



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

**Prof. Dr. Clemens Arzt  
Direktor**

Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin

[www.foeps-berlin.org](http://www.foeps-berlin.org)  
[foeps@hwr-berlin.de](mailto:foeps@hwr-berlin.de)

## **Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen**

**Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen**

**Drs. 6/11602**

**vom 21. Dezember 2017**

**Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschusses**

**des Sächsischen Landtags**

**am 14. Juni 2018**

**Prof. Dr. Clemens Arzt**

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



## I. Einleitung

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

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

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

## II. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

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



## 1. § 2 Begriff der öffentlichen Versammlung

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

## 2. § 3 Schutzaufgabe und Kooperation

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

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

## 3. § 6 Befugnisse der Versammlungsleitung

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

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



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

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

#### 4. § 8 Waffen und Uniformverbot

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

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



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

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

## 5. § 9 Anwesenheit der Polizei

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

## 6. § 10 Anzeige

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

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

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



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

## 7. § 12 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

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

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

## 8. § 13 Untersagung der Teilnahme und Ausschluss

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





## 9. § 14 Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen

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

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

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

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

## 10. § 15 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

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



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

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

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

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



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

## 11. § 16 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## 14. §§ 23 und 24 Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

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

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

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



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

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

### **III. Ergebnis**

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

Berlin, den 12. Juni 2018

*gez. Prof. Dr. Clemens Arzt*