

Univ.-Prof. Dr. jur. Dirk Heckmann

stv. Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht
Universität Passau

Gutachterliche Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Versammlungsgesetz

LT-Drs. 15/10181

Vorbemerkung

Diese Stellungnahme wurde zur Vorbereitung der Sachverständigenanhörung vor dem Verfassungsausschuss im Bayerischen Landtag am 8. Mai 2008 angefertigt. Sie gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder, wobei im Vordergrund die verfassungsrechtlichen Maßstäbe stehen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner langjährigen Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit entwickelt und vorgegeben hat. Rechtspolitische Erwägungen stehen demgegenüber im Hintergrund und werden als solche gekennzeichnet. Der Gesetzgeber hat einen politischen Gestaltungsspielraum, der allerdings im Versammlungsrecht durch die verfassungsgerichtlichen Vorgaben mehr als in anderen Bereichen beschränkt ist.

Im Rahmen der nachfolgenden Stellungnahme konnten nicht alle Vorschriften des Gesetzentwurfs untersucht werden. Beleuchtet wurden die aus Sicht des Autors besonders diskussionswürdigen Vorschriften (bzw. ihre relevanten Bestandteile) aus rechtswissenschaftlicher Perspektive. Dabei mussten Einzelheiten des für die Sachverständigenanhörung übermittelten sehr umfangreichen Fragenkataloges außer Betracht bleiben.

A. Erster Problembereich: „Formalisierung“ des staatlichen Versammlungsmanagements im Lichte des Art. 8 GG

I. „Formelle“ Anforderungen an die Versammlung, den Anmeldenden und den Versammlungsleiter im Vergleich zur bisherigen Rechtslage

1. „Öffentliche“ Einladungen zu Versammlungen

a) Bisherige Rechtslage

Nach § 2 Abs. 1 VersG muss derjenige, der zu einer öffentlichen Versammlung oder zu einem Aufzug einlädt, als Veranstalter in der Einladung seinen Namen angeben. Verstöße gegen die Pflicht des § 2 Abs. 1 VersG werden nicht geahndet.

Normzweck der Namensangabe ist, dass potentielle Teilnehmer erkennen können, mit wem sie sich ggf. solidarisieren bzw. gegen wen sie protestieren sollen. Daneben sollen die zuständigen Behörden feststellen können, ob der Veranstalter (gem. § 1 Abs. 2 VersG) gehindert ist, die Versammlungsfreiheit auszuüben; für die Behörden soll zudem erkennbar sein, an wen sie sich als Verantwortlichen für die geplante Versammlung wenden können und wer als Adressat etwaiger Anordnungen in Frage kommt¹.

b) Gesetzentwurf

Nach Art. 3 Abs. 3 VersG-E muss die Bekanntgabe oder Einladung zu einer Versammlung öffentlich erfolgen und neben dem Namen des Veranstalters auch Ort, Zeit und Thema der Veranstaltung enthalten.

Zweck der Verpflichtung ist die Verhinderung sog. „verdeckter“ Einladungen, etwa über Telefonketten, SMS, E-Mail oder Chats mit Zugangssperre im Internet². Diese „konspirativen“ Einladungen zu öffentlichen Versammlungen sind in der Praxis verstärkt zu beobachten. Hintergrund dieses Vorgehens ist es zumeist, ein versammlungsbehördliches Verbot zu umgehen oder Gegenveranstaltungen zu vermeiden.

Wer entgegen Art. 3 Abs. 3 VersG-E nicht öffentlich einlädt, bzw. Ort, Zeit, Thema oder den Namen des Veranstalters einer Versammlung nicht angibt, kann gem. Art. 21 Abs. 1 Nr. 1 VersG-E mit Bußgeld bis zu 3.000 Euro belegt werden.

c) Bewertung

Es sprechen gewichtige Gründe für ein gesetzgeberisches Vorgehen gegen sog. „verdeckte Einladungen“. In der Kommentarliteratur wird ein Tätigwerden des Gesetzgebers teils auch nachdrücklich gefordert³. Durch die Pflicht zur öffentlichen Angabe des Namens (die zusätzliche Angabe von Zeit, Ort und Thema beinhalten im Vergleich zur bisherigen Regelung keine wesentliche Veränderung – denn ohne diese Daten kann ohnehin nicht von einer „Einla-

¹ Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 2 Rn. 1.

² Begründung S. 13.

³ Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 2 Rn. 6.

dung“ gesprochen werden) kann verhindert werden, dass versammlungsgesetzliche Veranstalterpflichten unterlaufen, die Feststellung eines verantwortlichen Leiters erschwert und Präventivmaßnahmen vereitelt werden. Mit einer Pflicht zur Namensangabe in öffentlicher Einladung wird auch das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gestärkt: Potentielle Teilnehmer der Versammlung können erkennen, mit wem sie sich ggf. solidarisieren wollen (bzw. gegen wen sie protestieren).

Allerdings bleibt zu bedenken, dass durch einengende Pflichten im Versammlungsvorfeld (Stichwort „Bürokratisierung“) auch eine die Versammlungsfreiheit beschränkende Wirkung impliziert sein kann; insbesondere, wenn (wie hier) ein Verstoß mit (empfindlicher) Geldbuße bewehrt ist. Zu berücksichtigen ist auch, dass bei Versammlungen unter freiem Himmel die in Art. 3 Abs. 3 VersG-E geforderten Informationen den Behörden ohnehin aufgrund der in Art. 13 VersG-E geregelten Anzeige- und Mitwirkungspflichten beizubringen sind. Aus Sicht der Versammlungsbehörde kommt demnach die Pflicht zur öffentlichen Einladung nur bei Versammlungen in geschlossenen Räumen zu tragen. Derartige Versammlungen unterfallen nicht dem einfachen Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG und dürfen nur aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts eingeschränkt werden. Die Anforderungen an einschränkende Regelungen zu Ordnungszwecken sind im Vergleich zu Versammlungen unter freiem Himmel wesentlich strenger. Da die gegenständliche Vorschrift aber einer „versammlungsfreundlichen Auslegung“ fähig ist (dies gerade auch im Interesse der Ausübung der Versammlungsfreiheit Dritter) können diesbezügliche Bedenken möglicherweise zerstreut werden.

2. Anzeigepflicht

a) Anzeigzeitraum

aa) Bisherige Rechtslage (unter Beachtung der Rechtsprechung des BVerfG)

§ 14 VersG bestimmt, dass derjenige, der beabsichtigt, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug zu veranstalten, dies spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der zuständigen Behörde unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung oder des Aufzuges anzumelden hat. In der Anmeldung ist anzugeben, welche Person für die Leitung der Versammlung oder des Aufzuges verantwortlich sein soll.

Die Vorschrift ist nach der Rechtsprechung des BVerfG verfassungskonform auszulegen⁴. Ausnahmen von der Anzeigepflicht gelten demnach für Spontan- und Eilversammlungen, also kurzfristig anberaumte Versammlungen. Eine **Spontanversammlung** entsteht ohne Planung und Vorbereitung aus aktuellem Anlass, wozu auch Folgeversammlungen im Anschluss an eine Versammlung zählen.⁵ Eine **Eilversammlung** wird aus einem aktuellen Anlass heraus kurzfristig angesetzt, kann aber noch vorbereitet und organisiert werden. Sie hat regelmäßig

⁴ BVerfGE 69, 315 (349 ff.) und 85, 69 (73 ff.).

⁵ *Altenhain*, in: Münchener Kommentar zum StGB, 2007, § 26 Rn. 10.

einen Veranstalter und einen Leiter.⁶ In verfassungskonformer Auslegung von § 14 VersG ist eine Spontanversammlung nicht anzumelden.⁷ Eine Eilversammlung muss demgegenüber so früh wie möglich angemeldet werden.⁸

Wegen eines Verstoßes gegen § 14 VersG (Unterlassen einer erforderlichen Anmeldung oder Abweichung von den Angaben der Anmeldung) kann eine Versammlung von der Behörde nach § 15 Abs. 3 VersG aufgelöst werden.

Die **Strafvorschriften der §§ 24, 25 Nr. 1 und 26 Nr. 2 VersG** (Verwendung bewaffneter Ordner; Abweichung von Angaben in der Anmeldung; Nichtanmeldung) gelten für die Spontanversammlung mangels Leiter bzw. Veranstalter ebenfalls nicht. Auch der faktische Leiter einer Spontanversammlung⁹, der ohne Bestellung durch den Veranstalter die Leitung ausübt, ist kein tauglicher Täter, da seine Einbeziehung gegen das Analogieverbot (Art. 103 Abs. 2 GG) verstoßen und in Widerspruch dazu stehen würde, dass ihm die rechtlichen Möglichkeiten fehlen, die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung durchzusetzen.¹⁰ Für die Eilversammlung greift § 26 Nr. 2 VersG nur ein, wenn die verkürzte Frist nicht eingehalten wird.¹¹ Die §§ 24, 25 VersG können dagegen einschlägig sein, wenn der Leiter diese Vorschriften verletzt. Leiter ist, wer mit seiner Zustimmung vom Veranstalter als Leiter benannt worden ist und die Leitung auch tatsächlich übernommen hat.¹²

bb) Gesetzentwurf

Nach Art. 13 Abs. 1 VersG-E muss derjenige, der eine Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, dies der zuständigen Behörde spätestens 72 Stunden vor ihrer Bekanntgabe anzeigen; bei überörtlichen Versammlungen im Sinne des Art. 24 Abs. 3 Satz 1 VersG-E muss dies spätestens 96 Stunden vorher geschehen.

Konsequenz einer Nichtanzeige ist die Strafbarkeit des Veranstalters oder Leiters nach Art. 20 Abs. 2 Nr. 8 VersG-E. Diese Regelung entspricht im Wesentlichen § 26 Nr. 2 VersG. Die Auflösung einer Versammlung wegen Nichtanzeige (vgl. § 15 Abs. 3 VersG) ist dagegen im vorliegenden Entwurf nicht mehr vorgesehen. Insoweit erfolgte eine begrüßenswerte Klarstellung. Auch nach bisheriger Rechtslage können nach der Rechtsprechung des BVerfG Versammlungen nicht allein aufgrund eines Verstoßes gegen die Anzeigepflicht aufgelöst werden; die bloße Nichtanmeldung ist kein tauglicher Auflösungsgrund.¹³

Die Anzeigepflicht gilt in eingeschränktem Maße für die Eilversammlung (Art. 13 Abs. 3 VersG-E „Anzeige spätestens mit der Bekanntgabe“) und nicht für die Spontanversammlung (Art. 13 Abs. 4 VersG-E).

⁶ *Altenhain*, in: Münchner Kommentar zum StGB, 2007, § 26 Rn. 11.

⁷ BVerfGE 69, 315 (350 f.).

⁸ BVerfGE 85, 69 (75); BVerfGE 92, 191 (202).

⁹ BayObLG, NJW 1970, 839 f.

¹⁰ *Altenhain*, in: Münchner Kommentar zum StGB, 2007, § 25 Rn. 4.

¹¹ *Altenhain*, in: Münchner Kommentar zum StGB, 2007, § 26 Rn. 11.

¹² *Breitbach*, NJW 1984, 843 (Die Crux mit der Anmeldepflicht: Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Versammlungsleitern?).

¹³ BVerfGE 69, 315 (350 f.).

cc) Bewertung

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Eil- und Spontanversammlung war seit langem überfällig, setzt sie doch die ständige Rechtsprechung des BVerfG einfachgesetzlich um. Insofern wird eine Regelungslücke im Interesse der Rechtsklarheit endlich geschlossen.¹⁴ Die Verlängerung bzw. Vorverlagerung der Anzeigepflicht auf 72 bzw. 96 Stunden für überörtliche Versammlungen dient auch dem notwendigen Schutz der Versammlung¹⁵. Zudem wird durch die Ausweitung der Anzeigepflicht der Anwendungsbereich für Eil- und Spontanversammlungen ausgedehnt. Dagegen können kaum verfassungsrechtliche Bedenken erhoben werden.

Soweit bei Eilversammlungen eine Anzeige schon „mit“ Bekanntgabe (also „simultan“) erfolgen soll, ist dies als unproblematisch zu bewerten. *Altenhain* führt zwar aus, dass die Anmeldung auch unmittelbar „nach“ der Bekanntgabe erfolgen kann¹⁶ und auch der *BGH* hält die Anmeldefrist für flexibel: Nach dem Gesetzeszweck soll die Anmeldepflicht nicht dadurch hinfällig sein, dass die Frist von 48 Stunden vor Bekanntgabe nach den Umständen nicht einzuhalten ist oder dass „gar die Bekanntgabe schon stattgefunden hat“.¹⁷ Dies ergibt sich im Wesentlichen aber daraus, dass Art. 8 Abs. 1 GG Richter und Behörden bei straf- und haftungsrechtlichen Entscheidungen zu einer restriktiven Auslegung und Anwendung anhält.¹⁸ Nach der Rechtsprechung des BVerfG kommt es bei einer Eilversammlung dagegen zu einer „der Eigenart der Versammlung Rechnung tragenden Verkürzung der Anmeldefrist. Eilversammlungen sind [bei verfassungskonformer Interpretation von § 14 VersG] folglich anzumelden, sobald die Möglichkeit dazu besteht. Regelmäßig wird das etwa zeitgleich mit dem Entschluss, eine Versammlung zu veranstalten, **spätestens mit dessen Bekanntgabe** der Fall sein.“¹⁹ Die Anzeige hat also nach der Rechtsprechung des BVerfG „mit“ der Bekanntgabe zu erfolgen. Die gegenständliche Regelung ist auch deshalb unproblematisch gefasst, da die Strafvorschrift des Art. 20 Abs. 2 Nr. 8 VersG-E nur darauf abstellt, dass überhaupt keine Anmeldung erfolgt.

Gegen eine Anzeigepflicht bestehen keine Einwände. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts schränkt sie das Grundrecht im Regelfall nur unerheblich ein²⁰. Der Bundesgerichtshof und ebenso die ganz herrschende Lehre halten die Regelung für verfassungsgemäß²¹.

Gerade die Anmeldepflicht einer Versammlung soll gewährleisten, dass den Behörden diejenigen Informationen vermittelt werden, die sie benötigen, um Vorkehrungen zum störungsfreien Verlauf der Veranstaltung und zum **Schutz von Interessen Dritter oder der Gesamtheit** treffen zu können.²² „Sie soll überdies auf eine Verständigung zwischen Veranstaltern

¹⁴ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 12. Auflage 2000, § 14 Rn. 23; Gintzel, Die Polizei 1983, 301.

¹⁵ Vgl. Begründung S. 19.

¹⁶ *Altenhain*, in: Münchner Kommentar zum StGB, 2007, § 26 Rn. 11.

¹⁷ BGH, NJW 1969, 1773 f.

¹⁸ *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht, Rn. 83.

¹⁹ BVerfGE 85, 69 (75).

²⁰ BVerwGE 26, 135 (137 f.).

²¹ Vgl. BGHSt 23, 46 (58 f.).

²² BVerfGE 69, 315 (350).

und Ordnungsbehörden hinwirken, die eine kooperative Festlegung von Veranstaltungsplan und Ordnungsvorkehrungen begünstigt, und damit dem störungsfreien Verlauf der Versammlung dienen. Insofern behält die Anmeldepflicht auch bei Versammlungen ihren Sinn, die den Ordnungsbehörden bereits aus anderen Quellen bekannt geworden sind.“²³ „Dem Veranstalter obliegt im Rahmen der Kooperation, gemeinsam mit der Behörde auf das Ziel einer friedlichen und die Beeinträchtigung von Drittinteressen möglichst gering haltenden Durchführung der Demonstration hinzuwirken. Dazu gehört, dass er über die bereits bei der Anmeldung mitzuteilenden versammlungsprägenden Grundmerkmale hinaus, die ihm möglichen und unter Beachtung der Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zumutbaren Angaben macht, vor allem solche, die im konkreten Fall für die von der Behörde anzustellende Gefahrenprognose und die daraus gegebenenfalls resultierenden Maßnahmen zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung von Bedeutung sind. Kommt ein Veranstalter diesen Pflichten nicht nach und hat dies zur Folge, dass die behördliche Gefahrenprognose nur auf einer unzureichenden tatsächlichen Grundlage erstellt werden kann, so muss er ein Versammlungsverbot auch dann hinnehmen, wenn sich die Tatsachen, die auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit schließen lassen, noch nicht so verdichtet haben, dass von einer unmittelbaren Gefahr gesprochen werden kann.“²⁴

Doch kann ein Verbot als rechtswidrig angesehen werden, wenn es an fairer Kooperation mangelt und die Behörde ihre **Neutralitäts-, Beratungs- und Auskunftspflicht** verletzt.²⁵ „Die Versammlungsbehörden sind von Verfassungs wegen zu versammlungsfreundlichem Verfahren gehalten. Sie sind zu einem ernsthaften Einsatz für die friedliche Durchführung von Demonstrationen und zu einer fairen Kooperation mit den Veranstaltern verpflichtet und dürfen die Bekanntgabe etwaiger versammlungsbeschränkender Maßnahmen nicht ohne zureichende Gründe verzögern. Dies gilt auch, wenn der Veranstalter oder die Themen einer Demonstration der Mehrheit in der Bevölkerung, der Behörde oder ihrem Rechtsträger „unliebsam“ sind. Erfüllen die Behörden die ihnen von Verfassungs wegen obliegenden Pflichten nicht oder nicht hinreichend, so erhöhen sich die Anforderungen an den Erlass versammlungseinschränkender Maßnahmen.“²⁶

b) Anzeigeform

aa) Bisherige Rechtslage und Gesetzentwurf

Nach bisheriger Rechtslage kann eine Anmeldung formlos erfolgen. Nach Art. 13 Abs. 1 VersG-E soll eine wirksame Anzeige nunmehr nur **schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift** erfolgen können; sie ist frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn möglich. Die gleichen formellen Anforderungen bestehen nach Art. 13 Abs. 3 VersG-E für Eilversammlungen.

²³ BVerfGE 85, 69 (74).

²⁴ OVG Weimar, NVwZ-RR 2003, 208 f.

²⁵ VG Weimar, ThürVBl. 2005, 212.

²⁶ OVG Weimar, NVwZ-RR 2003, 208 f.

bb) Bewertung

Der Ausschluss der telefonischen Anmeldung wird in der Entwurfsbegründung damit gerechtfertigt, dass sich bei einer telefonischen Anmeldung die Versammlungsbehörde nicht verlässlich von der Ernsthaftigkeit des Versammlungsanliegens überzeugen könne. Darüber hinaus sei dem Anzeigenden zur Rechtssicherheit in der Regel eine Bescheinigung über den erfolgten Zugang seiner Anzeige auszustellen, was letztlich nur auf der Grundlage einer schriftlich oder elektronisch eingereichten oder festgehaltenen Anzeige sinnvoll sei²⁷. Diese Erwägungen sind im Hinblick auf das hohe verfassungsrechtliche Gut der Versammlungsfreiheit nicht unproblematisch. Selbst wenn die allgemeine Anzeige als sicherheitsbehördliche Vorfeldmaßnahme bewertet wird, die noch nicht bzw. nur in geringem Maße das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit berührt, steht die Pflicht jedenfalls in funktionalem Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit. Das durch die Anzeige in Gang gesetzte Verwaltungsverfahren²⁸ muss im Lichte der Bedeutung des Art. 8 GG durchgeführt werden. Hierzu gehört auch die Beachtung des Kooperationsgebots auf der Behördenseite. Sollte eine telefonische Anzeige, die auf eine ausreichende Ernsthaftigkeit des Anrufers schließen lässt, abgewiesen werden, so kollidiert das mit dem Gebot fairer Kooperation. Bedenklich ist des Weiteren, dass – wenn man eine telefonische Anzeige, was nahe liegt, als Nicht-Anzeige bewerten wollte – eine Strafbarkeit nach Art. 20 Abs. 2 Nr. 8 VersG-E im Raum steht. Gleiches gilt für den Ausschluss der telefonischen Anzeige bei Eilversammlungen, bei denen aufgrund der zeitlichen Nähe zwischen Vorbereitung und Durchführung der Versammlung der Versammlungsfreiheit hoher Rang zukommt; der Ausschluss einer telefonischen Anzeige könnte hier das Recht auf Versammlungsfreiheit unverhältnismäßig erschweren. Insoweit seien erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken aufgeworfen.

c) Anzeigeadressat (bei Eilversammlungen)

Eine Eilversammlung muss sowohl bei der Versammlungsbehörde als auch der Polizei angezeigt werden, um zu gewährleisten, dass auch die Polizei die notwendigen Maßnahmen zur Durchführung der Versammlung treffen kann.

Problematisch ist zum einen die Zuständigkeitsverteilung (grundsätzlich das Kreisverwaltungsamt als Sicherheitsbehörde); zum anderen kann das Kreisverwaltungsamt die Anzeige problemlos an die Polizei weiterleiten. Die Kooperationsobliegenheiten des Veranstalters gelten nicht uneingeschränkt, sondern sind an den Wertungen der Versammlungsfreiheit zu messen. Es liegt gerade im Wesen von Eilversammlungen, dass diese ohne Gefährdung des Demonstrationzweckes nicht fristgemäß angemeldet werden können. Vielmehr ist von Seiten

²⁷ Begründung S. 19.

²⁸ *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts*, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht, Rn. 242 ff.

der Veranstalter ein rasches und kurzfristiges Handeln geboten. Bürokratische Hürden wie eine „Doppel“-Anmeldung bei unterschiedlichen staatlichen Stellen laufen dem zuwider.

d) Anzeigehalt

aa) Bisherige Rechtslage

Nach § 14 VersG hat derjenige, der beabsichtigt, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug zu veranstalten, dies der zuständigen Behörde unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung oder des Aufzuges anzumelden. In der Anmeldung ist anzugeben, welche Person für die Leitung der Versammlung oder des Aufzuges verantwortlich sein soll.

Bei Falschangaben sieht das VersG keine ausdrückliche Sanktion vor. Jedoch kann bei einer (massiven) Verletzung der Kooperationsobliegenheit eines Veranstalters eine Reduzierung der Eingriffsschwelle bei versammlungsrechtlichen Beschränkungen der Versammlungsbehörde in Betracht kommen.²⁹

bb) Gesetzentwurf

Nach Art. 13 Abs. 2 VersG-E sollen nunmehr in der Anzeige angegeben werden: Der Ort der Versammlung (Nr. 1), der Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Versammlung (Nr. 2), das Versammlungsthema (Nr. 3), der Veranstalter und der Leiter mit ihren persönlichen Daten und telefonischer Erreichbarkeit (Nr. 4), die erwartete Anzahl der teilnehmenden Personen (Nr. 5), der beabsichtigte Ablauf der Versammlung (Nr. 6), die zur Durchführung der Versammlung mitgeführten Gegenstände oder die verwendeten technischen Hilfsmittel (Nr. 7) und die vorgesehene Anzahl von Ordnern (Nr. 8). Bei sich fortbewegenden Versammlungen ist auch der beabsichtigte Streckenverlauf mitzuteilen. Bei Änderung der Angaben hat der Veranstalter dies der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

cc) Bewertung

Der Regelungsentwurf bewirkt im Vergleich zur bisherigen Rechtslage hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an die obligatorische Anzeige nur scheinbar erweiterte Anforderungen. Die in Art. 13 Abs. 2 VersG-E geforderten Angaben sind bereits bisher, wenn auch teilweise nicht explizit im Versammlungsgesetz geregelt, so doch aufgrund kooperationsrechtlicher Obliegenheiten vom Veranstalter beizubringen. Insoweit wird in verpflichtendes Recht gegossen, was dem Veranstalter bereits (aufgrund eigenen Interesses) aufgegeben ist.

²⁹ BVerfG, NJW 2001, 1407.

Die zuständige Behörde muss die Informationen erhalten, die sie braucht, um dem Normzweck entsprechende Sicherheitsmaßnahmen treffen zu können.³⁰ Sie muss sich ein möglichst zutreffendes Bild vom voraussichtlichen Versammlungsverlauf machen können.³¹

Nach überwiegender Auffassung sind jedenfalls Zeit, Ort, Streckenführung, Thema und Leiter anmeldepflichtig.³² Auch die ungefähre zahlenmäßige Angabe der erwarteten Teilnehmer ist erforderlich, um die genaue Ordnerzahl abschätzen zu können³³ und um eine gesicherte Gefahrenprognose abgeben zu können.

Nähere Angaben zu den Ordnern können nach Art. 13 Abs. 6 VersG-E angefordert werden. Dies entspricht im Wesentlichen der bisherigen Rechtslage (vgl. §§ 9 Abs. 2; 18 Abs. 2 VersammlG).

3. Veranstalterpflichten

a) Vorschriften über Ordner

aa) Bisherige Rechtslage

Bei **öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen** kann sich der Leiter gem. § 9 Abs. 1 VersG bei der Wahrnehmung seiner Rechte aus § 8 VersG der Hilfe einer angemessenen Zahl ehrenamtlicher Ordner bedienen. Diese dürfen nach § 2 Abs. 3 VersG keine Waffen oder sonstigen Gegenstände mit sich führen, müssen volljährig und ausschließlich durch weiße Armbinden, die nur die Bezeichnung „Ordner“ tragen dürfen, kenntlich sein. Nach § 9 Abs. 2 VersG ist der Leiter verpflichtet, die Zahl der von ihm bestellten Ordner der Polizei auf Anforderung mitzuteilen. Die Polizei kann die Zahl der Ordner angemessen beschränken.

Nach § 10 VersG müssen alle Versammlungsteilnehmer die zur Aufrechterhaltung der Ordnung getroffenen Anweisungen des Leiters oder der von ihm bestellten Ordner zu befolgen. Ansonsten kommt eine Strafbarkeit nach § 22 VersG in Betracht.

Bei **öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel** gilt nach § 19 Abs. 1 S. 2 VersG, dass der Leiter sich der Hilfe ehrenamtlicher Ordner bedienen kann, für die § 9 Abs. 1 VersG und § 18 VersG gelten. Nach § 18 Abs. 2 VersG bedarf die Verwendung von Ordnern polizeilicher Genehmigung. Sie ist bei der Anmeldung zu beantragen.

§ 19 Abs. 2 VersG bestimmt schließlich, dass die Teilnehmer verpflichtet sind, die zur Aufrechterhaltung der Ordnung getroffenen Anordnungen des Leiters oder der von ihm bestellten Ordner zu befolgen. Ansonsten kommt eine Strafbarkeit nach § 22 VersG in Betracht.

Strafbar ist auch die Verwendung von bewaffneten Ordnern (§ 22 VersG).

³⁰ *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 14 Rn. 14.

³¹ *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 14 Rn. 14.

³² *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht, Rn. 247 f.

³³ *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht, Rn. 361.

Ordnungswidrig handelt, wer der Aufforderung der Polizei, die Zahl der von ihm bestellten Ordner mitzuteilen, nicht nachkommt oder eine unrichtige Zahl mitteilt (§ 9 Abs. 2, § 29 Abs. 1 Nr. 6 VersG) oder wer als Leiter oder Veranstalter einer öffentlichen Versammlung oder eines Aufzuges eine größere Zahl von Ordnern verwendet, als die Polizei zugelassen oder genehmigt hat (§ 9 Abs. 2, § 18 Abs. 2 VersG) oder Ordner verwendet, die anders gekennzeichnet sind, als es nach § 9 Abs. 1 VersG zulässig ist (§ 29 Abs. 1 Nr. 7 VersG).

bb) Gesetzentwurf

Die allgemeinen Vorschriften über Ordner in Art. 4 Abs. 4 VersG-E entsprechen im Wesentlichen der bisherigen Rechtslage. Danach kann sich der Versammlungsleiter zur Erfüllung seiner Aufgaben der Hilfe einer angemessenen Anzahl volljähriger Ordner bedienen, die weiße Armbinden mit der Aufschrift „Ordner“ oder „Ordnerin“ zu tragen haben, wobei eine zusätzliche Kennzeichnungen unzulässig ist. Der Leiter darf dabei keine Ordner einsetzen, die Waffen oder sonstige Gegenstände mit sich führen, die ihrer Art nach geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Personen zu verletzen oder Sachen zu beschädigen.

Bei Versammlungen in **geschlossenen Räumen** hat der Veranstalter nach Art. 10 Abs. 4 VersG-E der zuständigen Behörde auf Anforderung die Anzahl der Ordner sowie deren persönliche Daten (Name, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift) mitzuteilen. Die zuständige Behörde kann Ordner als ungeeignet ablehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie die Friedlichkeit der Versammlung gefährden und kann die Anzahl der Ordner beschränken oder dem Veranstalter aufgeben, die Anzahl der Ordner zu erhöhen.

Bei Versammlungen unter **freiem Himmel** gilt ähnliches, nur sind die Ablehnungsgründe weniger eng gefasst. Ordner können bereits dann abgelehnt werden, wenn sie ungeeignet sind, den Leiter darin zu unterstützen, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass durch den Einsatz dieser Personen als Ordner Störungen der Versammlung oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.

cc) Bewertung

Im Ergebnis bestehen keine allzu wesentlichen „Verschärfungen“ im Vergleich zur bisherigen Rechtslage. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Feststellung der Eignung der Ordner. Um zu bestimmen, ob ein Ordner nach § 18 Abs. 2 VersG genehmigt werden kann, muss zunächst sein Name angegeben werden (schon um seine Volljährigkeit zu kontrollieren³⁴). Dann ist bereits nach bisheriger Rechtspraxis seine Zuverlässigkeit zu prüfen³⁵ („Ein Skinhead kann nicht als Ordner einer rechtsextremen Demonstration eingesetzt werden.“³⁶) Es kommt darauf

³⁴ *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht, Rn. 360.

³⁵ OVG Sachsen, Beschl. v. 04.04.2002 – 3 BS 103/02.

³⁶ *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht, Rn. 361.

an, ob der Ordner eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zuverlässig verhindern kann. Auch hierzu muss die Versammlungsbehörde personenbezogene Daten der als Ordner bestimmten Person erheben. Ob nunmehr der Veranstalter verpflichtet wird, diese Daten beizubringen oder ihm dies nach bisheriger Rechtslage aufgrund seiner Kooperationsobligationen abgefordert werden kann, ist im Ergebnis unerheblich. Gegen die Ablehnungsgründe, die angemessen zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen und Versammlungen unter freiem Himmel differenzieren, sind keine Einwände zu erheben.

b) Versammlungsleiter

aa) Ablehnung des Leiters

(1) Gesetzentwurf

Die Möglichkeit der Ablehnung des Versammlungsleiters durch die Versammlungsbehörde ist nach bisherigem Recht nicht vorgesehen. Nunmehr kann bei **Versammlungen in geschlossenen Räumen** der Leiter einer Versammlung als ungeeignet abgelehnt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass er die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet. Zur Ermittlung der Eignung hat der Veranstalter auf Anforderung die persönlichen Daten des vorgesehenen Leiters (Name, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift) mitzuteilen (Art. 10 Abs. 3 VersG-E). Bei **Versammlungen unter freiem Himmel** kann der Leiter einer Versammlung auch abgelehnt werden, wenn er unzuverlässig ist oder ungeeignet ist, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen, oder tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass durch seinen Einsatz Störungen der Versammlung oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.

(2) Bewertung

Gegen die Ablehnungsgründe eines Versammlungsleiters bei Versammlungen in geschlossenen Räumen bestehen keine tiefgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Ablehnung eines Versammlungsleiters bei „tatsächlichen Anhaltspunkten dafür, dass er die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet“ ist aus dem Blickwinkel des staatlichen Auftrages, die Versammlungsfreiheit zu fördern, nur folgerichtig. Eine Versammlung ist nur dann unfriedlich (und nicht mehr von der grundrechtlichen Gewährleistung aus Art. 8 GG umfasst), wenn der Veranstalter (bzw. Versammlungsleiter) selbst zu Gewalt aufruft oder eine Prognose mit hohem Wahrscheinlichkeitsgrad ergibt, dass kollektive Gewalttätigkeiten zu erwarten sind³⁷. Wenn die Versammlungsbehörde durch Ablehnung eines Versammlungsleiters nun präventiv den unfriedlichen Verlauf einer Versammlung zu verhindern versucht, ist dies – im Vergleich zu einem Verbot bzw. einer vermeintlichen Auflösung – das mildere Mittel.

³⁷ BVerfGE 69, 315 (360).

Verfassungsrechtliche Bedenken könnten dagegen hinsichtlich der Ablehnungsgründe bei **Versammlungen unter freiem Himmel** erhoben werden. Zwar sind derartige Versammlungen aufgrund des einfachen Gesetzesvorbehaltes in Art. 8 Abs. 2 GG und des typischerweise größeren Gefährdungspotential aus Sicherheitserwägungen leichter zu beschränken. Allerdings müssen die Kriterien der „Unzuverlässigkeit“ oder „Ungeeignetheit“ zumindest einschränkend im Lichte des Versammlungsfreiheit ausgelegt werden. Ob eine derartige Auslegung offen steht, wäre zu prüfen. Das dritte Ausschlusskriterium - tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass der Einsatz des Versammlungsleiters zu Störungen bzw. Gefahren für die öffentliche Sicherheit führt - steht dagegen wohl einer verfassungskonformen Interpretation offen. Es kann auf die durch die Rechtsprechung gefestigte Auslegung der synonymen Begrifflichkeiten in § 15 Abs. 1 VersG verwiesen werden.

bb) Pflichten des Leiters

Aus Art. 4 Abs. 2 und 3 VersG ergeben sich einzelne Pflichten des Versammlungsleiters. Er hat etwa geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass aus der Versammlung heraus Gewalttätigkeiten begangen werden (insbesondere durch Aufrufe zur Gewaltfreiheit und durch Distanzierungen gegenüber gewaltbereiten Anhängern). Vermag der Leiter sich nicht durchzusetzen, ist er verpflichtet, die Versammlung für beendet zu erklären. Allgemein hat der Leiter während der Versammlung für Ordnung zu sorgen sowie während der Versammlung ständig anwesend und für die zuständige Behörde erreichbar zu sein.

Derartig umfangreiche Verpflichtungen des Versammlungsleiters bestehen nach der bisherigen Rechtslage nicht. Allerdings ist allgemein anerkannt, dass die benannten Pflichten dem Versammlungsleiter auch bisher schon obliegen können. Sie sind Ausfluss des Kooperationsverhältnisses von Veranstalter und Versammlungsbehörde.

Insoweit kann es - jedenfalls dem Kerngehalt nach - als unerheblich angesehen werden, ob die benannten Pflichten dem Leiter unmittelbar durch Gesetz aufgegeben werden oder ob ihm diese Verhaltensweisen - wie nach bisheriger Rechtslage - aufgrund seiner Kooperationsobliegenheiten abgefordert werden können. Letztlich wird auch hier in verpflichtendes Recht gegossen, was dem Leiter bereits (aufgrund eigenen Interesses) aufgegeben ist.

II. Zusammenfassende Einschätzung sowie Fazit und Empfehlungen an den Gesetzgeber

Bei einer Betrachtung der einzelnen Vorschriften für sich sind die „formellen“ Anforderungen an die Versammlungsakteure im Gesetzentwurf überwiegend mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit vereinbar. Soweit bei den untersuchten Regelungen vereinzelt verfassungsrechtliche Bedenken erhoben werden können, wurde dies vermerkt; teilweise sind die Neuregelungen auch einschränkend im Lichte des Art. 8 GG auszulegen.

Im Großen und Ganzen stellen die aufgenommenen Verpflichtungen des Veranstalters und des Versammlungsleiters kein „Neuland“ dar, sondern sind aufgrund des Kooperationsgebotes schon bisher als Obliegenheiten anerkannt. Insoweit würde nur als Rechtspflicht geregelt, was den Einzelnen bereits (in ihrem Interesse) obliegt.

Doch dieser Gedanke greift im Ergebnis zu kurz. Das Kooperationsgebot ist in erster Linie Rechtspflicht der Versammlungsbehörden und der Polizei. Es folgt aus Art. 8 Abs. 1 GG, der als Ausformung verfahrensrechtlichen Grundrechtsschutzes die zuständigen Behörden zu grundrechtsfreundlichem Verhalten verpflichtet³⁸. Dabei koppelt das BVerfG das Kooperationsgebot an das Übermaßverbot und begreift praktizierte Kooperation als milderes Mittel gegenüber Verbot und Auflösung³⁹. Durch interaktive Kooperation besteht die Chance, die Informationsbasis zwischen Behörde und Versammlung zu verbessern und in diesem Rahmen sowohl unterstützende Maßnahmen zu erörtern, als auch aufsichtsrechtliche Einwirkungen zu verringern⁴⁰. Die Zusammenarbeit zwischen Versammlungsbehörden, Polizei und Veranstalter trägt insbesondere bei Großdemonstrationen zur friedlichen Durchführung bei. Haben erstere die geplante Veranstaltung zu schützen, für die Abstimmung mit entgegenstehenden Rechten Dritter zu sorgen und Rechtsgüterverletzungen abzuwehren, insbesondere Gewalttätigkeiten zu vermeiden, so soll auch der Veranstalter durch seine Kooperation diese Ziele (eben durch die betreffenden Obliegenheiten, die jetzt Eingang in eine gesetzliche Regelung finden sollen) fördern. Verweigerte Kooperation des Veranstalters und Leiters stellt eine Obliegenheitsverletzung dar⁴¹, die zu einer Absenkung der Schwelle für behördliches Eingreifen wegen einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit führen kann – und umgekehrt⁴². Indem die Entwurfsverfasser diese Obliegenheiten in weitem Umfang als allgemeine Rechtspflicht ausgestalten, wird teils ein wesentliches Steuerungsmittel der Versammlungsbehörden aus der Hand gegeben, nämlich die verhältnismäßige Einzelfallbeurteilung. Was Rechtspflicht ist, gilt für alle Versammlungen. Bloße Obliegenheiten aus dem jeweiligen Kooperationsverhältnis sind dagegen wandelbar und hängen zu einem wesentlichen Teil davon ab, um welche Art

³⁸ *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht Rn. 262 m.w.N.

³⁹ BVerfG 69, 315 (356).

⁴⁰ *Hoffmann-Riem*, Demonstrationsfreiheit durch Kooperation? in: Brandt/Gollwitzer/Henschel, FS für Helmut Simon, S. 379 (382).

⁴¹ BVerfG, NVwZ-RR 2002, 982.

⁴² D.h. Erhöhung der Schwelle bei Kooperation, BVerfG, NJW 2001, 2078.

von Versammlung es sich handelt und welches konkrete Gefährdungspotential nach behördlicher Einschätzung besteht.

Wenn dies auch empirisch schwer zu belegen ist, ist zumindest nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass durch die Fülle der geregelten Verpflichtungen - insbesondere wegen der vielfältigen Verknüpfung mit Sanktionen mit teilweise erheblichem Strafcharakter - im Einzelfall eine „abschreckende“ Wirkung erzielt wird und von dem Versammlungsrecht aufgrund „bürokratischer Hindernisse“ zurückhaltender Gebrauch gemacht wird. In der Diktion des BVerfG liegt dies sogar nahe, wenn es wie zuletzt eine Gebühr für eine versammlungsrechtlich begründete Amtshandlung in Höhe von 40 DM, die nicht an die Verursachung einer dem Betroffenen zuzurechnenden konkreten Gefahr anknüpft, einen ungerechtfertigten Eingriff in die Versammlungsfreiheit ansieht, da dadurch „gegebenenfalls Grundrechtsberechtigte von der Ausübung ihres Grundrechtes abgehalten werden“⁴³.

Außerdem könnte sich aufgrund der „Bürokratisierung“ im Versammlungsvorfeld (Einladung, Versammlungsanzeige usw.) der Effekt einstellen, dass zunehmend „kurzfristige“ Versammlungen unter Berufung auf das Recht zur „Spontanversammlung“ anberaumt werden; dies würde dem Anliegen der Entwurfsverfasser, den zuständigen Behörden möglichst frühzeitig umfassende Informationen zur erforderlichen Sicherheitsgewährleistung zur Verfügung zu stellen, diametral entgegenstehen.


Daneben fällt auf, dass das Kooperationsgebot sich nur einseitig in dem Gesetzentwurf widerspiegelt. Einerseits werden Obliegenheiten von Versammlungsleiter und Veranstalter als (sanktionierbare) Rechtspflichten geregelt, andererseits werden Rechtspflichten der Versammlungsbehörde, etwa auf Erörterung, Auskunft und Beratung gar nicht oder nur rudimentär und in obrigkeitlicher Diktion (vgl. Art. 14 Abs. 1 VersG-E „Die zuständige Behörde gibt dem Veranstalter ... die Gelegenheit ... Einzelheiten der Durchführung der Versammlung zu erörtern“) erwähnt. Aus rechtspolitischen Gesichtspunkten sollte dagegen eine umfassende gesetzliche Verankerung des Kooperationsgedankens (im Sinne einer **Zusammenarbeit**) angestrebt werden.

Freilich mag aufgrund der angeführten Gesichtspunkte nicht zwingend ein Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit zu erkennen sein. Aufgrund einer einschränkenden Interpretation der betreffenden Vorschriften im Lichte der Versammlungsfreiheit, namentlich durch eine einschränkende Auslegung ihrer, die Versammlungsfreiheit begrenzenden, normativen Reichweite und Wirkung, lassen sich einzelne Bedenken zerstreuen. Auch kann durch Korrektur vereinzelter Vorschriften (etwa eine Streichung der Regelungen betreffend die Ablehnung des Versammlungsleiters) tiefer greifenden Bedenken entgegnet werden. Allerdings ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, sich hier nicht alleine auf die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung zu verlassen, sondern die Chance des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens

⁴³ BVerfG, Beschl. v. 25.10.2007 – 1 BvR 943/02 –NVwZ 2008, 414 ff.

zu nutzen und - auch im Interesse der Rechtsklarheit - eine Konkretisierung bzw. eine Korrektur der Vorschriften durchzuführen.

Dabei könnte auch berücksichtigt werden, dass es sehr unterschiedliche Versammlungen gibt, kleine und große, dezidiert friedliche und latent unfriedliche, für die innerhalb des Rahmens eines einheitlichen Versammlungsgesetzes durchaus unterschiedliche Anforderungen gestellt werden können. So wäre es etwa denkbar, so manche strengere Förmlichkeit auf „problematische“ Versammlungen zu beschränken und die Vielzahl überschaubarer, friedlicher Versammlungen mit dem „kleineren Instrumentarium“ des bisherigen Versammlungsrechts zu begleiten.



B. Zweiter Problembereich: Wie viel inhaltliche Kontrolle verträgt die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 GG)?

I. Materielle Anforderungen an den Versammlungszweck und die Versammlungsstände

1. Uniformierungsverbot

Art. 7 Uniformierungsverbot

(1) Es ist verboten, in einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen, sofern damit eine einschüchternde Wirkung verbunden ist.

(2) ...

(3) ¹Es ist verboten, öffentlich Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen ²Jugendverbänden, die sich vorwiegend der Jugendarbeit widmen, ist auf Antrag für ihre Mitglieder eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen.

a) Uniformierungsverbot in Versammlungen, Art. 7 Abs. 1 VersG-E

Das traditionelle Uniformierungsverbot (bisher § 3 VersG) beruht auf den historischen Erfahrungen mit militanten Parteiarmeen in den Krisenjahren der Weimarer Republik⁴⁴.

Die Regelung des § 3 VersG ist wegen seiner tatbestandlichen Weite seit jeher verfassungsrechtlich umstritten⁴⁵. Das Uniformierungsverbot gilt nicht nur im Rahmen von Versammlungen, sondern in der gesamten Öffentlichkeit und hat bis auf das Tatbestandsmerkmal, dass die Uniform „Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung“ sein muss, keine weitere Begrenzung. Das Verbot des § 3 VersG wäre insoweit auch tatbestandlich einschlägig, wenn „eine Pazifistengruppe in einheitlich weißer Kleidung mit aufgemalten Friedenssymbolen“ in der Öffentlichkeit aufträte⁴⁶. Eine Eingrenzung des Anwendungsbereichs der Norm ist insoweit geboten. Favorisiert wird in der Rechtspraxis eine verfassungskonforme Auslegung⁴⁷, die im Ergebnis auf einem Beschluss des BVerfG vom 27.04.1982 beruht⁴⁸. Danach ist das Uniformierungsverbot jedenfalls dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn das Uniformiertsein geeignet ist, suggestiv-militante Effekte auszulösen und einschüchternde Militanz auszudrücken⁴⁹. Dies gilt im Versammlungsbereich insbesondere im Hinblick auf die mit der Versammlungsfreiheit verbürgte Gestaltungsfreiheit der Ausdrucksmittel⁵⁰.

⁴⁴ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Auflage 2005, § 3 Rn. 1.

⁴⁵ Vgl. *Gallwas*, JA 1986, 487; sowie die Nw. bei *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Auflage 2005, § 3 Rn. 2.

⁴⁶ Beispiel nach *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Auflage 2005, § 3 Rn. 4.

⁴⁷ So etwa *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 34.

⁴⁸ BVerfG, NJW 1982, 1803.

⁴⁹ BVerfG, NJW 1982, 1803.

⁵⁰ BVerfGE 69, 315 (343).

Insoweit ist die Regelung der Entwurfsverfasser in Art. 7 Abs. 1 VersG-E, die diese Bedenken gegen die bisherige gesetzliche Regelung aufnimmt und bei Versammlungen zusätzlich eine aus der Uniformierung resultierende „einschüchternde Wirkung“ fordert, nur zu begrüßen.

b) Allgemeines Uniformierungsverbot, Art. 7 Abs. 3 VersG-E

Verfassungsrechtlich bedenklich ist dagegen die Regelung in Art. 7 Abs. 3 VersG-E. Hier wird außerhalb von Versammlungen an dem weiten Uniformierungsverbot des § 3 VersG festgehalten und auf das einschränkende Element einer „einschüchternden Wirkung“ verzichtet.

Die angedeuteten verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen die bisherige Regelung vorgebracht werden, bleiben demnach bestehen und werden insoweit vertieft, als es nicht nachvollziehbar ist, warum eine „bloße“ Uniformierung außerhalb von Versammlungen als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung in der Öffentlichkeit grundsätzlich verboten, auf (öffentlichen) Versammlungen aber erlaubt sein soll, soweit daraus keine „einschüchternde Wirkung“ resultiert. Auch wenn durch Art. 7 Abs. 3 VersG-E jegliche Anreize für ein politisch motiviertes Uniformiertsein auch von Einzelpersonen in der Öffentlichkeit ausgeschlossen werden sollen, stellt sich zumindest vor dem Hintergrund von Art. 2 Abs. 1 GG die Frage nach der Bestimmtheit und der Verhältnismäßigkeit der Regelung, die in der vorliegenden Fassung einen besonders weiten, verfassungsrechtlich nur schwer zu rechtfertigenden, Anwendungsbereich besitzt. Zumindest bedarf es auch hier einer verfassungskonformen, einschränkenden Interpretation des Art. 7 Abs. 3 VersG-E.

Dies gilt insbesondere auch, soweit Art. 7 Abs. 3 Anknüpfungspunkt für eine Straftat ist (vgl. Art. 20 Abs. 2 Nr. 4 VersG-E). Der Straftatbestand könnte gegen das Übermaßverbot verstoßen. Die Strafandrohung erscheint mit „Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe“ zu hoch angesetzt (besonders im Vergleich mit dem Verstoß gegen das Uniformierungsverbot mit einschüchternder Wirkung). Ebenso könnte, die Gesetzgebungskompetenz des Landes hinterfragt werden. Die Regelung stellt einen Fremdkörper im Versammlungsgesetz dar, da eine Anknüpfung an eine Versammlung nicht zu erkennen ist. Streng genommen bilden nämlich Art. 7 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Nr. 4 VersG-E nichts anderes als einen Straftatbestand, den man wie folgt formulieren könnte:

Wer außerhalb einer öffentlichen Versammlung öffentlich Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung trägt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft.

An eine solche Strafnorm sind aber schon wegen des Bestimmtheitsgebots (Art. 103 Abs. 2 GG) strenge Anforderungen zu stellen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bietet sich daher eine Streichung des Art. 7 Abs. 3 VersG-E an.

2. Militanzverbot

Art. 7 Militanzverbot

(1) ...

(2) Es ist verboten, an einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung in einer Art und Weise teilzunehmen, die dazu beiträgt, dass die Versammlung oder ein Teil hiervon nach dem äußeren Erscheinungsbild

1. paramilitärisch geprägt wird oder
2. sonst den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt

und dadurch eine einschüchternde Wirkung entsteht.

(3) ...

Das „Militanzverbot“ in Art. 7 Abs. 2 VersG-E eröffnet eine neue Qualität sicherheitsbehördlichen Vorgehens gegen Versammlungen.

Auch bei „militanten“ Versammlungen im Sinne des Art. 7 Abs. 2 VersG-E ist der Schutzbereich von Art. 8 GG eröffnet; sie sind nicht a priori unfriedlich im Sinne des Art. 8 GG.

Zwar ist in der unterverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vorgetragen worden, dass Verhaltensweisen, die wie Marschtritt, Trommelschlagen, schwarze Fahnen usw. vom gegenständlichen Militanzverbot umfasst sind, ein Einschüchterungspotenzial aufweisen würden, das zur Unfriedlichkeit führe. Das BVerfG hat aber klargestellt, dass die einschüchternde Massenhaftigkeit einer Versammlung allein unproblematisch ist⁵¹. Das Versammlungsrecht schließt das Recht auf körperliche Sichtbarmachung der Meinung ein⁵².

Inkurs: Die Friedlichkeitsvoraussetzungen können nach der Rechtsprechung des BVerfG in etwa wie folgt zusammengefasst werden.

Verhaltensbezogene Friedlichkeitsvoraussetzungen: Der Friedlichkeitsbegriff ist weit auszulegen. Zweifelsfrei führt die Mitführung von Waffen oder die Gewalt gegen Personen oder Sachen zur Unfriedlichkeit; anders ist es bei einer bloßen Sitzblockade. Bei dieser bleibt die Versammlung friedlich, kann aber ggf. verboten werden, wenn die richtige Anwendung von § 240 StGB dies möglich macht und die Maßnahme verhältnismäßig ist.

Personenbezogene Friedlichkeit: Die Versammlung wird nur unfriedlich sein, wenn der Veranstalter selbst zu Gewalt aufruft oder eine Prognose mit hohem Wahrscheinlichkeitsgrad ergibt, dass kollektive Gewalttätigkeiten zu erwarten sind. Die Versammlung wird nicht unfriedlich, wenn lediglich Gewalttaten Einzelner zu erwarten stehen. Ebenso wird sie nicht unfriedlich, wenn die Gewalt von einer Gegendemonstration ausgeht. Rufen Dritte (z. B. im Internet) zu Gewalttätigkeiten auf, so können diese Aufrufe dem Veranstalter zugerechnet werden, wenn er sich nicht zumindest im Rahmen der Kooperation mit der Behörde davon distanziert. Bloß passiver Widerstand gegen die behördliche Entfernung aus der Versammlung ist nicht unfriedlich, weil dadurch der Charakter der Versammlung nicht verändert wird.⁵³

⁵¹ BVerfGE 69, 315 (353).

⁵² BVerfGE 69, 315 (345).

⁵³ So die auf die Rspr. des BVerfG beruhenden Ausführungen von *Waechter*, *VerwArch* 99 (2008), 73 (76).

Vielmehr beruht die Formulierung des „Militanzverbotes“ in Art. 7 Abs. 2 VersG-E im Wesentlichen auf Feststellungen des BVerfG, wenn dieses entsprechende versammlungsrechtliche Auflagen auf Grundlage des Tatbestandes einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Ordnung nach § 15 Abs. 1 VersG gebilligt hat, die an die Art und Weise der Durchführung der Versammlung anknüpfen.

Das BVerfG hat zunächst zwar offen gelassen, ob mit Auflagen die einschüchternde Wirkung einer Versammlung, die durch Trommeln, Fackeln und Marschordnung erzielt wird, begrenzt werden darf⁵⁴; es hat dies dann aber wiederholt nicht für eindeutig rechtswidrig gehalten und der Sache nach in mehreren Entscheidungen gebilligt. Begründet hat es diese Billigung nicht mit dem Friedlichkeitsgebot, sondern wegen Verstoßes gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Das Gericht führt aus, in Trommeln, Marschtritt etc. liege eine Verstärkung der physischen Wirkung der Versammlung; diese sei nicht als Meinungskundgabe an Art. 5 GG zu messen, sondern als versammlungsspezifischer Aspekt an Art. 8 GG. Hier läge in dem einschüchternden Potenzial einer solchen Art von Demonstration unabhängig von dem Inhalt der Versammlung ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung, der an der Grenze zur öffentlichen Sicherheit anzusiedeln sei⁵⁵. Das Gericht sieht das Einschüchterungspotenzial also als inhaltsneutrale Bedrohung Andersdenkender. Insoweit scheint es davon auszugehen, dass darin in der Regel ein (bloßer) Verstoß gegen den üblichen Begriff der öffentlichen Ordnung liegt.

Der Gesetzgeber kann diese einzelfallbezogenen Feststellungen des Gerichts zu einer möglichen Beschränkung von Versammlungen kaum für ein allgemeines „Militanzverbot“ nutzbar machen. Losgelöst vom konkreten Einzelfall erscheint die Regelung möglicher Weise zu unbestimmt und könnte in ihrer Weite die Versammlungsfreiheit unangemessen einschränken. Hinzu kommt, dass das Militanzverbot den Versammlungs- und Sicherheitsbehörden insbesondere hinsichtlich möglicher Beschränkungen nach Art. 15 Abs. 1 VersG-E ein Eingriffsinstrumentarium von neuartiger Qualität an die Hand gibt. Durch die gesetzliche Prägung des Militanzverbotes ist nunmehr stets die öffentliche Sicherheit als Schutzgut betroffen⁵⁶. Dies gilt nicht zuletzt deswegen, weil Verstöße gegen das Militanzverbot nach Art. 20 Abs. 1 Nr. 4 VersG-E eine Straftat darstellen. Insoweit stehen den Versammlungsbehörden weitergehende Beschränkungsmöglichkeiten offen, insbesondere kommt auch ein Verbot der Versammlung in Betracht.

Ebenfalls kritisch zu sehen ist die Tatsache, dass das „Militanzverbot“ im Ergebnis einen Straftatbestand darstellt (i.V.m. Art. 20 Abs. 1 Nr. 4 VersG-E, mit „Auslagerung“ des Tatbestandes in § 7 Abs. 2 VersG-E), für den die Gesetzgebungskompetenz fraglich ist. Für Rege-

⁵⁴ BVerfG NVwZ-RR 2000, 554 (555).

⁵⁵ BVerfG NJW 2001, 2072 (2074).

⁵⁶ So auch die Überlegungen in der Gesetzesbegründung S. 16.

lungen des „Kriminalstrafrechts“ besteht die Vermutung einer abschließenden Bundesregelung, die ins StGB gehört.

Unabhängig von diesen Bedenken verfolgt der Gesetzgeber mit dieser Vorschrift legitime Ziele, die er – in anderer Weise – verfassungskonform nutzbar machen könnte. So könnte die Regelung des Art. 7 Abs. 2 VersG-E in weitgehend unverändertem Wortlaut (aber ohne strafrechtliche Pönalisierung) als Präzisierung des Tatbestandes der „öffentlichen Ordnung“ in Art. 15 Abs. 1 VersG-E Verwendung finden.

3. Das Verbot rechtsextremistischer Versammlungen

Art. 15 Beschränkungen, Verbote, Auflösung

(1) ...

(2) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung insbesondere dann beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen

1. die Versammlung an einem Tag oder Ort stattfinden soll, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, und durch sie

a) eine Beeinträchtigung der Würde der Opfer zu besorgen ist,

oder

b) die unmittelbare Gefahr einer erheblichen Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen besteht oder

2. durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht, gerechtfertigt oder verharmlost wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus, und dadurch die unmittelbare Gefahr einer Beeinträchtigung der Würde der Opfer besteht.

a) Die Rechtsprechung des BVerfG

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist hinsichtlich der Klassifizierung von Versammlungsverboten zwischen inhaltsbezogenen und inhaltsneutral begründeten Verboten zu unterscheiden⁵⁷. Eine „Sonderstellung“ nehmen Beschränkungen von insbesondere Ort und Zeit der geplanten Versammlung ein.

Bei **inhaltsbezogen begründeten** Verboten ist ausschließlicher Prüfungsmaßstab **Art. 5 GG**. Als Rechtfertigung eines Versammlungsverbotes kommt nahezu ausschließlich die Gefahr der Begehung von strafrechtlichen Meinungsdelikten in Betracht. Vor allem scheidet ein Rückgriff auf das Schutzgut der „Öffentlichen Ordnung“ aus. In der Regel wird dabei zudem eine Auflage (jetzt: Beschränkung), entsprechende Reden zu unterlassen, allein verhältnismäßig sein.

⁵⁷ Vgl. *Waechter*, *VerwArch* 99 (2008), 73 (85 ff.).

Inhaltsneutral begründete Verbote sind vorrangig an **Art. 8 GG** zu messen. Diesbezüglich kann (unter Beachtung des hohen verfassungsrechtlichen Ranges der Versammlungsfreiheit und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) der gesamte Anwendungsbereich des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit (der mit der entsprechenden polizeirechtlichen Begrifflichkeit in seinem Gehalt gleichzusetzen ist) für Beschränkungen und Verbote nutzbar gemacht werden. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist ein Verbot nicht erforderlich, wenn Beschränkungen ausreichen, um die Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Dabei können Beschränkungen auch bei einer (bloßen) unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Ordnung ausgesprochen werden. Ein Verbot kann dagegen niemals mit der Gefährdung des Schutzgutes der „öffentlichen Ordnung“ begründet werden.⁵⁸

Modalitäten der Meinungsäußerung. Während bei Auflagen (Beschränkungen) für die Inhalte von Meinungsäußerungen Art. 5 GG Prüfungsmaßstab ist, geht es bei der Modalität der Meinungsäußerungen (Ort, Zeit, Art) um einen stärker handlungsbezogenen Aspekt. Unproblematisch sind Auflagen in diesem Kontext, wenn Ort, Zeit und Art der Versammlung keinen Bezug zu den auf der Versammlung zu äussernden Meinung haben. Allerdings ist der Bezug zur Meinungsfreiheit evident, wenn mit Ort, Zeit und Art der Versammlung etwas „gesagt“ werden soll (sog. „symbolische Rede“). Aber auch wenn die Wahl von Zeit und Ort der Versammlung sowie die Art der Versammlung symbolische Meinungskundgabe sind, unterfallen sie nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht Art. 5 Abs. 2 GG, sondern Art. 8 GG⁵⁹. Dies gründet in dem Umstand, dass diese Modalitäten stärker den Versammlungen eigenen, physischen Aspekt zum Ausdruck bringen⁶⁰. Diese Rechtsprechung des BVerfG ist (einziger) Ansatzpunkt für eine Beschränkung rechtsextremistischer Versammlungen, soweit eine Beschränkung/ein Verbot nicht auf eine unmittelbare Gefährdung der „öffentlichen Sicherheit“ (insbesondere das „Meinungsstrafrecht“) begründet werden kann. Die einschlägige Rechtsprechung des Gerichts (etwa zum Holocaust-Gedenktag) kann dann auch für eine gesetzliche Beschränkung nutzbar gemacht werden. Dies ist mit § 15 Abs. 2 Nr. 1 VersG-E geschehen.

Fraglich ist in diesem Kontext, ob auch ein **Versammlungsverbot oder nur eine Beschränkung zulässig** ist. Dies kann kaum beantwortet werden. In Analyse der Beschlüsse der 1. Kammer des 1. Senats erscheint dies nicht möglich - nach einem obiter dictum einer Senatsentscheidung aus dem Jahre 2004 dagegen schon. Der Grund dafür liegt auch darin, dass Verbot und Beschränkung teils kaum abgrenzbar sind. Ein Beispiel: Eine rechtsextremistische Versammlung wird für den Holocaust-Gedenktag angemeldet, wird aber nur für einen anderen Tag akzeptiert. Liegt darin ein Verbot der Versammlung oder eine Beschränkung? – Die 1. Kammer des 1. Senats beantwortet die Frage im Sinne einer Beschränkung⁶¹. Mit *Waechter*

⁵⁸ Grundlegend BVerfG 69, 315.

⁵⁹ Zuletzt BVerfG, NVwZ 2007, 1183.

⁶⁰ BVerfG, NJW 2001, 2069 (2071).

⁶¹ BVerfG, NJW 2001, 1409 (1410).

kann man die Abgrenzung in etwa wie folgt ziehen⁶²: Wenn die Bestimmung der Umstände der Versammlung durch deren Veranstalter (insbesondere die Zeitwahl) einen Bezug zum Thema der Versammlung hat, so ist eine den Zeitpunkt verändernde Verfügung ein Verbot, wenn sie die Verbindung von Thema und Versammlungstermin auflöst oder für Außenstehende (nahezu) unkenntlich macht. Wird die Verbindung nur gelockert, bleibt aber leicht erkennbar, so liegt eine Auflage vor. Denn dann fördert der Termin immer noch die inhaltliche Aussage der Versammlung. Geringe zeitliche Verschiebungen sind demzufolge in der Regel kein Verbot, sondern Beschränkung. Kommt es für den Inhalt der Versammlung nicht auf den Termin an, können auch größere zeitliche Verschiebungen Beschränkungen sein. Entsprechendes gilt für den Ort und die Art der Durchführung der Versammlung.

Eine entsprechende gesetzliche Verdeutlichung der diesbezüglichen Abgrenzung zwischen Beschränkung und Verbot, die auf alle Einzelfälle passt, erscheint kaum möglich. Insoweit ist den Entwurfsverfassern kein Vorwurf zu machen, dass dies unterlassen wurde. Ebenso ist es nicht vorwerfbar, dass nach Art. 15 Abs. 2 VersG-E Beschränkungen und Verbote erlassen werden können. Zum einen besteht diese Möglichkeit auch nach dem teils inhaltsgleichen § 15 Abs. 2 VersG. Zum anderen erwähnt auch der Senat des BVerfG die Möglichkeit eines Verbotserlasses⁶³. Allerdings erwähnt das Gericht auch die strenge Subsidiarität eines Verbotes als letztes Mittel. Dies sehen zwar auch die Entwurfsverfasser⁶⁴ und konstatieren in der Begründung, dass „in aller Regel nur Beschränkungen möglich [sind], da einer Gefährdung der genannten Schutzgüter zumeist schon mit einer zeitlichen Verschiebung auf einen anderen Tag bzw. Verlegung an einen anderen Ort hinreichend begegnet werden kann ...“ Aus dem Gesetzestext selbst geht dies allerdings nicht hervor. Freilich könnte diesbezüglich auf den allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verwiesen werden. Dennoch wird eine gesetzliche Klarstellung angeraten.

Zu einer Beschränkung der Modalitäten einer Versammlung hat das BVerfG zusammenfassend in einer seiner wenigen **Senatsentscheidungen** Stellung bezogen (NJW 2004, 2814):

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist es, dass § 15 VersG gem. § 20 VersG Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, darunter auch zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung, erlaubt, vorausgesetzt, dass diese nicht aus dem Inhalt der Äußerungen, sondern aus der **Art und Weise der Durchführung** der Versammlung folgen.

So sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich **unbedenklich, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potenzieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird** (vgl. BVerfG [1. Kammer des Ersten Senats], NJW 2001, 2069 [2071]; NJW 2001, 2072 [2074]; NVwZ 2004, 90 [91]). Die öffentliche Ordnung kann auch verletzt sein, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug **an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürge-**

⁶² NJW 2004, 2814 (2816) unter Bezugnahme auf BVerfGE 69, 315 (353).

⁶³ BVerfG, NJW 2004, 2814 (2816).

⁶⁴ Begründung S. 23 oben.

rinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen (vgl. *BVerfG [I. Kammer des Ersten Senats]*, NJW 2001, 1409 = DVBl 2001, 558). **Gleiches gilt, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert** (vgl. *BVerfG [I. Kammer des Ersten Senats]*, NVwZ 2004, 90 [91]).

In solchen Fällen ist unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu klären, durch welche Maßnahmen die Gefahr abgewehrt werden kann. Dafür kommen in erster Linie Auflagen in Betracht. Reichen sie zur Gefahrenabwehr nicht aus, kann die Versammlung verboten werden (vgl. *BVerfGE* 69, 315 [353] = NJW 1985, 2395).

b) Rechtsextremistische Umstände (Zeit und Ort)

aa) § 15 Abs. 2 Nr. 1 a) VersG-E

Diese Regelung ist an § 15 Abs. 2 VersG angelehnt. Unterschiede bestehen in der Reichweite der Regelung und der anzustellenden „Gefahrenprognose“. In beiden Gesichtspunkten geht der Entwurf über die bisherigen Anforderungen des BVerfG hinaus. Unbedenklich ist dabei, dass neben dem Ort der Versammlung auch auf deren konkreten Zeitpunkt abgestellt wird. Im Zusammenhang mit dem Holocaust-Gedenktag hat das BVerfG diesbezüglich klargestellt, dass auch der Tag der Versammlung tauglicher Grund für entsprechende Beschränkungen sein kann. Augenfällig ist dagegen, dass weitere Umschreibungen des betreffenden Ortes (bzw. Tages) hinter der bisherigen Regelung zurückbleiben. Während § 15 Abs. 2 VersG (gegen dessen Verfassungsmäßigkeit das BVerfG in einer Eilentscheidung⁶⁵ keine Bedenken erhoben hat) auf die „**historisch herausragende, überregionale** Bedeutung“ einer Gedenkstätte abstellt, die an die „Opfer der **menschenunwürdigen** Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert“, fordert § 15 Abs. 2 Nr. 1 a) „lediglich“, dass dem Ort (bzw. Tag) ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt“.

Gegen diese „Nivellierung nach unten“ könnten verfassungsrechtliche Bedenken eingebracht werden. Freilich erscheinen die in der Gesetzgebung angeführten Anwendungsfälle⁶⁶ ausnahmslos verfassungskonform. Um etwaige verfassungsrechtliche Bedenken zu zerstreuen, wäre die gesetzliche Normierung von Regelbeispielen, an denen sich atypische Fälle in der Rechtsanwendung hinsichtlich der Bedeutung des Tages/Ortes orientieren könnten, von Vorteil. Alternativ könnte - ggf. mittels Verordnung - eine abschließende Nennung der betreffenden Orte und Tage angedacht werden. Diesen Weg hat z.B. die sächsische Staatsregierung in einem Gesetzentwurf für ein sächsisches Versammlungsgesetz eingeschlagen⁶⁷.

Hinsichtlich der erforderlichen Gefahrenprognose weicht Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 a) VersG-E von dem bisherigen § 15 Abs. 2 VersG ab. § 15 Abs. 2 VersG fordert, dass „nach den zur Zeit des

⁶⁵ BVerfG NVwZ 2005, 1055 (1056).

⁶⁶ Begründung S. 22.

⁶⁷ LT-Drs. 4/11380.

Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird.“ Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 a) VersG-E verzichtet auf die „konkret feststellbaren Umstände“ und fordert lediglich eine „Besorgnis“ der Beeinträchtigung der Würde. Dies ist nach herkömmlicher Lesart ein „Minus“. Eine bloße „Besorgnis“ muss nicht in jedem Falle auf konkret feststellbaren Umständen beruhen, sondern kann sich auch aus „allgemeinen Erfahrungswerten“ und „bloßen Vermutungen“ speisen. Dies war den Entwurfsverfassern wohl nicht bewusst.⁶⁸ In der Begründung ist davon die Rede, dass eine Besorgnis im Rechtssinne nur bestehe, wenn „Tatsachen eine entsprechende Annahme“ rechtfertigen. Insoweit wird - auch um der Intention der Entwurfsverfasser zu entsprechen - angeregt, auf die Formulierung des § 15 Abs. 2 VersG zurückzugreifen, der „konkret feststellbare Umstände“ fordert.

bb) § 15 Abs. 2 Nr. 1 b) VersG-E

Die Regelung in Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 b) VersG-E erscheint unproblematisch. Die dort genannten Kriterien und Gefahrenschwellen entsprechen im Wortlaut den dazu ergangenen Feststellungen des BVerfG zur möglichen Beschränkung von Versammlungen aufgrund des Tatbestandsmerkmals der „öffentlichen Ordnung“ in § 15 Abs. 1 VersG⁶⁹. Die „Erweiterung“ auf den Ort der Versammlung (die Rechtsprechung des BVerfG bezog sich nur auf Beschränkungen an „symbolträchtigen“ Tagen, etwa dem Holocaust-Gedenktage) begegnet nach hier vertretener Ansicht keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Freilich ist die konkrete Ausfüllung der vom BVerfG geschaffenen Begrifflichkeiten („grundlegende soziale oder ethische Anschauungen“) nicht leicht⁷⁰. Insbesondere ist nicht geklärt, um wessen Anschauungen es sich handeln muss. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sollen jedenfalls reine Mehrheitsmeinungen nicht ausreichen⁷¹. Welche Anschauungen „grundlegend“ sind, ist ebenso wenig geklärt wie die erforderliche „Erheblichkeit“ einer Verletzung. Freilich kann diese „Ungewissheit“ der Ausfüllung den Gerichten überlassen werden. Auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer entsprechenden Regelung, die auf die Feststellungen des BVerfG zurückgreift, hat dies keinen Einfluss. Allerdings könnte eine Klarstellung dahingehend in Betracht gezogen werden, dass die erforderliche „erhebliche Verletzung grundlegender sozialer und ethischer Anschauungen“ explizit auf den **Modalitäten** (Ort, Zeit, Art)⁷² der Versammlung beruhen muss und nicht auf deren Inhalt. Diesbezüglich ist die Begründung etwas irreführend, wenn auch auf die Inhalte Bezug genommen wird⁷³. Denn nach der (zuge-

⁶⁸ Vgl. Begründung S. 22.

⁶⁹ Etwa BVerfG, Beschl. v. 26.01.2001 – 1 BvQ 9/01; vgl. auch den Überblick zur diesbezüglichen Rechtsprechung bei „symbolischer Rede“ von *Waechter*, *VerwArch* 99 (2008), 73 (90 ff.).

⁷⁰ Dazu instruktiv *Waechter*, *VerwArch* 99 (2008), 73 (90 ff.).

⁷¹ BVerfG, NJW 2001, 2069 (2071).

⁷² Z.B. „wenn aufgrund der Art und Weise der Durchführung der Versammlung die unmittelbare Gefahr besteht, dass ...“

⁷³ Begründung S. 22.

geben etwas gekünstelten) Rechtsprechung des BVerfG ist dies der einzige legitime Ansatzpunkt für eine Beschränkung.

c) Rechtsextremistische Inhalte (Verherrlichung etc.) - § 15 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E

d) § 15 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E

Gegen die Regelung in Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E könnten – unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des BVerfG – verfassungsrechtliche Bedenken geäußert werden.

Die Regelung bezieht sich eindeutig⁷⁴ auf die im Rahmen der Versammlung geäußerten Inhalte. Insoweit gibt unstreitig Art. 5 GG den verfassungsrechtlichen Maßstab vor. Nach der Rechtsprechung des BVerfG können aber Versammlungsverbote, die mit den auf der Versammlung vorgetragenen Meinungen gerechtfertigt werden, ausschließlich bei der Gefahr der Begehung von strafrechtlichen Meinungsdelikten in Betracht kommen⁷⁵ („Sperrwirkung“ des strafrechtlichen Instrumentariums gegen andere versammlungsrechtliche Zugriffe auf Meinungsinhalte). Auf derartige Verbote zielt die Regelung nach der Entwurfsbegründung allerdings ab⁷⁶ - im Gegensatz zu Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 VersG-E, wonach vorwiegend Beschränkungen gerechtfertigt werden sollen.

Freilich geben die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG abstrakt besehen weitere Eingriffsmöglichkeiten vor, so etwa das Recht der persönlichen Ehre, auf das auch die Begründung des Entwurfes rekurriert. Allerdings kommt eine diesbezügliche Rechtfertigung kaum in Betracht. Die Vorschrift des Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E ist im Ergebnis nichts anderes als eine „Präzisierung“ des § 130 Abs. 4 StGB. Eine solche steht dem Landesgesetzgeber nicht offen. § 130 Abs. 4 StGB bestimmt, dass „mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer öffentlich in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt.“ Die Regelung in Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E knüpft an diese Formulierung fast wortlautgleich an, nennt aber über § 130 Abs. 4 StGB hinaus noch den Tatbestand des „Verharmlosens“ und fügt als Regelbeispiel („insbesondere“) an, dass dies der Fall sei beim „Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus ...“. Hier wird offensichtlich auf den „Hess-Gedenktag“ in Wunsiedel angespielt, der freilich nach der bisherigen (Eil-)Rechtsprechung aufgrund § 130 Abs. 4 StGB versammlungsfest verboten werden kann.

Die in der Begründung genannten Anwendungsfälle und die weitere Präzisierungen der Tatbestandsvoraussetzungen sind allesamt nachvollziehbar und von „gutem Willen“ getragen. Sicherlich lassen sich gute Gründe für eine Präzisierung von Art. 130 Abs. 4 StGB finden.

⁷⁴ Vgl. auch die Begründung S. 22 linke Spalte, 23.

⁷⁵ Eindeutig BVerfG 2001, 2069 (2072).

⁷⁶ Begründung S. 23 rechte Spalte.

Allerdings ist hierzu kaum der Landesgesetzgeber berufen. Er kann durch Anknüpfung an (unvollkommene) Regelungen des Bundesgesetzgebers seine Regelungsmacht durch die Kompetenzzuweisung des Versammlungsrechts nicht über diejenige des Bundes stellen. Es sollte in Betracht gezogen werden, die Präzisierung in Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E zu streichen.

4. Sonstige Verbotsmöglichkeiten (Art. 15 Abs. 1 VersG-E)

Art. 15 Beschränkungen, Verbote, Auflösung

(1) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist, ein Fall des Art. 12 Abs. 1 vorliegt oder Rechte Dritter unzumutbar beeinträchtigt werden.

a) Bezugnahme auf die Beschränkungsmöglichkeiten in Art. 12 Abs. 1 VersG-E

Die Bezugnahme auf Art. 12 Abs. 1 VersG-E (Beschränkungen und Verbote bei Versammlungen in geschlossenen Räumen) ist folgerichtig. Versammlungen unter freiem Himmel, wie sie Art. 15 VersG-E regelt, können die öffentliche Sicherheit in weit höherem Maße gefährden als Versammlungen in geschlossenen Räumen. Das erlaubt schon bisher den Schluss, dass die Verbotsgründe für Versammlungen in geschlossenen Räumen auch für Versammlungen unter freiem Himmel gelten (*argumentum a fortiori*)⁷⁷. Insoweit stellt die Neuregelung klar, was bisher bereits gängige Rechtspraxis war.

Qualitativ unterscheidet sich Art. 12 Abs. 1 VersG-E von dem bisherigen § 5 VersG nicht. Die Regelungen weisen im Wesentlichen den gleichen Wortlaut auf. Die Anpassung an das geänderte Vereinsrecht ist folgerichtig.

Inkurs: Soweit in einem Papier der Gewerkschaft *verdi*⁷⁸ die Verfassungsmäßigkeit des Art. 12 VersG-E angezweifelt wird, sind die dargebrachten Einwände unzutreffend. Darin wird aus Art. 12 Abs. 1 VersG eine „neue“ Möglichkeit des Verbotes von Versammlungen in geschlossenen Räumen „bereits im Vorfeld“ herausgelesen. Dies ist unzutreffend. Die Regelung entspricht § 5 VersG, der ausschließlich als „präventives Verbot“ zu lesen ist⁷⁹. Zwar spricht die Regelung des § 5 VersG von der „Abhaltung“ einer Versammlung. Mit Versammlungsbeginn ist aber nur noch eine Auflösung (nach § 13 VersG) möglich. Insoweit wird in dem Papier der Gewerkschaft *verdi* unzutreffenderweise § 5 VersG anstatt § 13 VersG mit Art. 12 Abs. 2 VersG gleichge-

⁷⁷ H.M., vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 15 Rn. 22 m.w.N.

⁷⁸ https://muenchen.verdi.de/aktive_gruppen/kampagne_rettet_die_grundrechte/data/synopse-versammlungsgesetz-mit-kommentar1.pdf.

⁷⁹ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 5 Rn. 1 ff.

stellt. Tatsächlich entspricht § 5 VersG dem Art. 12 Abs. 1 VersG-E. § 5 VersG gestattet ein Versammlungsverbot „nur im Einzelfall und nur dann“, während Art. 12 VersG-E nur auf die Möglichkeit eines Verbotes abstellt. Freilich ist auch nach der Vorschrift des Art. 12 VersG-E nur ein Verbot im Einzelfall möglich, was sich schon aus der allgemeinen Systematik als Befugnisnorm ergibt. Der Zusatz im „im Einzelfall und nur dann“ des bisherigen Bundesrechts ist rechtstechnisch überflüssig und hat keine eigenständige Funktion. Generelle Verbote sind nicht statthaft.

b) Rechte Dritter

Art. 15 Abs. 1 VersG-E gestattet Beschränkungen und Verbote einer Versammlung auch bei einer „unzumutbaren Beeinträchtigung von Rechten Dritter“.

Bei der Einschränkung der Versammlungsfreiheit ist nach der Rechtsprechung des BVerfG die grundlegende Bedeutung der Grundrechte im demokratischen Gemeinwesen zu berücksichtigen⁸⁰. Beschränkungen und Verbote dürfen nur zum Schutz **gleichwertiger Rechtsgüter** unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen⁸¹. Die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Güterabwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist⁸².

Aufgrund dieser eindeutigen Positionierung des BVerfG geht das Anliegen der Entwurfsverfasser insoweit fehl⁸³, als dass auch Drittrechte berücksichtigt werden sollen, die nicht gleichrangig mit der Versammlungsfreiheit sind.

⁸⁰ BVerfG 69, 315 (349).

⁸¹ BVerfG 69, 315.

⁸² BVerfGE 69, 315 (348 f.): „Bei allen begrenzenden Regelungen hat der Gesetzgeber die erörterte, in Art. 8 GG verkörperte verfassungsrechtliche Grundentscheidung zu beachten; er darf die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzen. Wenn Behörden und Gerichte die vom Gesetzgeber normierten grundrechtsbeschränkenden Gesetze auslegen und anwenden, gilt ebenfalls das gleiche wie bei der Auslegung von Vorschriften über die Beschränkung der Meinungsfreiheit (vgl. dazu BVerfGE 7, 198 [208]; 60, 234 [240]; zum Versammlungsrecht BVerwGE 26, 135 [137]). Eine Notwendigkeit zu freiheitsbeschränkenden Eingriffen kann sich im Bereich der Versammlungsfreiheit daraus ergeben, daß der Demonstrant bei deren Ausübung Rechtspositionen Dritter beeinträchtigt. Auch bei solchen Eingriffen haben die staatlichen Organe die grundrechtsbeschränkenden Gesetze stets im Lichte der grundlegenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat auszulegen und sich bei ihren Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist. Mit diesen Anforderungen wären erst recht behördliche Maßnahmen unvereinbar, die über die Anwendung grundrechtsbeschränkender Gesetze hinausgehen und etwa den Zugang zu einer Demonstration durch Behinderung von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrollen unzumutbar erschweren oder ihren staatsfreien unreglementierten Charakter durch exzessive Observationen und Registrierungen (vgl. dazu BVerfGE 65, 1 [43]) verändern.“

⁸³ Begründung S. 22 oben.

Nachdem dieses Anliegen der Entwurfsverfasser nicht in legitimer Weise verfolgt werden kann, ist eine explizite Erwähnung der „schutzwürdigen Rechte Dritter“ im Verbotstatbestand überflüssig. Die Rechte Dritter sind vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit, insbesondere in seiner individualschützenden Richtung, hinreichend erfasst. Etwaige Beschränkungen sind dann unter maßgeblicher Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit im freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat und der Rechtsprechung des BVerfG zu erteilen. Explizite gesetzliche Vorgaben sind in diesem Kontext aufgrund der diffizilen, einzelfallabhängigen Abwägungsentscheidungen wohl zum Scheitern verurteilt. Es ist in Erwägung zu ziehen, die „unzumutbare Beeinträchtigung der Rechte Dritter“ als eigenständige Beschränkungsmaßnahme zu streichen.

II. Zusammenfassende Einschätzung sowie Fazit und Empfehlungen an den Gesetzgeber

In seiner „inhaltlichen“ Ausrichtung knüpft der vorliegende Entwurf an eine Vielzahl bereits im Versammlungsgesetz des Bundes bestehender Regelungen an. Genannt seien etwa das Uniformierungsgebot in (Art. 7 Abs. 1 VersG-E) und außerhalb von (Art. 7 Abs. 3 VersG-E) Versammlungen oder die Regelung der Beschränkungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit rechtsextremistischen Versammlungen (Art. 15 Abs. 2 VersG-E).

Teils werden diese Regelungen in Anlehnung und Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung mustergültig konkretisiert und ergänzt. Nur beispielhaft sei die Ergänzung des Uniformierungsverbotes in Art. 7 Abs. 1 VersG-E um die Anforderung einer „einschüchternden Wirkung“ genannt.

Was die an sich besonnene Ausweitung der behördlichen Eingriffsrechte insbesondere gegen rechtsextremistische Versammlungen betrifft, sind die getroffenen Regelungen aber teilweise in ihrem Konkretisierungsgrad nicht unbedenklich. Sie weisen - gerade in dem Spannungsfeld von politischem Gestaltungswillen und verfassungsrechtlicher bzw. verfassungsgerichtlicher Determination - Regelungsbestandteile auf, die in dem Bemühen um eine abstrakte und allgemeingültige Regelung den detaillierten Anforderungen der zum Teil einzelfallgeprägten Rechtsprechung des BVerfG nicht immer gerecht werden. Auf diese Defizite wurde bereits im Einzelnen hingewiesen. Freilich ließe sich ein Gutteil der hier anzuführenden „Mängel“ und Ungenauigkeiten im Wege einer einschränkenden, verfassungskonformen Interpretation überwinden. Dabei ist Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 a) VersG-E ein Paradebeispiel für die Erkenntnis, dass sich der Gesetzgeber des verfassungsrechtlich Notwendigen durchaus bewusst ist. Dies kommt durch die durchwegs verfassungskonformen Anwendungsbeispiele in der Begründung deutlich zum Ausdruck. Es fehlt allerdings, mit Blick auf den politischen Gestaltungswillen oder mit Rücksicht auf die Zwänge eines abstrakten, allgemeingültigen Regelungswortlauts an der notwendigen Präzision bei der Umsetzung der verfassungsrechtlichen bzw. verfassungsgerichtlichen Vorgaben und Grenzen in den Gesetzeswortlaut.

Insgesamt ist allerdings - will man sich nicht allein auf die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung verlassen und zurückziehen - auch im Interesse der Rechtsklarheit eine Konkretisierung bzw. eine Korrektur der Vorschriften, etwa durch die Einführung von Regelbeispielen zu empfehlen. Dies erscheint insbesondere deshalb nicht unerreichbar, weil der Gesetzgeber die notwendigen Präzisierungen bereits in Form der in der Gesetzesbegründung gefundenen Anwendungsbeispiele in weitestgehend verfassungskonformer antizipiert hat. Entsprechende Präzisierungen bzw. Korrekturen des Gesetzeswortlauts sind aus Gründen der Rechtssicherheit und mit Rücksicht auf die einschlägige Rechtsprechung des BVerfG im jeweiligen Kontext nicht nur im Rahmen des Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 a) VersG-E, sondern auch im Rahmen des § 15 Abs. 2 Nr. 1 b) VersG-E und im Rahmen des Art. 15 Abs. 1 VersG-E zu empfehlen.

Vereinzelt finden sich Regelungen, gegen die erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken angestellt werden können. Dies betrifft insbesondere die Einführung eines allgemeinen Militanzverbotes in Art. 7 Abs. 2 VersG-E, das Uniformitätsgebot außerhalb von Versammlungen in Art. 7 Abs. 3 VersG-E und die Regelung des Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E. Dabei werden zum Teil verfassungsrechtliche Schwachpunkte, die vergleichbare Regelungsansätze im alten Versammlungsrecht hatten, übernommen. Insoweit sei nur auf die Regelung des Art. 7 Abs. 3 VersG-E verwiesen. Unbeschadet der Frage, ob es sich um alte, aus dem Versammlungsgesetz des Bundes übernommene Schwächen oder neue, mit der Neufassung eingefügte Defizite handelt, besteht diesbezüglich Nachbesserungsbedarf.

In diesem Kontext muss auch auf die Problematik der Ankoppelung von Straftatbeständen an Verhaltensnormen des Versammlungsgesetzes hingewiesen werden. So erscheint etwa die Regelung des Art. 7 Abs. 3 VersG-E i.V.m. Art. 20 Nr. 3 VersG-E gerade wegen ihrer Qualifizierung als Grundlage eines Straftatbestandes nicht nur mit Blick auf das Verhältnismäßigkeits- und das Bestimmtheitsgebot, sondern auch mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz als verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Vor diesem Hintergrund gilt es - jenseits der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Verhaltensnormen selbst - die strafrechtliche Bewehrung der Verhaltensnormen sowohl mit Blick auf deren Existenz, jedenfalls aber mit Blick auf deren Strafraumen zu überprüfen.

C. Problembereich 3: Wie viel Überwachung verträgt die Versammlungsfreiheit?

Art. 9 Datenerhebung, Bild- und Tonaufnahmen

(1) ¹ Die Polizei darf bei oder im Zusammenhang mit Versammlungen personenbezogene Daten von Teilnehmern erheben und Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. ² Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

(2) ¹ Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von der Versammlung und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen. ² Sofern es zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens erforderlich sein kann, darf die Polizei auch Übersichtsaufzeichnungen anfertigen. ³ Die Identifizierung einer auf den Aufnahmen oder Aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 vorliegen.

(3) ¹ Die nach Abs. 1 oder 2 erhobenen Daten und Bild- und Tonaufzeichnungen sind nach Beendigung der Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu löschen oder zu vernichten, soweit sie nicht benötigt werden

1. zur Verfolgung von Straftaten oder

2. im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, weil die betroffene Person verdächtig ist, Straftaten bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung vorbereitet oder begangen zu haben, und deshalb zu besorgen ist, dass von dieser Person erhebliche Gefahren für künftige Versammlungen ausgehen.

² Erhobene Daten und Bild- und Tonaufzeichnungen, die aus den in Satz 1 Nr. 2 genannten Gründen nicht vernichtet wurden, sind in jedem Fall spätestens nach Ablauf von drei Jahren seit ihrer Entstehung zu löschen oder zu vernichten, es sei denn, sie werden inzwischen zu dem in Satz 1 Nr. 1 aufgeführten Zweck benötigt. ³ Satz 1 gilt nicht für nach Abs. 2 Satz 2 gefertigte Übersichtsaufzeichnungen, soweit diese zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens verwendet werden.

(4) Die Befugnisse zur Erhebung personenbezogener Daten nach Maßgabe der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bleiben unberührt.

I. Das Überwachungsinstrumentarium nach neuem Bayerischem Versammlungsrecht

1. Änderungen gegenüber der bestehenden Rechtslage

Die Regelung in Art. 9 VersG-E knüpft im Wesentlichen an die bisherige Rechtslage (§ 12a VersG) an. Sowohl Systematik als auch Wortlaut entsprechen überwiegend § 12a VersG. Neu ist allerdings die explizite Regelung zur Anfertigung sog. Übersichtsaufnahmen. Diese werden allerdings auch schon bisher, teils in entsprechender Anwendung des § 12a VersG, angefertigt, sodass diesbezüglich endlich eine eindeutige rechtliche Basis geschaffen wird. Ansonsten betreffen die Abweichungen gegenüber § 12a VersG Nuancen (so die Verwendung zur „Verfolgung von Straftaten“ anstelle „von Straftaten der Teilnehmer“ oder Ausweitung der Vorschrift auch auf „Datenerhebungen“ anstatt ausschließlich auf „Bild- und Tonaufnahmen“).

2. Anwendung auch bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen

Schon aufgrund seiner Stellung im Gesetz findet § 9 VersG-E auch Anwendung auf Versammlungen in geschlossenen Räumen. Dies entspricht auch der bisherigen Rechtslage nach § 12a VersG. Dagegen wurden aber stets verfassungsrechtliche Bedenken vorgetragen. Es wird als „gesetzgeberisches Versehen“ gewertet, dass die Befugnis zur Anfertigungen von Bild- und Tonaufnahmen auch in geschlossenen Räumen gilt, anstatt (lediglich) bei Versammlungen unter freiem Himmel (für Versammlungen unter freiem Himmel gilt die Vorschrift aufgrund Verweisung in § 19a VersG). Dies gilt umso mehr, als dass den Bundestagsdrucksachen zufolge auch nur bei Versammlungen unter freiem Himmel Regelungsbedarf bestand⁸⁴. Die Vorschrift des bisherigen § 12a VersG kann nach h.M.⁸⁵ das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen in seiner schrankenlosen Gewährleistung nicht verfassungskonform einschränken. Geboten ist insoweit eine Reduktion der Vorschrift in verfassungskonformer Auslegung, etwa eine Anwendung nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des § 13 VersG⁸⁶ bzw. eine „äußerst zurückhaltende Anwendung“⁸⁷.

Um diese gewichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken zu zerstreuen, sollte eine § 12a VersG außer Kraft setzende Landesregelung ausschließlich für Versammlungen unter freiem Himmel Geltung beanspruchen. Sollte dennoch für besondere Situationen und Versammlungen in geschlossenen Räumen das Bedürfnis für eine Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen bestehen, gilt es, eine entsprechende, „versammlungsfreundlichere“⁸⁸ Vorschrift zu formulieren.

⁸⁴ Vgl. anstatt aller *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht Rn. 370.

⁸⁵ *Benda*, in: BK, Art. 8 GG, Rn. 99, *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 12a Rn. 7.

⁸⁶ VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761 (764) „Bild- und Tonaufnahmen dürfen von der Polizei bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen nur gemacht werden, wenn auch die Voraussetzungen für ein Einschreiten nach § 13 VersG vorliegen. Das ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut des § 12a VersG, jedoch aus einer verfassungskonformen Reduktion der Vorschrift, die für eine am Grundrecht der Versammlungsfreiheit orientierten Anwendung dessen geboten ist, wozu sie ermächtigt. Ohne diese Einschränkung würde § 12a VersG der Polizei Bild- und Tonaufnahmen auch in oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen erlauben, die ordnungsgemäß verlaufen und damit keinerlei Anlass zu einem polizeilichen Einschreiten geben. Eine so weitgehende Ermächtigung wäre mit dem Schutz des Art. 8 I GG, den solche Versammlungen uneingeschränkt genießen, nicht zu vereinbaren (vgl. dazu auch *Dietel/Gintzel/Kniesel*, § 12a Rdnr. 7).“

⁸⁷ *Benda*, in: BK, Art. 8 GG, Rn. 99, D/G/K, § 12a VersG Rn. 7.

⁸⁸ *Benda*, in: BK, Art. 8 GG, Rn. 99, D/G/K, § 12a VersG Rn. 7.

3. Differenzierung zwischen „Aufnahmen“ und „Aufzeichnung“

In Art. 9 VersG-E wird nun (ähnlich wie in Art. 32 PAG) zwischen „Aufnahmen“ und „Aufzeichnungen“ unterschieden. „Aufnahmen“ sind danach Daten in Form von Bildern oder Tönen ohne Speicherung, also die bloße Echtzeitübertragung. „Aufzeichnungen“ erfassen dagegen auch die Speicherung von Bild- und Tonaufnahmen. Sprachlich mag man diese Differenzierung als missglückt bezeichnen, inhaltlich hat die vorgenommene Differenzierung keine Auswirkungen. Zwar spricht § 12a VersG durchgängig von „Aufnahmen“. Anders als im bayerischen Landesrecht wird davon aber nach der h.M. auch das Speichern von Bildern und Tönen umfasst⁸⁹.

Will man dieser Terminologie folgen, sollte aber die amtliche Überschrift von Art. 9 VersG-E geändert werden. Dort ist von Bild- und Tonaufnahmen die Rede, die Vorschrift selbst regelt aber in erster Linie das Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen. Dies sollte auch aus der Überschrift hervorgehen.

4. Einbeziehung der Datenerhebung

Die Tatsache, dass nunmehr neben Bild- und Tonaufzeichnungen allgemein auch „Datenerhebungen“ (unter denselben engen Voraussetzungen) gestattet werden, ist differenziert zu betrachten. Auch bisher wurden Datenerhebungen über Versammlungsteilnehmer teils auf die Vorschrift des § 12a VersG gestützt, obwohl die Regelung von ihrem Wortlaut her nur Bild- und Tonaufzeichnungen gestattet. Begründet wurde dies damit, dass jedenfalls sog. „Minusmaßnahmen“ zulässig seien. Ausgehend von der Eingriffsintensität der Maßnahmen des § 12a VersG seien unter denselben Eingriffsschwellen jedenfalls eingriffsschwächere Maßnahmen gestattet.

Die vorliegenden Eingriffsschwellen⁹⁰, rechtfertigen die Erhebung (zur Gefahrenabwehr erforderlicher) personenbezogener Daten allemal, wobei die Anwendung der Norm auch stets im „Lichte“ des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit erfolgen muss.

Dies gilt in dieser Absolutheit aber nach hier vertretener Ansicht nur für **offene** Datenerhebungen⁹¹. Für eine verdeckte Datenerhebung (zum Beispiel die verdeckte Observation von bekannten und registrierten Versamlungsstörern oder die Ausforschung von Versammlungsteilnehmern unter einer Legende) wäre zu hinterfragen, ob die Befugnisnorm des Art. 9 VersG-E verhältnismäßig und ausreichend bestimmt gefasst ist.

⁸⁹ Vgl. *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht Rn. 374.

⁹⁰ „Tatsächliche Anhaltspunkte, die die Annahme rechtfertigen, dass von den Teilnehmern (deren Daten erhoben werden) erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen“

⁹¹ Ähnlich *Brenneisen*, DuD 2000, 651, 653 ff.

Hinsichtlich offener Datenerhebungen ist die Befugnis des Art. 9 VersG jedenfalls verfassungskonform ausgestaltet. Allerdings ist unklar, ob die Norm auf offene Datenerhebungen beschränkt ist, vgl. sogleich 5.

5. Zulässigkeit auch verdeckter Datenerhebungen?

Ebenso wie bei § 12a VersG geht aus Art. 9 VersG-E nicht klar hervor, ob die dort bezeichneten Datenerhebungen nur offen oder auch verdeckt erfolgen dürfen.

Da Art. 8 GG das möglichst unbeeinflusste Engagement des Bürgers zur Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess auch durch Teilnahme an Versammlungen sichern soll⁹², verdeckte Maßnahmen aber ein abschreckendes Klima der Überwachung bewirken, müssen verdeckte Maßnahmen grundsätzlich die Ausnahme sein⁹³. In jedem Falle ist eine absichtliche Verschleierung bei der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen unzulässig⁹⁴. Wird dagegen von Veranstalterseite „konspirativ“ vorgegangen, sollen auch verdeckte Maßnahmen zulässig sein⁹⁵. Eine verfassungskonforme Interpretation der Vorschrift in diesem Sinne steht – wie auch bei § 12a VersG – offen. Allerdings wäre diesem Weg eine Klarstellung im Gesetzestext vorzuziehen.

6. Übersichtsaufnahmen

Mit der Regelung in Art. 9 Abs. 2 VersG-E wird (endlich) eine Befugnis zur Anfertigung sog. Übersichtsaufzeichnungen geschaffen. Diesbezüglich ist die bisherige Rechtslage unbefriedigend. Von einer Regelung wurde bei Schaffung des § 12a VersG abgesehen, da man in bloßen Übersichtsaufnahmen keinen Grundrechtseingriff sah⁹⁶. Da nach dem heutigen Stand der Technik aber alle als Teil einer Menschenmenge aufgenommenen Personen identifiziert werden können, wird nach der h.M. bei der Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen ein Grundrechtseingriff sowohl in Art. 8 Abs. 1 GG als auch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG angenommen⁹⁷. Unter den Voraussetzungen des § 12a VersG werden aber Übersichtsaufnahmen allenthalben für rechtmäßig erachtet.

Insoweit sind gegen die Regelung in Art. 9 Abs. 2 VersG-E keine Einwände vorzutragen. Die Vorschrift regelt in rechtskonformer Weise das Anfertigen von Übersichtsaufnahmen, da für

⁹² BverfG 69, 315 (349).

⁹³ *Kniesel/Poscher*, in: Lisen/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht Rn. 374; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 12a Rn. 4.

⁹⁴ D/G/K, § 12a Rn. 4.

⁹⁵ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 21 Rn. 44; *Henninger*, DÖV 1998, 719; *Kniesel/Poscher*, in: Lisen/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Teil J: Versammlungsrecht Rn. 371.

⁹⁶ BT-Drs. 11/4359 S. 28 fr.

⁹⁷ *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 12a Rn. 13 m.w.N.

eine Identifizierung einzelner Personen auf die engen Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 1 VersG-E (entspricht § 12a VersG) verwiesen wird.

7. Vernichtung/Löschung der gewonnenen Daten

Art. 9 Abs. 3 VersG-E entspricht (bis auf die Regelung zur Löschung von Übersichtsaufnahmen in Satz 3 der Vorschrift) dem § 12a Abs. 2 VersG. Insoweit ist die Vorschrift verfassungsrechtlich unbedenklich.

Als unbefriedigend kann man empfinden, dass es an einer Regelung zur konkreten Nutzung und Verwendung der gewonnenen Daten fehlt. Dies erschließt sich jedoch aus der Lösungsregelung. Nachdem die Daten zu Löschen sind, wenn sie nicht mehr zu den in Abs. 3 Nr. 1 und 2 VersG-E besagten Zwecken benötigt werden, kann man im Umkehrschluss folgern, dass die Daten nur zu diesen Zwecken genutzt und verwendet werden dürfen.

Was den Umfang der Löschungspflicht betrifft, erscheint die Vorschrift ergänzungsbedürftig. Die Löschungspflicht sollte sich nicht nur auf die angefertigten Daten erstrecken, sondern darüber hinaus auch die daraus gefertigten Unterlagen umfassen (wie dies auch in der polizeilichen Befugnis zur Videoüberwachung in Art. 34 Abs. 4 PAG geregelt ist).

Von der Löschungspflicht nicht umfasst sind Übersichtsaufzeichnungen zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens, Art. 9 Abs. 3 Satz 3 VersG-E. Gegen diese Regelung könnten verfassungsrechtliche Bedenken erhoben werden. Es nicht ersichtlich, warum Übersichtsaufnahmen zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens unbegrenzt gespeichert werden müssten. Vielmehr erscheint eine abschließende Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens zeitnah nach Ende der Versammlung zumutbar. Im Anschluss daran wären die (dann nicht mehr benötigten) Daten zu löschen. Eine mehr oder weniger unbefristete Speicherung von Übersichtsaufzeichnung erscheint dagegen allein zu Zwecken der Aus- und Fortbildung gerechtfertigt. Nach dem Willen der Entwurfsverfasser sollen diese Zwecke auch von dem Termin der „polizeitaktischen Auswertung“ umfasst sein.⁹⁸ Allerdings sollte zumindest bei der Berechtigung zur langfristigen Speicherung ausdrücklich nur auf Zwecke der Aus- und Fortbildung abgestellt werden. Empfehlenswert wäre diesbezüglich eine ausdrückliche Zweckbindung der Übersichtsaufzeichnungen sowie eine entsprechende obligatorische Kennzeichnung der Daten.

⁹⁸ Begründung S. 18.

II. Zusammenfassende Einschätzung sowie Fazit und Empfehlungen an den Gesetzgeber

Der vorliegende Gesetzentwurf knüpft für den Bereich der Überwachung von Versammlungen in Art. 9 VersG-E im Wesentlichen an die bisherige Rechtslage (§ 12a VersG) an. Hier bestehen - unbeschadet einzelner Verbesserungsmöglichkeiten - keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Dazu wurde bereits im Einzelnen Stellung genommen. Im Gegenteil ist zu konstatieren, dass der Gesetzgeber um eine verfassungskonforme Ausgestaltung und Weiterentwicklung des bisherigen Normenbestandes bemüht ist. So stützt etwa die Regelung des Art. 9 Abs. 2 VersG-E die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen nunmehr erstmals auf eine verfassungskonforme Rechtsgrundlage.

Allerdings zeigt sich teils ein erheblicher Bedarf an einer verfassungskonformen Konkretisierung (d.h. Einschränkung des Anwendungsbereiches) der Vorschrift. Aus der gegenwärtigen Fassung geht nicht hinreichend klar hervor, ob sich der Anwendungsbereich der Vorschrift zugleich auf Versammlungen unter freiem Himmel als auch auf Versammlungen in geschlossenen Räumen erstreckt. Gleiches gilt für die Unterscheidung von offenen und verdeckten Datenerhebungen. Dabei ist dieser Unterschied von entscheidender Bedeutung für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Norm. Während der gegenwärtige Regelungsentwurf in verfassungskonformer Weise die Überwachung von Versammlungen unter freiem Himmel und die offene Datenerhebung legitimiert, ist er - jedenfalls in der vorliegenden Fassung - kaum in der Lage, die Überwachung einer Versammlung in geschlossenen Räumen und/oder verdeckte Datenerhebungen zu legitimieren. Zwar bestünde die Möglichkeit, die Vorschrift im Rahmen einer eingrenzenden verfassungskonformen Auslegung auf die zulässigen Handlungsbereiche zu reduzieren (dies ist derzeit unter Geltung von § 12a VersG ständige Praxis). Insoweit wäre auch hier nicht zwingend von einer Verfassungswidrigkeit der Norm auszugehen. Allerdings ist zu empfehlen, sich nicht allein auf die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung zu verlassen, sondern die Chance des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens zu nutzen und - auch im Interesse der Rechtsklarheit - eine Konkretisierung bzw. eine Korrektur der Vorschriften durchzuführen. Überdies können gegen die mehr oder weniger unbegrenzte Aufbewahrungsmöglichkeit von sog. Übersichtsaufzeichnungen verfassungsrechtliche Bedenken erhoben werden.

D. Executive Summary

Der vorliegende Gesetzentwurf greift den Kerngehalt des bestehenden Versammlungsrechts in größtenteils unveränderter und weitgehend verfassungskonformer Weise auf. Die vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen sind erkennbar von dem guten Willen getragen, das neue bayerische Versammlungsgesetz gemessen an den Erfordernissen der Praxis weiterzuentwickeln. Dabei ist der Gesetzgeber bei allen vorhandenen Spielräumen in einen strikten Rahmen verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung eingebunden, der dem Versammlungsrecht gerade vor dem Hintergrund der Anforderungen des Art. 8 GG, aber auch des Art. 5 GG in besonderer Weise seinen Stempel aufdrückt.

Auf der Grundlage der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber bemüht, in dem vorliegenden Gesetzentwurf offen stehende Streitfragen und ungeschriebene Kategorien des Versammlungsrechts aufzugreifen, einer Klärung zuzuführen und in eine verfassungskonforme Gesetzesform zu gießen. Dies gilt etwa für die Einladung zu Versammlungen Art. 3 Abs. 3 VersG-E, den Inhalt der Anzeige von Versammlungen unter freiem Himmel (Art. 13 Abs. 2 VersG-E), den Wegfall der Möglichkeit zur Auflösung einer Versammlung wegen Nichtanzeige, die Kodifikation des Kooperationsgebotes in Art. 14 VersG-E, die erstmalige Regelung der Spontan- und Eilversammlungen in Art. 13 Abs. 3, 4 VersG-E oder die Einbindung des Art. 12 Abs. 1 VersG-E in Art. 15 Abs. 1 VersG-E. All diese Neuerungen zielen zunächst auf die Konkretisierung und Ergänzung der versammlungsrechtlichen Anforderungen überwiegend in Anlehnung und Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Vielfach ist dies gelungen. Nur beispielhaft sei die Ergänzung des Uniformierungsverbotes in Art. 7 Abs. 1 VersG-E um die Anforderung einer „einschüchternden Wirkung“ oder die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen in Art. 9 Abs. 2 VersG-E genannt.

Allerdings erscheinen nicht alle Neuregelungen in vorbildlicher Weise gefasst. Sie weisen - gerade in dem Spannungsfeld von politischem Gestaltungswillen und verfassungsrechtlicher bzw. verfassungsgerichtlicher Determination (etwa bei dem Verbot rechtsextremistischer Versammlungen) Regelungsbestandteile auf, die in dem Bemühen um eine abstrakte und allgemeingültige Regelung den hohen Anforderungen der zum Teil einzelfallgeprägten Rechtsprechung des BVerfG zumindest im Gesetzeswortlaut teils nur schwer gerecht werden. So ist eine Reihe der Regelungen in der bestehenden Ausgestaltung, namentlich in dem vorgesehenen Konkretisierungsgrad verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Dazu zählen etwa die Regelungen der Art. 15 Abs. 1 VersG-E, Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 a) und b) VersG-E sowie Art. 9 VersG-E. Freilich lässt sich ein Gutteil der im Einzelfall anzuführenden Defizite und Ungenauigkeiten im Wege einer einschränkenden, verfassungskonformen Interpretation überwin-

den. Ein Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit lässt sich dort nicht zwingend begründen. Allerdings ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, sich nicht allein auf die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung zu verlassen, sondern die Chance des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens zu nutzen und aus Gründen der Rechtsklarheit und mit Rücksicht auf die einschlägige Rechtsprechung des BVerfG im Einzelfall eine Konkretisierung der Vorschriften anzustreben. Schließlich kann durch Korrektur nur einzelner Vorschriften (etwa eine Streichung der Regelungen betreffend die Ablehnung des Versammlungsleiters) tiefer greifenden Bedenken entgegnet werden.

In diesen Kontext gehört auch die konkretisierende Kodifikation bereits bestehender Obliegenheiten der Versammlungsteilnehmer bzw. der Versammlungsleitung, die nunmehr, etwa im Rahmen des Art. 13 Abs. 2 VersG-E bzw. des Art. 18 Abs. 2 VersG-E, konkrete, gesetzlich verankerte Pflichten begründen. Inwieweit allerdings diese Verrechtlichung von Obliegenheiten und Kooperationssystem mit Blick auf deren veränderte Regelungsqualität trägt, ist verfassungsrechtlich vorsichtig zu beobachten.

Nur vereinzelt finden sich Regelungen, die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüberstehen. Dies betrifft insbesondere die Einführung eines allgemeinen Militanzverbotes in Art. 7 Abs. 2 VersG-E, das Uniformitätsgebot außerhalb von Versammlungen in Art. 7 Abs. 3 VersG-E und die Regelung des Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 VersG-E. Hinzu kommt die nicht nur kompetenzmäßig fragwürdige Ankoppelung von Straftatbeständen, wie sie etwa im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 VersG-E i.V.m. Art. 20 VersG-E vorgesehen ist. Unbeschadet der Frage, ob es sich um alte, aus dem Versammlungsgesetz des Bundes übernommene Schwächen oder neue, mit der Neufassung eingefügte Defizite handelt; bei den genannten Normen besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht teils Nachbesserungsbedarf.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist sicherlich kein „modernes“ Versammlungsgesetz, wie es sich etwa *Hoffmann-Riem* (viele Jahre als Berichterstatter im ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts zuständig für Fälle zur Versammlungsfreiheit) vorstellt, in dem kooperatives Zusammenwirken zu einem tragfähigen Fundament der Rechtswirklichkeit wird, sich in zeitangemessenen Verfahrens- und Organisationsregelungen widerspiegelt und das Versammlungsrecht aus seiner obrigkeitlichen Tradition löst⁹⁹. Im Gegenteil. Nach diesem Gesichtspunkt ist der Entwurf ein eher „klassisches“ Gesetz, das regelungstechnisch an klare und ordnende, aber auch einschränkende und „bürokratische“ Vorgaben vor allem aus Sicherheitsgesichtspunkten anknüpft. Eine derartige Vorgehensweise ist nicht illegitim und unterliegt ein

⁹⁹ *Hoffmann-Riem*, Demonstrationsfreiheit durch Kooperation? in: Brandt/Gollwitzer/Henschel, FS für Helmut Simon, S. 379 (401).

Stück weit der Änderungsmacht des Gesetzgebers. Die verfassungsrechtliche Untersuchung hat aber gezeigt, dass das, was zunächst als bürokratisches Hindernis im Einzelfall angesehen werden mag, in einer Gesamtbetrachtung den Grundrechtsgebrauch mehr als notwendig einschränken kann. Damit steht weniger die eine oder andere Formvorschrift des Entwurfs in Frage, sondern das zugrunde liegende Konzept einer Formalisierung des staatlichen Versammlungsmanagements. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Bundesverfassungsgericht ein solches Konzept für unvereinbar mit der grundrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit erklärt, die in einem demokratischen Rechtsstaat gemeinsam mit der Meinungsfreiheit „schlechthin konstituierend“ ist.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Weichau'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'W'.

Passau, den 7. Mai 2008