

Max Steinbeis Verfassungsblog gGmbH | Elbestraße 28-29 | 12045 Berlin

THUR. LANDTAG POST  
27.05.2024 07:16

14162 12024

Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

## Den Mitgliedern des InnKA

Thüringer Landtag  
Z u s c h r i f t  
7/3753  
zu Drs. 7/9638 - NF -

Berlin, 24. Mai 2024

## Stellungnahme

im Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf der Parlamentarischen Gruppe der FDP  
(Drs. 7/9638 Neufassung – Gesetz zur Neuregelung des Thüringer Versammlungsrechts)

### Fazit

Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass im Fall einer autoritär-populistischen Machtausübung eine repressive und missbräuchliche Anwendung des Versammlungsrechts zu erwarten ist, da die Versammlungsfreiheit besonderes Ziel einer derartigen politischen Agenda darstellt. Demgegenüber gibt der Entwurf eines Thüringer Versammlungsgesetzes unter mehreren Aspekten der demokratischen Resilienz Anlass zur Sorge. Er bietet Einfallstore für autoritär-populistische Strategien über eine versammlungskritische Grundausrichtung, unbestimmte Rechtsbegriffe, Elemente mangelnder Staatsferne und über erhebliche Abschreckungsmöglichkeiten gegenüber Versammlungsteilnehmer:innen. Sollte das Vorhaben weiterverfolgt werden, sind zahlreiche Korrekturen in Betracht zu ziehen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Zur Methodik des Thüringen-Projekts des Verfassungsblogs</b>	<b>3</b>
<b>II. Bedeutung der Versammlungsfreiheit im Lichte demokratischer Resilienz</b>	<b>3</b>
<b>III. Elemente eines resilienten Versammlungsrechts</b>	<b>5</b>
1. Kriterium: Ausrichtung auf die Ermöglichung von Versammlungen	5
2. Kriterium: Vermeidung von Einfallstoren für Missbrauch	5
3. Kriterium: Gewährleistung von Staatsferne	6
4. Kriterium: Verhinderung von Abschreckungseffekten	6
<b>IV. Zum Entwurf für ein Thüringer Versammlungsgesetz</b>	<b>7</b>
1. Kriterium: Ausrichtung auf die Ermöglichung von Versammlungen	7
§ 2 Abs. 1, § 10 Abs. 3, 4, § 11, § 20 VersG-E:	
<i>Kodifizierung versammlungsfreundlicher Rechtsprechung</i>	7
§ 9 Abs. 1 VersG-E: <i>Anwendbarkeit des Polizeirechts</i>	7
§ 13 Abs. 3 S. 3 VersG-E: <i>Versammlungsfreie Orte</i>	8
§ 31 VersG-E: <i>Aufhebung der aufschiebenden Wirkung</i>	8
2. Kriterium: Vermeidung von Einfallstoren für Missbrauch	9
§ 13 Abs. 1 VersG-E und Frage Nr. 5:	
<i>Öffentliche Ordnung und öffentlicher Friede</i>	9
§ 13 Abs. 4 VersG-E: <i>Bekanntgabe von Beschränkungen</i>	11
§ 17 VersG-E: <i>Schutzwaffen und ähnliche Gegenstände</i>	11
§ 18 VersG-E: <i>Militanzverbot</i>	12
3. Kriterium: Gewährleistung von Staatsferne	12
§ 3 Abs. 3 S. 3 VersG-E: <i>Kooperationspflicht</i>	12
§ 7 VersG-E: <i>Störungsverbot</i>	13
§ 12 VersG-E: <i>Ablehnung einzelner Personen</i>	13
4. Kriterium: Verhinderung von Abschreckungseffekten	14
§ 15 VersG-E: <i>Kontrollstellen</i>	14
§ 16 VersG-E: <i>Bild- und Tonaufnahmen</i>	15
§ 17 Abs. 2 S. 1 VersG-E: <i>Vermummungsverbot</i>	15
§§ 25, 26 VersG-E: <i>Verringerung der Straftatbestände</i>	16

## I. Zur Methodik des Thüringen-Projekts des Verfassungsblogs

Das Thüringen-Projekt<sup>1</sup> des Verfassungsblogs ist ein juristisches Forschungsprojekt, das sich mit der Frage beschäftigt, welchen Einfluss autoritär-populistische Kräfte auf Rechtsstaat und Demokratie in Thüringen nehmen könnten, wenn sie staatliche Machtmittel an die Hand bekommen. Dabei ermitteln wir anhand von rechtlich und politisch plausiblen Szenarien, mit welchen Strategien eine autoritär-populistische Partei die Möglichkeiten der Verfassung und des Rechtssystems nutzen könnte, um den Staat und seine Institutionen in ein autoritäres System umzubauen und sich so einen dauerhaften Machterhalt zu sichern. Wir greifen dafür auf Erfahrungen mit autoritär-populistischen Parteien aus dem Ausland zurück, analysieren die bisherige deutsche Rechtsentwicklung und den aktuellen politischen Diskurs.

Kennzeichnend für autoritär-populistische Strategien ist ein instrumentelles Verhältnis zum Recht, das selektiv juristische Positionen zur Stärkung der eigenen politischen Agenda nutzt. Die Strategien nutzen dabei bewusst rechtliche Graubereiche aus, überdehnen mögliche Gesetzesauslegungen zum eigenen Vorteil und kalkulieren Unzulänglichkeiten im Rechtsschutz politisch ein. Auch Rechtsbruch wird in geeigneten Fällen bewusst verwendet, ohne dass dies die Bedeutung vermeintlich juristischer Rechtfertigungen des autoritär-populistischen Handelns schmälert.

Das Thüringen-Projekt formuliert konkrete Verbesserungsvorschläge, wie das demokratische Rechtssystem resilienter gegenüber einer autoritären Machtübernahme gestaltet werden sollte. Dabei legen wir besonderen Wert darauf, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen keine überstürzten Einschränkungen demokratischen Spielraums beinhalten, sondern vielmehr eine gebotene Stabilisierung demokratischer Institutionen und der Grundrechte fördern.

Vor diesem Hintergrund betrachten wir auch den Entwurf eines Thüringer Versammlungsgesetzes.

## II. Bedeutung der Versammlungsfreiheit im Lichte demokratischer Resilienz

Die Versammlungsfreiheit ist über den Ausdruck liberal-individueller Persönlichkeitsentfaltung hinaus auch demokratisches Partizipationsrecht und wird gerade dadurch zum unentbehrlichen Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens, wie das Bundesverfassungsgericht schon in seinem grundlegenden Brokdorf-Beschluss festgehalten hat.<sup>2</sup>

Sie ist gerade deshalb so essentieller Bestandteil der Grundrechte, weil sie eine demokratische Willensäußerung der Bürger:innen in unmittelbarer Form ohne dazwischen geschaltete Intermediäre wie Parteien, Wahlen oder Medien ermöglicht.<sup>3</sup> Die ausgeübte Versammlungsfreiheit verdichtet somit den demokratischen Diskurs und ermöglicht eine Rückkopplung repräsentativer Herrschaftsausübung an den Willen des Volks. Umgekehrt kontrolliert das Volk durch die Versammlungsfreiheit Repräsentationsorgane unmittelbar in ihrem Handeln, weist im Sinne eines

---

<sup>1</sup> Zur Projektwebsite <https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/>.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81.

<sup>3</sup> BVerfG aaO Rn. 66, 67; *Kaiser in Dreier*, 4. Auflage 2023, Art.8 Rn. 22.

„politischen Frühwarnsystems“ auf Störpotenziale hin und stabilisiert damit das demokratische System.<sup>4</sup>

Für autoritär-populistische Regierungen ist die Versammlungsfreiheit gerade aufgrund dieser Unmittelbarkeit ein erheblicher Störfaktor. Mit ihrem populistischen Narrativ nehmen sie für sich in Anspruch, den „wahren Willen des Volkes“ bereits zu kennen und umzusetzen.<sup>5</sup> Dies ist jedoch schwer aufrechtzuerhalten, wenn Teile des Volks ihre Kritik lautstark auf der Straße äußern.

Aufgrund dieser Unmittelbarkeit haben autoritär-populistische Regierungen auch weniger Möglichkeiten, Versammlungen durch institutionelle Gestaltung zu ihrem eigenen Vorteil zu nutzen. So bietet etwa das Medienrecht zahlreiche Möglichkeiten der missbräuchlichen Einflussnahme, um regierungsfreundliche Medien aktiv zu stärken und die Berichterstattung damit – wie in Ungarn – zu vereinnahmen.<sup>6</sup> Die Justiz als Kontrollorgan muss sich in ihrer Unabhängigkeit durch personelle Umgestaltungen wie in Polen gefährdet sehen.<sup>7</sup> Das Versammlungsrecht bietet diese Möglichkeiten der Gestaltung und Vereinnahmung dagegen in geringerem Umfang, weil Versammlungen gerade auf der direkten und zahlreichen aktiven Teilnahme einzelner Bürger:innen beruhen.

Daraus ergibt sich für eine autoritär-populistische Regierung ein besonderes Interesse, repressiv mit Versammlungen umzugehen.<sup>8</sup> Häufig versuchen sie, das Anliegen der Versammlung als illegitim oder inszeniert abzutun.<sup>9</sup> Schreckt dies Teilnehmer:innen noch nicht genug ab, nützt der Regierung diese Argumentation, um Versammlungsbeschränkungen und Gewaltanwendung zu rechtfertigen.<sup>10</sup> Denn gute Versammlungen sind für autoritär-populistische Parteien zunächst einmal die, an denen sich niemand mehr beteiligen möchte. Nur im Einzelfall können Versammlungen der autoritär-populistischen Agenda zum nützlichen Instrument werden, wenn sie der Identifizierung politischer Gegner:innen dienen<sup>11</sup> oder staatlich orchestrierte Versammlungsinhalte legitimieren.<sup>12</sup>

Die besondere Aktualität autoritär-populistischer Szenarien im Versammlungsrecht in Thüringen ergibt sich daraus, dass die Versammlungsbehörden auf Landkreisebene angesiedelt sind. Für eine

---

<sup>4</sup> BVerfG aaO.

<sup>5</sup> Müller: Was ist Populismus?, ZPTh Jg. 7, Heft 2/2016, S. 188.

<sup>6</sup> Zur ungarischen Medienpolitik Polyák OER 1/2019.

<sup>7</sup> Zur polnischen Justizpolitik Sadurski, <https://verfassungsblog.de/herkules-oder-sisyphus-vom-erbe-des-gesetzlichen-unrechts-im-post-autokratischen-polen/>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>8</sup> Im europäischen Überblick <https://www.liberties.eu/en/stories/authoritarian-survival-guide-article-freedom-of-assembly/16368>, abgerufen am 24.05.2024; dahingehend zu beachten auch der Vorschlag der sächsischen AfD zu einer weitreichenden Einschränkung des Versammlungsrechts für Ausländer:innen, Drs. 7/15229.

<sup>9</sup> Zu den Vorwürfen des serbischen Präsidenten Vučić, oppositionelle Proteste seien eine „Verschwörung des Auslands“ <https://www.spiegel.de/ausland/serbien-polizei-nimmt-in-belgrad-38-demonstranten-fest-a-8369cba1-63fa-473b-832c-d1656d1b3e34>; zu Vorwürfen illegitimer Proteste durch den Präsidenten Südkoreas Lee, <https://verfassungsblog.de/the-constitution-does-not-sleep/>, beide abgerufen am 24.05.2024.

<sup>10</sup> Zu rechtswidrigen Versammlungsbeschränkungen in Israel Shinar, <https://verfassungsblog.de/free-speech-in-the-shadow-of-the-israel-gaza-war/>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>11</sup> Zum Beispiel Maßnahmen der Gesichtserkennung von Demonstrierenden in Russland, <https://www.sueddeutsche.de/politik/gesichtserkennung-wie-russland-demonstranten-identifiziert-1.3582647>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>12</sup> Zum Beispiel staatlich organisierter Pro-Regierungs-Organisationen in Serbien <https://de.euronews.com/2023/05/27/zehntausende-bei-pro-vucic-demonstration-in-belgrad>, abgerufen am 24.05.2024.

autoritär-populistische, missbräuchliche Anwendung des Versammlungsrechts bedarf es damit nicht einmal einer entsprechenden Regierungsbeteiligung auf Landesebene. Bereits einzelne Landrät:innen können erheblichen Einfluss zulasten der Versammlungsfreiheit ausüben.

### III. Elemente eines resilienten Versammlungsrechts

Um Einschränkungen und Missbräuchen des Versammlungsrechts präventiv zu begegnen, lassen sich vier zentrale Elemente für ein resilientes Versammlungsgesetz identifizieren.

#### 1. Kriterium: Ausrichtung auf die Ermöglichung von Versammlungen

Zum Ersten muss das Versammlungsrecht nach seiner Grundausrichtung darauf ausgehen, Versammlungen zu ermöglichen und nicht zu verhindern.<sup>13</sup> Denn ein Versammlungsrecht, das Versammlungen bereits grundsätzlich als Gefahrenquelle für das Gemeinwesen auffasst, leistet der autoritär-populistischen Agenda Vorschub. Es ermöglicht der Versammlungsbehörde *exekutiv* eine versammlungsfeindliche Anwendung des Versammlungsrechts, erleichtert *legislativ* weitere Verschärfungen und prägt *judikativ* die Auslegung des Versammlungsrechts durch die Gerichte.

Positiv äußert sich ein solches „Ermöglichungsrecht“ in einer Kodifizierung versammlungs-freundlicher Rechtsprechung, die eine entsprechende Rechtsanwendung erleichtert und Bürger:innen die Tragweite ihres Versammlungsrechts begreiflich macht. In negativer Hinsicht muss das Versammlungsrecht den notwendigen Abstand zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht („Polizeifestigkeit“) wahren und die Reichweite des Versammlungsrechts aktiv anerkennen. Allgemein gehaltene Beschränkungen zu Orten, Zeiten oder Modalitäten der Versammlungsfreiheit sind zu vermeiden<sup>14</sup> und auch das Vorfeld der Versammlung ist gebührend zu schützen. Zudem muss das Versammlungsrecht auch unter Berücksichtigung der sich regelmäßig ergebenden Eilbedürftigkeit einen möglichst niedrigschwelligen Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz gewährleisten.

#### 2. Kriterium: Vermeidung von Einfallstoren für Missbrauch

Zum Zweiten müssen gesetzliche Formulierungen so bestimmt sein, dass sie Einfallstore für eine versammlungsfeindlich agierende Exekutive weitestgehend vermeiden. Das Versammlungsrecht ist von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt, die die Möglichkeit einer extensiven Auslegung bieten. Sie erleichtern einer autoritär-populistischen Regierung, ihre politische Agenda missbräuchlich in die Rechtsanwendung einfließen zu lassen. Besonders anfällig sind Begriffe, die an vermeintliche moralisch-sittliche Grundansichten und -verhältnisse anknüpfen. Folglich muss das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot zur Stärkung der Resilienz besonders streng beachtet werden. Wo unbestimmte Rechtsbegriffe dennoch als notwendig erachtet werden, ist auf solche

---

<sup>13</sup> Schramm, <https://verfassungsblog.de/gefahr-einer-versammlung/>; Leusch, <https://verfassungsblog.de/demonstrieren-schwer-gemacht/>, beide abgerufen am 24.05.2024.

<sup>14</sup> Ungarn erließ 2018 Einschränkungen des Versammlungsrechts für bestimmte Orte und Tage, <https://www.liberties.eu/de/stories/ungarn-mit-schmutzigen-tricks-gegen-die-versammlungsfreiheit/16087>; Südkorea allgemein für die Rush Hour und zwischen 24 und 6 Uhr, Lee, <https://verfassungsblog.de/the-constitution-does-not-sleep/>, beide abgerufen am 24.05.2024.

zurückzugreifen, die durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung oder im Rahmen anderer Gesetze bereits hinreichend etabliert konkretisiert wurden.

### 3. Kriterium: Gewährleistung von Staatsferne

Zum Dritten muss das Versammlungsrecht garantieren, dass seine Ausübung staatsfern möglich ist und umgekehrt der Staat das Versammlungsrecht nicht als eigenes Propagandainstrument missbrauchen kann. Dass es beim politischen Meinungsbildungsprozess durch Versammlungen gerade darauf ankommt, dass er „staatsfrei“ stattfindet, hat bereits das Bundesverfassungsgericht betont.<sup>15</sup> Der grundlegende Ausdruck dessen findet sich in der Genehmigungsfreiheit von Versammlungen. Die Staatsfreiheit erstreckt sich aber auch weitergehend darauf, dass der Staat sich den in Versammlungen bekundeten Inhalten neutral gegenüber verhält und seinen Interessen die- nende Versammlungen nicht bevorzugt oder in besonderem Maße schützt.<sup>16</sup>

### 4. Kriterium: Verhinderung von Abschreckungseffekten

Zum Vierten muss das Versammlungsrecht sicherstellen, dass faktisch abschreckende Maßnahmen die Teilnahme der einzelnen Bürger:innen an der Versammlung nicht verhindern („chilling effects“).<sup>17</sup> Dies gilt allen voran für Maßnahmen, die eine Gewaltanwendung gegenüber den Teilnehmer:innen beinhalten. Aber die Abschreckung beginnt bereits deutlich früher und subtiler: Schon die Identitätsfeststellung einer Teilnehmer:in bei der Versammlung kann als abschreckend wahrgenommen werden, wie das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem grundlegenden Volkszählungsurteil betont.<sup>18</sup>

Dies gilt erst recht im Hinblick auf Szenarien autoritär-populistischer Regierungsarbeit. Denn eine Identitätsfeststellung ermöglicht es, regierungskritische Personen zu registrieren und deren Versammlungsteilnahme als „Marker“ zu nutzen. Diese Strategie greift für eine Identifizierung im Einzelfall, die Eingriffsintensität vertieft sich aber erheblich bei Nutzung der fortschreitenden technischen Möglichkeiten der Massenüberwachung und Gesichtserkennung.<sup>19</sup> Die umfassende Versammlungsüberwachung per Video ist der autoritär-populistische Grundstein der Abschreckung vor Versammlungen, weil er jegliche Anonymität der Masse beseitigt.<sup>20</sup>

Repressionen verwaltungs- und strafrechtlicher Art können im Anschluss auf diese Personen fokussiert werden. Als jüngstes Beispiel dient die autoritär-populistische Regierung Javier Mileis in

---

<sup>15</sup> BVerfG aaO Rn. 65.

<sup>16</sup> *Dürig-Friedl* in: dies./Enders 2. Auflage 2022 Einl. Rn. 46.

<sup>17</sup> BVerfG, Urteil vom 25.10.2017 - 6 C 46/16 Rn. 31.

<sup>18</sup> BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 Rn. 146.

<sup>19</sup> Allgemein zur rechtlichen Einordnung der Entwicklung der staatlichen Videoüberwachung *Schindler*, <https://verfassungsblog.de/os3-auge-polizei/>; zum Beispiel der Gesichtserkennung bei Demonstrationen in Österreich <https://www.derstandard.de/story/2000119996329/polizei-nutzt-neue-gesichtserkennung-um-demonstranten-zu-identifizieren>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>20</sup> Diese Eingriffsdimension hat auch das BVerfG bereits besorgt betont, vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 -- 1 BvR 2492/08 Rn. 132.

Argentinien, die ankündigte, Teilnehmer:innen von Demonstrationen über Videoüberwachung zu identifizieren und sie von Sozialleistungen auszuschließen.<sup>21</sup>

## IV. Zum Entwurf für ein Thüringer Versammlungsgesetz

Anhand der ausgeführten Kriterien für ein resilientes Versammlungsrecht soll im Folgenden der Entwurf für ein Thüringer Versammlungsgesetz beurteilt werden. Einzelne Normen können dabei mehrere Kriterien betreffen und werden folglich ihrem Schwerpunkt nach zugeordnet.

### 1. Kriterium: Ausrichtung auf die Ermöglichung von Versammlungen

#### § 2 Abs. 1, § 10 Abs. 3, 4, § 11, § 20 VersG-E

##### Kodifizierung versammlungsfreundlicher Rechtsprechung

Erfreulich ist, dass der Gesetzesentwurf in mehreren Vorschriften eine versammlungsfreundliche Konkretisierung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgreift und sie einfachgesetzlich kodifiziert. Dies gilt im Einzelnen für die Definition einer Versammlung in § 2 Abs. 1 VersG-E einschließlich der Einbeziehung der Mindestteilnehmerzahl von zwei Personen, die Klarstellungen für Eil- und Spontanversammlungen in § 10 Abs. 3 und 4 VersG-E sowie die Erlaubnisfreiheit hinsichtlich öffentlicher Verkehrsflächen in § 11 VersG-E und der Zugänglichkeit öffentlicher Verkehrsflächen in Privateigentum in § 20 VersG-E. Damit kommt der Entwurf einem Charakter als „Ermöglichungsrecht“ nach und erleichtert die Rechtsanwendung.

#### § 9 Abs. 1 VersG-E

##### Anwendbarkeit des Polizeirechts

Dagegen ist die Reichweite des Verweises auf das Polizeirecht in § 9 Abs. 1 VersG-E kritisch zu betrachten. Als etablierter Grundsatz stellt die Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts sicher, dass der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit und ihrer Ausstrahlungswirkung auf die Gefahrenvorsorge in erster Linie durch das Versammlungsrecht Rechnung getragen wird.<sup>22</sup> Auch wenn das allgemeine Gefahrenabwehrrecht – wie bei sogenannten Minusmaßnahmen<sup>23</sup> – schon bislang im Versammlungskontext angewendet wird, verbleibt die Notwendigkeit eines restriktiven Rückgriffs.<sup>24</sup>

Der in § 9 Abs. 1 VersG-E vorgesehene Verweis statuiert eine sehr weitreichende Anwendbarkeit des Polizeirechts, ohne die Wertung des Versammlungsfreiheit zu berücksichtigen. Zudem verzichtet er darauf, Voraussetzungen und Reichweite der anwendbaren Maßnahmen des

---

<sup>21</sup> <https://netzpolitik.org/2023/gesichtserkennung-argentinien-rechter-praesident-will-demonstrierenden-sozialleistungen-streichen/>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>22</sup> *Bünnigmann* JuS 2016, 695; *Fischer-Uebler/Goelzer* JA 2020, 683; vgl. auch die Rechtsprechung des BVerwG, die sich für die Polizeifestigkeit verstärkt auf den grundrechtlichen Schutz der Versammlungsfreiheit bezieht, Schubart <https://verfassungsblog.de/polizeifestigkeit-nur-noch-mit-grundrechtsschutz/>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>23</sup> Vgl. zur dahingehenden Rechtsprechung BVerwG NVwZ 2019, 1281.

<sup>24</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81.

Polizeirechts genauer zu bestimmen oder einzelne mit der Versammlungsfreiheit von vornherein unvereinbaren Maßnahmen auszuschließen.

Eine Stärkung der Polizeifestigkeit durch gezielte und beschränkte Verweise auf das Polizeirecht wird dem besonderen Charakter des Versammlungsrechts besser gerecht. Insbesondere vermeiden sie eine Einladung an eine autoritär-populistische Exekutive, sich umfassend an den tiefgreifenden Maßnahmen des allgemeinen Polizeirechts zu bedienen.

## § 13 Abs. 3 S. 3 VersG-E

### Versammlungsfreie Orte

Die Vermutung des § 13 Abs. 3 S. 3 VersG-E für das Vorliegen einer qualifizierten Gefahrenlage an bestimmten Orten ist kritisch zu betrachten.

Die Regelung statuiert für diese Orte faktisch eine Umkehrung der grundsätzlichen Erlaubnisfreiheit der Versammlung. Dabei sind grundsätzlich auch die genannten Orte – gerade bei sachlichem Ortsbezug der Versammlung – von der freien Ortswahl der Versammlungsfreiheit gedeckt.<sup>25</sup> Die Gefahrenprognose muss sich stets in einer Gesamtabwägung auf den Einzelfall beziehen.<sup>26</sup> Dies ist durch die Möglichkeit, einen besonders gelagerten Fall als Ausnahme der in § 13 Abs. 3 S. 3 VersG-E vorgesehenen Regelvermutung vorzubringen, nicht ausreichend gewährleistet. Ist der Einzelfall dagegen tatsächlich wie von der Norm intendiert gelagert, sollte die Versammlungsbehörde einer umfänglichen Prognoseentscheidung auch ohne Begründungsschwierigkeiten nachkommen können.

Für autoritär-populistische Kräfte legt die Vermutung des § 13 Abs. 3 S. 3 VersG nicht nur eine besonders restriktive Anwendung nahe. Sie ermutigt auch, die Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zukünftig auf weitere Orte zu erstrecken und die versammlungsrechtliche Grundwertung damit zunehmend zu unterlaufen, wie dies etwa durch weitreichende versammlungsfreie Orte in Ungarn geschehen ist.<sup>27</sup>

## § 31 VersG-E

### Aufhebung der aufschiebenden Wirkung

Der in § 31 VersG-E vorgesehene Entfall der aufschiebenden Wirkung ist bedenklich, da er Rechtsschutz im Versammlungskontext erschwert.

Durch die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs als Regelfall gem. § 80 Abs. 1 VwGO soll ausgeglichen werden, dass bereits die Last der Anfechtung behördlicher Maßnahmen beim Betroffenen liegt.<sup>28</sup> Der Behörde obliegt im Gegenzug die Anordnungs- und Begründungspflicht der § 80 Abs. 2 Nr. 4 i. V. m. Abs. 3 VwGO, wenn sie vom Regelfall abweichen will. Diese soll lediglich in

---

<sup>25</sup> BVerfG, Beschluß vom 6. 6. 2007 - 1 BvR 1423/07.

<sup>26</sup> Dies betonend auch *Leusch*, <https://verfassungsblog.de/demonstrieren-schwer-gemacht/>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>27</sup> Zum Beispiel Ungarn siehe oben Fn. 14.

<sup>28</sup> *Gersdorf* in: BeckOK VwGO, 69. Edition Stand 01.01.2024 § 80 VwGO Rn. 15.



gesetzlichen Ausnahmefällen des § 80 Abs. 2 VwGO entfallen, in denen der Gesetzgeber einen generellen Vorrang des öffentlichen Interesses am Sofortvollzug annimmt.<sup>29</sup>

Gerade im Versammlungsrecht sollte dem Gesetzgeber aber an einem niederschweligen Zugang zu Rechtsschutz besonders gelegen sein. Dies ergibt sich aus dessen besonderer grundrechtlicher Dimension, aber auch daraus, dass versammlungsrechtliche Beschränkungen gerade typischerweise gegenüber juristischen Lai:innen mit häufig eingeschränkten Beratungsmöglichkeiten ergehen. Anders als in den in § 80 Abs. 2 Nr. 1-3 VwGO normierten Fällen kann im Rahmen des Versammlungsrechts häufig gerade nicht von einem überwiegenden öffentlichen Interesse am Sofortvollzug ausgegangen werden, insbesondere da eilbedürftige Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten während der Versammlung ohnehin schon von § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO erfasst sind.

Die sofortige Vollziehbarkeit durch § 31 VersG-E gesetzlich zu normieren, nimmt in Kauf, Versammlungen zu verhindern. Sie verhindert zudem, dass die Behörde der Begründungspflicht des § 80 Abs. 3 VwGO nachkommen muss, wenn sie im Einzelfall die sofortige Vollziehung anordnet. Dabei dient diese Begründungspflicht gerade der internen Kontrolle der Behörde, um den Grundsatz der aufschiebenden Wirkung und damit den effektiven Rechtsschutz zu stärken.<sup>30</sup> Gerade wenn eine autoritär-populistisch kontrollierte Versammlungsbehörde und Polizei die versammlungsrechtlichen Grenzen bewusst überschreiten, käme das Bedürfnis nach umfassendem effektiven Rechtsschutz aber besonders zum Tragen.

## 2. Kriterium: Vermeidung von Einfallstoren für Missbrauch

### § 13 Abs. 1 VersG-E und Frage Nr. 5

#### Öffentliche Ordnung und öffentlicher Friede

Von einer Implementierung der Tatbestandsvariante des „öffentlichen Friedens“ neben der öffentlichen Sicherheit ist abzuraten.

Zunächst ist zu begrüßen, dass der Entwurf von einer Aufnahme des Tatbestandsmerkmals der „öffentlichen Ordnung“ für Beschränkungen absieht. Der Verbotgrund der öffentlichen Ordnung sieht sich der vielfachen Kritik ausgesetzt. Über die mangelnde Bestimmtheit<sup>31</sup> hinaus ist ihm eine besondere ideologische Anfälligkeit aufgrund seiner mehrheitsorientiert-normativen Blickrichtung inhärent<sup>32</sup>, die gerade der Versammlungsfreiheit elementar zuwiderläuft<sup>33</sup>. Die Kritik wird im Licht autoritär-populistischer Szenarien besonders deutlich, da diese Akteure typischerweise anstreben, politische Minderheiten zu marginalisieren.<sup>34</sup> Dies gilt ungeachtet dessen, dass sich die Anwendung des Begriffs durch die Rechtsprechung zunehmend liberalisiert und von einer

<sup>29</sup> Gersdorf aaO Rn. 42.

<sup>30</sup> Gersdorf aaO Rn. 86.

<sup>31</sup> Zur weiten Anwendung des Begriffs der öffentlichen Ordnung im italienischen Versammlungsrecht durch die Regierung Melonis Strigone <https://verfassungsblog.de/melonis-illiberal-anti-rave-law/>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>32</sup> Kingreen/Poscher 39. Auflage 2023 § 7 Rn. 44 ff.

<sup>33</sup> Zur besonderen Kritikwürdigkeit des Begriffs der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht Barczak in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Auflage 2020 Rn. 163.

<sup>34</sup> Dazu Mycielski <https://verfassungsblog.de/the-authoritarian-regime-survival-guide/>, abgerufen am 24.05.2024.

übermäßigen Orientierung an starren Sittenvorstellungen entfernt hat.<sup>35</sup> Denn sowohl der Begriff selbst als auch gängige Definitionen ermöglichen autoritär-populistische Regierungen eine weite Anwendung.

Diesen Entschluss würde eine Einbeziehung des Tatbestandsmerkmals des öffentlichen Friedens wieder durchkreuzen. Denn die dargestellten Kritikpunkte lassen sich weitgehend auf den Begriff des öffentlichen Friedens übertragen.

Der Begriff des öffentlichen Friedens schafft in seiner Unbestimmtheit und möglichen normativen Aufladung ein Einfallstor für eine missbräuchliche, versammlungsfeindliche Auslegung, die über die Grenzen des § 130 StGB hinausgeht. Bereits im Rahmen des § 130 StGB kritisiert die rechtswissenschaftliche Literatur das Rechtsgut des öffentlichen Friedens vielfach.<sup>36</sup> Im Versammlungskontext lädt es autoritär-populistische Regierungen dazu ein, Versammlungsverbote auf Argumentationsmuster wie das „sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen“<sup>37</sup> oder die „Würde der Nation“<sup>38</sup> zu stützen. Damit kann sie völkisch aufgeladene und marginalisierende Wertvorstellungen ohne konkreten Rechtsgutsbezug in das Versammlungsrecht einfließen lassen.

Dies gilt ungeachtet dessen, dass durch die wortgleiche Wiedergabe von Teilen des § 130 StGB womöglich lediglich intendiert ist, auf die Reichweite der strafrechtlichen Volksverhetzung zu verweisen. In dieser Reichweite ist die Einbeziehung obsolet, da der Straftatbestand des § 130 StGB – unter Beachtung der restriktiven Betrachtung im Rahmen der Versammlungsfreiheit<sup>39</sup> – bereits über die öffentliche Sicherheit erfasst wird.

Zudem birgt der Vorschlag in Frage Nr. 5 die Gefahr, dass eine autoritär-populistische Regierung Verstöße einzelner Teilnehmer:innen für Beschränkungen gegen die gesamte Versammlung aufgreift. Denn der Wortlaut, nach dem Störungen des öffentlichen Friedens „in der Versammlung“ für Beschränkungen ausreichen, kann bei weiter Auslegung dahingehend verstanden werden. Dies würde zwar die verfassungsgerichtliche Wertung angreifen, dass die Unfriedlichkeit einzelner nicht auf die gesamte Versammlung ausstrahlt,<sup>40</sup> jedoch Spielräume für weitreichende Versammlungsbeschränkungen durch eine autoritär-populistische Regierung eröffnen.

---

<sup>35</sup> Dazu *Schoch* in: ders./Eifert Besonderes Verwaltungsrecht Kap. 1 2. Auflage 2023 Rn. 275 f.

<sup>36</sup> Vgl. zu den diversen verfassungsrechtlichen Vorbehalten im Überblick *Schäfer/Anstötz* in: Münchener Kommentar zum StGB, 4. Auflage 2021 Rn. 8.

<sup>37</sup> Dies sieht § 14 Abs. 2 des Berliner Versammlungsfreiheitsgesetzes explizit als Grundlage für ein Versammlungsverbot vor und geht damit noch über den hier vorgebrachten Formulierungsvorschlag weit hinaus; dazu kritisch *Lagmüller/Armbrust*, <https://verfassungsblog.de/vermummung-durchsuchung-ausschluss/> abgerufen am 24.05.2024.

<sup>38</sup> So die Befürchtung der Hungarian Civil Rights Union bezüglich einer Verschärfung des Ungarischen Versammlungsrechts, das die öffentliche Ordnung als Verbotgrund einführte, <https://hclu.hu/en/articles/summary-of-the-hungarian-civil-liberties-unions-analysis-of-the-new-bill-on-the-right-to-assembly>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>39</sup> Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 01.12.2007 - 1 BvR 3041/07; *Dürrig-Friedl* in: dies./Enders 2. Auflage 2022 § 15 Rn. 43.

<sup>40</sup> BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81.

## § 13 Abs. 4 VersG-E

### Bekanntgabe von Beschränkungen

Die Bekanntgabe von Beschränkungen der Versammlung gem. § 13 Abs. 4 VersG-E ist wenig konkret geregelt.

Beschränkungen sind als Allgemeinverfügungen neben der Versammlungsleiter:in immer den Teilnehmer:innen bekanntzugeben.<sup>41</sup> Gerade bei der Auflösung der Versammlung sind daran hohe Anforderungen zu stellen, weil die Auflösung den Schutz der Versammlungsfreiheit erheblich reduziert<sup>42</sup>, Sanktionsandrohungen daran anknüpfen (vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 6, Nr. 11 VersG-E) und das allgemeine Gefahrenabwehrrecht zur Anwendung kommt<sup>43</sup>. Deshalb ist für den Schutz der Versammlungsteilnehmer:innen essentiell, die Auflösung eindeutig zur Kenntnis zu nehmen. Zur Kodifizierung dieser Rechtsprechung sieht etwa § 14 Abs. 5 VersFG Berlin vor, dass Beschränkungen unter Angabe des Grundes der Maßnahme und auch gegenüber den Teilnehmer:innen der Versammlung erfolgen müssen.

Die mangelnde Bestimmtheit des § 13 Abs. 4 VersG-E könnte einer autoritär-populistisch kontrollierten Versammlungsbehörde dabei nützen, Beschränkungen unzureichend und unklar zu kommunizieren und sie gerade als Scheinrechtfertigungen<sup>44</sup> für darauffolgende Repressionen vorzubringen.

## § 17 VersG-E

### Schutzwaffen und ähnliche Gegenstände

Das Verbot des § 17 VersG-E für Schutzwaffen, ähnliche Gegenstände und Vermummungsgegenstände<sup>45</sup> ist in seiner Weite bedenklich.

Teile der rechtswissenschaftlichen Literatur sehen das Verbot des Mitsichführens von Schutzwaffen als unwiderlegliche Vermutung der Unfriedlichkeit bereits von vornherein als ungeeignet an.<sup>46</sup> Insbesondere bestehen aber erhebliche Auslegungsspielräume, wann es sich überhaupt um „Schutzwaffen“ handelt.<sup>47</sup> Das Waffengesetz kann jedenfalls nicht als Anhaltspunkt dienen, da es diesen Begriff nicht kennt. Die Unbestimmtheit ist für „Gegenstände, die als Schutzwaffen geeignet und den Umständen zur Abwehr von Vollstreckungsmaßnahmen geeignet sind“ im Sinne der Var. 2, umso größer. Ebenso unbestimmt sind „Gegenstände, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern“ gem. § 17 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E.

---

<sup>41</sup> BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01.

<sup>42</sup> Kaiser in: Dreier 4. Auflage 2023 Art. 8 Rn. 35; Enders in: Dürig-Friedl/ders. 2. Auflage 2022 § 13 Rn. 7.

<sup>43</sup> Dürig-Friedl in: dies./Enders 2. Auflage 2022 § 15 Rn. 150.

<sup>44</sup> Zum instrumentellen Verhältnis zum Recht, das autoritär-populistische Strategien kennzeichnet, bereits oben S. 3.

<sup>45</sup> Zur Kritik am Vermummungsverbot des § 17 Abs. 2 Nr. 1 VersG-E unten S. 15 f..

<sup>46</sup> Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht 2. Auflage 2020 § 17a Rn. 298; Umfassende Kritik von Kretschmer NSTZ 2015, 504 (506).

<sup>47</sup> Mit Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit von Schutzwaffenverboten unter anderem Kretschmer aaO; Enders in: Dürig-Friedl/ders. 2. Auflage 2022 § 2 Rn. 27; Arzt, <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-durch-gesetz/>, abgerufen am 24.05.2024.

Nahezu jedes Kleidungsstück und eine Vielzahl von Alltagsgegenständen könnten in einer weiten Auslegung durch eine autoritär-populistische Versammlungsbehörde oder Polizei unter diese Begriffe gefasst werden. Dies gilt insbesondere deshalb, weil effektiver Rechtsschutz im Einzelfall vor Ort nicht zu erlangen ist. Die Versammlungsteilnahme kann dadurch mit erheblichen Repressionen und Einschränkungen einhergehen. Verstärkt wird die Repressionsmöglichkeit durch die nach § 15 Abs. 1 VersG-E bestehende Möglichkeit zur Einrichtung von Kontrollstellen im Vorfeld der Versammlung.<sup>48</sup> Dabei kommt es gerade im Kontext autoritär-populistischer Szenarien auch auf legitime Schutzgegenstände gegen rechtswidrige Gewaltexzesse der Behörden an, wie etwa Schutzbrillen, Mund- oder Zahnschutz.<sup>49</sup>

## § 18 VersG-E

### Militanzverbot

Ebenso ist das in § 18 VersG-E statuierte Militanzverbot ein Einfallstor für Missbrauch. Die Norm geht noch über das vielfach kritisierte Uniformverbot des § 3 VersG des Bundes hinaus.<sup>50</sup> Sie bringt eine erhebliche Unbestimmtheit mit sich, weil unklar bleibt, was „uniformähnliche Kleidungsstücke“ sind, was eine „vergleichbare Weise“ zu paramilitärischem Auftreten ist und unter welchen Kriterien eine Versammlung „einschüchternd wirkt“. <sup>51</sup> Zudem ist sie als Ausfluss der öffentlichen Ordnung von erheblich mehrheitsorientiert-normativen Einflüssen geprägt.<sup>52</sup>

Trotz der Einschränkungen durch § 18 Abs. 1 a.E. VersG-E bietet sie damit Angriffsfläche, durch eine weite oder selektive Anwendung an Gesinnungen anzuknüpfen. Im Kontext autoritär-populistischer Szenarien ermöglicht dies, ganze Protestbewegungen mit gemeinsam ausgewählten Kleidungsstücken oder Symbolen zu marginalisieren, ohne dass in dieser Weite hierfür ein Bedürfnis besteht.<sup>53</sup>

## 3. Kriterium: Gewährleistung von Staatsferne

### § 3 Abs. 3 S. 3 VersG-E

#### Kooperationspflicht

Die dem Veranstalter drohenden Nachteile für eine unterlassene Kooperation gem. § 3 Abs. 3 S. 3 VersG-E bergen das Potenzial missbräuchlicher Einflussnahme.

---

<sup>48</sup> Zur Kritik an den Kontrollstellen unten S. 14.

<sup>49</sup> Zum Beispiel Frankreich, wo derartige Gegenstände trotz regelmäßigem und intensivem Einsatz von Tränengas auf Demonstrationen häufig beschlagnahmt werden, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/05/28/french-police-why-their-protest-measures-are-so-controversial>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>50</sup> Kritisch zu § 3 BVersG etwa *Kniesel/Poscher* in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021 Rn. 302.

<sup>51</sup> Kritisch gegenüber Militanzverboten auch *Leusch*, <https://verfassungsblog.de/demonstrieren-schwer-gemacht/>, abgerufen am 24.05.2024; Hanschmann DÖV 2009, 389 (392).

<sup>52</sup> *Enders*, <https://verfassungsblog.de/der-iii-weg-in-plauen-und-das-militanzverbot-des-versammlungsrechts/>, abgerufen am 24.05.2024; zur öffentlichen Ordnung auch bereits oben S. 9.

<sup>53</sup> So wurde in Frankreich einzelnen Personen für das Tragen einer gelben Warnweste im Zuge der Gelbwesten-Proteste eine Geldstrafe angedroht, [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/01/15/porter-un-gilet-jaune-peut-il-valoir-135-euros-d-amende\\_5409548\\_4355770.htm](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/01/15/porter-un-gilet-jaune-peut-il-valoir-135-euros-d-amende_5409548_4355770.htm), abgerufen am 24.05.2024.

Nach § 3 Abs. 3 S. 3 VersG-E kann die Versammlungsleiter:in für eine nicht hinreichende Mitwirkung dahingehend sanktioniert werden, dass der Versammlung Beschränkungen gem. § 13 VersG-E bis hin zu einem Verbot auferlegt werden. Das kann die verfassungsrechtlich vorgegebene Klarstellung des § 3 Abs. 3 S. 2 VersG-E, dass eine Rechtspflicht zur Mitwirkung ausgeschlossen wird, unterlaufen.<sup>54</sup> Denn eine autoritär-populistisch kontrollierte Versammlungsbehörde kann der Versammlungsleiter:in durch diese indirekte Kooperationsverpflichtung inhaltliche oder nicht erbringbare Vorgaben aufdrängen und ihr Recht zur freien Ausgestaltung der Versammlung damit zugunsten von staatlichen Vorstellungen marginalisieren.

## § 7 VersG-E

### Störungsverbot

Das in § 7 VersG-E normierte Störungsverbot ist in seiner Reichweite bedenklich.

Über die Regelung des bisherigen § 2 Abs. 2 Bundesversammlungsgesetzes hinaus genügt danach bereits die Störung mit dem Ziel, eine andere Demonstration zu behindern. Die Regelung enthält keine Erheblichkeitsschwelle der Behinderung, wie sie etwa § 8 VersFG Berlin vorsieht. Ein solch weitgehendes Störungsverbot ist insbesondere dazu geeignet, Gegendemonstrationen zu marginalisieren.<sup>55</sup> Dies wird auch nicht hinreichend durch § 7 Abs. 3 VersG-E aufgefangen, weil unbestimmt bleibt, wann kommunikative Gegenproteste nicht auf eine Behinderung abzielen. So sind etwa auch Blockademaßnahmen weitreichend von der Versammlungsfreiheit geschützt.<sup>56</sup> Autoritär-populistische Parteien könnten mithilfe des Störungsverbots friedliche Gegendemonstrationen einschränken und inszenierten Pro-Regierungs-Demonstrationen zu einer unwidersprochenen Öffentlichkeit verhelfen.<sup>57</sup>

## § 12 VersG-E

### Ablehnung einzelner Personen

Missbrauchspotenzial bietet auch die durch § 12 Abs. 1 und 2 VersG-E vorgesehene Möglichkeit, Versammlungsleiter:innen und Ordner:innen abzulehnen.

Das versammlungsrechtliche Selbstbestimmungsrecht der Teilnehmer:innen umfasst grundsätzlich sogar Versammlungen ohne Leitung.<sup>58</sup> § 12 Abs. 1 VersG-E gestattet den Behörden, bei einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Versammlungsleiter:in abzulehnen. Dies stellt eine Ermächtigung dar, die gerade einer autoritär-populistisch kontrollierten Versammlungsbehörde erhebliche Gestaltungsspielräume eröffnet. Denn unter der Androhung kann sie die Versammlungsleiter:in zu inhaltlichen Zugeständnissen bewegen oder gar ganz von einer

<sup>54</sup> Kritisch auch *Hanschmann* DÖV 2009, 389 (392).

<sup>55</sup> *Arzt*, <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-durch-gesetz/>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>56</sup> Zum Schutz zeitweiser Sitzblockaden BVerfG, Beschluss vom 07. März 2011 - 1 BvR 388/05; umfassend zum weitreichenden Schutz von Blockaden durch die Versammlungsfreiheit *Rusteberg*, <https://verfassungsblog.de/unfriedlichkeit-statt-verhinderungsblockade/>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>57</sup> Die polnische PiS-Regierung erließ 2016 ein Gesetz, das einen Vorrang staatlicher Demonstrationen vorsieht, dazu *Steinbeis* <https://verfassungsblog.de/freedom-of-assembly-in-poland-next-in-line/>, ähnlich auch Ungarn, <https://www.liberties.eu/de/stories/ungarn-mit-schmutzigen-tricks-gegen-die-versammlungsfreiheit/16087>, beide abgerufen am 24.05.2024.

<sup>58</sup> *Arzt* <https://verfassungsblog.de/versammeln-unter-aufsicht/>, abgerufen am 24.05.2024.

entsprechenden Verantwortungsübernahme abschrecken.<sup>59</sup> Gerade die Bindung an eine Einzelperson ermöglicht damit weitreichende Einschränkungen zulasten ganzer Versammlungen, ohne dass deren Gesamtcharakter unfriedlich sein muss.

Gleiches gilt für die Ablehnungsmöglichkeit für Ordner:innen in § 12 Abs. 2 VersG-E. Ihr Einsatz unterliegt ebenso der freien Versammlungsgestaltung.<sup>60</sup> Insbesondere bei Versammlungen erheblich marginalisierter Gruppen im Kontext autoritär-populistischer Machtausübung können Ordner:innen eine bedeutende Rolle spielen. Die Regelung erleichtert es einer Behörde, inhaltliche Zugeständnisse abzugewinnen, die Gewinnung von Ordner:innen und die Versammlungsdurchführung zu erschweren.

#### 4. Kriterium: Verhinderung von Abschreckungseffekten

##### § 15 VersG-E

###### Kontrollstellen

Bei den durch § 15 VersG-E ermöglichten Kontrollstellen sind die damit verbundenen Abschreckungseffekte zu beachten.

Auch die ungehinderte Anreise zur Versammlung unterliegt dem Schutz der grundrechtlichen Versammlungsfreiheit.<sup>61</sup> Abschreckungsmaßnahmen können hier besonders effektiv wirken, da sie eine Versammlungsteilnahme von vornherein be- oder gar verhindern und notwendigerweise in einer größeren zeitlichen und sachlichen Entfernung zu versammlungsspezifischen Gefahren stehen.

§ 15 VersG-E weitet Möglichkeiten der polizeilichen Kontrolle weit auf das Vorfeld der Versammlung aus. Denn zum einen können die genannten „Anreisewege“ räumlich und zeitlich weit ausgelegt werden. Zum anderen sind lediglich „tatsächliche Anhaltspunkte“, also ein bloßer Gefahrenverdacht, für eine Kontrolle erforderlich. Dieser muss sich nur auf Mitsichführens von Gegenständen des § 17 VersG-E beziehen, der extrem niedrige Anforderungen an Schutzgegenstände und Gegenstände zur Verhinderung der Identifikation aufstellt.<sup>62</sup> Im Ergebnis werden Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen bei weiter Auslegung der Voraussetzungen faktisch nahezu anlasslos ermöglicht.

Diese Maßnahmen üben ihre abschreckende Wirkung nicht allein dadurch aus, dass sie für die Betroffenen bei entsprechender Ausführung mit erheblichen Belastungen einhergehen können. Gerade für die Identitätsfeststellung ergibt sich darüber hinaus erhebliches repressives Potenzial aus der tatsächlichen – oder auch nur möglichen – Weiternutzung dieser Information, das autoritär-populistisch regierte Behörden ausbeuten könnten.

---

<sup>59</sup> Mit dieser Kritik auch *Völmann* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth 2. Auflage 2020 § 10 Rn. 2; Arzt aaO.

<sup>60</sup> *Völmann* aaO Rn. 6.

<sup>61</sup> *Kaiser* in: Dreier 4. Auflage 2023 Art. 8 Rn. 69; *Dürrig-Friedl* in: dies./Enders 2. Auflage 2022 § 15 Rn. 17.

<sup>62</sup> Dazu bereits oben S. 11.

## § 16 VersG-E

### Bild- und Tonaufnahmen

Die Reichweite der durch § 16 VersG-E ermöglichten Bild- und Tonaufnahmen schafft erhebliche Abschreckungsmöglichkeiten.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits früh betont, dass Überwachung des Versammlungsgeschehens erhebliche Abschreckungseffekte haben kann.<sup>63</sup>

Bereits § 16 Abs. 1 VersG-E ermöglicht weitreichende Aufnahmen im Einzelfall. Denn er sieht eine niedrige Gefahrenschwelle vor, indem er ausreichen lässt, dass im Sinne eines bloßen Gefahrenverdachts „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, dass von einer Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Auch die Möglichkeiten der Weiterverwendung bieten eine Angriffsfläche. Die Weiterverwendung zur Strafverfolgung gem. § 16 Abs. 5 Nr. 1 VersG-E bietet der Polizei Anreize einer weitreichenden präventiven Beweiserhebung<sup>64</sup>, durch die Weiterverwendung zur Gefahrenabwehr bei zukünftigen Versammlungen gem. § 16 Abs. 5 Nr. 2 VersG-E drohen gar fortdauernde Beeinträchtigungen der Versammlungsteilnahme in der Zukunft<sup>65</sup>. Beides hat erhebliche Abschreckungseffekte für Versammlungsteilnehmer:innen; umso mehr, wenn eine autoritär-populistische Regierung bereits für ihr instrumentelles Verhältnis zum Recht bekannt sein sollte.

Insbesondere aber sehen die § 16 Abs. 2 und Abs. 4 S. 3 VersG-E eine umfassende Möglichkeit der Versammlungsaufnahme per Video, zudem unter Zuhilfenahme von Drohnen<sup>66</sup> vor. Umfassende Übersichtsaufnahmen sind bereits für sich gestellt geeignet, erhebliche Abschreckungseffekte bei den Teilnehmer:innen hervorzurufen.<sup>67</sup> Dem steht auch nicht entgegen, dass § 16 Abs. 2 S. 2 VersG-E Aufzeichnungen und die Identifikation der Teilnehmenden ausschließt. Denn zum einen ist dies für die Versammlungsteilnehmer:innen nicht erkennbar und mindert damit den Abschreckungseffekt nicht.<sup>68</sup> Zum anderen schafft die Aufnahme die Grundlage für autoritär-populistischen Missbrauch durch eine rechtswidrige Aufzeichnung und Weiterverwendung. Denn weitreichende technische Voraussetzungen sind so schon geschaffen. Zudem ist weder die Aufnahme noch die Weiterverwendung für die betroffene Person erkennbar, sodass auch die Möglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes kaum eröffnet ist.

## § 17 Abs. 2 S. 1 VersG-E

### Vermummungsverbot

Das in § 17 Abs. 2 S. 1 VersG-E vorgesehene Vermummungsverbot unterbindet Schutzmöglichkeiten von Versammlungsteilnehmer:innen vor Identifizierung unterbindet.

---

<sup>63</sup> BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 Rn. 71.

<sup>64</sup> Arzt in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, 2. Auflage 2020 § 19a Rn. 56.

<sup>65</sup> Arzt aaO Rn. 63.

<sup>66</sup> Zu der erheblichen Eingriffsqualität von Videoaufnahmen bei Versammlungen durch Drohnen auch VG Freiburg, Urteil vom 29.7.2021 – 10 K 4722/19.

<sup>67</sup> Vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 -- 1 BvR 2492/08 Rn. 132.

<sup>68</sup> BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 -- 1 BvR 2492/08 Rn. 132; Arzt aaO Rn. 48.

Die Versammlungsfreiheit schützt grundsätzlich auch, seine Identität im Rahmen der Versammlung nicht offenzulegen.<sup>69</sup> Das Verbot des § 17 Abs. 2 S. 1 VersG-E beschränkt sich nach dem Wortlaut schon nicht auf eine Verhinderung der Identifizierung gegenüber Strafverfolgungsbehörden.<sup>70</sup> Selbst eine solche ist in der vorgesehenen Weite des Tatbestands aber höchst bedenklich. Er verhilft einer möglichen missbräuchlichen Überwachung einer Versammlung durch eine autoritär-populistische Regierung zu verstärkter Wirksamkeit. Denn eine Versammlungsteilnehmer:in kann sich selbst dann nicht mehr hinreichend gegen eine Erkennung schützen, wenn sie noch nicht wegen einer von ihr ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit zur Identifizierung aufgefordert wurde. Diese Einschränkung wird durch die Vorfeldausdehnung des § 17 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E und die Kontrollstellen gem. § 15 VersG-E noch verstärkt. Damit kann sich eine Versammlungsteilnehmer:in im Kontext einer autoritär-populistischen Regierung auch nicht mehr effektiv davor schützen, dass ihre Versammlungsteilnahme als „Marker“ für weitere Marginalisierungen genutzt wird.

## §§ 25, 26 VersG-E

### Verringerung der Straftatbestände

Positiv ist schließlich festzuhalten, dass der Entwurf mit einem deutlich verringerten Katalog an Straftaten als Versammlungsgesetze anderer Länder auskommt. Die Strafandrohung ist für viele Pflichten, die sich vorrangig auf die Durchführung der Versammlung beziehen, auch nicht erforderlich. Sie kann aber Einfallstore für autoritär-populistischen Missbrauch eröffnen und erheblich von einer Versammlungsanmeldung oder -teilnahme abschrecken.

---

<sup>69</sup> Arzt <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-durch-gesetz/>, abgerufen am 24.05.2024.

<sup>70</sup> Dies verlangt unter Verweis auf Sinn und Zweck etwa LG Hannover, Urteil vom 19.02.2009 - 62 c 69/08.