

Prof. Dr. Clemens Arzt
*Forschungsinstitut für
öffentliche und private
Sicherheit der HWR Berlin
(FÖPS Berlin)
Gründungsdirektor*

Berlin, 27. September 2026

**Stellungnahme zum Entwurf eines
Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes
Landtag der Freien und Hansestadt Bremen
Drs. 21/1856 vom 16. Juni 2026**

Vorbemerkung

Die Vorlage eines Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (BremVersFG) zur Beendigung der Anwendbarkeit des veralteten VersG Bund von 1953 ist aus den im Dringlichkeitsantrag genannten Gründen grundsätzlich zu begrüßen. Die Regelungskompetenz steht dem Land Bremen seit zwei Dekaden zu und es ist aus Sicht des Grundrechtsschutzes grundsätzlich notwendig, dass hiervon (endlich) Gebrauch gemacht wird. Dabei geht der Gesetzentwurf in Bremen, der erkennbar auf den Gesetzen in Schleswig-Holstein und Berlin aufbaut, in einigen Punkten „weiter“ auf dem Weg, Versammlungsrecht nicht allein als Gefahrenabwehrrecht zu verstehen, sondern neben versammlungsbehördlichen und polizeilichen Eingriffsbefugnisse auch freiheitssichernde Mechanismen im Gesetz zu verankern. Die Eingriffsbefugnisse werden dabei in Teilen durchaus klarer eingegrenzt als in Berlin oder Schleswig-Holstein. Dennoch wirft der Gesetzentwurf auch Fragen und Probleme auf, die nachfolgend dargestellt werden sollen. Aus zeitlichen Gründen muss sich die Stellungnahme auf ausgewählte Aspekte beschränken und kann nicht alle Fragen vertieft oder gar gutachterlich bearbeiten.

§ 1 Versammlungsfreiheit

Mit Blick auf **Absatz 1** weist die Gesetzesbegründung (S. 29 f.) zutreffend darauf hin, dass der Gewährleistungsgehalt sowohl das Recht auf Teilnahme an einer Versammlung als auch das Recht auf Veranstaltung einer Versammlung umfasst. Grundrechtlich geschützt ist der gesamte Vorgang des Versammelns, also auch die **Vorphase** (z.B. vorbereitende Maßnahmen und Anreise) und **Nachphase** (z. B. Abreise bzw. Entfernung von der Versammlung).“ Dies gibt grundsätzlich die herrschende Literaturmeinung und Rechtsprechung wieder. Denn es kommt in der versammlungsbehördlichen und polizeilichen Praxis immer wieder zu Maßnahmen wie extensiven Kontrollen und damit verbundenem Zeitverzug im Vorfeld, der eine Teilnahme verunmöglichen kann und deren Vereinbarkeit mit der Versammlungsfreiheit allenfalls im Nachgang verwaltungsgerichtlich geklärt werden kann. Ebenso verbreitet sind Maßnahmen nach Auflösung oder Beendigung von Versammlungen (vgl. nur Knappe/Brenneisen, Versammlungsfreiheits-gesetz für das Land Berlin, 2021 mwN [nachfolgend: Knappe/Brenneisen], § 1 R. 37 ff.; Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Aufl., [nachfolgend: RBD], Art. 8 Rn. 133 ff.).

Daher sollte der Verweis auf den Schutz der Versammlungsfreiheit auch in der **Vor- und Nachphase** in den Wortlaut der Norm einbezogen werden. Diese einfachgesetzliche Regelung kann keinen verfassungsrechtlichen Schutz begründen, diesen aber gleichsam „aktivieren“, was ja genau die Zielrichtung der Regelung in § 1 Abs. 1 ist. Damit wäre auch klargestellt, dass Maßnahmen der Datenerhebung und -verarbeitung in diesem Zeitraum (vor und nach der Versammlung) neben dem Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zugleich einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 8 GG implizieren, insbesondere mit Blick auf die damit verbundenen „chilling effects“. Dies greift der Gesetzentwurf selbst mit § 31 und 32 auf (zur Kritik s.u.); dennoch wäre hier auch hierzu eine Klarstellung sinnvoll und aus Sicht des Grundrechtsschutzes notwendig.

Absatz 2 Satz 1 erscheint verzichtbar und mit Blick auf das Spannungsverhältnis mit der EMRK nicht unproblematisch. Sollte das Bundesverfassungsgericht eine Grundrechteverwirkung gemäß Art. 18 GG aussprechen, greift § 39 Abs. 1 Satz 3 und 4 BVerfGG: „Es [das BVerfG] kann 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.“ Der deklaratorische Verweis in **Satz 2** erscheint für den hier geregelten Ausnahmefall nicht erforderlich, da geltendes Recht.

Zielführender als Maßnahmen nach Art. 18 GG ist zudem aus Sicht des Unterzeichners eine Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer Partei nach Art. 21 Abs. 2 GG, nicht zuletzt, weil ein Vorgehen gegen Einzelne – ungewollt – auch zu deren Stilisierung als Opfer genutzt werden kann.

§ 2 Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich

Absatz 1 soll durch gesetzlich verbindliche **Begriffsdefinitionen**, angelehnt an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die neueren Versammlungsgesetze anderer Bundesländer sowie das allgemeine Polizeirecht anknüpfen, um Klarheit in der Anwendungspraxis wie auch für die Betroffenen zu schaffen. Das ist grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn die Abgrenzung der einzelnen Begrifflichkeiten nicht ohne Probleme ist.

Zu unterscheiden sind dabei Anforderungen an Auflagen und Beschränkungen einerseits und an Verbote und Auflösungen andererseits. **Verbote und Auflösungen** sind mit Art. 8 GG nur vereinbar, bei einer unmittelbaren Gefährdung wichtiger, im Wesentlichen elementarer Gemeinschaftsgüter. Die Zulässigkeit von Auflagen bzw. **beschränkenden Verfügung** erfordert jedoch eine hohe Wahrscheinlichkeit der unmittelbaren Gefährdung der betroffenen Rechtsgüter. Diese Prognose muss auf Tatsachen beruhen. (ebd. B 80). Erforderlich für Verbote oder Auflösungen wie auch für Beschränkungen ist daher im konkreten Einzelfall eine auf **Tatsachen** basierende **Gefahrenprognose**. Diese enthält ein Wahrscheinlichkeitsurteil; dessen Grundlagen ausgewiesen werden können und müssen (BVerfG 69, 315/353).

Nr. 5 übernimmt dabei die übliche **polizeirechtliche** Definition der „Gefahr“ und beachtet hierbei nicht ausreichend den engeren **versammlungsrechtlichen Gefahrenbegriff**. Bei der Gefahr iSd § 15 I VersG Bund handelt es sich nach zutreffender Auffassung unter Berücksichtigung des Art. 8 GG gerade nicht um eine „polizeirechtliche“ Gefahr, sondern um eine „Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die **der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter und rechtlich geschützten Interessen** führt“ (RBD, § 15 Rn. 171). Dies gilt auch hier. Es muss sich daher bei der Gefahr iSd Versammlungsrechts um eine **versammlungsspezifische Gefahr** für andere, gleichwerte Rechtsgüter handeln (RBD § 15 Rn. 177). Dies umfasst folglich nicht den weiten Gefahrenbegriff des Polizeirechts, nach dem „Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ jeden möglichen Bruch der Rechtsordnung wie bspw. schon eine mit niedrigem Bußgeld bewährte Ordnungswidrigkeit umfasst. Dies lehnt das Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Beschluss (BVerfGE 69, 315/353) mit guten Gründen ab:

„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.“

Der Gefahrenbegriff der **Nr. 5** geht daher meines Erachtens nach heutigem Verständnis mit der Übernahme des **polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs** zu weit, weil er – anders als das Bundesverfassungsgericht – keine Güterabwägung mit Blick auf Art. 8 GG verlangt und somit einer polizeirechtlichen Auslegung des Begriffs die Tür öffnet, die sodann durch Auslegung wieder geschlossen werden muss. Dennoch setzt **§ 15 Abs. 2** für das Verbot einer Versammlung allein an der Tatbestandsschwelle der

„einfachen“ Gefahr iSv Nr. 5 an, obgleich nach Art. 16 Abs. 2 der Bremischen Verfassung Versammlungen nur bei „unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit [können sie] durch die Landesregierung verboten werden“ können (zur Zuständigkeit siehe § 33 Abs. 4).

Diesen Ansatz greift **§ 15 Abs. 1** zumindest in Teilen auf, könnte aber der Klarheit willen mit Blick auf die Begriffsbestimmungen in § 2 so umformuliert werden, dass **Beschränkungen** einer Versammlung nur zulässig sind, zur Abwehr einer von dieser Versammlung ausgehenden **unmittelbaren Gefahr für gleichwertige Rechtsgüter**.

§ 3 Schutz- und Gewährleistungsaufgabe

Das Gebot an die Versammlungsbehörde, **Medienschaffende** zu achten und zu schützen, ist zu begrüßen, zumal diese in den letzten Jahren vermehrt unter Druck von Dritten, aber auch der Polizei stehen (zB durch Verhinderung von Film- oder Fotoaufnahmen durch Stroboskoplampen). Der Begriff des Pressevertreters, den § 6 Abs. 2 VersG Bund verwendet, ist dabei weit auszulegen und umfasst auch deren Hilfspersonen (Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht [nachfolgend Peters/Janz], D 133). Problematisch erscheint allerdings die Beschränkung auf Personen, die sich „durch **allgemein anerkannte Presseausweise**“ ausweisen können, weil es keine gesetzlichen oder sonstigen verbindlichen Regelungen über die „Anerkennung“ von Presseausweisen gibt. Vielmehr muss auch ein Begleitschreiben des jeweiligen Medienorgans als Auftraggeber genügen, aus dem die Entsendung zu einer bestimmten Versammlung hervorgeht oder die Stellung des Betroffenen als freier Mitarbeiter belegt ist (Kniesel/Braun/Ullrich, Versammlungsgesetze, 19. Aufl., [nachfolgend: KBU], § 6 VersG Bund Rn. 18).

Es wird daher vorgeschlagen, die Forderung nach einem „allgemein anerkannten Presseausweis“ durch eine andere Formulierung zu ersetzen, die etwa fordert, dass Betroffene die **Berichterstattung als Medienschaffende hinreichend begründen können oder** „einen **Presseausweis**“ vorlegen.

§ 4 Kooperation, Gefahrenprognose und Akteneinsicht

Das bereits aus dem Brokdorf-Beschluss des BVerfG abgeleitete Kooperationsgebot an die Versammlungsbehörde soll durch § 4 umfassend statuiert und strukturiert werden. Die Regelung ist differenzierter als etwa § 4 VersFG BE, was zu begrüßen ist.

In Absatz 1 Satz 1 ist jedoch unklar, was mit dem „**unverzüglichen**“ Angebot eines Kooperationsgesprächs gemeint ist; es fragt sich, ob diese Regelung **hinreichend bestimmt** ist, insbesondere, weil Polizei diesen Begriff im Kontext eines Verwaltungsverfahrens immer wieder zivilrechtlich iSd § 121 Abs. 1 S. 1 BGB auslegt. Nach zutreffender Ansicht muss hier indes eine eigenständige Auslegung des Begriffs erfolgen. Unverzüglich meint daher im Versammlungs- wie Polizeirecht, dass jede Verzögerung sachlich

gerechtfertigt sein muss, auf die Schulhaftigkeit einer Verzögerung kommt es hingegen nicht an (vgl. zu strafprozessualen Richtervorbehalt Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, [nachfolgend LDB], Kap. 4 Rn. 502; aus polizeirechtlicher Sicht BVerwG NJW 1974, 807/810).

Absatz 2 Satz 1 fordert eine **Gefahrenprognose** nur, „soweit dies **zeitlich möglich**“ ist. Allerdings ist die Gefahrenprognose (ausführlich hierzu Aden et al., Evaluation des Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin, FÖPS Digital # 19, 2026, S. 40 und passim [nachfolgend: FÖPS 2026]) die Basis für jede zulässige Beschränkung, Auflage oder gar ein Verbot und damit *conditio sine qua non* für jede Beschränkung der verfassungsrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit. Zudem ist eine Gefahrenprognose kein gesetzlich geregeltes Instrumentarium der polizeilichen Lageeinschätzung, sondern allein polizeiliche Praxis, bei der ggf. auch auf die zur Verfügung stehende Zeit abzustellen sein wird. Die o.g. Beschränkung ist daher zu streichen.

Das Recht auf **Akteneinsicht** in **Absatz 4** ist zu begrüßen. Ohne die Kenntnis des Inhalts der behördlichen Akten ist eine fundierte Stellungnahme regelmäßig nicht möglich. Es handelt sich daher um eine Grundanforderung des **Informationsverwaltungsrechts**. Die Akteneinsicht kann für die Einlegung und Begründung von Rechtsmitteln entscheidend sein (vgl. nur Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl., § 29 Rn. 12, 14). Dies gilt insbesondere im Falle des verwaltungsgerichtlichen **Eilrechtsschutzes**, welcher den Standardfall einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung behördlicher Einschränkungen der **Versammlungsfreiheit** darstellt. Daher gefährdet die **Ausnahmeregelung** in S. 2 gerade diesen Anspruch. Diese wird faktisch nie oder nur in extremen Ausnahmefällen einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich sein, weil eine solche regelmäßig erst Jahre nach der Verweigerung der Einsicht ergehen wird, nicht aber im konkreten Verwaltungsverfahren mit Blick auf eine bestimmte Versammlung. Unklar ist zudem, ob Absatz 4 als *lex specialis* dem § 29 Abs. 2 VwVfG (des Bundes) vorgehen soll.

§§ 5 und 6 Veranstaltung einer Versammlung und Versammlungsleitung

Beide Normen beinhalten, ebenso wie § 7, keine Regelungen und Ausnahmen zu **Eil- und Spontanversammlungen**. Hier erscheint eine klarstellende Regelung insbesondere mit Blick auf die Fiktion einer Leitung in § 6 Abs. 1 Satz 2 sowie auf mögliche Sanktionen der „faktischen“ Leitung (vgl. Peters/Janz I 166 ff.) nach § 29 Absatz 1 Nr. 2 Nr. 2 und 4 sowie Absatz 2 Nr. 7 sinnvoll, um Rechtsklarheit zu schaffen.

§ 7 Befugnisse der Versammlungsleitung

Der Begriff der **Befugnis** in der Überschrift ist irreführend, weil im Versammlungsrecht, wie auch sonst im Polizei- und Sicherheitsrecht, nach ganz herrschender Meinung eine Befugnis das Recht einer Behörde bezeichnet, in **Grundrechte von Menschen einzugreifen** („Eingriffsbefugnis“

oder „Eingriffsermächtigung“; vgl. nur LDB Kap. 3 Rn. 2; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl., Rn. 37 ff.).

Genau hierum kann es in § 7 nicht gehen, sondern es werden die „**innere Ordnung**“, also. das **Binnenverhältnis** der Versammlung und die Aufgaben und **Rechte der Versammlungsleitung** mit Wirkung nach „innen“ geregelt (ausführlich, auch zur Historie RBD §§ 7 und 8 VersG Bund; ebenso Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 7 VersG Bund Rn. 1). Die Versammlungsleitung hat dabei auch nicht die Aufgabe, **polizeiliche Gefahrenabwehr** zu betreiben (ebd. Rn. 14). Daher sollte der Begriff der Befugnis durch den der „Rechte“ ersetzt werden.

Mit Blick auf **Absatz 4** sollte in diesem Kontext auch der Begriff einer gröblichen Störung der Ordnung der Versammlung dahingehend spezifiziert werden, dass klargestellt wird, dass damit nicht „öffentliche Ordnung“ (RBD § 8 VersG Bund Rn. 27 ff.) gemeint ist, wie dies immer wieder von Polizei- und Versammlungsbehörden unterstellt wird. § 7 Abs. 4 ist daher strikt von § 16 zu trennen. Erstgenannte Norm gibt der **Versammlungsleitung** das „**Recht**“ eine Person auszuschließen, was keinen polizeilich durchsetzbaren Verwaltungsakt darstellt. § 16 hingegen gibt der **Polizei** die „**Befugnis**“ zum Erlass eines Verwaltungsaktes zum Ausschluss einer Person von der Versammlung, die auch zwangsweise durchgesetzt werden kann. Dies sollte im Gesetz klargestellt werden, bspw. durch die Klarstellung, dass Absatz 4 allein auf die „innere Ordnung der Versammlung“ abstellt.

Zur Anforderung in **Absatz 5**, dass Medienschaffende durch einen „allgemein anerkannten **Presseausweis**“ ausweisen müssten, siehe die Ausführungen oben bei § 3 Absatz 3.

§ 8 Störungsverbot

Die Regelung in **Absatz 1** richtet sich gegen Versammlungen oder Handlungen Dritter gegen eine andere Versammlung. Die Klarstellung in Absatz 1 Satz 2 ist grundsätzlich zu begrüßen. Welche Schlüsse die versammlungsbehördliche und polizeiliche Praxis hieraus zieht, bleibt abzuwarten, insbesondere mit Blick auf die Abgrenzung von „Gegenprotesten“ (vgl. BVerfG vom 1.10.2025 – 1 BvR 2428/20) zu nicht von Art. 8 GG gedeckten Aktionen und Straftaten nach § 28 Abs. 1.

Die Regelung in **Absatz 2** hingegen richtet sich gegen die Störung von Medienschaffenden. Absatz 1 und 2 umfassen daher ganz unterschiedliche Tatbestände und hieraus folgend auch unterschiedliche Störungen. Dies sollte durch die Nutzung des Plurals in der Überschrift erkennbar sein.

Wie schon § 3 Abs. 3 und § 7 Abs. 5 verlangt **Absatz 2**, dass Medienschaffende sich „durch allgemein anerkannten **Presseausweis** ausgewiesen haben“. Zur Kritik wird auf die Ausführungen zu § 3 Abs. 3 verwiesen.

§ 10 Anwendbarkeit des Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsrechts

Hinsichtlich der Überschrift wird vorgeschlagen, klarstellend und mit Blick auf die Normenbestimmtheit auf das „**Strafprozessrecht**“ zu verweisen, da dieses die rechtliche Grundlage der Strafverfolgung darstellt.

Mit Blick auf die vielfältigen versammlungsbehördlichen und polizeilichen Maßnahmen im Kontext von Protesten gegen den Krieg in Gaza wird angeregt, neben die grundlegende Bedeutung der Versammlungsfreiheit auch auf die **Meinungsfreiheit** hinzuweisen, da diese bspw. bei diesen Protesten immer wieder erheblich unter Druck seitens der Exekutive steht (vgl. etwa VG Bremen, Beschluss vom 24. Oktober 2025 – 5 V 3679/25 –, juris und Beschluss vom 29. April 2024 – 5 V 1013/24 –, juris).

§ 11 Anwesenheit des Polizeivollzugsdienstes, Zurückhaltungsgebot

Die Regelung stellt höhere Anforderungen als etwa § 12 VersFG BE; dies ist zu begrüßen. Allerdings ist der tatbestandliche Verweis in **Absatz 1 Satz 1 Nr. 1** auf die **Aufgabenerfüllung** nach diesem Gesetz nicht hinreichend bestimmt, sondern es bedarf einer näheren tatbestandlichen Eingrenzung (in der Gesetzesbegründung selbst, S. 45, wird ausdrücklich die „niedrige Eingriffsschwelle“ angesprochen), da eine Aufgabe allein nicht Rechtsgrundlage einer Eingriffsbefugnis sein kann und. Auf Nr. 2 kann hier als Beispiel einer solchen tatbestandlichen Eingrenzung verwiesen werden; für Nr. 1 müsste diese Eingrenzung noch näher spezifiziert werden.

Nicht hinreichend klar erscheint die Anwesenheit von nicht an der Uniform erkennbaren **Zivilkräften**, die offenkundig nicht von § 9 Abs. 2 BremPolG erfasst sind. Für diese greift damit auch nicht Kennzeichnungspflicht im Sinne dieser Norm, obwohl gerade der Einsatz von Zivilkräften, die von Demonstrierenden nicht zu unterscheiden sind, mangels Erkennbarkeit einen besonders tiefen Grundrechtseingriff darstellt, deren Einsatz aber offenkundig mit Blick auf Satz 2 zulässig sein soll. Wenn diese sich gegenüber der Versammlungsleitung zu erkennen geben müssen, ist dies grundsätzlich zu begrüßen, vermittelt aber für die Teilnehmer*innen keinen hinreichenden Schutz vor Ausforschung und kann damit auch eine **Einschüchterung** (*chilling effects*) bewirken. Auch Zivilkräfte müssten daher zumindest eine Armbinde mit der Aufschrift „Polizei“ tragen und hierzu durch Gesetz verpflichtet werden.

Absatz 3 Satz 1 dient der rechtlichen Klarstellung und ist zu begrüßen (zu den rechtlichen und faktischen Problemen beim polizeilichen Vorgehen hiergegen im Versammlungsgeschehen FÖPS 2026, S. 236 ff.). Die weiteren Regelungen dort erscheinen mit Blick auf die Rechtslage überflüssig.

§ 13 Anzeige- und Mitteilungspflicht

Eine **Anmeldepflicht** steht zunächst als Aufhebung des eindeutig entgegenstehenden Wortlauts im **Konflikt mit Art. 8 Abs. 1 GG** (so zutreffend

RBD § 14 VersG Bund Rn. 17), auch wenn das BVerfG hier eine andere Auslegung vertritt. Diesen Widerspruch gilt es indes zumindest bei der Auslegung zu beachten.

Absatz 1 Satz 4 weicht hinsichtlich der **Fristberechnung** für die Anzeige vom Bundesrecht (VersG und VwVfG) wie auch den (meisten) Landesgesetzen ab und soll zukünftig in Bremen – anders als in den letzten über 70 Jahren – Samstage, Sonntage und Feiertage von der Fristberechnung ausnehmen und damit also die Anmeldefrist zu verlängern. Dies bedeutet, dass Versammlungen unter Umständen 96 Stunden oder in Einzelfällen sogar 120 und mehr Stunden vor der Einladung oder dem Aufruf zur Versammlung angemeldet werden müssen. In der Gesetzesbegründung (S. 50) wird hierfür auf den Arbeitsalltag in den Versammlungsbehörden verwiesen; dies überzeugt insbesondere für eine Stadt mit fast 600.000 Einwohnern nur bedingt. **Absatz 5** führt ein Regulativ ein, das Konflikte um die Grundrechtsinanspruchnahme hier ausschließen sollte. Die Streichung des Absatz 1 Satz 3 scheint dennoch mit Blick auf Art. 8 GG vorzugswürdig.

Nach **Absatz 2 Satz 1** sind in der Anzeige die unter Nr. 1 bis 6 enumerierten Daten anzugeben, welche mit Bezug auf die anzeigende Person (Nr. 6) personenbezogene Daten darstellen und somit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung unterfallen. Zumindest mit Blick auf die unter **Nr. 4** verlangten Daten zum „**Thema der Versammlung**“ handelt es sich dabei den Eingriff erschwerend um **besondere Kategorien personenbezogener Daten**, für die nach Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-Richtlinie) respektive **Art. 9 Abs 1 DSGVO** (soweit anwendbar, was hier für den Regelfall verneint wird) besondere **Schutzanforderungen** (JI-RL) oder sogar ein Verbot mit sehr engen Ausnahmen (DSGVO) gelten.

Auch andere Eingriffsbefugnisse, wie etwa Identitätsfeststellungen, Bild- und Tonaufnahmen und andere zielen auf die Erhebung und Nutzung besonderer Kategorien personenbezogener Daten durch Versammlungsbehörde und Polizei ab (so im Ergebnis auch die Gesetzesbegründung S. 82). **Besondere Kategorien personenbezogener Daten** sind im Einklang mit der JI-RL nach **§ 2 Nr. 21 BremPolG** solche „Daten, aus denen die ethnische oder eine zugeschriebene rassische Herkunft, **politische Meinungen**, religiöse oder **weltanschauliche Überzeugungen** oder die **Gewerkschaftszugehörigkeit** hervorgehen sowie genetische Daten, biometrische Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten und Daten zum Sexualleben oder zur sexuellen Orientierung.“ Angaben in der Anmeldung und versammlungsbehördlich oder polizeilich erhobene personenbezogene Daten im Kontext von Versammlungen werden regelmäßig solche besonderen Kategorien personenbezogener Daten darstellen. Dies liegt in der Natur Versammlung selbst.

§ 16 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

Bei der Teilnahmeuntersagung handelt sich um Maßnahmen von hoher **Eingriffsintensität**, weil das **Recht auf Teilnahme an einer Versammlung** wie

beim Verbot oder der Auflösung *in toto* vor Beginn der Versammlung aufgehoben wird. Die Zulässigkeit dieses schwerwiegenden Grundrechtseingriffs bedarf daher einer **unmittelbaren Gefährdung** elementarer Rechtsgüter (Peters/Janz, B 83). Ein Verbot der Teilnahme kann aus den vorgenannten Gründen nur **unmittelbar vor Beginn** zulässig sein werden (RBD § 14 VersFG SH Rn. 11.; Brenneisen et al., VersFG SH § 14 Rn. 10). Diese zeitliche Begrenzung der Zulässigkeit der Maßnahme sollte daher im Gesetz ergänzt werden.

§ 17 Gefährderansprache, Identitätsfeststellung, Durchsuchung, Sicherstellung, Kontrollpunkte

§ 17 regelt einen umfassenden „Werkzeugkasten“ so genannter **Vorfeldbefugnisse**. **Absatz 1** gestattet so genannte **Gefährderansprachen**. Hierbei handelt es sich um einen Eingriff in die **innere Versammlungsfreiheit** wie auch die allgemeine Handlungsfreiheit in Form der **Willensfreiheit** (so auch Gesetzesbegründung S. 59). Die Maßnahme kann oder soll von der **Teilnahme abschrecken**, was nach zutreffender Auffassung unzulässig ist (RBD § 20 VersG Bund Rn. 49; Dürig-Friedl/Enders, § 15 VersG Bund Rn. 18; VGH München v. 8.11.1982 – 21 B 81 A.325-juris; OVG Lüneburg v. 22.9.2005, Az. 11 LC 52/04-juris, zum Eingriff in die Willensfreiheit).

Absatz 2 gestattet im Anschluss an die Voraussetzungen aus Absatz 1 eine **Identitätsfeststellung**, die der Verhütung von Straftaten dienen soll. Nach Abs. 1 Satz 1 ist eine Maßnahme zulässig, wenn **Tatsachen** die Annahme rechtfertigen, dass eine Person die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet. Nach Absatz 2 Satz 1 bedarf es mithin tatbestandlich (a) Tatsachen, die diese Annahme rechtfertigen. Hinzu kommt (b) tatbestandlich die Notwendigkeit, dass „aufgrund **tatsächlicher Anhaltspunkte** anzunehmen ist, dass dies zur Verhütung einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist.“ Damit sind die **Tatbestandsvoraussetzungen** in sich **widersprüchlich**. Tatbestandlich hinzu kommt (c), dass aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass eine Gefährderansprache nicht ausreicht. Wie indes durch die Identitätsfeststellung „unmittelbare Gefahren“ für die öffentliche Sicherheit zu „verhüten“ sind, erschließt sich dem Unterzeichner nicht.

Auch **begrifflich** begegnet die Regelung Bedenken hinsichtlich der **Normenbestimmtheit**, weil Tatbestandsvoraussetzungen „vermischt“ werden, die in der Regel gänzlich unterschiedlichen Aufgabenbereichen der Polizei zugeordnet werden. Die „unmittelbare“ Gefahr ist ein Begriff, der erhöhte Anforderungen an die Gefahrenprognose impliziert (s.o. zu § 2). Die Verhütung (von Straftaten) fällt in den Bereich der so genannten „dritten Aufgabenkategorie“, in der Gefahren für die öffentliche Sicherheit noch nicht vorliegen (vgl. nur LDB, Kap. 3 Rn.25). Wie hier eine tatbestandlich „saubere“ Eingrenzung erfolgen könnte, erscheint problematisch.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass der Verweis auf § 27 Abs. 3 BremPolG zwar ein **Anhalterecht** zum Zwecke des **Datenabgleichs** eröffnet, dieser aber nur auf Grundlage des § 48 BremPolG zulässig ist. Wenn die Gesetzesbegründung

(S. 59) zutreffend darauf hinweist, dass eine **Verbringung zur Dienststelle** nicht zulässig sei fragt sich, ob in diesem Falle **erkennungsdienstliche Maßnahmen** (§ 27 Abs. 2 Nr. 7) vor Ort durchgeführt werden dürfen, mithin die Abnahme von Finger- und Handflächenabdrücken, die Aufnahme von Lichtbildern, die Feststellung äußerer körperlicher Merkmale, Messungen und andere vergleichbare Maßnahmen. Dabei wäre zu beachten, dass diese Maßnahmen bei einer Durchführung in aller Öffentlichkeit vor Ort durchaus die Menschenwürde beeinträchtigen können.

Absatz 3 soll der Verhütung von Verstößen gegen das **Waffenverbot** dienen (Gesetzesbegründung S. 59), geht aber in **Satz 3** deutlich darüber hinaus und soll auch Eingriffe in die **Meinungsfreiheit** legitimieren, wenn etwa Transparente sichergestellt werden können, wie in der Gesetzesbegründung ausdrücklich ausgeführt. Soweit Kundgebungsmittel „Inhalte enthalten, die ein Verbrechen oder von Amts wegen zu verfolgendes **Vergehen** darstellen“, bedarf es zu deren Sicherstellung ohnehin keiner versammlungsbehördlichen Eingriffsbefugnis, weil sich die Polizei hier bereits im Anwendungsbereich der **Strafverfolgung** befindet, siehe etwa § 94 StPO. Satz 3 ist daher zu streichen.

Wenig konsistent ist auch die gesetzliche Regelung mit Blick darauf, dass die Polizei Personen nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 Personen auf das Mitführen von Gegenständen iSv § 19 Abs. 1 Nr. 2, also so genannte **Schutzausrüstungen durchsuchen** darf, da deren **Mitführen** nach § 19 nicht verboten ist (vgl. Gesetzesbegründung S. 66).

Absatz 4 gestattet die Einrichtung von **Kontrollpunkten** am Ort der Versammlung oder auf den Anfahrtswegen dorthin. Diese sollen der Durchführung weiterer polizeilicher Maßnahmen an diesen Orten dienen, insbesondere Augenscheinnahmen, Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen. In Berlin werden solche Maßnahmen als polizeitaktisch kaum mehr relevant eingeordnet, weil deren Errichtung bekannt ist und leicht umgangen werden kann (FÖPS 2026, S. 225). Die Notwendigkeit der Maßnahme ist daher mehr als zweifelhaft. Es handelt sich bei der Einrichtung von Kontrollpunkten um so genannte Vorfeldmaßnahmen, die (das ordnet der Gesetzentwurf zutreffend ein und enthält daher eine Eingriffsbefugnis) bereits einen **Eingriff in Art. 8 GG / Art. 16 Bremische Verfassung** darstellen, insbesondere, weil diese regelmäßig eine abschreckende Wirkung mit Blick auf die Versammlungsteilnahme haben können (hM, vgl. nur RBD Art. 8 Rn. 133 ff. mwN, § 15 Rn. 47 f.). Wie bereits in Absatz 3, ist auch hier eine klare **Abgrenzung gefahrenabwehrrechtlicher** Maßnahmen (VersFG HB) und strafprozessualer Maßnahmen nach Bundesrecht, die auch landesrechtlich nicht begrenzt oder erweitert werden können, nicht klar.

Die Delegation der **Anordnung** einer solchen Maßnahme von der **Behördenleitung** auf PolVB vor Ort nach Satz 4 weicht die Einordnung als auf alle Teilnehmer*innen undifferenziert **ausstrahlenden Grundrechtseingriff** auf und sollte mit Blick auf die Versammlungsfreiheit, die der Gesetzentwurf fördern soll, gestrichen werden. Mit Blick auf die **Eingriffsintensität** zu begrüßen ist, dass nach **Satz 5** die Anordnung und ihre Begründung **aktenkundig** zu machen ist, weil sonst wichtige Ansatzpunkte für eine

Überprüfung im nachträglichen Gerichtsverfahren fehlen (vgl. FÖPS 2026, passim). Die Pflicht zur **Mitteilung der Gründe** für eine Maßnahme im Einzelfall nach Satz 7 trägt in gewissem Umfang zur nachträglichen Überprüfbarkeit bei. Wollte man die Maßnahme trotz der oben ausgeführten Bedenken beibehalten, wäre vorzugswürdig, wenn hier zumindest auf eine mit § 27 Abs. 1 Satz 2 BremPolG vergleichbare Regelung zur Pflicht der Ausgabe einer **Bescheinigung** auf Verlangen getroffen würde.

§ 18 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Die Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton bei Versammlungen stellt unzweifelhaft einen erheblichen Eingriff in die **Versammlungsfreiheit** und das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** dar, insbesondere mit Blick auf die damit potentiell verbundenen **Abschreckungs-** oder **Einschüchterungseffekte** (vgl. nur Büscher et al, Abschreckungseffekte und Überwachungsgefühl im Datenschutzrecht, DuD 2023, 503; RBD § 19a VersG Bund Rn. 12 ff.). Die Maßnahme bedarf daher einer engen Begrenzung, um verfassungsrechtlich zu bestehen.

Nach **Absatz 1 Satz 1** darf der Polizeivollzugsdienst Bild- und Tonübertragungen in Echtzeit (Datenerhebung) wie auch deren Aufzeichnung (Datenspeicherung) nur durchführen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von einer Person eine **erhebliche Gefahr** für die öffentliche Sicherheit ausgeht und die Maßnahme **unerlässlich** ist, die **Gefahr abzuwehren**. Damit ist die Einschreitensschwelle hoch angesetzt. Wie durch eine solche Maßnahme Gefahren abgewehrt werden können, erläutert jedoch auch die Gesetzesbegründung nicht (diesen Ansatz ablehnend Dürig-Friedl/Enders, § 12a VersG Bund Rn. 9). Dies könnte allenfalls der Fall sein, wenn die Bild- und Tonübertragung der Polizei dazu dient, die Person in der Versammlung aufzufinden und mit versammlungsrechtlichen Maßnahmen die Gefahr abzuwehren. Eine **Speicherung** dieser Daten zu strafprozessualen Zwecken und Verfolgungsvorsorge wäre damit nicht vereinbar. Zur **Speicherfrist** siehe unten bei Absatz 4.

Nach **Absatz 1 Satz 3** ist der Betrieb der Aufnahmegeräte und die Aufzeichnung durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. Dies schließt einen Einsatz von **Drohnen** aus, entgegen Absatz 3 aus. Ob durch Maßnahmen iSd Satz 3 **Einschüchterungseffekte** reduziert oder gar verstärkt werden, ist fraglich (vertiefend RBD § 19a VersG Bund Rn. 39 f.) Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist daher ein Verzicht auf diese Maßnahmen eindeutig vorzugswürdig.

Die Erstellung so genannter **Übersichtsaufnahmen** (Datenerhebung) nach **Absatz 2 Satz 1** stellt einen Grundrechtseingriff in die Versammlungsfreiheit dar; auf die Ausführungen oben wird verwiesen. Das unbestimmte Tatbestandsmerkmal der **Größe** und Unübersichtlichkeit wird dabei durch Satz 1 immerhin näher eingegrenzt.

Der Ausschluss einer **Aufzeichnung** (Datenspeicherung) und der **Identifikation** der Teilnehmenden in **Satz 2** scheint zunächst für eine grundrechtsschonende Ausgestaltung der Maßnahme zu sprechen, wird aber sogleich durch eine **Rückausnahme** mittels Verweis auf die Voraussetzungen des Absatz 1 aufgehoben. Damit wird die zunächst getroffene (scheinbare) Beschränkung auf Maßnahmen der Datenerhebung allein wieder aufgehoben und auch Maßnahmen nach Absatz 2 sind als **erheblicher Eingriff** in die Versammlungsfreiheit und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu betrachten, nicht zuletzt, weil für die Betroffenen verborgen bleibt, ob eine Datenerhebung oder auch deren Speicherung erfolgt. Das „offene Visier“ des Gefahrenabwehrrechts wird somit aufgegeben. Dieser Eingriff wird noch vertieft durch Absatz 3 (dazu sogleich).

Mit **Absatz 3** wird der Einsatz besatzungsloser Luftfahrssysteme (**Drohnen**) zur **Datenerhebung** und **Datenaufzeichnung** nach Absatz 2 legitimiert und entgegen der Gesetzesbegründung (S. 63) faktisch vermutlich bald zur Standardmaßnahme der Versammlungsüberwachung gemacht, weil deren Einsatz mit Blick auf die technischen Möglichkeiten eines nicht durch räumliche Gegebenheiten begrenzten Einsatzes im Unterschied zur bisher üblichen Videoüberwachung erheblich erfolgsversprechender zur Überwachung sein wird. „Geeignetes Mittel“ des Hinweises auf den Einsatz von Drohnen kann nur die **Lautsprecherdurchsage** sein, die somit zugleich zum Einsatzmittel der Einschüchterung wird.

Absatz 4 Satz 1 sichert das Recht der von Aufzeichnungen betroffenen Personen, **Einsicht** in sie betreffende **Aufzeichnungen** zu nehmen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Fraglich bleibt indes, wie diese Personen ihren Anspruch geltend machen können ohne damit ihre Identität preisgeben zu müssen, die sodann ggf. für polizeiliche Maßnahmen bis hin zur Strafverfolgung entgegen des Verbots einer Pflicht zur Selbstbelastung (*nemo tenetur se ipsum accusare*) genutzt werden kann. Daher wäre es sinnvoll und notwendig, die **Einsichtnahme** organisatorisch auszulagern und bei der Polizeibeauftragten in Bremen anzusiedeln.

Die in **Absatz 4 Satz 2** verankerte Pflicht zur **Löschung** oder **Vernichtung** ist grundsätzlich zu begrüßen, lässt aber deren Auswertung über einen Zeitraum von 2 Monaten zu, die grundsätzlich alle erfassten Personen betreffen kann, wenn diese mittels automatisierter Gesichtserkennung und KI durchgeführt wird. Ziel der Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton anlässlich einer Versammlung kann nach dem Gesetz indes allein die Abwehr von Gefahren bei einer bestimmten Versammlung sein. Daher sind diese **Daten** zum Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung unmittelbar nach Ende der Versammlung zu **sperren**, wenn diese nicht *realiter* von Anfang primär zur **Verfolgungsvorsorge** (ausführlich hierzu RBD § 19a VersG Bund Rn. 17 mwN; s.a. Dürig-Friedl/Enders, § 12a VersG Bund Rn. 10; Roggan, NVwZ 2011, 590) und damit zu **repressiv-polizeilichen** Zwecken erhoben wurden.

Absatz 4 gestattet **zweckkonforme Weiternutzungen** und **Zweckänderungen** (vgl. LDB Kap. 6 Rn. 34, 247 ff.) der gespeicherten personenbezogenen Daten, die nur zulässig sind, wenn diese auch zu diesen Zwecken hätten erhoben

werden dürfen, respektive den Anforderungen an eine **hypothetische Datenneuerhebung** entsprechen. Insbesondere die **Zweckänderung zur Verfolgung von Straftaten** ist mit Blick auf die extensive Praxis polizeilicher Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen ein Einfallstor für vorbeugendes Filmen zur **Verfolgungsvorsorge**. Zulässig ist eine solche Zweckänderung indes nur, wenn die Aufzeichnungen rechtmäßig, also zu Zwecken der versammlungsrechtlichen Gefahrenabwehr allein erhoben wurden (näher hierzu RBD § 19a Rn. 56 ff.). Wurde indes eine Person im Rahmen eines **Anfangsverdachts** gezielt bei der Begehung von Straftaten gefilmt, handelt es sich um eine strafprozessuale Maßnahme der Beweissicherung, die allein auf Grundlage der **StPO** zulässig sein kann. Ob hierfür die strafprozessuale Generalklausel in § 163 Abs. 1 StPO eine hinreichende Rechtsgrundlage bietet, ist umstritten und kann allenfalls in engem zeitlichen Zusammenhang des Anfangsverdachts einer Straftat zulässig sein. **Absatz 4 S. 3 Nr. 1** kann daher nur zur Anwendung kommen, wenn erst nach der Versammlung ein Anfangsverdacht bejaht werden kann. *In praxi* wird indes nicht selten beim geringsten Anlass zwecks **Verfolgungsvorsorge** gefilmt. Eine Auswertung von Bild- und Tonaufnahmen nach der Versammlung mit dem Ziel, bis dahin nicht erkannte Straftaten durch Bild- und Tonauswertung zu erkennen, ist indes unzulässig.

Im Rahmen des Absatz 7 sollte klargestellt werden, dass eine Übermittlung von Aufzeichnungen nach § 18 an den **Verfassungsschutz** nicht erfolgt.

§ 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Die Regelung erscheint gelungen; die Verwaltungspraxis wird **Anordnungen** im Rahmen der Verhältnismäßigkeit auf das unbedingt Notwendige begrenzen müssen, um die Intention des Gesetzgebers umzusetzen. Die Notwendigkeit einer hinreichend bestimmten vorherigen Verbots-Anordnung ist zu begrüßen, wenn diese nicht ausufernd eine Vielzahl eher alltäglicher Gegenstände umfasst.

Allerdings bestehen praktische Probleme mit Blick auf den Zeitpunkt der **Bekanntgabe** solcher Beschränkungen vor Beginn wie auch im Verlauf der Versammlung als **Verwaltungsakt**, der allein für die im Zeitpunkt der Bekanntgabe anwesenden Personen als zugegangen angesehen werden kann. Den Nachweis der wirksamen Bekanntgabe (vgl. FÖPS 2026, S. 247 f.) wird im Zweifelsfall die Polizei führen müssen. Auch die hinreichende **Bestimmtheit** der Anordnung und deren Nachweis ist nicht ohne Probleme (vgl. ebd. S. 227 f.; s.a. VG Berlin Urt. v. 7.7.2026 S. 9 und 16).

Ob solche Verbote polizeilich Sinn machen, wird zumindest in Berlin in der Polizei selbst durchaus kritisch eingeordnet (vgl. FÖPS 2026, S. 225 ff.).

§ 20 Einschüchterungsverbot

Die Regelung ist im Vergleich etwa zu § 20 SächsVersG deutlich klarer und enger gefasst und verzichtet, anders als dort, auf das Verbot von ein

„einheitliches Erscheinungsbild vermittelnden Kleidungsstücken“ (zur extensiven Auslegung dieses Begriffs anschaulich Elzermann/Schwier, Sächsisches Versammlungsgesetz, 3. Aufl., § 10 Rn. 4). Wie auch bei § 19, setzen eventuelle Verstöße im Rahmen der **Verwaltungsakzessorietät** eine vorherige behördliche **Anordnung** voraus, was auch hier zu begrüßen ist. Zu möglichen Problemen mit solchen Anordnungen siehe ebenfalls Ausführungen zu § 19.

§ 21 Symbolträchtige Gedenkorte und -tage

Bei allem Verständnis für das Anliegen, scheint die gesetzliche Regelung den **Kerngehalt der grundrechtlich geschützten Meinungsfreiheit** zu verkennen. In seiner Wunsiedel-Entscheidung führt das BVerfG u.a. aus:

„Nicht tragfähig für die Rechtfertigung von Eingriffen in die Meinungsfreiheit ist ein Verständnis des öffentlichen Friedens, das auf den Schutz vor subjektiver Beunruhigung der Bürger durch die Konfrontation mit provokanten Meinungen und Ideologien oder auf die Wahrung von als grundlegend angesehenen sozialen oder ethischen Anschauungen zielt. Eine Beunruhigung, die die geistige Auseinandersetzung im Meinungskampf mit sich bringt und allein aus dem Inhalt der Ideen und deren gedanklichen Konsequenzen folgt, ist notwendige Kehrseite der Meinungsfreiheit und kann für deren Einschränkung kein legitimer Zweck sein. Die mögliche Konfrontation mit beunruhigenden Meinungen, auch wenn sie in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlich und selbst wenn sie auf eine prinzipielle Umwälzung der geltenden Ordnung gerichtet sind, gehört zum freiheitlichen Staat. Der Schutz vor einer Beeinträchtigung des „allgemeinen Friedensgefühls“ oder der „Vergiftung des geistigen Klimas“ sind ebenso wenig ein Eingriffsgrund wie der Schutz der Bevölkerung vor einer Kränkung ihres Rechtsbewusstseins durch totalitäre Ideologien oder eine offenkundig falsche Interpretation der Geschichte.“ (BVerfG 4.11.2009 - 1 BvR 2150/08, Rn. 77; s.a. RBD § 15 Rn. 404 ff.).

Und weiter:

„Ein legitimer Zweck, zu dessen Wahrung der Gesetzgeber öffentlich wirkende Meinungsäußerungen begrenzen darf, ist der öffentliche Friede jedoch in einem Verständnis als Gewährleistung von Friedlichkeit. Ziel ist hier der Schutz vor Äußerungen, die ihrem Inhalt nach erkennbar auf rechtsgutgefährdende Handlungen hin angelegt sind, das heißt 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. Auch hier knüpft der Eingriff in die Meinungsfreiheit möglicherweise zwar an den Inhalt der Meinungsäußerung an. Jedoch richtet sich der Schutz des öffentlichen

Friedens auf die Aufrechterhaltung des friedlichen Miteinanders.“
(ebd. Rn. 78)

Mit dieser verfassungsrechtlichen Bewertung dürfte die gesetzliche Regelung kaum in Einklang zu bringen sein, auch wenn dies im Einzelfall schwer auszuhalten sein mag. Dies gilt auch – und erst recht – für Absatz 4, der eine Beurteilungsermächtigung an die Exekutive überträgt.

§§ 23 ff. Versammlungen in geschlossenen Räumen

Mit Blick auf die geringe praktische Relevanz dieser Regelungen wird sinngemäß auf die Ausführungen oben verwiesen. Als Ausgangspunkt ist dabei zu beachten, dass **Art. 8 GG keinen Gesetzesvorbehalt** zur Beschränkung von Versammlungen in geschlossenen Räumen enthält.

§§ 28 f. Straf- und Ordnungswidrigkeiten

Es wird zunächst auf die Ausführungen zu den in Abschnitt 1 und 2 geregelten Verhaltensweisen verwiesen, die hier in Teilen mit Strafe oder Bußgeld belegt werden. Grundsätzlich zu begrüßen ist der Ansatz einer weitgehenden **Entkriminalisierung** von Meinungskundgaben und der Inanspruchnahme von Versammlungsfreiheit, weil beides **elementare Grundrechte** in einer freiheitlichen Demokratie darstellen. Art. 5 und 8 GG wie auch die Bremer Verfassung schützen das Recht auf Dissens und auf abweichende Meinung, das auch und gerade das grundsätzlich in Frage stellen gesellschaftlicher Verhältnisse inkludiert. Grenzen können nur die Friedlichkeit und einige wenige strafrechtliche Normen setzen, deren Anwendung eine immer wieder „übersehene“ Prüfung auch aus dem Gesichtspunkt der Meinungsfreiheit erfordert. Daher wird auch ausdrücklich begrüßt, dass die „öffentliche Ordnung“ als diffuses Konstrukt der Kontrolle von Meinungen und Verhaltensweisen nicht länger staatliche Eingriffe in Grundrechte und deren Pönalisierung legitimieren kann.

Soweit **§ 28 Absatz 1** die Verhinderung oder Vereitelung der Durchführung nicht verbotener Versammlungen unter Strafe stellt, kann dem Schutzziel nicht widersprochen werden. Andererseits schützt die Versammlungsfreiheit auch „störende“ Versammlungen und Gegendemonstrationen (BVerfG 1.10.2025 – 1 BvR 2428/20). Der Begriff der „**Gewalttätigkeiten**“ umfasst Verhaltensweisen, die „wegen der fließenden Grenzen zur Tatbestandsverwirklichung stets eine besonders sorgfältige Betrachtung der Gesamtumstände erfordern“ (RBD § 21 VersG Bund Rn. 19). Das gilt bspw. auch für das Werfen an sich harmloser Gegenstände wie Eiern oder Farbbeuteln, die eher zur Beschmutzung und auch als Form des Protests eingesetzt werden dürften, als zur Verletzung von Personen. Es stellen sich schnell diffizile Fragen des Vorsatzes, der Abgrenzung von psychischem Zwang zu anderen Formen der Gewalt, gerade auch mit Blick auf die zunehmende Ausdehnung des Gewaltbegriffs im Strafrecht (ebd. Rn. 20 ff.). Daher wird von vergleichbaren Regelungen im Bundes- wie Landesrecht offenbar in der Praxis selten Gebrauch gemacht.

Aus versammlungsbehördlicher und polizeilicher Sicht wird zu beachten sein, dass der „von der Polizei zu treffende Aufwand bei der Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten zu ihrem Aufgabenbereich zählt und keine Rechtfertigung, eine Demonstration zu beschränken bietet (VG Düsseldorf 19.1.2015 – 18 L 120/15 –, juris).

Problematisch erscheint die Regelung in **§ 28 Absatz 2 Nr. 1**, soweit diese „Gegenstände“ iSv § 9 Abs. 1 erfasst, die keine technischen Waffen sind, weil anders als in §§ 19 und 20, eine vorherige Anordnung und damit **Verwaltungsakzessorietät** des Straftatbestandes nicht gegeben ist. Zudem ist hier bereits das Mitführen „auf dem Weg zu einer Versammlung“ strafbewehrt, ein im Einzelfall schwierig abzugrenzender räumlicher und sachlicher Bereich, da auch Alltagsgegenstände von dieser Regelung erfasst sein können.

§ 31 Datenverarbeitung durch die Versammlungsbehörde

Grundsätzlich zu begrüßen ist bei aller Kritik im Detail, dass Bremen nach Berlin (zur Kritik FÖPS 2026, S. 266 ff.) und Sachsen (vgl. Elzermann/Schwier, Sächsisches Versammlungsgesetz, 3. Aufl. § 31) als drittes Bundesland allgemeine **Regelungen zur Datenverarbeitung durch die Versammlungsbehörde** erlässt. Die landesgesetzlichen Regelungen in Berlin und Sachsen enthalten jedoch deutliche Lücken und entsprechen nicht durchgehend datenschutzrechtlichen Anforderungen und Standards. § 31 regelt im Vergleich dazu ausführlicher verschiedene Maßnahmen der Verarbeitung (besonderer Kategorien) personenbezogener Daten im Kontext der Versammlungsfreiheit; zur Kritik an diesen Regelungen siehe unten.

Eine eigenständige Definition, was unter Datenverarbeitung iSd Versammlungsgesetzes zu verstehen ist, ist nicht beinhaltet. Nach **§ 2 Nr. 10 BremPolG**, das hier mit Blick auf § 2 Nr. 1 BremPolG anwendbar ist, umfasst die **Verarbeitung personenbezogener Daten**

„jede[n] mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführte[n] Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten, wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, der Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung, jeweils auch durch Angestellte der Behörden des Polizeivollzugsdienstes;

Wenn **§ 31 Absatz 1** der Versammlungsbehörde erlaubt, „die nach **§ 13 Absatz 2 bis 5 erhobenen personenbezogenen Daten** zu „verarbeiten“, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist“, werden damit auf der Rechtsfolgenseite grundsätzlich alle oben aufgeführten Formen der Verarbeitung gestattet, allein eingrenzt durch die Maßgabe der Erforderlichkeit. Dies ist aus Gründen der **Normenbestimmtheit** schwerlich akzeptabel.

§ 31 Abs. 1 Satz 2 gibt der Versammlungsbehörde die Befugnis, unter den dort näher ausgeführten Voraussetzungen persönliche Daten über veranstaltende und leitende Personen einer „vermuteten“ Versammlung in der Zukunft selbst zu erheben. Hierzu können allgemein zugängliche Quellen (OSINT) genutzt werden, es wird also insbesondere eine Recherche im Internet gestattet sowie die Übermittlung von Daten durch hierzu ersuchte Behörden. Fraglich ist in diesem Kontext, wie die **Tatbestandsvoraussetzung** bestehender **tatsächlicher Anhaltspunkte** ohne vorherige Datenerhebungen der Versammlungsbehörde erfüllt sein kann und ob diese nicht zuvor aktive Recherchen „in allgemein zugänglichen Quellen“ voraussetzt, für die es einer **Erhebungsbefugnis** mit Blick auf den Schutzbereich des Art. 8 GG bedarf.

Nach **Satz 2** darf die Versammlungsbehörde in diesem Kontext auch Daten **bei einer Behörde oder sonstigen öffentlichen Stellen** oder bei Dritten **erheben**, wobei unklar bleibt, wie die Versammlungsbehörde dort Daten „erheben kann“, wenn nicht durch ein **Ersuchen** um Übermittlung, was dann auch so in der Eingriffsbefugnis zu bestimmen wäre. Ob die Zulässigkeit der Erhebung bei „**Dritten**“ auch eine **Mitwirkungspflicht** derselben implizieren soll, ist ebenfalls unklar. Nach Satz 3 dürfen ersuchte Behörden und öffentliche Stellen personenbezogene Daten an die Versammlungsbehörde übermitteln.

Während also Satz 2 und Satz 3 regeln, welche Schritte der „Verarbeitung“ personenbezogener Daten zulässig sind, gestattet **Satz 1** pauschal den gesamten Katalog der Verarbeitung, was den Umfang der Befugnisse – wie ausgeführt – **nicht hinreichend bestimmt** regelt. Der Gesetzgeber muss vielmehr mit Blick auf die Eingriffsintensität, insbesondere, weil es sich bei Daten im Kontext von Versammlungen im Regelfall um **besondere Kategorien personenbezogener Daten** handelt, selbst vorgeben, welche Verarbeitungsschritte er im Detail für notwendig und erforderlich hält.

Diese Einwände bestehen analog auch für **Absatz 2**.

Absatz 3 soll Maßnahmen der **Gefahrenerforschung** (im polizeirechtlichen Sinne) erlauben, um einen Gefahrenverdacht aufzuklären. Im Falle eines Gefahrenverdachts liegt eine konkrete Gefahr noch nicht vor und die Behörde will erst durch einen Gefahrenerforschungseingriff aufklären, ob eine solche gegeben ist. Dies ist grundsätzlich zulässig (vgl. LDB Kap. 3 Rn. 114; Kap. 4 Rn. 263), dabei ist das mildeste Mittel auszuwählen, das geeignet ist um die mögliche Gefahr zu erforschen. Soweit die Versammlungsbehörde nach Satz 2 befugt ist, beim Polizeivollzugsdienst **Auskünfte „einzuholen“** sollte hierfür der **Normenklarheit** willen besser die Terminologie des § 2 Nr. 10 BremPolG genutzt werden. Danach handelt es sich hier wohl um eine „**Abfrage**“.

Nach **Absatz 4** darf die Versammlungsbehörde nach Absatz 1 bis 3 erhobene personenbezogene Daten „auch **zwei Jahre** über den Zeitpunkt der Beendigung der Versammlung hinaus verarbeiten“. Daraus folgt, dass alle Daten nach Absatz 1 bis 3 generell und auf jeden Fall zwei Jahre gespeichert werden dürfen, was somit auch für **besondere Kategorien** personenbezogener Daten gilt. Dies ist aus Sicht der Verhältnismäßigkeit und

des besonderen Schutzes solcher Daten nicht zu akzeptieren. Eine **Regelspeicherfrist** aller nach § 13 Abs. 2 bis 5 erhobenen personenbezogenen Daten von zwei Jahren ist mit dem Grundsatz der **Erforderlichkeit der Datenverarbeitung** nicht vereinbar. Diese könnte allenfalls dann zulässig sein, wenn eine Beschränkung auf Versammlungen stattfindet, die (erfolglos) verboten oder aufgelöst wurden. Die genannte Regelspeicherfrist kann hingegen nicht für jedwede Versammlung unabhängig von deren Verlauf gelten.

Unter welchen Voraussetzungen darüber hinaus sogar eine **Verlängerung der Speicherung** um einen im Gesetz nicht genannten Zeitraum zulässig sein sollte, ist nicht erkennbar und noch weniger mit dem **Erforderlichkeitsgrundsatz** vereinbar.

Absatz 5 ermächtigt die Versammlungsbehörde zur Übermittlung von tatbestandlich näher eingegrenzten „**Tatsachen**“. Ob hierunter auch personenbezogene Daten und besondere Kategorien personenbezogener Daten fallen sollen, ist unklar und es bestehen erhebliche Bedenken mit Blick auf die **Normenbestimmtheit**. Ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 84) soll jedoch offenbar auch eine Übermittlung **personenbezogener Daten** von **Teilnehmer*innen** und **Anmeldenden** zulässig sein, wenn es dort heißt, diese seien unverzüglich zu löschen, soweit die Betroffenen nicht an verfassungsschutzrelevanten Bestrebungen oder Tätigkeiten beteiligt seien. In Absatz 5 findet sich eine solche Begrenzung indes nicht und es bleibt unklar, woraus sich diese ergeben soll. Auch hier ist ein Problem der **Normenbestimmtheit** zu konstatieren.

§ 32 Datenverarbeitung durch den Polizeivollzugsdienst

Nach **Absatz 1** darf der Polizeivollzugsdienst eine breite Palette personenbezogener Daten im Kontext des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit „**verarbeiten**“. Auch hier (s.o. bei § 31 Abs. 1) wird nicht näher eingegrenzt, welche Maßnahmen der Verarbeitung zulässig sein sollen, was den Anforderungen der **Normenbestimmtheit** nicht entspricht, weil damit alle Verarbeitungsformen bis hin zu einer Speicherung und Nutzung in **polizeilichen Informationssystemen** wie auch deren (automatisierte) Auswertung zulässig sein können. Erfasst von dieser Ermächtigung sind alle personenbezogenen Daten, die im Zuge der **Versammlungsanmeldung** nach § 13 Abs. 5 anfallen. Weiter erfasst sind die im Kontext von **Gefährderansprachen, Identitätsfeststellungen, Durchsuchungen** und **Sicherstellungen** sowie sonst an Kontrollpunkten nach § 17 und § 26 erhobenen personenbezogenen Daten, die mit Blick auf die Zielrichtung der Maßnahme einer Verhütung von Straftaten regelmäßig in den Geltungsbereich der JI-RL fallen werden. Erfasst sind auch Daten, die durch **Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton** nach § 18 und § 27 erhoben wurden. Mit Blick auf den Versammlungskontext dieser Maßnahmen wird es sich dabei regelmäßig um **besondere Kategorien personenbezogener Daten** (siehe oben bei § 13) handeln, für die besondere Schutzvorkehrungen gelten.

Die in Absatz 1 eröffnete unlimitierte „Verarbeitung“ scheint durch **Absatz 2 Satz 1** zwar begrenzt durch die Pflicht zur **Löschung** nach Beendigung der Versammlung, wobei der Begriff „**unverzüglich**“ keine dezidierte Vorgabe zu maximalen Dauer der Speicherung vorgibt, was aus Gründen der Erforderlichkeit über das Ziel hinausgeht. Hier ist eine im Gesetz bestimmte kurze **Löschfrist** von wenigen Tagen ausreichend, zumal Satz 2 die Löschpflicht faktisch sogleich wieder einschränkt.

Absatz 2 Satz 2 schränkt die generelle Regelung einer „unverzüglichen“ Löschung grundlegend wieder ein. Danach dürfen diese Daten „im Zusammenhang mit **Verletzungen der öffentlichen Sicherheit**“ auch zur Beurteilung der Gefahrenlage bei zukünftigen Versammlungen **gespeichert** werden. Damit wird die zunächst eng erscheinende Regelung in Satz 1 aufgehoben, nicht nur bei **Straftaten** oder **Ordnungswidrigkeiten** nach diesem Gesetz oder dem Strafgesetzbuch, sondern für alle aus Sicht der Polizei vorliegenden Verletzungen der öffentlichen Sicherheit (laut Gesetzesbegründung, S. 86, soll dies „Informationen zum Verlauf der Versammlung“ betreffen), die aber im Versammlungskontext gerade durch vorgenannte Normen des Straf- oder Verwaltungsrechts definiert werden. Diese Regelung geht weit über das Ziel eines „Versammlungsfreiheitsgesetzes“ hinaus, zumal Verletzungen von Normen des Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrechts ohnehin zu **repressiv-polizeilichen Speicherung** führen können. Der Verweis auf § 50 BremPolG erweitert dabei den Spielraum der Datenverarbeitung unter Verkennung des Eingriffs in Art. 8 GG.

§ 34 Einschränkung von Grundrechten (Zitiergebot)

Art. 19 Absatz 1 Satz 2 GG bestimmt, dass bei Einschränkung eines Grundrechts „das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen“ muss. Obgleich das Gesetz verschiedenste Befugnisse zur gezielten Erhebung personenbezogener Daten und deren Verarbeitung enthält, bis hin zu speziellen Regelungen in § 31 und 32, wird der Eingriff in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** hier nicht zitiert. Soweit die Gesetzesbegründung hier eine Geltung des **Zitiergebots** ausdrücklich verneint, kann dem nicht gefolgt werden (s.a. § 32 SächsVersG, § 28 VersFG BE, § 19 VersG LSA, 28 VersFG SH). So führte das BVerfG (1.10.2025 – 1 BvR 2428/20) erst jüngst aus:

„Das Zitiergebot erfüllt eine Warn- und Besinnungsfunktion (...). Durch die Benennung des Eingriffs im Gesetzeswortlaut soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber nur Eingriffe vornimmt, die ihm als solche bewusst sind und über deren Auswirkungen auf die betroffenen Grundrechte er sich Rechenschaft ablegt (...). Die ausdrückliche Benennung erleichtert es auch, die Notwendigkeit und das Ausmaß des beabsichtigten Grundrechtseingriffs in öffentlicher Debatte zu klären (...). (Rn. 113)

Darüber hinaus soll das Zitiergebot nach zutreffender Auffassung auch **Rechtsanwender*innen** verdeutlichen, dass und welche Grundrechte durch

die Anwendung der Norm auf einen Einzelfall einschränken darf. **Gesetzesadressaten** können durch das Zitat erkennen, in welche Grundrechte eingriffen werden darf. Dies hat für Betroffene von Maßnahmen im Versammlungsgeschehen eine wichtige Informationsfunktion (Dürig/Herzog/Scholz, Art. 19 GG, [nachfolgend DHS] Abs. 1 Satz 2 Rn. 41 f.). Diese Einordnung wird durch die positiv von anderen Versammlungsgesetzen abweichende Regelung in § 34 unterstützt, die in Nr. 1 bis 9 differenziert ausformuliert, durch welche Regelungen in die **Versammlungsfreiheit** eingriffen wird. Eine solche Aufzählung fehlt jedoch für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Dass für die gezielt durch Gesetz ermöglichten Eingriffe in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** und ebenso für die Datenverarbeitungsregelungen in §§ 31, 32. Weshalb der Berliner Gesetzgeber eine Zitierung für nicht notwendig erachtet, erstaunt, auch im Vergleich mit den oben genannten Landesversammlungsgesetzen, die dezidiert einen anderen Weg gehen. Jedenfalls dann, wenn es dem Gesetzgeber bei einer Regelung auf die Herbeiführung einer Freiheitsverkürzung ankommt, oder zumindest wenn die Zweckverfolgung notwendig mit einer **Freiheitsverkürzung** verbunden ist, ist das Zitiergebot nach zutreffender Auffassung zu beachten (ebd. Rn. 58). Das dürfte zumindest mit Blick auf § 31 und 32 sowie die weiteren Regelungen, die gezielt zu Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung ermächtigen, schwerlich zu verneinen sein (wie hier im Ergebnis RBD Art. 8 GG Rn. 348).

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt