



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 Ordner Maßnahmen verfügt werden können, „wenn ohne den Einsatz oder die Erhöhung der Anzahl [von Ordner] 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 **Beliehene** zugleich gesetzlich zu regeln (vgl. etwa §§ 3 ff. Sächsisches Sicherheitswachtgesetz).

§ 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 erhebliche 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 **Speicherungsdauer** 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