere Veranstaltungen zielen, gestaltet sich doch in den meisten Fällen als unverhältnismäßig. Hier vielleicht die Anregung, noch einmal darüber nachzudenken, ob man Versammlungen bis zu einer bestimmten teilnehmenden Zahl, einer sehr kleinen teilnehmenden Zahl, nicht weitgehend aus dem Anwendungsbereich herausnehmen kann und das nicht erst über die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall löst.

Bedauerlich ist auch, dass Sie die Regelungen zur Schutzausrüstung und Vermummung weitgehend unverändert aus dem Bundesrecht übernommen haben. Dass jetzt die Strafnorm dazu verwaltungsakzessorisch ausgestaltet ist, kann das, glaube ich, nicht vollumfänglich aufheben. Die Normen im Bundesrecht sind seit Jahrzehnten hochumstritten, in weiten Teilen verfassungswidrig, werden durch verschiedene Versuche in der Praxis durch die Verwaltungsgerichte immer wieder so

halbwegs in einen verfassungskonformen Zustand gebracht, schaffen es aber nicht so recht. Da ist, glaube ich, eine gewisse Chance verpasst worden.

Was sehr schön ist, und das haben Vorredner schon gesagt, ist die deutliche Klarstellung von behördlicher Kooperationspflicht und den lediglich Kooperationsobliegenheiten der Versammlung selbst, wobei Herrn Prof. Barczak zuzustimmen ist. Die Erstreckung auf Spontan- und Eilversammlungen wirft hier sehr viele Fragen auf. Ich weiß auch nicht, es gibt manchmal Unfälle im gesetzgeberischen Prozess.

Insgesamt ist der Versuch, die Versammlung als solche in die Haftung nehmen zu können, im Grundsatz verständlich. Sie wünschen sich Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen bei der Versammlung, ein Gegenüber, um zu gestalten. Trotzdem ist hier Vorsicht geboten. Bei der Frage, wer Veranstalter oder Veranstalterin der Versammlung ist, sind schon Änderungen vorgenommen worden, damit Personen, die einfach nur Werbung weiterverbreiten, nicht sofort zum Veranstalter oder zur Veranstalterin werden. Ob das deutlich genug ist, wage ich aber zu bezweifeln. Darauf würde ich vielleicht noch einmal schauen; denn was sicherlich nicht mit Artikel 8 Grundgesetz und Artikel 23 der Sächsischen Verfassung vereinbar ist, ist, wenn ich Werbung für eine Versammlung weitersende, die ich irgendwie gut finde, wo ich selber hingehen will, dass ich dann plötzlich Veranstalterin bin, oder wenn ich nicht für eine Versammlung Werbung mache, die ich gut finde und wo ich gerne hingehen möchte, weil ich Angst habe, dass ich plötzlich Veranstalterin bin. Auch dies wäre verfassungswidrig.

Dann die leitungslosen Versammlungen: Das Problem ist bekannt. Sie sind hier in bestimmter Form damit besonders befasst gewesen, denke ich. Aber das Problem ist auch in anderen Bundesländern bekannt. Im Grundsatz bleibt es trotzdem dabei. Auch die leitungslose Versammlung ist geschützt. Das hat das Bundesverfassungsgericht ganz eindeutig gesagt, und das kann, ehrlich gesagt, auch nicht anders sein. Eine Behörde als Versammlungsleitung einzusetzen, um dieses Problem anzugehen, geht so nicht. Versammlungen sind staatsfern und staatsfrei. Zu Recht ist mit diesem Gesetzentwurf jetzt auch keine Anwesenheitsbefugnis der Polizei in Versammlungen unter freiem Himmel mehr in Sachsen geregelt. Die Behörde oder die Polizei können nicht Versammlungsleitung sein. Darüber sollte kein Missverständnis entstehen. Im Versammlungsrecht sind auch Missverständnisse durchaus verfassungsrechtlich relevant.

Was ihnen unbenommen bleibt, ist, weiterhin genau die Maßnahmen zu ergreifen, die das Gesetz in verfassungskonformer Weise vorsieht, gegenüber der Versammlung zu kommunizieren usw., aber nicht quasi die Leitung zu übernehmen. Bei vielen Versammlungen dürfte es auch so sein, dass die Vorstellung, nur weil sie keine Leitung haben, seien sie aufzulösen oder sie müssten eine behördliche Leitung, quasi eine Zwangsverwaltung bekommen, völlig unverhältnismäßig erscheint. Darauf muss dann auch nicht zurückgegriffen werden. Ich denke, wir reden hier eigentlich über eine bestimmte Versammlungsform, und meistens ist es schwierig, allgemeine Regelungen zu machen, wenn man eigentlich über ein bestimmtes Phänomen redet. Darauf wäre vielleicht noch einmal zu schauen.

Bei einer Versammlung, die stationär ist, keine besonders große Zahl von Teilnehmenden hat und die sich in sich ganz gut verstehen, gibt es keinen Grund zu

sagen, die muss eine Leitung haben, jetzt hier und sofort, oder wie gesagt, gar eine behördliche Leitung einzusetzen. Entweder die Versammlung schafft es, sich selbst kollektiv zu leiten, oder es kommt dann zu Maßnahmen nach § 17. Das sind die Möglichkeiten, die bestehen. Um gleich auf den § 17 einzugehen: Auch ich empfehle unbedingt, die öffentliche Ordnung zu streichen. Wir haben schon gehört, zu welchem Missverständnis es kommen kann. Die öffentliche Ordnung ist kein Schutzgut im Versammlungsrecht. Sie kann sich lediglich auf die Art und Weise der Durchführung beziehen, und dafür gibt es das Militanzverbot, und das ist auch der richtige Ort. Vielleicht sollten Sie das Militanzverbot noch deutlicher ausgestalten.

Inhalte einer Versammlung können niemals wegen Verstoßes gegen eine öffentliche Ordnung zu den fraglichen Konsequenzen führen, sondern nur, wenn sie Straftatbestände verwirklichen. Das ist so, und daran kann auch ein Sächsisches Versammlungsgesetz nichts ändern und sollte es auch nicht, weil das verfassungswidrig wäre. Allein dass es schon in dieser Anhörung zu Unklarheiten gekommen ist, spricht, denke ich, sehr dafür, davon abzusehen. Grundrechte Dritter sind bereits in der öffentlichen Sicherheit enthalten. Niemals etwas doppelt hinschreiben, was schon da ist. Das führt immer zu Ärger, kann ich nur sagen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht streichen Sie das unbedingt.

Leider ist es im Moment keine besonders glückliche Idee, was Sie, denke ich, mit guten Absichten versucht haben, nämlich die Übernahme der Inhalte von § 130 Strafgesetzbuch als Grundlage für Beschränkung, Verbot, Auflösung. Der § 130 Strafgesetzbuch ist seit einiger Zeit hochumstritten. Es gab schon mehrere Versuche einer Reform. Diese Versuche dauern an. Er wird hoffentlich in naher Zukunft geändert werden, weil er so – das ist ziemlich deutlich – nicht funktionsfähig ist. Das heißt, die Bezugnahme darauf nimmt Bezug auf ein Gesetz, das seine Ablaufzeit vermutlich überschritten hat. Es gibt dafür gute Gründe oder schlechte Gründe. Der Tatbestand des § 130 Abs. 1 und 2 ist tatsächlich sehr unglücklich formuliert und in dem Sinne nicht mehr praxistauglich. Da muss die Rechtsprechung schon sehr viel machen, damit das noch gut funktioniert.

Zum § 17 Abs. 2 Nr. 3 kann ich mich nur Herrn Prof. Barczak anschließen. Dafür mag es Gründe für geben, aber bitte streichen Sie diese Norm. Sie ist so verfassungsrechtlich einfach nicht machbar. Andere Wege zu suchen, um Versammlungen zu erschweren oder zu verhindern, die Rassismus, Antiziganismus und Antisemitismus das Wort reden, wäre sicherlich ein wichtiges Signal.

An dem Gesetz ist noch erfreulich, dass es schaut, wer alles die Versammlungsfreiheit in Anspruch nehmen darf. Die Klarstellung, dass das alle Personen sind, die sich hier in Sachsen versammeln wollen, ist völlig richtig und verfassungs-, europa- und völkerrechtskonform. Richtig war es auch, dass Minderjährige nun Ordnungskräfte sein dürfen, auch wenn man durchaus diskutieren kann, ob 16 Jahre das richtige Alter ist oder nicht, und natürlich gibt es Diskussionen, ob die Gutmütigkeit und Bereitwilligkeit von Minderjährigen hier ausgenutzt werden könnte. Man kann darüber nachdenken, ob man sagt, im Regelfall minderjährige Ordner möglichst bei Versammlungen, die selbst von Minderjährigen gestaltet werden, oder die Themen behandeln, die Minderjährige besonders betreffen. Darum geht es im Grundsatz. Über so etwas kann man nachdenken, wobei man da etwas vorsichtig sein sollte. Minderjährige dürfen sich versammeln, und wenn sie der Ansicht sind, dass sie das Ehrenamt der Ordnerin oder

des Ordners übernehmen wollen, dann ist das extrem begrüßenswert und sollte nicht behindert werden.

Das bringt mich zum § 16, eine wirklich problematische Regelung in Ihrem Gesetz, wo ich dringend anraten möchte, diese zu überdenken und grundlegend zu verändern. Die Überprüfung aller Ordnungskräfte einer Versammlung, weil von der Versammlung eine Gefahr ausgeht, ist völlig unverhältnismäßig. Sie ist schon einmal ungeeignet, weil Sie die Gefahr, die von einer Versammlung ausgeht, nicht dadurch bekämpfen, dass Sie alle ihre Ordnungskräfte überprüfen. Das steht nur in einem sehr losen Zusammenhang und in dem Moment vor der Versammlung erst einmal eigentlich in keinem. Das Zweite, was dadurch bewirkt wird, ist eine Abschreckung von Menschen, das Ehrenamt der Ordnerin oder des Ordners zu übernehmen, und ohne Ordner keine Versammlung. Das können Sie in den anderen Vorschriften sehen. Damit ist das also ein Weg, Versammlungen zu verhindern. Die Abschreckung, das Ehrenamt zu übernehmen, in einer Situation, wo wir uns alle mehr demokratisches Engagement wünschen, ist ein wenig aus der Zeit gefallen und verfassungsrechtlich mehr als bedenklich.

Sie können darüber nachdenken, wenn von Ordnungskräften Gefahren ausgehen, ob Sie die überprüfen. Dazu müsste man aber schon irgendwie einen Anhalt haben, dass von der Ordnungskraft eine Gefahr ausgeht. Sie sehen, das ist praktisch ein Problem, das Sie so nicht lösen können. Mir fehlt bei der Regelung an sich schon der versammlungsspezifische Bezug der Straftaten, um die es geht. Sie können nicht irgendwelche Straftaten aufzählen, die vielleicht in einem Zusammenhang mit Versammlungen stehen. Es muss sich um eine versammlungsspezifische Straftat mit einem Bezug zur Ordnungskräfte-tätigkeit handeln. Das sagt übrigens auch das Sächsische OVG, das hier immer so gerne zitiert wird, nur nicht ganz richtig. Das OVG sagt es richtig, es wird nur nicht richtig zitiert.

Praktisch bedeutet das im Zweifel, dass Sie vor Ort, weil viele Ordnungskräfte erst vor Ort angeworben werden können, vor allem, wenn Versammlungen größer werden, als sie eigentlich geplant sind, was wir durchaus hin und wieder erleben, gerade im Zusammenhang mit Versammlungen für demokratische Werte, riesige Überprüfungsverfahren machen. Das behindert Versammlungen in einer Weise, die definitiv verfassungswidrig ist. Ich habe eine Idee, wo die Vorstellung herkam, das sei irgendwie förderlich für die Versammlungsfreiheit. Da kann ich nur ganz entschieden widersprechen.

Als Letztes noch die Polizeirechtsfestigkeit des Versammlungsrechts: Die ist ein hoher Wert. Auch hier geht es darum, Eingriffe in die Versammlungsfreiheit liegen nicht erst vor, wenn eine Beschränkung, ein Verbot, eine Auflösung ausgesprochen wird. Erhebliche und verfassungsrechtlich relevante Eingriffe in die Versammlungsfreiheit liegen schon vor, wenn Abschreckung stattfindet. Das heißt, in dem Moment, wo Menschen damit rechnen müssen, dass wegen ihrer Teilnahme an einer Versammlung repressive Maßnahmen auf sie zukommen, die aber vielleicht nicht zu dulden sind, wird es schwierig. Deshalb gibt es Versammlungsgesetze als spezifische Materie, weil Versammlungsgesetze kein allgemeines Gefahrenabwehrrecht sind, sondern wie Sie völlig richtig mit dem Titel Ihres Gesetzes festgestellt haben, sie sind Gesetze zum Schutz der Versammlungsfreiheit. Das gilt im Grundsatz für jedes Versammlungsgesetz in Deutschland, egal, wie es sich nennt.

Die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren ist allein im Versammlungsgesetz zu regeln, nicht irgendwo im Polizeirecht. Es ist auch nicht auf irgendwelche Regelungen des Polizeirechts zurückzugreifen, sondern es ist Ihre Aufgabe als Parlament, diese Gefahren abschließend zu regeln und damit eine Rechtsmaterie zu schaffen, die vollumfänglich ausreicht, mit Versammlungen umzugehen. Darum würde ich Sie dringend bitten.

Als letztes noch den § 28 beim Rechtsschutz, die Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses: Bitte streichen Sie ihn.

Vielen Dank.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren fort mit Herrn Selinger. Bitte. – Herr Selinger, bitte machen Sie den Ton an. Verstehen Sie uns? Können Sie bitte aus der Sitzung herausgehen und wieder hereinkommen? – Herr Selinger, verstehen Sie uns? Können Sie mit uns sprechen? – Er versteht uns nicht. Bis wir die technische Lösung haben, machen wir mit Herrn Vosgerau weiter. Bitte.

Dr. Ulrich Vosgerau: Ich bitte zunächst, meine Verspätung zu entschuldigen. Ich hatte einen Gerichtstermin. Im Übrigen muss ich sagen, dass ich fast alles teilen kann, was meine Vorrednerin, Frau Lembke, gesagt hat. Ich sage das, was mir außerdem noch einfällt. Im neuen Gesetzentwurf liefert uns § 2 Abs. 1 zunächst eine Definition der Versammlung, die bezeichnenderweise heute keinen mehr wundert, weil wir uns alle an die Engführung des Versammlungsbegriffs durch die sogenannte Love-Parade-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewöhnt haben. Die stammt meines Erachtens aus dem Jahr 2000. Der Hintergrund der Love-Parade-Rechtsprechung ist, und deshalb möchte ich daran erinnern, weil das heute in Vergessenheit geraten ist, man hat vorher jahrzehntelang geglaubt, dass eine Versammlung nicht inhaltlich determiniert ist, dass da nicht politische Fragen besprochen werden müssen, sondern dass man sich sozusagen auch aus Spaß an der Freude versammeln darf.

Der Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht diese zunächst sehr überraschende dogmatische Engführung im Jahr 2000 eingeführt hat, war der Umstand, dass die Love-Parade in Berlin früher auch als Versammlung im Sinne des Artikels 8 galt, und das hatte den Nebeneffekt, dass die Veranstalter nicht für die Müllbeseitigung aufkommen mussten, denn das ist ausgeschlossen, weil – das kam eben schön zur Sprache – es zu einem chilling effect führen würde. Es würde sich keiner mehr trauen, eine Versammlung anzumelden, wenn er sich vergegenwärtigen müsste, danach für die Müllbeseitigung aufkommen zu müssen. Das führte zu dem Zustand, dass die Veranstalter der Love-Parade in Berlin Millionen verdient haben, aber für die Müllbeseitigung nicht zahlen mussten, und das hat man letztlich mit dieser Engführung gelöst, die das Bundesverfassungsgericht mitgemacht hat. Wenn man also heute ein neues Versammlungsgesetz schafft, dann würde ich zumindest die Möglichkeit erwägen wollen, dass man diesen im Jahr 2000 beschrittenen Weg vielleicht beendet und wieder zu den Definitionen zurückkommt, die viele Jahrzehnte lang als selbstverständlich galten. – Das nur als kleine Anregung.

Mein sonstiger Gesamteindruck von dem neuen Versammlungsgesetz, das Sie planen, ist durchaus kritisch. Mich weht von diesem Gesetz ein illiberaler Geist an, ein paternalistischer Geist, ein geradezu erziehungsstaatlicher Geist. Ganz kurz einige Grundlagen: Die Grundrechte, so auch die Versammlungsfreiheit, sind Abwehrrechte

gegen den Staat. Das heißt, der Bürger veranstaltet seine Versammlung ganz allein und hat den Anspruch darauf, vom Staat dabei in Ruhe gelassen zu werden. Natürlich hat die Versammlungsfreiheit Grenzen. Typischer Fall die öffentliche Ordnung, die nicht durchgreifend infrage gestellt werden kann. Diese Grenzen realisieren sich wiederum dadurch, dass Auflagen erteilt werden können oder im Extremfall sogar das Totalverbot. Das ist der klassische rechtsstaatliche liberale Mechanismus.

Ich verstehe übrigens nicht, warum in diesem Gesetzentwurf die Auflagen nicht mehr Auflagen heißen, sondern Beschränkungen. Das würde ich lieber traditionell lassen und die Auflagen weiter Auflagen nennen.

Warum mir dieses Gesetz so paternalistisch vorkommt, kann man letztlich an einer großen Vielzahl von Normen exemplifizieren. Wir fangen einmal mit dem § 3 Abs. 4 an: „Bestehen Anhaltspunkte für Umstände, die“, wird weiter zitiert, „zu einem Verbot der Versammlung führen können“. Damit fängt es an: „Bestehen Anhaltspunkte für Umstände“. Traditionellerweise und richtigerweise, ich rate sehr, sich hier am Bundesversammlungsgesetz zu orientieren, das insofern schon vorbildlich ist. „Traditionellerweise“ schreibt man im liberalen Rechtsstaat, wenn Tatsachen die Annahme begründen, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben ist. Hier werden ziemlich wolkige Begriffe eingeführt: bestehen Anhaltspunkte für irgendwelche Umstände. Und was sind dann die Rechtsfolgen? Dann kann die zuständige Behörde den Veranstalter auffordern, Informationen und Unterlagen beizubringen.

Das finde ich unter vielerlei Gesichtspunkten etwas problematisch. Es kann zu einem Problem der Selbstbelastung kommen, dass jemand zur Selbstbelastung verpflichtet oder gehalten ist. Es liegt dem ein paternalistischer Ansatz zugrunde, der sich noch stärker und noch reiner zeigt, wenn wir einen Sprung, in den § 16 machen, von dem bereits die Rede war. Da sollen also die Namen und die Geburtsdaten der Ordnungskräfte genannt werden, sodass wir wieder chilling effects haben, und es passt auch nicht zum Grundrecht als Abwehrrecht. Der Staat soll sich, wenn er Namen und Geburtsdaten hat, selber ein Bild machen, ob die überhaupt geeignet sind, ein Werturteil fällen und einige von diesen Ordnern herauskegeln können.

Das heißt, es scheint hier ein Bild auf, dass der Staat bei der Ausübung der Versammlungsfreiheit immer als der heimliche Mitveranstalter dabei ist, immer die Überwachung über die ganze Sache hat, also eine Art Rechtsaufsicht über den freien Bürger für sich beansprucht. Das steht alles in einem Widerspruch zum Vorstellungsbild des liberalen Rechtsstaates; übrigens, das ist jetzt ein Detail, § 16 Abs. 2 Nr. 1, wenn sie gegen Straftaten nach dem Versammlungsgesetz usw. – – Mit dem Begriff „Versammlungsgesetz“ wird normalerweise, wenn da ohne weitere Spezifizierung steht, das Bundesversammlungsgesetz gemeint. Das kann hier nicht gemeint sein, weil es gerade nicht gilt, wenn Sachsen ein eigenes Versammlungsgesetz hat. Vielleicht sollte man lieber schreiben „nach diesem Versammlungsgesetz“, jedenfalls falls das damit gemeint sein sollte. Das ist dieser paternalistische Zug.

Ich könnte die Beispiele noch sehr lange fortsetzen, aber wegen der beschränkten Zeit müssen wir weiterspringen. Wir springen in medias res. Medias res, das sind §§ 17 und 22, die Verbotstatbestände. Darum dreht sich im Versammlungsrecht immer alles. Daran sind alle weiteren Probleme aufgehängt. Die zuständige Behörde kann also, § 17, ein Verbot aussprechen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen – wem erkennbar? – die öffentliche Sicherheit gefährdet ist.

Auch hier würde ich gemahnen, die rechtsstaatlich und liberalerweise bewährte Formulierung aus dem Bundesversammlungsgesetz zu übernehmen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen.

Weiterhin: Der letzte Halbsatz im ersten Absatz von § 17 oder Grundrechte Dritter ist unbedingt zu streichen, nicht nur, weil er definitiv überflüssig ist, er wirkt zudem unkundig; denn die Verletzung grundrechtlich geschützter Interessen Dritter ist der typische Fall der Störung der öffentlichen Sicherheit durch eine Versammlung. Es gibt auch andere Fälle, die aber total exzentrisch sind, zum Beispiel, wenn es eine Versammlung gibt, durch die eine öffentliche Vereidigung der Bundeswehr gestört werden soll. Das kommt vor, dann wird nicht ein Grundrecht gestört, sondern eine staatliche Veranstaltung. Aber das ist ein exzentrischer Fall, das ist nicht einer von Tausend. Die Störung der öffentlichen Ordnung besteht normalerweise und allgemeinerweise in der Verletzung Grundrechte Dritter. Deshalb auf jeden Fall diesen Halbsatz herausnehmen.

Dann kommen noch verschiedene andere Einschränkungen unter § 2. Was mich schon sehr stört, unter § 2 Nr. 1 haben wir die Vorschriften a) und b). Diese Vorschriften sind Ausdruck, eines Trends. Ich lese jetzt dauernd solche und ähnliche Gesetzentwürfe in Anhörungen. Es ist einfach so, meine Damen und Herren, eine Rechtsnorm ist so aufgebaut, dass auf der Tatbestandsseite objektivierbare Tatsachen stehen müssen, und aus denen wird dann eine rechtliche Folgerung gezogen, zum Beispiel, dass ein bestimmtes Verhalten rechtswidrig sei oder zu einem Verbot führen könne, wenn die Störung hinlänglich intensiv ist. Wir sehen hier in diesen neuen Modevorschriften, Nr. 1 a und b, dass Bewertungen bereits auf der Tatbestandsebene bestehen. Ob etwas eine rassistische Zuschreibung ist, ist nun einmal eine Wertungsfrage, und deshalb gehört es nicht auf die Tatsachenseite.

Unter b) heißt es dann: Auf der Tatsachenseite wird die Menschenwürde anderer dadurch angegriffen. Ob die Menschenwürde in einem Einzelfall verletzt worden ist, ist das Ergebnis einer rechtlichen Subsumption oder einer Begutachtung, die im Falle der Menschenwürde viel komplizierter, viel anspruchsvoller ist als bei jedem anderen Grundrecht – aus dem einfachen Grund, dass die Menschenwürde schrankenlos gewährleistet sein soll. Wir wissen alle, sie kann trotzdem mit anderen Grundrechten kollidieren. Also muss man irgendwie abwägen. Man darf es aber nicht Abwägung nennen, sondern nennt es dann Konkretisierung oder dergleichen. Also, bitte heraus. Das ist nicht gut.

Dann haben wir Nr. 2 und 3. In Wahrheit sind beide problematisch. Wenn man die Nr. 2 einmal ganz naiv und theoretisch betrachten würde, könnte man zu dem Ergebnis gekommen, dass § 17 Abs. 2 Nr. 2 bereits verfassungswidrig sei, weil man denken könnte, das ist doch Sonderrecht. Es darf doch die Meinungsfreiheit nicht durch Sonderrecht beeinträchtigt werden. Nun wissen wir aber, das darf sie doch, weil hier diese Vorschrift Abs. 2 Nr. 2 nur die Wunsiedel-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes konkretisiert, ähnlich wie § 15 die Fraport-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes konkretisiert. Ich bin damit aber immer noch nicht zufrieden. Ich verweise darauf, dass die Wunsiedel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes grundrechtsdogmatisch eine der schlechtesten Entscheidungen des Gerichts überhaupt ist. Die geht einfach grundrechtsdogmatisch nicht. Aus einer Wesensschau des Grundgesetzes werden Einschränkungen abgeleitet, die der Wortlaut des Grundgesetzes gerade ausschließen wollte. Deshalb sehe ich

diese Entscheidung außerordentlich kritisch, aber formell gesehen ist die Nr. 2 durch Wunsiedel gerechtfertigt.

Das gilt aber nicht für die Nr. 3. Auf den ersten Blick könnte man, wenn man vielleicht etwas konservativ ist, sagen, ist ja toll, die Totalitarismustheorie lebt. Beide Seiten werden bedacht, also man darf den Nationalsozialismus nicht irgendwie verherrlichen, aber auch nicht den SED-Kommunismus. Schön ausgeglichen im Sinne von Hannah Arendt. Das geht aber rechtlich nicht, denn selbst die verfehlte Wunsiedel-Entscheidung hat nur Sonderrecht erlaubt, wenn es Sonderrecht gegen nationalsozialistische Gedanken ist. Sonderrecht gegen Kommunismusverherrlichung ist Gott sei Dank in der Republik Deutschland so nicht zulässig. Das darf man also sagen. Deshalb ist die Nr. 3 auf jeden Fall verfassungswidrig.

In § 22 kann man das meiste übertragen. Auch da bitte Tatbestand wieder an das Bundesversammlungsgesetz angleichen. § 22 Abs. 1 Nr. 3 ist meines Erachtens wiederum viel zu weit gefasst. Da wird darauf abgestellt, dass es in der Versammlung zu Äußerungen oder Handlungen kommen könnte, von welcher Seite auch immer. Meines Erachtens wäre hier auf den Veranstalter abzustellen, nicht auf Umstände, die sich der Kontrolle des Veranstalters ohnehin entziehen. Man sollte etwa formulieren: Wenn Tatsachen festgestellt sind – die Tatsachen müssen wieder hinein –, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang, so steht es so schön im Bundesversammlungsgesetz, kriminelle Äußerungen entweder selber tätigen oder aber dulden werden. Aber man müsste meines Erachtens schon eindeutig auf den Veranstalter abstellen.

Vors. Ronald Pohle: Herr Vosgerau, die Zeit.

Dr. Ulrich Vosgerau: Die Zeit, genau. Ich muss zum Schluss kommen. Sie haben Recht. – Dann kurz zum Entwurf von der AfD-Fraktion: Der ist erkennbar mit der heißen Nadel genäht. Es soll also das Versammlungsrecht auf Deutsche beschränkt werden. Da kann man erst einmal sagen, das steht in schönster Übereinstimmung mit dem Grundgesetz, wo Artikel 8 auch als Deutschen-Grundrecht ausgestaltet ist. Das ist die gute Nachricht. Die schlechte Nachricht ist gewissermaßen, das bringt sowieso alles nichts; denn erstens gilt die volle Versammlungsfreiheit auch des Grundgesetzes für alle EU-Ausländer, schon wegen Artikel 18 AEUV, das Diskriminierungsverbot. Also Deutsche wären immer als Deutsche zu lesen und auch alle anderen EU-Ausländer. Was die übrigen Ausländer angeht, gilt, dass auch diese in der Sache volle Versammlungsfreiheit haben, weil die Gerichte mit dem Bundesverfassungsgericht an der Spitze nämlich Rechte aus Artikel 2 Abs. 1 der allgemeinen Entfaltung der Persönlichkeit ablehnen. Deshalb bestimmt das Bundesversammlungsgesetz, das ich hier sehr verherrliche, wie Sie hören, in § 1: Jeder hat das Recht. Diese Engführung wird im einfachen Bundesrecht bereits aufgegeben.

Das kann man kritisieren. Das habe auch ich einmal kritisiert. Wenn der Verfassungsgeber entschieden hat, dass nur Deutsche die Versammlungsfreiheit haben sollen, dann kann man das rechtspolitisch kritisieren. Aber es ist nicht richtig, wenn dann Verwaltungsrichter daraus machen, Ausländer haben genau dieselben Rechte, das machen wir dann einfach mit einer anderen Norm. Das kann man kritisieren. Aber wenn Sie fragen, wer das außer mir kritisiert hat, fällt mir nur Christian Hillgruber aus Bonn ein, und dann ist die Reihe schon vorbei. Das heißt, Sie müssen leider davon ausgehen, dass die Verwaltungsgerichte das nicht beachten, sondern

selbstverständlich aus dieser Erwägung Ausländern auch das Versammlungsrecht einräumen würden. Das kann man nicht so leicht kassieren.

§ 3 a, das ist bereits gesagt worden, kollidiert. Das ist also Sonderrecht bis zum geht nicht mehr. Da wird auf bestimmte Gegenstände abgestellt, die nicht genau formuliert sind. 3 a geht nicht, weil Sonderrecht von Artikel 5 des Grundgesetzes ausgeschlossen ist.

Danke schön.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Jetzt versuchen wir es noch einmal mit Herrn Selinger.

Joschka Selinger: Hören Sie mich jetzt? – Wunderbar. Es freut mich, dass es jetzt technisch klappt. – Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Jetzt kann ich, da Herr Vosgerau vorgezogen wurde, als Vertreter der Zivilgesellschaft hier einen kleinen Schlusspunkt setzen und werde in meiner Stellungnahme deshalb insbesondere auf die Auswirkungen des Gesetzentwurfs für die Belange der Zivilgesellschaft eingehen.

Als Schlusspunkt möchte ich an die elementare Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger, also der demokratischen Zivilgesellschaft, an der öffentlichen Meinungsbildung und damit an unsere Demokratie erinnern. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt realistisch betrachtet und wie alle Grundrechte im Ausgangspunkt immer die Minderheit gegen die Mehrheitsmeinung. Der demokratische Gehalt der Versammlungsfreiheit drückt sich daher auch und nicht zuletzt in seiner Funktion des Minderheitenschutzes aus. Im Folgenden will ich daher auf die Aspekte eingehen, die entscheidend dafür sind, ob es der Entwurf des Versammlungsgesetzes der gesamten Zivilgesellschaft, insbesondere Minderheiten und vulnerablen Gruppen ermöglicht, von der Versammlungsfreiheit niedrigschwellig Gebrauch zu machen und wo es im Gegensatz dazu möglicherweise Abschreckungseffekte gibt.

Diese vier Komplexe sind erstens Normenklarheit und Bestimmtheit, zweitens das Maß staatlicher Überwachung, drittens Strafverfolgung und viertens das Eskalationspotenzial im Kontext von Versammlungen. Mit Blick auf die Normenklarheit und Bestimmtheit ist zunächst zu begrüßen, dass sich der Regierungsentwurf insoweit an dem Musterentwurf eines Landesversammlungsgesetzes orientiert, als der Entwurf der Regierung an vielen Stellen Anordnungsvorbehalte zur Konkretisierung von Verbotsnormen einführt. Wenn ich es richtig überblickt habe, sind sämtliche Ordnungswidrigkeitstatbestände an den vorherigen Erlass eines konkretisierenden Verwaltungsakts geknüpft. Ebenso sieht der Entwurf konkretisierende Anordnungen bei dem Waffenverbot, dem Uniformierungs- und Militanzverbot, sowie dem Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot vor.

Gerade bei diesen Normen, die zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, ist die Verwaltungsaktsakzessorität essenziell für die Vorhersehbarkeit und damit für die Rechtssicherheit der Bürgerinnen und Bürger. Das steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das die rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsakts zur Konkretisierung von Rechtspflichten in der Entscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz betont. Ohne einen konkretisierenden

Verwaltungsakt nämlich würden die Bürgerinnen und Bürger allein die Verantwortung für die vollständige Kenntnis dieser komplexen Pflichten, ihre Bedeutung im Einzelfall und die Kenntnis der Folgen eines Verstoßes tragen und das in den oftmals unübersichtlichen, volatilen und emotionsgeladenen Situationen des Versammlungsgeschehens.

Zugleich scheinen Anordnungsvorbehalte auch praktikabel zu sein, weil sie den Versammlungsbehörden eine gewisse Flexibilität bieten, die es ihnen in der Theorie eröffnet, grundrechtsschonende Entscheidungen zu treffen. So können die Versammlungsbehörden je nach Thema und Gegenstand der Versammlung im Einzelfall flexibel auf den Charakter der Versammlung eingehen. Ob die Anordnungsvorbehalte, die hier normiert wurden, ihr grundrechtsschonendes Potenzial erfüllen, hängt maßgeblich davon ab, wie die Versammlungsbehörden in der Praxis davon Gebrauch machen werden.

Positiv ist weiterhin, das haben einige meiner Vorredner gesagt, dass der Entwurf gewisse versammlungsrechtliche Prinzipien und neuere Rechtsprechungen rezipiert und normiert. Auch das trägt zur Normenklarheit und Verständlichkeit bei. Das gilt beispielsweise für den erwähnten § 15 Abs. 1, der den Grundsatz der Erlaubnisfreiheit auch auf Versammlungsinfrastrukturen erstreckt. Hier rezipiert das Gesetz einerseits die jüngere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Protestcamps und könnte damit einerseits dazu beitragen, dass die Bürgerinnen und Bürger davon Gebrauch machen, andererseits schränkt der Gesetzgeber das in § 15 Abs. 2 zumindest für Protestcamps direkt wieder ein. Hier sollte der Gesetzgeber nachsteuern, um deutlich zu machen, dass Protestcamps beispielsweise auch auf Flächen, die anderen Zwecken gewidmet sind, öffentlichen Grünflächen zum Beispiel, oder im ländlichen Raum stattfinden können.

Bei anderen Normen bleiben jedoch tatbestandlich Unklarheiten. Einige wurden schon angeführt. Als Beispiel sei nochmals die Regelung in § 4 Abs. 1 genannt, wonach jede Person, die zu einer Veranstaltung einlädt oder aufruft, automatisch Veranstalterin oder Veranstalter sein kann. Das haben sowohl Herr Demmler als auch Frau Lembke bereits kritisiert. Das ist auch nach unserer Einschätzung wegen der damit verbundenen Pflichten, in die jede Person, die einen Flyer auslegt oder einen Link zu einer Veranstaltung online teilt, eintreten könnte, nicht mit Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes und der Sächsischen Verfassung vereinbar.

Im Bereich der strafrechtlichen Verfolgung ist im versammlungsrechtlichen Bereich aus vielen Gründen restriktiv umzugehen. Der Katalog von Straftatbeständen des Gesetzentwurfs steht daher im Spannungsfeld mit dem Anspruch, hier ein freiheitliches, modernes, versammlungsermöglichendes Versammlungsgesetz zu schaffen. Als Beispiel sei das Vermummungsverbot genannt. Nach § 24 Abs. 2 Nr. 4 ist der Verstoß gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Vermummungsverbots aus § 19 Abs. 3 strafbar. Andere Bundesländer dagegen haben in ihren Versammlungsgesetzen Verstöße gegen das Vermummungsverbot zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft, so zum Beispiel Schleswig-Holstein. Wiederum andere Bundesländer haben den Anwendungsbereich des Vermummungsverbots auf Tatbestandsebene eingeschränkt. So ist zum Beispiel nach dem Berliner Versammlungsgesetz nicht mehr das bloße Mitsichführen, sondern nur noch das Verwenden von Gegenständen zur Vermummung erfasst.

Nach dem Gesetzentwurf, der Ihnen vorliegt, bleibt es indes bei einem sehr weiten Anwendungsbereich, der bereits das Mitsichführen von Gegenständen auch schon auf dem Weg zu einer Versammlung erfasst. Gleichzeitig sind Verstöße gegen diese Anordnung zur Durchsetzung nicht in einer Ordnungswidrigkeit, sondern als Straftat eingestuft. Grundsätzlich ist die Notwendigkeit des Vermummungsverbots kritisch zu hinterfragen. Darauf hat auch Frau Lembke hingewiesen. In vielen anderen europäischen Mitgliedstaaten gibt es kein derartiges Vermummungsverbot, ohne dass faktisch mehr Gewalt verzeichnet wäre. Demgegenüber gibt es zahlreiche legitimierte Interessen, anonymisiert oder anonym zu demonstrieren. Das haben sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der UN-Menschenrechtsausschuss klargestellt.

Auch mit dem dritten Komplex, der staatlichen Überwachung, ist im Versammlungskontext aus verfassungsrechtlichen Gründen restriktiv umzugehen. Jegliche behördliche Registrierung im Bereich der Versammlungsfreiheit ist dazu geeignet, abschreckend zu wirken. Diese abschreckende Wirkung wiederum wird verstärkt, wenn aufgrund der Speicherung und Übermittlung von Daten Folgeeingriffe drohen. Deshalb ist es ständige Rechtsprechung – die ist Ihnen allen bekannt –, dass polizeiliche Foto- und Videoaufnahmen Eingriffe in die Versammlungsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen. Darüber hinaus dürfen solche Aufnahmen keinen Datenvorratsspeicher bilden, insbesondere deshalb nicht, weil es sich bei politischen Auffassungen, die während einer Demonstration typischerweise geäußert werden, um sehr sensible Daten handelt.

Dazu enthält § 11 des Gesetzentwurfs einige positive Anknüpfungspunkte. So ist zum Beispiel die Zweckbindung von Bild- und Fotoaufnahmen für die Strafverfolgung, sowie die unverzügliche Löschungspflicht in § 11 Abs. 3 grundsätzlich geeignet, einer Datenbevorratung Grenzen zu setzen. Gleichwohl sollten ebenfalls Aufzeichnungen, wenn sie nicht mehr zur Strafverfolgung benötigt werden, einer Löschungspflicht unterliegen. Angesichts der erheblichen Anzahl der versamlungsbezogenen Straftatbestände droht diese Norm sonst zu einem Einfallstor für eine Videodatenbank von vermeintlichen Versamlungsstörern und -störerinnen zu werden. Um sicherzustellen, dass die Betroffenen zumindest individuelle Lösungsansprüche geltend machen können, sollte jedenfalls eine Benachrichtigungspflicht der Betroffenen sobald und soweit sie identifiziert wurden, in das Gesetz aufgenommen werden.

In Bezug auf Überwachungspotenziale begegnet auch die Regelung über die Datenerhebung bei Ordnern und Ordnerinnen verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach § 16 Abs. 1 müssen die Veranstalter in bestimmten Fällen Namen und Geburtsdaten an die Versamlungsbehörde und diese wiederum die Daten nach Abs. 3 an den Polizeivollzugsdienst übermitteln. Dies stellt einen erheblichen Eingriff in die Versamlungsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, der faktisch zur Folge haben kann, dass nicht mehr viele Personen bereit sein werden – Frau Lembke hat es gesagt –, das Ehrenamt als Ordnerin oder Ordner zu übernehmen.

In Verbindung mit § 6 Abs. 3, nach dem die Versamlungsbehörde den Einsatz von Ordnerinnen und Ordnern aufgeben kann, kann diese Regelung – auch da schließe ich mich Frau Lembke an – versamlungsverhindernden Charakter haben.

Um zum vierten Komplex zu kommen, dem Eskalationspotenzial: Dieses ist grundsätzlich zu minimieren, beispielsweise durch geeignete Deeskalationsinstrumente, die der Gesetzgeber auf legislativer Ebene einführen kann. Dazu zählt beispielsweise

das von meinen Vorrednern ausführlich diskutierte Kooperationsgebot in § 3. Hier möchte ich die Pflicht der Versammlungsbehörde hervorheben, das Kooperationsgespräch rechtzeitig anzubieten, um so der Praxis vorzubeugen, versammlungsrechtliche Auflagen mit immer kürzer werdenden Fristen, schlimmstenfalls am Vorabend der Versammlung zu erlassen.

Angesichts der zunehmenden Anzahl der Übergriffe auf Pressevertreter und -vertreterinnen, insbesondere in Sachsen, begrüßen wir die ausdrücklich normierte Schutzpflicht für Presseangehörige in § 3 Abs. 4.

Schließlich ist sachgerecht, dass der Gesetzentwurf mit § 8 eine Regelung zum Umgang mit Gegenprotest vorsieht, da sich gerade bei Störungen durch Gegendemonstrationen, die ihrerseits von Artikel 8 geschützt sind, komplexe grundrechtliche Abwägungsfragen stellen, die der Gesetzgeber aufgrund des Wesentlichkeitsvorbehalts regeln sollte. Ein deeskalativer Umgang mit Gegendemonstrationen, der die kritische Auseinandersetzung im öffentlichen Raum ermöglicht, ist ein essenzieller Bestandteil der Versammlungsfreiheit. Das Störungsverbot in § 8 ist indes zu weit geraten, da § 8 Abs. 1 bereits das erhebliche Behindern einer Versammlung verbietet und mit Ordnungsgeld bewehrt ist. Dies kann kommunikativ den Gegenprotest unverhältnismäßig einschränken. Auch das selbstvollziehende strafbewehrte Verbot begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken, die Prof. Barczak bereits ausgeführt hat. Hier möchte ich nur ergänzen, dass das vollständige Verbot von Verhinderungsversammlungen, das ebenfalls vorgesehen ist, der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts etwas hinterherhinkt. Das Bundesverwaltungsgericht hat erst kürzlich entschieden, dass auch Verhinderungsblockaden von der Versammlungsfreiheit geschützt sind, sofern bei der Blockade Meinungsäußerungen durch Sprechchöre und Transparente stattfinden.

Zusammenfassend sollte es das Ziel eines versammlungsfreundlichen Sächsischen Versammlungsgesetzes sein, Rechtsunsicherheiten, staatliche Überwachung, Strafverfolgung und Eskalationspotenziale zu minimieren. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Menschen abgeschreckt werden, auf die Straße zu gehen, um ihr Recht auf öffentliche und gemeinsame Meinungskundgabe wahrzunehmen. Dieses Ziel – das ist meine abschließende Bewertung – gelingt in dem Entwurf zumindest in Teilen.

Vielen Dank.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank, Herr Selinger, das war eine Punktlandung. Wir beginnen mit der Fragerunde. Das Wort hat Kollege Wähner.

Ronny Wähner, CDU: Zuerst, meine Damen, meine Herren Sachverständigen, ein herzliches Dankeschön von der CDU-Fraktion dafür, dass Sie uns heute mit ihrer Fachexpertise und für Rückfragen zur Verfügung stehen. Ich würde gerne bei dem Thema Ordner einsteigen wollen. Der Gesetzentwurf schlägt vor, ein Mindestalter von 16 Jahren vorzuschreiben. Mich würde interessieren: Ist das zu niedrig? Sollten es nicht 18 oder in gewissen Situationen auch angemessen sein? Frau Lembke hat es angesprochen.

Ein weiterer Punkt ist die Überprüfung von Ordnern unter gewissen Voraussetzungen durch die Polizei. Von Herrn Demmler würde mich interessieren, ob es in dem

Zusammenhang Praxisbeispiele gibt, dass die Notwendigkeit gegeben ist, das so ins Gesetz zu schreiben. Das wäre meine erste Frage.

Vors. Ronald Pohle: Herr Demmler, bitte.

René Demmler: Ich glaube, das Ordneralter und die Möglichkeit der Ordner, flexibel zu sein, ist der richtige Weg. Ich sehe das Ordneralter komplett unproblematisch. Die Ordnerüberprüfung ist sehr dezidiert geregelt. Es ist so, dass sich die Notwendigkeit der Ordnerüberprüfung ergeben kann. Das ist eine Tatsache. Die Frage ist, wie es im Vollzug angewendet wird. Wird es ausufernd oder nicht ausufernd angewendet? Ich bin niemand, der Ordner ausufernd überprüft, sondern nur dann, wenn es wirklich kritisch ist. Dass sich das Erfordernis ergeben kann, ist in meinen Augen aber unstrittig.

Ronny Wähler, CDU: Haben die anderen Sachverständigen verfassungsrechtliche Bedenken? Wenn es zu dem Thema noch Ergänzungen gibt, dann gerne. Die Frage war nicht explizit an Herrn Demmler gestellt.

Vors. Ronald Pohle: Herr Hettich, bitte.

Matthias Hettich: Das ist ein schwieriges Thema mit den Ordnern. Wir sind die Anwesenheit von Ordnern bei Versammlungen seit 1953 gewöhnt, seit es das Versammlungsgesetz des Bundes gibt. Der Bund hat sich in seiner Regelung auf ein Versammlungsmodell kapriziert, bei dem die innere Ordnung der Versammlung eine große Rolle spielt. Es gibt den Versammlungsleiter, und es gibt die Ordner. Es gibt auch Regelungen im Versammlungsgesetz des Bundes, die davon ausgehen, dass die Polizei erst nachrangig tätig wird, wenn Versammlungsleiter und Ordner mit ihren Maßnahmen keinen Erfolg haben konnten. Dieses Selbstregelungsmodell, das der Bund in seinem Versammlungsgesetz vorsieht, ist von allen Landesrechten, die Regelungen getroffen haben, soweit ich das überblicke, so übernommen worden. Das ist meines Erachtens verfassungsrechtlich nicht zwingend. Man könnte auch über andere Dinge nachdenken.

Man könnte auch darüber nachdenken, dass man sagt, wir haben keine Ordner und vielleicht nur einen Versammlungsleiter, aber vielleicht auch den nicht. Es ist verfassungsrechtlich geschützt, dass es keinen Leiter geben muss. Die Konsequenz wäre auf der anderen Seite, dass der Polizei ein größerer Aufgabenbereich zuwächst, wenn wir keine Ordner und keinen Leiter haben. Wenn sich der Gesetzgeber aber dafür entscheidet, dass er ein Modell mit Leiter und Ordner hat, ergibt sich fast automatisch die Konsequenz, dass er darüber nachdenken muss, welche Fähigkeiten ein Leiter und ein Ordner haben müssen. Deshalb gibt es ausgiebige Rechtsprechungen zur Zuverlässigkeit des Versammlungsleiters und von Ordnern. Wir sehen das in der Praxis, auch in jüngster Zeit.

In Baden-Württemberg haben wir in jüngster Zeit diese Probleme, wenn wir Versammlungen haben, die an die Ereignisse des 7. Oktober des letzten Jahres und nachfolgende Ereignisse anknüpfen. Wir hatten Versammlungen für Rechtsstaat und Freiheit, und dann kamen in Mannheim propalästinensische Versammlungsteilnehmer dazu und brachten Fahnen mit. Die, die die Versammlung veranstaltet haben – das waren praktisch alle Parteien aus dem Mannheimer Gemeinderat – hatten ausdrücklich gesagt, wir wollen keine Fahnen haben. Da sieht man, da kommen dann Ordner in tatsächlich schwierige Situationen. Wir wollten eigentlich keine Fahnen, auch keine

propalästinensischen Fahnen haben, und nun können Sie das regeln. Vorgelagert auch die Frage: Wollen Sie es überhaupt regeln, und in welcher Weise wollen Sie es regeln?

Deshalb ist die Überprüfung der Zuverlässigkeit von Ordnern quasi notwendige Konsequenz der Entscheidung für so ein Modell, dass man Ordner hat. Gleichzeitig ist – das ist zu Recht von Frau Lembke und anderen gesagt worden – die Überprüfung der Daten von Ordnern ein Umstand, der abschreckend wirken kann. Deshalb muss ich, wenn ich solche Bedenken wie § 16 treffe, auf diesen Umstand Rücksicht nehmen. Wenn man § 16 (1) anschaut, könnte man zum Beispiel beim Begriff „besorge“ ansetzen und fragen, ob die Schwelle da richtig getroffen ist, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist. „Besorgen“ ist eine niedrigere Schwelle als zu „befürchten“. Wenn man bei der Überprüfung von Ordnerdaten Bedenken hat, könnte man das Wort „besorgen“ durch ein anderes Wort ersetzen und die Schwelle hochsetzen.

Ansonsten enthält § 16 ein fein abgestuftes Verfahren, dass erst einmal gewisse Daten mitgeteilt werden, Namen und Geburtsdaten. Dann muss sich die Versammlungsbehörde anhand gesetzlich vorgegebener Kriterien in Abs. 2 selbst eine Meinung bilden, wie sie die Eignung der Ordner einschätzt und dann Abs. 3 beim Polizeivollzugsdienst anfragen, der aber auch nur unter bestimmten Voraussetzungen die Daten an die Versammlungsbehörde übermittelt. Das ist ein relativ detailliertes System, das auf Abdeckungseffekte, die solche Überprüfungen haben können, Rücksicht nimmt. Ob es darauf ausreichend Rücksicht nimmt, müsste man sehr ausführlich prüfen. Das habe ich noch nicht gemacht.

Was auffällt, ist, dass in § 16 eine Regelung fehlt, was ich mit den erhobenen Daten mache, wenn die Versammlung vorbei ist. Nach allgemeinen Regeln des Datenschutzrechts würde man sagen, ich habe sie zu einem bestimmten Zweck erhoben, ich brauche sie für diesen Zweck, nämlich für diese Versammlung, nicht mehr, dann muss ich die Daten im Anschluss löschen. Eine Regelung dazu, was mit den nach § 16 erhobenen Daten nach Abschluss der Versammlung passiert, fehlt. Eine Lösungsregelung würde naheliegen. Es ist die Frage, ob man den Entwurf um so etwas ergänzt.

Aber insgesamt würde ich sagen, wenn man sich für ein solches Modell mit Ordnern entscheidet, was verfassungsrechtlich nicht zwingend vorgegeben ist, dann ist quasi die notwendige Konsequenz, dass ich Regelungen der Ordnerüberprüfung haben muss. Dafür muss es aber Schwellen und Regelungen zum Umgang mit diesen Daten geben, die auf die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und auf Artikel 8 Grundgesetz Rücksicht nehmen.

Vors. Ronald Pohle: Frau Prof. Dr. Lembke, bitte.

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Es gibt eine Regelung zu den Daten in § 31, wobei ich die nicht für hinreichend halte. Das Problem würde sich aber lösen, wenn man beim § 16 ansetzt. Ich glaube, der entscheidende Punkt ist, was unsere Vorstellung davon ist, was Ordnungskräfte machen, und die scheint mir nicht ganz richtig zu sein. Wenn ich Ordnerin für eine Versammlung werde, dann ist es meine Aufgabe, so die Rechtsprechung usw., dass ich die Versammlungsleitung dabei unterstütze. Da gibt es übrigens auch Gewackel, ob Veranstalter oder Versammlungsleitung in Bezug auf die Ordnerdaten übermitteln oder dies und jenes tun muss, also müsste man ohnehin noch

einmal schauen. Aber im Grundsatz ist meine Aufgabe, ich soll die Versammlungsleitung dabei unterstützen, einen ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung zu garantieren.

Das klingt erst einmal ganz gut, ich bekomme eine weiße Armbinde. Das ist alles sehr schön. Was darf ich jetzt? Darf ich den Versammlungsteilnehmenden, die entweder eine Palästina-Flagge oder eine Deutschland-Flagge bei einer Versammlung, wo man es nicht will oder was auch immer, mitbringen, diese mit Gewalt entreißen? Natürlich nicht. Das, was ich tun darf, um diese propagierte Aufgabe zu erfüllen, unterscheidet sich in nichts von dem, was eigentlich andere Versammlungsteilnehmende tun können, nämlich Leute ansprechen und sagen, ihr wisst doch, keine Flaggen, bitte steckt das mal wieder ein. Wenn das nichts fruchtet und einzelne Versammlungsteilnehmende bzw. Störer und Störerinnen, die vorgeben, an der Versammlung teilzunehmen, verbal ausfällig oder gewalttätig werden, dann ist mir als Ordnungskraft überhaupt nichts mehr aufgegeben, sondern das ist der Moment, in dem sich die Versammlungsleitung entscheiden muss, die Hilfe der Polizei in Anspruch zu nehmen.

Es steht in allen Urteilen, das stimmt, die Ordnungskräfte helfen der Versammlungsleitung, den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung zu garantieren. Das klingt erst einmal total gut, aber es ist keine Hilfspolizei, in keiner Weise, und die hat auch keine extra Befugnisse. Das ist ein Ehrenamt, bei dem ich mich als Teilnehmerin mehr verantwortlich fühle, aber meine Befugnisse bleiben genau die gleichen wie bei jeder anderen Teilnehmerin auch. Das, glaube ich, muss man sich klarer machen. Wie ich vorhin gesagt habe, wenn von der Versammlung eine Gefahr ausgeht, ist die Überprüfung der Ordnungskräfte keine geeignete Maßnahme zur Gefahrenabwehr, weil das nicht in einem unlösbaren Zusammenhang steht.

Ich weiß, die Logik ist, erst einmal zu sagen, wieso, die sollen doch für Ordnung sorgen, aber es ist doch nur eine gesteigert verantwortliche Wahrnehmung meiner Versammlungsfreiheit, und es sind nicht extra Befugnisse, die ich plötzlich gegenüber normalen Mitbürgerinnen und Mitbürgern habe. Wenn wir uns das klarmachen, dann wird, glaube ich, viel deutlicher, dass wir von den Ordnungskräften bei einem unfriedlichen Verlauf, wenn einzelne Teilnehmende unfriedlich sind und damit die Ordnung der Versammlung stören, nicht erwarten können, dass die das Problem lösen, weil sie das im Zweifel gar nicht dürfen. Ich darf nicht jemanden packen und dem die Palästina-Flagge entziehen oder sonst was. Dann bekomme ich mächtig Ärger wegen Nötigung oder Körperverletzung oder was auch immer und das zu Recht, auch wenn ich eine Ordnerbinde habe.

Ich glaube, es ist wichtig, sich deutlicher zu machen, es heißt Ordnerin und Ordner, aber es sind eigentlich nur besonders verantwortliche Versammlungsteilnehmende. Letzten Endes wird die Ordnung, wenn es wirklich aus dem Ruder läuft, von den staatlichen Kräften auf Bitte der Versammlungsleitung hergestellt und manchmal, wenn es zu sehr aus dem Ruder läuft, auch nicht mehr auf Bitte der Versammlungsleitung, sondern so. Wenn wir das ordentlich sortieren, wird, glaube ich, deutlich, es bringt uns nicht weiter. Wenn Ordnungskräfte dabei sind, die Straftaten begangen haben und das auch wieder tun, dann hilft es nichts, dann gilt das wie für jede Versammlungsteilnehmerin, jeden Versammlungsteilnehmer ohne Armbinde, wenn die auf der Versammlung Straftaten begehen, muss die Polizei einschreiten, das ist überhaupt keine Frage, aber das muss sie, egal, ob vorher Daten überprüft wurden oder nicht.

Ich verstehe den Impuls, aber diese Datenüberprüfung hilft eigentlich nicht, im Gegenteil, sie ist total abschreckend und unpraktisch, weil sie verhindert, dass man zum Beispiel vor Ort, wenn man feststellt, die Zahl der Ordner reicht nicht aus, weil viel mehr Leute gekommen sind als man dachte, ist ja schön, schnell weitere Ordner organisieren kann. Das kann nicht klappen, wenn man plötzlich irgendwelche großen Überprüfungen anfängt. Deshalb: Ich fürchte, man muss sich davon verabschieden, das ist einfach nicht der Weg, so sehr ich den Ansatz, die Idee verstehe. Die Idee hat mit der Praxis nicht die Berührungspunkte, die man sich erhofft.

Vors. Ronald Pohle: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Danke schön, Herr Pohle. Ich habe mich vorhin viel zu schnell von Ihrem Handzeichen einschüchtern lassen.

Vors. Ronald Pohle: Das war nicht meine Intention. Ich wollte im Interesse unserer Veranstaltung nur verfahrensleitend wirken.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Die Zeit hat Herr Demmler hinterher genutzt, die ich ihm gegeben habe. Anyway, wir haben uns gerade privat verständigt. – Kurz zu § 16: Erstens. Ich schließe mich dem voll an, was Frau Lembke gesagt hat, nur dass sie immer wieder den Begriff der Ordnungskräfte nutzte. Es sind Ordnerinnen und Ordner und gerade keine Ordnungskräfte.

(Zuruf von Prof. Dr. Ulrike Lembke)

Okay. Ja, stimmt. Das ist natürlich Nonsens. Danke schön. – Erstens. §16 (1): In der Tat, es wird ein Konnex hergestellt, den es nicht gibt. Es gibt Gefahren für die öffentliche Sicherheit, und dann überprüfe ich die Ordner. Das ist etwas anderes, als wenn ich sage, ich überprüfe die Ordner, weil es Hinweise gibt, dass dieser oder jener Ordner möglicherweise im Kontext der Versammlung in seiner Funktion Straftaten begeht. Das ist etwas anderes.

Dann schaue ich mir § 16 (3) an und habe hier eine regelmäßige Übermittlung aller Ordnerdaten an die Polizei, was eine ganz erhebliche Einschüchterungswirkung hat. Das wird bei einer DGB-Demo vielleicht nicht so ein Problem sein, wobei ich weiß, dass wir das in NRW sehr intensiv diskutiert haben, dass vom DGB gesagt wurde, wir bekommen überhaupt keine Ordner mehr, weil die nicht mit Namen und allem angegeben werden wollen, und es hat eine abschreckende und einschüchternde Wirkung oder kann sie zumindest haben. Wenn man dieses Ehrenamt Ordner übernimmt, wird er oder sie anlasslos überprüft. Da verstehe ich den Konnex nicht wirklich.

Dann hatten wir die Frage, ob und wann die Polizei einschreitet und wie sie das bei der Überprüfung des Namens und Ähnlichem tut. Sie sagten, Herr Demmler, wenn ich es richtig verstanden habe, Sie gehen da nicht hin und überprüfen jeden ins Blaue hinein, ob er wirklich – in Anführungszeichen – „zugelassen“ ist, was ich begrüßen würde, wenn Sie das nicht so tun. Aber das Gesetz gibt Ihnen etwas anderes auf. § 16 Abs. 6 sagt, „zum Zweck der Überprüfung hat der Polizeivollzugsdienst vor Beginn der Versammlung ...“ usw.

Dann haben Sie einen Fall, dass da ein Ordner ist, bei dem sich hinterher herausstellt, der ist schon dreimal wegen KV gegen Polizeibeamte aufgefallen. Dann wissen Sie, wer den Druck bekommt, nämlich Sie. Insofern glaube ich schon, dass § 16 Abs. 6 eine Einladung dazu ist, im Regelfall letztendlich vor Ort die Leute zu prüfen, zumindest bei Versammlungen, die irgendwo einen politischen Gehalt haben und nicht nur eine Versammlung des Tierschützervereins für mehr Tierschutz sind.

Was komplett verkannt wird, ist: Wir haben gerade über den Datenschutz gesprochen. Ja, wir haben § 31, der einiges zu den Datenverarbeitungsregelungen regelt, aber sehr lückenhaft und nicht plausibel. Es wurde von Herrn Hettich, wenn ich es richtig erinnere, sinngemäß gesagt, wir haben einige Regelungen in § 31, aber sie sind nicht konsequent, und vor allem gehen sie zum Teil zu weit. Gerade die Ordnernamen müssen nach der Versammlung sofort gelöscht werden.

Ich habe das in meiner Stellungnahme auf Seite 16 ff. § 31 sehr intensiv angeschaut und glaube, es ist erst einmal gut, dass Sie überhaupt Regelungen haben. Bisher haben Sie einfach Daten ohne gesetzliche Grundlage verarbeitet. Wenn das Gesetz verabschiedet wird, haben Sie wenigstens in Zukunft eine gesetzliche Grundlage. Das ist zu begrüßen. Man muss sich den im Einzelnen anschauen. Ich glaube, er hat einige Lücken und vor allem, was Sie komplett verkannt haben, ist die Anwendbarkeit der JI-Richtlinie. Die JI-Richtlinie regelt die Datenverarbeitung durch die Polizei und Strafverfolgungsbehörden. Wenn es sich bei diesen Daten um besondere Kategorien personenbezogener Daten, also sensible Daten handelt, und das sind natürlich die Daten, wer Ordnerin und Ordner für eine Versammlung von dieser oder jener Partei ist, das ist ein hochpolitisches Datum, dann gelten besondere Schutzvorschriften.

All das ist hier nicht geregelt. Es ist nicht geregelt, welche Schutzvorschriften hier gelten. Sie haben dann über eine Kettenverweisung über das Polizeigesetz in das Datenschutzgesetz irgendwo eine sehr abstrakte Regelung. Aber die regelt nichts real. Sie regelt nicht, dass diese Daten, weil sie besonders sensibel sind, ausnahmslos zu löschen sind. Sie dürfen zum Beispiel die Ordnerdaten für zwei Jahre für die Zukunft speichern, weil es sein könnte, dass der wieder Ordner ist. Das geht definitiv zu weit. Ein Ordnerdatum, wenn es überhaupt erhoben werden darf, muss am Ende der Versammlung gelöscht werden. Wenn diese Person als Ordnerin oder Ordner eine Straftat begangen hat, dann haben Sie die Daten sowieso. Dann machen Sie nämlich eine Identitätsfeststellung nach der StPO, und Sie haben die Daten dieser Person. Eine anlasslose Speicherung, weil die Person einmal wieder als Ordnerin oder Ordner auftreten könnte, damit Sie überprüfen können, ob die Sicherheit der Versammlung durch die Ordnerin oder den Ordner gefährdet ist, geht aus meiner Sicht definitiv zu weit.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren in der Frageliste mit Herrn Pallas fort.

Albrecht Pallas, SPD: Danke, Herr Vorsitzender. Danke, meine Damen und Herren Sachverständigen im Namen der SPD-Fraktion für Ihre Expertise. Ich will mit der ersten Frage in der ersten Runde an der Kritik zur leiterlosen Versammlung anknüpfen. Die Frage geht an Frau Prof. Lembke, aber wer noch etwas dazu sagen möchte, ist dazu eingeladen. Wäre nicht die behördliche Ersatzleitung der Versammlung weniger eingreifend als eine Auflösung? Ich habe Ihre Kritik so verstanden, dass Sie das eher befürworten würden. Wäre das vielleicht eine Möglichkeit, eine Abstufung zwischen dieser leiterlosen Versammlung und einer regulären Versammlung mit Leitung

hinzubekommen, dass in dem Fall die Ersatzversammlungsleitung weniger Möglichkeiten bekommt? Man könnte beispielsweise Entscheidungen über Unterbrechung oder Beendigung der Versammlung ausschließen und das dann sozusagen den anderen Fällen von Versammlung überlassen. Vielleicht habe ich Sie auch missverstanden, dann wäre es eine Gelegenheit, das auszuräumen. Aber das interessiert mich schon, weil es eigentlich eine recht eingeübte Figur ist, die bisher nicht gesetzlich geregelt, sondern eher über Rechtsprechung legitimiert ist.

Vors. Ronald Pohle: Frau Prof. Lembke, bitte.

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Ich glaube, die Frage ist wie so oft im Versammlungsrecht auch hier, welche Versammlung wir vor Augen haben. Wie gesagt, ich verstehe völlig, gerade vor dem Hintergrund, jetzt die behördliche Kooperationspflicht so zu regeln, wie Sie das hier tun, wie ich es sehr gut finde, sehr begrüßenswert und auch der Verfassung entsprechend, dass so eine Kooperationspflicht irgendwie ein Gegenüber braucht. Deshalb ist die darauffolgende Regelung, zu sagen, wer Verantwortung für die Versammlung übernimmt, sehr konsequent. Sie haben aber mit § 5 das Leitbild der geleiteten Versammlung geschaffen, und zwar in einer Radikalität, die irgendwie doch insinuiert, dass leitungslose Versammlungen eigentlich nicht vorgesehen sind. Ich sage nicht, dass das Ihre Absicht ist. Ich sage nur, wie ich als Verfassungsrechtlerin diesen Gesetzentwurf lese. Das erscheint mir problematisch, weil Versammlungen keine Leitung haben müssen.

Auch Versammlungen ohne Leitung unterfallen der Versammlungsfreiheit. Ich hatte sofort Versammlungen vor Augen, die nicht stationär sind, sondern irgendwie sehr beweglich und mit ständiger Änderung, und keiner ist verantwortlich. Dann hat man sehr den Wunsch zu sagen, passt einmal auf, Freunde, ihr wählt jetzt eine Leitung, sonst machen wir das. So, reicht. Es mag es auch Gründe dafür geben, zu sagen, ab einem bestimmten Punkt ist das eigentlich nicht mehr so richtig eine Versammlung, sondern geht in Richtung anderer Erscheinungsformen, die nicht unbedingt geduldet werden müssen. Der Mob muss nicht durch die Straße hüpfen und niemand ist verantwortlich. Das ist in der Tat nicht die Idee.

Aber es gibt viele andere Formen leitungsloser Versammlungen. Vielleicht wäre das Problem schon etwas behoben, wenn in dem Gesetzentwurf explizit deutlich würde, dass bestimmte leitungslose Versammlungen, bei denen das Fehlen einer Leitung überhaupt kein Problem ist, vom Gesetzgeber akzeptiert werden. Das sehe ich hier noch nicht. Ich sehe, jede Versammlung muss sich irgendwie eine Leitung verschaffen, egal, ob das nur 20 Leute sind, die an einem bestimmten Ort stehen und dort irgendwie ihre Meinung kundtun. Da brauchen sie keine Leitung. Das brauchen sie da einfach nicht. Ich glaube, deutlicher zu machen, dass Ihr Versammlungsfreiheitsgesetz auch Versammlungen ohne Leitung akzeptiert, ist ein wichtiger Punkt, dass das klarer wird.

Das würde an das anknüpfen, was ich zu den Kleinstversammlungen gesagt habe. Es ist sehr schade, dass Sie das nicht regeln. Ich weiß, das machen sehr viele Landesversammlungsgesetze nicht, weil man Angst hat, dass Leute sagen, wir dachten, wir sind nur zehn, und jetzt sind wir doch 500 geworden. Das kann man natürlich so regeln, dass das nicht passiert. Bei Versammlungen bis 20 Personen kann man darüber nachdenken, sie von bestimmten Pflichten auszunehmen. Bei der Nummer, ach, jetzt sind wir doch 500, gibt es durchaus Möglichkeiten, wie man damit umgeht. Leitungslose Versammlungen sind auch vom Schutzbereich erfasst und

deshalb zeigen Sie, dass Sie sie in ihrem Gesetz sehen. Das wäre, glaube ich, ein wichtiger Punkt.

Das andere ist die Frage: Sie schreiben nicht, die Behörde wird Versammlungsleitung, aber Sie schreiben, die zuständige Behörde trifft die für die Durchführung der Versammlung erforderlichen Maßnahmen. Das ist irgendwie die Aufgabe einer Versammlungsleitung. Da wird es irgendwie ganz schräg. Vielleicht ist das auch eher eine Formulierungsfrage, aber die ordnungsgemäße Durchführung einer Versammlung ist genau das. Vielleicht kann man sich das noch einmal anschauen. Vielleicht wird es durch dieses „jede Versammlung muss eine Leitung haben“ besonders betont. Die Veranstalterin ist die Leitung und wenn die nicht, dann müsst ihr eine wählen und wenn nicht, kommt die Behörde und führt eure Versammlung durch. Manchmal hat es auch mit dem Wortlaut und der Darstellung zu tun. Da kann man vielleicht noch einmal herangehen.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Auch hier möchte ich mich im Wesentlichen Frau Lembke anschließen, aber trotzdem noch einmal auf § 5 (1) hinweisen. Wenn wir uns § 5 (1) anschauen, sendet der eine klare Message aus. Jede öffentliche Versammlung soll eine Versammlungsleitung haben. Unter Juristen ist „soll“ klar, außer im atypischen Ausnahmefall. Nun könnte man überlegen, ob die Kleinstversammlung ein atypischer Ausnahmefall ist, aber es ist schon problematisch. Das „Soll“ ist eine sehr klare Aussage. Wenn wir uns dann sozusagen mit dem Rest verbinden, sehen wir im § 5 den klaren Willen dieses Gesetzentwurfs: Wir wollen keine leitunglosen Versammlungen.

Über § 5 Abs. 4 habe ich mich vorhin lange mit Herrn Demmler unterhalten, bis wir zu einem Konsens kamen, wenn § 5 (4) sagt, ist keine Versammlungsleitung bestimmt oder feststellbar, trifft die zuständige Behörde die zur Durchführung erforderlichen Maßnahmen. Aber Achtung, da weiche ich von Ulrike Lembke ab, darin steht „die zur Durchführung gemäß § 17 (1) erforderlichen Maßnahmen. Ja, richtig, aber dann braucht es das doch bitte nicht. Wenn diese leitunglose Versammlung ein Problem im Sinne des § 17 (1) darstellt, dann trifft doch die Polizei sowieso die nach § 17 (1) zulässigen Maßnahmen. Hier wird es widersprüchlich in sich. Sie hat gerade nicht die Befugnis, sich gleichsam zur Versammlungsleitung zu machen, wie es teilweise in anderen Gesetzen geregelt ist oder zumindest von der Polizei so verstanden wurde. Aber hier wird auf § 17 (1) verwiesen, also kann man völlig unproblematisch den Abs. 4 streichen. Wir haben nicht mehr die Diskussion, die zumindest in bestimmten Bundesländern bei bestimmten Polizeibehörden immer wieder auftaucht, die Behörde macht sich jetzt zur Versammlungsleitung oder bestimmt eine Versammlungsleitung, auch das gibt es, lange faktische Versammlungsleitung, bestimmte Versammlungsleitung. Streicht den Abs. 4, dann ist dieses Problem aus meiner Sicht zumindest ganz eindeutig gelöst.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Herr Demmler.

René Demmler: Ja, von mir noch eine Anmerkung: Ich glaube im Gegensatz zu meinen Vorrednern, dass ich sehr genau verstanden habe, was von mir erwartet wird. Mit der Verweisung auf § 17 (1) ist das zumindest aus Polizeivollzugssicht eine klare Sache. Das entspricht im Übrigen dem, was wir schon tun. Der Eingriff von unserer Seite wird nur kommen, wenn es eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gibt. Von daher teile ich die rechtlichen Bedenken nicht. Im Referentenentwurf stand einmal

etwas anderes, man soll da alles Mögliche tun. Ich glaube, mit der Verweisung auf § 17 (1) ist es unbeschadet der gegebenenfalls entstehenden Wirkung, die angemahnt wurde, zumindest in Richtung Vollzug eine klare Sache, wo die Grenzen sind und wann überhaupt für uns ein Handlungsspielraum eröffnet ist.

Vors. Ronald Pohle: Herr Vosgerau, bitte.

Dr. Ulrich Vosgerau: § 2 des Gesetzentwurfs definiert, dass zwei Personen bereits für eine Versammlung ausreichen. Weil im Bundesversammlungsgesetz keine Mindestzahl angegeben ist, gibt es einen jahrzehntealten Streit darüber, ob es nun zwei, drei oder sieben sein müssen. Mein Gedanke ist, wenn man sich als Gesetzgeber entschließt, den jahrzehntelangen Streit durch einen Federstrich des Gesetzgebers jetzt aufzulösen, was man nicht tun müsste, dann sollte man, wenn man einen Satz formuliert, wie „jede öffentliche Versammlung soll einen Versammlungsleiter haben“, was per se ein sehr sinnvoller Satz ist, vielleicht die Konsequenz ziehen und zwischen Kleinversammlung und Nicht-Kleinversammlung unterscheiden, denn dass eine Versammlung, die allen Ernstes nur aus zwei Personen besteht, einen Leiter haben soll, ist lächerlich. Das kann irgendwie nicht richtig sein. Entweder man lässt vorn die Zahl weg oder man fügt hinten eine Zahl ein, nämlich die Mindestzahl für eine Nicht-Kleinversammlung.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Frau Prof. Dr. Lembke, bitte.

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Es tut mir leid, ich wollte noch einmal darauf hinweisen, dass der Abs. 4 nicht die Voraussetzung von § 17 zur Voraussetzung macht, sondern der Tatbestand ist: ist keine Versammlungsleitung bestimmt oder feststellbar. Das Fehlen einer Versammlungsleitung führt dazu, dass die Behörde einschreitet, und das ist keine gute Idee. Ich glaube, wir sind in der Sache gar nicht so weit auseinander, aber diese Regelung in § 5 ist so nicht glücklich, vorsichtig gesagt. Ich würde so weit gehen, zu sagen, sie ist wohl verfassungswidrig.

Eine leitungslose Versammlung und Kleinstversammlung dürften sich oft überlappen, aber das würde ich gern trennen. Das Wichtigste wäre, das Gesetz schützt auch leitungslose Versammlungen. Wenn die unfriedlich werden oder Probleme bekommen, sie müssen nicht gleich unfriedlich sein, dann gibt es die normalen Eingriffsbefugnisse. Dass die Polizei nicht sofort auflöst, sobald sie das sieht, das wäre klargestellt, wenn man sagt, auch die leitungslose Versammlung ist grundsätzlich geschützt. Der Druck, gleich radikal vorzugehen, der in der Praxis so nicht gemacht wird, entsteht gerade durch diesen § 5 mit der Formulierung: „Jede Versammlung muss eine Leitung haben“ und wenn nicht, dann bekommt ihr usw. Das ist, glaube ich, eine gute Idee, aber die Umsetzung geht in eine nicht so gute Richtung.

Vors. Ronald Pohle: Herr Prof. Barczak, bitte.

Prof. Dr. Tristan Barczak: An dieser Stelle würde ich noch einmal eine Lanze für den § 5 Abs. 4 brechen und Frau Lembke widersprechen wollen. Wenn man in die Gesetzesbegründung schaut und sich konkret Seite 26 ansieht, dort betont der Gesetzgeber explizit, dass die Eingriffsschwellen des § 17 Abs. 1 im Rahmen des § 5 Abs. 4 gelten. Explizit wird darauf hingewiesen, dass eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung auch in den Fällen der leitungslosen Versammlung notwendig ist.

Also geht es letztlich nur um die Frage, ob das hier eine Art Rechtsgrund- oder Rechtsfolgenverweisung ist, eine alte methodische Frage, die unter Rückgriff auf die Gesetzesbegründung, Seite 26, eindeutig aufgelöst werden kann. Dann würde ich sogar sagen, erfüllt § 5 Abs. 4 eine rechtssichernde Funktion, indem man gerade klarstellt, der bloße Umstand, dass eine Leitung fehlt, ermächtigt die Polizei gerade nicht zu einem Einschreiten, sondern er stellt klar, selbst in diesen Fällen ist nur bei einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder Ordnung, wie es aktuell noch vorhanden ist, ein Einschreiten zulässig. Deshalb hat er nicht nur deklaratorische, sondern vielleicht sogar rechtssichernde Funktion.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Herr Selinger.

Joschka Selinger: Ich denke, unser interessantes Gespräch zeigt an der Stelle auch, wie vielen verschiedenen Auslegungen dieser Paragraf zugänglich ist. Frau Lembke sieht die leiterlose Versammlung in Gefahr, Herr Barczak sieht sie gesichert, und Herr Demmler weiß genau, was er tun soll. Deshalb spricht das aus meiner Sicht dafür, dass man das entweder anders formulieren soll, um Klarheit herzustellen oder dies eine schnelle Aufgabe für eine praktische Kommentierung sein muss. Günstig ist dieses Ergebnis jedenfalls nicht.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Herr Pallas, ich wollte Sie jetzt nicht ermuntern, aber Sie wollten bestimmt noch eine zweite Frage stellen. Bitte.

Albrecht Pallas, SPD: Danke, Herr Vorsitzender. Mit der zweiten Frage in der ersten Runde wende ich mich dem angesprochenen Problem der Definition zu, wer Veranstalter ist oder wer sich das zurechnen lassen muss. Es ist mir in der Diskussion um diesen Gesetzentwurf begegnet, dass es im Zusammenhang mit der Gesetzesbegründung zu § 4 die Befürchtung gibt, dass Menschen, die zum Beispiel einen von anderen Stellen gemachten Aufruf zu einer Versammlung mit einem eigenen Inhalt teilen, wenn sie es gut finden, eventuell als Veranstalterin oder Veranstalter angesehen werden können, gelten können und Ihnen eventuell auch negative Folgen einer Versammlung, wenn es sie denn gibt, zugerechnet werden könnten. Das ist nicht intendiert, aber wie könnten wir das besser lösen, dass es nicht dazu kommt, sondern dass ausschließlich die Personen oder Stellen, die aufrufen, als Veranstalter gelten und nicht solche, die dorthin gehen, es gut finden, ein TikTok-Video machen und dazu aufrufen, dorthin zu kommen, weil sie es einfach gut finden?

Vors. Ronald Pohle: Herr Hettich, bitte.

Matthias Hettich: Ich finde die Gesetzesformulierung unproblematisch. Ich habe sie nach der Äußerung von Frau Lembke noch einmal gelesen, auch die Gesetzesbegründung. Ich sehe das Problem nicht, dass mich die Weitergabe einer Einladung zum Veranstalter macht. Ich finde es auch im Gesetzeswortlaut nicht angelegt. Deshalb würde es für meinen Geschmack vollkommen ausreichen, es bei dem zu belassen, wie es ist.

Vors. Ronald Pohle: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Ich möchte appellieren, dass wir ein Gesetz nicht so schreiben, dass wir hinterher glauben, durch den Blick in die Gesetzesbegründung und zur Not durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte lösen wir das Problem. Ich glaube

schon, der Impetus an den Gesetzgeber sollte immer sein, im Sinne der Normenklarheit möglichst viel Klarheit zu schaffen. Im Anschluss gibt es immer noch genug Konfliktfälle. Aber die Gesetzesbegründung finde ich immer ein sehr weiches Argument, weil ein Versammlungsgesetz dafür gemacht ist, dass Menschen, die sich versammeln, dieses Gesetz in die Hand nehmen und wissen, was sie dürfen und was nicht. Sie schauen im Regelfall nicht in die Gesetzesbegründung und schon gar nicht in die Rechtsprechung.

Bei § 4 Abs. 1 kann man sich lange streiten, was die Einladung ist. Dazu habe ich im Moment keinen guten Gegenvorschlag. Ich sehe das Problem, aber ich hätte jetzt keine passable Idee. Man könnte sagen, die Einladung braucht mehr als die Weitergabe. Aber wir wissen, dass heutzutage in den sozialen Medien Einladungen etwas sehr Fluides sind, dass auf einmal bei meiner Party Menschen auftauchen, von denen ich überhaupt nicht wusste, dass es sie gibt, weil sie sich eingeladen fühlen. Aber mir fällt jetzt auch nichts Besseres ein. Natürlich wird es immer Begriffe geben, die einer Auslegung bedürfen. Wenn einem etwas Besseres einfällt, sollte man etwas Besseres machen.

Albrecht Pallas, SPD: Möglicherweise hilft meine konkretisierende Nachfrage. Es geht nicht um die Einladung, die kann man auch als am Aufruf Unbeteiligter aussprechen, sondern um den Aufruf als solchen, wer den Aufruf zu einer Versammlung tätigt.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Es ist aber ein Oder, Herr Pallas. „Einlädt oder aufruft“, steht da. Man könnte sagen, dann lässt man möglicherweise das Einladen heraus und hat nur das Aufrufen. Nein, das darf man auch nicht. Es gibt eine Widerrede von Frau Lembke. Ich nehme meinen Vorschlag gleich wieder zurück.

Vors. Ronald Pohle: Frau Prof. Dr. Lembke, bitte.

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Sie haben es definiert. Darin steckt das Problem nicht. Vielleicht schreibt man hinein, die Weiterleitung einer Einladung oder eines Aufrufs macht die Person nicht zur Veranstalterin, weil sich die Frage durch die Möglichkeiten sozialer Medien tatsächlich aufdrängt. Auch ich würde sagen, das Versammlungsgesetz des Bundes ist dafür kein gutes Beispiel. Das schaut man an, dann weiß man nichts. Das kann man auf jeden Fall besser machen, außer, dass es sehr gefährlich ist, Versammlungen abzuhalten oder hinzugehen. Den Eindruck hat man schon, nachdem man es gelesen hat.

Ich bin ein großer Freund von Versammlungsrecht, so ist es nicht. Aber trotzdem wäre es bei den Landesversammlungsgesetzen schön, wenn ich sie lese und dann wirklich schlauer bin, auch wenn ich nicht Jura studiert habe. Ein Satz, dass die Weiterverbreitung solcher Einladungen und Aufrufe nicht die Veranstaltereneigenschaft begründet, wäre hier vielleicht eine Lösung.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren fort mit Kollegin Nagel.

Juliane Nagel, DIE LINKE: Danke, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen. Ist es hier üblich, die getrennt zu stellen? – Dann stelle ich erst einmal die erste. Vielen Dank im Namen der Linksfraktion an die Sachverständigen für die spannenden und widersprüchlichen Erörterungen. Ich habe zwei Punkte. Beim § 3, Kooperation, Kooperationsobliegenheit, gab es, glaube ich, verschiedene Lesarten. Ich lese in

§ 3 (3), dass es negative Konsequenzen nach sich ziehen kann oder Eingang in die Gefahrenprognose findet, wenn die Kooperation seitens der Veranstalterin oder der Versammlungsleitung nicht geschieht. Ich frage Herrn Prof. Arzt, Frau Prof. Lembke und, um das Internet einzubeziehen, Herrn Selinger, wie Sie das lesen. Lesen Sie das als Pflicht oder als restriktiven Anflug oder nicht?

Vors. Ronald Pohle: Herr Selinger.

Joschka Selinger: Aus meiner Sicht führt es nicht zu einer Pflicht, sondern es bleibt bei der reinen Obliegenheit. Ich sehe es anders als Clemens Arzt relativ unkritisch, weil das Gesetz insoweit nur die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kodifiziert, das entschieden hat, dass die Folge der unzureichenden Kooperation oder der Verweigerung eines Kooperationsgesprächs möglicherweise darin liegen kann, dass die Schwelle für behördliches Eingreifen geringer wird. Darüber geht dieser Abs. 3 meiner Meinung nach nicht hinaus. Man kann es gut oder schlecht finden, dass der Gesetzgeber in diesem Abs. 3 die Kooperationspflichten in einer derartigen Dichte regelt. Im Grunde sehe ich das aber für die Zivilgesellschaft nicht als gravierendes Problem.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Frau Nagel, die zweite Frage, bitte.

Juliane Nagel, DIE LINKE: Ich habe noch zwei weitere Sachverständige gefragt, Herrn Prof. Arzt und Frau Prof. Lembke.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Ich kenne natürlich auch die Rechtsprechung, und es gibt einen feinen Unterschied zwischen der Pflicht und einer Obliegenheit. In der Kommentierung der Rechtsprechung wird sehr lange ausgewalzt, wo die haarscharfe Linie dazwischen ist. Wenn man das berücksichtigt und sich den § 3 und das Gesamtgefüge anschaut, dann sehe ich darin einen klaren Willen des Gesetzgebers, die Kooperation zu einer ziemlich hohen Bedingung zu machen, um Auflagen und Ähnliches zu vermeiden. Abs. 3, letzter Satz, schreibt dann auch, „die zuständige Behörde berücksichtigt das Maß der Erfüllung dieser Obliegenheit im Rahmen der Gefahrenprognose für die Versammlung“.

Wenn wir uns unter feinsinnig denkenden Juristinnen und Juristen zehn Stunden darüber unterhalten, was darin steht, sind wir uns wahrscheinlich am Ende einig. In der polizeilichen Realität, Entschuldigung, wird es doch gerne immer mal wieder anders gesehen, und da sehe ich schon das Problem dieses § 3, das sich in der Versammlungsleitung perpetuiert, in den ganzen Ordnerregelungen und, und, und. Ich glaube, das Problem ist das Gesamtgefüge dieses Gesetzes, das durchgehend eine sehr gefahrenabwehrrechtliche Konnotation hat, obwohl es ein Gesetz zum Schutz der Versammlungsfreiheit sein soll, nicht zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, sondern zum Schutz der Versammlungsfreiheit und dann aber doch durchgehend einen stark regulatorisch gefahrenabwehrrechtlichen Ansatz vertritt, der hier und da aufbrechen könnte, ohne dass die öffentliche Sicherheit zusammenzubrechen droht.

Vors. Ronald Pohle: Frau Prof. Lembke.

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Ich habe gesagt, finde es sehr erfreulich, dass die behördliche Kooperationspflicht und die Kooperationsobliegenheit der Versammlung hier unterschieden und so klar ausgesprochen und geregelt werden. Das hat man bisher

immer irgendwie unter Anzeige, Anmeldung der Versammlung gefasst. Es würde einiges dafür sprechen zu sagen, die zuständige Behörde kann das Maß der Erfüllung dieser Obliegenheit im Rahmen der Gefahrenprognose berücksichtigen, weil es dafür nicht immer einen Anlass gibt. Dann sollte es vielleicht nicht so obligatorisch darin stehen. Das wäre der Unterscheidung zwischen Pflicht und Obliegenheit sicher angemessen. Was an diesem Paragraphen, glaube ich, insgesamt am wichtigsten ist, ist, dass die Behörde die Pflicht hat, rechtzeitig ein Gespräch zu führen, das über die Gefahrenlage informiert und dass klar sein muss, dass es die Gefahrenprognose meint und nicht irgendetwas davon Getrenntes. Wenn das funktioniert, ist, glaube ich, sehr viel gewonnen.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Frau Nagel, bitte.

Juliane Nagel, DIE LINKE: Genau, der zweite Punkt – ich meine, dass ich den bisher noch nicht gehört habe – betrifft § 29, konkret Abs. 3. Darin geht es um die Schaffung einer quasi Doppelzuständigkeit von Kreispolizeibehörden, Versammlungsbehörden und Polizeivollzugsdienst. Bisher haben wir eine Eilzuständigkeit, das heißt, wenn eine Versammlungsbehörde nicht vorhanden ist, wird die Polizei zuständig. Ich hätte mir gewünscht, dass der Landkreistag als Vertretung der kommunalen Ebene darauf eingeht, anstatt nur Restriktionen das Wort zu reden, aber vielleicht hat noch jemand aus der Runde etwas dazu zu sagen, ob es nicht problemgeneigt ist, diese Doppelzuständigkeit mit bestimmten Kompetenzen zu schaffen, die explizit der Polizei zugeschrieben werden. Ich wollte niemanden konkret nennen.

Vors. Ronald Pohle: Herr Barczak, bitte.

Prof. Dr. Tristan Barczak: Ich will darauf hinweisen, dass diese Doppelzuständigkeit durchaus landesüblich ist. Gerade dort, wo zwischen der kommunalen Gefahrenabwehrbehörde als originärer Versammlungsbehörde vor Versammlungsbeginn und der Polizei als Gefahrenabwehrbehörde auf der Straße differenziert wird, tritt die Polizei ab Versammlungsbeginn häufig hinzu. In Bayern ist das so geregelt. Ich meine, auch in Nordrhein-Westfalen haben wir die Kreispolizeibehörden, die Landräte als Kreispolizeibehörde, als originäre Versammlungsbehörde und die Landespolizei ab Versammlungsbeginn zusätzlich. Für Bayern kann ich das unmittelbar bestätigen, und ich meine, dass es in vielen anderen Ländern, die diese Zweispurigkeit des Ordnungsrechts kennen, ebenfalls so gehandhabt wird und dort meines Wissens auch nicht zu praktischen Konflikten führt, sondern eher dem Rechnung trägt, dass man die Polizei zum Schutz des Versammlungsgeschehens auf der Straße benötigt.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Herr Lange, bitte.

Benjamin Lange: Ja, Zustimmung. Das ist meines Erachtens eine praktikable Regelung, die in vielen anderen Landesgesetzen ähnlich konstituiert ist und eigentlich unproblematisch gesehen wird. Man muss sehen, dass der Polizeivollzugsdienst gerade für die Durchsetzung von Anordnungen eine andere Durchsetzungsfähigkeit aufweist als die Kreispolizeibehörden. Daher ist es durchaus sinnvoll, ab Beginn der Versammlung diese geteilte Zuständigkeit zu konstituieren.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Frau Prof. Lembke, bitte.

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Dem würde ich grundsätzlich zustimmen, wobei hier vielleicht die Besonderheit zu sehen ist, dass wir durch die Verwaltungsakzessorietät der Ordnungswidrigkeiten besonders viele Anordnungen haben und der Vollzug, klar. Aber es gibt jetzt eine Doppelzuständigkeit beim Erlass dieser Anordnung. Das Gesetz hat einige Regelungen, die nahelegen, dass die Behörden nicht die hinreichenden Kapazitäten für die Begleitung aller Versammlungen haben, die da stattfinden, und es deshalb eine Verschiebung hin zum Polizeivollzugsdienst gibt. Das würde ich etwas kritisch sehen, weil die Ausübung der Versammlungsfreiheit nicht unter einem Vorbehalt staatlicher Ressourcen steht.

Wenn das Problem, das hier normativ entsteht, dass plötzlich zwei verschiedene Kräfte für die Anordnung zuständig sind, dadurch gelöst wird, dass man davon ausgeht, dass die Kreispolizeibehörden sowieso nicht vor Ort sind, weil sie überlastet sind, wäre das vorsichtig gesagt eine etwas schwierige Lösung. Das habe ich mich bei der Gesamtschau dieses Gesetzes gefragt. Wenn es aber so ist, dass alle da sind, ist das tatsächlich eine Besonderheit, die man noch einmal anschauen muss, dass hier besonders viele Anordnungen im Raum stehen, die vor Ort erlassen werden, und eine Doppelzuständigkeit beim Erlass von Anordnungen vor Ort wird vielleicht schwierig. Nehmen wir einmal das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot. Wenn da die Anordnung erst vor Ort kommt, wird es sowieso schwierig und wenn dann zwei Verschiedene dafür zuständig sind, macht das die Sache nicht besser.

Vors. Ronald Pohle: Frau Nagel, ich würde noch Herrn Fitzke zu Wort kommen lassen, dann können Sie nachfragen.

Stefan Fitzke: Abstrakt gesehen, denke ich, ist das unproblematisch, aber im tatsächlichen Vollzug ist es so, je nachdem, ob die Kreisbehörden vor Ort sind. Am Wochenende ist das nicht immer gewährleistet, und die Polizei ist mannschaftsstärker, personalstärker vor Ort. Dann kann es durchaus dazu kommen, dass vielleicht drei, vier Beamte der Kreisverwaltung vor Ort sind, aber nicht bei einer sehr großen Versammlung und dass dann die Polizei quasi mangels Ordnungsbehörde die Anordnung trifft oder Beschränkungen erlässt und im Ergebnis für den Versammlungsleiter oder -leiterin unklar bleibt, wer eigentlich den Hut aufhatte. Das führt zumindest in Thüringen öfter zu Problemen bei der nachträglichen Kontrolle, wem diese Maßnahme zuzuordnen ist. Das ist für die Versammlung unter Umständen schwierig, weil dann die Frage ist, wer Beklagter ist, der Landkreis oder der Freistaat.

Vors. Ronald Pohle: Herr Lange, bitte.

Juliane Nagel, DIE LINKE: Vielleicht können Sie das gleich mit beantworten. Wir haben noch einmal in die Stellungnahmen geschaut. Sie haben eine Stellungnahme unterschrieben, in der steht, dass diese Regelung im § 29 nicht überzeugen kann und Sie eher dafür plädieren, dass es zum Beispiel eine zeitliche Trennung oder Regelung der Zuständigkeiten zwischen Versammlungsbehörde und Polizei gibt.

Vors. Ronald Pohle: Herr Lange.

Benjamin Lange: Ich habe es ein Stück weit offengelassen. Es gibt gute Argumente für beide Modelle. So war das durchaus gemeint. Ich glaube, der getroffene Weg ist durchaus überzeugend, und meine Vorrede war eher abstrakt gemeint. Natürlich muss es im konkreten Fall eine gute Abstimmung im Rahmen dieser geteilten Zuständigkeit

geben. Das ist auf jeden Fall notwendig, um die Versammlung adäquat zu begleiten und solche Probleme, die Sie gerade geschildert haben, auszuräumen, dass klar ist, wer die Anordnung trifft, wer sie gegebenenfalls durchsetzt, wenn es notwendig ist. Es sollten keine Unklarheiten bestehen. Aber das ist Vollzug, und den ermöglicht das Gesetz und lässt ihn offen. Daher sehe ich das eigentlich nicht problematisch.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren fort mit Kollegen Wippel.

Sebastian Wippel, AfD: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, meine sehr geehrten Herren Sachverständigen und natürlich auch Frau Prof. Dr. Lembke, für Ihren Sachverstand. Vier meiner Fragen sind schon beantwortet worden. Das ist selten, kommt aber vor. Das wäre tatsächlich der Punkt mit den Ordnern gewesen. Herr Demmler, ich habe eine kleine Anmerkung dazu: Sie haben gesagt, man macht das nicht exzessiv, die Ordner zu überprüfen. Ich erinnere mich an eine Versammlung in Chemnitz, eine große Veranstaltung als Trauermarsch. Da hatte ich 100 Ordner. Vor Versammlungsbeginn sind alle 100 Ordner überprüft worden, beanstandungslos. Es wurden alle gefilmt. Es wurden alle bewertet, weggeschickt, wiedergeholt. Es sind Stunden vergangen, und in der Zwischenzeit haben sich dieser Versammlung Leute von einer anderen Versammlung angeschlossen, und anschließend wurde in den Medien gesagt, es war eine.

Das ist schon eine zeitliche Komponente, und ich glaube, das wurde in Sachsen in der Vergangenheit schon gemacht. Aber es ehrt Sie, dass Sie das in Leipzig nicht so machen. Deshalb ist es wichtig, dass wir eine klare Regelung im Gesetz bekommen. Es zeigt, wie wichtig dieser Punkt ist, über den wir diskutiert haben.

Vors. Ronald Pohle: Herr Kollege Wippel, die Frage, bitte.

Sebastian Wippel, AfD: Jetzt bleibe ich bei dem Punkt, und das geht an alle Sachverständige. Bei § 14 sind wir bei Versammlungen unter freiem Himmel, das ist klar. Eilversammlungen sollen bei der zuständigen Behörde und beim Polizeivollzugsdienst angezeigt werden. Es ist aus der Praxis für mich verständlich, dass man das will, weil beide zuständig sind. Dann sollen sie auch wissen, dass etwas stattfindet. Allerdings verzichtet man bei der spontanen Versammlung, die noch zeitkritischer, aber was die Gefahreneigtheit im öffentlichen Raum angeht, nicht zwingend weniger ist, völlig auf eine Anzeige gegenüber dem Polizeivollzugsdienst, von dem wir erwarten, dass er tätig wird. Halten Sie es als Sachverständige für notwendig, nicht auch bei einer Spontanversammlung – in dem Moment, wo ich da bin, weiß ich, dass ich da bin – eine Anzeigepflicht zu etablieren?

Vors. Ronald Pohle: Wer möchte beginnen? – Herr Demmler, bitte.

René Demmler: Ich würde aus Sicht des Polizeivollzugsdienstes kurz anmerken, es kam schon einmal auch zur Spontanversammlung ein Kooperationsgebot, was mich etwas irritiert hat, dass das in Zweifel gezogen wurde. Aber noch einmal zur Spontanversammlung: Das bildet ein Stück weit den derzeitigen Rechtsstand ab. Ich glaube, wir können mit diesem recht gut umgehen, dass das auch im Rahmen dieser Eilversammlung gewünscht ist und getan wird. Es ist eine Tatsache, dass das getan wird. Wenn die Versammlungsbehörde am Samstag oder Sonntag nicht erreichbar ist, klingelt es bei uns im Führungszentrum, und dann wird auch noch ein Kooperationsgespräch gemacht. Von daher empfinde ich die Systematik, die hier

gewählt wurde, und das wiederum spezifisch aus Vollzugssicht, als durchaus vernünftig. Bei der echten Spontanversammlung, die aus einem gewissen Anlass entsteht, kommen nicht 100 000 Menschen auf einmal vom Himmel gefallen. Dann kann man sich wieder darüber streiten, ob es richtig ist, ob es tatsächlich eine spontane Versammlung ist oder nicht, aber das werden wir auch mit einem Rechtssatz nicht abschließend klären. Wir wären da immer ein Stück weit in einer Grauzone, und ich glaube, dafür ist das Versammlungsrecht gut. Es ist, wie es ist. Aber wie gesagt, aus Vollzugssicht erachte ich das nicht als problematisch.

Vors. Ronald Pohle: Wer möchte ergänzen? – Herr Lange.

Benjamin Lange: Es erscheint mir auch verfassungsrechtlich notwendig, die Möglichkeit einer Spontanversammlung zu gewähren. Artikel 8 sagt, ohne Anmeldung oder Erlaubnis muss das Demonstrationsrecht gewährleistet sein. Zumindest für diesen spontanen Akt muss es möglich sein, ohne Anmeldung Versammlungen durchzuführen. Deshalb ist das da eine Umsetzung.

Sebastian Wippel, AfD: Danke schön. Das wäre die erste Frage gewesen. Das sind jetzt nicht die ganz schicken Fragen, das gebe ich zu, aber das können sie auch nicht sein, weil die für mich wichtigsten Dinge schon geklärt worden sind. Das ist wirklich nur die Resterampe. Ich habe noch eine Frage bezüglich der Versammlungsleitung. In § 5 steht, die Versammlung soll eine Leitung bestimmen, wenn es keinen Leiter gibt. Das ist vielleicht einfach, wenn ich zu zweit bin. So verstehe ich das auch, dass man sagt, die Polizei oder die Versammlungsbehörde sollte nach Möglichkeit einen Ansprechpartner haben. Bei fünf Leuten bestimme ich vielleicht auch noch einen.

Wenn ich aber spontan eine sehr große Veranstaltung habe – ich denke jetzt an die Corona-Zeit, da gab es die Versammlungen, auch wenn sie sich Spaziergänge genannt haben, wurden als solche gewertet, da waren teilweise Tausende auf der Straße –, wie stellt man sich vor, dass die Versammlung einen bestimmt? Müsste man irgendwie regeln, wann so eine Bestimmung zustande kommt? Müssen die abstimmen? Müssen die wählen? Oder kann die Polizei sagen, da wurde einer bestimmt, aber da reicht mir die Legitimation nicht, weil das nur eine Fünfergruppe war, die am Rande stand und gesagt hat, der soll es tun? Wie muss ich mir das vorstellen? In der Praxis wüsste ich nicht, wie ich damit umgehen sollte, wenn ich mich darauf verlassen müsste, dass es der auch wirklich ist.

Vors. Ronald Pohle: Herr Demmler, bitte.

René Demmler: Das zielt unmittelbar auf den Vollzug ab. Für mich ist klar, wir als Polizeivollzugsdienst oder als Versammlungsbehörde würden der Versammlung – Sie sprachen von 1 000 Leuten – Auflagen und Beschränkungen gemäß §17 (1) auferlegen, was behördliches Kerngeschäft ist, wo wir sagen, wir bestimmen auch ohne einen Versammlungsleiter. Dann wird es schwer mit der Kooperation. Das mag alles sein, aber irgendwo gibt es eine Intention, wo man hin will, was geht, und dann gibt es Auflagen bzw. Beschränkungen, wie das ablaufen kann, sodass es ablaufen kann und wenn das alles nicht hilft, Ultima Ratio, Auflösung. Das sieht § 17 (1) so vor.

Vors. Ronald Pohle: Herr Vosgerau, bitte.

Dr. Ulrich Vosgerau: Es besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Prämisse, dass eine Versammlung einen Versammlungsleiter haben muss und sonst aufgelöst wird, nicht richtig ist. Im Gesetz steht auch nur, dass sie einen haben soll. Bei einer Versammlung, die aktuell keinen Leiter hat, muss auf den ersten Blick erst einmal nichts passieren. Aber weil sie doch einen haben soll und wenn sich dann zeigt, dass sich dort eine Versammlungsleitung herauskristallisiert – natürlich nicht in einem formellen Wahlakt, das macht man nicht, wenn man auf der Straße steht –, dass jemand das Wort ergreift und erkennbar von den Anwesenden akzeptiert wird, dann wird auch die Polizei, die Behörde davon ausgehen, dass sich die Versammlung insofern einen Leiter ohne formelles Verfahren gewählt hat. Wenn das aber nicht der Fall ist, wenn andere weglaufen, dann ist das nicht der Fall. So würde ich das in etwa beantworten.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Ganz kurz: Ich halte § 5 Abs. 3 für völlig unproblematisch. Das ist eine Kannregelung. Im Unterschied zu der Sollregelung, über die wir uns vorhin lange gestritten haben, ist der Abs. 3 eine Kannregelung. Die Versammlung kann eine Versammlungsleitung wählen. Wir haben eben kurz kommuniziert, würde die Polizei nach § 17 (1) eine Versammlungsleitung bestimmen – in manchen Bundesländern gibt es schon solche Ideen, dass man das machen könne –, aber zumindest Herr Demmler hält das aus meiner Sicht zutreffenderweise für nicht zulässig. Ich auch nicht. Punkt, geht nicht. Ja, man ist sich gerne auch einmal mit der Polizei einig.

Vors. Ronald Pohle: Eine Nachfrage, Herr Wippel.

Sebastian Wippel, AfD: Ich habe eine Nachfrage. Mir ist klar, Sie stehen mehr oder weniger genauso ratlos vor der praktischen Sache. Ich frage einmal anders herum, wenn es möglich ist, einen zu wählen: Wenn jemand kommt und sagt, ich bin der Versammlungsleiter, hat die Polizei dann die Möglichkeit, den mangels Legitimation abzulehnen? Das ist die Frage, weil ich sage, mit dem will ich auf gar keinen Fall und er sagt, ich bin aber bestimmt?

Vors. Ronald Pohle: Herr Demmler.

René Demmler: Ich habe das eingangs schon gesagt. Die Eintrittspflicht, die man uns auferlegt hat, kann dem Grunde nach, egal was davor geschrieben wurde oder wer hier Anmelder oder Veranstalter ist, immer nur dann zum Tragen kommen, wenn die Versammlung tatsächlich leiterlos ist. In dem Moment, in dem die Versammlung durch eine natürliche Person vor Ort geleitet wird, hat sie faktisch einen Leiter. Wie er sich generiert hat – so verstehe ich den derzeitigen Normaufbau – spielt keine Rolle. Ist einer da, ist einer da. Wir haben nur Handlungsspielraum eröffnet, wenn keiner da ist. Ob er demokratisch gewählt wurde, ob er einfach nur akzeptiert ist, ob er sich davor gesetzt hat und die Versammlung tatsächlich leitet, darf für uns nach dem Rechtssatz keine Rolle spielen, sondern wir haben dann Handlungsspielraum, wenn es diese Leitung nicht gibt und dadurch eine Gefahr entsteht.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren fort mit Herrn Kollegen Lippmann.

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank an Frau Prof. Lembke und die Herren Sachverständige. Das Versammlungsrecht ist naturgemäß ein sehr spannender Punkt der hiesigen Erörterung. Herr Prof. Arzt hat es zu Beginn eingeführt. Natürlich bedauere ich auch, dass nicht der ursprüngliche Gesetzentwurf der GRÜNEN von 2018 den Maßstab der heutigen Verhandlung bildet,

aber von dem immerhin einige bis wesentliche Teile übernommen wurden. Ich komme mit dieser Einleitung zu einem Punkt, weil ich hier aus den Äußerungen einiger Sachverständigen erste Unschärfen gehört habe. Der Maßstab ist die Veränderung zum Status Quo. Wir haben ein Sächsisches Versammlungsgesetz aus dem Jahr 2012, ich glaube, ursprünglich einmal aus dem Jahr 2009. Dann hat es der Sächsische Verfassungsgerichtshof für ex tunc nichtig erkannt, dann wurde es nahezu wörtlich unverändert weitergeführt. In dem stehen einige Regelungen, die jetzt bewusst geändert werden.

Bisher steht beispielsweise im Sächsischen Versammlungsgesetz, die Versammlung hat einen Leiter zu haben, also deutlich verschärfend. Ich habe vorhin, Herr Lange – deshalb richtet sich die erste Frage an Sie –, gehört, wir würden jetzt mit dem Gesetz das Uniformverbot und den Anmeldungsvorbehalt implementieren, also neu einführen. Den habe ich allerdings in beiden Fällen schon im gegenwärtigen Sächsischen Versammlungsgesetz gefunden. Ich möchte Sie noch einmal um Erhellung bitten, ob das aus Sicht der Landkreise tatsächlich etwas Neues ist oder ob ich Sie nur falsch verstanden habe.

Vors. Ronald Pohle: Herr Lange, bitte.

Benjamin Lange: Das ist auf jeden Fall etwas, das wir unterstützen. Das war bisher auch Gegenstand, das ist richtig. Wir sind dafür, dass es im Gesetz bleibt und weiter geregelt wird.

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Dann würde ich meine zweite Frage, die etwas grundsätzlicher ist, auf einen Punkt richten, der zwar von den Sachverständigen angesprochen wurde, allerdings in den weiteren Erörterungen noch nicht ganz so offenkundig war. Das sind die Änderungen den seinerzeit verfassungsrechtlich gegenständlichen Streit um den bisherigen § 15 Abs. 2 des Sächsischen Versammlungsgesetzes betreffend. Das ist das Verbot an bestimmten Orten, Tagen und dergleichen mehr aufgrund dessen, wie es hier heißt „... konkret feststellbaren Umständen zu befürchten ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde von Personen im Sinne der Nummer. 1 beeinträchtigt wird. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Versammlung oder der Aufzug a) die Gewaltherrschaft, das durch sie begangene Unrecht oder die Verantwortung des nationalsozialistischen Regimes für den Zweiten Weltkrieg und dessen Folgen leugnet, verharmlost oder gegen die Verantwortung anderer aufrechnet, b) Organe oder Vertreter der nationalsozialistischen oder kommunistischen Gewaltherrschaft als vorbildlich oder ehrenhaft darstellt oder c) gegen Aussöhnung oder Verständigung zwischen ihren Völkern auftritt.“ Dies ist die gegenwärtige Regelung.

Jetzt will ich zur Neuregelung in § 17 kommen, die mir persönlich doch demgegenüber vorzugswürdig erscheint, weil sie zum einen die auf sehr konturlose Tatbestandsmerkmale abstellende bisherige Regelung deutlich arrondiert mit der letztendlich klaren Umsetzung in (2), Umsetzung der Wunsiedel-Entscheidung, und in (1) mit der schon dargelegten klaren Regelung im Bereich der Menschenwürde. Ich komme jetzt zu dem Punkt 3, der von mehreren Sachverständigen als verfassungswidrig benannt wurde. Wir reden über § 17 Abs. 2 Nr. 3, die kommunistische Gewaltherrschaft. Ich kann alle Bedenken dagegen verstehen, ich gebe auch offen zu, richtig Fan dieser Norm auch in der jetzigen Form bin ich nicht. Nun bildet aber für mich die Blaupause, ob dieser Gesetzentwurf eine konkrete

Verbesserung zum Status Quo ist, und der Status Quo des gegenwärtigen § 15 Abs. 2 Nr. 2, den ich gerade in Ausschnitten verlesen habe, setzt quasi an einem anderen Punkt, nämlich der Würde von Personen, an. Da geht es auch um die Opfer eines Krieges und die Menschen, die unter nationalsozialistischer und kommunistischer Gewaltherrschaft Opfer menschenunwürdiger Behandlung waren, also eine Vielzahl anderer meines Erachtens konturloser Regelungen.

Jetzt kann man darüber streiten, ob das ganze Ding komplett heraus müsste. Dafür bin ich durchaus offen, muss allerdings auf die spezifische Historie des Freistaates Sachsen und übrigens da die Regelungen in der Sächsischen Verfassung, die an dem einen oder anderen Punkt bewusst Rekurs auf die entsprechenden Opfer der kommunistischen Gewaltherrschaft nehmen, setzen. Deshalb meine Frage: Selbst, wenn es verfassungsrechtlich nicht unbedingt vorzugswürdig ist, würden Sie in der Neuregelung des § 17 Abs. 2 im Vergleich zum bisherigen § 15 Abs. 2 einen Fortschritt erkennen?

Die Frage richtet sich an diejenigen, die sich bisher prominent dazu geäußert haben. Ich glaube, Herr Barczak, gerne auch Herr Hettich und wer sich sonst noch berufen fühlt.

Vors. Ronald Pohle: Wir beginnen mit Prof. Barczak. Bitte.

Prof. Dr. Tristan Barczak: Vielen Dank für die Frage, Herr Lippmann. Ob es im Vergleich zu der bisherigen Regelung ein Fortschritt ist, habe ich in meiner Stellungnahme schon bezweifelt. Auch die aktuelle Regelung im § 15 Abs. 2 wird auf ihre Verfassungskonformität mit Blick auf den Schutz der durch den Kommunismus, durch das kommunistische, sozialistische Unrechtsregime betroffenen Opferwürde als verfassungswidrig gekennzeichnet; aus einem bestimmten Grund, der auch hier durchschlägt. Beim Entwurf des § 17 Abs. 2 geht es um sogenannte inhaltsbezogene versammlungsbeschränkende Maßnahmen bis hin zu einem inhaltsbezogenen Versammlungsverbot.

Solche inhaltsbezogenen Versammlungsverbote müssen sich nicht nur an der Versammlungsfreiheit, sondern, wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach ausgeführt hat, an Artikel 5 des Grundgesetzes messen lassen. Artikel 5 des Grundgesetzes sieht in seinem Abs. 2 ein Sonderrechtsverbot vor. Das heißt, es gibt zwar Meinungsstrafrecht, aber dieses Meinungsstrafrecht darf sich typischerweise nicht gegen eine bestimmte Meinung, erst recht nicht gegen eine bestimmte politische Meinung wenden. Von diesem Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht eine – Herr Vosgerau hat darauf hingewiesen – dogmatisch umstrittene, aber bis heute weithin akzeptierte und von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht wieder revidierte Ausnahme gemacht, vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und damit vor dem Hintergrund des Nationalsozialismus.

Daran anknüpfend kann § 17 Abs. 2 Nr. 3 nicht tragfähig sein, weil es keine verfassungsrechtlich zulässige und auch keine im StGB übersetzte Sonderrechtsnorm gibt, die die kommunistische Opferwürde schützt. § 17 Abs. 2 Nr. 3 tut so, als ob es irgendwelche Normen gäbe, die gezielt in strafbarer Weise, wie es heißt, dem Schutz der Würde der Opfer der kommunistischen Gewalt und Willkürherrschaft Rechnung tragen würden. Diese Normen gibt es aber im StGB nicht, sondern es gibt nur Normen,

wie den § 130 Abs. 4, die dezidiert als Sonderrecht gegen die Verherrlichung, Billigung der NS-Unrechtsherrschaft gesetzt sind.

Sie haben auf die Sächsische Verfassung hingewiesen, das ist richtig. Natürlich sind die Verfassungen nach 1989/1990 vor diesem konkreten Hintergrund entstanden. Aber das revidiert nicht die Grundaussage des Grundgesetzes. Artikel 142 Grundgesetz lässt keinen Spielraum für den Landesverfassungsgeber, dort Abweichungen zuzulassen. Deshalb ist aus meiner Sicht sowohl die alte als auch die neue Regelung so oder so verfassungswidrig. Ob die Neuregelung einen Mehrwert impliziert, ist aus meiner Sicht nicht wirklich weiterführend.

Vors. Ronald Pohle: Herr Hettich, bitte.

Matthias Hettich: Ich bin entschieden anderer Auffassung. § 17 Abs. 2 Nr. 3 des Entwurfs ist meines Erachtens verfassungsgemäß. Erstens ist es richtig, was Herr Barczak sagt, wir haben das Verbot von Sonderrecht in Artikel 5 Abs. 2 Grundgesetz. Zweitens ist auch richtig, dass das Bundesverfassungsgericht eine Ausnahme nur für den Bereich des Nationalsozialismus gemacht hat, für SED-Unrecht nicht. Richtig ist des Weiteren: Grenzen des Artikels 5 können sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur aus dem Strafrecht ergeben. Im letzten Punkt ist im Ausgangspunkt, glaube ich, auch zwischen Herrn Barczak und mir Übereinstimmung gegeben. Die Vorschrift des § 17 Abs. 2 Nr. 3 ist verfassungsgemäß, weil sie voraussetzt, dass in strafbarer Weise verletzt wird. Das wahrt die Grenzen des Artikels 5 Abs. 2.

Zu der Frage: Gibt es eine strafrechtliche Norm, die im § 17 Abs. 2 Nr. 3 einschlägig sein könnte? Ja, die gibt es. Wir haben keine – § 130 Abs. 4 StGB –, die auf den Nationalsozialismus gemünzt ist, Wunsiedel-Paragraf, entsprechende Norm für die SED-Diktatur. Das würde vor dem Bundesverfassungsgericht auch keinen Bestand haben. Aber die Grundnorm, wenn ich das so nennen darf, des § 130 Abs. 1 StGB, Volksverhetzung, kann ich in der Art und Weise des § 17 Abs. 2 Nr. 3 verwirklichen. Dass ich Volksverhetzung gegenüber einer Bevölkerungsgruppe, nämlich den Opfern der SED-Diktatur, verwirkliche, ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Auslegung von § 130 Abs. 1 StGB möglich. Natürlich ist es eine volksverhetzende Äußerung unter Berücksichtigung von Artikel 5 Abs. 1 Grundgesetz und muss nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs bei der Auslegung von § 130 Abs. 1 berücksichtigt werden. Natürlich ist eine Verwirklichung des normalen – in Anführungsstrichen – „Volksverhetzungsparagrafen“, des § 130 Abs. 1 StGB, zum Nachteil der Opfer der SED-Diktatur möglich.

Vors. Ronald Pohle: Frau Prof. Dr. Lembke, bitte.

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Ich würde sagen, meine Vorredner haben beide recht. Das eigentliche Problem ist, dass es keinen Anwendungsbereich dafür gibt. Wie Herr Hettich richtig gesagt hat, reden wir hier nicht über eine dem § 130 Abs. 4 vergleichbare Norm. Die Verherrlichung in welcher Form auch immer des DDR-Regimes ist nicht erfasst, sondern wir reden über § 130 Abs. 1 und 2. Das muss Hetze gegen die Opfer sein. In der Relativierung, Glorifizierung, was auch immer an der DDR als solcher liegt, keine Hetze gegen die Opfer im Sinne von § 130 Abs. 1 StGB. Deshalb sehe ich keinen praktischen Anwendungsbereich für diese Norm. Sie können mich gerne erhellen, welche Demonstrationen in Sachsen stattfinden, die wirklich explizit gegen Opfer des

DDR-Regimes hetzen. Da fehlt es mir einfach an der Vorstellung, ich schließe aber nicht aus, dass es das gibt.

Wenn es das tatsächlich nicht gibt, dann haben wir das Problem von Symbolpolitik in einem Versammlungsgesetz, und das wäre sehr ungünstig. Davon würde ich immer dringend abraten.

Vors. Ronald Pohle: Kollege Lippmann, wollen Sie noch vertiefen?

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Vielleicht lasse ich es erst einmal, ich habe eine konkretere Nachfrage für die Folgen.

Vors. Ronald Pohle: Okay, zunächst Herr Barczak.

Prof. Dr. Tristan Barczak: Vielleicht nur kurz: Wenn man das so lesen würde, wie Herr Hettich uns das gerade aufgezeigt hat, dann ist § 130 Abs. 4 in seiner sperrenden Funktion völlig entleert, wenn ich jedes Unrechtsregime über Volksverhetzung nach Abs. 1 erfassen kann und als strafbares Unrecht erfassen kann. Das konterkariert diese eng geführte Sonderausnahme, die das Bundesverfassungsgericht in der Wunsiedel-Entscheidung mit Blick auf § 130 Abs. 4 gerade eröffnet hat. Das, würde ich sagen, unterläuft diese Wertungsentscheidung. Ich würde davor warnen, das über § 130 Abs. 1 oder § 130 Abs. 2 laufen zu lassen.

Vors. Ronald Pohle: Herr Hettich, bitte.

Matthias Hettich: Noch eine kurze Ergänzung: Ich habe es in meiner schriftlichen Stellungnahme geschrieben und teile die Auffassung von Frau Lembke. Vorschriften in § 17, die Strafvorschriften abbilden, könnten ersatzlos entfallen, weil die Strafvorschriften ohnehin Teil der öffentlichen Sicherheit sind. Nr. 1 bildet den § 130 Abs. 1 ab. Die Nr. 3 sagt, „in strafbarer Weise“. Unklarheiten werden vermieden, wenn ich solche Vorschriften ersatzlos entfallen lasse, weil ohnehin jede strafbare Handlung die Möglichkeit zu versammlungsbehördlichen Maßnahmen eröffnet. Wenn der Gesetzgeber aber sagt, ich will das zusätzlich als Appell im Gesetz haben, muss er sich darüber klar sein, dass vielleicht Streitfragen entstehen können.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Vielleicht darf ich einen versammlungsrechtlichen Lösungsvorschlag zu diesem Problem machen, weil ich glaube, wir haben viele Aspekte und Perspektiven gesehen. Ich kann mir in der Tat zumindest theoretisch vorstellen, dass es eine Straftat im Kontext der Nr. 3 gibt. Das müsste man im Einzelnen sehen. Da es eine so theoretische Frage ist, kann es zumindest nicht für ein Verbot taugen, sondern man könnte allenfalls, und da bin ich wieder bei Herrn Hettich, in dem Moment, wo Straftaten begangen werden, wo konkret eine Straftat begangen wird, gegen Opfer des Kommunismus gehetzt wird – Klammer auf – da fehlt mir auch ein wenig die Fantasie, wie das passieren könnte – Klammer zu – aber wenn das passiert, dann ist die Polizei sowieso am Ruder und sagt, wir haben hier eine Straftat. Entweder man macht eine Unterlassungsverfügung, man macht eine Unterbrechung oder man beendet gegebenenfalls sogar die Versammlung, wenn es das Gesamtgepräge der Versammlung ist, je nachdem, was dann zulässig ist. Damit würde man die Nr. 3 auf die Maßnahmen nach Abs. 3 reduzieren.

Das habe ich noch nicht ausformuliert, aber das wäre der einzige Rettungsweg, wenn Sie meinen, es unbedingt retten zu müssen. Ich glaube, dann haben wir auch das Problem, das Herr Barczak gerade angesprochen hat, nämlich die Sperrwirkung des § 130 Abs. 4, die eindeutig ist. Ich glaube, dazu hat sich Karlsruhe sehr eindeutig gestellt, dass es gesagt hat, es gibt nur diesen einen einzigen Sonderfall. Es hat auch nicht im Ansatz offengelassen, dass es vielleicht noch einen zweiten Sonderfall im ehemaligen Osten der Republik geben könnte. Aber ein Vorabverbot ist nicht möglich. Dann können Sie sagen, dann machen Sie es auch nicht. Aber wenn man die Exekutive legitimiert, es zu tun, obwohl man weiß, dass es nicht geht, das ist kein guter Weg. Dann sollte man es ändern.

Vors. Ronald Pohle: Wir fahren fort mit Kollegen Wähner.

Ronny Wähner, CDU: Ich habe noch eine Nachfrage zu einem Thema, das Herr Demmler in seinem Eingangsstatement aufgeworfen hat, und zwar die Möglichkeit der Strafbarkeit bei sonstigen Veranstaltungen. Dazu haben wir explizit im bestehenden Versammlungsgesetz Regelungen. Man hat sie jetzt mit dem Verweis herausgenommen, dass das Bundesversammlungsgesetz weiter gilt, aber es gibt diesbezüglich Rechtsprechung. Mich interessiert die Meinung der anderen Sachverständigen zu dem Thema vor dem Hintergrund, dass wir Vermummungsverbot, Uniformverbot, Waffenverbot bei sonstigen Veranstaltungen weiter strafbar oder regelbar halten wollen. Wir wollen keine Regelungslücke entstehen lassen. Dazu interessiert mich die Meinung.

Vors. Ronald Pohle: Können Sie mir helfen, Herr Lippmann?

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Herr Demmler ist gefragt.

Ronny Wähner, CDU: Herr Demmler hatte das im Eingangsstatement. Er kann gerne noch etwas dazu sagen, aber mich interessiert insbesondere die Auffassung der anderen Sachverständigen zu diesem Thema.

Vors. Ronald Pohle: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Ich denke, die Frage, die sich hier stellt, ist eine Frage, die letztendlich allenfalls polizeirechtlich geregelt werden kann, dass man sagt, es gilt hier, wenn ich es richtig verstanden habe, das Bundesversammlungsgesetz fort, soweit Veranstaltungen betroffen sind. Man müsste noch einmal vertieft darüber nachdenken, ob das überhaupt geht. Ich glaube, in dem Moment, wenn sich Sachsen ein eigenes Versammlungsgesetz gibt, ist das Bundesversammlungsgesetz weg, um es etwas salopp zu sagen. Darüber müsste man noch einmal vertieft nachdenken.

Aber ich weiß, dass es zu den öffentlichen Veranstaltungen und dem Vermummungsverbot schon immer die Kritik gab, das passt nicht in das Versammlungsgesetz hinein. Zum Bundesgesetz gab es immer diese Kritik, man müsste das im Polizeigesetz regeln, wenn man das im Polizeigesetz regeln möchte, dass man zu Veranstaltungen nicht uniformiert gehen darf. Dann schauen Sie einmal, wie Sie das mit den Fußballfans klären.

Vors. Ronald Pohle: Herr Fitzke, bitte.

Stefan Fitzke: Anknüpfend an Herrn Arzt: Die Frage ist, ob Bundesversammlungsrecht, der alte § 3 Bundesversammlungsgesetz, noch gilt. Grundsätzlich ist nach Artikel 125 a Grundgesetz die Möglichkeit eröffnet, so die herrschende Meinung, Bundesrecht partiell abzulösen und zu ersetzen. Aber dadurch, dass § 3 im alten Gesetz von 2012 übernommen ist, denke ich, muss man davon ausgehen, dass das Bundesrecht für Sachsen vollständig abgelöst ist. In Thüringen oder anderen Bundesländern, wo das noch nicht erfolgt ist, bestünde die Möglichkeit, durch eine gesetzgeberische Klarstellung die Ersetzung einzuschränken. Hier ist das schwierig, weil, wie gesagt, § 3 der Fassung von 2012 den alten § 3, wenn ich das richtig sehe, wortgleich übernommen hat. Das stellt die Frage, ob man das entweder hier in das Versammlungsgesetz nimmt, was thematisch nicht hineinpasst, oder in ein anderes Gesetz oder in ein neues Regelwerk aufnimmt.

Vors. Ronald Pohle: Herr Prof. Barczak, bitte.

Prof. Dr. Tristan Barczak: Wenn ich Herrn Demmler richtig verstanden habe, hat er einen sehr wichtigen Punkt betont, dass ein sanktionsbewehrtes, strafbewehrtes Uniformverbot nur bei eng gefassten öffentlichen Versammlungen, die politischen, kommunikativen Zwecken dienen, zu einer Ungleichbehandlung führt, wenn man das nicht in entsprechender Weise für sonstige – ich sage einmal salopp – Spaßveranstaltungen nicht auch normiert. Das würde sich zum Nachteil politischer Veranstaltungen auswirken. Ob des Rätsels Lösung ist, das für sonstige Veranstaltungen ebenfalls in den Straftatenkatalog, wie von Herrn Demmler vorgeschlagen wurde, aufzunehmen, ob man dann nicht sagen sollte, beim Uniformverbot verzichten wir vielleicht gänzlich auf die Strafbarkeit, ist letztlich Ihrer Einschätzung überlassen. Aber da würde ich sagen, sollte es zumindest kohärent und gleichheitskonform ausgestaltet sein. Deshalb ist der Hinweis von Herrn Demmler sicher richtig und bedenkenswert.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Verfahrenstechnisch möchte ich feststellen: Wir tagen in dieser Anhörung seit drei Stunden. Ich schlage vor, bis 17:20 Uhr eine kurze Pause zu machen.

(Unterbrechung 17:08 Uhr bis 17:20 Uhr)

Vors. Ronald Pohle: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Sachverständige! Ich glaube, die Pause hat uns gutgetan. Wie mir angezeigt wurde, haben wir noch eine Reihe von Fragen zu bearbeiten. – Ich glaube, Herr Hettich hatte noch eine Antwort auf die Frage von Herrn Wähler. Habe ich das richtig gesehen?

Matthias Hettich: Ja, zur Frage der Veranstaltungen, was kurz vor der Pause thematisiert worden war. Die kompetenzielle Frage ist ausgesprochen schwierig. Ich habe mich damit nicht vertieft befasst. Als ich das, was im Entwurf, in der Begründung steht, gelesen habe, erschien mir das schlüssig, was die Landesregierung geschrieben hat. Aber mehr als eine Schlüssigkeitsprüfung habe ich nicht vorgenommen. Deshalb kann ich zu der kompetenziellen Frage nicht abschließend Stellung nehmen, ob die bundesrechtliche Regelung weg ist oder nicht.

Zusätzlich muss man bedenken, was ich auch noch nicht im Einzelnen durchdacht habe, wenn wir bisher im Sächsischen Versammlungsgesetz dazu eine Regelung haben und jetzt der Gesetzgeber im neuen Recht ausdrücklich keine Regelungen mehr zu Veranstaltungen trifft, könnte unabhängig von der Frage der Fortgeltung des Bundesrechts die Frage anders beantwortet werden. Ein ausdrücklicher Verzicht des Gesetzgebers auf Regelungen zu Veranstaltungen im neuen Recht könnte für die Auslegung des Rechts ein maßgebliches Indiz sein.

Insgesamt habe ich die Regelungen zu Veranstaltungen im Versammlungsgesetz im Bundesrecht immer als Fremdkörper empfunden. Auch für den Normadressaten, der zu einem Fußballspiel oder zu einer sonstigen Veranstaltung geht, ist es eher überraschend, im Versammlungsgesetz zu schauen, ob dort etwas für seinen Besuch des Fußballspiels geregelt ist. Deshalb finde ich es insgesamt näherliegend, das nicht im Versammlungsgesetz zu regeln, sondern in einem anderen Gesetz. Aber es ist eine eher praktische Frage, in welchem Gesetz man das regelt. Wenn man sagt, wir haben ein Gesetz und wir wollen es hier regeln und die Legislaturperiode ist bald zu Ende, dann ist es ein rein praktischer Gesichtspunkt, der eine Rolle spielen mag. Es ist dann keine verfassungsrechtliche Frage mehr, in welchem Gesetz ich das regele. Es ist häufig eine praktische Frage. Wenn die Kompetenz da ist, kann ich es in diesem oder in einem anderen Gesetz regeln.

Vors. Ronald Pohle: Herr Wähner, Sie haben eine zweite Frage?

Ronny Wähner, CDU: Ja. Ich möchte gern den Vorschlag, der vom Sächsischen Landkreistag geäußert wurde, in die Runde geben, das Thema Bannmeile vor Privathäusern. Auf der einen Seite sind Versammlungen ein hohes Grundrechtsgut, das berücksichtigt werden muss. Aber wir haben in den letzten Jahren im Freistaat Sachsen durchaus eine Entwicklung, die wenig erfreulich ist, gerade bei den ehrenamtlichen Mandatsträgern auf kommunaler Ebene und bei durchaus brisanten politischen Themen, die bei uns im Land sehr kontrovers diskutiert werden. Ich nenne einmal Migration, Flüchtlinge, aber auch das Thema erneuerbare Energien. Es ist schon zu Vorfällen gekommen und lässt befürchten, dass es vielleicht in gewisser Weise einen Fortgang nimmt. Es wäre durchaus überlegenswert, so etwas einzubauen. Ich möchte mir gern die Meinung der Experten zu dem Thema einholen, auch vor dem Hintergrund des Schutzes der Mandatsträger, vor allem der ehrenamtlicher Mandatsträger, und der Gewinnung solcher Mitstreiter.

Vors. Ronald Pohle: Herr Fitzke, bitte.

Stefan Fitzke: Die Frage ist berechtigt. Es gibt dazu Rechtsprechung, die aber nicht eine wünschenswerte klare Regelung im Versammlungsgesetz ersetzt. Eine Bannmeile wäre ein Ansatz, der aber der Konzeption des Gesetzes widersprechen würde, wenn ich das richtig sehe, der alte § 15 Abs. 2 mit den dortigen Bannmeilenregelungen, die sollten wegfallen. Denkbar wäre meines Erachtens, das versammlungsfreundlicher so zu regeln, dass Drittschutz, § 3, Kooperation, auch das, was ich in meinem Eingangsstatement angesprochen habe, dass die Betroffenen, vor deren Haus versammelt, demonstriert werden soll, in geeigneter Form in die Kooperation einbezogen werden. Ich würde vielleicht noch im Nachgang ergänzen, in meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich vorgeschlagen, einen ausdrücklichen Bezug auf § 13 Verwaltungsverfahrensgesetz in das Gesetz zu nehmen.

Eigentlich gilt das für das Verwaltungsverfahrenrecht, das zu versammlungsrechtlichen Entscheidungen führt. Man könnte die Regelung in § 3 des Entwurfs möglicherweise auch so interpretieren, dass dort Verfahrensregeln geschaffen werden, die vom allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz abweichen. Das wäre misslich. Von daher eine Klarstellung, Beteiligung, das ist analog wie die Beiladung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Wenn die Politiker, die Kommunalpolitiker, die sich oftmals zu Recht bedroht fühlen oder objektiv durch solche Veranstaltungen bedroht sind, beteiligt werden, haben sie die vollen verfahrensmäßigen Rechte im versammlungsrechtlichen Verfahren und hätten dann ihrerseits die Möglichkeit, eine zu laxen Handhabung der Beschränkungs- oder Verbotsmöglichkeiten nach § 17 des Entwurfs gerichtlich durchzusetzen. Sie haben auch volle Kenntnis, was die Versammlungsbehörde plant. Sie werden nicht, wie das in Thüringen bisweilen passiert ist, am Sonntagvormittag mit der Familie, den Kindern von einer feindseligen Versammlung überrascht. Grundrechtsschutz durch Verfahren wäre das Stichwort.

Vor dem Hintergrund, denke ich, wäre es ein guter Ansatz, die Verfahrensseite im § 3 der Kooperation zu regeln, je nachdem, ob man den Schutz der Grundrechte Dritter im § 17 lässt. Ich würde das nicht so kritisch wie einige Vorredner sehen. Der Schutz der berechtigten Interessen von Politikern würde verfahrensrechtlich sauber aufgegriffen und ist dann durch die Politiker justiziabel. Die werden dann nicht überrascht oder erfahren es nicht, wenn jemand jemanden bei der Polizei kennt oder so von hinten, sondern sie können sich einen Anwalt nehmen oder haben vielleicht Anspruch auf dienstrechtlichen Rechtsschutz, sind dann wehrfähig und können eine solche Veranstaltung bei Gericht verhindern. Ich denke, das wäre zumindest eine diskutierenswerte Alternative.

Vors. Ronald Pohle: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Ich denke, wir sollten uns vergegenwärtigen, dass es in anderen Ländern durchaus absolut Usus ist, dass man vor den Wohnhäusern von Politikerinnen und Politikern demonstriert, zum Beispiel in Israel. Kein Mensch würde das Recht infrage stellen. Trotzdem sehe ich das Problem dieser Bedrohungslage. Man muss zwischen einer normalen Versammlung und einer Bedrohung differenzieren. Aber anders als mein Vorredner würde ich nicht glauben, dass man es über die Kooperation lösen kann. Warum? Weil solche Versammlungen häufig wahrscheinlich nicht angemeldet werden, sondern schlichtweg vor Ort stattfinden. Dann nutzt das nichts. Außerdem denke ich, in dem Moment, wenn eine Bedrohungslage für den Betroffenen besteht und in seine Rechte oder in seinen strafrechtlichen Schutz eingegriffen wird, ist die Polizei in der Lage, vor Ort durch eine Beschränkung, ein Abstandsgebot und zur Not eine Auflösung zu agieren.

Ich sehe dieses Problem als ein klares Problem, Bedrohungslage für Kommunalpolitiker, für andere auf jeden Fall. Aber wie wollen Sie das hier regeln, abgesehen davon, dass Sie noch sechs Wochen Zeit haben, alle Probleme zu lösen? Sie können keine Bannmeile – – Das kam im Umfeld der Diskussion auf. Eine Bannmeile geht nicht. Ich finde es richtig, dass es eine politische Bannmeile nicht gibt. Aber wir reden nicht über eine Bannmeile, sondern wir reden über den Schutz von Menschen, die eine bestimmte Funktion haben, die häufig nur eine ehrenamtliche Funktion ist. Ich glaube, das lässt sich nur vor Ort lösen.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren mit Kollegen Pallas fort.

Albrecht Pallas, SPD: Herr Prof. Barczak hat in seinem Eingangsstatement empfohlen, den Begriff der öffentlichen Ordnung aus dem Gesetz zu streichen. Andere Sachverständige sind auch, aber mit anderer Intention, darauf eingegangen. Ich will mit Blick auf Versammlungen, die wir leider in Sachsen regelmäßig haben, die Frage aufwerfen, ob es nicht doch eine Berechtigung und einen konkreten Nutzen im Vollzug des Versammlungsgesetzes hat. Wir haben leider regelmäßig Versammlungen vor Geflüchtetenunterkünften, die sich gegen diese Unterkünfte und die Menschen darin richten, wobei man sich noch nicht unbedingt einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit vorstellen kann. Wäre es mit diesem Blickwinkel nicht rechtspolitisch vertretbar, auch als jemand, und dafür habe ich Verständnis, der die öffentliche Ordnung an der Stelle heraushaben möchte, dass es im Gesetz bleibt, um den Behörden für solche Konstellationen Handlungsoptionen einzuräumen?

Vors. Ronald Pohle: An wen richten Sie die Frage?

Albrecht Pallas, SPD: Ich richte die Frage an Herrn Prof. Barczak und alle Sachverständigen, die dazu ausführen können und möchten.

Prof. Dr. Tristan Barczak: Vielen Dank, Herr Pallas, für die Frage. Das Problemfeld haben Sie skizziert. Ich möchte darauf hinweisen, dass nach einhelliger Rechtsprechung verfassungsgerichtlicher- wie verwaltungsgerichtlicherseits die öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht allenfalls dann tragfähig ist, wenn es um die Art und Weise der Durchführung einer Versammlung geht. Das kann sich zum Beispiel auf die einschüchternde Wirkung einer Versammlung beziehen. In dem Kontext hätte die öffentliche Ordnung ihre Reservefunktion, wie das immer so schön heißt. Nur haben wir in Sachsen die Besonderheit, wir haben das Militanzverbot positiviert. Sie haben eine Regelung geschaffen, die das positiviert, was die öffentliche Ordnung in anderen Rechtskontexten als eine Reservefunktion abdeckt. Vor dem Hintergrund, glaube ich, brauchen Sie sie nicht mehr oder sie ist in dem Kontext nicht mehr notwendig.

Wenn es um andere Maßnahmen geht, um inhaltsbezogene Maßnahmen, ist völlig klar, da greift die öffentliche Ordnung nicht. Da darf sie verfassungsrechtlicherseits nicht greifen. In dem Kontext – von anderen Sachverständigen ist in deren Eingangsstatements immer wieder der 27. Januar angeführt worden – haben Sie mit dem § 17 Abs. 2 die Regelbeispiele, die dort gebildet worden sind. Insofern ist dieser Regelbeispielkatalog nicht in jeder Hinsicht zu verdammen, sondern Sie haben in der Ziffer 1 Buchstaben A und B Katalogtatbestände geschaffen, die zum Beispiel Versammlungen im weiteren Zusammenhang mit Konzentrationslagergedenkstätten hinreichend schützen können und dort ebenfalls positivieren und der öffentlichen Sicherheit zuführen.

Ich würde nach wie vor daran festhalten, die öffentliche Ordnung hier für überflüssig zu halten und nicht im Sinne einer Ausfallreserve bereitzuhalten. Alles Weitere, was man sonst als Reservefunktion der öffentlichen Ordnung in der Literatur, auch der Kommentarliteratur findet, wird regelmäßig über § 118, § 119 des Ordnungswidrigkeitengesetzes abgedeckt. Das gerät in der Rechtsprechung oder in der Rechtspraxis etwas unter die Räder. Ich würde sagen, da brauchen wir die öffentliche Ordnung nicht mehr.

Vors. Ronald Pohle: Frau Prof. Dr. Lembke, bitte.

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Herr Barczak hat diese Unterscheidung, wo die öffentliche Ordnung überhaupt greift, richtig dargestellt. Allerdings sehe ich darin ein Problem. Das Militanzverbot ist zwar normiert, aber in § 10 ist es nur im Zusammenhang mit einem Uniformierungsverbot. Vielleicht wäre der Ansatz eher, das Militanzverbot noch deutlicher zu machen. Wir haben das Problem auch – das haben wir kürzlich im Januar im Bundestag diskutiert –, wenn es um Versammlungen und um Antisemitismus geht. Die Frage ist: Ist hier schon eine Strafnorm erreicht oder noch nicht? Muss man das hinnehmen, nur weil keine Strafnorm erreicht ist? Oder gibt es nicht vielleicht doch unterhalb von Strafnormen Möglichkeiten? Auch da ist die Frage der Art und Weise. Muss die Jüdische Gemeinde damit klarkommen, dass bestimmte Versammlungen bei Ihnen am Gemeindehaus oder an der Synagoge vorbeiführen und vielleicht auch noch an bestimmten Tagen? Das muss sie nicht. Zwar wählt die Versammlung Ort und Zeit. Aber das ist kein Grundrecht, das sich gegen alles durchsetzt, was es noch so geben könnte.

Trotzdem ist das ein Punkt gewesen, bei dem diskutiert wurde, müsste man auf die öffentliche Ordnung ausweichen, oder wie sieht das eigentlich aus? Es spricht viel dafür, nicht auf die öffentliche Ordnung auszuweichen, weil diese ethisch-sittlichen Anschauungen des Zusammenlebens der Versammlungsfreiheit völlig wesensfremd sind, das zu beschränken. Das sind immer die Anschauungen der Mehrheit oder, wenn es eine Minderheit ist, einer herrschenden Minderheit. Versammlungen sind gerade das Gegengewicht zu den herrschenden Verhältnissen und zu den Mehrheiten. Dann zu sagen, wir schränken euch ein – – Dogmatisch passt das einfach nicht gut zusammen. Es spricht viel dafür, dass das verfassungsrechtlich nicht passt.

Es spricht aber viel dafür, die Probleme abzubilden, die dadurch entstehen, die Art und Weise von Versammlungen und auch so ein grundaggressiver Unterton. Da kommen Ihre beiden Fragen zusammen, die Frage nach den Privathäusern von Politikerinnen und Politikern und die Frage nach Geflüchtetenunterkünften. Nehmen wir vielleicht noch Arztpraxen dazu, die Schwangerschaftsabbrüche anbieten, das Problem wird nun gelöst. In all diesen Fällen ist es so, dass immer die Rede von der Bannmeile im Raum wabert, und um eine Bannmeile geht es nicht. Eine Bannmeile ist das ums Parlament, fertig.

Worum es geht, ist: Braucht man hier plötzlich öffentliche Ordnung oder besondere Regelungen, oder schaut man nach der öffentlichen Sicherheit und den Grundrechten? Eine Geflüchtetenunterkunft mag keine Wohnung sein, das ist ein Problem, warum es mit den Verboten nicht so einfach ist. Darin sitzen Leute in einer staatlichen Einrichtung, die traumatisiert sind. Das ist mit ziemlicher Sicherheit ein relativ hoher Prozentsatz. Es ist ein Grundrecht, dass die Gesundheit dieser Personen nicht dadurch weiter geschädigt wird, dass draußen irgendwie der Mob herumspringt und den Leuten Angst macht. Man kann durchaus, wenn man das möchte, in einer verfassungskonformen Praxis solchen Versammlungen sagen: Liebe Leute, ihr könnt gerne bis zum jüngsten Tag demonstrieren und eure Ansichten zur Migrationspolitik der Bundesregierung oder der Landesregierung verbreiten, aber nicht hier.

Das ist auch das, wie die Frage mit der Gehsteigbelästigung angefangen hat. Das war das Verwaltungsgericht Freiburg. Das hat gesagt: Liebe Menschen, die ihr Beratung bei Schwangerschaftsabbrüchen nicht gut findet, ihr könnt diese Auffassung im gesamten Stadtgebiet Freiburg verbreiten, aber nicht vor der Tür der einzigen Beratungsstelle in

der Stadt. Das basiert nicht auf irgendwelchen willkürlichen Erwägungen, sondern auf den Grundrechten der Personen, die die Beratungsstelle aufsuchen, bei Geflüchtetenunterkünften auf den Grundrechten der Personen, die in dieser Unterkunft sitzen, für die der Staat besonders verantwortlich ist, weil sie in dieser Unterkunft sein müssen, die eine staatliche Einrichtung ist, egal, ob die einen privaten Betreiber hat oder nicht.

Das sind alles rechtliche Abläufe, die man gut rekonstruieren kann. Bei den Wohnhäusern, Privatwohnhäusern, ja, Herr Arzt, das mag in anderen Ländern so sein, aber in Deutschland ist es nicht üblich. Dadurch ist, glaube ich, der Effekt ein völlig anderer. Wenn es nicht normal ist, dass Versammlungen vor Privathäusern stattfinden, dann ist die Versammlung, die vor meiner Tür steht, so friedlich sie sich vielleicht noch einige Minuten gibt, eine völlig andere Beeinträchtigung, als wenn das normal ist, vor allem, wenn wir über Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker reden. Natürlich haben die ein Recht darauf, dass sie in ihrem Haus nicht einer aggressiven Menschenmenge gegenüberstehen.

Ich glaube, dass sich mit dem geltenden Recht durchaus etwas machen lässt und halte gleichzeitig die Gefahren, die mit einer weiteren Normierung der öffentlichen Ordnung, was übrigens auch gegen den Bundestrend ist, einhergehen, für größer. Ich verstehe das Problem, aber ich glaube, dass sich das durch stringente Anwendung der rechtlichen Regelungen lösen lässt. Herr Demmler schüttelt den Kopf, das ist schlecht; denn das wäre die Ansage, ob die Praxis das nicht schon auf der Grundlage des geltenden Rechts lösen kann. Wenn das nicht so ist oder wenn die Praxis davon ausgeht, dass es nicht so ist, muss man über eine Verdeutlichung der geltenden Rechtslage noch einmal nachdenken.

Vors. Ronald Pohle: Herr Hettich, bitte.

Matthias Hettich: Ich plädiere dafür, die öffentliche Ordnung als Schutzgut beizubehalten. Vollkommen richtig ist, was Herr Barczak gesagt hat. Verstöße gegen die öffentliche Ordnung kann ich nur aufgrund der Art und Weise der Durchführung der Versammlung annehmen. Verstöße gegen die öffentliche Ordnung können nicht an den Inhalt der Meinungsäußerung anknüpfen. Das ist die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Es ist auch richtig, was Frau Lembke gesagt hat. § 10 des Entwurfs verbindet Uniformierungs- und Militanzverbot. Sie haben kein allgemeines Militanzverbot in diesem Entwurf. Deshalb wird ein erheblicher Teil der Fälle, anders als es bei Herrn Barczak anklang, wohl durch das Militanzverbot nicht erfasst, sondern § 10 Abs. 1 setzt immer das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder sonst einheitlichen erscheinungsbildvermittelnden Kleidungsstücken voraus, erfasst also nicht alle Fälle.

Richtig ist auch, was Frau Lembke gesagt hat, dass die öffentliche Sicherheit so viele Schutzgüter auch im Bereich des geschriebenen Rechts enthält, dass die meisten Fälle dadurch erfasst werden, aber nicht alle. Als das Bundesverfassungsgericht in den Zweitausenderjahren die öffentliche Ordnung in seiner Rechtsprechung zum Versammlungsrecht revitalisiert hat, waren es damals aggressive rechtsextreme Versammlungen, die dazu geführt haben, dass das Schutzgut der öffentlichen Ordnung vom Bundesverfassungsgericht reaktiviert wurde, von dem man sich vorher nicht vorgestellt hatte, dass man es noch einmal bräuchte.

Wenn man in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schaut, ich habe es schon kurz angedeutet, legt das Bundesverfassungsgericht den Begriff der öffentlichen Ordnung restriktiv aus, zum Beispiel keine Anknüpfung an den Inhalt der Meinungsäußerung im Begriff der öffentlichen Ordnung. Deshalb sind Bedenken, das Schutzgut der öffentlichen Ordnung würde die Befugnisse der Versammlungsbehörden unverhältnismäßig ausweiten, meines Erachtens unbegründet.

Wenn man in die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts schaut, in der Verstöße gegen die öffentliche Ordnung angenommen wurden, wo zum Beispiel an bestimmten Gedenktagen, die sich mit dem Zweiten Weltkrieg verbinden, in aggressiver Weise über die deutsch-niederländische Grenze gelaufen wird – die Niederlande hatte das Deutsche Reich im Zweiten Weltkrieg besetzt – und ähnliche Konstellationen, dann, finde ich, kann man in allen Entscheidungen deutlich erkennen, dass die öffentliche Ordnung in den ober- und höchstrichterlichen Entscheidungen nie dazu genutzt wurde, die Meinung einer Minderheit nicht zur Sprache kommen zu lassen, sondern es ging immer um wenige Extremfälle, in einer – salopp gesprochen – unerträglichen Art und Weise eine Meinung zu äußern. Deshalb würde ich die öffentliche Ordnung unbedingt beibehalten.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Herr Demmler, bitte.

René Demmler: Ich möchte auch ein Plädoyer für die öffentliche Ordnung halten. Erstens ist es in meinen Augen unkritisch, weil sie nicht oft Anwendung findet. Aus dem Praktischen heraus war das zweimal der Fall, um eine Auflage zu machen. Das war einmal beim NSU, im unmittelbaren Nachgang die Verhinderung von Versammlungen an dem damals abgebrannten Haus. Das hat nichts mit Militanz zu tun. Es geht einfach um das Zeichen, das gesetzt wird, bei dem ich mir sicher sein kann, dass die Mehrheit der Bevölkerung genau dies ablehnt. Das zweite Mal: Nun ist es in Deutschland zulässig, dass ein Bundeskanzler, eine Außenministerin auf ein Plakat aufgebracht oder am Galgen mit sich herumgetragen werden. Das ist eine Sache, bei der wir über Meinungsfreiheit streiten können. Strafrechtlich ist es nicht relevant.

Ich kann versuchen, mich zu verbiegen, um zu kriminalisieren und einen Ordnungswidrigkeitstatbestand zu machen, oder ich sage, wenn das 50 Plakate sind, dann kann ich mir sicher sein, dass die öffentliche Ordnung irgendwo beeinträchtigt ist. Ich muss trotz allem nicht die ganze Versammlung beenden, weil das Gesetz das nicht zulässt. Aber ich bin sehr wohl in der Lage, eine Auflage zu machen, dass das mit diesen Plakaten heute nicht stattfindet.

Insofern betrachte ich das als Rückfallebene was bei einer Störung der öffentlichen Ordnung möglich ist. Es wurde mehrfach dezidiert darauf hingewiesen, dass sich das nicht gegen die gesamte Versammlung richtet, sondern dass das der Ausnahme- und Rückfalltatbestand ist. Es liegt in Ihren Händen, ein wenig Vernunft in der Abwicklung möglich zu machen, wenn die wirklich überwiegende Mehrheit der Bevölkerung nur noch da sitzt und den Kopf schüttelt und die Welt nicht mehr begreift.

Vors. Ronald Pohle: Ich möchte verfahrenstechnisch erwähnen: Wir bedanken uns bei Prof. Barczak und bei Herrn Selinger für Ihre Teilnahme. Sie haben angezeigt, dass Sie unsere Versammlung jetzt verlassen müssen, nur, dass Sie das wissen. Wir danken Ihnen für Ihre Teilnahme. Bis zum nächsten Mal. Danke schön.

Prof. Dr. Tristan Barczak: Ich danke Ihnen.

Vors. Ronald Pohle: Wir fahren mit Herrn Arzt fort.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Vielen Dank. Dann ist es fast schon wieder richtig, wenn ich jetzt Herrn Barczak zitiere, den ich auch in meiner Stellungnahme zitiert habe. Die öffentliche Ordnung wird in der versammlungsbehördlichen Praxis indes immer wieder als Schutzgut ausgelegt, über welches Beschränkungen inhaltlich unliebsamer, vermeintlich anstößiger Versammlungen ermöglicht werden sollen. Am Ende schreibt er: Soweit die öffentliche Sicherheit Lücken lässt, können diese weder in methodischer noch in verfassungsrechtlich vertretbarer Weise mit der öffentlichen Ordnung gefüllt werden. Barczak im Kommentar zum Versammlungsrecht von Ridder, Deiseroth und Ähnlichen. Ich sehe schon das Problem. Ich sehe auch die Probleme, die hier diskutiert wurden. Aber ich sehe das Problem gerade heute. Warum sehe ich das Problem gerade heute?

Ich habe davor noch einen kurzen Einschub: Ich wollte mit dem Verweis auf Israel nicht intonieren, dass es hier genauso sein müsste. Darum geht es nicht, sondern es ging allein darum, zu sagen, wir haben hier ein bestimmtes Verständnis. In anderen Staaten werden solche Dinge wiederum völlig anders bewertet. Es wird als klare Grundrechtsinanspruchnahme gesehen und nicht ernsthaft diskutiert, dass ich mich vor dem Haus von Herrn Netanjahu zum Beispiel als Chef der israelischen Regierung versammeln darf und dass man auf die Idee kommen kann, dass das nicht zulässig ist. Ich sehe die Probleme, die hier diskutiert wurden. Das wird von israelischen Gesprächspartnern eher mit Erstaunen registriert.

Was ist das Problem der öffentlichen Ordnung? Nach dem 7. Oktober fingen wir an, eine Verwaltungs- oder Polizeipraxis, vor allem in Berlin, in einem Stadtteil, in dem 40 000 Palästinenserinnen und Palästinenser leben, zu erleben, dass im Sinne der deutschen Staatsräson bestimmte Ausdrucksformen und Inhalte von Versammlungen nicht mehr erlaubt waren. Ich rede nicht über das Hochlebenlassen der Hamas, sondern über banale Dinge, wie sich eine Kūfiya umzuhängen oder ein kleines palästinensisches Fläggchen mitzuführen oder Kerzen aufzustellen, die ausgetreten wurden und Ähnliches.

Wir machen damit in einer ohnehin politisch angespannten Lage eine Tür auf, immer mehr dahin zu kommen, möglicherweise wieder bestimmte unliebsame Meinungen, wie die, die der Staatsräson zuwiderlaufen, zum Gegenstand von versammlungsbehördlichen oder polizeilichen Maßnahmen zu machen. Die Staatsräson war über Wochen hinweg in diesem Land der Ansatzpunkt dafür, dass bestimmte Meinungen auf Versammlungen in Berlin schlichtweg nicht mehr kundgetan werden durften, bis sich die Polizeipräsidentin nach einigen Wochen hinstellte und sagte, sie würde die Aufregung nicht verstehen. Man habe doch von 35 Versammlungen nur 17 verboten. Entschuldigung, 17 Verbote. Ich habe es nicht empirisch erhoben, aber ich würde sagen, das war etwa die Verbotszahl der letzten fünf Jahre. Sie war stolz darauf, dass sie in drei Wochen nur 17 verboten hat.

Ich frage mich, wie Herr Demmler weiß, was die Mehrheit der Bevölkerung denkt, wenn Menschen irgendwelche abwegigen Meinungen auf die Straße bringen. Entschuldigung, Versammlungsfreiheit ist das Recht der Minderheit. Versammlungsfreiheit ist das Recht,

zu provozieren. Versammlungsfreiheit ist das Recht auf abwegige Meinungen. Das Bundesverfassungsgericht, auch das wird häufig verkannt, hat nachhaltig festgestellt, es gibt keine Pflicht zum Wertekonsens in diesem Land. Es gibt erst recht keine Pflicht, die Staatsräson hochhalten zu müssen oder Ähnliches.

Ich warne dringend davor, dieses kleine Törchen, das man vielleicht einmal bräuchte, hier hereinzubringen, weil Sie damit ein Törchen öffnen, das so einfach nicht wieder zuzumachen ist. Ich würde anders als Herr Hettich sagen, dass das Bundesverfassungsgericht gerade nicht die öffentliche Ordnung reetabliert hat, sondern es hat in der Auseinandersetzung mit dem OVG Münster erhebliche und klare Beschränkungen hereingebracht. Insofern habe ich es vielleicht falsch verstanden. Das Verfassungsgericht hat mitnichten in der Auseinandersetzung mit Münster gesagt, wir brauchen die öffentliche Ordnung wieder. Es hat klar die Probleme an diesem Punkt benannt. Insofern teile ich das nicht, dass das unbedingt hier hereinkommt.

Vors. Ronald Pohle: Ich möchte darauf hinweisen, dass wir keinen Diskurs zwischen den Sachverständigen führen, sondern uns auf die Fragen konzentrieren, weil wir dann schneller vorwärtskommen. Wir haben noch eine Reihe von Fragestellern.

(Zuruf von Prof. Dr. Clemens Arzt)

Herr Arzt, das war keine Kritik an Sie, sondern ein Hinweis allgemeiner Art. Sie werden noch die Möglichkeit haben, auf eine Frage von mir zu antworten. Es wird noch ein längerer Abend. Ich wollte nur darauf hinweisen. – Herr Vosgerau, bitte.

Dr. Ulrich Vosgerau: Dann muss ich darauf verzichten, Herrn Demmler anzureden, weil ich das nicht soll, sondern sage objektiv nur: Was die Mehrheit der Bevölkerung denkt oder die angebliche Mehrheit denkt, spielt keine Rolle und darf keine Rolle spielen, weil man sonst am Ende nur noch für die Mehrheit demonstrieren kann. Es gibt einen interessanten Parallellfall, nur damit Sie es einmal gehört haben. Das ist die elektronische Petition beim Bundestag. Der Petitionsausschuss des Bundestags kann bestimmte Petitionen als elektronische Petition ins Internet stellen und zur Mitzeichnung auffordern. Das hat aber zur Folge, dass Petitionen, die dem Willen der Mehrheit des Bundestages entsprechen, vom Bundestag propagiert werden. Das ist im Grunde pervers; denn die Petition ist ein Mittel der Minderheit gegen die Mehrheit. Das ist beim Versammlungsrecht genauso. Deshalb darf das keine Rolle spielen.

Was spricht eigentlich dagegen, dass wir, wenn wir ein neues Gesetz machen, im Sinne einer echten Modernisierung die öffentliche Ordnung streichen und stattdessen kompensatorisch die Nicht-Militanz-Klausel erweitern, universalisieren, dass sie sich nicht nur auf die gemeinsame Kleidung bezieht, sondern das Militanzverbot wird universalisiert, und die öffentliche Ordnung wird gestrichen. Das wäre eine echte, sinnvolle Modernisierung des Versammlungsrechts.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Auf der der Frageliste habe ich noch Kollegin Köditz, Kollegen Wippel, Kollegen Kuppi, Kollegen Pallas und Kollegen Pohle.

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Sie haben mich übersehen.

Vors. Ronald Pohle: Ich habe Sie übersehen?

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Ja.

Vors. Ronald Pohle: Entschuldigung. Wo soll ich Sie nach Möglichkeit einordnen?

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Machen Sie, wie Sie wollen.

Vors. Ronald Pohle: Dann vor mir. Danke. Wir fahren mit Herrn Pallas und seiner zweiten Frage fort, bitte.

Albrecht Pallas, SPD: Danke, Herr Vorsitzender. Die ist konkreter oder vielleicht kürzer zu beantworten. Die Fristen der Anzeige sind schon angesprochen worden. Es ist so, dass § 14 Abs. 1 so interpretiert werden kann, dass mit Samstag, Sonn- und Feiertagen die Frist verlängert wird. So ist zum Beispiel die Stellungnahme des Verbandes der Verwaltungsrichter zu lesen. Aber sie sollen nicht verlängert werden. Das ist nicht die Intention, so lese ich es auch nicht. Die Frage ist: Wie sehen Sie das? Ist es eindeutig? Oder wenn es missinterpretiert werden kann, wie könnte man es eindeutiger formulieren?

Vors. Ronald Pohle: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Ich habe mich das auch gefragt, nachdem ich es gelesen habe. Ist es eine Verlängerung? Ich habe mich in der Literatur umgeschaut. Alle verstehen es als Verlängerung. Deshalb haben es viele Länder nicht aufgenommen. Es ist klar, denke ich, dass 48 Stunden plus das Wochenende und die Feiertage dazukommen, was ich, offen gestanden, mit Blick auf die Doppelzuständigkeit von Polizeivollzugsdienst und Kreisbehörde nicht verstehe, weil die Polizei 24/7 erreichbar ist. Sie haben gesagt, manchmal bekommen Sie bei Eilversammlungen über das Lagezentrum kurzfristige Anmeldungen. Ich sehe keinen Grund, warum das Wochenende hier ausgenommen werden sollte. Aber so steht es im Moment nach gängigem Verständnis, wenn man es mit anderen Regelungen vergleicht, drin, 48 Stunden plus. Das heißt, wir sind dann ruckzuck bei 96 Stunden und zu Weihnachten bei 120 Stunden.

Albrecht Pallas, SPD: Die Empfehlung wäre, den Satz zu streichen?

Prof. Dr. Clemens Arzt: Nehmen Sie doch einfach das Wochenende heraus. Bei der Berechnung der Fristen bleiben sie außer Betracht. 48 Stunden – das gilt immer, wenn Sie den Satz streichen. Das ist das – ich habe es in meiner Stellungnahme aufgezählt – , was andere Bundesländer sang- und klanglos machen. Es gibt auch diese Regelung, Bayern zum Beispiel hat sie. Wenn man sich die Kommentierung zum Bayerischen Versammlungsgesetz und andere anschaut, ist immer klar, das heißt 48 Stunden plus.

Vors. Ronald Pohle: Gibt es weitere Wortmeldungen? – Die kann ich dazu nicht erkennen. Frau Kollegin Köditz, bitte.

Kerstin Köditz, DIE LINKE: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Im § 3 wird im Abs. 1 Satz 4 der besondere Schutz der Medien bei Versammlungen betont. Der Zusatz, der danach steht „dies gilt insbesondere für Presseangehörige, die sich gegenüber der zuständigen Behörde zu erkennen gegeben und ausgewiesen haben“, kommt mir wiederum einschränkend vor. Das ist wie eine Pflichtakkreditierung für Medienvertreterinnen und -vertreter. Hierzu interessiert mich die Einschätzung der Sachverständigen.

Vors. Ronald Pohle: Herr Vosgerau, bitte.

Dr. Ulrich Vosgerau: So habe ich das nie verstanden. Ich habe es so verstanden, dass, wenn sich ein Medienvertreter nach einer Demonstration darüber beklagt, dass die Polizei ihn nicht geschützt habe, er sei angegangen worden, und die Polizei daraufhin sagt, Moment, wir wussten nicht, dass das ein Medienvertreter ist und wir wussten nicht, dass er da ist und deshalb konnten wir kein besonderes Augenmerk auf ihn lenken, dass diesem Umstand hier Rechnung getragen wird. Die Medienvertreter haben Anspruch auf einen besonderen Schutz durch die Polizei. Damit dieser Anspruch vernünftigerweise umgesetzt werden kann, sollten sie sich melden und sagen, hier bin ich, und bitte behaltet mich im Auge. So habe ich das verstanden.

Vors. Ronald Pohle: Herr Demmler.

René Demmler: Ich sehe das genauso. Ich habe in meinem Eingangsstatement gesagt, dass das ein klarer Schutzauftrag für die ist, von denen wir es wissen und die den Schutz brauchen und in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz ist die Problematik Presseausweis/kein Presseausweis ein Ausschlussgrund. Es ist kompliziert, wie das jetzt ist. Man muss abstufen. Für YouTuber etc. pp. ist es ausdrücklich nicht da. Nichtsdestotrotz muss trotzdem praktische Konkordanz hergestellt sein. Ich begreife das als polizeiliche Aufgabenbeschreibung. Meinungsfreiheit, weil Sie mich so ansehen, Herr Lippmann. Ich begreife das als Schutzauftrag der Polizei. Wer Schutz braucht, das geltend macht und sagt, ich bin Journalist und zeigt uns einen Ausweis, bekommt eine Schutzkomponente oder den Schutz, wie wir ihn leisten können.

Vors. Ronald Pohle: Frau Köditz, bitte.

Kerstin Köditz, DIE LINKE: Ich hatte nur eine Frage.

Vors. Ronald Pohle: Danke. Wir fahren mit Kollegen Wippel fort.

Sebastian Wippel, AfD: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe noch eine Frage zu der Kooperationsobliegenheit aus § 3. Das ist eine Obliegenheit in diesem Gesetz, das die Versammlungsfreiheit schützen soll. Aber die Frage an die Sachverständigen ist: Wie liest sich das, wenn es Vorgaben gibt, wie: es müssen vollständige Angaben gemacht werden, wenn diese nicht erfüllt sind, also das Maß der Erfüllung der Obliegenheit hat im Rahmen der Gefahrenprognose Einfluss. Wie liest sich das vor dem Blickwinkel dessen, dass ich eigentlich in der Versammlungsgestaltung frei bin und dass ich auf der Versammlung tun und lassen kann, was ich möchte, wenn ich nicht die Rechte Dritter beschränke oder gefährde?

Ich habe eine Frage zu dieser Vollständigkeit. Sollte dieser Anspruch auf Vollständigkeit der Information der Behörde in dem Gesetz tatsächlich so stehen? Wir haben durchaus einen Gleichklang. Nehmen wir an, wir sind im politischen Geschäft unterwegs und haben eine extremistische Gruppierung, sage ich einmal untechnisch. Jemand meldet eine Versammlung an und denkt, es kommen 20 Leute. Das ist sein Wissen. Jetzt hat aber die Behörde, weil die ihn vielleicht viel stärker auf dem Schirm hat, Erkenntnisse, dass in einschlägigen Foren dieser Versammlungsaufruf eine große Runde macht und rechnet mit 1 000 Menschen. Wenn die ernsthaft mit 1 000 rechnen, dann haben sie sowieso eine andere Gefahrenprognose. Aber kann man dem Versammlungsleiter

vorwerfen, dass er keine vollständigen Angaben gemacht hat und dass er dann mit größeren Auflagen bedacht wird? Vielleicht wollte er an der Stelle sogar kooperieren, aber er wusste es nicht besser. Man kann auch jedes andere beliebige Beispiel nehmen, das es besser trifft. Die Frage ist wirklich dieser Anspruch auf Vollständigkeit durch die Behörde.

Vors. Ronald Pohle: Herr Demmler, bitte.

René Demmler: Ich glaube, das Kooperationsgebot kann durchaus mehrstufig sein. Ein wesentlicher Bestandteil ist, dass wir dem Anmelder gegenüber kommunizieren, welche Erkenntnisse wir haben. Ja, selbstverständlich. Von daher ergibt sich gegebenenfalls ein Delta. Aber dann gibt es auch eine Reaktion. Entweder es wird abgelehnt, aber dann hat die Behörde trotzdem die Erkenntnis. Oder man lässt sich im Rahmen einer guten Kooperation ein und bestimmt entsprechende Kompensationsmaßnahmen, Abhilfemaßnahmen. Das ist ein breites Feld, das ermöglicht wird.

Vors. Ronald Pohle: Herr Vosgerau, bitte.

Dr. Ulrich Vosgerau: Es gibt im Zivilrecht einen Satz, der durchaus verallgemeinerbar ist: Impossibilia nulla obligatio, wenn ich das richtig zitiert haben sollte. Das Unmögliche kann man rechtlich von keinem verlangen. Das heißt, über Dinge, von denen ich keine Kenntnis habe, kann ich vorab niemanden vollständig oder sonst wie informieren. Deshalb ist es kein Gegensatz. Er muss über alles vollständig informieren, was er weiß, und darf nichts Böswilliges verschweigen. Aber was er nicht weiß, dazu ist er nicht verpflichtet, es zu sagen; davon abgesehen, dass ich – das habe ich zum Ausdruck gebracht – den Kooperationsobliegenheiten etwas skeptisch gegenüberstehe. Aber das ist hier technisch, glaube ich, kein Einwand.

Vors. Ronald Pohle: Herr Hettich, bitte.

Matthias Hettich: Es handelt sich, wie schon vorher ausgeführt, nur um eine Obliegenheit. Wenn die Obliegenheit nicht erfüllt wird, knüpfen sich daran nicht automatisch irgendwelche Folgen. Das betrifft auch die Frage der vollständigen Unterrichtung. Das, was im Satz 2 des Abs. 3 geregelt ist, ist das, was in der Rechtsprechung heutzutage state of the art ist. Wenn man in die Rechtsprechung schaut, eine Nichtkooperation oder eine nicht vollständige Kooperation durch den Veranstalter führt nur ausnahmsweise dazu, dass das in der Gefahrenprognose berücksichtigt werden kann. Nichts anderes soll nach meinem Verständnis des Entwurfs hier abgebildet werden.

Wenn man Ihren Beispielfall nimmt, Sie melden eine Demonstration mit 20 Teilnehmern an und nachher kommen 200, ist das kein Anhaltspunkt für die Behörde per se, Ihnen gegenüber eine Auflage oder ein Verbot zu erlassen. Daraus ergibt sich nicht automatisch eine Gefahr, wenn 200 statt 20 Leute da sind.

Vors. Ronald Pohle: Herr Wippel, bitte.

Sebastian Wippel, AfD: Ich habe noch eine Frage zu der Ordner-Thematik. Der Veranstalter wird verpflichtet, die Ordner mitzuteilen. Er kann von sich aus sagen, ich will keine haben. Die Behörde beauftragt aber, dass er Ordner haben muss, weil sie das

in einem entsprechenden Verhältnis einschätzt. Wir haben jetzt 48 Stunden Vorlauf. Die Behörde geht durch die tieferen Erkenntnisse davon aus, ähnlich wie in dem Beispiel eben, dass eine höhere Anzahl von Veranstaltungsteilnehmern kommt und fordert von ihm die Namen und Geburtsdaten ab, damit die abgeglichen werden können, wie es im Gesetz steht. Jetzt ist der Veranstaltungsleiter aber im Moment noch nicht darauf eingestellt. Der hat keine Kenntnis über diese Leute. Wo soll er die Namen herbekommen? Aber gleichzeitig, wenn er diese Namen nicht gibt, ist es ordnungswidrigkeitenbewehrt, weil er dem nicht nachkommt. Wie schätzen Sie diese Konstellation ein, zumal er theoretisch das Recht hat, an Ort und Stelle die Anzahl der Ordner aus den Freiwilligen, die er vor Ort findet und die sich gern einbringen möchten, zu rekrutieren?

Vors. Ronald Pohle: Herr Vosgerau.

Dr. Ulrich Vosgerau: Die Pflicht, Namen und Geburtsdaten der Ordner der Behörde vorab zu nennen, dürfte verfassungswidrig sein, weil sie zu starke sogenannte chilling effects auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit als solches hat. Das würde ich dann der Behörde entgegen wollen.

Vors. Ronald Pohle: Herr Demmler, bitte.

René Demmler: Unbeschadet der verschiedenen rechtlichen Meinungen ist das letztendlich praktisch trotzdem händelbar und muss nicht sofort zwangsläufig eine nachfolgende Maßnahme initiieren oder sonst was. Es kann selbstverständlich auch noch an diesem Tag etwas nachgeholt und durchgeführt werden. Eines steht auch fest, bei aller Kooperationsbereitschaft und Gewogenheit, es gibt auch Ordner, die erkranken. Wenn das eintritt, muss das dann am Veranstaltungstag erledigt werden. Es kommt noch etwas hinzu: Man kann nicht davon ausgehen, auch wenn es mancher tut, dass eine Ordneranzahl willkürlich bestimmt wird. Ich sehe nicht das Problem, dass dem abgeholfen werden kann, wenn durch eine faktische Unfähigkeit zunächst kein Ordner benannt werden kann, dass man das dann noch heilen könnte.

Vors. Ronald Pohle: Was ist Ihr Begehrt?

Sebastian Wippel, AfD: Ich habe eine Nachfrage, Herr Vorsitzender.

Vors. Ronald Pohle: Bitte.

Sebastian Wippel, AfD: Herr Vosgerau hat gerade seine verfassungsrechtlichen Bedenken in den Raum gestellt. Es sind noch andere Juristen da. Kann ich das Schweigen als Zustimmung verstehen? Oder haben Sie dazu eine dezidiert andere Auffassung?

Vors. Ronald Pohle: Möchte Frau Prof. Dr. Lembke antworten? – Sie möchte nicht. Herr Hettich, bitte.

Matthias Hettich: Ich habe mich vorher dazu geäußert, darauf nehme ich Bezug, was ich zum § 16 gesagt habe, dass ich das als im Grundsatz folgerichtige Konsequenz der Entscheidung des Gesetzgebers für eine innere Ordnung der Versammlung, gesteuert durch Veranstaltungsleiter und Ordner, habe, dass eine Überprüfung der Ordner

erfolgen kann, wenn sie an bestimmte Voraussetzungen und an ein bestimmtes Verfahren geknüpft ist. Das muss man sich allerdings sehr genau ansehen.

Was die praktischen Probleme angeht, die Sie gerade genannt haben, muss man, glaube ich, zwei Dinge benennen, so, wie ich Ihr Beispiel verstanden habe. Ich hoffe, ich habe es nicht falsch verstanden. Erstens, die Benennung von Ordnern müssen Sie nicht per se machen, sondern nur, wenn die Behörde Sie nach § 16 Abs. 1 dazu auffordert. Das zeitliche Problem, das Sie geschildert haben, beruht auf einem Missverständnis der 48-Stunden-Frist. Die 48-Stunden-Frist knüpft nicht an den Beginn der Versammlung an, sondern an den Aufruf der Versammlung. Das ist in der Praxis häufig ein Problem. Das ist wahrscheinlich die in Deutschland am meisten nicht beachtete Frist, weil viele denken, die 48-Stunden-Frist knüpft an den Beginn der Versammlung an. Das heißt im Gesetz wie auch in anderen Versammlungsgesetzen: 48 Stunden vor der Einladung oder dem Aufruf.

Wenn die Frist eingehalten wird – das ist bei Spontan- und Eilversammlungen anders, da haben wir im § 14 eine Sonderregelung –, ist der Vorlauf in der Praxis häufig doch etwas größer. Die meisten Anzeigen erfolgen mehrere Wochen vor dem Versammlungstermin.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Wir fahren mit Kollegen Kuppi fort.

Lars Kuppi, AfD: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe bezüglich der Ordner eine Frage. Ich führe schon eine Weile Versammlungen durch. Je nach Dienststelle der Polizei Sachsen, die vor Ort kommt, reicht es, wenn die Personen eine Ordnerbinde umhaben und von der Polizei gesehen werden. Eine andere Dienststelle möchte die Ausweise haben und das Gesicht dazu sehen, eine andere Dienststelle nimmt die Ausweise und fragt die Personen in ihrem System ab. Im Abs. 1 steht, dass man das der zuständigen Behörde auf Aufforderung mitteilen muss. Die zuständige Behörde ist aber die Kreispolizeibehörde. Jetzt haben wir den § 29, wo mit Beginn der Versammlung beide gleichmäßig zuständig sind. Ist es nicht, da wir schon eine Weile über diesen Paragraphen reden, komplett sinnvoll, diesen zu streichen und der Versammlungsbehörde die Möglichkeit zu geben, dass sie die Ordneranzahl benennen kann und dass man die Anzahl der Ordner vor Ort vorrätig hat und keine weiteren Regelungen für die Ordner trifft, weil die Ordner, wie Frau Lembke gesagt hat, per se sowieso keine weitere Handhabe haben, was sie machen können?

Wenn sie irgendwo einschreiten müssten, können sie es nur verbal machen. Ansonsten machen sie sich, wenn sie eine Körperverletzung oder sonst was machen, strafrechtlich schuldig. Dann müssten sie trotzdem die Polizei holen. Wäre es nicht sinnvoll, diesen Paragraph zu streichen und nur der Versammlungsbehörde die Möglichkeit zu geben, die Versammlungsbehörde kann, je nachdem, wie sie es einschätzt, eine Anzahl von Ordnern festlegen?

Wenn die Versammlung größer geworden ist, muss ich Ordner hinzuholen. Wenn der Ordner vielleicht keinen Ausweis dabei hat, dann kann ich ihn nicht nehmen. Wenn er seinen Ausweis bei der Polizei nicht zeigen möchte, kann ich ihn nicht nehmen, und ich komme dann nicht auf die Anzahl der geforderten Ordner. Dann ist das zum Beispiel ein Aufzug, den die Polizei untersagen kann, weil nicht genügend Ordner vorhanden sind und ich vor Ort keine finde, um das namentlich zu geben. Wäre es jetzt nicht das Beste, diesen Paragraph zu streichen und nur der Behörde die Möglichkeit zu geben, eine

Anzahl von Ordnern festzulegen? Die müssen dann vor Ort sein und mehr auch nicht. Die Frage würde ich am liebsten an Frau Lembke richten, aber jeder andere, der sich dazu äußern möchte, bitte.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank, Frau Lembke. Ich wollte nur nachfragen, Sie müssen dann, glaube ich, auch gehen, oder?

Prof. Dr. Ulrike Lembke: Genau, die Frage ist an mich gerichtet. Ich habe sie schon beantwortet, und ich melde mich nur, es tut mir sehr leid, weil ich jetzt das Lokal oder die Versammlung verlassen muss. Das ist kein Ausdruck meines mangelnden Respekts, sondern ich habe heute noch andere Verpflichtungen. Ich hoffe, Sie haben dafür Verständnis, und wie gesagt, ich glaube, die Frage ist schon beantwortet worden, mündlich und schriftlich sowieso.

Vors. Ronald Pohle:

Frau Lembke, vielen Dank für Ihre Expertise, aber Sie sehen, wie begierig wir hier in Sachsen nach Ihrer Expertise sind, wie lange die Anhörung heute geht und ich bedauere das, weil ich auch noch eine Frage hätte, aber alles gut. Eine gute Zeit. Bis zum nächsten Mal. – Herr Kuppi, bitte.

Lars Kuppi, AfD: Die Frage lautet: Können wir diesen Paragraphen streichen, nur der Versammlungsbehörde hineinschreiben, die Versammlungsbehörde kann je nach Möglichkeit eine Anzahl von Ordnern festlegen und nicht weiter auf die Ordner eingehen, sondern nur die Anzahl hineinschreiben, dass sie es festlegen kann?

Vors. Ronald Pohle: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Im Anschluss an Frau Lembke möchte ich darauf hinweisen, ich habe sehr ausführlich zu der Ordnerfrage und auch zu den Namen Stellung genommen, aber einen Punkt, den ich nicht angesprochen habe, möchte ich kurz ansprechen: Das bisherige Versammlungsgesetz des Landes Sachsen sagt genau wie das Bundesrecht, die Polizei darf die Anzahl der Ordner beschränken. Bisher sah man die Anzahl der Ordner als Gefahr an, jetzt auf einmal sieht man eine Minderzahl von Ordnern als Gefahr an. Das fände ich sozusagen nicht ganz unpicant, dass jetzt auf einmal das Gegenteil verlangt wird, nämlich wir können die Anzahl der Ordner so weit erhöhen, wie es uns angemessen erscheint. Man kann natürlich versuchen, einstweiligen Rechtsschutz einzuholen, aber das ist auch immer eine Frage von Zeit und Geld. Man sollte einmal kurz reflektieren, woher dieser Paradigmenwechsel eigentlich kommt.

Vors. Ronald Pohle: Herr Demmler.

René Demmler: Vielleicht noch etwas aus Sicht der Praxis: Diese Regelung gibt es. Polizei darf beschränken. Die Versammlungsbehörde darf sehr wohl als Beschränkung bzw. Auflage – das sei einmal dahingestellt – im Versammlungsbescheid eine gewisse Anzahl von Ordnern fordern. Das ist der jetzige Stand. Es gibt Rechtsprechung, dass auch die Zuverlässigkeit von Ordnern geprüft werden kann. Unbeschadet dessen, was es an Meinungen gibt, ob das gut oder schlecht ist, ist hier, glaube ich, ein Versuch unternommen worden, dieses Verfahren zu strukturieren und mit einer gewissen Rechtssicherheit zu versehen. Die Möglichkeit, das alles nicht strukturiert zu tun, gibt es jetzt schon.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Herr Arzt.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Herr Demmler, seit Jahren verarbeiten Sie besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne der JI-Richtlinie absolut ohne Rechtsgrundlage.

Vors. Ronald Pohle: Kollege Lippmann, bitte.

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Bei aller Kritik an dieser Ordnerregelung, die ich an vielen Punkten total verstehen kann, wir sind in der Anhörung, um Erkenntnisgewinn zu produzieren. Die Praxis im Freistaat Sachsen und weit darüber hinaus dürfte der von Herrn Demmler geschilderten folgen. Das wirft vielleicht die Frage auf, wie man sie kodifizieren sollte. Aber ich erkenne schon die Probleme. Dazu wollte ich allerdings keine Frage stellen.

Herr Demmler, ich wollte Ihnen kurz mein vorhin von Ihnen angesprochenes irritiertes Gesicht mit einer Frage erklären. Sie waren vorhin der Meinung, YouTuber fallen nicht unter die Regelung der Nr. 4 im § 3 Abs. 1, unter die Regelung: Dies gilt insbesondere für Presseangehörige, die sich gegenüber der zuständigen Behörde zu erkennen gegeben und ausgewiesen haben. Das ist unstrittig. Aber der generellen Schutzverpflichtung, die freie Berichterstattung der Medien zu schützen, würden Sie doch definitiv unterfallen, oder sehe ich das falsch?

Vors. Ronald Pohle: Herr Demmler.

René Demmler: Da sind wir 100 % d'accord. Der Presseausweis an sich ist nicht das Merkmal, sondern die definitive Feststellung, und dann darf noch geprüft werden. Selbst, wenn ich zu dem Ergebnis komme, er ist nicht privilegiert, muss ich die Berichterstattung im Sinne der freien Meinungsäußerung berücksichtigen. Ich kann ihn nicht einfach wegschicken oder gegebenenfalls einfach so stehenlassen.

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Vielen Dank. Ich wollte nur, dass da nicht ein Missverständnis entsteht. Dann nehme ich mein irritiertes Gesicht von vorhin zurück. Ich habe noch die zweite Frage, bei der es um die nicht versammlungsspezifischen Straftaten geht, die im Bundesversammlungsgesetz hinsichtlich von Veranstaltungen geregelt wurden, sprich: insbesondere die Frage Uniformierung und Vermummungsverbot. Die Staatsregierung habe ich so verstanden – und darin würde ich sie sogar sehr unterstützen –, wir sind getrieben gewesen, Straftatbestände des alten Bundesgesetzes, die keinerlei praktische Relevanz mehr hatten, so beliebt die überwiegend andere Durchführung einer Versammlung als angezeigt hier zumindest nicht einmal als Straftat auszuweisen. Mich würde aus der juristisch dazu berufenen Sicht interessieren, inwieweit diese Regelung in der Vergangenheit überhaupt eine Relevanz entfaltet hat. Die ist nach meinem Kenntnisstand nicht 1953 ins Gesetz geschrieben worden, sondern irgendwann in den Achtzigerjahren als Bundesrecht im Zusammenhang mit Fußball irgendwie eingefügt worden ist und erfreut sich nach meiner kursorischen Lesart eher einem Orchideen-Dasein. Es gibt die Norm, in der Praxis hat sie allerdings keinerlei Relevanz. Auch mir sind keine Fälle bekannt, aber vielleicht ist das in anderen Bundesländern anders. Vielleicht gibt es Menschen, die etwas dazu sagen können, inwieweit diese Norm in der Vergangenheit überhaupt Anwendung fand.

Vors. Ronald Pohle: Herr Hettich, bitte.

Matthias Hettich: Ich habe die Frage so verstanden, ob das Uniformierungsverbot für sonstige Veranstaltungen einen praktischen Anwendungsbereich hat. Ja, einen großen. Ich kenne Staatsanwälte, die damit befasst sind. Ich habe für mein Buch zahlreiche Entscheidungen dafür ausgewertet. Das spielt eine große Rolle in der Praxis, insbesondere im Bereich Fußball. Dazu gibt es viele Entscheidungen.

Valentin Lippmann, BÜNDNISGRÜNE: Danke, das waren erst einmal meine Fragen.

Vors. Ronald Pohle: Kollege Pallas.

Albrecht Pallas, SPD: Ich habe eine abschließende Frage und möchte mich zuvor für die außerordentlich kontroverse, aber auch sehr spannende und, wie ich finde, wichtige Auseinandersetzung zu diesem Gesetzentwurf und den Regelungen, über die nicht nur jetzt, sondern auch früher im Kontext von Rechtsprechung viel diskutiert wurde, bedanken. Herr Arzt hat es vorhin, glaube ich, angesprochen, dass wir noch sechs Wochen Legislaturperiode oder zumindest eine regelhafte Sitzungszeit in diesem Parlament haben. Ich denke, dass die Koalitionsfraktionen auf jeden Fall versuchen, aus der Anhörung heute zu lernen und Dinge noch umzusetzen. Aber keiner weiß, ob und wie viel uns gelingt. Das einmal vorweg.

Deshalb meine Frage an Sie: Wenn wir die Diskussion heute zusammenziehen, ist es besser, den Status quo zu behalten oder das Gesetz im Zweifel so zu beschließen, wie es heute vorliegt? Die Frage geht an alle.

Vors. Ronald Pohle: Herr Vosgerau, Sie möchten als erster antworten?

Dr. Ulrich Vosgerau: Unter anderem deshalb, weil ich mich auch demnächst absetzen muss. Es war ein Hammertag. Ich muss noch nach Berlin zurück. – Wenn der vorgelegte Gesetzentwurf nicht durchgreifend, also wirklich radikal verbessert wird, und zwar im Sinne der Monenda, die zum Beispiel Frau Lembke und der Herr aus Passau vorgetragen haben, dann würde ich unbedingt beim Status quo bleiben. Die Sache ist so, wie sie auf dem Papier steht, in vielerlei Hinsicht doch ziemlich unausgegoren. Es bringt auch nicht die Modernisierung, die man sich erhoffen würde. Wenn das Gesetz nicht durchgreifend gebessert wird, dann sollte man beim Status quo bleiben – ganz bestimmt.

Vors. Ronald Pohle: Herr Arzt, bitte.

Prof. Dr. Clemens Arzt: Ich habe Ihnen, Herr Pallas, meine Meinung dazu vorhin schon bilateral mitgeleitet.

(Zuruf des Abg. Albrecht Pallas, SPD)

Ja, es ist eine Frage, bei der zumindest das Protokoll jetzt einmal abgeschnitten werden müsste, weil wir jetzt wirklich in eine sehr politische Frage hineinkommen. Ich persönlich habe breite Kritik angemeldet. Ich komme nicht hierher, um zu sagen, das ist alles toll. Das habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme hier und da einmal gemacht. Was Sie tun, ist, eine Menge an Rechtsprechung in Gesetz zu übersetzen. Das hat, glaube ich, auch Herr Hettich an einigen Punkten herausgearbeitet. Vieles,

was die Rechtsprechung geklärt hat, haben Sie übersetzt. Das ist erst einmal gut. Wir hatten zwar den Zustand bisher schon durch Rechtsprechung, jetzt steht es endlich einmal im Gesetz. Das ist die positive Seite.

Die andere Seite ist die, dass Sie an vielen Punkten – und dazu habe ich eine Menge auf 25 Seiten aufgeschrieben –, viele Dinge regeln, die ich nicht versammlungsfreundlich finde, die ich teilweise mit Artikel 23 der Verfassung für schwerlich oder nicht vereinbar halte. Ich denke, wenn Sie das heute hier verabschieden, wird es wieder für zehn Jahre mehr oder weniger so im Raum bleiben. Dieses Gesetz ist kein Fortschritt für die Versammlungsfreiheit.

Vors. Ronald Pohle: Herr Arzt, wir werden das heute nicht verabschieden. Ich will Sie trösten. Gibt es weitere Antworten? – Das sehe ich nicht.

Matthias Hettich: Ich wollte mich noch dazu äußern.

Vors. Ronald Pohle: Herr Hettich, Entschuldigung.

Matthias Hettich: Ich sehe mich nicht in der Rolle, Empfehlungen für Sie auszusprechen. Aber wenn Sie ausdrücklich danach fragen: Man kann es den schriftlichen und mündlichen Äußerungen von mir entnehmen, ich würde Ihnen empfehlen, den Entwurf zu verabschieden. Kurz zu den Gründen: Erstens. Der Punkt, bei dem ich erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken habe, ist § 11 Abs. 1, Aufzeichnung von Versammlungen in geschlossenen Räumen. Da würde ich empfehlen, einen Satz aufzunehmen, dass bei Versammlungen in geschlossenen Räumen die Aufnahmen nach § 11 Abs. 1 nur unter den Voraussetzungen des § 22 erfolgen dürfen. Das ist die Ergänzung eines Satzes.

Zweitens, beim § 17 werden die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber dem geltenden Recht deutlich minimiert. Das ist ein großer Fortschritt.

Drittens sehe ich erhebliche Fortschritte in der ausdrücklichen Normierung bisher nur in der Rechtsprechung und im Schrifttum anerkannter Grundsätze. Das sind durchaus versammlungsfreundliche Regelungen, die hier ausdrücklich erstmals geregelt werden. Zum Beispiel ist die Erlaubnisfreiheit für Versammlungsinfrastruktur eine versammlungsfreundliche Regelung. Sie ergibt sich aus der Rechtsprechung, ist jetzt aber klar im Gesetz geregelt.

Die Ordnerfrage ist eine wichtige Frage. Sie ist schwierig, das habe ich gesagt. Ich persönlich muss für mich sagen, ich habe nicht vollständig durchdacht, ob die Regelung verfassungsgemäß ist. Aber die jetzige Regelung – irgendjemand hat es gerade angesprochen, ich glaube, Herr Demmler war es – ist gegenüber dem geltenden Recht ein deutlicher Fortschritt. Sie wissen vielleicht, dass ich ein Buch zum Versammlungsrecht in drei Auflagen geschrieben habe. Das, was das Bundesrecht hat und was sich im derzeitigen Sächsischen Versammlungsgesetz fortsetzt, ist eine total unausgeglichene, nicht aufeinander abgestimmte Regelung zu den Ordnern, die wir mit der Genehmigung von Ordnern durch die Polizei, dieses Anmeldeverfahren und die Rechtsprechung, die Herr Demmler geschildert hat, bisher haben, dass man heute schon bei der Unzuverlässigkeit von Ordnern versammlungsbehördliche Maßnahmen ergreifen kann. Aber wenn ich versuche, das zu verstehen, wie das derzeit geltende Recht in Sachsen und im Bund ist, und das in meinem Buch darzustellen, denke ich

immer, das ist unausgegoren, das versteht kein Mensch, um es einmal salopp zu sagen.

Das, was § 16 jetzt bringt, ist eine klar strukturierte Regelung, wo man sagt – § 16 (1) –, wenn ich Daten will, brauche ich dafür bestimmte Voraussetzungen. Dann muss ich nach § 16 (2) als Versammlungsbehörde unter den dort aufgestellten Kriterien die Eignung prüfen. Dann kann ich nach § 16 (3) an den Polizeivollzugsdienst gehen und sagen, gebt mir folgende Daten. Die Übermittlung durch den Polizeivollzugsdienst funktioniert nicht automatisch, sondern ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Das ist ein strukturiertes Verfahren, das auf die Rechte der Betroffenen Rücksicht nimmt und deshalb auch im Bereich Ordner einen deutlichen Fortschritt bringt.

Wenn Kritiker sagen, das bringt nicht genügend Fortschritt und ist immer noch mit erheblichen chilling effects verbunden, kann ich nicht sagen, das ist ohne Hand und Fuß, aber trotzdem ist es ein deutlicher Fortschritt gegenüber den jetzigen Regelungen. Insgesamt, wenn ich alle Versammlungsgesetze anschau, die wir in Deutschland haben, ist es ein ausgewogenes Gesetz ohne politische Schlagseite, finde ich, und in der Klarheit und der Verständlichkeit der Regelungen vielen anderen Versammlungsgesetzen überlegen.

Vors. Ronald Pohle: Herr Fitzke.

Stefan Fitzke: Ich mache es kurz. Ich schließe mich Herrn Hettich im Kern an. Ich hatte das im Übrigen auch in meiner Eingangsbemerkung angemerkt. Ohne Ihnen eine Empfehlung geben zu können, das ist klar, denke ich, es ist so viel an mehr in diesem Gesetz, die Kodifizierung, und möglicherweise finden Sie einen Kompromiss, um ein, zwei, drei Punkte zu korrigieren. Von mir aus wäre § 20 zu nennen. Ich glaube, Herr Barczak hat das auch angesprochen. Ich würde das empfehlen, weil das ein Ruck ist und es sein kann, dass das Gesetz wieder einige Jahre gilt. Aber ich denke, es ist ein Fortschritt, vielleicht weniger als erhofft und zu einem anderen Zeitpunkt möglich, aber es ist ein Fortschritt. Er ist vielleicht kleiner, als man sich das gewünscht hätte, und vielleicht mit dem einen oder anderen Mangel erkaufte. Ich finde, viele Vorschriften sind nicht so problematisch. Natürlich kann man verfassungsrechtlich kritisch herangehen, und im Übrigen gibt es die Verwaltungsgerichte. Frau Lembke hat es so nett gesagt, das bestmögliche Gesetz erreichen Sie vielleicht nicht ganz, aber im Vertrauen auf Korrekturen an anderer Stelle, denke ich, ist das ein vernünftiger Schritt.

Vors. Ronald Pohle: Kollege Wippel, bitte.

Sebastian Wippel, AfD: Das hat sich erledigt.

Vors. Ronald Pohle: Es hat sich erledigt? – Gut.

Ronald Pohle, CDU: Jetzt stehe ich als Abgeordneter auf der Rednerliste und muss leider aufgrund meiner Verfahrensführung feststellen, dass mir die Gutachter abhandengekommen sind. Ich hatte in der Tat zu den §§ 3, 4, 5, 6 und 16 noch vertiefende Fragen, insbesondere an Herrn Arzt und Frau Prof. Lembke. Aber wenn sie nicht mehr hier sind, geht es auch ohne. Die einzige Frage, die ich noch habe, ist zu § 9, Waffenverbot. Es ist verboten, bei Versammlungen usw. auf dem Weg, alles Mögliche mitzuführen, auch Gegenstände usw. Was machen wir aber mit den Gegenständen, die vor Ort genutzt werden? Was machen wir mit den Gegenständen,

die am Tag oder mehrere Tage vor der Versammlung zum Beispiel deponiert werden? Warum steht zum Beispiel nicht in dem Gesetzentwurf, dass Gegenstände oder Waffen grundsätzlich verboten sind?

Man geht explizit darauf ein, dass man etwas mitbringt, sich zu dem Event vereinbart und Eventgegenstände mitbringt. Aber Gegenstände, die sie vor Ort finden wie in Hamburg die Gitter oder Pflastersteine bzw. anderes Baumaterial oder Gerüststangen usw., werden hier nicht erwähnt. Kann man mir hier noch erhellend helfen?

Matthias Hettich: Im ersten Moment würde ich sagen, die Alternative des Hinschaffens erfasst diese Konstellation. Das Mit-sich-Führen ist, ich habe es auf dem Weg zur Versammlung dabei, und das Gesetz, würde ich im ersten Zugriff sagen, erfasst auch das Hinschaffen zeitlich im Vorfeld der Versammlung.

Ronald Pohle, CDU: Wenn ich die Gegenstände von vor Ort nutze, solche Beispiele haben wir auch.

Matthias Hettich: Ach, Gegenstände von vor Ort nutzen?

Ronald Pohle, CDU: Ja, die Gegenstände, die man bei Versammlungen vor Ort vorfindet: Hamburger Gitter, Gerüstgegenstände, Pflastersteine, die man vielleicht vorher schon gelöst hat.

René Demmler: Systematisch bin ich sehr nah an Herrn Hettich. Ich glaube auch, die Anwendung eines Gegenstandes, den ich vorfinde, wäre nach einheitlicher Definition ein Führen der Waffe. Ich glaube, ich kann da nicht unbedingt eine neue oder andere Lücke erkennen.

Stefan Fitzke: Ich denke, wenn planmäßig systematisch irgendwo in Streusandkästen reguläre Waffen deponiert würden, dann ist das im weiteren Sinne auch ein Heranschaffen. Jedenfalls, sobald die Waffen ergriffen werden, ist der Tatbestand ausgelöst. Bei Pflastersteinen beginnt das Führen in der Sekunde, in der der Pflasterstein ergriffen wird, und ist dann untersagt. Wenn das notorisch auftritt, ist es möglicherweise eine polizeiliche Aufgabe, Baustellen abzusperren. Vielleicht würde das versammlungsrechtlich auch eine Beschränkung nach § 17 rechtfertigen, Baustellen, wo Baumaterial geeignet ist, als Waffe geführt zu werden, durch Gitter oder in anderer geeigneter Weise abzusperren. Ich denke, dass man das Problem im Vollzug beheben kann.

Vors. Ronald Pohle: Vielen Dank. Weiteren Fragebedarf kann ich nicht erkennen. Ich bedanke ich mich bei den verbliebenen Sachverständigen. Vielen Dank für Ihr Problembewusstsein, für Ihre Expertise. Ich bedanke mich auch bei den verbliebenen Kolleginnen und Kollegen dafür, dass wir diese zwei Gesetzentwürfe in der gebotenen Stringenz und Tiefe beraten haben. Insofern noch einmal recht vielen Dank an alle Beteiligten, auch den Juristischen Dienst und den Stenografischen Dienst. Ich wünsche Ihnen ein schönes Wochenende. Kommen Sie gut nach Hause.

(Schluss der Anhörung: 18:32 Uhr)

Anlagen

Anlage 1 – Übersicht der Sachkundigen

Anlage 2 – Stellungnahme SK Prof. Dr. Arzt

Anlage 3 – Präsentation SK Prof. Dr. Barczak

Anlage 4 – Präsentation SK Demmler

Anlage 5 – Stellungnahme SK Fitzke

Anlage 6 – Stellungnahme SK Hettich

Anlage 7 – Stellungnahme SK Prof. Dr. Lembke

Anlage 8 – Stellungnahme SK Seubert



Öffentliche Anhörung

Drs 7/15266

„Gesetz über den Schutz der Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen“

Gesetzentwurf der Staatsregierung

und

Drs 7/15229

„Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen und des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (Versammlungsrechtsänderungsgesetz)“

Gesetzentwurf der AfD-Fraktion

am 18. April 2024, 14:00 Uhr, Plenarsaal

Sachkundige (in alphabetischer Reihenfolge):

Name	Funktion und/bzw. Institution
Prof. Dr. Arzt, Clemens	Professor HWR/FÖPS Berlin
Prof. Dr. Barczak, Tristan <i>- mittels Videozuschaltung -</i>	Professor Universität Passau
Demmler, René	Polizeipräsident Polizeidirektion Leipzig
Fitzke, Stefan	Richter am Verwaltungsgerichtshof Verwaltungsjustiz Thüringen
Hettich, Matthias	Richter am Verwaltungsgerichtshof Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
Lange, Benjamin	Referent Sächsischer Landkreistag e. V.
Prof. Dr. Lembke, Ulrike	Freie Rechtswissenschaftlerin Berlin
RA Selinger, Joschka <i>- mittels Videozuschaltung -</i>	Schwerpunktleiter Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V.
Seubert, Kathrin <i>- nur schriftliche Stellungnahme -</i>	Referentin Sächsischer Städte- und Gemeindetag e. V.
Vosgerau, Ulrich	Rechtsanwalt VOSGERAU Legal, Berlin



Gesetz über den Schutz der Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen

**Gesetzentwurf der sächsischen Landesregierung
Drucksache 7/15266 vom 27. Dezember 2023**

**Stellungnahme zur Anhörung im
Ausschuss für Inneres und Sport des Sächsischen Landtags
am 18. April 2024**

und

**Anmerkungen zur Drs. 7/15229
Versammlungsrechtsänderungsgesetz
Gesetzentwurf der AfD**

Prof. Dr. jur. Clemens Arzt

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin (bis 2023)
Gründungsdirektor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin)



I. EINLEITUNG	3
II. ZU DEN REGELUNGSVORSCHLÄGEN	3
§ 1 Versammlungsfreiheit.....	3
Exkurs: Gesetzentwurf der AfD	4
§ 2 Begriff und Anwendungsbereich.....	5
§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation.....	5
§ 4 Veranstalter*in, Einladung und Aufruf.....	6
§ 5 Versammlungsleitung	7
§ 6 Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung	8
§ 7 Pflichten der Teilnehmenden und weiterer anwesender Personen .	9
§ 11 Bild- und Tonaufzeichnungen.....	11
§ 12 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	13
§ 13 Anwendbarkeit des Polizeirechts	13
§ 14 Anzeige	15
§ 16 Befugnisse gegen Veranstalter*in und Ordnungskräften	16
§ 17 Beschränkungen, Verbot, Auflösung und Maßnahmen gegen Dritte.....	18
§ 18 Untersagung der Teilnahme und Ausschluss einzelner Personen.	21
§ 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot.....	21
§§ 22 Maßnahmen gegen Versammlungen in geschlossenen Räumen	23
§§ 24 und 25 Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	24
§ 31 Datenschutzrechtliche Bestimmungen	24
III. FAZIT	24



I. Einleitung

Bei dem Gesetzentwurf (nachfolgend: GE) handelt es sich um eine komplette Neuregelung. Dies ist mit Blick auf das bisherige Versammlungsrecht in Sachsen, das in wesentlichen Teilen auf dem vordemokratischen Versammlungsgesetz des Bundes von 1953 (nachfolgend VersG Bund) beruhte, zu begrüßen. Ausweislich der Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs (S. 17) soll mit der Novellierung des bisherigen Versammlungsrechts der Charakter des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit als Kommunikationsgrundrecht betont werden. Dies zu schützen sei Aufgabe der Polizei. In der vorliegenden Stellungnahme soll dieser Anspruch einer rechtlichen Bewertung aus Sicht des Grundrechtsschutzes unterzogen werden. Dabei wird deutlich, dass es im Gesetzentwurf in weiten Teilen nicht primär um den Schutz der Versammlungsfreiheit der sich versammelnden Personen geht, sondern um eine Absicherung und Stärkung versammlungsbehördlicher und polizeilicher Befugnisse im Bereich des elementaren demokratischen Grundrechts auf Versammlungsfreiheit. Zudem enthält der Gesetzentwurf eine ganze Reihe „handwerklicher“ Mängel, wie nachfolgend ausgeführt.

Nachfolgend kann aus gesundheitlichen und damit auch zeitlichen Gründen nur auf ausgewählte Fragen und Probleme eingegangen und die Stellungnahme erst kurzfristig übersandt werden. Ich werde mich auf die für die demokratische Funktion der Versammlungsfreiheit und deren zunehmende Beschränkung besonders relevanten Regelungen in Abschnitt I und II des Gesetzentwurfes konzentrieren. Der Gesetzentwurf der AfD wird im Kontext des § 1 (Paragrafenangaben ohne Gesetz beziehen sich auf den GE) behandelt.

II. Zu den Regelungsvorschlägen

§ 1 Versammlungsfreiheit

Die Regelung zur Anmeldung in **Absatz 1** steht im Widerspruch zu **§ 14**, der den Regelfall einer **Anmeldepflicht** statuiert. Art. 23 Abs. 1 SächsVerf hingegen betont den Grundsatz der **Anmeldefreiheit**, der indes – im Einklang mit dem Bundesrecht – über Absatz 2 deutlich beschränkt und für die Anmeldefreiheit von längerfristig geplanten Versammlungen als Normalfall faktisch ausgehebelt wird. Ob das Bundesverfassungsgericht in der Brokdorf-Entscheidung 1985 (BVerfGE 69, 315) diesen Widerspruch durch Auslegung im Sinne des Grundrechts aufgelöst hat, ist bis heute umstritten.

Diese erhebliche Einschränkung des Grundrechts wird verstärkt durch die Sanktionierung der Nichtanmeldung in **§ 25 Abs. 1 Nr. 11** als **Ordnungswidrigkeit**, weil eine Anmeldung erst die „eine Versammlung flankierenden Maßnahmen einer Behörde“ (GE S. 36) ermögliche. Zwar gelten Sonderregelungen für so genannte Eil- und Spontanversammlungen, nicht aber bspw. für **Versammlungen mit geringer Teilnehmerzahl**, die solcher Maßnahmen im Regelfall nicht bedürfen, was eine abschreckende Wirkung entfalten kann (vgl. *Lembke* in: Ridder/Breitbach/, Versammlungsrecht,



2. Aufl., § 14 VersG Rn. 16, 24 ff. mwN). Ob in diesem Kontext dem **Zitiergebot** durch § 32 hinreichend Genüge getan wird, wird in der Literatur bezweifelt (ebd. Rn. 33 mwN).

Ob die verfassungsgerichtliche Entscheidung über eine **Verwirkung der Versammlungsfreiheit** im demokratischen Staat ein sinnvoller Ansatz ist, bleibt umstritten; erfolgreiche Anträge sind bisher meines Wissens nicht bekannt. Zudem wird aus meiner Sicht im GE die Regelung in **§ 39 Abs. 1 S. 3 und 4 BVerfGG** nicht hinreichend beachtet. Danach kann das Bundesverfassungsgericht „dem Antragsgegner auch nach Art und Dauer **genau bezeichnete Beschränkungen** auferlegen, soweit sie nicht andere als die verwirkten Grundrechte beeinträchtigen. Insoweit bedürfen die Verwaltungsbehörden zum Einschreiten gegen den Antragsgegner keiner weiteren gesetzlichen Grundlage. **Absatz 2** sollte daher gestrichen oder zumindest dahingehend präzisiert werden, dass das Recht auf Absatz 1 nicht für Personen gilt, **soweit und solange** das Bundesverfassungsgericht gegen diese Person nach Art. 18 S. 2 GG eine **Verwirkungsentscheidung** getroffen hat.

Exkurs: Gesetzentwurf der AfD

Art. 1 des Gesetzentwurfs der AfD verkennt die **menschenrechtliche Dimension** der Versammlungsfreiheit (vgl. *Eickenjäger/Fischer-Lescano* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Transnationalisierung des Versammlungsrechts, Rn. 114, 135 die unter Verweis auf die Rechtsprechung des EGMR eine personale Beschränkung als nicht von Art. 16 EMRK gedeckt ansehen; s.a. *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl., Teil I Rn. 219 mit Blick auf das Bundesrecht), welche Art. 23 SächsVerf („alle“) zutreffend in das Verfassungsrecht inkorporiert hat.

Dieser Regelungsvorschlag und auch **§ 3a dieses Gesetzentwurfs** ist gezielt vom Grundsatz der **Ausländerdiskriminierung** getragen, der unter anderem mit o.g. menschenrechtlicher Dimension der Versammlungsfreiheit und dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar ist. Auch die EU-rechtliche Dimension wird verkannt. Daneben ist nicht erkennbar, wie „Versammlungen von Ausländern“ hier zum einen definiert und abgrenzbar sein sollten (nur Ausländer, Mehrheit Ausländer, Teilnahme Ausländer, Doppelstaatsangehörige etc. ?) und ob zum anderen zur Feststellung der Tatbestandsmäßigkeit Ausweiskontrollen vor Ort stattfinden sollen, was (siehe oben) mit der auch menschenrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit schwerlich vereinbar wäre, zudem eine erhebliche **Abschreckungswirkung** entfaltet und daneben – und hier wird es für die Praxis besonders abwegig – einen schwerwiegenden Eingriff in das **Grundrecht auf Datenschutz** aus Art. 33 SächsVerf voraussetzen würde und indirekt eine Mitführepflicht für Ausweisdokumente bei Versammlungen erforderte, ohne gesetzliche Grundlage hierfür.



Die Maßnahmen würden mit Blick auf **Absatz 2** wegen der notwendigen Kontrollen **auch Deutsche treffen** und damit auch bei Übernahme der geforderten Verfassungsänderung einen tiefgehenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen. Die gegenwärtige Diskussion zu den Versammlungen nach dem 7. Oktober 2023 belegt zudem die Problematik eines versammlungsbehördlichen Einschreitens mit Bezug auf Rassismus und Antisemitismus, hier brauchte es eine Legaldefinition um die Norm gerade auch im dynamischen Versammlungsgeschehen handhabbar zu machen und nicht zu einem Einfallstor etwa im Sinne der „deutschen Staatsräson“. Die dritte Alternative („geschlechtsspezifische Inhalte“) ist inhaltlich und in ihrer rechtlichen Ausformung schlichtweg nicht nachvollziehbar.

§ 2 Begriff und Anwendungsbereich

Abs. 2 zweiter Halbsatz ist – auch unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung – schwerlich verständlich. Wann ist „eine Versammlung durch (Hervorhebung d.U.) einen geschlossenen Personenkreis auf die inhaltliche Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ausgerichtet“ (Gesetzesbegründung S. 21)? In Anlehnung an § 2 Abs. 2 VersFG Bln wird daher eine Streichung der Regelung vorgeschlagen (anders sehen dies offenbar Knappe/Brenneisen, VersFG BE, § 2 Rn. 24). Sollte hier etwa der (nicht alltägliche) Fall einer nicht der Öffentlichkeit zugänglichen Versammlung bspw. auf einem privaten Balkon gemeint sein, die sich aber an die Öffentlichkeit richtet (vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 2 Rn. 24) – und ist dies regelungsbedürftig? Wenn ja, wäre dann nicht die klarstellende Formulierung in § 2 Abs. 2 VersFG SH hierfür besser geeignet?

§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation

Nach **Absatz 1 Nr. 1** ist es Aufgabe der zuständigen Behörde „auf eine Kooperation nach Maßgabe der Absätze 2 bis 5 hinzuwirken“. Da die Behörde nicht auf sich selbst einzuwirken braucht, kann dies nur bedeuten, dass die Veranstalter „in die Pflicht genommen“ werden, also anders als in der Gesetzesbegründung (S. 21) dargestellt, das Versammlungsrecht gerade nicht als „**Freiheitsermöglichungsgesetz** ausgestaltet werden“ soll. Versammlungsfreiheit im freiheitlichen Rechtsstaat impliziert Staatsfreiheit und Staatsferne (vgl. nur BVerfGE 69, 315/356 - *Brokdorf*), hier ist das Gegenteil der Fall und ein **hoheitlich-etatistisches Verständnis von Versammlungsfreiheit** wird gesetzlich verankert, vorgeblich „mit dem Ziel, die Durchführung von Versammlungen zu ermöglichen“ (GE S. 21), was diese oftmals nicht benötigen und auch nicht wünschen.

Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung weiter, dass die „für die Veranstaltung oder Leitung verantwortliche Person nicht zur Kooperation verpflichtet“ sei, was auch den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entspricht. Dies sei „aber für sie und die Versammlung vorteilhaft“, wird sogleich nachgeschoben. In **Absatz 3** wird sodann faktisch eine dem grundrechtlichen Anspruch auf Versammlungsfreiheit widersprechende **Kooperationspflicht** gesetzlich eingeführt, die über die Anforderungen in



§ 14 Abs. 1 deutlich hinausgeht (vgl. *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 14 VersG Rn. 105 ff; zur Rspr. des BVerfG ebd. Fn. 212).

Nach **Absatz 4** kann zudem eine Frist für das Zurverfügungstellen von Informationen und Unterlagen seitens der Behörde bestimmt werden, also **Druck ausgeübt** werden. Kommen die Veranstalter dem nicht nach, wird die Behörde im Regelfall dies zum Anlass nehmen damit zu begründen, dass damit die Chance „ein Verbot oder eine Beschränkung abzuwenden“ nicht genutzt worden sei, was zum Nachteil der Veranstalter ausgelegt werden kann, da eine „Obliegenheit“ im Sinne des Absatz 3 verletzt wurde.

Die Regelung geht zum Nachteil der Versammlungsfreiheit weit über das hinaus, was § 14 Abs. 5 SächsVerG bisher zur **Kooperationspflicht** (allein) der Behörde regelt. Dies macht deutlich, dass der vorgebliche Ansatz eines „Freiheitsermöglichungsgesetzes“ hier keine Umsetzung im Gesetz gefunden hat, sondern das Gegenteil der Fall ist und das Gesetz in § 3 erhebliche Beschränkungen der Versammlungsfreiheit neu konstituiert, deren **Vereinbarkeit mit Art. 23 SächsVerf** nach der hier vertretenen Auffassung zu **verneinen** ist.

Ein Vergleich mit § 4 VersFG BE wie auch § 3 VersFG SH (zur bewussten Zurückhaltung bei der Regelungsbreite und -dichte im Interesse eines „Freiheitsermöglichungsrechts“ vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 3 Rn. 24) unterstreicht den „überschießenden“ Regelungswillen des Gesetzgebers zu Lasten der Versammlungsfreiheit.

Erweitert wird dieser enge sächsische Ansatz durch **Absatz 6**, zu dessen Begründung die Gesetzesbegründung (GE S. 24) einfach den Wortlaut der Norm wiederholt. Das Wesen einer Gesetzes**begründung** wird üblicherweise anders interpretiert. Soll hier der Veranstalter auch während der Versammlung noch zu einer ständigen Kooperation mit der Polizei gesetzlich verpflichtet werden, weitere **Kooperationsgespräche** führen (müssen), weitere **Unterrichtungspflichten** nach Absatz 3 zu haben und **Unterlagen** nach Absatz 4 zur Verfügung stellen zu müssen und gelten hierfür die Absätze 1 bis 5 unmittelbar oder nur „entsprechend“, soweit anwendbar. Diese Regelung ist **weder hinreichend bestimmt noch verhältnismäßig** und mit Art. 23 SächsVerf nicht vereinbar.

Last but not least ist mit Blick auf **Absatz 7** nicht erkennbar, wie die Pflichten aus Absatz 2 ff. bei einer **Spontanversammlung** „mit den Eigenheiten dieser Versammlungsart vereinbar“ sein sollen.

§ 4 Veranstalter*in, Einladung und Aufruf

Im Vergleich etwa mit § 5 VersFG BE und § 4 VersFG SH unterstreicht auch diese Regelung den unbedingten Willen des Gesetzgebers, nichts auch nur im Ansatz ungeregelt zu lassen, was mit dem einem „Freiheitsermöglichungsansatz“ schwerlich



kompatibel ist. Wenn nach **Absatz 2** die Einladung oder der Aufruf zu einer Versammlung sich „an einen **bestimmten oder unbestimmten Personenkreis**“ richten soll, fragt sich, ob andere Personenkreise daneben auch noch denkbar wären oder wozu diese Abgrenzung zu dienen bestimmt ist?

Unklar bleibt, welchem Rechtsregime nach § 4 **Versammlungen ohne Veranstalter*in** (vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 4 Rn. 12; Knappe/Brenneisen, VersFG BE, § 5 Rn. 17) unterfallen sollen? Ebenso unklar ist, was bei **Spontanversammlungen** gelten soll? Nach § 14 Abs. 7 entfällt hier die Anzeigepflicht; ist damit auch § 4 Abs. 2 obsolet? Gleichermaßen unklar bleibt, was aus einem Verstoß gegen die Maßgaben des Absatz 2 folgt (vgl. *Breitbach/Rothfuß* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 2 VersG Rn. 19 ff.). Gestattet die nach Absatz 2 S. 2 geforderte Angabe des Namens auch die Einladung oder den Aufruf etwa durch juristische Personen, Personenzusammenschlüsse oder Vereinigungen (siehe § 5 Abs. 2 S. 4)? Die Breite der Regelung lässt viele Fragen offen, auch die, ob eine solche Regelungsbreite überhaupt zielführend ist.

§ 5 Versammlungsleitung

Obgleich in Literatur und Rechtsprechung weitgehend unumstritten ist, dass es mit Blick auf das Selbstorganisationsrecht der Sich-Versammelnden **keine Pflicht zur Bestellung einer Versammlungsleitung** gibt oder diese bspw. bei einer Spontanversammlung aus der Natur der Sache heraus nicht gegeben ist (vgl. nur *Breitbach* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 7 VersG Rn. 21 ff), was auch die Gesetzesbegründung anzuerkennen scheint (S. 25), wird durch die Ausgestaltung einer „Soll-Regelung“ und mit Blick auf die Gesetzesbegründung („ausnahmsweise“) erkennbar, dass leiterlose Versammlungen allenfalls widerwillig akzeptiert werden.

Die Sollensregelung macht die **leiterlose Versammlung** zum **Ausnahmefall** und es ist – wie in der Vergangenheit – zu erwarten, dass die Polizeibehörden solche häufig nicht zu akzeptieren Willens sind. Dies wird in **Absatz 4** flankiert durch den Verweis auf die **Anordnungsbefugnisse** gemäß § 17, also Beschränkungen und Auflösungen der Versammlung, weil aus Sicht des Gesetzgebers die „Leitungsbefugnisse wesentlich dazu bei[tragen], die ordnungsgemäße Durchführung von Versammlungen überhaupt erst zu ermöglichen“ (GE S. 25). Die eigenständige Regelung in **Absatz 4** hat dabei mehr als eine klarstellende Funktion, weil auch ohne diese Regelung § 17 Abs. 1 selbstverständlich Geltung hätte. Hier geht es offenkundig darum, polizeilich gleichsam die **Leitung der Versammlung durch Anordnungen im Sinne des § 17 Abs. 1 zu übernehmen** oder diese mangels Leitung aufzulösen, ohne dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 17 Abs. 1 überhaupt vorliegen müssten, weil andernfalls die Regelung in Absatz 4 überflüssig wäre. Verwiesen wird allein auf die Rechtsfolgenseite des § 17 Abs. 1, andernfalls würde die zuständige Behörde alleine befugt, „unter den Voraussetzungen des § 17 Abs. 1“ erforderliche Maßnahmen zu ergreifen.



§ 6 Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung

Nach **Absatz 1** wirkt die Versammlungsleitung „insbesondere auf die **Friedlichkeit**“ der Versammlung hin. Die Regelung unterstreicht den nicht freiheitsgewährleistenden Charakter des Gesetzentwurfs, sondern dessen tiefe Verwurzelung im hergebrachten Gedanken der Gefahrenabwehr. Statuiert werden soll ausweislich der Gesetzesbegründung eine „**Pflicht**“ der **Versammlungsleitung** (GE S. 27), zu deren Erfüllung sie indes **faktisch** kaum etwas beitragen kann (Knape/Brenneisen, VersFG BE, § 7 Rn. 6 f.). Der Leiter der Versammlung ist nämlich Selbstverwaltungsorgan der selben und Grundrechtsträger, nicht „**Beliehene***“ oder „**Hilfspolizist*in**“ staatlicher Behörden (ebd. Rn. 8 mwN); dies scheint der Gesetzentwurf zu verkennen. Dabei wird im Gesetzentwurf nicht im Ansatz faktisch untermauert, weshalb die Unfriedlichkeit als besonderes Problem von Versammlungen angesehen wird, wie Absatz 1 S. 1 („insbesondere“) indes unterstellt. Vermengt werden hier in einem Satz die Aufgabe und Befugnis der Versammlungsleitung für die „**innere Ordnung**“ der **Versammlung** zu sorgen und die vermeintliche Aufgabenübertragung, für deren Friedlichkeit und damit die **öffentliche Sicherheit** (*Breitbach* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 8 VersG Rn. 27) Sorge zu tragen.

Dieser Ansatz wird erneut in **Absatz 3** aufgegriffen und der Versammlungsleitung werden direkt staatliche Aufgaben übertragen, wenn mit Blick auf den Einsatz von Ordnerinnen und Ordnern Maßgaben verfügt werden können, „wenn ohne den Einsatz oder die Erhöhung der Anzahl [von Ordnern] eine unmittelbare **Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung** zu besorgen ist“. Deren Abwehr ist jedoch **nicht Aufgabe der Versammlungsleitung**, noch kann sie diese Aufgabe erfüllen, wie dies etwa Art. 4 Absatz 2 S. 1 BayVersG klarstellt: „Der Leiter kann sich zur *Erfüllung seiner Aufgaben* der Hilfe einer angemessenen Anzahl volljähriger Ordner bedienen“ [Hervorhebung d.U.]. Im vorliegenden Gesetzentwurf werden hingegen eindeutig **staatliche Aufgaben**, für die das Gesetz den Polizeibehörden die notwendigen Befugnisse überträgt, auf die Versammlungsleitung übertragen. Die Gesetzesbegründung zu Absatz 3 zwar in diesem Kontext (S. 27) neben der öffentlichen Sicherheit auf die „innere Ordnung der Versammlung“, die sich im Gesetzeswortlaut selbst an keiner Stelle wiederfindet.

Die Regelung in **Absatz 3** stellt damit einen **erheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit** hat, weil die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit nicht Aufgabe der Versammlungsleitung ist und die von der zuständigen Behörde gebotene Erhöhung der Anzahl der Ordnungskräfte die Versammlungsleitung in die Lage bringen kann, eine Versammlung nicht durchführen zu können, weil eine aus Sicht der Behörde „hinreichende“ Anzahl von Ordner*innen nicht gestellt werden kann. Interessanterweise implementiert die Regelung einen entgegengesetzten Ansatz zu § 9 Abs. 2 S. 2 und § 18 Abs. 2 VersG Bund (hierzu *Breitbach* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 9 VersG Rn. 15), ohne dies zu begründen.



Die Übertragung staatlicher Aufgaben zum Schutz der öffentlichen Sicherheit (§§ 2 Abs. 1 SächsPVDG und SächsPBG) auf private Ordner ist zudem **rechtswidrig**, ohne nicht deren Aufgaben, Bestellung, Rolle und Befugnisse als **Hilfspolizisten** oder **Befehlene** zugleich gesetzlich zu regeln (vgl. etwa §§ 3 ff. Sächsisches Sicherheitswachgesetz).

§ 7 Pflichten der Teilnehmenden und weiterer anwesender Personen

Die Regelung geht deutlich über vergleichbare Regelungen in anderen Bundesländern hinaus und führt zu **Auslegungs-** und damit **Anwendungsproblemen**, die wiederum zu rechtswidrigen behördlichen und vollzugspolizeilichen Maßnahmen führen können. Klarzustellen ist daher, dass die Regelungen in **Absatz 2 und 3** nur für (bisherige) Teilnehmer*innen an einer Versammlung gelten kann, nicht aber für Dritte (vgl. nur *Rothfuß* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 10 VersG Rn. 2 ff.; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 6 Rn. 13).

In **Absatz 1** sollte – gerade auch mit Blick auf die unzulässige Regelung in § 6 Abs. 3 (s.o.) – durch eine Ergänzung im Wortlaut deutlich hervorgehoben werden, dass die Versammlungsleitung nur zur Aufrechterhaltung der **inneren Ordnung der Versammlung** berufen und befähigt ist; Zwangsbefugnisse stehen dieser nicht zu (vgl. nur *Rothfuß* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 10 VersG Rn. 20). Die Gesetzesbegründung (S. 27) hingegen geht offenbar davon aus, dass Anweisungen der Versammlungsleitung sich auf „den äußeren Ablauf der Versammlung“ beziehen müssten, ohne näher zu erläutern, was hiermit gemeint ist. Mit Blick auf § 6 Abs. 3 ist auch hier zu befürchten, dass der Gesetzgeber der Versammlungsleitung Aufgaben und Befugnisse zum Schutz der öffentlichen Sicherheit übertragen möchte, was unzulässig ist (s.o.).

Seitens der **Versammlungsleitung** sind indes die durch Art. 23 SächsVerf geschützten **Rechte der Versammlungsteilnehmer*innen** zu beachten, was auch das Recht auf abweichende und kritische Meinungen zum Versammlungsthema inkludiert (*Rothfuß* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 10 VersG Rn. 18; so auch die Gesetzesbegründung S. 27). Daher fordert bspw. § 10 VersG Bund eine **gröbliche Störung der Versammlung**, wohingegen in § 7 bar jede **tatbestandliche Hürde** für einen zulässigen Ausschluss fehlt. Dies dürfte mit Art. 23 SächsVerf schwerlich zu vereinbaren sein.

Auch **Absatz 2** sollte durch eine Ergänzung klarstellen, dass es hier nur um einen **Ausschluss von Teilnehmer*innen** respektive die Verweigerung des Zugangs zu derselben gehen kann.

In **Absatz 3** ist klarzustellen, ob es sich hierbei um eine **Auflösung** durch die **Versammlungsleitung** handelt oder eine behördliche Auflösung (so wohl die Gesetzesbegründung S. 28, was aus dem Wortlaut der Norm und der Systematik jedoch nicht ableitbar ist). Die Regelung sollte aus meiner Sicht – so sie denn beibehalten



werden sollte – in § 17 verschoben werden, mit dem notwendigen Verweis in § 18. In diesem Kontext sollte auch geklärt werden, ob nicht anstelle der Regelung in Absatz 3 in § 17 Abs. 3 und § 18 Abs. 2 eine **Entfernenspflicht** aufgenommen werden sollte, auch wenn deren Durchsetzung eines entsprechenden Verwaltungsaktes bedarf, nicht zuletzt mit Blick auf die Tatbestandsmäßigkeit nach § 25 Abs. 1 Nr. 2. Dass die **gesetzliche Entfernenspflicht** keinen durchsetzungsfähigen Titel (**Verwaltungsakt**) gegen die Bleibenden darstellt, scheint die Gesetzesbegründung (S. 28) zudem zu verkennen, wenn darauf hingewiesen wird, dass ohne diese Pflicht das Risiko des Zusammenbleibens weiterbestehe. Um die gesetzliche Entfernenspflicht durchzusetzen, bedarf es einerseits einer **rechtmäßigen** versammlungsrechtlichen **Auflösungsverfügung** durch die zuständige Behörde, andererseits eines sodann polizeirechtlich zu begründenden **Platzverweises**, der im Anschluss bei Nichtbefolgung mit Zwang durchgesetzt werden kann (Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 6 Rn. 17 und § 13 Rn. 71). All dies wird in der Gesetzesbegründung nicht im Ansatz aufbereitet und offenbar auch nicht erkannt.

Anders als in der Literatur (Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 6 Rn. 15) vertreten, führt der Ausschluss durch die Versammlungsleitung (wie auch durch die Polizeibehörden oder den Polizeivollzugsdienst) indes **nicht** zum **Wegfall** des Schutzes durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit **Art. 8 GG**, weil dies nicht von der Versammlungsleitung und auch nicht von der Polizei durch Verwaltungsakt gegen Einzelne geregelt werden kann; ein verbreitetes Missverständnis.

Absatz 4 ist § 13 Abs. 8 VersFG SH für das Verbot von **Ersatzversammlungen** nachgebildet, ohne indes die dortige Beschränkung „**am gleichen Ort**“ zu übernehmen (zur Notwendigkeit dieser Beschränkung Knape/Brenneisen, VersFG BE, § 14 Rn. 47). Es wird zudem verkannt, dass die dortige Regelung sich auf eine **behördliche Auflösung** bezieht, die vorliegende Regelung in Sachsen hingegen nach dem systematischen Kontext auf eine „Beendigung“ durch den die Versammlungsleitung. Es besteht auch hier das Problem, dass offenbar Maßnahmen durch die Versammlungsleitung dogmatisch und systematisch nicht hinreichend von denen durch die zuständigen Behörden getrennt und letztere sodann im Kontext der §§ 17 und 18 geregelt werden.

Die vorliegende Regelung in **Absatz 4** ist mit der **Versammlungsfreiheit der Teilnehmer*innen** der Versammlung nicht vereinbar, weil diese zwar nicht eine **vom Veranstalter beendete Versammlung** einfach „fortsetzen“ können, wohl aber eine spontane Versammlung ohne denselben (*Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. § 13 Rn. 7), solange diese nicht behördlich aufgelöst wurde. Sollte sich das Verbot nach Absatz 4 hingegen auf eine **behördliche Auflösung** beziehen ist ebenfalls zu beachten, dass nicht jede Versammlung nach einer aufgelösten Versammlung zwingend eine verbotene Ersatzversammlung darstellt (Knape/Brenneisen, VersFG BE, § 14 Rn. 47), was in der polizeilichen Praxis immer wieder verkannt wird.



Im Ergebnis weist § 7 mit Blick auf Art. 23 SächsVerf **erhebliche verfassungsrechtliche** sowie **einfachgesetzliche Probleme** auf, die behoben werden sollten, um Anwendungs- und Vollzugsprobleme zu vermeiden und den Grundrechtsschutz zu gewährleisten. Hierbei ist es unbedingt notwendig, die **Rechte der Versammlungsleitung** klar **abzugrenzen** von **behördlichen Befugnissen** in §§ 17 und 18, was bisher nicht hinreichend geschehen ist und insbesondere § 7 einerseits sowie dessen offenbar geplante Anwendung auch bei Maßnahmen nach §§ 17 und 18 andererseits konzeptionell und gesetzlich zu differenzieren sowie die jeweiligen tatbestandlichen Anforderungen mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen kompatibel auszugestalten. Offenbar wurde bei der Neugestaltung verkannt, dass die bisherige Systematik einer Regelung allgemeiner Fragen im zweiten Abschnitt zu Versammlungen in geschlossenen Räumen (wie etwa in § 13 SächsVersG der noch geltenden Fassung, auf den die Gesetzesbegründung (S. 28) als Vorgängerregelung verweist) und deren Anwendbarkeit nach § 18 Abs. 1 des gleichen Gesetzes für Versammlungen hier nicht übernommen wurde und daher § 7 keine Regelungswirkung für behördliche Maßnahmen gegen Versammlungen unter freiem Himmel entfaltet, sondern nur das Geschehen in der Versammlung selbst regelt.

§ 11 Bild- und Tonaufzeichnungen

§ 11 gibt dem Polizeivollzugsdienst weitgehende Befugnisse zur Datenerhebung im Schutzbereich des Art. 23 SächsVerf. Damit liegt spätestens bei Speicherung und polizeilicher Nutzung auch ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung respektive Datenschutz i.S.v. Art. 33 SächsVerf vor, das zwar mit Blick auf **Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG** in § 32 zitiert wird. Allerdings hat der Gesetzgeber für die nach § 11 zulässigen Maßnahmen offenbar einen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz nicht gesehen oder diesen verneint (siehe Gesetzesbegründung S. 33 f.).

Ob eine **Zitierung in § 32** alleine ausreicht oder ob nicht die **einschränkenden gesetzlichen Regelungen genau benannt** werden müssten, hier also zum Beispiel § 11, ist umstritten (bejahend *Deiseroth/Kutscha* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 358 ff.; ebenso *Remmert* in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 102. EL, Art. 19 Abs. 1 GG Rn. 43 ff.). Eine solche Form spezifischer Zitierung ist nach der hier vertretenen Auffassung besonders dann notwendig, wenn eine Maßnahme in verschiedene grundrechtliche Garantien eingreift, wie hier gegeben, um deutlich zu machen, ob der Gesetzgeber sich – hier mit Blick auf bspw. § 11 – überhaupt über diese Frage im Klaren war und die verfassungsrechtlichen Anforderungen überprüft hat. Dies ist hier wohl zu verneinen.

Ein **Verstoß** gegen das **Zitiergebot** führt zur **Nichtigkeit der Norm** (*Remmert* in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 102. EL, Art. 19 Abs. 1 GG Rn. 47) zumindest für solche Gesetze, die nach dem Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Nds SOG 2005 erlassen wurden (BVerfG 113, 348 (367), was hier der Fall ist).



Die gesetzliche Regelung entspricht im Kern vergleichbaren Regelungen im Landesversammlungsrecht. Die Kritik hieran ist ausführlich in der Literatur diskutiert worden, worauf hier verwiesen werden kann (vgl. nur *Arzt* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., §§ 12a, 19a VersG Bund sowie zu den landesrechtlichen Parallelregelungen). Nachfolgend daher nur kurz.

Absatz 1 erlaubt **Bild- und Tonaufzeichnungen**, mithin eine Datenerhebung und Datenspeicherung. Obgleich die Gesetzesbegründung (S. 33) zutreffend auf die damit u.a. einhergehende Einschüchterungswirkung hinweist, genügt tatbestandlich für die Zulässigkeit der Maßnahme bereits, dass „**tatsächliche Anhaltspunkte**“ die Annahme einer von der betroffenen Person ausgehenden erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Die Maßnahme soll also bereits zulässig sein, bevor (auf der zeitlichen Ebene) eine **konkrete Gefahr** besteht, ein **Verhältnismäßigkeitsproblem**. Soweit die Gesetzesbegründung zu Absatz 3 (S. 33) darauf hinweist, die zur „Abwehr konkreter Gefahren erhobenen Daten“ dürften auch zu anderen Zwecken verwendet werden, verkennt diese Aussage, dass Absatz 1 eine solche Tatbestandsvoraussetzung gerade nicht aufstellt.

Gewichtiger noch ist die **Ungeeignetheit** der Maßnahme zur **Gefahrenabwehr**. Realiter zielt die Maßnahme vielmehr auf die vorgezogene Beweiserhebung, also eine Maßnahme der **Verfolgungsvorsorge**, die zum einen nicht zum Aufgabenbereich des Polizeivollzugsdienstes im Versammlungsrecht gehört; § 3 Abs. 1 Nr. 3 erwähnt nur die Gefahrenabwehr, nicht aber die Verfolgungsvorsorge. Zum anderen könnte die Maßnahme allenfalls dann nach Landesrecht zugelassen werden, wenn und soweit und solange der Bundesgesetzgeber keine einschlägige Regelung in der StPO erlassen hat (BVerfG 113, 348), was vorliegend ausweislich der Gesetzesbegründung aber nicht einmal geprüft wurde. Was hier eingeführt wird, ist **Gefahrenabwehr durch Repression**, da Verfolgungsvorsorge nach der bereits zitierten Rechtsprechung (BVerfG a.a.O.) eine repressiv-polizeiliche Tätigkeit im Wege der vorgezogenen Repression darstellt. Nach der hier vertretenen Auffassung ist dies unzulässig.

Absatz 2 perpetuiert die Chimäre der „**Übersichtsbildübertragung**“, also einer vermeintlich beschränkten Datenerhebung, die indes mit Blick auf moderne technische Mittel für diese Maßnahme es gestattet, jederzeit die Aufnahme auch einzelner Personen individualisierbar zu machen. **Nicht hinreichend bestimmt** soll dies zulässig sein, wenn eine solche Maßnahme wegen der **Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung** zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich sei. In der polizeilichen Praxis wird dieses **Tatbestandsmerkmal** nicht selten bei einer niedrigen dreistelligen Personenzahl bejaht und auch die Gesetzesbegründung (S. 33) weist darauf hin, dass Versammlungen „heute häufiger denn je komplexe Lagen“ darstellten. Dies spricht für einen klaren Anwendungswillen. Soweit vorgegeben ist, dass die Versammlungsleitung von der Maßnahme unverzüglich in **Kenntnis** zu setzen ist, kann dies den grundrechtlichen **Anspruch der betroffenen Teilnehmer*innen auf**



Kenntnis der Maßnahme nicht ersetzen; die Versammlungsleitung ist nicht Bevollmächtigte*r der Teilnehmer*innen. Weshalb dabei im Schutzbereich des Versammlungsgrundrechts die Anforderungen an die offene Durchführung der Maßnahme qua Mitteilung an die betroffenen Personen niedriger als in § 57 Abs. 6 SächsPVDG geregelt sind, ist nicht erkennbar.

Absatz 3 belegt, dass die Aufzeichnungen nach Absatz 1 zumindest vorrangig zur **Verfolgungsvorsorge** gefertigt werden, wenn dort aufgegeben wird, die **Aufzeichnungen** unverzüglich **auszuwerten**. Nach Ende der Versammlung ist regelmäßig bekannt, ob, wo und bei welcher Gelegenheit es zu Straftaten gekommen ist oder gekommen sein mag. Eine weitergehende Auswertung ist daher nicht notwendig. Soweit in diesem Fall zulässigerweise (hierzu s.o. zu Absatz 1) zur Gefahrenabwehr gewonnene Aufzeichnungen im Wege einer Zweckänderung ausgewertet werden sollen, bedürfte es hierzu einer **Zweckänderungsklausel** (vgl. etwa § 57 Abs. 10 SächsPVDG) im SächsVersG. Absatz 3 stellt indes keine solche Zweckänderungsklausel dar, sondern regelt „nahtlos“ die Auswertung der zur Verfolgungsvorsorge der nach Absatz 1 gewonnenen personenbezogenen Daten. Hinsichtlich der **Löschung** wird ohne erkennbaren Grund anders als in der vorgenannten Regelung des SächsPVDG **keine klar bestimmte Frist** (dort: ein Monat) gesetzt, sondern nur vage bestimmt eine unverzügliche Löschung vorgegeben, soweit die Daten nicht zur Strafverfolgung benötigt werden.

Absatz 5 verlangt eine **Dokumentation**, die grundsätzlich zu begrüßen ist, ohne indes eine Mindestspeicherdauer dieser Dokumentation gesetzlich zu verankern. Dies kann zu vorschnellen Löschungen im Falle umstrittener Einsätze einladen.

Im **Ergebnis** leidet die Maßnahme daher an **vielfältigen rechtlichen Mängeln** und ist mit Blick auf den Grundrechtseingriff in dieser Form unverhältnismäßig und ungeeignet sowie nicht hinreichend bestimmt.

§ 12 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Regelung in § 12 wiederholt weitestgehend allgemeine rechtsstaatliche Prinzipien und ist insoweit nicht zu beanstanden, aber überflüssig. Alleine Absatz 3 kann hier als eine gewisse Präzisierung dieser Anforderungen angesehen werden.

§ 13 Anwendbarkeit des Polizeirechts

§ 13 **bricht mit** der Tradition der **Polizei(rechts)festigkeit** der Versammlung, einem ehemals „gesicherten Kernbestand der Dogmatik des deutschen Versammlungsrechts“ (Wittmann in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 15 VersG Rn. 15; zu dessen Regelungsgehalt ebd. Rn. 19 ff.), zum **Nachteil der Versammlungsfreiheit**. Dabei ist umstritten, ob das Verfassungsrecht eine solche Abgrenzung und Ausgestaltung fordert oder nicht (ebd. Rn. 23 mwN). Die verfassungsrechtlich gebotene Ausgestaltung und Auslegung der materiell-rechtlichen Gefahrenschwellen



nützt realiter den Versammlungsteilnehmer*innen indes wenig, wenn die sich hieraus ergebenden Anforderungen den zuständigen Behörden im Zeitpunkt der Entscheidung über einen Eingriff, dessen Zulässigkeit und Ausmaß nicht auch praktisch vor Augen steht, wie in der Literatur zutreffend hervorgehoben wird (ebd. Rn. 25).

Absatz 1 gestattet hingegen den Rückgriff auf Maßnahmen nach dem SächsPVDG und dem SächsPBG, wenn von „einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern“ „nach dem zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen (...) eine **unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung** ausgeht. Nach der Gesetzesbegründung (S. 35) sollen von der Regelung nur Maßnahmen gegen einzelne Teilnehmer*innen erfasst sein, nicht aber solche im „organisatorischen Vorfeld und die Steuerung der Gesamtversammlung. Maßnahmen, die sich an die Gesamtversammlung richten, sind nach dem Versammlungsgesetz zulässig“. Dies beinhaltet immerhin einige Klarstellungen und Einschränkungen, die sich durch die Beschränkung auf „**einzelne**“ Teilnehmer*innen auch in Absatz 1 wiederfinden. Sodann werden in der Gesetzesbegründung verschiedene Fallgruppen aufgelistet, die einen Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht notwendig machen könnten. Die Begründung hierfür überzeugt nur in Teilen, weil zum Beispiel Maßnahmen gegen Dritte, also nicht an der Versammlung teilnehmende Personen ohnehin, nicht unter das Versammlungsrecht fallen.

Absatz 1 komme aus Sicht des Gesetzgebers nur zur Anwendung, wenn das VersG keine Regelung enthalte, wobei hiervon aus Sicht des Gesetzgebers offenbar sowohl Verhaltensweisen als auch Sachverhalte erfasst sein sollen, die nicht dem grundrechtlichen Schutz der Versammlungsfreiheit unterliegen. Hierfür ist die Regelung überflüssig. Wenn mit Blick auf § 18 die Regelung als notwendig angesehen wird, soweit so genannte **Minusmaßnahmen** zum Ausschluss ergriffen werden, ist mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Notwendigkeit einer Öffnung in das Polizeirecht nicht erkennbar und es bleibt insbesondere unklar, welche Maßnahmen aus dem Polizeirecht in diesen Fällen als zulässiges Minus angesehen werden sollen und welche nicht.

Letztendlich macht die nicht widerspruchsfreie und in weiten Teilen nicht überzeugende Begründung zur Notwendigkeit des **Absatz 1** deutlich, dass diese Öffnungsklausel auf Seiten der Rechtsanwender*innen **eher zur Verwirrung denn zur Klarstellung führen** wird. Es wird – wie zutreffend von **Wittmann** (s.o.) ausgeführt – nicht Klarheit geschaffen, sondern für die Polizeibehörden eher das Signal gesetzt, zukünftig im Versammlungsgeschehen auch auf Befugnisse im allgemeinen Polizeirecht zurückgreifen zu dürfen, was schnell zu einer Nichtberücksichtigung der dort je nach Eingriffsintensität der Maßnahme zu berücksichtigenden Tatbestandsvoraussetzungen und Adressatenregelungen führen kann. Die „**Kombination**“ **tatbestandlicher Anforderungen** aus Absatz 1 mit der Auswahl **verhältnismäßiger Rechtsfolgen** gegen die **richtigen Adressaten** aus dem allgemeinen Polizeirecht erfordert eine durchaus komplexe rechtliche Prüfung, die gerade im Falle einer hier tatbestandlich



geforderten „**unmittelbaren Gefahr**“ kaum rechtssicher zu leisten sein wird, zumal dieser Begriff im sächsischen Polizeirecht (vgl. § 4 SächsPVDG Nr. 3 lit. b, der nur die „gegenwärtige Gefahr“ kennt; siehe Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 9 Rn. 9) nicht verwendet wird. Die damit verbundene Unklarheit hinsichtlich der zu beachtenden Tatbestandsvoraussetzungen belegt die Literatur (so Knappe/Brenneisen, VersFG BE, § 10 Rn. 28), wo ausgeführt wird, dann **neben** (sic!) den tatbestandlichen Anforderungen des Versammlungsrechts die des Polizeirechts ebenfalls vorliegen müssten – wie sollte das funktionieren?

Die Regelung ist daher überflüssig und gefährdet die Rechtssicherheit. **Fehlerhafte Eingriffsmaßnahmen** sind so **vorprogrammiert** und auf die Regelung sollte unbedingt verzichtet werden, weil diese zur Aushebelung des Schutzes der Versammlungsfreiheit durch eine Öffnung von spezialgesetzlich geregelten Eingriffsbefugnissen im Schutzbereich der Versammlungsfreiheit hin zu Anwendbarkeit grundsätzlich aller Befugnisse des Polizeirechts (Beschränkungen enthält das SächsVersG nicht) führen kann respektive die zuständigen Handlungsträger hierzu mangels klarer gesetzlicher Vorgaben „verleiten“ wird.

§ 14 Anzeige

Hier sei eingangs auf Art. 23 SächsVerf hingewiesen, dessen Absatz 2 offenkundig vom Gesetzgeber als deutlich gewichtiger denn die grundsätzliche Maßgabe des Absatz 1 bewertet wird:

*(1) Alle haben das Recht, sich **ohne Anmeldung** oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.*

(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

Deutlich erkennbar ist, dass der sächsische Gesetzgeber die grundsätzliche Maßgabe aus Absatz 1 der sächsischen Verfassung deutlich einschränken möchte, auch für Kleinstversammlungen (kritisch bereits zu dem im Vergleich zu Gesetzentwurf deutlich „engeren“ § 14 VersG Bund *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 14 VersG Rn. 16 ff.).

In **Absatz 1** sollte unbedingt auf die in Absatz 3, 6 und 7 folgenden Abweichungen von der im erstgenannten Absatz getroffenen Regelung hingewiesen werden, etwa im Sinne von „soweit nachfolgend nichts Anderes geregelt ist“. Dies wäre insbesondere für potentielle Anmelder*innen eine deutliche transparenter und grundrechtfreundliche Ausgestaltung, die zunächst inhaltlich keine Änderungen entgegen den Intentionen des Gesetzgebers beinhaltet.



Da Kreispolizeibehörden und der Polizeivollzugsdienst in Sachsen ihren Aufgaben der Gefahrenabwehr (§ 2 Abs. 1 SächsPBG und § 2 Abs. 1 SächsPVDG) auch an **Sams- tagen, Sonn- und Feiertagen** nachkommen (müssen), ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Frist faktisch von 48 Stunden schnell auf das doppelte und mehr ausge- weitet wird. Das VersG des Bundes sowie die Gesetze in NRW, Berlin und Schleswig- Holstein sehen eine solche deutliche „Fristverlängerung“ zu Lasten der sich versam- melnden Menschen nicht vor; im hessische Gesetz wird immerhin der Samstag als Arbeitstag auch von Polizeibehörden angesehen. Entgegen der Gesetzesbegründung (S. 36) ist dies auch eine **erhebliche Ausweitung der Frist** und Einschränkung von Versammlungen gegenüber dem bisherigen Versammlungsrecht in Sachsen. In der Versammlungspraxis wird dies vermutlich zu einem verstärkten Rekurs der Anmelden- den auf Absatz 6 (**Eilversammlungen**) und Streit um das Vorliegen der dafür gelten- den Voraussetzungen führen, der vermeidbar wäre (vgl. *Lembke* in: Ridder/Breit- bach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Art. 13 BayVersG Rn. 25, die mE indes übersieht, dass die zuständigen Behörden durchaus auch am Wochenende dienstbe- reit sein sollten, und sei dies nur durch einen Notdienst).

Absatz 2 wird unten im Kontext des **§ 31** mit Bezug auf die notwendigen datenschutz- rechtlichen Regelungen näher beleuchtet.

§ 16 Befugnisse gegen Veranstalter*in und Ordnungskräften

Die Überschrift ist unklar und es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Teile der Thematik in § 6 Abs. 3, andere hier geregelt werden sollen.

Absatz 1 ist **unverhältnismäßig und ungeeignet**. Es ist nicht erkennbar, welcher aus Sicht des Gesetzgebers offenbar untrennbare **Zusammenhang zwischen den Ordnungskräften** einerseits und **unmittelbaren Gefahren für die öffentliche Sicherheit** andererseits bestehen sollte und wie diesen Gefahren durch Verarbeitung besonderer Kategorien (sensibler) personenbezogener Daten im Sinne der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 (nachfolgend JI-RL) begegnet werden sollte. Es handelt sich bei den nach §§ 16 und 31 verarbeiteten personenbezogenen Daten um **schutzwürdige besondere Kategorien personenbezogener Daten** im Sinne der JI- RL, weil sich aus der Teilnahme an einer Versammlung als Ordner*in und die nament- liche Benennung gegenüber der Versammlungsbehörde ggf. Rückschlüsse auf die (mögliche) rassische oder ethnische Herkunft, insbesondere aber **politische Meinun- gen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschafts- zugehörigkeit** iSv **Art. 10 der JI-RL** entnehmen lassen. Dies hat der Gesetzgeber mit keinem Wort in seiner Begründung oder gar in der gesetzlichen Regelung gewürdigt und durch entsprechende Schutzmaßnahmen berücksichtigt. Dies gilt auch mit Blick auf **§ 31 Abs. 4** (hierzu siehe unten). Damit verfehlt der Gesetzentwurf, der auf Gefah- renabwehr wie auch Sanktionen nach dem Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht ab- zielt, die Anforderungen der JI-RL an eine bereichsspezifische Regelung.



Die **Sanktionsanordnung in § 24 Abs. 1 Nr. 7** bringt den Veranstalter in die Situation, gleichsam „im Polizeiauftrag“ Daten bei potentiellen Ordner*innen erheben und diese an die Polizei übermitteln zu müssen, was sicherlich nicht zu einem **Vertrauensverhältnis** zwischen Veranstalter*innen und Ordner*innen beiträgt und damit potentiell zu einer mangelnden Bereitschaft führt, sich als Ordner*in zu beteiligen. Eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit ist die Folge.

Es handelt sich um erheblich Grundrechtseingriffe gegen **nicht verdächtige** und gefahrenabwehrrechtlich **nicht verantwortliche Personen**. Die Übermittlung dieser Daten an die Polizeibehörden und deren weitere Verarbeitung dort nach Abs. 2 und 3 stellt einerseits einen **erheblichen Eingriff in Grundrecht auf Datenschutz** und andererseits in die **Versammlungsfreiheit** der Veranstalter*innen dar (hierzu s.o. zu § 6 Abs. 3).

Absatz 2 und 3 gestatten umfangreiche Datenverarbeitungsschritte wie u.a. die **Erhebung, Speicherung, Nutzung, Übermittlung und Abrufe „besonderer Kategorien“ personenbezogener Daten** im Sinne der JI-RL, ohne dass hierbei erkennbar die Anforderungen aus Art. 10 JI-RL Beachtung fänden. Die kurze **Löschfrist** des § 31 Abs. 3 S. 2 greift hier gerade nicht und über den „Umweg“ in § 31 Abs. 2 S. 2 ist von einer **Speicherdauer** von regelmäßig zwei Jahren auszugehen, ohne dass diese tatbestandlich begrenzt wäre. Anders als mögliche Teilnehmer*innen an Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten im Rahmen von Versammlungen, sind Ordner*innen gerade nicht als Verantwortliche im Sinne des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts anzusehen. Die **Speicherung** ihrer personenbezogenen Daten über den Tag der Versammlung hinaus ist daher (mit Blick auf Ihre Person oder Verhalten) offenkundig **anlasslos** und hat erhebliche **einschüchternde Wirkung**. Es ist nicht erkennbar, weshalb § 31 Abs. 3 S. 2 hier nicht gelten sollte. Weshalb eine Speicherung dieser besonders sensiblen Daten für 2 Jahre nach § 31 Abs. 2 S. 2 pauschal zulässig sein sollte, ist ebensowenig erkennbar und unverhältnismäßig.

Die Übermittlung dieser Daten an die Behörde wie auch die weiteren umfangreichen Datenverarbeitungsmaßnahmen nach **Absatz 2 und 3** sind offenkundig geeignet, potentielle **Ordner*innen abzuschrecken** und bei Rückgriff auf § 6 Abs. 3 die **Durchführung einer Versammlung faktisch behördlich zu vereiteln**, ohne dass es eines Verbotes nach § 17 bedürfte; eine interessante und mit Art. 23 SächsVerf schwerlich kompatible Umwegkonstruktion. Dieser Ansatz wird sodann in **Absatz. 4 S. 2** konsequent fortgesetzt.

Absatz 5 differenziert im Anschluss an Absatz 4 S. 1 zwischen „zugelassenen“ und „abgelehnten“ Ordner*innen, wobei unklar bleibt, ob die zuständige Behörde die im Gesetz nicht geregelte **„Zulassung“** durch Verwaltungsakt den Betroffenen bekannt gibt oder diese bis zum Versammlungsbeginn im Unklaren sind, ob eine bisher nicht den Veranstalter*innen (im Rahmen des Absatz 4) mitgeteilte **„Ablehnung“** im



Umkehrschluss eine „Zulassung“ impliziert? Zur **Rechtsklarheit** beim Polizeivollzugsdienst wie auch bei Veranstalter*innen vor Ort trägt dies nicht bei.

Absatz 6 lässt unklar, ob zur Erhebung von Namen und Geburtsdaten eine **Identitätsfeststellung** zugelassen werden soll oder nicht. Ein Verweis auf die einschlägigen Regelungen des Polizeirechts fehlt, damit auch eine Anhaltebefugnis und die Befugnis zu weiteren mit Identitätsfeststellungen verbundenen Rechten und Pflichten seitens der Betroffenen wie auch des Polizeivollzugsdienstes; insbesondere die Pflicht zur Herausgabe eines Ausweises. **Zulässig** ist damit **alleine eine Befragung der als Ordner** gekennzeichneten Personen nach Name und Geburtsdatum und ein Abgleich dieser Daten mit der „Liste“ der nicht nach Absatz 4 abgelehnten Personen, da – wie ausgeführt – ein Verwaltungsakt der „Zulassung“ im Gesetz nicht geregelt ist. Dieser Vorgang trägt unter Umständen zu erheblichem **Zeitverzug** bis zum Beginn der Versammlung bei, der seitens der zuständigen Behörde und des Polizeivollzugsdienstes zu verantworten und nicht zu Lasten der Veranstaltung bewertet werden kann. Zur **Deeskalation** bei Versammlungen im Sinne des Absatz 1 trägt die Maßnahme sicherlich nicht bei.

Mit Blick auf das Gesamtkonzept ist dabei unklar, weshalb bei aus Sicht der Polizeibehörden drohenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit seitens Dritter nicht diese Personen als Verantwortliche etwa mit Maßnahmen nach § 18 belegt werden, sondern **Ordner*innen**, die für einen ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung sorgen sollen, als **Nichtverantwortliche** mit umfangreichen Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch Verarbeitung hoch-sensibler Daten belastet und eingeschüchtert werden sollen. Die Maßnahme richtet sich mit Blick auf die tatbestandlichen Maßgaben aus Absatz 1 schlichtweg an die **falschen Adressaten**.

Hier wiederholt sich das Muster aus § 6 Abs. 1 und 3, die **Ordnungskräfte** der Veranstalter*innen als Garanten der öffentlichen Sicherheit einzuordnen, anstatt die behördlichen und polizeilichen Aufgaben in diesem Bereich selbst mit hinreichenden Kräften wahrzunehmen.

Durch den Gesetzesvorschlag wie auch die Gesetzesbegründung (S. 41) wird deutlich, dass die bisherige **Praxis** in diesem Bereich offenkundig **ohne Rechtsgrundlage** über Jahre hinweg ausgeübt wurde. § 16 iVm § 31 können indes in weiten Teilen nicht als mit dem deutschen und europäischen Datenschutzrecht konform angesehen werden und haben zudem einen erheblichen Einschüchterungseffekt für potentielle Ordner*innen, welcher die **Versammlungsfreiheit erheblich beschränkt**.

§ 17 Beschränkungen, Verbot, Auflösung und Maßnahmen gegen Dritte

Die Regelungen zu Beschränkungen, Verbot und Auflösung im Versammlungsrecht stellen das „schärfste Schwert“ staatlicher Maßnahmen gegen Versammlungen dar



und bedürfen daher einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Die vorgeschlagene Neuregelung in Sachsen geht deutlich über die Beschränkungen im vergleichbaren Gesetzen im Bundesrecht und in vielen Ländern hinaus und begegnet in Teilen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Nach Absatz 1 sollen Beschränkungen und Verbote nicht nur zum Schutz der öffentlichen Sicherheit zulässig sein, sondern auch zum Schutz der **öffentlichen Ordnung**. Bundesländer wie Berlin, NRW und Schleswig-Holstein verzichten aus guten Gründen auf diesen Ansatz, weil ein Verbot zum Schutz der öffentlichen Ordnung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allenfalls in seltenen Ausnahmefällen zulässig sein kann. Die öffentliche Ordnung wird in der versammlungsbehördlichen Praxis indes immer wieder als Schutzgut ausgelegt, „über das Beschränkungen inhaltlich unliebsamer, vermeintlich anstößiger Versammlungen ermöglicht werden“ sollen (*Barczak* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 14 VersG Rn. 165 f. mwN), eine Kontroverse, die insbesondere das OVG Münster und das Bundesverfassungsgericht über Jahre hinweg ausgetragen haben (ebd. Rn. 161 und Fn. 571). Das Bundesverfassungsgericht ist dem Ansatz des OVG Münster dabei immer wieder entgegengetreten (vgl. nur BVerfGE 69, 315/353). Wo die öffentliche Sicherheit als Tatbestand einer Befugnisnorm „Lücken lässt, können diese weder in **methodisch noch in verfassungsrechtlich vertretbarer Weise** mit der öffentlichen Ordnung gefüllt werden“, wird in der Literatur zutreffend hervorgehoben (*Barczak*, a.a.O. Rn. 167).

Der Gesetzgeber in Sachsen verschließt sich dieser Bewertung, weil sich die von ihm gewählte Generalklausel „in der Praxis als flexibles Instrument zur Erfassung unterschiedlichster Sachverhalte im Versammlungsgeschehen bewährt“ habe (Gesetzesbegründung S. 43). Das hierfür in der Gesetzesbegründung (S. 44) herangezogene Beispiel belegt indes die **Überflüssigkeit des Tatbestandes**, weil die dort angeführten Aufmärsche und Verhaltensweisen bereits dem Verbot des § 10 unterfallen und mithin eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Die Frage wird also ggf. verwaltungsgerichtlich entschieden werden müssen, unter einem neuen Gerichtspräsidenten am OVG Münster.

Verfassungsrechtlich problematisch ist die weitere Tatbestandsalternative, die Maßnahmen zulässt, wenn sonst „die **Grundrechte Dritter unzumutbar beeinträchtigt** werden“. Zur Begründung dieser im Vergleich ungewöhnlichen Regelung wird in der Gesetzesbegründung (S. 44) auf die „verfassungsrechtliche Rechtsprechung“ verwiesen, ohne indes eine Fundstelle hierfür anzugeben. Die weiteren Erläuterungen zum „unterschiedlichen Gewicht kollidierender Rechte“ (S. 44 dritter Absatz) sind im Lichte der **Brokdorf-Entscheidung** (BVerfGE 69, 315/349) nicht nachvollziehbar. „Die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Güterabwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, daß dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist. Demgemäß



rechtfertigt keinesfalls jedes beliebige Interesse eine Einschränkung dieses Freiheitsrechts; Belästigungen, die sich zwangsläufig aus der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Veranstaltungszweck nicht vermeiden lassen, werden Dritte im Allgemeinen ertragen müssen“ (ebd. S. 353). „Grundlage für den weitreichenden Eingriff eines vorbeugenden Demonstrationsverbotes können aber nicht Befürchtungen Dritter, sondern nur "erkennbare Umstände" für eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit sein (...) (ebd. S. 368).

In der **Gesetzesbegründung** (S. 44) wird zur Zielrichtung weiter ausgeführt: „Die Formulierung in Absatz 1 bezweckt eine Klarstellung, das Instrument der beschränkenden Verfügung zu nutzen, wenn ansonsten eine unzumutbare Beeinträchtigung von Drittrechten droht. Die **schutzwürdigen Rechte Dritter** müssen der Versammlungsfreiheit **nicht gleichrangig** sein.“ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 69, 315/349) hingegen meint: „Eine Notwendigkeit zu freiheitsbeschränkenden Eingriffen kann sich im Bereich der Versammlungsfreiheit daraus ergeben, daß der Demonstrant bei deren Ausübung Rechtspositionen Dritter beeinträchtigt. Auch bei solchen Eingriffen haben die staatlichen Organe die grundrechtsbeschränkenden Gesetze stets im Lichte der grundlegenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat auszulegen und sich bei ihren Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum **Schutz gleichwertiger Rechtsgüter** notwendig ist“.

Die nach der Gesetzesbegründung nur klarstellende Regelung hat aus Sicht des Unterzeichners ein Begründungsproblem und kann mit der in der Gesetzesbegründung nicht nachvollziehbar angegebenen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung nicht abgeglichen werden. Sie passt sich indes ein in einen aus meiner Sicht überschießenden Regelungswillen, der auch in Absatz 2 Nr. 3 sich wieder findet (dazu sogleich unten). **Ziel** ist offenbar eine **weitergehende Einschränkung** der durch Art. 23 SächsVerf garantierten **Versammlungsfreiheit** als dies in fast allen anderen Versammlungsgesetzen im Bund und in den Ländern mit einer tatbestandlichen Beschränkung der Zulässigkeit von Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit (und in manchen dazu die öffentliche Ordnung) der Fall ist.

Bemerkenswert an **Absatz 2** ist insbesondere, dass dort **nicht** etwa **Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit** durch gewalttätige Auseinandersetzungen als Kern („insbesondere) der Schutzaufgabe der Versammlungsbehörden und der Polizei gesehen werden, **sondern die Beschränkung bestimmter Auffassungen und Meinungskundgaben**. Es handelt sich hierbei überwiegend um Beschränkungen, die nur im Lichte der Wunsiedel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 124, 300) rechtlich eingeordnet werden können (zur Kritik ausführlich *Hong* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 15 VersG Rn. 384 ff. und § 15 SächsVersG Rn. 5 ff.). Auch wenn man sich nicht der Auffassung *Hongs* anschließen wollte, kann ihm nur beigespflichtet werden, dass die **Regelung in Nr. 3** nach den

Anforderungen des Gerichts in dieser Entscheidung mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht vereinbar ist. Auch die ansonsten im Vergleich mit anderen Gesetzen in dieser Frage sehr weitgehende Fassung des VersFG BE hat dieses Problem erkannt und auf eine vergleichbare Regelung verzichtet.

Der Verzicht auf § 23 Abs. 4 der bisherigen Fassung zur Auflösung von Versammlungen ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und Deeskalation ausdrücklich zu begrüßen. Verbote und Auflösungen als am stärksten einschneidende Maßnahmen in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit erfordern eine Beachtung der hohen Anforderungen an die **Verhältnismäßigkeit** solcher Maßnahmen (vgl. nur *Barczak* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 1 VersG SH Rn. 18). Eine mit § 13 Abs. 2 VersFG SH oder § 14 Abs. 3 VersFG Berlin vergleichbare Regelung zur „Stufenfolge“ von Beschränkungen, Verboten und Auflösungen wäre daher auch in Sachsen zu begrüßen.

§ 18 Untersagung der Teilnahme und Ausschluss einzelner Personen

Grundsätzlich ist eine Regelung zur Abwehr unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit durch Einzelne zu begrüßen, weil damit die bisher genutzten rechtlichen „Umwegkonstruktionen“ über die Störung der „inneren“ Ordnung der Versammlung nach §§ 18 Abs. 3 und Abs. 4 SächsVersG, deren Rechtmäßigkeit zu bezweifeln ist, obsolet werden.

Absatz 2 geht indes aus mehreren Gründen zu weit, weil vorrangig bei verbotenen Gegenständen im Sinne des Waffen- oder Strafrechts eine **Sicherstellung/Beschlagnahme** nach Strafprozessrecht zum einen vom Legalitätsprinzip gefordert ist, zum anderen auch eine **mildere Maßnahme** im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darstellt. Wo mildere Maßnahmen nicht in Betracht kommen ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen nach § 31 Nr. 1 SächsPVDG vorliegen. Wenn nein, ist nicht erkennbar, aus welchen Gründen eine Maßnahme nach Absatz 2 noch erforderlich und zulässig sein könnte, soweit der Regelungsbereich des § 9 betroffen ist. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wird dies aber regelmäßig auch bei Gegenständen im Regelungsbereich des § 10 Abs. 1 und oder 19 Abs. 2 und 3 gelten, für die zudem eine klare Verwendungsabsicht des Betroffenen tatbestandlich gefordert ist, was in der polizeilichen Praxis nicht selten unbeachtet bleibt. Zumindest für den **Regelfall** ist daher eine Maßnahme nach Absatz 2 **nicht verhältnismäßig**.

§ 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Die Regelung verbietet **Handlungen zum Selbstschutz**, deren (Un-)Zulässigkeit seit Jahren umstritten ist. Dabei ist einleitend klarzustellen, dass die Nutzung von Schutzausrüstungen und so genannten Vermummungsgegenständen **keine Unfriedlichkeit** oder einen Verstoß gegen das **Waffenverbot** im Sinne des Art. 23 Abs. 1 SächsVerf



darstellen oder begründen (*Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Rn. 26 f.). Vielmehr geht es den Betroffenen um einen Schutz Ihrer Grundrechte.

In der Versammlungsrealität werden die Regelungen insbesondere zur **Einschränkung von Willenskundgaben** im Rahmen von Versammlungen genutzt (*Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl., § 27 VersG Rn. 12; *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Rn. 33). Eine Nutzung von Schutzgegenständen und Gesichtsbedeckungen wird in der Gesetzesbegründung (S. 49) pauschal (kritisch hierzu *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl., § 27 VersG Rn. 11) dahingehend bewertet, dass dies die Hemmschwelle für Gewalttätigen senke, obgleich insbesondere Gegenstände im Sinne des Absatz 2 vorrangig gegen eine massenweise Datensammlung insbesondere durch Bildaufzeichnungen Verwendung finden dürften (vgl. nur *Arzt/Ullrich*, Versammlungsfreiheit versus polizeiliche Kontroll- und Überwachungspraxis, Vorgänge 213, 1/2016, 46 ff. mwN; *Arzt/Schmidt*, Bodycam als Objekt staatlichen Sehens und Zeigens - Wie das Recht den polizeilichen Bedürfnissen angepasst wird, in: Auf neuen Wegen. Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft aus interdisziplinärer Perspektive, Ruch/Singelstein (Hg), Berlin 2021, 320 ff.).

Während Polizist*innen mit umfangreicher **Schutzausrüstung** bspw. **Versammlungen der politischen Rechten** begleiten, wird verlangt, das Gegendemonstrant*innen ihren Protest gegen dieselben schutzlos vorbringen (vgl. nur vgl. *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Rn. 8 ff. und 46 ff.).

Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene gesetzliche Regelung die vom Versammlungsgrundrecht geschützte **Gestaltungs- und Typenfreiheit** verkennt, die durchaus auch eine Nicht-Erkennbarkeit des Gesichts beinhalten kann (*Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl., § 17a VersG Rn. 8 f.; s.a. die vielen Beispiele bei Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl., S. 247).

Der sich hier durch die Einordnung als **Straftat** ergebende **Einschreitenszwang** aus dem Legalitätsprinzip widerspricht evident dem Ansatz einer deeskalierenden Polizeitaktik.

Fraglich ist zudem die **hinreichende Bestimmtheit der zugehörigen Strafnorm**, was auch Ausstrahlungswirkung auf die Strafandrohung hat. Diese setzt weit im Vorfeld eines möglichen unfriedlichen Verhaltens dar und lässt jeden Verstoß durch bspw. einen hochgezogenen Schal im Rahmen des **§ 24 Abs. 2 Nr. 4** zur **Straftat** werden, wenn zuvor eine polizeiliche Anordnung ggf. auch nur gegenüber der Versammlungsleitung erlassen wurde, die gerade **nicht** die im Gesetz tatbestandlich notwendige **subjektive Verwendungsabsicht** (*Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Rn. 59, 63 f.) überhaupt erfassen kann, die regelmäßig auch beim polizeilichen Einschreiten, insbesondere im Rahmen



abstrakter Anordnungen nach § 19 Abs. 3 verkannt wird). Ein Verstoß der vorgenannten Strafnorm gegen **Art. 103 Abs. 2 GG** liegt nahe.

Die Sanktionsandrohung in **§ 24 Abs. 2 Nr. 4** soll entgegen einer verbreiteten Tendenz in anderen Bundesländern nicht in einen Ordnungswidrigkeitentatbestand geändert werden, sondern bleibt mit Freiheitsstrafe bedroht. Damit greift das Legalitätsprinzip und jedes – von nicht wenigen Polizeipraktiker*innen geforderte (vgl. nur Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 24 Rn. 17) – **deeskalierende polizeiliche Vorgehen** in diesem Kontext wird wegen des **Verfolgungszwangs** selbst bei minimalen Verstößen durch wenige im Kontext friedlicher Versammlungen unterbunden.

§§ 22 Maßnahmen gegen Versammlungen in geschlossenen Räumen

Die praktische (behördliche und polizeiliche) Relevanz der Regelungen für Versammlungen in geschlossenen Räume ist eher gering (vgl. nur *Eickenjäger/Ewering/Kohlmeier* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 5 VersG Rn. 46 ff. und § 13 VersG Rn. 7). Zudem ist zu beachten, dass diese Versammlungen nicht dem Gesetzesvorbehalt in Art. 23 Abs. 2 SächsVerf unterliegen. Die deutliche Kürzung des gesetzlichen Regelungsumfangsumfangs gegenüber dem bisherigen Gesetz ist dabei auch dem Umstand geschuldet, dass alle „allgemeinen Regelungen“, die bisher in deren Kontext getroffen wurden, nunmehr in Abschnitt I des Gesetzes verlagert wurden, was sinnvoll ist.

Mit Blick auf den verfassungsrechtlich in Art. 23 Abs. 2 SächsVerf (wie auch in Art. 8 GG) nicht gegebenen Gesetzesvorbehalt für Versammlungen in geschlossenen Räumen ergeben sich maßgebliche **Beschränkungsmöglichkeiten** im Kern nur zur Gewährleistung der **Friedlichkeit und der Waffenlosigkeit** der Versammlung, was in **Absatz 1 Nr. 1 und 2** seinen Niederschlag findet. Ob daneben Beschränkungen aus verfassungsimmanenten Schranken ableitbar sind, ist umstritten (vgl. *Eickenjäger/Ewering/Kohlmeier* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 13 VersG Rn. 28 ff.).

Zu **differenzieren** ist dabei zwischen einem Verbot und **Beschränkungen** im Vorhinein sowie der **Auflösung** einer bereits begonnenen Versammlung. Ein Versammlungsverbot wegen **möglicher Meinungsäußerungen in der Zukunft** stellt unzweifelhaft einen deutlich schwereren Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar, als deren Auflösung im Gefolge strafrechtlich relevanter Meinungsäußerungen, zumal auch diese regelmäßig erst nach erfolglosen **Anordnungen oder Unterbrechungen als Minusmaßnahmen** (vgl. *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. § 5 VersG Rn. 25 ff.) zulässig wären. In der Literatur wird überzeugend dargelegt, dass ein Verbot vor dem Beginn einer Versammlung **mit der Verfassung nicht vereinbar** ist, weil dieses ohne genaue Kenntnis dieser Meinungsäußerung eine Vorzensur möglicher Meinungsäußerungen in der Zukunft darstellt (*Eickenjäger/Ewering/Kohlmeier* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 15 VersG Rn. 46 ff.; *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl.,

§ 5 VersG Rn. 21 ff.; differenzierend je nach Inhalt der Meinungskundgabe *Enders* a.a.O. § 5 Rn. 18 ff.).

Insoweit nicht hilfreich ist, dass **Absatz 1 Nr. 3** sich auf Beschränkungen, Verbote und Auflagen gleichermaßen bezieht, die – soweit überhaupt zulässig (s.o.) – allenfalls in einem nach dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** ausgelegten „Stufenmodell“ zur Anwendung kommen könnten, was die Norm nicht ausschließt, den Rechtsanwendern in den Versammlungsbehörden und vor allem im Polizeivollzugsdienst aber auch nicht hinreichend deutlich vor Augen führt.

Dass jemals die Voraussetzungen eines **polizeilichen Notstandes** im Sinne des **Absatz 3** vorliegen könnten, scheint bei Versammlungen in geschlossenen Räumen und deren (im doppelten Sinne) räumlicher Begrenztheit **wenig überzeugend**.

Die Pflicht zur **Angabe eines Grundes** bei Beschränkungen oder Auflösung in **Absatz 5** ist zu begrüßen und es fragt sich, **weshalb § 17** eine solche **Regelung nicht enthält**. Anhaltspunkte dafür, weshalb eine Begründung gerade bei wesentlichen häufigeren und kaum Kommunikation zwischen Polizei und Teilnehmer*innen wie auch der Versammlungsleitung ermöglichenden **Versammlungen unter freiem Himmel** nicht notwendig sein sollte, ergeben sich aus der Gesetzesbegründung nicht. Die Differenzierung überzeugt nicht und die Begründungspflicht muss auch dort geregelt werden.

§§ 24 und 25 Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Auf die Stellungnahmen im Rahmen der einzelnen Normen wird verwiesen. Für eine vertiefte Analyse war hier nicht hinreichend Zeit.

§ 31 Datenschutzrechtliche Bestimmungen

Siehe hierzu insbesondere die Ausführungen oben zu § 16.

Die Kettenverweisung zur Anwendbarkeit des Datenschutzrechts in **Absatz 4** ist für Betroffene wie auch Polizeibedienstete nicht hinreichend transparent und nachvollziehbar und kann die Mängel einer nicht hinreichenden Normenbestimmtheit im Eingriffsrecht wie der Nichtbeachtung der JI-RL mit Blick auf den besonderen Schutz der hier verarbeiteten besonderen Kategorien personenbezogener Daten in der Eingriffsnorm selbst nicht beseitigen, zumal das SächsPBG Eingriffe in Art. 23 SächsVerf nicht erlaubt, die hier aber im Zentrum der Datenverarbeitung stehen.

III. Fazit

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Sachsen sein antiquiertes und in wesentlichen Teilen auf dem über 70 Jahre alten Versammlungsgesetz des Bundes von 1953 beruhendes Versammlungsgesetz grundlegend novelliert und dabei die aktuelle Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichts einbezieht. In einigen



Teilen ist hier auch eine Annäherung an versammlungsfreundliche Ansätze gelungen. In anderen Teilen wird jedoch ein Ansatz verfolgt, der Versammlungsfreiheit deutlich einzudämmen oder gar zu ersticken droht. Hier sei beispielhaft nur auf die Regelungsvorschläge zur Kooperation, Anzeige, Pflichten der Versammlungsleitung und zu Ordner*innen verwiesen. In weiten Teilen wird klar „gefahrenabwehrrechtlich“ gedachten Ansätzen in anderen Bundesländern, insbesondere Bayern, gefolgt, wohingegen eher „versammlungsfreundliche“ Ansätze wie die in Berlin oder Schleswig-Holstein weitestgehend unberücksichtigt bleiben. Hier und da gibt es dabei aber auch positive Ausnahmen.

Zu begrüßen ist, dass die Datenverarbeitung im Versammlungskontext, die bisher in weiten Teilen ohne hinreichende Rechtsgrundlage erfolgt, überhaupt geregelt ist. In Teilen haben diese Regelungen aber auch deutlich abschreckenden Charakter und insbesondere wird nicht im Ansatz berücksichtigt, dass es sich im Versammlungskontext regelmäßig um sensible, d.h. „besondere Kategorien personenbezogener Daten“ handelt.

Für einige Regelungen ist jenseits der Detailkritik eine Vereinbarkeit mit der durch Art. 23 SächsVerf garantierten Versammlungsfreiheit im Lichte der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung aus meiner Sicht zu bezweifeln.

Im Ergebnis liegt ein Gesetzentwurf vor, der deutlich an einer versammlungsbehördlichen und insbesondere polizeilichen Sicht der (vermeintlichen) Gefahrenabwehr und nicht versammlungsfreundlich ausgerichtet ist. Hier würde meines Erachtens aus Sicht des Grundrechtsschutzes in einer zunehmend bedrohten demokratischen Auseinandersetzung im gesellschaftlichen Raum ein klares Bekenntnis zu „mehr Demokratie wagen“ eine Alternative darstellen.

Berlin, 17. April 2024

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt

Sachverständige Stellungnahme zum Entwurf eines SächsVersG



Prof. Dr. Tristan Barczak, LL.M.
Anhörung am 18. April 2024

§ 2 Abs. 3, 7 SächsVersG-E

Kooperationsobliegenheit bei Spontanversammlungen

- Klarstellung der bloßen Kooperationsobliegenheit begrüßenswert (Abs. 3)
- Erstreckung auf Eil- und insbesondere Spontanversammlungen jedoch verfassungsrechtlich problematisch (Abs. 7)
 - Ohne Vorbild in VersG Bund/Länder
 - Bei Spontanversammlungen „mit den Eigenheiten dieser Versammlungsart“ prinzipiell unvereinbar
 - Unterrichtsobliegenheit nach Abs. 3 Satz 1 darf nicht zu verkappter Anzeigepflicht nach § 14 Abs. 1 SächsVersG-E führen

Selbstvollziehendes strafbewehrtes Störungsverbot

- Störungsverbot als solches verfassungsrechtlich tragfähig
- Für strafrechtliche Sanktionierung aber nach BVerfGE 122, 342 konkretisierende Anordnung im Einzelfall (Verwaltungsaktsakzessorietät als Strafbarkeitsbedingung) notwendig
 - Problem: Wann Versammlung mit dem Ziel gestört wird, diese zu behindern oder zu vereiteln, ist wertungsabhängig und auch jenseits der in § 8 Abs. 2 SächsVersG-E angeführten Regelbeispiele konkretisierungsbedürftig
 - Lösung: Anordnungsbefugnis nach Muster der §§ 9 Abs. 2, 10 Abs. 2 SächsVersG in § 8 Abs. 3 SächsVersG-neu aufnehmen und § 24 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 SächsVersG-neu entsprechend anpassen („entgegen einer Anordnung nach ...“)

Polizeifestigkeit im Versammlungsvorfeld

- Regelung in Abs. 1 und 2 gelungen und mit Eingrenzung auf „versammlungsspezifische Gefahren“ begrüßenswert
- Verbleibendes Problem: Vorfeldmaßnahmen nach SächsPVDG, welche die Teilnahme an der Versammlung gezielt unterbinden sollen (z.B. Meldeauflagen nach § 20 SächsPVDG)
 - Lösung: § 13 Abs. 3 SächsVersG-neu, der ergänzend eine Teilnahmeuntersagung nach §§ 18, 23 SächsVersG-E verlangt
 - Vorbild: z.B. § 9 Abs. 3 VersG NRW, § 10 Abs. 3 BerlVersG („Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, die die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, setzen eine Teilnahmeuntersagung nach § ... oder § ... voraus“)

§ 14 SächsVersG-E

Verkürzung der Anzeigepflicht

- Verlängerung der Anzeigepflicht nach § 14 Abs. 1 Satz 2 SächsVersG-E nicht unproblematisch
- Keine Auseinandersetzung in Gesetzesbegründung
 - Regelung mit Blick auf Verwaltungsaufwand bei „Wochenend-“ und „Feiertagsanzeigen“ verfassungsrechtlich zu rechtfertigen (vgl. auch § 10 Abs. 1 Satz 4 ME-VersG, Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BayVersG, § 10 Abs. 1 Satz 2 HessVersFG, § 5 Abs. 1 Satz 2 NdsVersG)
 - Zwangsläufige Konsequenz: Zunahme von Eilversammlungen i.S.d. § 13 Abs. 6 SächsVersG-E bzw. der Streitfrage, ob eine solche im Einzelfall vorliegt

§ 15 SächsVersG-E

„Erlaubnisfreiheit, ~~Ablehnung des Versammlungsortes~~, öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum“

- Abs. 1: Klarstellung der Konzentrationswirkung begrüßenswert, aber Einschränkung unklar und unbestimmt („die dem direkten oder akzessorischen Schutz der Versammlungsfreiheit unterliegt“)
 - Einschränkung ersatzlos streichen
- Abs. 2: kein Zutritts- und Nutzungsrecht auf nichtöffentlichen Flächen etc.
 - Absatz ersatzlos streichen
 - „Versammlungsunfreundlich“ und verfassungsrechtlich heikel, wenn Widmungsgeber über Reichweite der Versammlungsfreiheit disponiert („Autobahnverbot durch die Hintertür“)
- Abs. 3: entspricht Anforderungen des BVerfG
 - in Normüberschrift herausstellen

– Verbleibende Unklarheit

- Verzicht auf Bannmeile
- Aber Demonstrationsverbot kraft Hausrechts des Landtagspräsidiums „auf der Elbseite sowie hinter und im Haus Demonstrationsverbot, um die Plenarsitzungen nicht zu stören“ (<https://www.landtag.sachsen.de/de/service/landtagsgebaeude/landtagsgebaeude-9152.cshhtml>)
- Klarstellende Regelung in § 15 SächsVersG-E?

Eingriffsbefugnisse (I)

- Abs. 1: „öffentliche Ordnung“ und „Grundrechte Dritter“ ersatzlos streichen
 - „Grundrechte Dritter“ von öffentlicher Sicherheit erfasst
 - „Öffentliche Ordnung“ nicht mehr zeitgemäß und überflüssig
 - Gesetzesbegründung argumentiert mit Aspekten des Militanzverbots, das durch § 10 SächsVersG-E positiviert ist
 - Sonstige Ordnungsgesichtspunkte von § 17 Abs. 2 SächsVersG-E erfasst
 - Reservefunktion im Übrigen von §§ 118 f. OWiG verrechtlicht
 - „Öffentliche Ordnung“ konsequent auch im Übrigen streichen (§ 6 Abs. 3, § 17 Abs. 4, § 18 Abs. 2 SächsVersG)

Eingriffsbefugnisse (II)

- Abs. 2 Nr. 3: verfassungswidrig
 - Norm insinuiert Sonderstrafrecht, das es – anders als bei Abs. 2 Nr. 2 – im kommunistisch/sozialistischen Bereich nicht gibt (vgl. § 130 Abs. 4 StGB) und nach BVerfGE 124, 300 auch nicht geben kann
 - Ersatz für den Verzicht auf den ortsbezogenen Schutz nach § 15 Abs. 2 SächsVersG a.F.
 - Bereits diese Regelung wurde für verfassungswidrig gehalten („[...] schließt es etwa aus, die verfassungsimmanente Ausnahme auch auf die Gutheißung der kommunistischen Gewaltherrschaft zu erstrecken, wie dies die Versammlungsgesetze in Sachsen und Sachsen-Anhalt vorsehen“, so *Kniesel/Poscher*, in: *L/D, Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl. 2021, Kap. J Rn. 171)
 - Neuregelung ohne Ortsbegrenzung erst recht verfassungswidrig

Eingriffsbefugnisse (III)

- Abs. 6-neu oder eigenständige Regelung: Entsendungsbefugnis von Polizeivollzugsbeamten bei Gefahr/Gefahrenverdacht und Pflicht zum Erkennengeben in Versammlung
 - Vorbild: § 11 SächsVersG a.F.

Definition „Versammlung in geschlossenen Räumen“

- Ersatzlos streichen
- Bestenfalls überflüssig, schlimmstenfalls Gefahr der restriktiven Begrenzung
- Im Übrigen: systematisch verfehlt und bei Legaldefinitionen in § 2 SächsVersG-E zu verankern, da Begriff auch außerhalb des 3. Abschnitts Verwendung findet (z.B. § 25 Abs. 1 Nrn. 8 und 9 SächsVersG-E)

Straftaten

- Zu § 24 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 SächsVersG-E vgl. die Ausführungen zu § 8 SächsVersG-E
- Bei § 24 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 SächsVersG-E nach „entgegen“ jeweils klarstellend einfügen: „einer Anordnung nach“
 - Auch in Fällen sonstiger (waffenanaloger) Gegenstände gewährleistet erst die Konkretisierung durch Verwaltungsakt die erforderliche Bestimmtheit, Verhältnismäßigkeit und damit Strafbarkeit im Einzelfall

- § 9 Abs. 2, § 16 Abs. 2 Nr. 1 SächsVersG-E: fehlerhafte Kursivierung der Absatznummer, Ziffernangabe
- § 24 Abs. 1 Nr. 4 a.E. SächsVersG-E: Komma vor Punkt zu viel

§ 3a SächsVersGÄndG-E

- Auch wenn Versammlungsfreiheit – formal – Deutschen-Grundrecht
- Klarer Verstoß gegen Diskriminierungsverbote aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 18 III SächsVerf

Ganz herzlichen Dank!

Professor Dr. Tristan Barczak, LL.M.
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und das Recht der
neuen Technologien
Universität Passau
Dr.-Hans-Kapfinger-Str. 14c, 94032 Passau
tristan.barczak@uni-passau.de

Landtagsanhörung Sächsisches Versammlungsgesetz



1 | April 2024 | René Demmler

A10

§ 19 Sächsisches Versammlungsgesetz Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot



- (1) Es ist verboten, bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder **bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen** unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin Gegenstände, die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren, mit sich zu führen.
- (2) Es ist auch verboten,
 1. an **derartigen Veranstaltungen** in einer Aufmachung teilzunehmen, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern oder den Weg dorthin in einer solchen Aufmachung zurückzulegen,
 2. bei **derartigen Veranstaltungen** oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern.



2 | April 2024 | René Demmler

A10 Bitte immer französische Anführungszeichen verwenden.
(Guillemets: entspricht der Kommunikationsrichtlinie)

Autor; 20.04.2023

A10

POLIZEIDIREKTION
LEIPZIG

§ 19 Sächsisches Versammlungsgesetz Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot



(3) Die zuständige Behörde kann zur Durchsetzung der Verbote der Absätze 1 und 2 **bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel** gegenüber der Veranstalterin, dem Veranstalter, der Versammlungsleiterin, dem Versammlungsleiter, Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmern oder sonstigen Personen, die sich auf dem Weg zu der Versammlung befinden, Anordnungen treffen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind. Hierbei berücksichtigt sie die individuellen Schutzrechte der von der Anordnung Betroffenen. **Die Regelungen in Bezug auf die sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel bleiben hiervon unberührt.**



3 | April 2024 | René Demmler

A10

POLIZEIDIREKTION
LEIPZIG

§ 24 Sächsisches Versammlungsgesetz Straftaten



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

4. **bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Uniformierungs- und Militanzverbots gemäß § 10 Absatz 2 oder zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots gemäß § 19 Absatz 3 verstößt.**
5. **bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel gegen das Uniformierungs- und Militanzverbot gemäß § 10 Absatz 1 oder das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot gemäß § 19 Absatz 1 oder 2 verstößt.**



4 | April 2024 | René Demmler

Folie 3

A10 Bitte immer französische Anführungszeichen verwenden.
(Guillemets: entspricht der Kommunikationsrichtlinie)

Autor; 20.04.2023

Folie 4

A10 Bitte immer französische Anführungszeichen verwenden.
(Guillemets: entspricht der Kommunikationsrichtlinie)

Autor; 20.04.2023



POLIZEIDIREKTION LEIPZIG |  POLIZEI Sachsen

„Wie wir dabei nicht mitmachen können“

„ist in dem wir aktiv dagegen angehen“

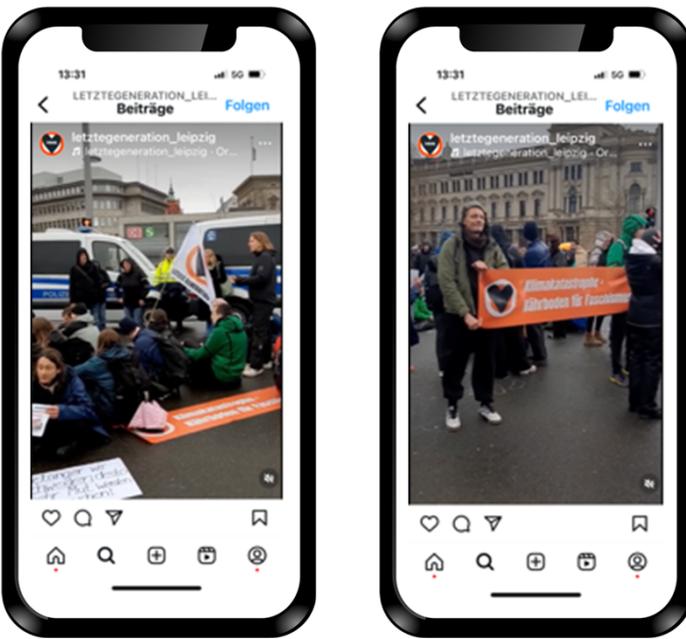
„Wir stehen einem ausbeuterischen System gegenüber“

„hier in Leipzig am Samstag den 16.03“

„12 Uhr am Wilhelm-Leuscher –Platz“

Quellen (Abruf 02.04.2024):
<https://www.instagram.com/reel/C4afC5kMvjs/2igsh=cjNIZ2p2eDBnajLr>

5 | April 2024 | René Demmler



POLIZEIDIREKTION LEIPZIG |  POLIZEI Sachsen

Quellen (Abruf 02.04.2024):
<https://www.instagram.com/reel/C5A4Cb7hp4/2igsh=dTNvM24Y3k3dTl6>

6 | April 2024 | René Demmler

**Stellungnahme zum Entwurf eines Sächsischen Gesetzes zum Schutz der
Versammlungsfreiheit Freistaat Sachsen
(Sächsisches Versammlungsgesetz – SächsVersG –),
in: Landtags-Drucksache 7/15266 vom 29. Dezember 2023**

I. Vorbemerkungen:

Der Entwurf eines Sächsischen Versammlungsgesetzes (SächsVersG-E) entwickelt das SächsVersG 2012, das noch spürbar dem Muster des ursprünglichen Versammlungsgesetzes des Bundes verhaftet war, in zahlreichen Punkten sachgerecht und im Rahmen der aktuellen Rechtsprechung, stellenweise nach dem Vorbild des Musterentwurfs eines VersG der Länder weiter, löst sich weiter vom bisherigen Recht und gelangt zu echten Neuregelungen.

Mit den Fortschreibungen und neuen Konzepten ist ein anwenderfreundliches Regelwerk erkennbar. Dazu tragen die Ausgestaltung der Kooperation zwischen Behörden und Veranstaltern und die Überprüfungsoption für Ordnungskräfte bei. Positiv für die rechtssichere Ausübung der Versammlungsfreiheit sind die neuen Anordnungsbefugnisse zur Feststellung, welche Gegenstände auf Versammlungen verwendet werden dürfen oder nicht.

Im Interesse eines respektvollen Umgangs und zur Zurückdrängung von ehrverletzenden, den öffentlichen Frieden gefährdenden Äußerungen enthält § 17 in seinem neuen Absatz 2 neue Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, die in Anlehnung etwa an die Wunsiedel-Entscheidung des BVerfG die geschichtlichen Bezüge und einen würdevollen angemessenen Opferschutz auf Versammlungen zur Geltung bringen.

Die Regelungskonzeption zum Begriff „Versammlung in geschlossenen Räumen“ in § 20 betritt Neuland. Hier löst sich der Entwurf vom Versammlungsgesetz des Bundes ebenso wie vom SächsVersG 2012 und vom Musterentwurf. Dies ist im Ausgangspunkt zu begrüßen.

Auch die Kostenfreiheit in § 27 stärkt die Versammlungsfreiheit in Sachsen in positiver Weise.

Der Entwurf bringt für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für Polizei, kommunale Behörden und Justiz einen beachtlichen Mehrwert mit sich.

Zwischenfazit: Der Gesetzentwurf verdient das Vertrauen des Sächsischen Landtages und erscheint im Wesentlichen beschlussreif.

Ungeachtet dessen lassen sich auch bei einem im Ausgangspunkt erfreulichen Gesetzentwurf naturgemäß Regelungen finden, die Anregungen oder Empfehlungen zu inhaltlichen oder redaktionellen Verbesserungen nahelegen.

Zudem ist es die zentrale verfassungsrechtliche Aufgabe des unmittelbar demokratisch legitimierten Landtages, alle wesentlichen Eckpunkte und Wertungen in einer so wichtigen Materie wie die des Versammlungsrechts im Gesetz klar und deutlich festzuschreiben.

Davon ausgehend formuliert die vorliegende Stellungnahme neben einigen redaktionellen bzw. gesetzestechnischen Anregungen und einigen inhaltlichen Vorschlägen, die zumindest wünschenswert erscheinen, auch insbesondere drei Regelungspunkte, für die nach hiesiger Einschätzung dringlicher Änderungsbedarf besteht:

Ausgestaltung des Drittschutzes, Ersatzversammlungen, Versammlungen in geschlossenen Räumen.

II. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

Abschnitt 1 – Allgemeine Regelungen

Zu § 1 – Versammlungsfreiheit

Folgender § 1 Absatz 3 wird empfohlen:

„(3) Dieses Gesetz gewährleistet auch die Versammlungsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, nach Art. 12 Abs. 1, Art. 51, 52 der Europäischen Grundrechte-Charta und Art. 6 Abs. 3 des Vertrages über die europäische Union, soweit diese Verbürgungen jeweils anwendbar sind.“

Begründung: Die EMRK gilt als Bundesrecht ohnehin. Unionsrecht gilt ebenfalls unmittelbar. Es ist höherrangig und genießt Anwendungsvorrang gegenüber Bundes- und Landesrecht. Auch gegenüber Art. 8 GG.

Der notwendige europäische Bezug als Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Unionsrechts nach Art. 51 EU-GRCh ergibt sich zum einen aus dem versammlungsrechtlichen Datenschutzrecht in den §§ 11, 31 SächsVersG-E, überwiegend europäisiert über die EU-DatenschutzgrundVO und die einschlägigen Datenschutz-Richtlinien zum Datenschutz. Zum anderen aber auch durch die Teilnahme von EU-Bürgern an hiesigen Versammlungen, Sachsen grenzt an Polen und Tschechien an, sowie z.B. durch Dienstleister für Versammlungsinfrastruktur aus EU-Mitgliedsländern.

Der Vorschlag in § 14 SächsVersG-E dient der verfahrensrechtlichen Absicherung der Anwendbarkeit des Unionsrechts.

Perspektivisch ist zu berücksichtigen, dass die Versammlungsbehörden in vielen Bundesländern bislang das europäische Versammlungsrecht nicht so „auf dem Schirm“ gehabt haben dürften. Gleiches dürfte für die Verwaltungsgerichte und die Strafgerichte und Staatsanwaltschaften gelten.

Der Vorschlag fördert das Bewusstsein der Behörden und Gerichte für die europäische Dimension des Versammlungsrechts.

Hinweis: Ähnlich wie schon seit vielen Jahren die verfassungskonforme Auslegung der Versammlungsgesetze durch die Rechtsprechung der Sache nach zu inhaltlichen „Korrekturen“ der Gesetzlichkeiten geführt hat und führt, dürfte dann auch die unionsrechtskonforme Auslegung des Sächsischen Versammlungsgesetzes durch die Gerichte – voraussichtlich in höherem Maße – inhaltliche „Korrekturen“ und „Klarstellungen“ nach sich ziehen. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts ermächtigt im Übrigen die Gerichte, aber ebenso Kreispolizeibehörden und Vollzugspolizei unmittelbar dazu, auch ohne Normenkontrollvorlage nach Art. 100 GG unionsrechtswidrige Bestimmungen außer Anwendung zu lassen. Die konkrete Entwicklung bleibt abzuwarten.

Zu § 2 – Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich

Im Grundsatz keine Bedenken, aber mehrere inhaltliche Anregungen.

Folgende Änderungen werden vorgeschlagen:

Absatz 3 bis 5 werden eingefügt (Absatz 3 könnte evtl. auch in § 15 eingefügt werden), der bisherige Absatz 3 wird Absatz 6.

„(3) Ortsfeste und ortsveränderliche Zusammenkünfte können auch nur teilweise eine Versammlung nach Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 sein, sofern sie im Rahmen Organisationsrechts der Veranstaltenden und nach ihrem Gesamtbild örtlich, zeitlich oder bezüglich der Erforderlichkeit der Infrastruktur abgrenzbare Teile ohne Versammlungscharakter erkennen lassen und entsprechend teilbar sind; im Zweifel sind Zusammenkünfte oder Teile davon oder daneben durchgeführte Veranstaltungen insgesamt wie eine Versammlung zu behandeln. Soweit im Übrigen Zusammenkünfte oder Teile davon als Veranstaltung nach Absatz 1 Satz 3, als öffentliche Vergnügung oder als sonstige unterhaltende, sportliche, musikalische, künstlerische, religiöse, gesellige oder gewerbliche Zusammenkünfte zu behandeln sind, sind die allgemeinen Bestimmungen anwendbar.

(4) Kundgebungsmittel und Versammlungsinfrastruktur unterliegen regelmäßig dem direkten oder akzessorischen Schutz der Versammlungsfreiheit, und sind insoweit Teil der Versammlung oder im Zweifel als deren Teil zu behandeln; dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn und soweit sie funktional oder infolge der Zeitdauer einer Versammlung wesensnotwendige Bestandteile für die Durchführung der Versammlung oder zur Verwirklichung der Versammlungsfreiheit sind oder ein nachvollziehbarer inhaltlicher oder symbolischer Bezug zum Versammlungsthema erkennbar ist.

(5) Die zuständigen Behörden können auf Antrag der Versammlungsbeteiligten, der mindestens 48 Stunden (§ 14 Abs. 1 Satz 2) vor Versammlungsbeginn zu stellen ist, die Zulässigkeit von Gegenständen im Sinne der §§ 9 Abs. 2, 10 Abs. 2 und 19 Abs. 3 oder von sonstigen Kundgebungsmitteln oder Versammlungsinfrastruktur feststellen, oder deren Verwendung ausgenommen Waffen nach § 9 im Einzelfall ausnahmsweise erlauben; für die Gefahrenprognose gilt § 15 Abs. 3 Satz 4 und 5 sinngemäß.

Begründung: Absätze 3 bis 4 enthalten Grundsätze für die „Teilbarkeit“ von Versammlungen sowie Begriffsbestimmungen zu Kundgebungsmitteln und Versammlungsinfrastruktur. Sie strukturieren den Begriff der Versammlung.

Absatz 3 stellt klar, dass beispielsweise *nicht erforderliche* Versammlungsinfrastruktur den allgemeinen polizeirechtlichen und z.B. straßenrechtlichen Bestimmungen unterliegt und entsprechende behördliche Maßnahmen ermöglicht.

Absatz 4 leistet einen Regelungsbeitrag, die Begriffe „Kundgebungsmittel“ und „erforderliche Versammlungsinfrastruktur“ begrifflich auszugestalten. Insbesondere im Bereich der Versammlungsinfrastruktur sind beachtliche Rechtsfragen nach wie vor nicht hinreichend sicher geklärt. Beispielsweise hat das BVerfG in der G20-Entscheidung, auch der Kürze der Zeit geschuldet, materiell-rechtlich überwiegend offengelassen, ob das stationäre Kampieren mit Zelten während länger dauernder Versammlungen über Tage etwa in städtischen Grünanlagen – nach dem öffentlich-rechtlichen Widmungszweck so nicht dafür vorgesehen – im Rahmen verfassungskonformer Auslegung von der Versammlungsfreiheit mitumfasst ist; der vorgenannten G20-Entscheidung, aber auch anderen gerichtlichen Entscheidungen, z.B. VG Weimar, Urteile vom 26. Juli 2022 – 4 K 1569/19 We und 4 K 1570/19 We – zu Versammlungen

im Bereich der Gedenkstätte Buchenwald in Weimar, dürfte zumindest eine gewisse Tendenz zu entnehmen sein, dass die formellen Widmungszwecke vom Versammlungsrecht in gewissem Umfang verdrängt oder modifiziert werden mit der Folge, dass solches Zelten wohl zulässig sein könnte (vgl. auch Peter/Janz, Handbuch des Versammlungsrechts, Teil B Rn. 35 ff. m.w.N.).

Diese Fragen berühren im Übrigen auch § 15 des Gesetzentwurfs; die hier nachfolgend zu § 15 gemachten Text-Vorschläge greifen diese Tendenz auf.

Im Übrigen beschränkt sich der Gesetzentwurf im Wesentlichen auf entsprechende Erläuterungen in der staatlichen Begründung zu § 15, Seite 39 ff.; eine gesetzliche Regelung erscheint aber wie ausgeführt vorzugswürdig und notwendig. Vgl. dazu auch die Vorschläge und Ausführungen unten zu § 15.

Absatz 5 gewährt Versammlungsbeteiligten die Möglichkeit, die Zulässigkeit von Kundgebungsmitteln und Infrastruktur vorab festzustellen oder im Einzelfall zu erlauben. Insoweit wird der konzeptionelle Regelungsgedanke der §§ 9 Abs. 2, 10 Abs. 2, 19 Abs. 3 auch an dieser Stelle fortgeschrieben.

Zu § 3 – Schutzaufgabe, Kooperation

Die Regelung des § 3 ist im Ausgangspunkt zu begrüßen. § 3 greift die höchstrichterliche Rechtsprechung (BVerfG – Brokdorf) in Bezug auf die Kooperation und den Schutz der Rechte Dritter sachgerecht und nachvollziehbar auf, formuliert in Absatz 1 die Schutzaufgabe zutreffend und trägt der verfassungsrechtlich gebotenen praktischen Konkordanz Rechnung. Im Wesentlichen erscheint der Entwurf ausgewogen und beschlussfähig.

Bedenken gibt es in drei Punkten.

Erstens erscheint die Regelung in § 3 Absatz 1 Nr. 4 gesetzestechnisch missverständlich. Denn dort ist einerseits vom Schutz aller „Medien“ die Rede mit dem Regelbeispiel „insbesondere“ für „Presseangehörige“ mit Presseausweis. Dazu finden sich in der Begründung zwar Ausführungen. Gleichwohl bleibt im Gesetzestext im Verhältnis zu den §§ 21 Abs. 2, 25 Nr. 9 und Nr. 10 SächsVersG-E eine gesetzestechnische Unstimmigkeit, da dort ausschließlich von „Presseangehörigen“ die Rede ist. Aus dem Gesetz heraus ist nicht recht verständlich, wie sich der sehr weite Schutz der Medien nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 zu den übrigen – zumal sanktionsbewehrten – Vorschriften verhält. Hier sollte eine Legaldefinition für die „Medien“ in das Gesetz aufgenommen werden. Evtl. könnten die zuständigen Behörden dazu, wer amtlicher Medienvertreter ist, z.B. Vertreter der Sozialen Medien, Schülerzeitungsredakteure, „Influencer“, durch öffentliche Bekanntmachungen rechtssichere Verhältnisse schaffen, also durch eine Art „Akkreditierung“ von Medienvertretern bei den zuständigen Behörden.

Zweitens sollte in § 3 im Interesse der Anwenderfreundlichkeit ausdrücklich die Verpflichtung der Behörden zu versammlungsfreundlichem und neutralem Verhalten aufgenommen werden.

Nach § 3 Absatz 1 Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, die versammlungsrechtlichen
Verwaltungsverfahren und die Kooperation versammlungsfreundlich und neutral zu
führen.“

Drittens: Problematisch erscheint § 3 zum einen, weil zwar Gefahren von Dritten für die
Versammlung in Absatz 1 Nr. 3 geregelt sind, nicht aber Gefahren für Dritte durch eine
Versammlung. Diesen Gesichtspunkt zum Drittschutz greifen zwar §§ 15 Abs. 3 und 17 Abs. 1
SächsVersG-E auf – aber nur im Regelungskontext von Versammlungen unter freiem Himmel,
nicht allgemein. Der Schutz Dritter vor Gefahren durch eine Versammlung ist ein zentraler
Belang, der sicherlich im Schwerpunkt bei Versammlungen unter freiem Himmel relevant sein
mag. Gesetzessystematisch betrifft dies alle Arten von Versammlungen.

Zum anderen formuliert § 3 – nicht hinreichend deutlich – auch Verfahrensregeln für das
versammlungsrechtliche Verwaltungsverfahren. Systematisch gehören solche
Verfahrensregeln für alle Versammlungen „vor die Klammer“, also in den § 3.
Gesetzestechnisch vertretbar wäre wohl auch, die vorgeschlagenen Regelungen dem 2.
Abschnitt zuzuordnen, beispielsweise in § 15 oder in § 17.

Vor diesem Hintergrund werden folgende Regelungen/Änderungen des § 3 vorgeschlagen bzw.
dringend empfohlen (hilfsweise in § 15 o. § 17):

1. In § 3 Absatz 1 wird folgende neue Nummer 4 empfohlen (mit gesetzestechnischem
Platztausch mit der bisherigen Nr. 4, neue Nr. 5):

„4. von der Versammlung oder von Versammlungsteilnehmern ausgehende und auf
Dritte wirkende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder Grundrechte
Dritter abzuwehren; Dritte sind über das übliche Maß hinaus besonders betroffene
Nachbarn, Geschäfte, Betriebe und schutzwürdige Einrichtungen sowie andere,
insbesondere auch konkurrierende Versammlungen und deren
Versammlungsbeteiligte.“

Begründung: Die neue Nummer 4. bzw. 5. ergänzt die übrigen drittschützenden Regelungen in
den §§ 15 Abs. 3 und 17 Abs. 1 insbesondere auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht.

2. Folgende Absätze 8 und 9 werden in § 3 angefügt:

„(8) Soweit Versammlungen konkurrieren, insbesondere zeitlich oder räumlich bei
festen Orten oder auf der Wegstrecke, auch durch Kreuzung oder symbolische
Blockade, oder in sonstiger Weise wie Schallimmissionen, sind die zuständigen
Behörden verpflichtet, die Interessen aller Versammlungsbeteiligten und Dritten nach
pflichtgemäßem Ermessen bestmöglich in Ausgleich zu bringen. § 15 Abs. 3 gilt
sinngemäß. Bei der Interessenabwägung sind öffentliche Belange angemessen zu
gewichten, namentlich die öffentliche Sicherheit und Ordnung und Sicherheit und
Leichtigkeit des Verkehrs. Bei konkurrierenden Versammlungen kann sich die
zuständige Behörde im Auswahlermessen an der Priorität der Anzeige, soweit nicht auf
Vorrat, dann orientieren, wenn Anzeichen für eine Verhinderungsabsicht zu Lasten der
zuerst angezeigten Versammlung erkennbar sind; im Übrigen teilt sie Flächen und
Strecken im Rahmen praktischer Konkordanz möglichst ausgewogen und
verhältnismäßig auf, auch unter Berücksichtigung von Versammlungsgrößen, örtlichen

Verhältnissen, nötigen Abständen, wechselseitigen Gefährdungen und Einwirkungen, Öffentlichkeitswirkungen und etwaigen symbolischen Bedeutungen bestimmter Örtlichkeiten oder Abläufe.

(9) § 13 VwVfG gilt entsprechend. Kooperationsgespräche nach Absatz 2 und § 15 Abs. 3 Satz 3 sollen der Regel mit allen Verfahrensbeteiligten gemeinsam geführt werden.“

Begründung: Absatz 8 regelt Kriterien für die Güterabwägung und Auswahlentscheidung zwischen Versammlungen und Dritten bzw. zwischen konkurrierenden Versammlungen. Im Hinblick auf das Wesentlichkeitsprinzip empfehlen sich gesetzlich festgelegte Auswahlkriterien insbesondere für Versammlungskonkurrenzen.

Absatz 9 statuiert verwaltungsverfahrenrechtliche Eckpunkte.

Zu § 5 – Versammlungsleitung

In § 5 wird ein neuer Absatz 5 eingefügt, der bisherige Absatz 5 wird neuer Absatz 6.

„(5) § 16 gilt für die Versammlungsleitung entsprechend.“

Begründung: Die Vorschrift dient der Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit ungeeigneten Leitungen. Auf die Gründe zu § 16 wird Bezug genommen. Diese Sicherheitsüberlegungen dürfte im Wesentlichen auch auf die Versammlungsleitung übertragbar sein. Allerdings dürften Eingriffe auf Leitungsebene deutlich schwerer wiegen als Eingriffe im Ordnungsbereich. Doch enthält § 5 Abs. 3 und Abs. 4 bereits Eingriffsbefugnisse auf Leitungsebene.

Zu § 6 – Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung, Ordnungskräfte

§ 6 Abs. 2 Satz 1 lässt ausschließlich „ehrenamtliche“ Ordnungskräfte zu. Die Begründung zu § 6, Seite 27, verweist insoweit nur auf die Beibehaltung der bisherigen Regelung.

Die Zulassung hauptberuflicher bzw. gewerblicher Ordnungskräfte auf Versammlung dürfte durch deren zu erwartende Professionalität einen Zugewinn an Sicherheit mit sich bringen.

Zu § 7 – Pflichten der Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer und der weiteren anwesenden Personen

Bei Absatz 1 und 2 keine Bedenken.

Im Übrigen wird **dringend** empfohlen, in § 7 Absatz 4 folgenden Satz 2 als Legaldefinition anzufügen:

„Eine Ersatzversammlung nach Satz 1 liegt vor, wenn

1. im nahen zeitlichen und örtlichen Zusammenhang einer vollziehbar aufgelösten Versammlung, namentlich sofort oder nach wenigen Minuten innerhalb der Flächen der aufgelösten Versammlung oder weniger als 30 Meter daneben,
2. eine neue Versammlung ohne oder ohne fristgemäße Anzeige stattfindet,
3. die zumindest überwiegend aus Teilnehmern der aufgelösten Versammlung zu bestehen scheint und insbesondere

- a) entweder deren Kundgebungsmittel und etwaige Infrastruktur zumindest teilweise weiterverwendet oder
- b) nach ihrem äußeren Gesamtgepräge vorgeschoben erscheint, insbesondere durch
 - aa) ihr fortgesetzt einheitliches Erscheinungsbild oder
 - bb) den fortdauernden Gesamteindruck einer einschüchternden, organisierten Gewaltbereitschaft.

Begründung: Im Gesetzentwurf ist der Begriff „Ersatzversammlung“ nicht definiert. Auch die amtlichen Begründungen, Seite 28, 55 zu § 7 Abs. 4 bzw. § 24 Abs. 2 Nr. 2 sind wenig ergiebig. Gleichwohl erscheint im Ausgangspunkt das Verbot einer Ersatzversammlung sachgerecht, um die Effizienz versammlungsrechtlicher Maßnahmen, hier der Auflösung, zur Abwehr unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten und so einer allzu leichten Umgehung behördlicher Anordnungen entgegenzuwirken. Wenn Gründe für die Auflösung vorliegen, u.a. Gewalttätigkeiten und z.B. unzulässige Vermummung und Schutzausrüstungen, dürften solche Gründe oftmals auch für eine Ersatzversammlung Platz greifen. Gleichwohl ist auch in derartigen Fallgestaltungen die Versammlungsfreiheit strikt zu beachten. Das Verbot einer Ersatzversammlung stellt für den Gesetzgeber eine Gratwanderung zwischen Sicherheit und Grundrechtsschutz dar. Beide Belange sind gegeneinander abzuwägen. Insoweit sollen die Regeln für Behörden praktikabel sein.

Zudem ist es rechtsstaatlich notwendig, das weitreichende gesetzliche Versammlungsverbot nach §§ 7 Abs. 4, 24 Abs. 2 Nr. 2 SächsVersG-E – es begründet entsprechende polizeiliche Eingriffsbefugnisse und ist strafbewehrt – inhaltlich hinreichend bestimmt zu formulieren.

Diesen Versuch unternimmt der Textvorschlag zu § 7 Abs. 4 Satz 2 neu.

Dabei stellt der Vorschlag tatbestandlich auf äußere – zeitliche und örtliche – Umstände ab, die behördlich ohne zu großen Ermittlungsaufwand feststellbar sein sollten und regelmäßig nicht zu leicht zu umgehen sein dürften; daher erscheint das – leicht änderbare – „neue“ Thema einer potenziellen „Ersatzversammlung“ als Abgrenzungskriterium eher nicht geeignet; es mag aber als Hilfskriterium herangezogen werden.

Zu § 13 – Ergänzend anwendbare Bestimmungen

1. Keine grundsätzlichen Bedenken.

Hinweis: Als Folge der Föderalismusreform 2006 hat das Landes-Versammlungsrecht nicht mehr Teil am früheren Gesetzesrang des Bundes-Versammlungsgesetzes als Bundesrecht (Art. 31 GG). Dies betrifft Gesetzeskonkurrenzen im Zusammenhang mit der Abwehr nicht versammlungsspezifischer Gefahren und ggf. Zuständigkeitsfragen im Verhältnis zwischen dem landesgesetzlichen SächsVersG-E und Bundesrecht, z.B.

– §§ 29 ff. StVO (siehe auch unten § 15),

– §§ 28, 28a Abs. 1 Nr. 11 Infektionsschutzgesetz – große Bedeutung in der Pandemie –,

– § 59 BNatSchG

Diese Problematik dürfte sich rein landesrechtlich nicht abschließend klären lassen.

2. In § 13 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) In Fällen der §§ 2 Abs. 5, 9 Abs. 2, 10 Abs. 2, 19 Abs. 3 kann die zuständige Behörde Anordnungen durch Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG erlassen.“

Begründung: Erleichterung im Verwaltungsverfahren.

Abschnitt 2 – Versammlung unter freiem Himmel

Zu § 14 SächsVersG-E – Anzeige

1. Keine wesentlichen Bedenken.

Einige Klarstellungen werden vorgeschlagen und eine Ergänzung im Hinblick auf die Anwendbarkeit von Unionsrecht, vgl. auch oben § 1

2. In § 14 Absatz 1 wird folgender Satz 3 angefügt, ggf. prägnanter als neuer Absatz 1, die übrigen Absätze würden Absatz 2 bis 8:

„Eine Versammlung unter freiem Himmel liegt vor, wenn sie frei zugänglich ist bzw. wenn die Voraussetzungen nach § 20 nicht vorliegen.“

3. In § 14 Absatz 2 wird Nummer 5 wie folgt neu gefasst:

„5. die geplanten Kundgebungsmittel **und die geplante Versammlungsinfrastruktur,**“

In § 14 Absatz 2 wird nach Satz 1 folgender Satz 2 neu angefügt:

„Angegeben werden sollen nach Satz 1 Nummer 5 und 6 etwaige Dienstleister für die Infrastruktur sowie die Teilnehmerzahl, wenn und soweit sie jeweils aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erwartet werden.“

Zu § 15 – Erlaubnisfreiheit, Ablehnung des Versammlungsortes

1. Im Grundsatz keine grundsätzlichen Bedenken.

Im Hinblick auf den Drittschutz siehe oben die Vorschläge zu § 3 Abs. 8 und Abs. 9.

Im Übrigen Verbesserungsvorschläge:

2. In § 15 Absatz 1 wird vor dem bisherigen Satz 1 folgender neuer Satz 1 eingefügt, der bisherige Satz 1 wird Satz 2:

„(1) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel können auf öffentlichen Verkehrsflächen (Straßen, Wege, Plätze) durchgeführt werden; für Kundgebungsmittel und die erforderliche Infrastruktur gilt § 2 Abs. 4. ...“

Begründung zu § 15 Abs. 1 Satz 1 i.d.F. des SächsVersG-E sowie zu § 13 Abs. 2: Die landesgesetzliche Freistellung von der Erlaubnispflicht in § 15 Abs. 1 kann mit Rücksicht auf den verfassungsrechtlichen Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG) nicht für bundesrechtliche Erlaubnispflichten gelten, namentlich für §§ 29 Abs. 2, 32 Abs. 1, 33 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 StVO,

u.a. straßenverkehrsrechtliche Erlaubnispflicht nach § 29 Abs. 2 StVO, vgl. § 44 Abs. 3 StVO. Dies ist Folge der Förderalismusreform 2006.

In der Praxis sind keine Probleme ersichtlich. Dies dürfte einer pragmatischen verfassungskonformen Auslegung der StVO geschuldet sein.

3. Nach § 15 Absatz 2 Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„...Bei der Entscheidung über den Zutritt zu und die Benutzung von Flächen, Anlagen sowie öffentlichen und nichtöffentlichen Einrichtungen nach Satz 1 wird unter Berücksichtigung der Widmungszwecke und Benutzungsbedingungen die Versammlungsfreiheit im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens mit dem gebührenden Gewicht berücksichtigt; Absatz 3 Satz 2 bis 6 gilt sinngemäß für die Berücksichtigung der jeweiligen öffentlichen und kommunalen Belange und die Interessen der Versammlungsbeteiligten, hinsichtlich der Infrastruktur auch § 2 Abs. 4.“

Begründung: Die Änderung berücksichtigt die ohnehin nach der Rechtsprechung geltende verfassungsrechtliche Maßgabe des hohen Gewichts der Versammlungsfreiheit. Vgl. § 10 Abs. 2 SächsGO und § 9 Abs. 2 SächsLKO betreffend Zugang zu öffentlichen (kommunalen) Einrichtungen und deren Benutzung. Insoweit wird die versamlungsabweisende bisherige Tendenz in § 15 Abs. 2 abgemildert.

4. § 15 Absatz 4 wird neu angefügt:

„(4) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel können auch durchgeführt werden in der freien Landschaft und im Wald. Absatz 3 gilt sinngemäß für den bestmöglichen Ausgleich zwischen den Interessen der Versammlungsbeteiligten und der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, Nutzungsberechtigten und Waldbesitzer [Evtl.: ...unter angemessener Berücksichtigung der öffentlichen, insbesondere naturschutz- und waldrechtlichen Belange nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 des Sächsischen Naturschutzgesetzes vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 451, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022, SächsGVBl. S. 705) bzw. der §§ 11 bis 15 des Sächsischen Waldgesetzes für den Freistaat Sachsen vom 10. April 1992 (SächsGVBl. S. 137, zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 9 des Gesetzes vom 19. August 2022, SächsGVBl. S. 486), beide in der jeweils geltenden Fassung...].

Satz 1 gilt sinngemäß für fließende und stehende Gewässer [Evtl.: ...nach Maßgabe der §§ 16, 17 des Sächsisches Wassergesetzes vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503) sowie für die der Bergaufsicht unterliegenden Tagebaufolgelandschaften und Gewässerflächen nach Maßgabe von Anordnungen nach §§ 71 Abs. 1, 55 Abs. 1 des Bundesberggesetzes vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310) und des § 6 der Sächsischen Bergverordnung vom 16. Juli 2009 (SächsGVBl. S. 489), beide in der aktuell geltenden Fassung...], jeweils unter Berücksichtigung der einschlägigen öffentlichen, insbesondere wasser-, naturschutz- und bergrechtlichen Belange und der Schutzerfordernisse für Leben und Gesundheit und Sachgüter Dritter und von Versammlungsbeteiligten.“

Begründung: Der staatliche Bereich wird durch § 15 Abs. 2 SächsVersG-E – verstanden als Regelung für öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch und öffentliche Einrichtungen und Anlagen – in der jetzigen Fassung stark – m.E. zu stark – gegen Versammlungen abgeschirmt.

Demgegenüber gibt Absatz 3 Satz 4 bis 6 für Privatflächen, die dem allgemeinen Publikumsverkehr eröffnet sind, ein konkretes Regelungs- und Ermessensprogramm für die behördliche Güterabwägung vor.

Insbesondere erscheint es – entgegen der Einschätzung in der amtlichen Begründung – sehr fraglich, ob die Bereiche „freie Landschaft“, „Wald“ und „Gewässer“ – so wie in der amtlichen Begründung zu § 15 Abs. 2, Seite 40 f. angenommen – tatsächlich in dem in § 15 Absatz 2 geregelten Umfang mit „...Flächen, Anlagen und Einrichtungen, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind...“ vergleichbar und so weitgehend dem Versammlungsgeschehen entzogen sind. Ungeachtet der „Erholungszwecke“ nach § 27 SächsNatSchG und § 11 SächsWaldG dürfte diese einheitliche Gleichsetzung in Absatz 2 der einschlägigen Rechtsprechung des BVerfG – Fraport, Passauer Bierdosenflashmob, G20-Entscheidung – und im Übrigen der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zumindest für Thüringen zuwiderlaufen, wenn man bedenkt, in welchem erheblichen Ausmaß diese Rechtsprechung formell entgegenstehendes Gesetzesrecht des VersG oder sonstiger gesetzlicher Bestimmungen im Wege verfassungskonformer Auslegung versammlungsfreundlich umgestaltet hat.

Für frei zugänglichen Feldwegen hat das LG Erfurt den Forumcharakter in einem gerichtlichen Hinweis in einem versammlungsrechtlichen Zivilverfahren ausdrücklich bejaht.

Sächsische Rechtsprechung war insoweit nicht ersichtlich.

Vgl. auch Barczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, § 15 Rn. 64 und GG Art. 8 Rn. 115 f.; Peter/Janz, Handbuch des Versammlungsrechts, Teil B Rn. 35 ff.

Festzuhalten ist: Die genannten Flächen in der freien Landschaft, im Wald usw. sind jedenfalls allgemein frei zugänglich.

Nach den oben im Einzelnen dargelegten Maßstäben des BVerfG – Fraport usw. – dürfte die amtliche Begründung zum Gesetzentwurf, Seite 40 f., keine hinreichend überzeugenden Gründe aufzeigen, weshalb die o.g. gesetzlichen Bestimmungen nicht ebenso wie z.B. §§ 29 ff. StVO verfassungskonform zu Gunsten der Versammlungsfreiheit auszulegen sein sollten.

Vor diesem Hintergrund besteht Klarstellungsbedarf.

Die Textvorschläge in Absatz 4 neu orientieren sich an § 15 Abs. 3 und formulieren die einschlägigen öffentlichen Belange; ggf. könnte der Text noch gekürzt werden.

Wie bereits eingangs ausgeführt, sind nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung u.a. des BVerfG – Fraport, Bierdosenflashmob usw. – öffentlich-rechtliche Zugangsvorschriften, Widmungen und Benutzungsbedingungen verfassungskonform unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebotes und im Lichte der Versammlungsfreiheit versammlungsfreundlich auszulegen und zu handhaben.

Klarzustellen ist: Ein Rechtsanspruch resultiert daraus nicht ohne Weiteres.

Zu § 17 – Beschränkungen, Verbot, Auflösung, Maßnahmen gegen Dritte

1. In § 17 Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Ein Verbot nach Satz 1 kann nicht ausschließlich auf den Schutz der öffentlichen Ordnung gestützt werden.“

Begründung: Siehe unten zu § 17 Abs. 2 Nr. 2.

2. In § 17 Abs. 2 Satz 1 Nummer 1 bis 4 wird ein neuer Satz 2 angefügt:

„Satz 1 Nummer 2 schützt in besonderem Maße auch das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger für die außerordentliche Bedeutung des ungestörten Gedenkens an den Tag der Befreiung der Opfer aus dem Vernichtungslager Auschwitz am 27. Januar 1945 und die Würde dieser Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft.“

eingefügt.

Begründung: Diese Formulierung bezieht sich auf den Beschluss der 1. Kammer des BVerfG vom 26. Januar 2001 – 1 BvQ 9/01 –, Rn. 1 – 18. Dies ist der besonderen Bedeutung des 27. Januar als besonderer Gedenktag an die Befreiung des Vernichtungslagers Auschwitz gerechtfertigt. Damit wird zugleich der neue Satz 2 in Absatz 1 verfassungsrechtlich abgesichert. Anders als noch im Zeitpunkt der o.g. Entscheidung ist nunmehr der Schutz des ungestörten Gedenkens an den 27. Januar durch § 17 Abs. 2 Nr. 2 als Bestandteil der öffentlichen Sicherheit gewährleistet. Damit kann in Absatz 1 Satz 2 allgemein geregelt werden, dass Verbote (und Auflösungen) ausschließlich aus Gründen der öffentlichen Sicherheit zulässig sind (so das BVerfG, wie vor).

Dies versteht sich nach der o.g. Rechtsprechung an sich von selbst.

Gleichwohl erscheint eine Klarstellung zweckdienlich.

3. In § 17 wird folgender Absatz 4 neu eingefügt:

„(4) Eine Unterbrechung ist eine Beschränkung nach Absatz 1, durch die eine Versammlung oder ein Aufzug in dem Zeitpunkt der entsprechenden Anordnung ganz oder teilweise vorübergehend nur so lange angehalten wird, um die Sachlage näher aufzuklären oder um innerhalb der Versammlung Maßnahmen durchzuführen.“

Begründung: Der Begriff „Unterbrechung“ wird in den §§ 6 Abs. 1 Satz 2, 24 Abs. 2 Nr. 3 SächsVersG-E verwendet, und zwar jeweils als eine Art Alternative oder vielleicht auch als Synonym zur Auflösung als härteste Maßnahme im Versammlungsrecht.

Im ursprünglichen VersG taucht der Begriff in den §§ 8 Satz 3, 13 Abs. 1 Satz 2 und 26 Nr. 1 auf. Eine Legaldefinition fehlt; auch dort findet er sich dieser Begriff stets im Zusammenhang mit einer Auflösung. Ähnlich im Sächsischen Versammlungsgesetz 2012.

Für das SächsVersG-E stellt sich die Frage, was unter dem Begriff „Unterbrechung“ konkret zu verstehen ist und welche Auswirkung er hat, u.a. ob beispielsweise der Dispens von Erlaubnissen nach § 15 Abs. 1 des Entwurfs dazu führt, dass für die Dauer einer „Unterbrechung“ z.B. eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis erforderlich ist.

Entweder: Ist der Begriff lediglich als Synonym zur Auflösung gemeint, ist er überflüssig. Dann ist es konsequent, diesen Begriff in den §§ 6 Abs. 1 Satz 2, 24 Abs. 2 Nr. 3 SächsVersG-E als überholten Begriff aus dem früheren Versammlungsrecht zu streichen.

Oder: Sofern der Begriff „Unterbrechung“ – entsprechend dem Wortsinn – als eine vorläufige, für gewisser Zeit befristete vorübergehende Beendigung im neuen Sächsischen Versammlungsgesetz etabliert werden soll, d.h. als eine besondere Form der „Beschränkung“ unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit als milderer Mittel gegenüber einer Auflösung, müsste dies im Gesetz so klargestellt werden.

Dann wäre die „Unterbrechung“ ein befristeter, vorübergehender oder vorläufiger „Stopp“ einer Versammlung, eine Art „Einfrieren“ der Versammlung, ggf. auch teilweise – z.B. indem bei einer Konzertdarbietungen in einer Versammlung die Musik aus- und das Licht angeschaltet wird –, bis die zuständige Behörde beispielsweise die aktuelle Entwicklung des Versammlungsgeschehens nach entsprechender Sachverhaltsklärung vor Ort hinreichend verlässlich einschätzen und eine gesicherte Gefahrenprognose treffen kann – entweder in Richtung Fortsetzung oder (endgültige) Auflösung –. Oder z.B. bis die Polizei störende Teilnehmer aus der Versammlung entfernt hat, bis etwa ein störendes Kundgebungsmittel ggf. durch unmittelbaren Zwang beräumt ist oder bis Störungen Dritter bzw. einer anderen (konkurrierenden) Versammlung zweckdienlich abgewehrt sind.

Die Zeitdauer der Unterbrechung ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit befristet. Sie darf nicht länger dauern, als die o.g. Maßnahmen erfordern („...vorübergehend nur so lange“).

Abschnitt 3 – Versammlungen in geschlossenen Räumen

Im Ausgangspunkt bestehen gegen die §§ 21. SächsVersG-E keine durchgreifenden Bedenken.

Dringlicher Änderungsbedarf besteht indes bei § 20.

Zu § 20 SächsVersG-E – Versammlungen in geschlossenen Räumen

Folgende Fassung des § 20 wird empfohlen:

„Eine Versammlung in geschlossenen Räumen liegt vor, wenn sie

1. in baulich abgeschlossenen Aufenthaltsräumen innerhalb von Gebäuden stattfindet [Alternativ: ... bis zu einer Anzahl von 200 Versammlungsteilnehmerinnen oder Versammlungsteilnehmern...] oder
2. durch bauliche Anlagen oder sonstige Begrenzungen von der Allgemeinheit abgeschirmt ist und sie kein erhöhtes Gefährdungspotenzial für das räumliche Umfeld entfaltet.

Soweit sich eine Versammlung in geschlossenen Räumen nach Satz 1 teilweise auch auf abgrenzbare Bereiche unter freiem Himmel erstreckt, sind insoweit die Bestimmungen für Versammlungen unter freiem Himmel anwendbar.“

Begründung:

Die Formulierung in § 20 SächsVersG-E ist im Ausgangspunkt zu begrüßen. Sie greift die aktuelle Rechtsprechung namentlich des BVerfG – „Fraport“ – auf und löst sich von einem allzu buchstäblichen Verständnis des verfassungsrechtlichen Begriffs „unter freiem Himmel“ und des im bisherigen Versammlungsrecht etablierten Begriffs „in geschlossenen Räumen“.

Versammlungsrechtlich und rechtstaatlich bedenklich erscheint aber der einheitliche Formulationsansatz in § 20, der im Ergebnis – wohl nicht beabsichtigt – den bislang „weitgehend polizeifesten“ Regelungsgehalt des ursprünglichen § 5 VersG bzw. § 4 SächsVersG 2012 durch das nunmehr für alle Versammlungen in geschlossenen Räumen geltende Tatbestandsmerkmal „...und kein erhöhtes *Gefährdungspotenzial* für das räumliche Umfeld entfaltet“ erheblichen, im Vorhinein kaum abschätzbaren rechtlichen Risiken aussetzt und so den ursprünglich ausgesprochen klaren Regelungsinhalt des § 5 VersG sozusagen „verflüssigt“.

Bedenklich erscheint auch, dass § 20 keine griffigen Kriterien für die Beurteilung des *erhöhten Gefährdungspotenzials* liefert.

Ist das *Gefährdungspotenzial* erhöht, wenn eine Versammlung in Anlehnung an die Figur des „Zweckveranlassers“ Übergriffe Dritter von außen „proviziert“?

Genügen schon Schallimmissionen auf die Nachbarschaft oder Dritte? Laute Musik, laute Reden, Lärm der Teilnehmer? Welche Grenzwerte?

Fließt in die *Gefährdungsprognose* der An- und Abreiseverkehr von Teilnehmern ein, z.B. in „szenüblicher Bekleidung“ mit Schallimmissionen oder provozierenden Merkmalen?

Wie verhält es sich, wenn in unmittelbarer Nachbarschaft – in Wurf- und Störweite (< 30 m) – zu einer blickdicht hoch umfriedeten Versammlung – im Freien – eine andere Versammlung stattfindet? Wird die Versammlung bei einem Abstand z.B. von mehr als 30 m zu einer Versammlung in geschlossenen Räumen?

Im Gesetzentwurf und in der amtlichen Begründung fehlen dazu konkrete Vorgaben.

Für Veranstalter und Versammlungsleitung birgt dies nicht geringe (straf)rechtliche Risiken, wenn sie in rechtsirriger Einschätzung eine Versammlung ohne Anzeige nach § 14 durchführen. Auch erscheint die Gesetzesfassung geeignet, unnötige Rechtsstreitigkeiten bei den Verwaltungsgerichten auszulösen, ob es sich um „geschlossene Räume“ handelt oder nicht.

Erhebliche Risiken bestehen auch für Versammlungsteilnehmer, die im Vorhinein kaum abschätzen können, ob beispielsweise – infolge eines irrtümlich angenommenen zu geringen *Gefährdungspotenzials* im Sinne von § 20 – schon „...auf dem Weg zur Versammlung“ das Verbot des Mitführens von Schutzausrüstungen oder Vermummungsgegenständen nach § 19 Abs. 3 SächsVersG-E gilt oder nicht.

§ 20 Satz 2 neu führt den Gedanken der „Teilbarkeit“ von Versammlung auch im Bereich der Versetzungen in geschlossenen Räumen ein, vgl. ähnlich auch § 2 Abs. 3 neu.

Ergänzend: Der Vorschlag bezieht sich auf § 2 Abs. 2 und Abs. 5 SächsBO zu den Begriffen „Aufenthaltsraum“ und „Gebäude“.

Die vorgeschlagene Teilnehmerzahl von 200 orientiert sich z.B. an § 2 Abs. 4 Nr. 7 Buchstabe a) SächsBO zu Sonderbauten und Versammlungsstätten mit der dortigen Grenze von mehr als 200 Besucher, vgl. auch ebenda Nr. 8 für Gaststätten: 40 Plätze, ferner vgl. z.B. § 14 PolizeiVO

Leipzig → Anzeigepflicht für öffentliche Vergnügungen, wenn mehr als 200 Besucher erwartet werden, ähnlich z.B. § 10 PolizeiVO Chemnitz: 200 Besucher. Vgl. auch § 2 Abs. 4 PolizeiVO Dresden: „Menschenansammlungen“, aber keine Grenze und keine konkrete Regelung öffentlicher Vergnügungen.

Die o.g. Grenze für Personenzahlen im Vorschlag zu § 20 bildet lediglich einen typisierten Anhaltspunkt für das Gefahrenpotenzial und öffentlich relevante Risiken durch solche Veranstaltungen, es ist keine mathematische Vorgabe. Hier wäre auch Raum für andere zahlenmäßige Festlegungen.

Abschnitt 4 – Straf- und Bußgeldbestimmungen, Einziehung, aufschiebende Wirkung

Die Straf- und Ordnungswidrigkeitsvorschriften sollten, sofern es in den ersten Abschnitten Änderungen gibt, entsprechend redaktionell und gesetzestechnisch überprüft werden, siehe z.B. oben zum Begriff „Pressevertreter“ und zum Begriff „Unterbrechung“ bei § 17.

Die Kostenfreiheit nach § 27 SächsVersG-E wird begrüßt.

Abschnitt 5 – Zuständigkeiten, Datenverarbeitung

Zu § 29 – Sachliche Zuständigkeit

1. Es wird angeregt, in Absatz 1 die Worte „in Absatz 2 und 3“ durch die Worte „in Absatz 2 bis 5“ zu ersetzen.

Begründung: Redaktionelle Klarstellung.

2. Es wird angeregt, folgende Ergänzung als neuen Absatz 5 in § 29 aufzunehmen:

„(5) Die Landesdirektion Sachsen kann das Selbsteintrittsrecht abweichend von § 18 des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes auch bei kreisübergreifenden Versammlungslagen, bei Versammlungen, die ganz oder teilweise Bundesautobahnen nutzen oder bei grenzüberschreitenden Versammlungen von oder nach Polen, Tschechien oder anderen Bundesländern ausüben.“

Begründung: Dieses erweiterte Selbsteintrittsrecht der Landesdirektion Sachsen hat zum Vorbild § 15 Abs. 2 der Thüringer Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Innenministeriums vom 15. April 2008 (ThürGVBl. S. 102).

Dieses Thüringische Selbsteintrittsrecht hat sich beispielsweise gut bewährt – aus Thüringer Sicht – bei dem großen Bauern-Traktoren-Aufzug über Bundesautobahnen in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen Herbst 2019.

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Staatsregierung „Entwurf eines Gesetzes über den Schutz der Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen (Sächsisches Versammlungsgesetz - SächsVersG)“ (LT-Drs. 7/15266) und

zum Gesetzentwurf der AfD-Fraktion „Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen und des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (Versammlungsrechtsänderungsgesetz)“ (LT-Drs. 7/15229)

Anhörung des Ausschusses für Inneres und Sport des Sächsischen Landtags
am 18. April 2024

Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Matthias Hettich

I. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Staatsregierung (LT-Drs. 7/15266)

1. Normierung anerkannter Grundsätze

Die Staatsregierung regelt in zahlreichen Vorschriften versammlungsrechtliche Prinzipien, die in Rechtsprechung und Schrifttum im Kern nicht umstritten sind, bisher im Gesetz jedoch nicht ausdrücklich normiert sind. Dabei bildet der Entwurf den im Allgemeinen anerkannten Rechtszustand zutreffend ab und unternimmt nicht den Versuch, bekannte und bewährte Grundsätze „umzudeuten“. Diese Regelungen sind klar und verständlich gefasst.

Dieser Ansatz des Entwurfs ist zu begrüßen. Für die Normadressaten entsteht ein deutliches Plus an Rechtsklarheit und -sicherheit.

Eine solche Normierung anerkannter Prinzipien enthalten u.a.

- die ergänzenden Regeln zur Kooperation (§ 3 Abs. 3 - 5 SächsVersG-E; bisher § 14 Abs. 5 SächsVersG = § 3 Abs. 2 SächsVersG-E),
- die Anwendbarkeit sonstigen Gefahrenabwehrrechts bei nicht versammlungsspezifischen Gefahren (§ 13 Abs. 2 SächsVersG-E),
- § 15 Abs. 1 SächsVersG-E mit dem Grundsatz der Erlaubnisfreiheit von Versammlungen.
- § 15 Abs. 2 SächsVersG-E mit der Klarstellung, dass die Versammlungsfreiheit kein Zutrittsrecht zu jeder öffentlichen Fläche gewährt,
- die Definition des Begriffs des geschlossenen Raums (§ 20 SächsVersG-E).

2. Aufzeichnungen und Übertragungen (§ 11 SächsVersG-E)

a) § 11 des Entwurfs bringt erhebliche Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht. Die Pflicht zur unverzüglichen Information nach Absatz 2 Satz 3 und zur unverzüglichen Auswertung nach Absatz 3 Satz 1, die Regelung zur Herstellung einer nur für diese Zwecke einsetzbaren eigenen Fassung für Aus- und Fortbildung nach Absatz 4 und die Pflicht zur Dokumentation nach Absatz 5 schützen die berechtigten Belange der Versammlungsteilnehmer bei Aufzeichnungen und Übertragungen. Die Regelungen sind klar gefasst und dürften sich als handhabbar und transparent erweisen.

b) Nicht hinreichend klar erscheint jedoch, unter welchen Voraussetzungen Aufzeichnungen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen zulässig sein sollen. § 11 des Entwurfs steht im Abschnitt „Allgemeine Regelungen“ und trifft in Absatz 1 Regelungen für öffentliche Versammlungen jeder Art, mithin auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Die Begründung geht jedoch von einer Anwendung des Absatzes 1 nur auf Versammlungen unter freiem Himmel aus (LT-Drs. 7/15266, S. 33). Diese Diskrepanz ist von erheblicher Relevanz. Denn Aufzeichnungen von Versammlungen beeinträchtigen die Entschlussfreiheit, an einer Versammlung teilzunehmen, und sind daher ein Eingriff auch in Art. 8 Abs. 1 GG.¹ Für Versammlungen in geschlossenen Räumen sind Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nur verfassungsgemäß, soweit sie die Grenzen der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit des Art. 8 Abs. 1 GG nachzeichnen oder aufgrund verfassungsimmanenter Grenzen zum Schutz anderer Verfassungsgüter gerechtfertigt sind.² Die Tatbestandsvoraussetzungen der erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit bilden diese Grenzen voraussichtlich nicht ausreichend ab.³ Daher bestehen insoweit erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 11 Abs. 1 SächsVersG-E.

Zudem dürfte ein Widerspruch zum Anwesenheitsrecht von Polizeibeamten bei Versammlungen vorliegen. Dieses soll nach § 22 Abs. 2 SächsVersG-E bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nur bei einer unmittelbaren Gefahr für die

¹ BVerfGE 122, 342, 368f.

² Groscurth, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl., G Rn. 222; Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., J Rn. 98.

³ Ebenso zum insoweit gleichlautenden § 12a VersG des Bundes: VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1998, 761, 764; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, 2. Aufl., § 12a VersG Rn. 2; Zeitler, Grundriss des Versammlungsrechts, 2015, Rn. 476; Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 542.

in § 22 Abs. 1 SächsVersG-E genannten Rechtsgüter bestehen; diese Regelung berücksichtigt zutreffend die in Art. 8 GG normierte Vorbehaltlosigkeit der Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen (s. unten unter 7.). Das Anfertigen von Aufnahmen nach § 11 Abs. 1 SächsVersG-E setzt rein tatsächlich eine Anwesenheit von Polizeibeamten im Raum und damit eine unmittelbare Gefahr für die in § 22 Abs. 1 SächsVersG-E genannten Rechtsgüter voraus. Daher ist es nur folgerichtig und dient der Rechtsklarheit, diese Voraussetzung (unmittelbare Gefahr für die in § 22 Abs. 1 SächsVersG-E genannten Rechtsgüter) in § 11 Abs. 1 SächsVersG-E für Versammlungen in geschlossenen Räumen ausdrücklich zu normieren.

3. Erlaubnisfreiheit für Versammlungsinfrastruktur (§ 15 Abs. 1 SächsVersG-E)

Eine der seit Jahrzehnten umstrittensten Fragen des Versammlungsrechts ist, inwiefern der Grundsatz der Erlaubnisfreiheit auch für sog. Versammlungsinfrastruktur gilt, z.B. für Informationsstände, Bühnen, Imbissstände, Sitzbänke, Pavillons, Bewirtungszelte, Übernachtungszelte.⁴ Nach einer Vielzahl divergierender obergerichtlicher Entscheidungen und unterschiedlichster Stellungnahmen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum hat das BVerwG in jüngster Zeit etwas Klarheit, insbesondere für sog. Protestcamps geschaffen. Der Aufenthalt in einem der Unterkunft für potentielle Demonstrationsteilnehmer dienenden Camp ist danach unter dem Gesichtspunkt der Vorwirkungen der Versammlungsfreiheit durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützt, wenn eine Versammlungsteilnahme ohne die Unterkunftsmöglichkeit nicht zu realisieren ist.⁵ Zudem unterfällt eine infrastrukturelle Einrichtung eines als Versammlung zu beurteilenden Protestcamps dem unmittelbaren Schutz durch Art. 8 GG, wenn sie entweder einen inhaltlichen Bezug zu der mit dem Camp bezweckten Meinungskundgabe aufweist oder für das konkrete Camp logistisch erforderlich und ihm räumlich zuzurechnen ist.⁶

Der Entwurf regelt diese Frage erstmals und spricht in Absatz 1 aus, dass der Grundsatz der Erlaubnisfreiheit auch für die erforderliche Infrastruktur gilt, die dem direkten oder akzessorischen Schutz der Versammlungsfreiheit unterliegt. Dies ist aus

⁴ Vgl. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl., Rn. 52 ff.; Lembke, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 14 VersG Rn. 73 ff.

⁵ BVerwGE 160, 169, Rn. 27 ff.

⁶ BVerwGE 175, 346, Rn. 27 ff.

Gründen der Bürgerfreundlichkeit zu begrüßen. Denn es ist somit erkennbar, dass notwendige Versammlungsinfrastruktur am Schutz der Versammlungsfreiheit teilnimmt. Auch wenn die Entwicklung der Rechtsprechung zur Versammlungsinfrastruktur voraussichtlich noch nicht abgeschlossen ist, ist der Grundsatz, dass notwendige Versammlungsinfrastruktur dem Schutz der Versammlungsfreiheit untersteht, unbestritten. Der Entwurf greift dies auf und unternimmt nicht den - voraussichtlich erfolglosen - Versuch zu regeln, was zur notwendigen Versammlungsinfrastruktur zählt. Fraglich ist allein, ob sich der Begriff des „akzessorischen“ Schutzes als hinreichend verständlich erweisen wird. Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot dürfte jedoch ausscheiden. Eine im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot unbedenkliche Ausfüllung des Begriffs durch die Rechtsprechung ist zu erwarten, insbesondere da der Entwurf an das Vorliegen eines direkten oder akzessorischen Schutzes keine unterschiedlichen Rechtsfolgen knüpft.

4. Versammlungen auf Grundstücken Privater (§ 15 Abs. 3 SächsVersG-E)

Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf in § 15 Abs. 3 eine Regelung zu Versammlungen auf Grundstücken Privater, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind, vorsieht. Auf solchen Flächen dürfen nach der Rechtsprechung des BVerfG Versammlungen grundsätzlich stattfinden.⁷ Für die damit verbundene Beschränkung des Eigentumsgrundrechts des Art. 14 Abs. 1 GG bedarf es einer gesetzlichen Grundlage,⁸ die der Entwurf mit § 15 Abs. 3 schafft. Die Regelung ist auch inhaltlich zu begrüßen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG führt das fehlende Einverständnis des Grundstückseigentümers nicht dazu, dass die Versammlung auf seinen Flächen nicht stattfinden darf; die Regelung in Satz 1 regelt dies klar. Satz 2 und 4 benennen zutreffend die in die Abwägungsentscheidung der Versammlungsbehörde einzustellenden Interessen und Rechte und bringen deutlich zum Ausdruck, dass die Belastung des Eigentümers hierbei ein gewichtiger Aspekt ist.

⁷ BVerfGE 128, 226, 251 ff.; NJW 2015, 1485.

⁸ Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl., Rn. 189 m.w.N.; VBIBW 2018, 485.

5. Beschränkungen und Verbote (§ 17 SächsVersG-E)

Der Grundtatbestand für Beschränkungen und Verbote in § 17 Abs. 1 SächsVersG-E entspricht weitgehend dem geltenden § 15 Abs. 1 SächsVersG. Ergänzend zu den bisherigen Eingriffsmöglichkeiten soll die Befugnis zu Beschränkungen und Verboten treten, wenn Grundrechte Dritter unzumutbar beeinträchtigt werden. Nach der Gesetzesbegründung soll die Formulierung der Klarstellung dienen, das Instrument der beschränkenden Verfügung zu nutzen, wenn ansonsten eine unzumutbare Beeinträchtigung von Drittrechten droht (LT-Drs. 7/15266, S. 44).

Dieser ergänzenden Regelung bedarf es nicht. Grundrechte Dritter gehören zur öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 17 Abs. 1 SächsVersG-E. Die unmittelbare Gefahr der Verletzung eines Grundrechts eines Dritten begründet daher ohnehin die Eingriffsbefugnis der Versammlungsbehörde nach § 17 Abs. 1 SächsVersG-E. Dies ist in der Rechtsprechung auch allgemein anerkannt, z.B. für Leib und Leben nach Art. 2 Abs. 2 GG,⁹ das Eigentum nach Art. 14 Abs. 1 GG,¹⁰ das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG,¹¹ die Religionsfreiheit nach Art. 4 GG,¹² die Berufsfreiheit von Gewerbetreibenden nach Art. 12 Abs. 1 GG.¹³ § 17 Abs. 2 SächsVersG-E führt zu erheblichen Änderungen des geltenden § 15 Abs. 2 SächsVersG. Die Änderungen durch den Entwurf sind insgesamt zu begrüßen, da sie derzeit bestehende verfassungsrechtliche Risiken jedenfalls deutlich verringern:

- Die neue Regelung sieht keine Beschränkungen vor, die an das Durchführen von Versammlungen an Orten von historisch herausragender Bedeutung anknüpfen. Dies ist zu befürworten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Beschränkungen von Versammlungen mit der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG nur vereinbar, wenn den Gedenkorten und den Gedenktagen ein eindeutiger und zudem nicht nur regionaler Symbolgehalt zukommt und die Versammlungen dadurch geprägt sind, dass sie eine Stoßrichtung gerade gegen dieses Gedenken haben. Die Verfassungsmäßigkeit des geltenden Rechts, soweit es an bestimmte Orte anknüpft, ist daher fraglich.¹⁴ Wenn

⁹ Vgl. nur OVG Hamburg, Beschl. v. 21.10.2023 - 4 Bs 134/23 - juris Rn. 17; VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1993, 343.

¹⁰ Vgl. nur VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1993, 343.

¹¹ Vgl. nur OVG Sachsen-Anhalt, NJW 2012, 2535; OVG Sachsen, NJ 2021, 471.

¹² Vgl. nur OVG Sachsen, Beschl. v. 07.03.2016 - 3 B 76/16 - juris Rn. 7.

¹³ Vgl. nur BVerfGK 7, 12; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 07.06.2022 - 15 A 2100/18 - juris Rn. 75.

¹⁴ Ausf. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl., Rn. 227e.

Gedenkorten oder Gedenktagen ein eindeutiger, nicht nur regionaler Symbolgehalt zukommt und Versammlungen dadurch geprägt sind, dass sie eine Stoßrichtung gerade gegen dieses Gedenken haben, können versammlungsrechtliche Maßnahmen auf eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die nach § 17 Abs. 1 des Entwurfs weiterhin Schutzgut ist, gestützt werden. Diese Eingriffsmöglichkeiten stellt der Entwurf mithin nicht infrage.

- Die Befugnis zu versammlungsrechtlichen Maßnahmen nach § 17 Abs. 2 Nr. 1 SächsVersG-E greift die Tatbestandsvoraussetzungen der Volksverhetzung nach § 130 Abs. 1 StGB vollständig auf. Die Strafgesetze sind eine zulässige Beschränkung der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 2 GG. Daher können versammlungsrechtliche Maßnahmen auch an strafbare Verletzungen von Schutzgütern, die § 17 Abs. 2 Nr. 1 SächsVersG-E in der Sache voraussetzt, anknüpfen. Da die Strafgesetze Schutzgut der öffentlichen Sicherheit i.S.v. § 17 Abs. 1 SächsVersG-E sind, könnte die Regelung auch ersatzlos entfallen.
- § 17 Abs. 2 Nr. 2 SächsVersG-E knüpft an den Tatbestand der Volksverhetzung nach § 130 Abs. 4 StGB (sog. Wunsiedel -Paragraph) an, fügt jedoch zu den in § 130 Abs. 4 StGB geregelten Tathandlungen der Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung die der Verharmlosung hinzu. Die Vorschrift kann daher in der Alternative der Verharmlosung auch nicht strafbare Verhaltensweisen erfassen. Ob die Verharmlosung der nationalsozialistischen Gewalt und Willkürherrschaft von der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG gedeckt ist, ist nicht eindeutig geklärt.

Das Verharmlosen des Nationalsozialismus *als Ideologie* fällt nach der Rechtsprechung des BVerfG unter die Meinungsfreiheit.¹⁵ Jedoch beziehen sich die Entscheidungen des BVerfG nicht auf eine Verharmlosung *der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft*. Werden Gewalt- und Willkürherrschaft verharmlost, wird voraussichtlich mehr verharmlost als der Nationalsozialismus als Ideologie. Daraus folgt jedoch noch nicht, dass das Verharmlosen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft nicht unter die Meinungsfreiheit fällt. Denn die Tatalternativen des Billigens, Verherrlichens und Rechtfertigens haben eine höhere Gefährdungsintensität als das Verharmlosen. Das Anknüpfen an das „bloße“ Verharmlosen in § 17

¹⁵ BVerfGE 124, 300, 336 ff.; BVerfG NJW 2018, 2861; ebenso BVerwGE 131, 216, 227.

Abs. 2 Nr. 2 SächsVersG-E könnte daher gegen die Gewährleistung der Meinungsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 GG verstoßen.¹⁶

Jedoch könnte das weitere Tatbestandsmerkmal „in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören“ zur Verfassungsmäßigkeit des § 17 Abs. 2 Nr. 2 SächsVersG-E führen. Es geht beim Schutz des öffentlichen Friedens - so das BVerfG im Wunsiedel-Beschluss - nicht um einen Schutz vor subjektiver Beunruhigung der Bürger durch die Konfrontation mit provokanten Meinungen und Ideologien oder die Wahrung von als grundlegend angesehenen sozialen oder ethischen Anschauungen, sondern um den Schutz vor Äußerungen, die ihrem Inhalt nach erkennbar auf rechtsgutgefährdende Handlungen hin angelegt sind und den Übergang zu Aggression oder Rechtsbruch markieren. Die Wahrung des öffentlichen Friedens bezieht sich insoweit auf die Außenwirkungen von Meinungsäußerungen etwa durch Appelle oder Emotionalisierungen, die bei den Angesprochenen Handlungsbereitschaft auslösen oder Hemmschwellen herabsetzen oder Dritte unmittelbar einschüchtern. Das Tatbestandsmerkmal hat daher die wichtige Funktion, im Einzelfall unangemessene Einschränkungen der Meinungsfreiheit zu vermeiden.¹⁷ Hinzu treten muss zudem die Eignung, die Würde der Opfer des Nationalsozialismus zu verletzen. Auch dieses Tatbestandsmerkmal kann insoweit zur Verfassungsmäßigkeit von § 17 Abs. 2 Nr. 2 SächsVersG-E führen, als ein solches Verhalten umso weniger von der Meinungsfreiheit gedeckt ist.

- Der Eingriffstatbestand des § 17 Abs. 2 Nr. 3 SächsVersG-E ist voraussichtlich verfassungsgemäß. Er setzt eine Verletzung der aufgeführten Schutzgüter in strafbarer Weise voraus. Die Strafgesetze sind eine zulässige Beschränkung der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 2 GG. Daher können versammlungsrechtliche Maßnahmen auch an strafbare Verletzungen von Schutzgütern anknüpfen. Da die Strafgesetze Schutzgut der öffentlichen Sicherheit i.S.v. § 17 Abs. 1 SächsVersG-E sind, könnte die Regelung auch ersatzlos entfallen.

¹⁶ Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl., Rn. 227c.

¹⁷ BVerfGE 124, 300, 334 ff.; BVerfG, NJW 2018, 2861.

6. Ausschluss von Presseangehörigen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen

Das Verbot des § 21 Abs. 2 Satz 1 SächsVersG-E, Presseangehörige auszuschließen, dürfte dahin auszulegen sein, dass es nur für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen gibt. Dafür spricht der Regelungszusammenhang mit § 21 Abs. 1 SächsVersG-E, der öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen und allgemein das Recht zur Ausschließung von Personen von solchen Versammlungen regelt. Der Wortlaut von § 21 Abs. 2 Satz 1 SächsVersG-E ist jedoch nicht eindeutig.

Für öffentliche Versammlungen folgt das Zutrittsrecht der Presseangehörigen aus der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Die freie geistige Auseinandersetzung mit Argumenten ist Kern der Demokratie. Daher müssen öffentliche Versammlungen der Öffentlichkeit zugänglich sein. Fänden diese abgeschirmt von der Öffentlichkeit statt, könnten sie ihren Zweck der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung nicht erfüllen.¹⁸ Die Berechtigung eines Ausschlussrechts gegenüber Presseangehörigen bei nichtöffentlichen Versammlungen ist hingegen fraglich. Nichtöffentliche Versammlungen dienen nicht der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Ein Zutrittsrecht von Presseangehörigen zu nichtöffentlichen Versammlungen dürfte daher zu verneinen sein.¹⁹ Ein Verbot, Presseangehörigen auch bei nicht-öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen auszuschließen, wäre daher rechtlich fragwürdig.

7. Maßnahmen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 17 SächsVersG-E)

Für Versammlungen in geschlossenen Räumen sind Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nur verfassungsgemäß, soweit sie die Grenzen der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit des Art. 8 Abs. 1 GG nachzeichnen oder aufgrund verfassungsimmanenter Grenzen zum Schutz anderer Verfassungsgüter gerechtfertigt sind.²⁰ Diese Begrenzung versammlungsbehördlicher Eingriffsbefugnisse beachtet § 22 Abs.

¹⁸ Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. § 6 VersG Rn. 7; Rothfuß, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 6 Rn. 32.

¹⁹ Boesenberg/Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, Rn. 1190; Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 22 Rn. 8; vgl. auch Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. § 6 VersG Rn. 7.

²⁰ Groscurth, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl., G Rn. 222; Kniessel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., J Rn. 98.

1 SächsVersG-E mit seinen eng gefassten Voraussetzungen. Inhaltlich entsprechen die Tatbestandsvoraussetzungen weitgehend dem geltenden § 4 SächsVersG, der der bundesrechtlichen Regelung in § 5 VersG nachgebildet ist, fasst die Norm jedoch klarer. Die Verfassungsmäßigkeit der bundesrechtlich in § 5 Nr. 4 VersG, der § 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsVersG-E entspricht, wird im rechtswissenschaftlichen Schrifttum vielfach angezweifelt.²¹ Das BVerfG hat die Verfassungsmäßigkeit von § 5 Nr. 4 VersG jedoch ausdrücklich²² und mit zutreffenden Gründen²³ bestätigt; für § 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsVersG-E ist dies daher auch anzunehmen.

Das Anwesenheitsrecht von Polizeibeamten bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen setzt eine unmittelbare Gefahr für die in § 22 Abs. 1 SächsVersG-E genannten Rechtsgüter voraus (§ 22 Abs. 2 SächsVersG-E). Die Regelung ist zu begrüßen. Sie vermeidet die erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken des bundesrechtlichen Anwesenheitsrechts in § 12 VersG.²⁴

II. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der AfD-Fraktion (LT-Drs. 7/15229)

Der vorgeschlagene Verbotstatbestand (§ 3a SächsVersG-E) unterliegt verfassungsrechtlichen Zweifeln. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG können Äußerungen, die nicht nach Art. 5 Abs. 2 GG unterbunden werden dürfen, nicht Anlass für versammlungsbeschränkende Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 GG sein. Eine Grenze der Meinungsäußerung ergibt sich gemäß Art. 5 Abs. 2 GG für Versammlungen nur durch Strafgesetze, die zum Rechtsgüterschutz ausnahmsweise bestimmte geäußerte Inhalte verbieten.²⁵

Diese Grenze wahrt der vorgeschlagene Verbotstatbestand voraussichtlich nicht, da er ein Verbot von Versammlungen gestattet, bei denen bestimmte Meinungsäußerungen zu erwarten sind, die die Strafbarkeitsschwelle nicht erreichen.

²¹ Nachweise bei Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl., Rn. 240.

²² BVerfGE 90, 241, 246 ff.

²³ Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl., Rn. 240.

²⁴ Vgl. dazu Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl., Rn. 100 ff.; Lembke, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12 VersG Rn. 12ff.

²⁵ BVerfGE 90, 241, 246; 111, 147, 156 ff.; BVerfG NVwZ 2008, 671, 672.

Prof. Dr. Ulrike Lembke
 Freie Rechtswissenschaftlerin & Expertin
 für rechtliche Geschlechterstudien
 www.legal-gender-studies.de



Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Staatsregierung „Gesetz über den Schutz der Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen“ (Drucksache 7/15266)

Mit dem Gesetzentwurf der Staatsregierung „über den Schutz der Versammlungsfreiheit“ schließt sich der Freistaat Sachsen dem Kreis jener Bundesländer an, welche ihre Kompetenzen für ein eigenständiges, modernes Landesversammlungsgesetz nutzen. Im Spannungsfeld von Schutz der Versammlung und Schutz vor versammlungsspezifischen Gefahren der Versammlungsfreiheit zur vollen Geltung zu verhelfen, ist nicht nur in Zeiten von Krisen und Konflikten eine Herausforderung für den Gesetzgeber. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf gelingt dies über weite Strecken sehr überzeugend. Aus verfassungsrechtlicher Sicht und mit Blick auf die praktische Anwendbarkeit vermögen einige wenige Regelungen jedoch so erheblich zu irritieren, dass insoweit Nachbesserungen angeregt werden.

1. Schutz der Versammlungsfreiheit

Etliche Regelungen werden deutlich dem Anspruch gerecht, die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG und Art. 23 SächsVerf zu schützen.¹

1.1. Personenkreis, Größe, Wahl von Zeit und Ort

Der subjektive und objektive Schutzbereich werden gut nachvollzogen, indem grundsätzlich alle Personen in Sachsen ihre Versammlungsfreiheit ausüben dürfen² (§ 1) und der Schutz der Versammlung bereits ab zwei Personen gilt (§ 2). Bedauerlich ist, dass die Gelegenheit nicht genutzt wurde, um auch die Kehrseite einer Annahme von Versammlungen bereits ab zwei Personen zu adressieren, nämlich die Vielzahl von (sanktionsbewehrten) Pflichten, welche bei Versammlungen mit sehr wenigen Teilnehmenden als unverhältnismäßig erscheinen müssen. Kleinstversammlungen unter freiem Himmel, welche nicht auf Zuwachs angelegt sind, werden nicht gesondert behandelt und nicht von unverhältnismäßigen Pflichten befreit.³

Die Versammlungsfreiheit umfasst auch die Wahl von Zeit und Ort. Explizit werden daher auch Eilversammlungen und Spontanversammlungen geschützt (§ 14), bei denen eine rechtzeitige Anzeige

¹ Umso überraschender ist, dass das Gesetz trotz seiner expliziten Zielrichtung in der Abkürzung nicht als „Versammlungsfreiheitsgesetz“ bezeichnet wird, wie dies in Schleswig-Holstein der Fall ist.

² Der Antrag unter Drs. 7/15229 ist offensichtlich nicht vereinbar mit höherrangigem Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht. Überdies ist er auch rechtstechnisch so schlecht gemacht (unverständliche Bezugnahme auf „geschlechtsspezifische Inhalte einer Versammlung“ [wie bspw. die Istanbul-Konvention?] oder „Versammlungen gegen die sexuelle Orientierung“ [??] oder die implizite Legitimierung von antisemitischen oder rassistischen Versammlungen durch Deutsche), dass er hier nicht weiter kommentiert werden soll.

³ Siehe am Beispiel der Anmeldepflicht: *Ulrike Lembke*, § 14 VersammlG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, Rn. 24 ff. m.w.N.

nicht mehr möglich ist. Die freie Ortswahl wird durch zunehmende Privatisierungen öffentlichen Raumes in Frage gestellt.⁴ Hierauf reagiert der Gesetzentwurf mit der Umsetzung der einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts⁵ zur Nutzung von Räumen in Privateigentum, sofern diese für den allgemeinen Publikumsverkehr geöffnet sind (§ 15).

1.2. Störungsverbot

Dem Schutz von Versammlungen soll auch das Störungsverbot (§ 8) dienen, bei dem sich der Gesetzgeber um eine klare Unterscheidung von reinen Verhinderungen einer Versammlung und ihrerseits geschützten Gegendemonstrationen bemüht hat. Die Kritik daran, dass die Unterscheidung nicht hinreichend gelungen sei, legt insbesondere angesichts der Strafbewehrung (§ 24) eine nochmalige Überprüfung nahe. Zugleich ist die gesetzgeberische Intention erkennbar und vor allem von Verfassungs wegen gefordert, so dass es Aufgabe der zuständigen Behörden und Gerichte ist, für die praktische Wirksamkeit Sorge zu tragen.

1.3. Unterscheidung von Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen

Erfreulich gelungen ist jedenfalls die Unterscheidung zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und (öffentlichen) Versammlungen in geschlossenen Räumen mit klar ausdifferenzierten Voraussetzungen für Eingriffe und Beschränkungen. Mit Blick auf das Versammlungsgesetz des Bundes wurde lange zu Recht kritisiert, dass dieses allein auf Großveranstaltungen unter freiem Himmel ausgelegt sei und Versammlungen in geschlossenen Räumen kaum gerecht werden konnte.

1.4. Rechtsstaatliche Einhegung von Beschränkungen der Versammlungsfreiheit

Das Uniformierungsverbot wurde auf seinen Kern als Militanzverbot zurückgeführt (§ 10). Erfreulich ist auch die explizite Benennung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als zwingendes Kriterium für alle belastenden Maßnahmen (§ 12). Gleiches gilt für das explizite Erfordernis einer Begründung für Beschränkungen oder Auflösung einer Versammlung in geschlossenen Räumen nach deren Beginn (§ 22 Abs. 5). Bild- und Tonaufzeichnungen sowie Übersichtsaufnahmen als Maßnahmen mit potentiell erheblich abschreckender Wirkung⁶ wurden in ihren Voraussetzungen klar geregelt und um notwendige datenschutzrechtliche Pflichten wie Löschung und Unkenntlichmachung ergänzt (§ 11). Die damit verbundene, verfassungsrechtlich erforderliche Einschränkung polizeilicher Maßnahmen ist gerichtlich entsprechend dem Willen des Gesetzgebers durchzusetzen. Verfassungsrechtlich geboten war auch die Einfügung einer spezifischen datenschutzrechtlichen Norm (§ 31), welche die Erhebung, Verarbeitung, Speicherung und Löschung von versammlungsbezogenen Daten regelt.

⁴ Grundlegend *Angelika Siehr*, Das Recht am öffentlichen Raum. Theorie des öffentlichen Raumes und die räumliche Dimension von Freiheit, 2016.

⁵ BVerfG vom 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226-278 (Fraport); BVerfG vom 18.07.2015 - 1 BvQ 25/15 (Bierdosen-Flashmob). Siehe auch *Anna-Lena Hollo*, Schutz von Versammlungen auf fremden Grund, in: JZ 2021, S. 61-70; *Philipp-L. Krüger*, Versammlungsfreiheit in privatisierten öffentlichen Räumen, in: DÖV 2012, S. 837-843; *Mehrdad Payandeh*, Grundrechtsschutz im öffentlichen Kommunikationsraum, in: JR 2011, S. 421-424.

⁶ Hierzu anhand des bayrischen Versammlungsgesetzes BVerfG vom 17.02.2009, 1 BvR 2492/08, BVerfGE 122, 342-374, Rn. 131: „Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung in dieser Weise [hier: durch Übersichtsaufzeichnungen] festgehalten wird, kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken. Denn wer damit rechnet, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten demokratischen und freiheitlichen Gemeinwesens ist.“

Bedauerlich ist, dass in § 19 des Gesetzentwurfes die Regelung aus § 17a VersammlG des Bundes bis auf die Begrifflichkeit (Schutzausrüstung statt Schutzwaffen) im Grundsatz übernommen wurde. Das Verbot von Schutzausrüstung und sog. Vermummung sind keine Konkretisierungen des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit (Friedlichkeitsgebot), sondern stellen rechtsförmige und faktische Eingriffe in die Versammlungsfreiheit dar, welche weder dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch dem Bestimmtheitsgebot entsprechen.⁷ Ob die Notwendigkeit der behördlichen Konkretisierung durch Anordnung (§ 19 Abs. 3) und die Strafbarkeit nur des Verstoßes gegen diese konkretisierende Anordnung und nicht die Norm selbst (§ 24 Abs. 2 Nr. 4) die verfassungsrechtlichen Probleme beheben kann, bleibt abzuwarten. Die zwingende behördliche Berücksichtigung „individueller Schutzrechte der von der Anordnung Betroffenen“ (§ 19 Abs. 3) scheint eine eher schwache Antwort auf die erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifel an den Verboten in dieser Form und vor allem auf die Frage nach der Erfüllung staatlicher Schutzpflichten bei Inanspruchnahme der garantierten Versammlungsfreiheit trotz Gefährdungen durch Dritte⁸. Ungeklärt ist auch die Frage, ob die ausnahmslose Einbeziehung von Journalist:innen⁹ und Demo-Sanitäter:innen in den Anwendungsbereich der Norm verfassungsgemäß sein kann.

1.5. Rechtsstaatliche Sanktionierung von Verstößen

Dem Schutz der Versammlungsfreiheit dient nicht nur die rechtsstaatliche Einhegung von Beschränkungen, sondern auch die rechtsstaatliche Begrenzung und Gestaltung von Sanktionen bei Verstößen gegen versammlungsrechtliche Pflichten. Strafnormen müssen notwendig und verhältnismäßig sein und erhöhten Bestimmtheitsanforderungen (Art. 103 Abs. 2 GG) genügen, ihre besonders abschreckende Wirkung und damit verbundene Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind zu berücksichtigen. Doch auch versammlungsrechtliche Ordnungswidrigkeitentatbestände können erhebliche abschreckende Wirkung entfalten und damit Eingriffsqualität haben oder verstärken.

Der Gesetzentwurf fasst die Straftatbestände und die Ordnungswidrigkeitentatbestände in jeweils einer Norm zusammen. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive sehr erfreulich ist, dass die Strafnormen auf Handlungsweisen beschränkt werden, welche sich außerhalb des Schutzes der Versammlungsfreiheit befinden,¹⁰ und dass die Ordnungswidrigkeitentatbestände vollständig dem Prinzip der Verwaltungsakzessorietät folgen. Die Sanktionierung betrifft nicht Verstöße gegen die abstrakte Gesetzesnorm als solche, sondern nur gegen diese konkretisierende behördliche Anordnungen, deren objektive Bedingung der Ahndbarkeit ist; dies schafft Rechtssicherheit und dient der Erfüllung des Bestimmtheitsgebotes.¹¹

1.6. Versammlungsfreiheitsschutz: die staatliche Kooperationspflicht

Das Ziel des Schutzes der Versammlungsfreiheit prägt das Gesetz nicht nur in Bezug auf die explizite Benennung der Versammlungsfreiheit und ihrer Voraussetzungen sowie die rechtsstaatliche Einhegung von Eingriffen und Beschränkungen. Vielmehr steht nicht zufällig die Pflicht der Behörde

⁷ Ausführlich *Ulrike Lembke*, § 17a VersammlG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, Rn. 25 ff. m.w.N.

⁸ Hierzu *Baha Nurettin Güven*, *Zur Reichweite des Vermummungsverbot – Ist Vermummung zum Schutz vor Gegendemonstranten strafbar?*, in: *NStZ* 2012, S. 425-429; *Ulrike Lembke*, § 17a VersammlG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, Rn. 46 ff. m.w.N.

⁹ Siehe Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes. Landesverband Sachsen, vom 21.09.2023.

¹⁰ Ausgenommen ist die Strafandrohung in Bezug auf Verstöße gegen die Verbote der Schutzausrüstung oder der Vermummung, die dafür aber dem Prinzip der Verwaltungsakzessorietät unterstellt wird.

¹¹ Hierzu *Ulrike Lembke*, § 29 VersammlG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, Rn. 6 ff. m.w.N.

zum Schutz der Versammlung und zur Kooperation gleich am Anfang des Gesetzes (§ 3). Die Behörde muss der:dem Veranstalter:in oder der Versammlungsleitung ein Kooperationsgespräch anbieten, bei welchem die Gefahrenlage sowie alle wesentlichen Umstände erörtert werden. Der leider zunehmenden Praxis von Versammlungsbehörden, durch negative Gefahrenprognosen quasi „in letzter Minute“ Versammlungen faktisch zu verhindern, wird hiermit ein Riegel vorgeschoben, da die Gefahrenlage *rechtzeitig* zu erörtern ist (§ 3).

Sehr erfreulich ist, dass der Gesetzentwurf die versammlungsrechtliche Kooperationspflicht der Behörde ebenso verarbeitet wie den Umstand erkennt, dass dem keine Pflichten der Grundrechtsträger:innen, also Veranstalter:in oder Versammlungsleitung korrespondieren,¹² auch wenn die komplette Verweigerung von Kooperationsobliegenheiten durchaus Einfluss auf die Gefahrenprognose haben kann.¹³ Die Versammlungsbehörde muss Veranstalter:innen und Versammlungsleitung im Kooperationsgespräch ausführlich über die möglichen Konsequenzen einer bestimmten Gefahrenlage wie Erteilung von Auflagen, Versammlungsverbot oder Auflösung der Versammlung, aber auch strafrechtliche Konsequenzen belehren.

2. Verantwortlichkeiten in und für Versammlungen

Eine gelingende Kooperation setzt als Gegenüber verantwortliche Personen voraus, welche für die geplante Versammlung im Vorfeld als Ansprechpartner:innen fungieren können. Insofern ist verständlich, dass in § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfes der Wunsch geäußert wird, dass jede Versammlung eine Leitung haben soll. Dennoch ist zu beachten, dass eine fehlende Leitung als solche nicht zu Verbot oder Auflösung der Versammlung befugt, da der Schutz aus Art. 8 Abs. 1 GG auch Versammlungsformen umfasst, die keine:n Veranstalter:in oder Leitung haben.¹⁴

2.1. Veranstalter:in und Werbung für Versammlungen

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive erfreulich ist, dass klar definiert wird, wer Veranstalter:in einer Versammlung wird und durch welche Handlungen dies geschieht, und Gleiches für die Versammlungsleitung gilt. Allerdings stellt sich mit Blick auf § 4 die Frage, wie verhindert werden kann, dass eine bloße Verbreitung von Werbung für eine Versammlung die verbreitende Person zur Veranstalterin macht oder Menschen aus Angst vor dieser Folge von der Werbung bspw. durch Weiterleitung einer Einladung für eine Versammlung, an der sie selbst teilnehmen wollen, absehen.

2.2. Kreation einer Versammlungsleitung und leitungslose Versammlungen

Die verschiedenen, in § 5 beschriebenen Wege, eine Versammlungsleitung zu erhalten bzw. bestimmen zu lassen, stellen interessante Lösungsansätze für die Problematik dar, dass der Schutz

¹² Die behördliche Kooperationspflicht als Ausdruck versammlungsfreundlicher Organisations- und Verfahrensgestaltung darf wegen der Freiheitsgarantie aus Art. 8 Abs. 1 GG nicht auf Veranstalter:innen erstreckt werden, hierzu *Wolfgang Buschmann*, Kooperationspflichten im Versammlungsrecht, 1990, S. 89 ff.; *Wolfgang Leist*, Kooperation bei (rechtsextremistischen) Versammlungen, in: BayVBl 2004, S. 489 (491); *Klaus Weber*, Zur „Kooperation“ zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter einer Versammlung, in: KommJur 2011, S. 50-54. (Dieses seit „Brokdorf“ bestehende verfassungsrechtsdogmatische Verständnis der Folgen geltender Versammlungsfreiheit gilt unabhängig vom Unverständnis der GdP, siehe deren Stellungnahme, ohne Datum.)

¹³ Ausführlich *Ulrike Lembke*, § 14 VersammlG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, Rn. 97 ff. m.w.N. Zum Grundsatz vertrauensvoller Kooperation schon BVerfG vom 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 341/88, BVerfGE 69, 315, 355 ff.; gegen eine Rechtspflicht der Veranstalter:innen: BVerfG vom 01.03.2002, 1 BvQ 5/02; BVerfG vom 26.01.2001, 1 BvQ 8/01.

¹⁴ Hierzu *Dieter Deiseroth & Martin Kutscha*, Art. 8 GG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, Rn. 77 m.w.N.

der Versammlung und die Kooperation durch die Behörde erschwert werden, wenn es keine Versammlungsleitung als Ansprechpartner:in gibt. Zu beachten ist allerdings, dass für eine erst vor Ort bestimmte Versammlungsleitung die Situation einer Spontanversammlung vorliegt, da keine vorherigen Absprachen mit der Behörde getroffen werden konnten. Ferner scheint die Regelung in § 5 Abs. 4 nicht zu berücksichtigen, dass es Versammlungsformen gibt, bei denen bewusst auf eine Leitung verzichtet wird und diese angesichts der geringen Zahl der Teilnehmenden, des stationären Charakters der Versammlung und/oder der Kürze der Versammlungsdauer auch nicht zwingend notwendig erscheint.¹⁵ Für solche Versammlungen erscheint die Regelung, dass die zuständige Behörde quasi die Versammlungsleitung übernimmt, als unverhältnismäßiger Eingriff. Und insgesamt stellt sich die Frage, wie dies mit dem Charakter von Versammlungen als staatsferne bzw. grundsätzlich staatsfreie Betätigung vereinbar sein soll. Selbstverständlich bleibt es der zuständigen Behörde unbenommen, bei Vorliegen der Voraussetzungen Maßnahmen nach § 17 zu veranlassen. Wenn sich die Versammelten aber kollektiv selbst leiten können, was gerade auf zahlenmäßig kleine, zeitlich und räumlich begrenzte Versammlungen zutreffen dürfte, spricht wenig dafür, eine behördliche Leitung zu installieren. Diese Regelung sollte überdacht werden.

2.3. Minderjährige Ordnungskräfte

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive zu begrüßen ist dagegen die Herabsetzung des Mindestalters für Ordnungskräfte der Versammlung, welche den Umstand spiegelt, dass auch Menschen, die noch nicht volljährig sind, sich politisch engagieren und partizipieren wollen, und dass sie sich auch schon lange vor Vollendung ihres 18. Lebensjahres auf die Versammlungsfreiheit berufen können. Zu erwägen wäre, ob zu Schutzzwecken als Regelfall bestimmt wird, dass Minderjährige nur als Ordner:innen tätig werden sollten, wenn die Versammlung selbst auch von der Teilnahme Minderjähriger geprägt ist oder einen inhaltlichen Bezug zu ihren Anliegen hat (Fridays for Future, Demonstrationen für eine Herabsetzung des Wahlalters, Interessen oder Rechte von Minderjährigen als Versammlungsthema oder wesentlicher Inhalt usw).¹⁶

3. Abwehr von Gefahren: Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Der Schutz der Versammlungsfreiheit und der Schutz vor versammlungsspezifischen Gefahren stehen in einem (produktiven) Spannungsverhältnis. Das Versammlungsrecht ist kein (reguläres) Gefahrenabwehrrecht, weil Versammlungen grundsätzlich als schützenswerter Ausdruck unmittelbarer Demokratie anzusehen sind und eben nicht als Gefahr. Dies schränkt nicht nur die möglichen Maßnahmen ein, welche Versammlungsbehörde und Polizei ergreifen können, sondern hat auch schon Einfluss auf das entsprechende Schutzgut.

3.1. Öffentliche Ordnung als Schutzgut?

Umso mehr überrascht, dass im Gesetzentwurf die öffentliche Ordnung als Schutzgut von Maßnahmen gegen die Versammlung (wieder) eingeführt werden soll.¹⁷ Grundsätzlich können gegen eine Versammlung bzw. deren Teilnehmende beschränkende Maßnahmen ergriffen werden, wenn

¹⁵ Anders dürfte sich dies regelmäßig bei Aufzügen, auch in Form sog. „Spaziergänge“, darstellen, bei denen die Zahl der Teilnehmenden nicht ohne Weiteres überschaubar ist und ein dynamisches Versammlungsgeschehen vorliegt.

¹⁶ Siehe auch Landeshauptstadt Dresden, Stellungnahme vom 19.09.2023, S. 1 f., wo die Möglichkeit des Einsatzes minderjähriger Ordnungskräfte allerdings unter einem unbenannten Ausnahmefall gefasst werden soll, während hier entscheiden für eine explizite Regelung plädiert wird.

¹⁷ Kritisch auch Verband sächsischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter, Stellungnahme vom 25.09.2023, S. 4; Komitee für Grundrechte und Demokratie, Stellungnahme vom 29.09.2023, S. 6 f.

durch die Art und Weise ihrer Durchführung die öffentliche Sicherheit, also Rechte Dritter¹⁸, die objektive Rechtsordnung oder der Bestand des Staates und seiner Einrichtungen, gefährdet werden. Die öffentliche Ordnung soll dagegen die unverzichtbaren (ungeschriebenen) ethischen und sozialen Grundregeln eines gedeihlichen Zusammenlebens bezeichnen.

Die öffentliche Ordnung kann durch die Art und Weise der Durchführung einer Versammlung eigentlich nur gefährdet sein, wenn eine Versammlung kollektives Gedenken stört, allerdings ohne dass hierdurch Rechte Dritter oder geltendes Recht verletzt werden (öffentliche Sicherheit), oder wenn die Versammlungsteilnehmenden als Gruppe besonders aggressiv auftreten und Angst und Schrecken verbreiten, allerdings ohne Strafgesetze zu verletzen (öffentliche Sicherheit).¹⁹ Ersteres ist unwahrscheinlich und kann durch Auflagen bezüglich Zeit oder Ort bewältigt werden, in der zweiten Konstellation ist ein robustes Militanzverbot eine deutlich bessere Antwort als der Verweis auf den problematischen Begriff der öffentlichen Ordnung, welcher immer Gefahr läuft, sittlich-moralische Vorstellungen der Mehrheit gerade im Bereich der unmittelbaren Demokratie gegenüber Minderheiten durchzusetzen und insbesondere doch auf Inhalte der Versammlung übergreifen.²⁰

3.2. Beschränkungen wegen des Inhalts nur bei strafrechtlicher Relevanz

Beschränkungen, Verbot oder Auflösung von Versammlungen wegen der dort geäußerten Inhalte sind mit Blick auf den Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Art. 8 Abs. 1 GG als schlechthin konstituierend für die Demokratie²¹ aber nur zulässig, wenn zugleich Straftatbestände verwirklicht werden. Es ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, warum der Gesetzesentwurf durch die Statuierung der „öffentlichen Ordnung“ als Schutzgut androht, den Streit zwischen dem OVG Münster und dem Bundesverfassungsgericht vom Anfang des 21. Jahrhunderts wiederzubeleben. Denn bezüglich meinungsinhaltsbezogener Beschränkungen von Versammlungen gilt: „Wo die öffentliche Sicherheit Lücken lässt, können diese weder in methodisch noch in verfassungsrechtlich vertretbarer Weise mit der öffentlichen Ordnung gefüllt werden.“²²

3.3. Spezifische Gründe für Beschränkung, Verbot oder Auflösung (§ 17 Abs. 2)

Ob angesichts geltender Strafgesetze allerdings von Lücken öffentlicher Sicherheit gesprochen werden sollte, ist mehr als zweifelhaft. Diese ergeben sich, wenn überhaupt, aus der defizitären Anwendung geltender Strafrechtsnormen.²³ Es ist allerdings bedenklich, dass dies gerade auch den Tatbestand der Volksverhetzung in § 130 StGB betrifft, da es eigentlich Aufgabe dieser Norm ist,

¹⁸ Sehr irritierend ist daher, warum eine „unzumutbare Beeinträchtigung der Grundrechte Dritter“ gesondert genannt wird, siehe hierzu auch Komitee für Grundrechte und Demokratie, Stellungnahme vom 29.09.2023, S. 21.

¹⁹ Bei der Frage, inwieweit ein Rückgriff auf die öffentliche Ordnung überhaupt notwendig wäre, ist zu beachten, dass der auch versammlungsrelevante Strafnormenbestand sich in den letzten Jahren erweitert hat, siehe nur die Änderungen von § 130 StGB und § 104 StGB sowie die konkretisierenden Regelungen zu §§ 86, 86a StGB.

²⁰ Zur Zulässigkeit durchführungsspezifischer Beschränkungen unter Rückgriff auf die öffentliche Ordnung umfassend *Tristan Barczak*, § 15 VersammlG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, Rn. 168, 310 ff., 289 ff., 299 ff., 357 f., jeweils m.w.N.

²¹ BVerfG vom 14.05.1985, Az. 1 BvR 233, 341/81, BVerfGE 69, 315, Leitsatz 1: „Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungsbildungsprozeß und Willensbildungsprozeß teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts ist vom Gesetzgeber beim Erlaß grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten.“

²² *Tristan Barczak*, § 15 VersammlG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, Rn. 167.

²³ Hierzu am Beispiel der Antisemitismusbekämpfung *Ulrike Lembke*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses am 15. Januar 2024, "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze", BT-Drucksache 20/9310, S. 29 ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/988154/d426cab692639720f0c16b7f7ee24942/Stellungnahme-Lembke.pdf>.

präzise und effektiv die verfassungsmäßigen Grenzen und Voraussetzungen politischer Diskurse im demokratischen Rechtsstaat zu beschreiben. Stattdessen ist in der Rechtsprechung und teils auch Literatur zu beobachten, wie eine extrem einschränkende Auslegung und Anwendung von § 130 Abs. 1 StGB diesen weitgehend ins Leere laufen lässt.

Nicht ganz glücklich erscheint daher das Aufgreifen von § 130 Abs. 1 und 2 StGB in § 17 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfes, auch wenn richtigerweise anders als im Strafgesetzbuch von „rassistischer Zuschreibung“ gesprochen wird. Die Regelungen in § 130 Abs. 1 und 2 StGB sind rechtstechnisch verunglückt, rechtsdogmatisch hoch umstritten und inzwischen durch die Rechtsprechung weitgehend außer Anwendung gesetzt. Seine Funktion der Bekämpfung von Diskriminierungskriminalität und des Schutzes einer funktionierenden Demokratie kann § 130 StGB kaum mehr erfüllen, so dass vermehrt die Änderung mindestens seines Wortlauts gefordert wird.²⁴ Angesichts der erheblichen Anwendungsprobleme und rechtsdogmatischen Zweifel ist es nicht unbedingt der beste Zeitpunkt, um den Normwortlaut in das Versammlungsgesetz des Freistaates zu übertragen.

Da die Regelung in § 130 Abs. 4 StGB weitaus weniger umstritten ist, auf der expliziten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Zulässigkeit von Meinungsbeschränkungen gegen jede Relativierung und Verherrlichung des Nationalsozialismus beruht und (leider regelmäßig) angewendet wird, ist die Wiederholung und Konkretisierung in § 17 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfes durchaus sinnvoll, gerade auch, weil sie Orientierung geben kann, welche inhaltsbezogenen Beschränkungen von Versammlungen ausnahmsweise zulässig sind.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht bereits in der Wunsiedel-Entscheidung selbst und auch danach wiederholt darauf hingewiesen, dass es sich bei der spezifischen Regelung in § 130 Abs. 4 StGB um eine absolute Ausnahme vom Grundsatz des allgemeinen Gesetzes handelt.²⁵ Meinungsäußerungen können im Übrigen nicht mit Blick auf ihren Inhalt verboten werden, sondern nur, wenn sie in Rechtsgutsverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen, das einschränkende Gesetz also dem Schutz eines unabhängig von der Meinung zu schützenden Rechtsguts dient.²⁶ Angesichts dessen weitgehend unerklärlich ist § 17 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfes, der zwar inzwischen richtigerweise eine *strafbare* Verletzung der Würde der Opfer von sowjetischer Besatzung und DDR-Regime fordert, aber nicht im Ansatz die Frage beantworten kann, welche versamlungsbezogenen strafwürdigen Äußerungen hier überhaupt praktisch denkbar wären und unter welche Strafrechtsnorm diese fallen würden.²⁷

3.4. Überprüfung von Ordnungskräften zur Gefahrenabwehr?

Besonders irritierend ist die Regelung in § 16 des Entwurfes, wonach bei Besorgnis (auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte) einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch eine Versammlung unter freiem Himmel ein Eignungsüberprüfungs- und Ablehnungsverfahren bezüglich der Ordnungskräfte durch die Versammlungsbehörde stattfindet. Davon abgesehen, dass nicht

²⁴ Siehe hierzu *Ulrike Lembke*, ebd., S. 16 ff., 28 f.

²⁵ BVerfG vom 07.07.2020, Az. 1 BvR 479/20, Rn. 14; siehe schon BVerfG vom 04.11.2009, Az. 1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300 (330 f.).

²⁶ Hierzu BVerfG vom 04.11.2009, Az. 1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300 (330 f., 332 ff.); BVerfG vom 07.07.2020, Az. 1 BvR 479/20, Rn. 12 ff.

²⁷ Es kann ja eigentlich nur um eine Strafbarkeit nach § 130 StGB gehen, der ohnehin problematisch ist. Vor allem aber: Wann hätte es jemals in Sachsen oder anderswo eine Versammlung mit dem Ziel gegeben, nicht nur (unsinnig, aber straffrei) die DDR zu glorifizieren, sondern in strafbarer Weise die Würde der Opfer des DDR-Regimes zu verletzen? Die auch insoweit realitätsferne, rein ideologisch motivierte Gleichsetzung von DDR und Nationalsozialismus schadet Betroffenen beider Systeme und dürfte zur Aufarbeitung und Demokratieförderung nichts beitragen können.

ersichtlich ist, wann eine Gefahr „zu besorgen“ ist und wie sich das Verhältnis zwischen Veranstalter:in (§ 16) und Versammlungsleitung (§ 6) bezüglich der Ordnungskräfte gestaltet, erscheint diese Regelung als offensichtlich unverhältnismäßig.

Die Regelung dürfte schon ungeeignet sein, da eine Überprüfung und Ablehnung von Ordner:innen wenig bis gar keinen Einfluss darauf haben dürfte, ob von der Versammlung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht oder nicht. Von der Versammlung ausgehenden Gefahren ist durch Maßnahmen wie insbesondere Beschränkungen gegenüber der Versammlung zu begegnen. Geht es um Gefahren durch einzelne Ordnungskräfte selbst, was § 16 nicht zugrunde legt, ist eine Überprüfung aller Ordnungskräfte durch Behörden und Polizei unverhältnismäßig.

Zur Begründung der Regelung einer behördlichen und/oder polizeilichen Eignungsüberprüfung von Ordner:innen wird regelmäßig auf eine Entscheidung des SächsOVG verwiesen, in welcher die damals einschlägige Regelung in § 18 Abs. 2 VersammlG des Bundes so verstanden wurde, dass hiermit die Möglichkeit einer polizeilichen Zuverlässigkeitsprüfung eröffnet würde.²⁸ Richtigerweise ist § 18 Abs. 2 VersammlG des Bundes so zu verstehen, dass Gegenstand des dort geregelten Genehmigungsverfahrens allein die geplante Anzahl von Ordner:innen ist, da die Entscheidung über den Einsatz von Ordnungskräften Ausdruck der Organisationsmacht bzw. des Selbstbestimmungsrechts von Veranstalter:in und Versammlungsleitung ist.²⁹

Die Tätigkeit als Ordner:in ist ein Ehrenamt, ohne das größere Versammlungen unter freiem Himmel kaum stattfinden könnten. Die Übermittlung von Namen und Geburtsdatum und die darauf folgende behördliche und polizeiliche Überprüfung aller potentiellen Ordnungskräfte entfalten eine erhebliche abschreckende Wirkung, dieses Ehrenamt zu übernehmen³⁰ oder überhaupt an Versammlungen teilzunehmen. Damit werden einzelne, häufig besonders engagierte Teilnehmende in ihrer Versammlungsfreiheit erheblich behindert. Es können aber auch größere Versammlungen insgesamt erschwert oder unmöglich gemacht werden, wenn sich nicht mehr hinreichend Personen bereitfinden, als Ordner:innen zu fungieren.

Zwar kann von einzelnen Ordnungskräften eine Gefahr für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung ausgehen. Nach Ausführungen des SächsOVG muss die Prognose der Unzuverlässigkeit „auf Tatsachenmaterial beruhen, das die Annahme zu tragen vermag, wonach die als Ordner gemeldete Person im Falle des Drohens oder Eintritts derartiger aus der Versammlung herrührender Gefahren sich nicht in dem erforderlichen Maße gefahrenmindernd verhalten wird“, wofür insbesondere ein konkreter Bezug zur (geplanten) Tätigkeit als Ordnungskraft vorliegen muss.³¹ Hierfür kommt eine Verurteilung wegen einer versammlungsbezogenen Straftat (Straftat nach einem Versammlungsgesetz, Straftat in einer Versammlung oder aus einer Versammlung heraus, Straftat in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Versammlung) innerhalb der letzten fünf Jahre in Betracht. Welche „sonstigen tatsächlichen Anhaltspunkte“ (§ 16 Abs. 2 Nr. 2) eine konkrete

²⁸ SächsOVG vom 04.06.2009, 3 B 59/06, Rn. 26.

²⁹ Ausführlich *Michael Breitbach*, § 18 VersammlG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, Rn. 22, 24, 25 m.w.N.

³⁰ Siehe auch Verband sächsischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter, *Stellungnahme vom 25.09.2023*, S. 4, wonach der „erhebliche Eingriff in die Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der informationellen Selbstbestimmung“ wegen der geforderten Gefahrenlage und der gerichtlichen Überprüfbarkeit aber gerechtfertigt ist. Komitee für Grundrechte und Demokratie, *Stellungnahme vom 29.09.2023*, S. 19 f., fordert dagegen die ersatzlose Streichung der Überprüfungsbefugnis, die in diesem Ausmaß auch kein anderes Versammlungsgesetz vorsehe.

³¹ SächsOVG vom 04.06.2009, 3 B 59/06, Rn. 28.

Gefährdung begründen sollen und wie diese ohne (unverhältnismäßige) Überprüfung aller potentiellen Ordner:innen erlangt werden können, erschließt sich nicht.

Auch praktisch ist die derzeit geplante Norm in § 16 kaum durchführbar oder kann zu erheblichen Verzögerungen oder faktischen Undurchführbarkeit von größeren Versammlungen führen. Kann eine Überprüfung von Ordner:innen erst vor Ort stattfinden, weil diese wegen überraschender Größe der Versammlung teils erst vor Ort gefunden werden konnten oder weil sie erst zum Versammlungsbeginn eintreffen oder weil Ersatz für ausgefallene, bspw. erkrankte oder abgelehnte, Personen gefunden werden musste, kann dieses Verfahren bei größeren Versammlungen erheblich Zeit in Anspruch nehmen, den Versammlungsbeginn unzumutbar verzögern und/oder den gesamten Ablauf der Versammlung in Frage stellen.

Hinzu kommt, dass die detaillierte Kontrolle von Ordnungskräften durch die Polizei bereits frühzeitig kommuniziert, dass der Versammlung insgesamt eine Gefährlichkeit und ihren Ordnungskräften Ungeeignetheit unterstellt wird. Dies dürfte eher selten einen sinnvollen Einstieg in die Interaktion von Versammlungsteilnehmenden und Polizei darstellen und kaum geeignet sein, dem Kooperationsgebot zur Wirkung zu verhelfen. Die Missachtung des Kooperationsgebotes und Behinderungen der Versammlung durch erhebliche zeitliche Verzögerungen, welche zugleich nur sehr wenig Nutzen zur Bekämpfung von der Versammlung ausgehender Gefahren bringen dürften, sind mit dem Ziel des Gesetzes, die Versammlungsfreiheit effektiv zu schützen, nicht vereinbar.

Als (eher untaugliche) Maßnahme, welche der Bekämpfung von der Versammlung ausgehender Gefahren dienen soll, bildet die behördliche Überprüfung eine zusätzliche Einwirkungsmöglichkeit überdies allein auf Versammlungen, in denen es zum Einsatz von Ordnungskräften kommt. Gegenüber leitunglosen Versammlungen zeigt aber bereits die Inanspruchnahme von Ordner:innen regelmäßig, dass hier Verantwortung für das Gelingen der Versammlung übernommen werden soll. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, Maßnahmen primär gegen die Versammlung und im Übrigen gegen einzelne, durch versammlungsbezogene Straftaten in Erscheinung getretene Ordner:innen zu richten und nicht Abschreckung gegenüber allen potentiellen Ordner:innen zu entfalten, was einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen würde, der nicht gerechtfertigt sein dürfte.

4. Versammlung und Polizei

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive erfreulich ist, dass in § 22 Abs. 2 des Gesetzentwurfes die (sehr engen) Voraussetzungen für eine als Eingriff in die Versammlungsfreiheit zu qualifizierende Anwesenheitsbefugnis der Polizei in öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen ebenso geregelt sind wie die polizeiliche Legitimationspflicht.³² Mangels Regelung ist davon auszugehen, dass die Polizei nun im Gegensatz zur Vorgängerregelung keine Anwesenheitsbefugnis in Versammlungen unter freiem Himmel hat.

Weniger Klarheit bringt die Etablierung paralleler Zuständigkeiten von Kreispolizeibehörde und Polizeivollzugsdienst ab Beginn der Versammlung. Zwar liegt die Zuständigkeit für den Vollzug allein beim Polizeivollzugsdienst, doch für den Erlass von zu vollziehenden Anordnungen entsteht

³² Zu Voraussetzungen und Grenzen der Anwesenheitsbefugnis ausführlich *Ulrike Lembke*, § 12 VersammlG, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth* (Hg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, m.w.N.

eine Doppelzuständigkeit, die gute Absprachen erfordert, obwohl die Versammlungsbehörden bereits jetzt Überlastung beklagen.³³ Dies darf nicht zu Lasten der Versammlungsfreiheit gehen.

Erhebliche verfassungsrechtliche Fragen wirft die Regelung in § 13 des Gesetzentwurfes auf, soweit damit eine Aufgabe der Polizeirechtsfestigkeit im sächsischen Versammlungsgesetz verbunden sein soll. Zwar ist der kompetenzielle Spezialitätsgrundsatz im Zuge der Föderalismusreform durch Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz an die Länder entfallen, doch fordert die elementare Bedeutung des Versammlungsgrundrechts in Verbindung mit der Wesentlichkeitstheorie und dem Zitiergebot, dass die spezifischen Eingriffsvoraussetzungen in die Versammlungsfreiheit explizit normiert sind, wofür ein pauschaler Verweis auf das geltende, nicht auf Versammlungen zugeschnittene, allgemeine Polizei- und Gefahrenabwehrrecht nicht genügen dürfte.³⁴ Der Weg des Bundesverwaltungsgerichts, polizeirechtliche Maßnahmen gegenüber Versammlungen als sog. Minusmaßnahmen zu deklarieren, welche quasi in der Ermächtigungsgrundlage von § 15 VersammlG des Bundes bereits enthalten seien, vermag angesichts des bundesgesetzlichen Leitbildes der verfassungsrechtlich garantierten Selbstorganisation der Versammlung nicht zu überzeugen.³⁵ Der konkrete Regelungsvorschlag in § 13 des Gesetzentwurfes vermag auch die angestrebte eindeutige Zuordnung von Versammlungsrecht und Polizeirecht nicht zu erreichen.³⁶ Die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren ist im Landesversammlungsgesetz zu regeln, in dem die öffentliche Ordnung eben kein Schutzgut darstellt. § 13 Abs. 1 sollte dringend überdacht werden.

5. Rechtsschutz

Zum Schutz der Versammlungsfreiheit gehört auch effektiver Rechtsschutz gegen normative und faktische Eingriffe. So sind Versammlungsbehörden im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG gehalten, die Bekanntgabe etwaiger versammlungsbeschränkender Maßnahmen nicht ohne zureichende Gründe zu verzögern; tun sie dies und verhindern dadurch die im versammlungsrechtlichen Eilverfahren gebotene intensive gerichtliche Prüfung, kann sich dies zugunsten des Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung auswirken.³⁷

Mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes im Anwendungsbereich der Versammlungsfreiheit unvereinbar erscheint die Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses in § 28 des Gesetzentwurfes, welche die Versammlungsbehörde pauschal aus der Begründungspflicht für die Anordnung sofortiger Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 3 VwGO entlässt. Dies verschiebt die Begründungslast systemwidrig vom eingreifenden Staat auf die Grundrechtsträger:innen und erschwert Rechtsschutz unzumutbar.³⁸ Es sollte dringend korrigiert werden.

³³ Positiver trotz Ressourcenproblemen ist der Sächsische Landkreistag, Stellungnahme vom 04.10.2023, S. 5: gute Verwaltungspraxis mit klaren Ansprechpartner:innen für die Bürger:innen.

³⁴ Großzügiger *Philipp Wittmann*, § 15 VersammlG, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, Rn. 15 ff. m.w.N., der die Dispositionsbefugnis über den Umfang der Polizeirechtsfestigkeit allerdings nicht vollständig dem Gesetzgeber überlassen will.

³⁵ Grundlegend *Philipp Wittmann*, ebd., Rn. 39 ff. m.w.N.

³⁶ Komitee für Grundrechte und Demokratie, Stellungnahme vom 29.09.2023, S. 18, fordert die Streichung des Pauschalverweises in § 13 wegen Unvereinbarkeit mit Art. 8 GG.

³⁷ BVerfG vom 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 341/88, BVerfGE 69, 315, 364; OVG Weimar vom 12.04.2002, 3 EO 261/02; siehe auch *Klaus Weber*, Zur „Kooperation“ zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter einer Versammlung, in: *KommJur* 2011, S. 50 (54).

³⁸ Zutreffend *Jonathan Schramm*, Schwachstellen im Entwurf des sächsischen Versammlungs(freiheits?)gesetzes, *Verfassungsblog*, 13 March 2024, <https://verfassungsblog.de/gefahr-einer-versammlung/>.



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

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

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

Sächsischer Landtag
Ausschuss für Inneres und Sport
Herrn Vorsitzenden
Ronald Pohle
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Ihre Nachricht vom	Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter	Az. / ID-Nr.	Telefon	Datum
06.02.2024		Se/CF	Frau Seubert	104.2 /	-130	16.04.2024
08.03.2024				177808		

**Drucksache 7/15266 – „Gesetz über den Schutz der
Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen“; Gesetzentwurf der
Staatsregierung**

und

**Drucksache 7/15229 – „Gesetz zur Änderung der Verfassung
des Freistaates Sachsen und des Gesetzes über
Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen
(Versammlungsrechtsänderungsgesetz)“; Gesetzentwurf der
AfD-Fraktion**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung zur Anhörung zu o. g. Drucksachen am
18. April 2024 danken wir Ihnen.

Wie bereits vorab Ihrem Ausschussekretariat mit E-Mail vom
20. Februar 2024 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.

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

Zum Gesetzentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Drucksache 7/15266

Zu § 3 Abs. 1 Nr. 4

Die konkrete Auslegung, wer als Medienvertreter im Einzelfall von dieser Regelung geschützt werden soll, bedeutet einen mitunter erheblichen Mehraufwand für die zuständigen Behörden. So ist anzumerken, dass im Zuge der Corona-Pandemie die Zahl „journalistisch-tätiger“ Menschen, welche via X, YouTube o. a. Kanäle live von und über Versammlungen berichten, deutlich gestiegen ist und diese zum Teil keinen (bundeseinheitlichen) Presseausweis vorzeigen können. Was den Schutz der hiervon erfassten Medienschaffenden vor Ort betrifft (bspw. „Schutz vor tätlichen Angriffen“), sollte diese Aufgabe ausdrücklich in die Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes fallen, da Mitarbeiter der Kreispolizeibehörden - insbesondere Sachbearbeiter - für derartige Situationen regelmäßig weder ausgerüstet, noch ausgebildet sind. Nach derzeitiger Formulierung des § 29 sind - von der Eilzuständigkeit des Abs. 4 abgesehen – aber ausschließlich die Kreispolizeibehörden für den Schutz der erfassten Medienschaffenden zuständig.

Auch müssen die Versammlungsbehörden (als auch der Polizeivollzugsdienst) in die Lage versetzt werden, akkreditierte Pressevertreter auch (vorab) erkennen zu können.

Zu § 6 Abs. 2

Kritisch wird gesehen, dass die Altersgrenze für Ordnungskräfte generell bei 16 Jahren liegen soll.

Ordnungskräfte haben für einen friedlichen Ablauf der Versammlung zu sorgen und daraufhin zu wirken, dass etwaige Auflagen der Versammlungsbehörde umgesetzt werden. Die Teilnehmer einer Versammlung bilden jedoch regelmäßig keine homogene Masse. Auch bei thematisch unkritisch erscheinenden Versammlungen sind Gefahrenlagen aus dem Inneren der Versammlung heraus möglich und in der Vergangenheit bereits mehrfach zu beobachten gewesen.

Des Weiteren findet sich im Gesetzesentwurf selbst keine Einschränkung auf „Schülerdemos“ – so wie in der Gesetzesbegründung aufgeführt - , weshalb künftig theoretisch alle Versammlungsanmelder minderjährige Ordnungskräfte melden könnten.

Schließlich erscheint der Einsatz 16-jähriger Ordnungskräfte auch unter Haftungsgesichtspunkten kritisch.

Es sollte daher im Grundsatz dabei bleiben, dass Ordnungskräfte volljährig sein müssen; vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsVersG a. F.

Unser Alternativvorschlag zu § 6 Abs. 2 S. 4 lautet daher:

„Sie müssen grundsätzlich volljährig sein; die zuständige Behörde kann hiervon Ausnahmen zulassen.“

Zu § 14 Abs. 2 Nr. 3

Hinsichtlich der Pflichtangaben in einer Versammlungsanzeige wurde die Angabe eines Endzeitpunkts gestrichen.

Die Angabe eines Endzeitpunkts enthält aber für die Versammlungsbehörde wichtige Informationen zum Umfang der Veranstaltung, die durch die Streichung nun verloren gehen würden. Da § 14 Abs. 2 im Übrigen zu keinen Informationen zu Programmpunkten etc. verpflichtet, bleibt der Endzeitpunkt einziger Anhaltspunkt. Um einen Einsatz der Polizei oder der Versammlungsbehörden zu planen, müssten Nachforschungen angestellt und Verwaltungsaufwand betrieben werden, der mit der Angabe eines prognostizierten Endzeitpunkts vermeidbar wäre.

Die Angabe eines Endzeitpunkts sollte daher beibehalten werden.

Zu § 18 Abs. 2

Hinsichtlich der Zuständigkeit für den Ausschluss von Personen aus der Versammlung (§ 18 Abs. 2) sollte konsequenterweise an der bisherigen Zuständigkeitsregelung für die Polizei nach §§ 18 Abs. 3 und 19 Abs. 4 SächsVersG a. F. festgehalten werden. So sind die Mitarbeitenden der Kreispolizeibehörden für die u. U. notwendige Durchsetzung der Ausschlussverfügung per Zwang regelmäßig weder ausgebildet, noch ausgerüstet. Des Weiteren ist anzumerken, dass ein (bloßer) Verstoß gegen die öffentliche Ordnung den Ausschluss aus der Versammlung - bzgl. Teilnehmender mithin die Verwehrung des Grundrechtes auf Versammlungsfreiheit - nicht zu rechtfertigen vermag.

Zu § 19 Abs. 3

Weiterhin bestehen Vorbehalte gegenüber der Pflicht der Versammlungsbehörden, einen unbestimmten Rechtsbegriff wie "zur Vermummung geeignete Gegenstände" durch Bezeichnen von konkreten Tatbeständen/Gegenständen zunächst auszufüllen, um ein konkretes Verbot zu erzeugen. Dadurch können Regelungslücken entstehen, da die zuständige Behörde nicht jeden Fall vorausdenken kann und damit vor Ort gegebenenfalls nicht schnell genug reagieren kann. Angesichts der hohen Arbeitsbelastung vieler Versammlungsbehörden wird das Ausfüllen

der Rechtsbegriffe in der Praxis erschwert. Daher regen wir an, die Umsetzung des Gesetzes mit einer diesbezüglichen Handreichung der oberen Behörde zu begleiten

Zu § 22 Abs. 1

§ 22 Abs. 1 räumt den Kreispolizeibehörden nunmehr die Möglichkeit ein, Versammlungen in geschlossenen Räumen zu beschränken oder aufzulösen. Abhängig von der Erwartungshaltung der Polizei dürfte sich hieraus ein erheblicher Mehraufwand seitens der Kreispolizeibehörden ergeben, da Versammlungen in geschlossenen Räumen im Gegensatz zu Versammlungen unter freiem Himmel nicht anzeigepflichtig sind.

Zu § 29 Abs. 3

Die Eröffnung einer parallelen Zuständigkeit für die Versammlungsbehörde nach Beginn der Versammlung erscheint praxisfern, da in diesem Stadium stets die allein vom Polizeivollzugsdienst zu entscheidende Frage der unmittelbaren Durchsetzung mitbedacht werden muss.

Ab Beginn der Versammlung muss daher zwingend eine Übernahme der Zuständigkeit für Versammlungen durch den Polizeivollzugsdienst erfolgen.

Drucksache 7/15229

Diese Drucksache ist abzulehnen, weil die in Artikel 2 der Drucksache benannten Versammlungen bereits nach § 17 des Gesetzentwurfes der Drucksache 7/15266 verboten sind.

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

Mit freundlichen Grüßen



Mischa Woitscheck
Geschäftsführer