

Versammlungsfreiheit und staatliche Sicherheitsgewährleistung im Widerstreit – Teil II

Eine kritische Betrachtung

Von Heinrich Bernhardt, Polizeipräsident a.D., Obertshausen

1. Rechtskonstruktion „Minusmaßnahmen“

1.1 Begriff und Recht

Der Begriff „Minusmaßnahmen“ entstammt der juristischen Methodenlehre. In der einschlägigen Literatur kurziert er u.a. unter den Stichworten „Erst-Recht-Schluss“, „a maiore ad minus“ und „Polizeirecht als Ergänzung des Versammlungsrechts“.¹ Mit der „Minusmaßnahme“ erlaubt die Rechtsprechung den ergänzenden Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht für solche versamlungsbezogenen polizeilichen Maßnahmen, die ihrer Art nach eine Auflösung der Versammlung (§ 15 Abs. 3 VersG) zuließen, aber unterhalb dieser Schwelle liegen und für die das Versammlungsgesetz keine ausdrückliche Befugnisnorm bereitstellt. Damit durch den Rückgriff auf die Generalklausel oder Standardmaßnahmen eines Polizeigesetzes nicht die besonderen Rechtmäßigkeitsanforderungen versamlungsrechtlicher Maßnahmen umgangen werden, müssen – bevor der Zugriff auf das Polizeirecht zulässig ist – zwingend die Ermächtigungsgrundlagen des Versamlungsverbotes bzw. der Auflösung erfüllt sein.²

Diese Befugnis erstmals eröffnet zu haben, wird dem BVerwG 1981 zugeschrieben, das die Begrifflichkeit „Minusmaßnahme“ oder einen vergleichbaren Wortlaut jedoch in keiner Weise verwendete.³ U.a. erkannte auch das OVG Bremen in der beiderseitigen, nicht einschließenden, sondern offenen Begleitung eines Demonstrationszuges einen Grundrechtseingriff, der seine Grundlage in § 15 Abs. 2 und 1 VersamlG (Anmerkung: in der damaligen Fassung von 1990) i. V. mit der in § 10 I BremPolG normierten allgemeinen polizeilichen Generalklausel habe.⁴

Kritische Kommentatoren sehen jedoch in dieser Regelung – ob der grundsätzlichen Polizeifestigkeit des Versamlungsrechts – auch Probleme.⁵ Sie halten es für sinnvoller, das Versamlungsrecht neben den bereits bestehenden Ermächtigungen um entsprechende Befugnisnormen zu ergänzen.⁶

1.2 Kritischer Ansatz

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Themenfeldern (Kapitel II. 1. – 5.) ist hier nicht zu erkennen, dass die Sicherheitsgewährleistung bei Versamlungen eingeschränkt sein würde. Das Gegenteil ist eher der Fall: Die Rechtsprechung ermöglicht der Polizei, außerhalb der Aufzählung der Befugnisnormen im VersG (Verbot, Auflösung, Auflagen) mit der sog. „Minusmaßnahme“ niedrigrschwelligere Eingriffe vorzunehmen, die auf das allgemeine Polizeirecht als Ergänzung des Versamlungsrechts zurückgreifen dürfen. Trotz allem: Es würde der Klarheit der versamlungsrechtlichen Bestimmungen dienen, wenn die sog. „Minusmaßnahmen“ durch eigenständige versamlungsrechtliche Eingriffsbefugnisse ersetzt würden.⁷

¹ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 5 VersG, Rn. 43; § 13 VersG, Rn. 37, 38 und insbesondere zu § 15 VersG, Rn. 138 ff. Ferner: *Brenneisen, Staack und Preetz* zum Niedersächsischen Versamlungsfreiheitsgesetz (NVersFG) in: Rechtslage zu Vorkontrollen, Die Polizei 8/2016, 217, Kapitel 1.4.1 und 1.4.2., *Deger* in: Polizeirechtliche Maßnahmen bei Versamlungen, NVwZ 1999, 265; *Brenneisen und Preetz* in: Unmittelbarer Zwang im Versamlungsgeschehen – Möglichkeiten und Grenzen; Die Polizei 4/2018, 97, Kapitel 2.1 und 2.5; *Schenke* in: Polizei- und Ordnungsrecht, C.F. Müller 2011, 7. Auflage, Rn. 377 – 379.

² Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 5, Rn. 43, § 13, Rn. 37 ff, § 15, Rn. 138.

³ *BVerwGE* vom 08.09.1981 - 1 C 88/77 (Mörderbande-Entscheidung).

⁴ *OVG Bremen* vom 24.4.1990 – 1 BA 18/89, Abschnitt B II.

⁵ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 15 VersG, Rn. 5 mit weiteren Quellenangaben. Ferner in einer kritischen Beleuchtung verschiedener Fallgestaltungen: *Alberts* in: Probleme des Versamlungsrechts aus polizeilicher Sicht, Die Polizei 4/1991, 85, Kapitel 2.; *Brenneisen, Preetz, Wilksen* in: Beurteilung der Rechtslage (Teil I) zu Vorkontrollen, Kapitel 4.1.1, DNP 8/1995, 388.

⁶ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 2 VersG, Rn. 53 mit weiteren Quellenangaben; ferner: *Kötter und Nolte* in: Was bleibt von der „Polizeifestigkeit des Versamlungsrechts“?, DÖV 10/2009, 399.

⁷ Vgl. *Ullrich* a.a.O. S. 601 mit einer Vielzahl weiterer Quellen.

2. Einsatz von Ordnern

2.1 Status der Ordner

Status und Rolle der Ordner bei Versammlungen schlechthin (§ 9 VersG) und mit Blick auf Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen (§§ 18 und 19 VersG) sind hinreichend geklärt. Sie müssen volljährig sein, ihre Tätigkeit ausschließlich ehrenamtlich ausführen und dürfen keine Waffen oder sonstige Gegenstände gem. § 2 Abs. 3 VersG mit sich führen. Ihre Kennzeichnung ist nur durch weiße Armbinden, ggf. mit der Aufschrift „Ordner“ zulässig.⁸ Die Entscheidung darüber, ob Ordner eingesetzt werden, liegt im Ermessen des Leiters. Er kann sich ihrer bedienen, um einen friedlichen und störungsfreien Verlauf zu gewährleisten.⁹ Das Recht, ihm per behördlicher Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG aufzugeben, Ordner einzusetzen, ist aus dem Gesetz nicht zu entnehmen. Das OVG Rheinland Pfalz sah 2010 dafür jedoch eine Berechtigung, wenn eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit droht.¹⁰ Der Leiter der Versammlung ist verpflichtet, die Zahl der vorgesehenen Ordner der zuständigen Behörde auf Anforderung mitzuteilen. Er muss in insoweit allerdings Einschränkungen in Kauf nehmen (§ Abs. 2 VersG).¹¹ Versammlungsbehörde und Polizei haben keinen aus § 9 Abs. 2 VersG ableitbaren Anspruch gegenüber dem Veranstalter bzw. Leiter darauf, Auskunft über die Identität sowie Persönlichkeit der Ordner zu erhalten.¹²

2.2 Funktion und Rolle der Ordner

Ordner sind Hilfskräfte des Versammlungsleiters. Sie unterstützen ihn bei der Wahrnehmung seiner Ordnungsfunktion. Das gilt besonders bei großen Veranstaltungen, wenn der Leiter ohne ihre Hilfe seine Pflicht, für Ordnung bzw. einen ordnungsgemäßen Ablauf zu sorgen, nicht erfüllen könnte.¹³ Zur Bewältigung von Störungen durch Teilnehmer verfügen sie über keinerlei Befugnisse, abgesehen davon, dass solche öffentlich-rechtlich kaum zu statuieren wären. Sie wie auch der Leiter vermögen nur durch wohlgemeinte Hinweise und durch Zureden auf die Teilnehmer einzuwirken. Ob sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe überhaupt geeignet sind, lässt sich mangels gesetzlicher Prüfberechtigung nicht feststellen. Da hilft auch nicht die gesetzliche Verpflichtung der Teilnehmer, die zur Aufrechterhaltung der Ordnung getroffenen Anordnungen des Leiters oder der von ihm bestellten Ordner zu befolgen (vgl. § 18 Abs. 1 i. V. m. § 10, § 19 Abs. 2 VersG). Dass sie bei alledem den Schutz der Straf- und Bußgeldsanktionen nach § 22 und § 29 Abs. 1 Ziff. 4 VersG genießen, wird gewaltintendierte Täter kaum davon abhalten, sie tätlich anzugreifen oder trotz Zurechtweisung den Ablauf einer Versammlung fortgesetzt zu stören und Straftaten zu begehen.

2.3 Kritischer Ansatz

Gemessen an der Tätigkeit von Ordnern, die beispielsweise bei Großveranstaltungen eingesetzt werden und dort – zumindest soweit Hausrechtsbereiche betroffen sind – Befugnisse aus dem Besitz- und Hausrecht der Veranstaltungsstätten ableiten können, steht den Ordnern bei Versammlungen unter freiem Himmel bzw. Aufzügen nichts dergleichen zur Seite. Sie sind auf ihre persönliche Ausstrahlung und ihr appellatives Auftreten angewiesen. Ob sie überhaupt geeignet sind und als zuverlässig in Betracht kommen, kann nach der bestehenden Rechtslage ebenfalls nicht überprüft und gewährleistet werden, denn derartige Erhebungen und Überprüfungen sind nicht erlaubt.¹⁴ Ungeachtet dessen verfügt die Versammlungsbehörde über keine gesetzliche Befugnis gegenüber dem Leiter, darauf zu drängen, die Ordner vor ihrem Einsatz einer angemessenen Unterweisung zu unterziehen. Damit soll nicht die Forderung erhoben werden, den Ordnern eine Ausbildungsverpflichtung aufzuerlegen, wie sie gegenüber gewerblichen Sicherheitskräften besteht (§ 34a GewO i. V. m. mit der BewachV). Somit fehlt es den so eingesetzten Ordnern insbesondere an rechtlichen Kenntnissen und psycho-taktischen Handlungsmustern, die sie befähigen könnten, ihre Aufgabe besser als bisher wahrzunehmen. Nach alledem vermag kein rechter Sinn in der versammlungsgesetzlichen Regelung des Ordnerinsatzes gesehen zu werden. Ihr Tätigwerden kommt eher einem Placebo gleich, der keinen erkennbaren Gewinn für die Sicherheitsgewährleistung mit sich bringt.

⁸ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O., insbesondere zu § 9, Rn. 10 ff.

⁹ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 9, Rn. 1 ff.,

¹⁰ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. u.a. mit Verweis auf *OVG Rheinland-Pfalz* vom 10.2.2010 – 7 A 11095/09, Rn. 34, 35. Siehe ferner: *BayVGH* vom 23.10.2008 – 10 ZB 07.2665.

¹¹ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 9 VersG, Rn. 2 – 5.

¹² Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 9 Abs. 2, Rn. 20.

¹³ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 18, Rn. 9 ff.

¹⁴ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 9, Rn. 20 ff.

3. Sicherheitspflichten/Haftung des Veranstalters und Leiters

3.1 Begrifflichkeiten

Der Veranstalter ist der Ideengeber und Urheber für das Zustandekommen der Versammlung oder des Aufzuges. Er ruft – in der Regel durch Einladung – bei den potenziellen Versammlungsteilnehmern erst den Wille zum Sichernersammeln hervor.¹⁵ Der Leiter ist der operativ Verantwortliche, der vor Ort die Verantwortung für die Struktur und den Ablauf der Versammlung trägt. Er entscheidet u.a. über Wortgewährung bzw. –entzug sowie über die Unterbrechung, Schließung und Fortsetzung der Veranstaltung.¹⁶

Beide Funktionen unterscheiden sich im Wesentlichen darin, dass der eine als Initiator bzw. Planer auftritt, während der andere bei der Versammlung das operative Zepter trägt. Zu einer Verschmelzung der Aufgabenstellungen kommt es, wenn sich der Veranstalter nicht nur auf den Anstoß und die Planung der Versammlung beschränkt, sondern danach auch deren Leitung übernimmt.

3.2 Aufgaben und Pflichten unter dem Aspekt der Sicherheitsgewährleistung

Die Aufgaben und Pflichten dieser Funktionsträger sind – nicht gerade übersichtlich und kohärent – im VersG aufgeführt. Unter dem Aspekt der Sicherheitsgewährleistung ist vor allem die Frage von Bedeutung, welche wesentlichen Pflichten dem Leiter obliegen. Dabei bietet es sich an, zwischen indirekten und direkten Pflichten zu unterscheiden:

Als **indirekte Pflichten** sind jene zu qualifizieren, die durch das VersG selbst oder durch die Rechtsprechung nur eine mittelbare Aufgabenübertragung bzw. Wirkung entfalten. Dazu gehören insbesondere:

- das „Kooperationsgebot“, wie vom BVerfG ausgeführt,
- die Straf- und Bußgeldandrohungen des VersG (§§ 24, 25, 26; 29 Abs. 1, Ziff. 7),
- die strafrechtliche Garantenstellung (§ 13 StGB),
- die Verkehrspflicht (§ 823 ff. BGB)

Als **direkte Pflichten** kommen die Vorgaben in Betracht, die unmittelbar aus dem VersG hervorgehen und dem Veranstalter/Leiter gebieten, sie zu befolgen. Dazu gehören insbesondere die Maßgaben:

- für den geordneten Ablauf und die Ordnung während der Versammlung zu sorgen (§§ 8, 18 Abs. 1 und 19 Abs. 1 VersG) und
- einen Aufzug zu beenden, wenn die Ordnung nicht mehr gewährleistet werden kann (§ 19 Abs. 3 VersG).

3.3 Kritische Bewertung der Wirksamkeit ausgewählter Pflichten des Veranstalters und Leiters

3.3.1 Kooperationsgebot

Das **Kooperationsgebot** als indirekte „Verpflichtung“ ist im Kapitel II.1. hinreichend beleuchtet worden. Vom Bundesverfassungsgericht zwar gut gemeint, erreicht es in sicherheitsmäßiger Hinsicht jedoch gegenüber jenen Veranstaltern und Leitern nicht die gewünschte Wirkung, die nicht bereit sind, ihre Erkenntnisse über die bevorstehende Versammlung oder den Aufzug wahrheitsgemäß zu bekunden, dieses nur vorgaukeln oder während der Versammlung ihr Zusammenwirken mit der Polizei zur Gewährleistung der Sicherheit ganz oder teilweise verweigern. Insofern ist es nicht ganz von der Hand zu weisen, wenn man diesem „Gebot“ die erwartete Wirkkraft abspricht.

Es fehlt dem Versammlungsrecht – wie bereits angeführt – an enumerativ aufgeführten Verpflichtungen, die den Kooperationsbeteiligten, zu allererst dem Veranstalter, auferlegen, was sie, in welchem Umfang und in welcher Tiefe bei einem Kooperationsgespräch darzulegen haben. Dass dabei hohe Hürden zu überwinden sind, ergibt sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2009 zum BayVersG. Es untersagte dem bayerischen Gesetzgeber, im dortigen Versammlungsgesetz straf- und bußgeldrechtliche Sanktionsandrohungen einzubringen.¹⁷

3.3.2 Zivilrechtliche Haftung

Die zivilrechtliche Haftung richtet sich an der Verkehrssicherungspflicht (mittlerweile auch Verkehrspflicht genannt – § 823 Abs. 1 und 2 ff. BGB) aus. Sie verpflichtet den, der eine Gefahrenquelle schafft oder unterhält, die notwendigen und zumutbaren Vorkehrungen zu treffen, um Schäden anderer zu verhindern. Diese Pflicht

¹⁵ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 1, Rn. 230, 234, § 14, Rn. 2.

¹⁶ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 1, Rn. 62.

¹⁷ Siehe nochmals *BVerfG* vom 17.2.2009 – 1 BvR 2492/08 (Fn. 18).

schließt sowohl positives Tun als auch pflichtwidriges Unterlassen ein, aus denen entsprechende Schäden folgen,¹⁸ und verlangt von dem Organisationsverantwortlichen einer Großveranstaltung, auch mit typischen gefährdungsspezifischen der Teilnehmer zu rechnen.¹⁹

Auch wenn danach gegenüber dem Versammlungsleiter Ersatzansprüche nicht ausgeschlossen werden,²⁰ so fristet diese in der Anwendung des Versammlungsrechts doch ein Schattendasein. Als Indiz dafür steht die geringe einschlägige versammlungsrechtlich relevante Rechtsprechung, die sich aus dem nachstehenden Exkurs ergibt.²¹ Mitnichten erlangt die Verkehrspflicht damit den Stellenwert, wie sie allgemein den Organisationsverantwortlichen von Großveranstaltungen auferlegt ist. Das mag daran liegen, dass sich die Geschädigten versammlungsbezogener Ausschreitung scheuen, in solchen Fällen den Klageweg zu beschreiten und staatliche Ansprüche gegen den Veranstalter bzw. Leiter zumeist wegen fehlender Passivlegitimation der Behörden ausgeschlossen sind.

Exkurs: ausgewählte versammlungsrechtlich relevante Rechtsprechung zur Verkehrspflicht:

(1) 1972 verurteilte der **BGH** den **Initiator** und **Leiter einer öffentlichen Versammlung** wegen einer rechtswidrigen **Auslieferungs-Blockade der Bild-Zeitung** nach § 823 BGB zum **Schadenersatz**. Dabei schloss er sich nicht der vereinzelt Auffassung an, das durch Art. 5 und 8 GG gewährleistete Demonstrationsrecht rechtfertige unter gewissen Voraussetzungen auch die begrenzte Anwendung von Gewalt. Art. 8 Abs. 1 GG gewährleiste nur das Recht zur friedlichen Versammlung. Die Versammlungsfreiheit ... „*schütze nur ... den Vorgang der kollektiven Meinungskundgabe*“.²²

(2) Mit dieser Auffassung widersprach der BGH nicht seiner Entscheidung von 1984, die die **Teilnehmer** einer **gewaltsam verlaufenen Groß-Demonstration gegen ein Kernkraftwerk** betraf. Deren Verabredung, im Rahmen einer Großdemonstration ein Kernkraftwerksgelände zu besetzen und sich notfalls auch gewaltsam gegen zum Schutz des Geländes oder zur Auflösung der Demonstration eingesetzte Polizeibeamte durchzusetzen, reiche noch nicht für die Annahme eines haftungsbegründenden gemeinsamen Tatentschlusses nach § 830 Abs. 1 BGB aus, der für alle im Verlauf der Großdemonstration von Mitdemonstranten verübten Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen gelte.²³

(3) Die **zweitägige Blockade des Einsatzes von Baumaschinen** dagegen, die bestimmten **Teilnehmern** zur Last gelegt wurde, sah der **BGH** nicht durch die Versammlungsfreiheit gedeckt und erkannte darin eine rechtswidrige und schuldhaftige Rechtgutverletzung im Sinne von § 823 Abs. 1 BGB. „*Der Rahmen der verfassungsrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit werde dort verlassen, wo nicht mehr ... die Artikulierung der gegensätzlichen Standpunkte im Meinungskampf ...*“ stattfinde, ... „*sondern, wo die Aktionen darauf angelegt sind, dass durch zielgerichtete Ausübung von Zwang Dritte in rechtlich erheblicher Weise darin behindert werden sollen.*“²⁴ Da der Sachverhalt jedoch noch nicht ausreichend feststand, verwies das Gericht die Klage zur weiteren Aufklärung zurück an die Vorinstanz.

(4) Schließt man sich dem **Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags** an, so ist festzuhalten, dass bei alledem Grundrechtswertungen auf die Auslegung der gesamtschuldnerischen Haftung nach § 830 Abs. 1 S. 2 BGB ausstrahlen. Daraus folge, dass die Teilnahme an einer (Groß-)Demonstration nicht zu unwägbareren Haftungsrisiken führen dürfe. Daher sei einem nicht gewalttätigen Demonstranten das gewalttätige Verhalten anderer Demonstrationsteilnehmer nicht zuzurechnen, auch wenn der nicht gewalttätige Demonstrant mit solchen Aktionen rechnete und wusste, dass allein seine Anwesenheit den Randalierern Schutz und Förderung durch die Anonymität der Masse geben konnte.²⁵ – Die Auswirkung einer solchen Auffassung auf den Leiter einer Versammlung kann man sich ausmalen.

¹⁸ Vgl. *Palandt*, Kommentar zum BGB, Verlag C.H.Beck, 70. Auflage 2011, zu § 823 BGB, Rn. 46 ff. und *Brox/Walker* Besonderes Schuldrecht, C.H.Beck, 38. Auflage 2014, § 45, Rn. 33.

¹⁹ Vgl. *Palandt* a.a.O. zu § 823 BGB, Rn. 254.

²⁰ Vgl. *Dieterl/Gintzel/Kniesel* a.a.O. zu § 8, Rn. 19 und 20 und zu § 15, Rn. 170.

²¹ Vgl. *Palandt* a.a.O. zu § 823 BGB, Rn. 194 unter dem Stichwort „Demonstration“.

²² *BGH* v. 30.5.1972 – VI ZR 6/71. Vgl. auch mit unterschiedlichen Fallgestaltungen: *BGHZ* 59, 30, 36; *BGHZ* 63, 124, 127; *BGHZ* 89, 383, 394.

²³ *BGH* v. 24.01.1984 – VI ZR 37/82.

²⁴ *BGH* v. 4.11.1997 – VI ZR 348/96.

²⁵ Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages* in: Haftung für Schäden bei angemeldeten Demonstrationen - WD BT - WD 3 - 3000 - 156/17.

3.3.3 Strafrechtliche Garantenstellung des Leiters

Die strafrechtliche Garantenstellung bestimmt sich nach § 13 StGB. Danach wird derjenige zur Verantwortung gezogen, der es – entgegen einer bestehenden Rechtspflicht – unterlässt, die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen zu treffen, um einen Schaden insbesondere an Leben, Leib und Eigentum abzuwenden.²⁶ Aus § 8 Satz 2 VersG, der dem Leiter einer Versammlung auferlegt, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen, ergibt sich also eine Rechtspflicht zur Gefahrenabwehr. Daraus folgt: *„Duldet er beispielsweise bewaffnete Teilnehmer, obwohl er damit rechnet, dass sie Waffen gebrauchen, so kann er auch eine Körperverletzung in Form eines Unterlassungsdelikts begehen.“*²⁷

Der Initiator einer gewalttätig verlaufenen Demonstration, die ein Redner durch eine leidenschaftliche Ansprache initiiert hatte, **ohne zur Gewalt aufgerufen und an der Versammlung teilgenommen zu haben**, könne dem Betreffenden strafrechtlich nicht zugerechnet werden. Das BVerfG stellte fest: Zwar mag es sein, dass die Suggestivkraft seiner Ansprache die Tathandlungen der Demonstranten gefördert habe. Im Lichte der betroffenen Grundrechte genüge jedoch die Feststellung nicht, ... *„dass die Äußerungen für die Gewalttaten ursächlich gewesen seien. Ansonsten würde dem sich Äußernden im Ergebnis eine Garantenstellung für das von seiner Rede zwar verursachte, darin aber gerade abgelehnte Verhalten seiner Zuhörer auferlegt. Ein solches Ergebnis ist mit der Meinungsfreiheit unvereinbar.“*²⁸

3.3.4 Die Sicherheitsobliegenheiten des Leiters nach dem VersG

Die bedeutendste, direkt wirkende Obliegenheit des Leiters ist die, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen (§ 18 Abs. 1 i.V.m. 8 Satz 2 und § 19 (dem leider der Transformationsverweis auf § 8 fehlt). *„Als Wahrer der Sicherheit hat er die Teilnehmer gegen Gefahren aus der Versammlung und die Öffentlichkeit gegen Gefahren aus der Versammlung heraus zu schützen.“*²⁹ Der Leiter und seine Ordner dürfen Gewalttätigkeiten von Versammlungsteilnehmern nicht reaktionslos hinnehmen, geschweige denn diese sogar billigen; ggf. müssen sie die Hilfe der Polizei anfordern.³⁰ Die Störung der öffentlichen Sicherheit, die von den Teilnehmern der Versammlung ausgeht, ist auf jeden Fall als Ordnungsstörung einzustufen.³¹

I. Ein kritischer Blick auf die Landesversammlungssetze

1. Ursprung und Grundlage der Länderversammlungssetze

Mit der Föderalismusreform vom 1.9.2006 wurde die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, die der Bund bis dahin zulasten der Länder weidlich nutzte, deutlich reduziert. Die Zuständigkeit für das Versammlungsrecht (ehedem in Art. 74 Abs. 1, Ziff. 3 GG geregelt) gelangte nunmehr in Hände der Bundesländer.³² Das bisherige Versammlungsgesetz (VersG) mutierte begrifflich zum Bundesversammlungsgesetz (BVersG). Dies gilt solange fort, bis es durch Landesversammlungsgesetze ersetzt worden ist (Art. 125 Abs. 1 GG). Bisher haben davon folgende Bundesländer Gebrauch gemacht: Bayern (BayVersG), teilweise Berlin (Versammlungsgesetz Bln), Niedersachsen (Nds.VersG), Sachsen (SächsVersG), Sachsen-Anhalt (VersammlG LSA) und Schleswig-Holstein (VersFG SH).

Es mag sein, dass die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen dazu diente, das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen und transparenter zu gestalten, um u.a. die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze von damals rund 60 % auf etwa 35 bis 40 % zu senken.³³ Für den Bereich des Versammlungsrechts wird dies jedoch höchst

²⁶ Vgl. Fischer, Kommentar zum StGB, C.H.Beck 61. Auflage 2014, Rn. 7, 8 ff.

²⁷ Vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel a.a.O. zu § 8 VersG, Rn. 19.

²⁸ BVerfG vom 26.6.1990 – 1 BvR 776/84 (sog. Schubart-Urteil im Zusammenhang mit dem Widerstand gegen den Bau der Startbahn West am Frankfurter Flughafen).

²⁹ Vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel a.a.O. zu § 8, Rn. 14 ff, insbesondere 16.

³⁰ Vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel a.a.O. zu § 19, Rn. 12, § 19, Rn. 6 ff.

³¹ Vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel a.a.O. zu § 19, Rn. 8.

³² Vgl. insbesondere Bundestags-Drucksache 16/813 vom 7.3.2006.

³³ Vgl. Wikipedia in: Föderalismusreform, URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%B6deralismusreform>. Anders zum Ausdruck gebracht auch in der Bundestags-Drucksache a.a.O., S. 7 unter „Begründung“.

kritisch gesehen.³⁴ Leider findet sich dazu in der entsprechenden Bundestagsdrucksache keinerlei nachvollziehbare Begründung.³⁵ Bleibt nur zu hoffen, dass dieser Änderung kein politisch motiviertes „Kompensationsgeschäft“ zwischen Bund und Ländern zugrunde lag, das dem Motto „manus manum lavat“ zuzuordnen wäre.

2. Gesetzgebungsbefugnis der Bundesländer – ein kritischer Streifzug

2.1 Generell

Es war und ist ein Irrweg der Föderalismusreform, die Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung des Versammlungsrechts dem Bund wegzunehmen und den Ländern zu übertragen!

Daraus ergeben sich, wie der „Arbeitskreis Versammlungsrecht 2010 zu Recht feststellte, nicht nur ... „eine uneinheitliche, fragmentierte und wenig übersichtliche Rechtslage, die sowohl für die Veranstalter besonders überregionaler Versammlungen als auch für die Polizei, die bei größeren Versammlungen häufig auf die Unterstützung von auswärtigen Kräften angewiesen ist,“ ... sondern auch ... „erhebliche Rechtsunsicherheiten und Schwierigkeiten.“³⁶ Abgesehen davon, dass sich die Landesversammlungsgesetze ohnehin an der bisherigen Rechtsprechung zum VersG ausrichten müssen, sind die Polizeien bei länderübergreifenden Einsätzen augenblicklich immer wieder von neuem darauf angewiesen, sich in das jeweils anzuwendende Landesrecht einzuarbeiten. Offenbar hatte man aus den seit den 1970er Jahren andauernden Bemühungen zur Harmonisierung der Polizeigesetze nichts gelernt. Zwar sind dort mittlerweile etliche Regelungen angeglichen worden, doch bei genauer Betrachtung unterscheiden sie sich nach Struktur und Inhalten nach wie vor. Es deutet sich auch nicht an, dass die erneute Initiative des Jahres 2018 von Erfolg gekrönt sein wird.³⁷

2.2 Inhaltlich

Nachdem den Bundesländern schon die Möglichkeit eröffnet worden war, eigene Versammlungsgesetze zu erlassen, hätte man eigentlich erwartet, dass sie die übertragene Gesetzesbefugnis dazu nutzen würden, nach Struktur und Inhalten etwas grundlegend „Neues“ zu schaffen. Doch nichts davon geschah. Außer der Ergänzung ihrer Gesetze durch das Anführen bestimmter Termini wie z.B. zur „Versammlung“ und zum „Veranstalter“ sowie teilweise durch die Umgliederung und Neuordnung der Kapitel sowie vereinzelt durch das Anfügen von Zuständigkeitsregelungen tat sich nichts Substanzielles. Nach wie vor orientieren sich die Landesversammlungsgesetze am Bundesversammlungsgesetz und – wie nicht anders zu erwarten – an der dazu ergangenen Rechtsprechung und Kommentierung. Vergeblich sucht man nach Ideen und Lösungen zu den Themen, die das Kapitel II anspricht:

Das **Kooperationsgebot** oder besser gesagt: das **Angebot an den Veranstalter**, ein **Kooperationsgespräch** mit den zuständigen Behörden zu führen, findet sich in: Art. 14 BayVersG (Zusammenarbeit), § 6 Nds. VersG (Anzeige), § 12 Abs. 3 VersammlG LSA (Anmeldepflicht), § 14 Abs. 5 SächsVersG (Anzeigepflicht), § 3 Abs. 3 und 4 VersFG SH (Schutzaufgabe und Kooperation). Modifizierende Verpflichtungen fehlen.

Zur **Gefahrenprognose** wird nichts Näheres ausgeführt. Offensichtlich genügen den Gesetzgebern die Grundlagen, die die Rechtsprechung und Kommentierung zum Verbot und zur Auflösung bzw. Erteilung von Auflagen ergangen sind.

Die **Vorfeld- und sonstigen begleitenden Maßnahmen** der Polizei, die im Kapitel II, insbesondere unter **Vorkontrollen** und zur **umschließenden Begleitung** angesprochen worden sind, laufen weiter unter der Rechtskonstruktion „**Minusmaßnahmen**“. Gerade hier hätte es sich angeboten, diesen sog. „Überhangbefugnissen“ – die im Versammlungsrecht keine unmittelbare Grundlage finden – einen eigenen Abschnitt zu widmen.

Bedauerlicher Weise wurde es auch versäumt, **Bestimmungen** bzw. **Querverweise** aufzunehmen, **die die Sicherheitspflichten** und die daraus resultierenden **Verantwortlichkeiten** und **Haftungen** betreffen.

³⁴ Vgl. Brenneisen und Preetz in: Zwischenbilanz: Das Versammlungsrecht im Lichte der Föderalismusreform I.

³⁵ Vgl. nochmals *Bundestags-Drucksache* a.a.O., S. 12 „Zu Doppelbuchstabe bb (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3)“.

³⁶ Vgl. *Arbeitskreis Versammlungsrecht* – Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG) vom Juli 2010; URL: https://www.law-school.de/fileadmin/content/law-school.de/de/units/unit_affil_riem/pdf/32_Arbeitskreis_Versammlungsrecht_MEVersG.pdf.

³⁷ Vgl. *Spiegel online* vom 15.5.2018 in: *Polizeigesetze in Deutschland – Jeder für sich*, URL: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/polizeigesetze-in-deutschland-jedes-bundesland-fuer-sich-a-1207833.html>.

Für all dies hätte es wahrlich weder einer Grundgesetzänderung noch des Aufwandes der Bundesländer zur Schaffung eigener Landesversammlungsgesetze bedurft. Die Modifizierung des VersG entsprechend dem ME-VersG hätte ausgereicht. Deshalb ist Brenneisen und Preetz ausdrücklich beizupflichten, wenn sie von einem „Flickenteppich“ sprechen, der nicht von wünschenswerten Harmonisierungsbestrebungen geprägt ist.³⁸

II. Fazit und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der kritischen Ansätze dieses Aufsatzes erscheint es geboten, das Versammlungsrecht insgesamt zu novellieren. Dabei sollte der staatlichen Sicherheitsgewährleistung ein ausgewogeneres Verhältnis zur Versammlungsfreiheit eingeräumt werden, als es bis dato existiert. Es ist nicht hinnehmbar, diesem Recht weiterhin die Überhöhung zuzubilligen, die ihr in den letzten 30 Jahren insbesondere durch die Rechtsprechung zuerkannt worden ist. Ebenso wird es erforderlich, das Versammlungsrecht wieder bundesweit zu vereinheitlichen. Dass bei allem die verfassungsrechtlich Substanz der Versammlungsfreiheit nicht auf der Strecke bleiben darf, versteht sich von selbst.

Wissend darum, dass die nachstehenden Empfehlungen nicht überall auf Gegenliebe stoßen werden, setzt der Autor dennoch darauf, dass seine Überlegungen nicht auf taube Ohren stoßen und zumindest einer vorurteilsfreien Prüfung unterzogen werden. Adressaten dafür sind zuerst die politisch Verantwortlichen – unterstützt durch ihre Fachberater.

1. Harmonisierung des Versammlungsrechts

Die Regelungen des Versammlungsrechts wieder in eine bundeseinheitliche Zuständigkeit zu überführen, würde vor allem der Klarheit und Anwenderfreundlichkeit bei länderübergreifenden Einsätzen der Polizei dienen. Als Grundlage dafür steht der „Muster-Entwurf Versammlungsgesetz“ vom Juli 2010,³⁹ der allerdings in einigen Passagen – siehe nachstehend – ergänzungsbedürftig ist. Für die Harmonisierung bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an:

- **Alternative 1:**

Rückführung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Versammlungsrecht in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 GG) und deren Nutzung durch den Bund,

- **Alternative 2:**

Für den Fall, dass die Alternative 1 nicht realisiert werden kann, verbindliche Verständigung der Bundesländer darüber, ihre Landesversammlungsgesetze nach Struktur und Inhalten zu vereinheitlichen und sich dabei am „Muster-Entwurf Versammlungsgesetz“ von 2010 zu orientieren.

2. Aufhebung der Dysbalance zwischen Versammlungsfreiheit und Aufgabe der Sicherheitsgewährleistung

2.1 *Effektivierung des Kooperationsgedankens*

Selbstverständlich muss die vom Bundesverfassungsgericht postulierte „Kooperation“ zwischen den zuständigen Behörden und dem Veranstalter einer Versammlung unangetastet bleiben. Unter Sicherheitsüberlegungen ist es jedoch inakzeptabel, dem Veranstalter bzw. Leiter weiter jegliches unkooperative Auftreten zu gestatten, das ihm die Rechtsprechung bis dato einräumt. Veranstalter und Leiter – soweit keine Personalunion besteht – sollten de lege ferenda verpflichtet werden, an einem Kooperationsgespräch teilzunehmen und dort sicherheitsbezogene – näher deklarierte – Angaben zu machen. Ohne solche Gebote verfehlt die gutgemeinte „Kooperation“ zwischen den Beteiligten ihren Zweck, stellt jegliche auf Zusammenarbeit ausgelegte Sicherheitsbemühungen ins Abseits und trägt in keiner Weise zur „Waffengleichheit“ zwischen den Kooperationspartnern bei.

Unter dieser Maßgabe wird empfohlen, die geforderte **Kooperation in einem eigenständigen Paragraphen** wie folgt zu spezifizieren:

- Einfügung einer **Definition des „Kooperationsgebotes“** u.a. mit der Verpflichtung des Veranstalters bzw. Leiters,
 - vor Durchführung der Versammlung an dem von der zuständigen Behörde festgesetzten Gespräch teilzunehmen und
 - während der Durchführung der Veranstaltung mit der Polizei zu kooperieren.

³⁸ Vgl. *Brenneisen und Preetz* in: *Zwischenbilanz: Das Versammlungsrecht im Lichte der Föderalismusreform I*, Die Polizei 8/2017, 221.

³⁹ Vgl. nochmals Fn. 85.

- **Inhaltlich sollte das Kooperationsgespräch wie folgt ausgestaltet werden:**

- Benennung der verpflichteten **Adressaten** (Behördenvertreter; Veranstalter bzw. Leiter),
- **Verpflichtungen der Adressaten**, vorgegebene **Mindestangaben zu machen**; dazu Erstellung eines entsprechend verbindlichen Katalogs, der dem Versammlungsgesetz als Anlage beigefügt wird,
- Festlegung von **Sanktionen gegenüber den nichtbehördlichen Teilnehmern** für den Fall, dass sie der Einladung zum Kooperationsgespräch nicht folgen und dort die in der Anlage näher bezeichneten Angaben verweigern.

Anmerkung: Dabei ist nicht zwingend an eine bußgeldrechtliche Ahndung gedacht. Es dürfte gesetzes-technisch – soweit möglich – genügen, einen deklaratorischen Hinweis aufzunehmen, aus dem entnommen werden kann, dass die aufgeführten Kooperationspflichten ggf. als Verwaltungsakt mit verwaltungsrechtlichen Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden können.

2.2 *Modifizierung der rechtlichen Grundlage für die Gefahrenprognose*

Die Gefahrenprognose setzt vor allem auf das Kooperationsgespräch auf. Sie ist die Grundlage für die Frage, ob überhaupt und wenn ja eine Versammlung bzw. ein Aufzug verboten, mit Auflagen versehen oder aufgelöst werden dürfen (§ 15 Abs. 1 – 3 VersG). Dass nach der Rechtsprechung dafür grundsätzlich nur tatsächengestützte Umstände erlaubt sind, ist nur schwer zu ertragen. Der staatlichen Sicherheitsgewährleistung werden damit zu hohe Hürden gesetzt.

Was fehlt, ist – ähnlich wie zum Kooperationsgedanke ausgeführt – eine **legislatorische Ergänzung des Versammlungsrechts**. Danach sollte die Gefahrenprognose für ein Versammlungsverbot nicht nur auf tatsächengestützte Umstände gestützt, sondern – wie vom BVerfG und u.a. vom OVG Weimar anerkannt – auch aus vergleichbaren früheren Versammlungen abgeleitet werden dürfen (Kapitel II.2.) Unter diesem Aspekt sollten die bisherigen Verbotsgründe, die sich so auch in den Länderversammlungsgesetzen finden, wie nachstehend kursiv ausgeführt, modifiziert werden:

Denkbare Fassung des neuen § 15 Abs. 1 VersG⁴⁰

Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. *„Eine unmittelbare Gefährdung kann auch angenommen werden, wenn sich dafür hinreichende Indizien aus früheren vergleichbaren Versammlungen oder Aufzügen ergeben, die Ähnlichkeiten aus dem Motto, Ort oder Datum sowie aufgrund der Teilnehmer und des Organisationskreises aufweisen und nachvollziehbar sind“* (Kapitel II 2.).

2.3 *Rechtskonstruktion „Minusmaßnahmen“ – im Kontext zu den „Vorkontrollen“ und zur „umschließenden Begleitung eines Aufzuges“*

Dieses Konstrukt, das sich aus der Rechtsprechung und Kommentierung insbesondere zu den „Vorkontrollen“ und der „polizeilichen Begleitung“ von Aufzügen ergibt, erschließt sich nur ausgewiesenen Fachkennern. Es würde der Rechtsklarheit und Nachvollziehbarkeit dienen, den Begriff „Minusmaßnahme“ aufzugeben und inhaltlich durch eine eigenständige Bestimmung im Versammlungsgesetz näher zu ersetzen.⁴¹ Diese könnte beispielsweise lauten:

„Erweiterte Befugnisse der Polizei

Über die Befugnisse hinaus, die das Versammlungsgesetz der Polizei bereits unmittelbar zuweist, ist es ihr unter den Voraussetzungen der Auflösung einer Versammlung bzw. eines Aufzuges auch erlaubt, Maßnahmen mit geringerer Eingriffstiefe zu ergreifen und dazu ergänzend auf das jeweils geltende Polizeirecht zurückzugreifen. Zu dieser Befugnis gehören insbesondere die Maßnahmen der „Vorkontrollen“ und der „umschließenden Begleitung eines Aufzuges“.

Alternativ bietet es sich an, die Ermächtigung zur Durchführung von „Vorkontrollen“, zur „umschließenden Begleitung“ oder ähnliche Regelungen in einer eigenständigen Befugnisvorschrift aufzunehmen. Die Bestimmung des § 12a VersG, die nicht in der Erstfassung des Versammlungsgesetzes enthalten war, zeigt den einschlagbaren Weg auf.

⁴⁰ Dass das jetzige BVerfG aus Gründen fehlender Gesetzgebungskompetenz nicht mehr geändert werden darf, ist bekannt. Der Bezug auf § 15 VersG dient nur der beispielhaften Erläuterung.

⁴¹ Vgl. erneut *Kötter und Nolte a.a.O.* (Fn. 55).

2.4 Ergänzung des Ausschlusses von Versammlungsteilnehmern („Kesselproblematik“)

Um dem streitigen Diskurs über die rechtliche Auslegung und Qualifizierung des Ausschlusses größerer Gruppen von Versammlungsteilnehmern durch eine „einschließende Absperrung“ (oder auch „Einkesselung“ genannt) endlich ein Ende zu setzen und für Klarheit zu sorgen, sollten die Bestimmungen der **bisherigen §§ 18 Abs. 3 und 19 Abs. 4 VersG neu gefasst** werden; dies bedeutet:

- Aufhebung der bisherigen Regelung:
„Die Polizei kann Teilnehmer, welche die Ordnung gröblich stören, von der Versammlung ausschließen.“
- Ersatz durch folgende Bestimmung:
„Die Polizei kann Teilnehmer von der Versammlung oder dem Aufzug ausschließen, wenn sie
 - deren innere Ordnung gröblich stören oder
 - sie dafür nutzen, aus ihnen heraus schwerwiegende sicherheitsgefährdende Störungen zu begehen.“
- Einfügung einer Ergänzung:
„Die Befugnisse der Polizei, gegen Teilnehmer nach Maßgabe der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten einzuschreiten und diese auszuschließen, bleiben unberührt.“

2.5 Neuordnung des Ordneinsatzes

Sinn, Zweck und Wirkkraft des Ordneinsatzes sind nur zu erreichen, wenn

- der Versammlungsbehörde die Befugnis eingeräumt wird, unter bestimmten Voraussetzungen dem Veranstalter bzw. Leiter Verpflichtungen aufzuerlegen und
- die Rolle der Ordner im Rahmen des rechtlich Möglichen gestärkt wird.

Für die Festsetzung solcher Verpflichtungen dürfen nicht ausschließlich die engen Voraussetzungen des bisherigen § 15 Abs. 1 VersG gelten. Vielmehr sollte eine begründete Prognose mit der Feststellung ausreichen, dass die Versammlung bzw. der Aufzug mit hoher Wahrscheinlichkeit von schweren Gefahren bedroht ist. Die Befugnis müsste ebenfalls das Recht der Versammlungsbehörde umfassen, dem **Veranstalter/Leiter aufzuerlegen**:

- eine vorgegebene Anzahl von Ordnern einzusetzen,
- die grundsätzliche Struktur des Ordneinsatzes und der zu gewährleistenden Kommunikation intern und extern mit der Polizei an behördlichen Vorgaben auszurichten und dafür einen Nachweis zu erbringen,
- ausgewählte Führungskräfte der Ordner zu benennen und diese für eine vorangehende – zeitlich zu definierende – behördliche Unterweisung zur Verfügung zu stellen.

Anmerkung: In dieser Unterweisung sollten die Teilnehmer insbesondere über die zu erwartenden Probleme während der Versammlung und Szenarien bezogen über das angemessene Auftreten beim Eintritt von Ordnungs- und Sicherheitsstörungen unterwiesen werden.

2.6 Wirksamkeit ausgewählter Pflichten/Haftungen des Veranstalters und Leiters

Dass sich solche **Pflichten und Haftungsregelungen** nicht hinreichend auf das sicherheitsgebotene Verhalten des Veranstalters und Leiters öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel auswirken, wurde im Kapitel II. 9.3 hinreichend belegt. Um entsprechende Fortschritte zu erreichen, erscheint es erwägenswert, die im Versammlungsgesetz aufgeführten Pflichten deutlicher zu schärfen, um damit eine eingehendere Beachtung der Verkehrssicherungspflicht und strafrechtlichen Garantenstellung zu erzielen. Das gilt – unter Zugrundelegung des bisherigen VersG – insbesondere für folgende Bestimmungen (die ergänzenden Vorschläge sind kursiv ausgeführt):

- **Zu § 8**
Der Leiter bestimmt den Ablauf der Versammlung. Er hat während der Versammlung für Ordnung „*und im Rahmen des Möglichen aktiv dafür zu sorgen, dass von den Teilnehmern keine Sicherheitsstörungen bzw. schwerwiegende Straftaten ausgehen.*“
- **Zu § 11 Abs. 1**
Darin erscheint folgende Ergänzung notwendig:
„*Der Leiter ist verpflichtet Teilnehmer, welche die Ordnung gröblich stören, schwerwiegende Sicherheitsstörungen hervorrufen oder Straftaten begehen, von der Versammlung auszuschließen.*“
- **Zu § 17a**
Ergänzend sollte der Leiter verpflichtet werden, aktiv dafür zu sorgen, dass die Verbote über die Bewaffnung, Schutzbewaffnung und Vermummung von den Teilnehmern beachtet werden. Für den Fall der Nichtbeachtung seiner Forderungen an die Versammlungsteilnehmer sollte er befugt werden, diese zum Verlassen der Versammlung bzw. des Aufzuges auffordern zu dürfen.
- **Zu §§ 18 und 19**
Die Regelung des § 8 sollte als Bezugsvorschrift eingefügt werden.

- **Zu § 18 und § 19 Abs. 3**

Hier sollte die Verpflichtung zur Beendigung der Versammlung ausdrücklich aufgenommen und durch eine buß- oder strafrechtliche Sanktionsvorschrift ergänzt werden.

- **Sonstige zusätzlich erforderliche Bestimmungen:**

• **Verpflichtung zur Nutzung einer geänderten Aufzugsstrecke:**

Für den Fall, dass es der Polizei aufgrund schwerwiegender Störungen auf der Aufzugsstrecke nicht mehr möglich ist, deren geplante Nutzung zu gewährleisten, sollte der Leiter durch polizeiliche Weisung verpflichtet werden dürfen, eine Alternativstrecke zu nutzen. Dies kommt beispielsweise bei einer „einschließenden Absperrung“ gewalttätiger Gruppen im Zuge der Aufzugsstrecke infrage.

• **Sicherung der zivilrechtlichen Haftungspflichten**

Zur Absicherung der zivilrechtlichen Schadensersatzpflichten gem. § 823 ff. BGB erscheint es geboten, dem Veranstalter bzw. Leiter einer Versammlung unter freiem Himmel bzw. eines Aufzuges die Verpflichtung aufzuerlegen, eine Veranstalterhaftpflichtversicherung abzuschließen und den Behörden darüber den Nachweis zu erbringen. Diese Verpflichtung sollte nicht nur unter der Maßgabe der engen Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG, sondern auch für den Fall gelten, in dem aufgrund einer nachvollziehbaren Gefahrenprognose – unterhalb der Schwelle des § 15 Abs. 1 VersG – erfahrungsgemäß vom Eintritt schwerwiegender Gefahren auszugehen ist (siehe auch Kapitel II.2.). Die mit dieser Pflicht verbundene Einschränkung seiner Entscheidungsfreiheit, eine Versammlung zu initiieren und zu veranstalten, ist gewollt. Sie soll genau jene Veranstalter/Leiter treffen, die sich – wie beispielsweise Andreas Blechschmidt und Andreas Beuth beim G20-Gipfel in Hamburg 2017 – für die Durchführung einer erkennbar gefahrgeneigten Versammlung einsetzen, sich dann aber wegducken, wenn diese in schweren Ausschreitungen enden.⁴²

Bei wohlwollender Betrachtung dieser Empfehlungen – unter Einbeziehung eingehender juristischer Prüfungen – dürften sich angemessene Lösungen eröffnen, die geeignet sind, den wünschenswerten Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und der staatlichen Verpflichtung zur Sicherheitsgewährleistung herbeizuführen.

⁴² Vgl. *Bernhardt* in: Hamburg und die Sicherheitsgewährleistung beim G20-Gipfel – Ausgewählte Problemfelder im kritischen Fokus, Die Polizei 1/2019, 1.