

**– Ausschussvorlage INA 20/64 –  
– öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur mündlichen Anhörung  
des Innenausschusses**

**Gesetzentwurf  
Landesregierung Gesetz zur Neuregelung des Versammlungs-  
rechts in Hessen  
– Drucks. [20/9471](#) –**

**Sitzung am 6. Februar 2023**

|    |   |       |
|----|---|-------|
| 1. | Hessischer Landkreistag   | S. 1  |
| 2. | Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter (VhV)                     | S. 2  |
| 3. | DPolG Hessen  | S. 13 |
| 4. | Prof. Dr. Uwe Volkmann, Goethe-Universität Frankfurt am Main,<br>Fachbereich Rechtswissenschaft | S. 15 |
| 5. | GdP Hessen  | S. 30 |
| 6. | Rechtsanwalt Dr. Jasper Prigge LL.M.  | S. 39 |



Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des  
Innenausschusses  
Herrn Christian Heinz  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden  
Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 12  
Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72  
e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: ruder@hlt.de  
www.HLT.de  
Datum: 14.12.2022  
Az. : Ru/We/104.20

Ausschließlich per E-Mail: [c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de) und  
[m.mueller@ltg.hessen.de](mailto:m.mueller@ltg.hessen.de)

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Gesetz zur Neueregulierung des Versammlungsrechts in Hessen, LT-Drs. 20/9471  
Ihr Schreiben vom 6. Dezember 2022**

Sehr geehrter Herr Heinz,

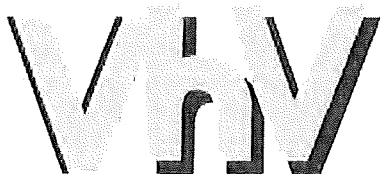
gerne nimmt der Hessische Landkreistag die ihm mit dem im Betreff genannten Schreiben eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme kurz wahr.

Der vorliegende Gesetzentwurf betrifft unmittelbar lediglich die Ebenen der Städte und Gemeinden sowie der Polizeibehörden, nicht jedoch die der 21 hessischen Landkreise. Vor diesem Hintergrund sehen wir von einer inhaltlichen Bewertung des Gesetzentwurfes ab. Dies hatte der Hessische Landkreistag bereits im ministeriellen Verfahren entsprechend erklärt. Ferner werden wir aus den o.g. Gründen von einer Teilnahme an der mündlichen Anhörung absehen.

Wir möchten an dieser Stelle jedoch darauf hinweisen, dass dieser Gesetzentwurf der Landesregierung entgegen § 2 Absatz 3 des Beteiligungsgesetzes keine Hinweise zu der im Vorfeld stattgefundenen ministeriellen Anhörung und den dort vorgetragenen inhaltlichen Stellungnahmen der (anderen) kommunalen Spitzenverbände enthält. Dies bedauern wir ausdrücklich, insbesondere weil dieses Fehlen und damit das Ignorieren der zugunsten der kommunalen Spitzenverbände vorgesehenen Regelungen in letzter Zeit deutlich zunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Jan Hilligardt  
Direktor



**Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen  
und Verwaltungsrichter**

---

Hessischer Landtag  
Herrn Vorsitzenden des Innenausschusses  
Christian Heinz, MdL  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Vereinigung hessischer Verwaltungs-  
richterinnen und Verwaltungsrichter

Vorsitzender:  
Präsident des VG  
Werner Bodenbender  
c/o Verwaltungsgericht Kassel  
Goethestraße 41 / 43  
34119 Kassel  
Tel: 0561/50669-2034  
Homepage: <http://hessen.bdvr.de>

Bearbeiter:  
Dr. Rainald Gerster

Frankfurt am Main, den 4. Januar 2023

Nur per eMail-Nachricht an: [c.lingelbach.@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach.@ltg.hessen.de) und  
[m.mueller@ltg.hessen.de](mailto:m.mueller@ltg.hessen.de).

**Gesetzentwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Neuregelung des Ver-  
sammlungsrechts in Hessen – Drucks. 20/9471 –**

Sehr geehrter Herr Heinz,  
sehr geehrte Damen und Herren,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme im laufenden Gesetzgebungs-  
verfahren möchten wir uns zunächst bedanken. Für die Vereinigung hessischer Ver-  
waltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter nehme ich zu dem Gesetzentwurf, insbe-  
sondere dessen Art. 1, wie folgt Stellung:

## I. Allgemeines

### 1. Unveränderte materielle Vorgaben des Verfassungsrechts

Der Übergang der Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder durch die Föderalismusreform I<sup>1</sup> zum 1. September 2006 hat nichts an der Maßgeblichkeit der aus Art. 8 Abs. 1 GG hergeleiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben geändert, wie sie das Bundesverfassungsgericht grundlegend in seinem „Brokdorf-Beschluss“<sup>2</sup> erkannt hat. Als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, gewährleistet Art. 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung.<sup>3</sup> Diese Vorgaben **binden nicht nur die vollziehende Gewalt**, namentlich Versammlungsbehörden und Polizei, **sowie die Rechtsprechung, sondern auch die Gesetzgebung**. Dabei ist von der **Selbstorganisation einer Versammlung** auszugehen und muss sich eine angenommene staatliche Schutzpflicht genau hierauf beziehen; ein Einschreiten der zuständigen Behörde, insbesondere der Polizei, kommt erst und nur insoweit und solange in Betracht, als eine unmittelbare Gefahrenlage besteht. „Unmittelbar“ gefährdet ist die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung, wenn eine konkrete Sachlage vorliegt, die nach dem gewöhnlichen Verlauf der Dinge den Eintritt eines Schadens mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lässt und daher bei ungehindertem Geschehensablauf zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt.<sup>4</sup> Die Anforderungen sind damit gegenüber dem sonstigen Gefahrenabwehrrecht qualifiziert, bei dem ein Einschreiten eine Sachlage erfordert, bei der im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung eintreten wird.<sup>5</sup> Bei Verbot und Auflösung handelt es sich um die *ultima ratio*.<sup>6</sup>

Art. 14 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV) sieht für Versammlungen unter freiem Himmel als Einschränkung lediglich vor, gesetzlich eine Anmeldepflicht zu bestimmen. Weitergehende Beschränkungen oder nähere Ausgestaltungen sind nur nach Maßgabe des Art. 63 Abs. 1 HV möglich.

---

<sup>1</sup> Art. 1 Nr. 7 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluß des Ersten Senats vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315 = NJW 1985, 2395 - „Brokdorf II“.

<sup>3</sup> BVerfGE 69, 315 (343) = NJW 1985, 2395 (2395) = juris Rn. 61.

<sup>4</sup> Dürig-Friedl/Enders/Dürig-Friedl, 2. Aufl. 2022, VersammIG § 15 Rn. 53.

<sup>5</sup> Lisken/Denninger PolR-HdB/Bäcker, 7. Aufl. 2021, D Rn. 80.

<sup>6</sup> BVerfGE 69, 315 (353) = NJW 1985, 2395 (2398) = juris Rn. 79.

## 2. Gliederung und Aufbau des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes

Anders als das bisherige, noch nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fortgeltende Versammlungsgesetz<sup>7</sup> und insoweit seinem erklärten Vorbild,<sup>8</sup> dem Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH)<sup>9</sup> folgend, soll das Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz in seiner zweiten Untergliederung nicht „Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen“ regeln, die lediglich der tradierten<sup>10</sup> unmittelbaren Schranke „friedlich und ohne Waffen“ sowie verfassungsimmanente Schranken<sup>11</sup> unterliegen, sondern „Versammlungen unter freiem Himmel“. Das mag man begrüßen, da sich ja gerade auf diese der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG bezieht; man kann dieses **Voranstellen der Beschränkungsmöglichkeiten** indes auch dahin verstehen, dass es unter der Prämisse eines „staatlichen Auftrag[s], das Demonstrationsrecht zu schützen“,<sup>12</sup> vorrangig um dessen Reglementierung gehe, wozu die erklärte Intension des Gesetzes<sup>13</sup> freilich nicht passte. Beim Blick auf die versammlungsrechtlichen Einschränkungen in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 E-HVersFG und die – bereits aus dem Strafrecht folgenden – meinsrechtlichen in § 14 Abs. 4 Nr. 2 E-HVersFG mag das „Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung“<sup>14</sup> sowie die „notwendige Zurückdrängung solch gefährlicher Ideen der Kritik in freier Diskussion“<sup>15</sup> nicht sehr ausgeprägt erscheinen.

Zu begrüßen ist, dass das Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz allgemeine Regelungen, die sowohl für Versammlungen in geschlossenen Räumen als auch unter freiem Himmel gelten, stärker als das bisherige Versammlungsgesetz unter den „Allgemeine[n] Bestimmungen“ und nicht durch Verweisungstechnik regeln soll. Gegenwärtig werden im Versammlungsgesetz zentrale Funktionen (Leiter, Ordner, Folgepflicht der Teilnehmer) im Abschnitt II „Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen“ geregelt, auf deren entsprechende Anwendung dann im Abschnitt III „Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge“ § 18 Abs. 1 verweist.

<sup>7</sup> Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist.

<sup>8</sup> „Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt“, Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode vom 23. Dezember 2018, S. 59.

<sup>9</sup> Vom 18. Juni 2015 (GVBl. 2015, 135).

<sup>10</sup> Vgl. Art. 29 Abs. 1 der (revidierten) Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 (GS 1850, 17), Art. 123 Abs. 1 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (RGBl. 1919, 1383) „friedlich und unbewaffnet“.

<sup>11</sup> Hierauf leider nicht näher eingehend BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 – 1 BvR 781/21 –, BVerfGE 159, 223 „Bundesnotbremse“ Rn. 92.

<sup>12</sup> Koalitionsvertrag a.a.O. Fußn. 8, S. 59.

<sup>13</sup> Drucks. 20/9471 S. 17.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, BVerfGE 124, 300 (330) = NJW 2010, 47 (51) = juris Rn. 67 – „Wunsiedel“.

<sup>15</sup> BVerfGE 124, 300 (331) = NJW 2010, 47 (52) = juris Rn. 68.

### 3. Überdehnung des umfassenden Regelungsanspruchs

Eine Notwendigkeit zur **Einbeziehung nichtöffentlicher Versammlungen**<sup>16</sup> erschließt sich nicht. Unklar bleibt zunächst, welche Zusammenkünfte im Einzelnen hierunterfallen sollen. Zu denken wäre etwa an Wohnungseigentümersversammlungen, aktienrechtliche Hauptversammlungen, Parteitage oder private Feiern. Bei diesen wird indes regelmäßig das im Kern bundesrechtlich verankerte<sup>17</sup> private Hausrecht, erforderlichenfalls eine Verständigung der Polizei, genügende Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Bei einer Versammlung besteht ja gerade kraft Art. 8 Abs. 1 GG ein **Teilnahmerecht** – und zwar selbst für solche Personen, die dem Motto einer Versammlung kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung zum Ausdruck bringen wollen.<sup>18</sup> Hierzu passt eine Nichtöffentlichkeit nicht; eine Versammlung ist „öffentlich“ oder es handelt sich bei ihr um keine Versammlung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GG. Über praktische Gewinne der Einbeziehung „nichtöffentlicher Versammlungen“ in anderen Bundesländern, insbesondere Schleswig-Holstein, enthält der Entwurf nichts. Spätestens angesichts dessen erschließt sich, dass hier ein Regelungsgegenstand einbezogen werden soll, für dessen – zudem landesrechtliche – Regelungsnotwendigkeit unabhängig der Kompetenzfrage nichts ersichtlich ist; diese Erkenntnis teilt eigentlich auch der Gesetzentwurf,<sup>19</sup> ohne daraus indes die Konsequenz zu ziehen und es sein zu lassen. Von daher sollte alles, was „nichtöffentliche Versammlungen“ betrifft, gestrichen werden.

## II.

### Zu einzelnen Regelungen

Der Gesetzentwurf enthält gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage zahlreiche Verbesserungen, wobei ich weniger auf diese als die bedenklichen Regelungen eingehen möchte.

#### 1. Versammlungsbegriff (Art. 1 § 2)

Zu begrüßen ist die – von § 2 Abs. 1 Satz 1 VersFG SH abweichende – Klarstellung in § 2 Abs. 1 Satz 1 E-HVersFG, dass die für eine Versammlung erforderliche Personenmehrheit bereits bei zwei Personen vorliegt. Missglückt ist dagegen der Versuch, **Versammlungen unter freiem Himmel** in § 2 Abs. 4 Satz 2 E-HVersFG auch auf Versammlungen in – bestimmten! – geschlossenen Gebäuden zu erstrecken. Art. 8

<sup>16</sup> Drucks. 20/9471, S. 4 (§ 2 Abs. 3), S. 5 (§ 5 Abs. 3), S. 17 (Allgemeines zu Art. 1), S. 19 f. (Begr. zu § 2 Abs. 3), S. 21 (Begr. zu § 3 Abs. 3, § 4), S. 23 (Begr. zu § 5 Abs. 3), S. 25 (Begr. zu § 7 Abs. 2), S. 33 (Begr. zu § 13), S. 45 (Begr. zu § 20 Abs. 1).

<sup>17</sup> Vgl. MüKoBGB/Raff, 8. Aufl. 2020, BGB § 1004 Rn. 26.

<sup>18</sup> BVerfG, Beschluß des Ersten Senats vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90 –, BVerfGE 84, 203 (209) = NJW 1991, 2694 (2694) = juris Rn. 16.

<sup>19</sup> Drucks. 20/9471 S. 21: „insoweit besteht jedoch kein Bedarf für konkrete gesetzliche Regelungen“, S. 23 („nicht notwendigerweise einer gesetzlichen Regelung ihres internen Ablaufs durch eine Versammlungsleitung bedürfen“, S. 33: „findet die Regelung auch keine Anwendung auf nichtöffentliche Versammlungen, da diese nicht anzeigepflichtig sind“, S. 45: „für eine nichtöffentliche Versammlung gilt diese ohnehin schon ihrer Eigenart nach“.

Abs. 1 GG spricht jede Form der Versammlung an, Art. 8 Abs. 2 GG enthält bei Versammlungen „unter freiem Himmel“ die Möglichkeit der Einschränkung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes. Diese Unterscheidung negiert der Gesetzentwurf. Dass „unter freiem Himmel“ auch „in geschlossenen Gebäuden“ disloziert sein kann, ist mit dem natürlichen Wortverständnis nicht vereinbar und dürfte für Nichtkenner der Thematik als juristische Groteske erscheinen. Bei der „Fraport-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts,<sup>20</sup> die für diese Definition in Bezug genommen wird,<sup>21</sup> ging es darum, eine nach Art. 8 Abs. 1 GG an sich nur unter der verfassungsunmittelbaren Schranke „friedlich und ohne Waffen“ oder allenfalls verfassungsimmanenten Schranken (wozu das Eigentum wenig beizutragen vermag) stehende Versammlung im Terminal 2 des Frankfurter Flughafens unter den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG zu stellen, so einer Beschränkungsmöglichkeit der zuständigen Behörde zu unterwerfen und dem privaten Hausrecht der Fraport AG aus den §§ 858 ff., 903, 1004 BGB zu entziehen; hierfür wurde eine unmittelbare Grundrechtsbindung von Unternehmen in Privatrechtsform bejaht, die im Alleineigentum des Staates stehen oder von der öffentlichen Hand wenigstens beherrscht werden. Methodologisch wurde so eine Analogie zu Versammlungen „unter freiem Himmel“ gebildet. Wenn das Bundesverfassungsgericht diesen Weg eingeschlagen hat, spricht nichts dagegen, ihn ebenfalls zu gehen und in § 2 Abs. 4 Satz 2 E-HVersFG anzuordnen, dass allgemein zugängliche Flächen in Gebäuden von im Alleineigentum der öffentlichen Hand stehender oder von ihr beherrschter Unternehmen in Privatrechtsform solchen „unter freiem Himmel“ gleichstehen. Unabhängig davon sehe ich keine Notwendigkeit einer Legaldefinition.

## 2. Plurale und nachträglich bestimmte Versammlungsleitung (Art. 1 § 5)

Auch wenn eine kollektive Versammlungsleitung schon bisher nicht ausgeschlossen sein soll,<sup>22</sup> so sollte doch **nach Möglichkeit nur eine (natürliche) Person** eine Versammlung leiten. Grund dafür ist, dass die mit der Versammlungsleitung verbundene Verantwortung effektiv wahrgenommen werden muss, sich nicht im Kollektiv verlieren darf und es nicht zur Verschleppung notwendiger Maßnahmen, etwa durch Dispute in der Versammlungsleitung oder die Frage des Wirksamwerdens versammlungsbehördlicher oder polizeilicher Maßnahmen bei Erreichbarkeit nur eines Teils der Versammlungsleitung, kommen darf. So stand im Fall des Aufzugs „Blockupy Frankfurt – Europäische Solidarität gegen das Krisenregime von EZB und Troika“ am 1. Juni 2013 neben dem formalen Leiter „eine demokratisch verfasste ‚Demonstrationsleitung‘“,<sup>23</sup> die anscheinend die eigentliche Regie führte. Hierdurch wurde der weitere Ablauf erheblich kompliziert und verzögert, was gerade im Hinblick auf einerseits eingekesselte, andererseits noch nicht ausgeschlossene Versammlungsteilnehmer problematisch

<sup>20</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226 = NJW 2011, 1201.

<sup>21</sup> Drucks. 20/9471 S. 20.

<sup>22</sup> Dürig-Friedl/Enders/Enders, VersammlG § 7 Rn. 5 unter Bezugnahme auf BVerfGE 69, 315 (358, 359).

<sup>23</sup> VG Frankfurt, Urteil vom 23. Juni 2014 – 5 K 2334/13.F –, juris Rn. 93 = BeckRS 2016, 48490 Rn. 79.

war und auf politischer Ebene zur nachträglichen, mit den erfolgten Bekanntmachungen allerdings schwerlich im Einklang stehenden<sup>24</sup> Annahme eines strafprozessualen Vorgehens geführt hatte. Zur Vermeidung solch interner Abstimmungserfordernisse und der Möglichkeit eines unterschiedlichen Auftretens nach außen sollten bei der Versammlungsleitung monokratische Strukturen klar favorisiert werden. Insofern erweist sich die Normierung in § 5 Abs. 1 VersFG SH als vorzugswürdig, so man nicht ausdrücklich auf einem Ein-Personen-Prinzip bestehen will. Bezeichnenderweise wird bei der Anzeige einer Versammlung in § 12 Abs. 1 Satz 3 E-HVersFG einer Versammlung durch mehrere Personen als Veranstalter auch nur eine Anzeige verlangt.

Verkompliziert wird durch den Versuch, mit § 5 Abs. 1 Satz 5 E-HVersFG einer **Versammlung ohne Leitung** (wie etwa den „Corona-Spaziergängen“) zu einer Versammlungsleitung zu verhelfen. Bislang besteht in diesem Fall die Möglichkeit der Auflösung, da der Leiter unerlässlicher Teil einer Versammlung ist<sup>25</sup> – oder, als „Minusmaßnahme“ zu einer Auflösung,<sup>26</sup> der Einsetzung einer Leitung. Nunmehr käme diese Entschlussmöglichkeit erst nach erfolglos verlaufendem Leitungsbestimmungsverfahren in Betracht.

### 3. Militanz- und Einschüchterungsverbot (Art. 1 § 9)

Auch wenn die Versammlungsfreiheit seit jeher nur „friedlich und ohne Waffen“ garantiert ist,<sup>27</sup> geht es oftmals doch um **das Zeigen von Macht und Stärke**. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Brokdorf-Beschluss“ bereits erkannt, „daß speziell bei Demonstrationen das argumentative Moment zurücktritt, welches die Ausübung der Meinungsfreiheit in der Regel kennzeichnet“.<sup>28</sup> Trotz verschiedener weiterer Präzisierungen möglicher Einschränkungen in nachfolgender Rechtsprechung hat sich hieran nichts geändert. Fairerweise sollte zur Gesetzesbegründung<sup>29</sup> ergänzt werden, dass das Bundesverfassungsgericht in seinen Beschluss vom 23. Juni 2004<sup>30</sup> eine einstweilige Anordnung gegen das Verbot der vom NPD-

<sup>24</sup> VG Frankfurt, Urteil vom 24. September 2014 – 5 K 659/14.F –, juris Rn. 54 – 67 = BeckRS 2014, 56492 Rn. 23 – 25; siehe in diesem Zusammenhang auch BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 2. November 2016 – 1 BvR 289/15 –, NVwZ 2017, 555 (556) = juris Rn. 17, in dem ausdrücklich hervorgehoben wird, die vorangegangene Rechtswegverweisung des HessVGH sei vom Beschwerdeführer nicht angegriffen worden.

<sup>25</sup> § 7 Abs. 1, ggf. i.V.m. § 18 Abs. 1, des Versammlungsgesetzes: „Jede öffentliche Versammlung muß einen Leiter haben.“

<sup>26</sup> BVerwG, Urteil vom 8. September 1981 – 1 C 88.77 –, BVerwGE 64, 55 (58) = juris Rn. 36 f.

<sup>27</sup> Siehe oben Fußn. 10.

<sup>28</sup> BVerfGE 69, 315 (345) = NJW 1985, 2395 (2396) = juris Rn. 63.

<sup>29</sup> Drucks. 20/9471 S. 27.

<sup>30</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 –, BVerfGE 111, 147 = NJW 2004, 2814.



Landesverband Nordrhein-Westfalen angemeldeten Versammlung mit dem geänderten Motto „Keine Steuergelder für den Synagogenbau. Für Meinungsfreiheit“ statt „Stoppt den Synagogenbau – 4 Millionen fürs Volk!“<sup>31</sup> erlassen hatte.

Problematisch könnte sich die praktische Anwendung insbesondere der beispielhaften Aufzählung in § 9 Abs. 1 Satz 2 E-HVersFG bei der **Integration künstlerischer Elemente** in das kommunikative Anliegen darstellen. Zu beachten ist, dass das in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG vorbehaltlos garantierte Grundrecht der Kunstfreiheit nicht im Gegensatz zur Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG steht, sondern eine ergänzende Verstärkung in Bezug auf die inhaltliche Gestaltung einer Veranstaltung darstellt.<sup>32</sup> Hier könnte genau das, was durch § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 E-HVersFG verboten ist, als künstlerisches Element integriert werden (im weiteren Sinne ähnlich der Causa *Böhmermann* im Neo Magazin Royal auf ZDFneo am 31. März 2016 mit der Erklärung einer an sich verbotenen Schmähkritik; ähnlich agiert die „Clandestine Insurgent Rebel Clown Army“<sup>33</sup>).

#### 4. Einbeziehung der „Wunsiedel-Entscheidung“<sup>34</sup> (Art. 1 § 14)

Auch wenn ein politisches Bedürfnis zur gesetzlichen Bewertung bestimmter Mottos und Einstellungen als Meinungsäußerungen bei Versammlungen bestehen mag, ist hierbei doch die Systematik der Schranken zu beachten. Unbedingt regeln muss ein Versammlungsgesetz nur versamlungsbezogene Gefahren. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht erkannt:<sup>35</sup>

„Staatliche Beschränkungen des Inhalts und der Form einer Meinungsäußerung betreffen den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG. Ihre Rechtfertigung finden sie, auch wenn die Äußerung in einer oder durch eine Versammlung erfolgt, in den Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG (vgl. BVerfGE 90, 241 <246>; BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 5. September 2003 - 1 BvQ 32/03 -, NVwZ 2004, S. 90 <91>). Demgegenüber schützt Art. 8 Abs. 1 GG die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammenzukommen (vgl. BVerfGE 104, 92 <104>). Der Schutzbereich dieser Grundrechtsnorm ist betroffen, wenn eine Versammlung verboten oder aufgelöst oder die Art und Weise ihrer Durchführung durch staatliche Maßnahmen beschränkt wird. Die in den Absätzen 2 von Art. 5 und Art. 8 GG enthaltenen Schranken sind auf die jeweiligen Schutzbereiche der betroffenen Grundrechtsnorm bezogen. Der Inhalt einer Meinungsäußerung, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht un-

<sup>31</sup> Hierzu BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 12. März 2004 – 1 BvQ 6/04 –, BVerfGK 3, 97 = NVwZ 2004, 1111: Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.

<sup>32</sup> HessVGH, Urteil vom 17. März 2011 – 8 A 1188/10 –, LKRZ 2011, 256 (258 f.) = juris Rn. 66.

<sup>33</sup> In diesem Zusammenhang HessVGH, Beschluss vom 22. Oktober 2020 – 2 B 2546/20 –, BeckRS 2020, 28038 = juris Rn. 3.

<sup>34</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, BVerfGE 124, 300 = NJW 2010, 47. Siehe hierzu auch *Masing*, Meinungsfreiheit und Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung, JZ 2012, 585.

<sup>35</sup> BVerfGE 111, 147 (154 f.) = NJW 2004, 2814 (2815) = juris Rn. 19.

terbunden werden darf, kann daher auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken (vgl. BVerfGE 90, 241 <246>).“

Ob deshalb präventive Versammlungsverbote aufgrund zu erwartender Äußerungen überhaupt möglich sind, ist bestritten.<sup>36</sup> An sich ist bei strafrechtlich relevanten Äußerungen ein repressives Einschreiten die richtige Reaktion; für die Beweisführung bieten die §§ 17, 24 E-HVersFG hinreichende Befugnisse. Das **Vorverlagern in den Bereich versammlungsbehördlicher Beschränkungen** fordert entweder die Suche nach nichterfassten Varianten heraus<sup>37</sup> oder führt zu Regelungen, die inhaltlich zu unbestimmt sind, um § 37 Abs. 1 HVwVfG zu genügen. Daher sollte wohlwogen sein, ob und ggf. inwieweit ein Versammlungsgesetz auf bestimmte Meinungsäußerungen überhaupt eingeht. Schranke der Meinungsfreiheit bilden nach Art. 5 Abs. 2 GG die Vorschriften der allgemeinen Gesetze, die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und das Recht der persönlichen Ehre. Was nun die „allgemeinen Gesetze“ betrifft, so hat das Bundesverfassungsgericht in seiner „Wunsiedel-Entscheidung“ die Verfassungsmäßigkeit des § 130 Abs. 4 StGB bejaht, der mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bedroht, wer öffentlich oder 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,<sup>38</sup> und dabei festgestellt, dass der Normbefehl zwar kein „allgemeines Gesetz“ ist, doch

1. § 130 Abs. 4 StGB ist auch als nichtallgemeines Gesetz mit Art. 5 Abs. 1 und 2 GG vereinbar. Angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht hat, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland ist Art. 5 Abs. 1 und 2 GG für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft Grenzen setzen, eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent.

Damit war das Bundesverfassungsgericht auf das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zugegangen, dessen längere Zeit im Streit mit dem Bundesverfassungsgericht stehende Rechtsprechung den Hintergrund des Erlasses der einstweiligen Anordnung vom 23. Juni 2004<sup>39</sup> bildete.

<sup>36</sup> Wege, Präventive Versammlungsverbote auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NVwZ 2005, 900 (zu BVerfGE 111, 147).

<sup>37</sup> Siehe beispielhaft den Sachverhalt zu BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 –, NVwZ 2008, 671, oder zum „Z-Symbol“ Dürig-Friedl/Enders/Dürig-Friedl VersammlG § 15 Rn. 44a m.w.N.

<sup>38</sup> Eingefügt mit Wirkung vom 1. April 2005 durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches vom 24. März 2005, BGBl. I S. 969.

<sup>39</sup> Siehe oben unter II 3; BVerfGE 111, 147 = NJW 2004, 2814.

Die Tücke liegt indes im Detail. Die inhaltliche Neutralität des Staates gegenüber allen Meinungen schließt nämlich ein Verbot wegen der Gefährlichkeit ihrer geistigen Wirkung prinzipiell aus.<sup>40</sup> Schon im zweiten Leitsatz verlautbart das Bundesverfassungsgericht dementsprechend:

2. Die Offenheit des Art. 5 Abs. 1 und 2 GG für derartige Sonderbestimmungen nimmt den materiellen Gehalt der Meinungsfreiheit nicht zurück. Das Grundgesetz rechtfertigt kein allgemeines Verbot der Verbreitung rechtsradikalen oder auch nationalsozialistischen Gedankenguts schon in Bezug auf die geistige Wirkung seines Inhalts.

Ein „Verbreiten“ ist also möglich, ein Billigen, Verherrlichen oder Rechtfertigen<sup>41</sup> oder, im Bereich der Holocaust-Leugnung nach § 130 Abs. 3 StGB, Billigen, Leugnen oder Verharmlosen,<sup>42</sup> indes nicht. **Damit kommt es auf feinsinnige sprachliche Unterscheidungen bei zu erwartenden Äußerungen an.** Wenn nun über die versammlungsspezifischen Gefahren und einschlägige Strafandrohungen hinaus auch spezifische Beschränkungen der Meinungsfreiheit geregelt werden sollen, interessiert bei der praktischen Handhabung weniger die Wiederholung deren normativer Vorgaben, sondern eher, welche Anforderungen an die tatsächlichen Grundlagen deren Annahme zu stellen sind. Das Bundesverfassungsgericht lässt bloße Vermutungen nicht genügen.<sup>43</sup> Hier hilft der Gesetzentwurf leider nicht weiter, es bleibt somit bei der Kasuistik jeweiliger Einzelfälle.

#### 5. Personenbezogene Daten von Ordnerinnen und Ordnern (Art. 1 § 12 Abs. 8)

Die Übermittlungspflicht personenbezogener Daten vorgesehener Ordnerinnen und Ordner auf Anforderung der zuständigen Behörde in § 12 Abs. 8 E-HVersFG begegnet aus mehrfachen Gründen Bedenken.

Ordner sind nach gegenwärtigem Recht das Mittel des Leiters zu Durchsetzung seiner Rechte bei der Versammlungsleitung und zur Aufrechterhaltung der Ordnung der Versammlung; sie gehören damit zur **Selbstorganisation einer Versammlung** und üben gerade keine hoheitliche Zwangsgewalt aus.<sup>44</sup> In diese Selbstorganisation wird durch die Übermittlungspflicht personenbezogener Daten auf Anforderung eingegriffen. Maßstab hierfür sollen „tatsächliche Anhaltspunkte“ bilden, die bereits gegeben sind, „wenn es nach polizeilicher oder fahrendabwehrbehördlicher Erfahrung als möglich erscheint, dass ein bestimmter Sachverhalt vorliegt und hierfür bestimmte Indizien

<sup>40</sup> Masing, JZ 2012, 585 (586).

<sup>41</sup> Zu den Tathandlungen: MüKoStGB/Schäfer/Anstötz, 4. Aufl. 2021, StGB § 130 Rn. 91 – 94.

<sup>42</sup> Zu den Tathandlungen: MüKoStGB/Schäfer/Anstötz, StGB § 130 Rn. 78 – 82.

<sup>43</sup> BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 –, NVwZ 2008, 671 (672) = juris Rn. 20.

<sup>44</sup> Dürig-Friedl/Enders/Enders VersammlG § 9 Rn. 10.

sprechen“.<sup>45</sup> Das ist eine im allgemeinen Polizeirecht regelmäßig genügende Eingriffsschwelle,<sup>46</sup> doch geht es hier um besonders geschütztes Versammlungsrecht, bei dem – auch wegen des Prinzips der Selbstorganisation – für einen behördlichen Eingriff schon immer eine unmittelbare Gefahr verlangt wird. Die Begründung des Gesetzesentwurfs spricht in diesem Zusammenhang von „einer vermuteten Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“.<sup>47</sup> Eine derart niedrige Eingriffsschwelle ist geeignet, genau das zu realisieren, was das Bundesverfassungsgericht bereits in seinen „Volkzählungsurteil“ als mögliche Folge einer Datenerhebung angemahnt hat: nämlich, dass „[w]er damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, ... möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art 8, 9 GG) verzichten“ wird.<sup>48</sup> Vor diesem Hintergrund sollte von § 12 Abs. 8 E-HVersFG Abstand genommen werden. Im Fall eines Verwaltungsstreits über eine solche Verpflichtung zur Datenübermittlung käme eine konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 11, §§ 80 ff. BVerfGG in Betracht. Dass die bisherige Rechtslage, die eine solche Übermittlungspflicht nicht kennt,<sup>49</sup> in der Praxis unzureichend sei, zeigt der Gesetzesentwurf nicht auf.

Fraglich ist bei der Datenverarbeitung von nach § 12 Abs. 8 E-HVersFG erhobenen personenbezogenen Daten die Speicherdauer. Die Regelungen zu Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton in § 17 Abs. 3 E-HVersFG erfassen diese Daten nicht. Daher ist von einer Geltung der bereichsspezifischen Regelungen in § 27 HSOg, §§ 14 ff. HSOg-DVO auszugehen, was bei Erwachsenen theoretisch zu einer bis zu zehnjährigen Überprüfungsfrist führen kann. Interessant ist, wer sich als im Sinne des § 12 Abs. 8 E-HVersFG „zuständige Behörde“ ansieht. Das müssen nicht allein die auf unterer Ebene in kommunaler Trägerschaft stehenden allgemeinen Ordnungsbehörden sein, die nach § 1 Satz 1 Nr. 2 HSOg-DVO i.V.m. § 89 Abs. 1 Satz 1 HSOg für das Versammlungswesen sachlich zuständig sind, sondern kann ebenso die Polizei unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenzuweisung aus § 1 Abs. 4 HSOg zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten sein (siehe auch die Zuweisung der Befugnis aus § 13b HSOg an die Polizei), die über ganz anders aufgestellte Nachrichtensysteme verfügt.

Die Vorschrift erscheint auch wenig praktikabel. Abgestellt wird auf „vorgesehene Ordnerinnen und Ordner“; wer das sein soll, könnte indes *ad hoc* entschieden werden, da

---

<sup>45</sup> Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (VVHSOG), Erlass des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport vom 10. November 2015, LPP 2-21a02-03-15/001 – Gült.-Verz. 3101 – StAnz. 49/2015 S. 122.

<sup>46</sup> Vgl. VG Frankfurt, Urteil vom 1. Dezember 2014 – 5 K 2486/13.F –, LKRZ 2015, 55 (58) = juris Rn. 29.

<sup>47</sup> Drucks. 20/9471 S. 32.

<sup>48</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 –, BVerfGE 65, 1 (43) = NJW 1984, 419 (422) = juris Rn. 148.

<sup>49</sup> Dürig-Friedl/Enders/Enders VersammlG § 9 Rn. 7.

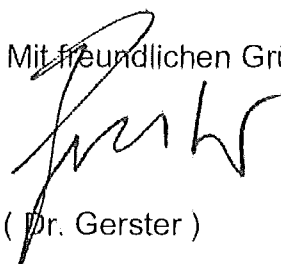
nach § 12 Abs. 3 E-HVersFG zunächst nur die Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen mitzuteilen ist.

Ausdrücklich entfallen sind das Erfordernis der Ehrenamtlichkeit einer Tätigkeit als Ordnerin und Ordner, so dass hierfür ebenso gewerbliche Unternehmen eingesetzt werden könnten, und der Volljährigkeit.<sup>50</sup>

#### 5. Zitiergebot (Art. 1 § 29)

Das Zitiergebot folgt aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG; der Grundrechtsschutz aus Art. 63 HV wirkt materiell, enthält indes keine entsprechende formelle Vorgabe. Trotz Verankerung in Art. 12a HV<sup>51</sup> und auch in Ansehung von Art. 63 HV ist die **informationelle Selbstbestimmung** nicht als eingeschränktes Grundrecht zu zitieren. Sie leitet sich für den Bundesbereich aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG – nicht umgekehrt<sup>52</sup> – her und ist, trotz gelegentlicher sprachlicher Unkorrektheiten auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ein Recht, kein Grundrecht.<sup>53</sup> In § 10 HSOG wird sie nicht als eingeschränktes Grundrecht zitiert, eine entsprechende Absicht lässt ebenso wenig die Novellierung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei erkennen,<sup>54</sup> obwohl darin Regelungen zur Datenverarbeitung enthalten sein sollen und in Art. 8 eingeschränkte Grundrechte zitiert werden.

Mit freundlichen Grüßen



( Dr. Gerster )

<sup>50</sup> Drucks. 20/9471 S. 23 f.

<sup>51</sup> Eingefügt mit Wirkung vom 22. Dezember 2018 durch Art. 1 des Gesetzes zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme) vom 11. Dezember 2018, GVBl. 2018, 741.

<sup>52</sup> So aber Drucks. 20/9471 S. 14.

<sup>53</sup> BVerfGE 65, 1 (43) = NJW 1984, 419 (422) = juris Rn. 148, 150.

<sup>54</sup> Drucks. 20/8129.



**DPoIG**  
DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT  
im DBB

**Landesverband Hessen**

*DPoIG Hessen, Rheinstr.99, 65185 Wiesbaden*

Hessischer Landtag

z.Hd. Frau Claudia Lingelbach o.V.i.A.

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

**Landesgeschäftsstelle**

Rheinstraße 99  
65185 Wiesbaden

Telefon: (0611) 97 45 44 04

Telefax: (0611) 97 45 44 06

[kontakt@dpolg-hessen.de](mailto:kontakt@dpolg-hessen.de)

[www.dpolg-hessen.de](http://www.dpolg-hessen.de)

**Datum: 18.01.2023**

**Anhörung i.S. Drucks. 20/ 09471 – Gesetz zur Neuregelung des  
Versammlungsrechts in Hessen  
Ihr AZ.: I 2.2 vom 06.12.2022**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPoIG) im DBB Landesverband Hessen bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen -Drucks. 20/9471-.

Wir begrüßen die Neuregelung des Versammlungsrechtes, welches gerade auf die Polizei entscheidende Auswirkungen in ihrem täglichen Dienstgeschäft hat.

Das Recht sich friedlich und ohne Waffen öffentlich zu versammeln, ist für einen demokratischen Rechtsstaat unerlässlich. Die Worte -friedlich- und -ohne Waffen- sind nicht umsonst Bestandteil des Artikels 8 Grundgesetz. Gerade hier ist es wichtig, schon zu Beginn einer Versammlung diese Aspekte hervorzuheben. Es muss Konsequenzen haben, wenn Versammlungen ausarten und die o.g. Grundsätze verletzt werden.

Hier ist eine gute und intensive Zusammenarbeit zwischen Versammlungs- und Polizeibehörden ein wichtiger Schlüssel.

Wir möchten unsere Anmerkungen so kurz und bündig wie möglich halten und beleuchten deshalb nur zwei wichtigste Punkte:

### **Zu § 9 Uniformverbot**

Als Polizeigewerkschaft sehen wir hier die Chance nicht genutzt, das Uniformverbot in § 9 entsprechend auszugestalten.

Der Wille und Sinn in der Regelung sind erkennbar. Eine Erweiterung oder aber zumindest Erklärung in der Begründung, dass dieses nicht auf Uniformen oder ähnliche Kleidung im Sinne der Berufszugehörigkeit zutrifft, wenn die Versammlung in dem thematischen Feld stattfindet, wäre klug gewesen. So hätte man klar die gewaltverherrlichenden und Angst provozierenden Versammlungen von solchen trennen können, die ein Gemeinschaftsgefühl verbindet, wie z.B.: Sportvereine, Berufsgruppen, und ähnliches.

### **Zu § 11 Anwesenheit der Polizeibehörden**

Die Einschränkung des § 11 letzter Absatz, verdeckte Aufklärungsmaßnahmen nur bei Versammlungen unter freiem Himmel zu ermöglichen, erschwert eine gezielte Einschätzung des eigentlichen Versammlungszieles ungemein. Gerade bei Versammlungen, die nicht den Grundsätzen des Versammlungsrechts und/oder der Friedlichkeit verpflichtet sind, kann hier eine polizeiliche Aufklärung des wahren Hintergrundes vereitelt werden.

Im Weiteren schließen wir uns den Ausführungen des Deutschen Beamtenbundes (dbb), Landesbund Hessen an

i.A. *Alexander Glunz*  
(Landesvorsitzender m.d.W.b.)





Prof. Dr. U. Volkmann - Goethe-Universität Frankfurt am Main;  
Fach 9 • Postfach 11 19 32 • D-60054 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Uwe Volkmann

Professur für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie

Hausanschrift:  
Theodor-W.-Adorno-Platz 4 (RuW)  
D- 60629 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34270  
Telefax +49 (0)69-798 34510  
E-Mail volkmann@jura.uni-frankfurt.de

[www.jura.uni-frankfurt.de](http://www.jura.uni-frankfurt.de)

20. Januar 2023

Stellungnahme  
zum Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung  
„Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen“  
- LT-Drucks. 20/9471 vom 04.11.2022 -

Zur Vorbereitung der öffentlichen mündlichen Anhörung am Montag, dem 06. Februar 2023, im Hessischen Landtag nehme ich zu den durch den o.g. Gesetzentwurf aufgeworfenen Fragen aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht wie folgt Stellung:

### **I. Sinn und Erforderlichkeit der Neuregelung**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf reiht sich Hessen in die mittlerweile gewachsene Schar der Bundesländer ein, die von der durch den Wegfall der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Versammlungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG in der bis zum 31.08.2006 geltenden Fassung) eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, das Versammlungsrecht in einem eigenen Landesgesetz zu regeln (derzeit: Bayern, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). Bislang ist die Rechtslage in Hessen dadurch gekennzeichnet, dass das Versammlungsgesetz des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 30. November 2020, BGBl. I S. 2600), gem. Art. 125a GG weiter Anwendung findet, ergänzt um die in bestimmten Fällen eingreifenden Regelungen des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) und die Zuständigkeitsregelungen der Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen Polizeidienst-Geset-



zes (HSOG-DVO) vom 12. Juni 2007 (GVBl. I 2007, 323, hier vor allem § 1 Nr. 2). Nennenswerte Probleme hat diese Rechtslage in der Vergangenheit nicht aufgeworfen; wo solche auftraten, betrafen sie – vor allem im Zusammenhang mit rechtsextremistischen Versammlungen – die Anwendung der zentralen und nun auch in die vorgesehene Neuregelung übernommenen Rechtsbegriffe, namentlich der unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, auf den einzelnen Fall, aber nicht deren grundsätzliche Auslegung oder auch die Regelungssystematik des Gesetzes insgesamt. Wo umgekehrt das Gesetz selbst lückenhaft war oder Zweifelsfragen aufwies, haben Rechtsprechung und Literatur mittlerweile pragmatische und rechtssichere Lösungen erarbeitet, mit denen man in der Verwaltungspraxis passabel zurechtkam.

Von daher drängt sich der juristische Bedarf für eine Neuregelung bei nüchterner Betrachtung nicht unmittelbar auf. Hinzu kommt, dass die Regelungsspielräume des Gesetzgebers hier ohnehin gering sind, weil das Versammlungsrecht zu den Materien gehört, die in hohem Maße „konstitutionalisiert“ sind, bei denen also das einfache Recht weithin als Ausdruck und bloße Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben erscheint. Gerade zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG hat das Bundesverfassungsgericht seit der grundlegenden Brokdorf-Entscheidung (BVerfGE 69, 315 ff.) in einer mittlerweile gefestigten Rechtsprechung zahlreiche konkrete Vorgaben entwickelt, die dessen Bedeutung als grundlegendes Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens Rechnung tragen sollen und an denen sich jede gesetzliche Regelung, die die widerstreitenden Belange zu einem angemessenen Ausgleich bringen soll, mehr oder weniger nur entlanghangeln kann. Anschaulich gezeigt hat sich dies schon früh am Versuch des bayerischen Landesgesetzgebers, mit einem eigenen Gesetz zumindest punktuell einige neue Akzente zu setzen; hier setzte das Bundesverfassungsgericht wichtige Teile der Neuregelung in einem Eilbeschluss einstweilen außer Kraft, woraufhin sie dann vom Gesetzgeber selbst aus dem Gesetz wieder gestrichen wurden (s. BVerfGE 122, 342). Dementsprechend orientieren sich die meisten Landesgesetze am Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes des Arbeitskreises Versammlungsrecht (ME VersG), dem auch der nun vorliegende hessische Entwurf in weiten Teilen folgt; auch die Begründung ist von dort in weiten Teilen übernommen. In diesem Sinne dürfte der Wert der Neuregelung nicht unerheblich symbolischer Art sein und im erhofften Prestigeeffekt liegen: Auch Hessen bekommt nun für jedermann sichtbar ein eigenes Versammlungsgesetz.

Ein praktischer Mehrwert könnte demgegenüber darin liegen, dass die geplante Neuregelung an verschiedenen Stellen – etwa hinsichtlich der Rechtslage bei Spontan- oder Eilversammlungen – Lösungen explizit macht, die von der Rechtsprechung entwickelt worden waren, aber aus dem Versammlungsgesetz des Bundes nicht unmittelbar ablesbar sind. Allerdings sind im Zeitalter des Internets die entsprechenden Informationen nach Eingabe entsprechender Suchwörter – etwa „Versammlung anmelden“ – mühelos mit wenigen Mausklicks auffindbar, und Bürger orientieren sich, wie während der zahlreichen Grundrechtsbeschränkungen während der Corona-Pandemie anschaulich zu studieren war, über die Rechtslage regelmäßig aus Sekundärquellen, aber nicht mit einem Blick ins Gesetz. Insoweit dürfte sich auch der erhoffte Zugewinn an Transparenz in Grenzen halten.

## II. Gesamtanlage und einzelne Regelungen des Entwurfs

In der Sache wird man den vorliegenden Gesetzesentwurf, und hier insbesondere den Entwurf eines Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (im Folgenden: E-HVersFG), darauf zu befragen haben, ob er eine praktikable Grundlage für den künftigen Umgang mit Versammlungen in Hessen bildet, die gleichzeitig den verfassungsrechtlichen Anforderungen – insbesondere aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 HV) – gerecht wird. Darüber hinaus wird man ihn an dem selbsterklärten Anspruch messen können, die „friedliche Demonstrationskultur in Hessen“ zu stärken und einen effektiven Schutz der Versammlungsfreiheit als eine „für die demokratische Ordnung essentielle Form bürgerlicher Selbstorganisation“ zu gewährleisten (vgl. Entwurfsbegründung, S. 16 f.). In der Gesamtanlage, der Gliederung und auch den einzelnen Regelungen lehnt er sich, wie in der Begründung auch hervorgehoben (dort S. 18) ausdrücklich an den Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes des Arbeitskreises Versammlungsrecht (ME VersG) an, dem auch einige andere jüngere Versammlungsgesetze der Länder – etwa das ausdrücklich in Bezug genommene Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein oder die Versammlungsfreiheitsgesetze Berlins und Nordrhein-Westfalens, nicht jedoch das weiter an der Systematik des Versammlungsgesetzes des Bundes orientierte Bayerische Versammlungsgesetz – weitgehend folgen. Das ist, zumal wenn sich künftig weitere Bundesländer diesem Trend anschließen sollten, aus meiner Sicht grundsätzlich zu begrüßen, weil es möglichen Folgeproblemen der Reföderalisierung – insbesondere einer uneinheitlichen, fragmentierten und wenig übersichtlichen Rechtslage, die sowohl für die Veranstalter überregionaler Versammlungen als auch etwa für die Polizei bei Hinzuziehung auswärtiger Kräfte Rechtsunsicherheiten und Schwierigkeiten aufwirft – entgegenwirkt und so einem zentralen Anliegen des Musterentwurfs selbst Rechnung trägt (vgl. ME VersG, S. 5). Andererseits wird, wie man sehen muss, dadurch gerade der Sinn dieser Reföderalisierung ein Stück weit in Frage gestellt. Gleichwohl erscheint diese Orientierung am Musterentwurf allemal sinnvoller als der – im bayerischen Fall eben auch schon krachend gescheiterte – Versuch, durch möglichst andersartige und originelle Lösungen föderale Eigenständigkeit zu demonstrieren. Folgen mag man der Anlage des E-HVersFG im Übrigen auch darin, dass er, anders als das Versammlungsgesetz des Bundes, mit den Regelungen für die Versammlungen unter freiem Himmel beginnt; diese bilden einfach den für die Praxis ungleich bedeutenderen Anwendungsfall und gerade auf sie ist auch der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG ausdrücklich bezogen.

Zu möglicherweise problematischen Einzelregelungen des Entwurfs ist sodann aus meiner Sicht Folgendes auszuführen, wobei ich mich auf die Punkte beschränke, an denen Diskussions- oder weiterer Klärungsbedarf besteht oder die ein mögliches Problem aufwerfen:

### *1. Begriff der Versammlung und Reichweite der Versammlungsfreiheit (§§ 1, 2, 19 E-HVersFG, zu § 2 Abs. 3 E-HVersFG s. sogleich unter 2.)*

Hinsichtlich des Begriffs der Versammlung orientiert sich die Legaldefinition des § 2 Abs 1 in der Sache an dem engen Versammlungsbegriff des Bundesverfassungsgerichts, nach dem eine Versammlung i.S.v. Art. 8 GG nur bei solchen örtlichen Zusammenkünften annimmt, die auf die „Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“ gerichtet sind (BVerfGE 104, 92 (104)). Ergänzend wird die allein noch offene Frage, ob die Mindestteilnehmerzahl bei zwei

oder drei liegen muss, im Sinne der schon bisher in der Literatur vorherrschenden Zwei-Personen-Lösung entschieden. Dagegen ist in der Sache nichts einzuwenden; beides trägt im Ergebnis dem Charakter der Versammlungsfreiheit als im Kern politisches Grundrecht angemessene Rechnung. Auch die weiteren Begriffsbestimmungen der öffentlichen Versammlung (§ 2 Abs. 2 E-H VersG), der Versammlungen unter freiem Himmel (§ 2 Abs. 4 E-H VersG) und der Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 2 Abs. 5 E-H VersG) orientieren sich weitgehend an den entsprechenden Begriffsbestimmungen des Bundesverfassungsgerichts; selbst die – auf den ersten Blick kurios anmutende – Bestimmung der Versammlungen unter freiem Himmel als solche, die auch in geschlossenen Gebäuden stattfinden können (§ 2 Abs. 4 Satz 2 E-H VersG), nimmt letztlich nur die entsprechende Aussage aus der Fraport-Entscheidung auf (BVerfGE 128, 226, Rn. 75 ff.; der angefügte Halbsatz „ohne vom allgemeinen Publikumsverkehr räumlich getrennt zu sein“ scheint mir allerdings eine überflüssige Doppelung zu sein). Nicht geregelt werden allerdings zwei weitere Fragen, die mittlerweile in Rechtsprechung und Literatur kontrovers diskutiert werden:

- Dies betrifft zum einen die Frage, ob auch Online-Versammlungen unter den verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff fallen und gegebenenfalls auch einer versammlungsrechtlichen Regulierung bedürfen. Die bislang überwiegende Auffassung lehnt dies ab und verlangt für das Vorliegen einer Versammlung im Sinne von Art. 8 GG nach wie vor die körperliche Anwesenheit der Teilnehmer (Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 45; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 32). Allerdings finden sich in der Literatur mittlerweile beachtliche Gegenstimmen (s. etwa Kersten, Schwarmdemokratie, 2017, S. 224 ff. m.w.N.), und mit der seit der Zeit der Corona-Pandemie zu beobachtenden zunehmenden Verlagerung von Aktivitäten ins Netz – etwa auch in Gestalt digitaler Parteitage – dürften sich die daraus resultierenden Fragen künftig häufiger stellen als bisher. Auch mit der Einschränkung der Versammlungen auf eine „örtliche Zusammenkunft“ in § 2 Abs. 1 E-H VersFG sind sie nicht zwingend entschieden, weil damit nicht gesagt ist, dass der Ort notwendigerweise in der Offline-Welt liegen muss (so erneut Kersten a.a.O.). Natürlich mag man sich weiter auf den Standpunkt stellen, dass Online-Versammlungen weiterhin kein spezifisch versammlungsrechtliches Regelungsproblem aufwerfen. Aber auch das könnte in einer Neuregelung, die gerade auf die Klärung offener Rechtsfragen zielt, möglicherweise geregelt werden.

- Zum anderen bleibt auch die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bislang nur in einer Kammerentscheidung erörterte Frage ungeklärt, ob und inwieweit die Versammlungsfreiheit auch das Recht erfasst, auf Flächen im privaten Eigentum Dritter zu demonstrieren. Der Entwurf belässt es insoweit bei der Einbeziehung dem allgemeinen Publikumsverkehr geöffneter Räume in die Definition der Versammlungen unter freiem Himmel (§ 2 Abs. 4 E-H VersFG), die nicht die Reichweite der Versammlungsfreiheit, sondern die Möglichkeit ihrer Beschränkung betrifft, und bestimmt im Übrigen nur, dass Versammlungen hier durchgeführt werden können, wenn diese Räume ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden (§ 19 E-H VersFG). Beides zusammen erweckt eher den Eindruck, dass die Versammlungsfreiheit jenseits davon endet. Darüber geht die Rechtsentwicklung allerdings bereits hinaus. Zwar gilt nach wie vor, dass die Versammlungsfreiheit aus sich heraus kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten verschafft. Nach dem „Leitbild

des öffentlichen Forums“ greift der Schutz des Grundrechts aber generell für solche Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraums, an denen in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen (allgemein BVerfGE 128, 226 Rn. 65 ff.). Im Bierdosen-Flashmob-Beschluss hat das BVerfG eine entsprechende Erstreckung der Versammlungsfreiheit auf Orte, die in privatem Eigentum stehen, denn auch bereits ausdrücklich bejaht (BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2015 – 1 BvQ 25/15 Rn. 5 f. = NJW 2015, 2485 f.) Auch diese künftig an Bedeutung noch zunehmende Frage lässt der Entwurf aber in der Schwebe und legt auch die Abgrenzung der Befugnisse des jeweiligen Eigentümers und der Versammlungsbehörde nicht fest. Hier sollte für ein Versammlungsgesetz, das den Anspruch erhebt, auf der Höhe der Zeit zu sein, eine entsprechende Regelung eingefügt werden, wie sie – m.E. durchaus gelungen – derzeit in § 21 VersG NRW enthalten ist.

## *2. Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes und Abgrenzung zum HSOG (§ 2 Abs. 3 und § 10 E-HVersFG)*

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs ist vorgesehen, dass das Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen gelten soll (§ 2 Abs. 3 E-HVersFG). Nach der bisherigen Rechtsprechung sollte demgegenüber für versammlungsbeschränkende Maßnahmen auf das allgemeine Polizeirecht zurückgegriffen werden, weil das Versammlungsgesetz des Bundes solche Maßnahmen nicht regelte und auch nicht als analogiefähig galt (BVerwG, Urteil vom 23. März 1999 – 1 C 12/97 = NVwZ 1999, 991). Allerdings musste den verfassungsrechtlichen Vorgaben durch eine einschränkende Auslegung der jeweils herangezogenen polizeirechtlichen Bestimmung Rechnung getragen werden, was – da nichtöffentliche Versammlungen typischerweise in geschlossenen Räumen stattfinden – zu einer weitgehenden Annäherung an die insoweit engeren Voraussetzungen der §§ 5 ff. VersG führte. Demgegenüber kann man natürlich die Geltung des Versammlungs- statt des allgemeinen Polizeirechts für nichtöffentliche Versammlungen auch unmittelbar anordnen, wie es nun hier geschehen soll, zumal der seinerzeit vom BVerwG entschiedene Fall – ein Parteitag der NPD in einer Stadthalle – gezeigt hat, dass auch im Zusammenhang mit solchen Veranstaltungen durchaus ein versammlungsrechtliche Regelungsbedarf entstehen kann (vgl. BVerfG a.a.O.). Auch den ergänzend vorgesehenen Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht für Maßnahmen gegenüber einzelnen Teilnehmern mag man so regeln, wie es nun im Entwurf vorgesehen ist (§ 10 E-HVersFG); schon bisher galt ein solcher Rückgriff über die Figur der sog. Vorfeld- oder Minusmaßnahmen überwiegend als zulässig (s. hier etwa für die Meldeauflage BVerwGE 129, 142, 147). In der Praxis wird insoweit der Platzverweis nach § 31 HSOG – etwa gegen gewaltbereite Anreisende zu einer Versammlung – der Hauptanwendungsfall sein. Für verbleibende Zuordnungsprobleme im Einzelfall kann aber die – so auch bereits § 9 ME VersG vorgesehene – Regelung sorgen, nach der Maßnahmen zur Unterbindung der Teilnahme an der Versammlung vor deren Beginn eine Teilnahmeuntersagung der zuständigen Behörde – in Hessen also etwa des Oberbürgermeisters oder des Bürgermeisters Polizeibehörde – voraussetzen (§ 10 Abs. 3 E-HVersFG). Stellen etwa die Polizeibehörden im engeren Sinne, also „Polizeidienststellen“ im Sinne von §§ 91 ff. HSOG, bei einer prinzipiell legitimen Vorfeldkontrolle oder Durchsuchung (vgl. § 16 E-HVersFG) einen entsprechenden Verdachtsfall fest, können sie mangels eigener Zuständigkeit für die Teilnahmeuntersagung in diesem Fall an sich gebotenes Aufenthaltsverbot nicht aussprechen. Auch durch die Rechtsprechung des BVerfG erscheint diese Beschränkung nicht geboten; dieses hat den Ausspruch

eines auf das allgemeine Polizeirecht gestützten Platzverweis nur für den Zeitraum der Versammlung selbst für unzulässig gehalten (BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 Rn. 18 = NVwZ 2005, 80).

### *3. Kooperationsgebot und Versammlungsleitung (§§ 3 – 7 E-HVersFG)*

Die Regelungen zur Kooperation zwischen Behörden und Versammlungsleitung tragen im Wesentlichen den Anforderungen Rechnung, die das Bundesverfassungsgericht seit dem Brokdorf-Urteil zur Entfaltung des sog. Kooperationsgebots entwickelt hat (dort BVerfGE 69, 315, 355 ff.). Zutreffend wird insofern davon ausgegangen, dass dieses allein die Behörden trifft, für den Veranstalter aber keine Pflicht, sondern nur eine Obliegenheit begründet (vgl. Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, J Rn. 286 f.); andererseits sinkt bei verweigerter Kooperation, insbesondere bei nicht hinreichender Auskunft über Organisation und Verlauf der Versammlung, die Eingriffsschwelle für versammlungsbeschränkende Maßnahmen (vgl. BVerfG, NJW 2001, 1408). Im Entwurf kommt diese Vorstellung zumindest andeutungsweise zum Ausdruck (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 2 E-HVersFG).

Anders als nach § 7 Abs. 1 VersG des Bundes wird allerdings nicht festgelegt, dass jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben muss. Stattdessen wird lediglich bestimmt, dass derjenige, der eine Versammlung veranstaltet, sie auch leitet; gibt es keine solche Person oder Vereinigung, „soll“ die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen (§ 5 Abs. 1 E-HVersFG). Damit wird zwar, wie in der Entwurfsbegründung (dort S. 22) auch erwähnt, den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Brokdorf-Beschluss Rechnung getragen, nach dem es unter den Bedingungen neuer Versammlungsformen auch Versammlungen ohne einen Veranstalter geben kann und auch diese – möglicherweise – unter den Schutz des Art. 8 GG fallen (vgl. BVerfGE 69, 315, 358). Andererseits hat gerade die jüngste Entwicklung mit den sog. Montagsspaziergängen der Querdenker einerseits und den Klebeaktionen der Klimaaktivisten andererseits gezeigt, dass und wie durch den bewussten Verzicht auf einen Veranstalter die versammlungsrechtlichen Bindungen – insbesondere das Anmeldeerfordernis – gezielt unterlaufen werden, um gerade dadurch den verfolgten Zweck – im Falle der sich festklebenden Klimaaktivisten etwa die Blockade wichtiger Verkehrsverbindungen mit einem entsprechenden Störungspotenzial – zu erreichen. Mit einer – sicherlich gut gemeinten, aber rechtlich eben ins Leere laufenden – Sollvorschrift dürfte sich dem kaum entgegenwirken lassen.

### *4. Störungsverbot (§§ 7, 25 Abs. 1 Nr. 1 E-HVersFG)*

In Abweichung von § 7 ME VersG, aber in Übereinstimmung mit der derzeitigen Regelung in § 2 Abs. 2 VersG des Bundes beschränkt sich das in § 7 Abs. 1 E-HVersFG vorgesehene Störungsverbot auf Störungen, die darauf abzielen, die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung zu „verhindern“. Nicht erfasst sind dagegen solche Störungen, die darauf abzielen, die Durchführung der Versammlung lediglich zu „behindern“ (§ 4 NVersG) bzw. „erheblich zu behindern“ (§ 7 ME VersG). Das kann man so machen, um die bei Einbeziehung der bloßen „Behinderung“ – insbesondere ohne dem Zusatz der Erheblichkeit – auftretenden Auslegungs- und Abgrenzungsprobleme zu vermeiden: Weil Versammlungen eben auch Orte

der kommunikativen Auseinandersetzung und damit des Austrags von Kontroversen sind, wie es in der Entwurfsbegründung zutreffend gesehen wird, müssen auch lautstarker Gegenprotest, Zwischenrufe oder sonstige Äußerungen des Missfallens zulässig sein, sofern sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen und die Möglichkeit anderer, zu Wort zu kommen und gehört zu werden, nicht vereiteln (E-HVersG, S. 25). Wird hingegen gerade diese Möglichkeit vereitelt, kann man je nach den Umständen des Einzelfalls möglicherweise auch bereits von einer „Verhinderung“ der Versammlung sprechen. Andererseits ist gerade dies nicht ganz klar, zumal wenn im Unterschied zur Begründung des Störungsverbots durch § 7 Abs. 1 E-HVersFG in dessen Strafbewehrung durch § 25 Abs. 1 Nr. 1 E-HVersFG ausdrücklich auch die „erhebliche Störung der Ordnung der Versammlung“ gesondert aufgeführt wird. Beide Bestimmungen sollte man deshalb in jedem Fall sprachlich miteinander abstimmen und präzisieren. Einen regelungstechnisch insoweit durchaus diskutablen Weg ist jüngst § 7 VersG NRW gegangen, der einerseits das Störungsverbot auch auf die bloße Behinderung ausgedehnt hat (§ 7 Abs. 1), andererseits aber kommunikative Gegenproteste ausdrücklich aufgenommen hat (§ 7 Abs. 3) und zudem das Behinderungsverbot selbst durch eine Reihe von Regelbeispielen konkretisiert hat (§ 7 Abs. 2). Ausdrücklich erfasst sind dort im Übrigen auch sog. Probekblockaden bzw. Blockadetrainings zur Verhinderung einer erst künftig stattfindenden Versammlung, deren Behandlung in der Rechtsprechung umstritten ist (s. OVG Lüneburg, NdsVBl. 2011, 316, 317 einerseits; OVG Nordrhein-Westfalen, NWVBl 2013, 111, 114 andererseits).

Hinsichtlich der Strafvorschrift des § 25 Abs. 1 Nr. 1 E-HVersFG ist mir zudem nicht recht klar, was mit der Störung der „Ordnung“ der Versammlung – statt der Störung der Versammlung selbst – gemeint ist. Darüber hinaus weise ich darauf hin, dass in der gerade eben erhobenen Verfassungsbeschwerde gegen das nordrhein-westfälische Versammlungsfreiheitsgesetz gegen die dortige Strafvorschrift eingewandt worden ist, die Strafbarkeit dürfe nur an die Zuwiderhandlung gegen eine das Verbot im einzelnen Fall konkretisierende Verfügung geknüpft werden (s. die Beschwerdeschrift von Barczak, abrufbar auf der Homepage der Gesellschaft für Freiheitsrechte, S. 56 ff., <https://freiheitsrechte.org/themen/demokratie/vb-versammlungsrecht-nrw>, unter Bezugnahme auf BVerfGE 122, 342 Rn.118 ff.). Tatsächlich ist für das Störungsverbot des § 7 E-HVersFG – anders als etwa für das Waffenverbot aus § 8 E-HVersFG oder das Militanz- und Einschüchterungsverbot aus § 9 E-HVersFG (dort jeweils Abs. 2) – eine solche konkretisierende Verfügung nicht ausdrücklich vorgesehen, und auch die diesbezügliche Strafnorm des § 25 Abs. 1 Nr. 1 E-HVersFG setzt eine solche – wiederum anders als die Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitstatbestände für das Waffen-, Militanz- und Einschüchterungsverbot (s. §§ 26 Abs. 25 Nr. 5f., 26 Abs. 1 Nr. 3 E-HVersFG) – nicht voraus. Verfassungsrechtlich zwingend geboten erscheint mir der vorherige Erlass einer solchen Verfügung allerdings nicht, weil man das strafwürdige Unrecht richtigerweise bereits in der Störung einer anderen Versammlung für sich, als einem Angriff auf die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit, sehen muss. Dieses ist aber unabhängig von einer vorherigen behördlichen Aufforderung, die Störung zu unterlassen. Die Verhinderung einer Versammlung wäre ansonsten immer so lange gefahrlos möglich, wie keine Behördenvertreter vor Ort sind, die die bedrohte Versammlung mit entsprechenden Anordnungen schützen könnten. Es handelt sich insoweit bei § 25 Abs. 1 Nr. 1 E-HVersFG um eine der Nötigung nach § 240

StGB vergleichbare Strafvorschrift, die ebenso wenig wie jene nicht zuvor durch einen Verwaltungsakt aktualisiert werden muss. Zudem waren die diesbezüglichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts primär auf die Pönalisierung von Verstößen gegen versammlungsrechtliche Mitwirkungspflichten bezogen.

#### 5. *Uniform- und Militanzverbot (§§ 9, 26 Abs. 1 Nr. 3 E-HVersFG)*

Mit der gesetzlichen Begründung eines Militanz- und Einschüchterungsverbots neben dem schon bisher geltenden Uniformverbot (s. § 3 Abs. 1 VersG des Bundes) verfolgt der Entwurf das Ziel, Verhaltensweisen, die bisher nur als Verstöße gegen die öffentliche Ordnung erfasst waren, ausdrücklich zu normieren und zu einem selbstständigen Anknüpfungspunkt für versammlungsbeschränkende Maßnahmen zu machen. Ein Verstoß gegen das Verbot wird damit zugleich zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit, die nach ihrer klassischen Definition auch die Gesamtheit der objektiven Rechtsordnung umfasst und auf deren unmittelbare Gefährdung ein Verbot oder eine Auflösung der Versammlung künftig allein noch gestützt werden können (vgl. § 14 Abs. 2 E-HVersFG). Zugleich wird das schon bisher geltende Uniformverbot auf den verfassungsrechtlich zulässigen Kern der Erzeugung einer einschüchternden Wirkung (vgl. dazu BGH, NStZ 2018, 478 – Scharia-Polizei) reduziert. Die dem Entwurfsvorschlag inhaltlich weitgehend entsprechende Regelung in § 18 VersG NRW wurde freilich ebenfalls bereits als Verstoß gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot kritisiert, weil sie – nicht nur mit Blick auf den „Schwarzen Block“, sondern auch etwa auf die Demonstrationen gegen das Braunkohlekraftwerk Garzweiler, bei der die Demonstranten gleichfarbige Overalls trugen – erhebliche Abgrenzungsprobleme aufwerfe (vgl. Zaremba, NWVBl 2021, 319 ff.; Leusch, <https://verfassungsblog.de/demonstrieren-schwer-gemacht/>). Diese Bedenken teile ich erneut nicht: Das BVerfG hat – wie in der Gesetzesbegründung auch hervorgehoben, in verschiedenen Entscheidungen ausdrücklich ausgesprochen, dass Versammlungen beschränkt werden können, um ein aggressives und die Bürger die Bürger einschüchterndes Vorgehen zu verhindern (s. BVerfG, Beschl. vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04), und wenn man dies gesetzlich regeln will, wird man es kaum anders tun können als hier vorgesehen. Im Unterschied zum VersG NRW wird zudem die Verhängung einer Geldbuße in 26 Abs. 1 Nr. 3 E-HVersFG ausdrücklich vom Erlass einer das jeweilige Verbot konkretisierenden Verfügung abhängig gemacht, womit jedenfalls mögliche Bedenken weiter ausgeräumt werden (s. dazu noch zusammenfassend unten Ziff. 11).

An der Regelung selbst gibt es damit wenig auszusetzen; zu begrüßen ist m.E. auch, dass ein Verstoß – anders als in § 27 Abs. 8 VersG NRW – insgesamt nicht als Straftat mit einem Strafraum von bis zu zwei Jahren, sondern lediglich als Ordnungswidrigkeit eingestuft wird. Ein Problem könnte allenfalls darin liegen, dass die entsprechenden Verbote nicht wie in § 18 ME VersG auf Versammlungen unter freiem Himmel beschränkt sind, sondern nach Wortlaut und der Einordnung in den Abschnitt der allgemeinen Bestimmungen für sämtliche Versammlungen – also auch solche in geschlossenen Räumen und selbst nichtöffentliche – gelten sollen. Das scheint mir in dieser Form verfassungsrechtlich nur schwer begründbar: Rechtfertigen lassen sich diese Verbote in der Sache durch die einschüchternden Wirkungen, die von den entsprechenden Verhaltensweisen auf Dritte ausgehen. Wenn sich demgegenüber

Personen im Versammlungsraum einer Gaststätte treffen und dabei Uniform tragen oder militärische Verhaltensweisen einüben, mag man das zwar befremdlich oder missbilligenswert finden. Aber man wird es kaum verbieten können. Ob demgegenüber die Anwendung der Bestimmung in solchen Fällen schon tatbestandlich ausscheidet, weil hier in der Regel die zusätzlichen Merkmale der Vermittlung des Eindrucks von Gewaltbereitschaft und der Erzeugung einer einschüchternden Wirkung in der Regel nicht vorliegen werden, ist zwar möglich, aber ebenfalls nicht sicher. Es zeigt jedenfalls, dass die Vorschrift ebenso wie im ME VersG sinnvoller- und richtigerweise im Abschnitt über Versammlungen unter freiem Himmel untergebracht werden sollte, weil diese eher typischer und letztlich auch einziger Anwendungsfall sein sollen. Insofern scheint es mir ratsam, die Bestimmung zu verschieben.

#### *6. Anzeige- und Mitteilungspflicht (§ 12 E-HVersFG)*

Die Regelung konkretisiert in zulässiger Weise zunächst den Inhalt der Anzeige einer geplanten Veranstaltung (§ 12 Abs. 1 und 2 E-HVersFG); zugleich werden die bislang richterrechtlich geltenden Ausnahmen für Eil- und Spontanversammlungen ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen (§ 12 Abs. 5 und 6 E-HVersFG). Dagegen lassen sich Bedenken naturgemäß nicht erheben. Nicht unproblematisch erscheinen mir aber die die bisherige Rechtslage nach § 14 VersG des Bundes modifizierenden Bestimmungen, dass der Veranstalter der zuständigen Behörde bei einer vermuteten Gefährdung der öffentlichen Sicherheit auf Aufforderung die persönlichen Daten der vorgesehenen Ordner mitzuteilen hat und diese die Betreffenden gegebenenfalls als ungeeignet ablehnen kann (§ 12 Abs. 8 E-HVersFG), sowie im Zusammenhang damit die weitere Bestimmung, dass dem Veranstalter auch die Beschränkung oder Erhöhung der Anzahl der Ordner aufgegeben werden kann (§ 12 Abs. 9 E-HVersFG). Von der Einführung gerade dieser letzteren Bestimmung hatte der Arbeitskreis Versammlungsrecht bei der Erstellung seines Musterentwurfs gerade abgeraten, weil sie nicht nur Streit- und missbrauchsanfällig sei, sondern die Entscheidung über den Einsatz und die Zahl von Ordnern auch in der grundrechtlich geschützten Autonomie der Veranstalter einer Versammlung liege (Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, München 2011, S. 38). Das erscheint in der Sache gut nachvollziehbar, so dass ich empfehlen würde, jedenfalls diese Bestimmung ersatzlos zu streichen.

Sodann war es nach der bisherigen Rechtslage so, dass die Verwendung von Ordnern polizeilicher Genehmigung bedurfte und bei der Anmeldung zu beantragen war (§ 18 Abs. 2 VersG des Bundes), was seine Rechtfertigung darin fand, dass die Ordner polizeiähnliche Funktionen übernehmen und gegenüber den Versammlungsteilnehmern – wenngleich natürlich nicht in einem unmittelbar hoheitlichen Sinne – mit einer gesetzlichen Weisungsbefugnis ausgestattet sind (vgl. § 10 VersG des Bundes). Für den Fall des Vorliegens der Voraussetzungen des § 15 VersG – allerdings auch nur für diesen – waren die Veranstalter zudem schon nach der bisherigen Rechtsprechung verpflichtet, jedenfalls auf eine entsprechende behördliche Auflage hin Namen und Anschrift der Ordner mitzuteilen (VGH Mannheim, VBIBW 2012, 61, 63 f.). Dass diese Rechtslage unbefriedigend gewesen wäre, legt die Begründung des Entwurfs nicht dar. Als Gegenstand einer gesetzlichen Regelung wirft eine solche Verpflichtung jedenfalls in datenschutzrechtlicher Hinsicht Zweifel auf, weil es zur Verfassungsmäßigkeit einer Ermächtigung zur Erhebung persönlicher Daten nach der ständigen Rechtsprechung des



Bundesverfassungsgerichts tragfähiger Regelungen zur konkreten Verwendung wie auch zur Löschung der Daten bedarf, die hier – anders als etwa bei der Löschung von Aufnahmen und Aufzeichnungen von der Versammlung nach § 16 E-HVersFG – derzeit noch fehlen (vgl. zuletzt nur BVerfGE 150, 244 Rn. 100 – automatische Kennzeichenerfassung).

### 7. *Beschränkungen, Verbote, Auflösungen (§§ 14, 21 E-HVersFG)*

Die Regelungen über Beschränkungen, Verbot und Auflösung knüpfen in der Sache an die bewährten und im Wesentlichen unproblematischen Regelungen der §§ 5, 13 und 15 VersG des Bundes ein, ergänzen und konkretisieren diese aber um die Präzisierungen und Klarstellungen, die sie durch die Rechtsprechung im Laufe der Zeit erfahren haben. Auch danach war schon bisher klar, dass ein Versammlungsverbot grundsätzlich nicht auf bloße Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung gestützt werden kann (vgl. nunmehr § 14 Abs. 1 E-HVersFG) und Maßnahmen zur Abwehr von Störungen von dritter Seite grundsätzlich nicht gegen die Versammlung selbst gerichtet werden dürfen (s. nunmehr § 14 Abs. 3 E-HVersFG). Auch dagegen ist naturgemäß nichts zu erinnern. Eine über die bisherige Rechtslage hinausgehende Regelung wie diejenige, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine nach Versammlungsbeginn erfolgte Versammlungsbeschränkung oder Auflösung keine aufschiebende Wirkung hat und es einer gesonderten Anordnung der sofortigen Vollziehung durch die Behörde nicht mehr bedarf (s. § 12 Abs. 6 E-HVersFG), rechtfertigt sich letztlich aus der Sache heraus und stellt eine praktikable Ergänzung des bisherigen Instrumentariums dar.

Nicht ganz klar ist mir allerdings, warum nach § 12 Abs. 4 Nr. 2 E-HVersFG als möglicher Beschränkungs-, Verbots- oder Auflösungsgrund nun ausdrücklich auch die Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt und Willkürherrschaft sowie die Leugnung des Völkermords an den europäischen Juden aufgeführt wird. Die entsprechenden Handlungen sind bereits durch § 130 Abs. 3 und 4 StGB unter Strafe gestellt, sodass ihre mögliche Vornahme auf einer Versammlung unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Sicherheit schon immer versammlungsbeschränkende Maßnahmen bis hin zu einem Verbot rechtfertigen konnte (s. zu § 130 Abs. 4 nur BVerfGE 124, 300 Rn. 96 ff.). Ein praktisches Bedürfnis besteht dafür anders als im Falle von § 14 Abs. 4 Nr. 1 E-HVersFG, für den es keine vergleichbare Entsprechung in einem Tatbestand des Strafgesetzbuchs gibt, nicht. Natürlich mag man auch hier wieder mit einem Zuwachs an Rechtsklarheit und Transparenz argumentieren, wenn die möglichen Gründe, auf die ein Versammlungsverbot oder eine Versammlungsbeschränkung gestützt werden können, nun im Versammlungsgesetz selbst statt in anderen Gesetzen genannt werden. Es bleibt dann aber unklar, warum von allen insoweit in Betracht kommenden Strafvorschriften – von den meinungsbeschränkenden Vorschriften der §§ 86, 86a, 90a-c StGB etc. bis hin zu Nötigungs-, Körperverletzungs- und Sachbeschädigungsdelikten – nur diese beiden genannt werden und alle anderen nicht; gerade die für die Verhinderung rechtsextremistischer Versammlungen in der Praxis mit Abstand am häufigsten herangezogene Volksverhetzung nach § 130 Abs. 1 StGB fällt dabei mit unter den Tisch. Auch hier liegt der Sinn der Regelung allein auf symbolischen Ebene. Ein praktischer Nutzen verbindet sich damit demgegenüber nicht: Die Probleme gerade des § 130 Abs. 4 StGB, der die Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und

Willkürherrschaft zum Gegenstand hat, bestehen allesamt erst auf der Anwendungsebene, und zu deren Bewältigung trägt die Bestimmung nichts bei.

Hinsichtlich des Ausschlusses von Versammlungen an Tagen oder Orten, denen ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt (§ 12 Abs. 4 Nr. 1 E-HVersFG), könnte darüber hinaus aus Gründen der Bestimmtheit und Normenklarheit erwogen werden, diese unmittelbar im Gesetz oder einer Anlage zu diesem Gesetz zu bestimmen, so wie es in § 19 Abs. 1 Satz 2 ME VersG auch vorgesehen ist; als Tage werden dort – ebenso wie in § 13 Abs. 4 Satz 2 VersFG SH – zudem nur der 27. Januar und der 9. November genannt. Demgegenüber führt der hessische Entwurf die entsprechenden Orte und Tage lediglich beispielhaft („... fallen insbesondere“) in der Gesetzesbegründung auf, wobei der Kreis der Orte und Tage noch einmal deutlich erweitert wird (E-HVersFG, S. 37). Das dürfte den strengen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht mittlerweile an die Bestimmtheit gefahrenabwehrrechtlicher Regeln stellt, in dieser Form kaum gerecht werden.

#### *8. Teilnahmeuntersagung und Ausschluss von Personen (§ 15 E-HVersFG)*

In der Sache erscheinen mir die Regelungen über die Teilnahmeuntersagung und den Ausschluss von Personen unproblematisch. Allerdings könnte man auch hier noch einmal (s. dazu bereits oben unter 2.) über die Zuständigkeitsbestimmung und die Zuordnung der Behörden nachdenken. Insbesondere bei eskalationsgefährdeten oder bereits eskalierten Versammlungen werden die Entscheidungen in der Regel unmittelbar vor Ort und dann von den Polizeibehörden im engeren Sinne getroffen werden müssen (so auch § 18 Abs. 3 VersG); das sollte man dann zweckmäßigerweise auch gleich in der Vorschrift so bestimmen. In der derzeitigen Fassung ist dagegen (nur?) die „zuständige Behörde“, in Hessen also die allgemeine Ordnungsbehörde in Person des Oberbürgermeisters oder Bürgermeisters, zum Handeln berufen; ob ein Handeln der Polizeibehörden im Eilfall demgegenüber auf die – diesbezüglich ebenfalls unklar gefasste – allgemeine Regelung des § 2 HSOG gestützt werden kann, ist nicht ohne weiteres klar.

#### *9. Bild- und Tonaufnahmen (§§ 17, 24 E-HVersFG)*

Die Zulassung von Bild- und Tonaufnahmen und gegebenenfalls auch der Aufzeichnung ist im Zusammenhang mit Versammlungen ein notorisch heikler Punkt. Die Vorschrift des § 17 E-HVersFG geht insofern über die bisher geltende Rechtslage hinaus, als nunmehr ausdrücklich auch Übersichtsaufnahmen von Versammlungen gestattet werden; zu diesen enthielt das bisherige Bundesrecht keine Regelungen (vgl. dort § 12a, 19a VersG). Will man solche künftig ermöglichen – angefertigt wurden sie wohl in der Praxis auch vorher immer schon – bedarf es dazu in jedem Fall einer Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers und einer entsprechend konkreten Ermächtigungsgrundlage, weil auch solche Übersichtsaufnahmen nach der heute vorherrschenden Auffassung als Grundrechtseingriffe zu qualifizieren sind (s. nur OVG Rheinland-Pfalz, NVWZ-RR 2015, 570 Rn.31; OVG Lüneburg, NVWZ RR 2016, 98 Rn.6; Schultze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn.63; a.A. wohl nur noch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23. November 2010 – 5 A 2288/09 = Beck RS 2010,

56 316); die Aufzeichnung galt ohnehin schon immer als Grundrechtseingriff (vgl. BVerfGE 122, 342 Rn.130 ff.).

Das Problem, auf das schon das Bundesverfassungsgericht hingewiesen hat, liegt andererseits darin, dass das Wissen um solche Aufnahmen und erst recht um eine sich daran anschließende Aufzeichnung auf mögliche Versammlungsteilnehmer eine abschreckende Wirkung haben kann: Wer damit rechnen muss, dass seine Teilnahme von den Behörden registriert wird, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten (BVerfGE 142, 342 Rn.131). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der bloßen Übersichtsaufnahmen in Echtzeitübertragung, die nicht gespeichert werden, in seiner damaligen Eilentscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz ausgesprochen, dass deren nachteilige Wirkungen wegen der nur flüchtigen Natur von deutlich geringerem Gewicht sind, und solche Aufnahmen deshalb weiter für die Fälle zugelassen, in denen sie wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes im Einzelfall erforderlich sind (BVerfGE 122, 342 Rn.135). Von daher dürfte die Regelung des § 17 Abs. 2 Satz 1 E-HVersFG, in der dies nun genau so vorgesehen ist, der verfassungsgerichtlichen Überprüfung möglicherweise standhalten (so auch bereits VerfGH Berlin, DVBl 2014, 922, 923 ff.). Allerdings ist in der bereits angesprochenen Verfassungsbeschwerde gegen das Versammlungsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen unter anderem gerade auch dieser Punkt erneut angegriffen worden (s. die Beschwerdeschrift von Barczak, S. 86 ff., abrufbar auf der Homepage der Gesellschaft für Freiheitsrechte, <https://freiheitsrechte.org/themen/demokratie/vb-versammlungsrecht-nrw>). Das Problem liegt in der Sache darin, dass man es den Kameras von außen nicht ansieht, ob sie lediglich zur Übertragung oder auch zur Aufzeichnung eingesetzt werden. Von daher wäre – jedenfalls verfassungspolitisch und im Sinne der Zielsetzung des Entwurfs, das Versammlungsrecht zu stärken – zu erwägen, die Eingriffsschwelle bereits für die bloßen Übersichtsaufnahmen anzuheben und auf die Fälle zu begrenzen, in denen tatsächliche Anhaltspunkte – dies können auch Erfahrungen in der Vergangenheit mit ähnlichen Demonstrationen sein – die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung oder Teilen hiervon Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen. In welchen anderen Fällen braucht es auch einen großflächigen Polizeieinsatz?

Einen neuralgischen Anwendungsfall bildet darüber hinaus der mögliche Einsatz von Drohnen für Übersichtsaufnahmen, also von unbenannten ferngesteuerten oder sich autonom bewegenden Fluggeräten, mit denen sich noch einmal ganz neue und andersartige, jedenfalls hochflexible Überwachungsmöglichkeiten ergeben. Die von ihnen ausgehende Einschüchterung ist deshalb gegenüber anderen Formen der Aufnahme und Aufzeichnung noch einmal erhöht, so dass gerade ihr Einsatz bei Versammlungen sowohl verfassungsrechtlich als auch rechtspolitisch stärker umstritten ist. In Nordrhein-Westfalen wird auch diese Frage demnächst vom Verfassungsgerichtshof zu klären sein (vgl. Beschwerdeschrift Barczak, S. 91 f.). Ob auch § 17 Abs. 2 Satz 1 E-HVersFG einen Einsatz zulässt, lässt die Vorschrift aus sich heraus nicht erkennen; theoretisch können „Aufnahmen von einer öffentlichen Versammlung“ oder „Übersichtsaufnahmen“ auch solche von einer Drohne sein. Für die entsprechende Regelung in § 16 Abs. 2 VersFG NRW wird dies offenbar unterstellt, wie der Zusatz in § 16 Abs. 4 Satz 4 deutlich macht, nach dem auf den Einsatz von Drohnen in geeigneter und für die Versammlungsteilnehmer in erkennbarer Weise hinzuweisen ist. Auch in der Literatur

wird häufig davon ausgegangen, dass versammlungsgesetzliche Normen, die Bild- und Tonaufnahmen zulassen, grundsätzlich auch den Einsatz von Drohnen erlauben (vgl. Albrecht/Schmid, VR 2017, 181, 186 f.; Müller-Terjung/Rexin, CuR 2019, 643 ff.), während andere – richtigerweise – von der Notwendigkeit einer konkreten gesetzlichen Ermächtigung ausgehen (s. etwa Martini, DÖV 2019, 732, 736). In jedem Fall sollte die Frage gesetzlich geregelt werden, sei es mit einer ausdrücklichen Ermächtigung zum Einsatz von Drohnen, sei es durch den ausdrücklichen Ausschluss. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive und zur Sicherung der Grundrechtskonformität sprechen dabei m.E. die besseren Gründe dafür, den Einsatz von Drohnen generell zu untersagen; nur so wird der Entwurf auch seiner Zielsetzung – siehe oben – gerecht.

#### *10. Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot (§ 18 E-HVersFG)*

Hinsichtlich des Vermummungsverbots weise ich nur darauf hin, dass dieses durch die weiterhin aufrecht erhaltenen Empfehlungen zum Tragen einer FFP2- oder sonstigen Atemschutzmaske zur Eindämmung der Verbreitung des Corona-Virus oder anderer Erkältungskrankheiten seinen früheren Sinn ein gutes Stück weit verloren hat; immerhin ergeben sich damit für Aktivisten, die früher zu anderen Mitteln der Verhinderung einer Identifizierung gegriffen haben, nun weitere Optionen für entsprechende Scharmützel mit den Versammlungsbehörden.

#### *11. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§§ 25, 26 E-HVersFG)*

Gegen den Katalog der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten scheint mir nach erster Durchsicht in der Sache nur wenig zu erinnern. Soweit neuerdings gegen Strafvorschriften in den Versammlungsgesetzen der Länder eingewandt worden ist, den Ländern fehle dafür die Gesetzgebungskompetenz, weil es hier um diejenige für das Strafrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gehe und der Bund mit dem Erlass der Strafvorschriften des VersG davon abschließend Gebrauch gemacht habe (Zaremba, NVWBl 2021, 319, 324; wohl auch Leusch, <https://verfassungsblog.de/demonstrieren-schwer-gemacht/>), liegt das m.E. neben der Sache, weil die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht insgesamt mit der Föderalismusreform gerade den Ländern zurückübertragen worden ist und Art. 125a Abs. 1 S. 2 ausdrücklich vorsieht, das jeweilige Bundesgesetz – und zwar vollumfänglich – durch Landesrecht zu ersetzen. Auch sonst werden die Bestimmungen des Nebenstrafrechts typischerweise nicht als abschließend angesehen und lassen Raum für ergänzende strafrechtliche Normierungen der Länder (s. BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 2014 – 2 BvR 920/14, Rn. 13 zur landesgesetzlichen Strafvorschrift des § 182 HessSchulG).

Hinsichtlich der einzelnen Tatbestände selbst erscheint mir zunächst die ebenso wie in § 21 VersG des Bundes vorgenommene Einstufung der Störung von Versammlungen als Straftat in der Sache nicht zu beanstanden, zumal der Strafraum nun auf max. zwei Jahre statt, wie dort vorgesehen, auf drei Jahre begrenzt wird (zur Regelung selbst s. oben Ziff. 4). Zu weitgehend erscheinen mir aber

- die strafrechtliche Verantwortung des Versammlungsleiters für sämtliche von ihnen eingesetzte Ordner, wenn diese eine Waffe oder einen sonstigen gefährlichen Gegenstand mit sich führen (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 E-HVersFG);

das scheint mir im Ergebnis eine zu starke Form der Mithaftung, die auch durch die – wohl vorauszusetzende, von den Gerichten dann aber doch recht schnell bejahte – Erforderlichkeit eines zumindest bedingten Vorsatzes hinsichtlich dieser Ordner nicht wirklich eingeschränkt wird. Ebenso problematisch scheint mir

- die Einstufung eines Verstoßes gegen das Schutzausrüstungs- oder Vermummungsverbot nach § 18 Abs. 1 bzw. § 18 Abs. 2 Nr. 1 E-HVersFG als Straftat, auch wenn dies an den Verstoß gegen eine vollziehbare Anordnung geknüpft wird (§ 25 Abs. 2 Nr. 5 und 6 E-HVersFG);

will man wirklich das bloße Tragen einer Gesichtsmaske zu einer Straftat erklären? In beiden Fällen schiene mir eine Einordnung als Ordnungswidrigkeit sachgerechter, so wie es auch der ME VersG vorgeschlagen hat (s. dort § 28 Abs. 1 Nr. 7). Immerhin ist begrüßenswert, dass hier wie auch bei den entsprechenden Ordnungswidrigkeiten (s. dort § 26 Abs. 1 Nr. 3, 4, 17 etc. E-HVersFG) die Verhängung der Sanktion nun vom Erlass einer das jeweilige Verbot konkretisierenden Verfügung abhängt; das ist gegenüber vielen gegenteiligen Regelungen im VersFG NRW, die gerade deswegen auch bereits mit einer Verfassungsbeschwerde angegriffen sind, in diesem Fall sicher ein rechtsstaatlicher Gewinn.

### *12. Zitiergebot (§ 29 E-HVersFG)*

Nur als Randnotiz ist darauf hinzuweisen, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG nicht zu den Grundrechten gehört, die dem Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 unterfallen; dies sind nach st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts nur solche, die im Grundgesetz selbst ausdrücklich unter einen entsprechenden Einschränkungsvorbehalt gestellt sind (vgl. BVerfGE 10, 89, 99; 28, 36, 47; 28, 282; 289; 64, 72, 80 f. etc.). Anders könnte es hinsichtlich des Pendants aus Art. 12 a HV liegen, das durchaus unter den Wortlaut von Art. 63 Abs. 2 HV fallen könnte und dann zu den zitierpflichtigen Grundrechten zu zählen wäre. Allerdings sollte man dann zugleich – mindestens – das HSOG ändern, das in seinem § 10 das Grundrecht aus Art. 12 a HV ebenfalls nicht zu den auf seiner Grundlage einschränkbaren Rechten zählt, obwohl darin viel gravierende Eingriffe vorgesehen sind.

### *13. Möglicher Ergänzungsbedarf*

Darüber hinaus sollte, wenn mit dem Entwurf schon das Ziel einer vereinheitlichenden Regelung des Versammlungsrechts für Hessen verfolgt wird, erwogen werden, ob die Zuständigkeit zur Ausführung des Gesetzes nicht unmittelbar in diesem selbst statt wie jetzt im Wesentlichen in der HSOG-DVO geregelt werden; dies würde es auch ermöglichen, die geteilte Aufgabenwahrnehmung zwischen allgemeinen Ordnungsbehörden und Polizeibehörden in einer den versammlungsspezifischen Erfordernissen gerecht werdenden Weise zu strukturieren.

Ebenfalls nicht geregelt werden im Entwurf, worauf ich an dieser Stelle nur hinweise, Fragen im Zusammenhang mit den sog. Gehsteigbelästigungen von Abtreibungsgegnern etwa vor Kliniken, in denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, sowie vor den Beratungsstellen von Pro Familia. Im Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien „Mehr Fortschritt wagen“ ist insoweit vorgesehen, diesen „wirksame gesetzliche Maßnahmen“ entgegenzusetzen (s. dort S. 116), für die dem Bund aber – nach Wegfall der Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht und der unklaren Reichweite der letztlich nur als Annex zur Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht bestehenden Gesetzgebungskompetenz für die Schwangerschaftskonfliktberatung – die Gesetzgebungskompetenz fehlen dürfte. Es ist naturgemäß eine politische Frage, ob man dies in Hessen so will und sich darauf verständigen kann; ein früherer Vorstoß der Fraktion Die Linke im Hessischen Landtag ist – auch nach verfassungsrechtlichen Einwänden einiger Sachverständiger gegen den seinerzeit vorgelegten Entwurf – bekanntlich gescheitert. Wenn man die Frage aber regeln will, kann es letztlich nur an dieser Stelle geschehen. Dass hier jedenfalls auch in Hessen ein Problem besteht, hat zuletzt das Urteil des VG Frankfurt vom 02.12.2021 (Az. 5 K 403/21.F = NVwZ 2022, 347) zu den 40-tägigen Mahnwachen der Vereinigung Pro Life vor der Frankfurter Beratungsstelle von Pro Familia gezeigt; das Verfahren auf Zulassung der Berufung ist derzeit noch vor dem HessVGH anhängig (s. in einem ähnlich gelagerten Eilverfahren dessen Beschluss vom 18.03.2022 - 2 B 375/22 = NVwZ 2022, 1742).

### III. Zusammenfassung

Zieht man dies alles zusammen, so handelt es sich – die Zweifel an Sinn und Erforderlichkeit des Vorhabens insgesamt hintangestellt (s. dazu unter I.) – um eine im Großen und Ganzen plausible Neuregelung, die aber an einzelnen Stellen noch Potenzial nach oben hat und entsprechenden Verbesserungsbedarf aufweist. Auch in sprachlicher und regelungstechnischer Hinsicht ist der vorliegende Entwurf im Wesentlichen gut gelungen. Freimachen sollte man sich nur von der Vorstellung, dass man, wie es in der Einleitung der Entwurfsbegründung anklingt, damit die Zahl der Rechtsstreitigkeiten verringern könnte oder gar das Rechtsgebiet insgesamt stärker befrieden könnte. Die zentralen Probleme des Versammlungsrechts liegen in der Auslegung und fallweisen Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe der unmittelbaren Gefahr sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die sich durch eine noch so ausgefeilte Regelung kaum präzisieren lassen. Darüber wird es notwendig und immer wieder zu Konflikten zwischen den Veranstaltern und den Behörden kommen, die dann am Ende von den Gerichten entschieden werden müssen. Die Maßstäbe, auf die diese dabei zurückgreifen, ergeben sich im Wesentlichen aus dem Verfassungsrecht und hier insbesondere aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit, das dann gegen Grundrechte anderer oder andere Güter von Verfassungsrang abgewogen wird; diese Abwägungsvorgänge lassen sich durch einfaches Recht zwar andeutungsweise nachzeichnen, aber nicht ersetzen.



U. Volkmann



**Gewerkschaft  
der Polizei**  
Hessen

Gewerkschaft der Polizei • Wilhelmstr. 60a • 65183 Wiesbaden

**Wilhelmstr. 60a  
65183 Wiesbaden**

Tel.: 06 11/9 92 27-0

Fax: 06 11/9 92 27-27

Jens.mohrherr@gdp.de

[www.gdp.de/hessen](http://www.gdp.de/hessen)

**Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
Fr. Lingelbach / Fr. Müller**

**Ausschließlich per Mail**

22.01.23  
Zeichen

**Gesetzentwurf  
Landesregierung Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen – Drucks.  
20/9471 –**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Heinz,  
sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersenden wir Ihnen die schriftliche Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei  
zum o.a. Anhörungskomplex. Ich werde als Landesvorsitzender die Stellungnahme in der  
mündlichen Anhörung vertreten.

Kollegiale Grüße

Jens Mohrherr  
Landesvorsitzender

## I. Vorbemerkung

Es geschehen noch Zeichen und Wunder: Am 3. November 2022 unterbreitete die Landesregierung dem Hessischen Landtag den Entwurf eines neuen Versammlungsgesetzes – nunmehr bezeichnet als Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG).

Das soll das uns allen bekannte und für Hessen noch geltende – ehemals bundesweit gültige Versammlungsgesetz von 1953 (zuletzt geändert am 30.11.2020) – ablösen.

Damit schließt sich Hessen den sechs Bundesländern an,<sup>1</sup> die der Föderalismusreform vom 1.9.2006 folgten, in der u.a. die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder überging.

Man kann darüber trefflich streiten, ob alle Länder, die den Weg beschritten oder beschreiten, eigene Versammlungsgesetze zu schaffen, die richtige Wahl treffen oder trafen.

Denn das frühere (Bundes-) VersG war den Ordnungs- und Polizeibehörden hinreichend bekannt und vermied, dass länderübergreifend eingesetzte Polizeikräfte jeweils in die neue – landesspezifisch geltende – Regelungen eingewiesen werden mussten.

Und nicht nur das: Die bedeutsamen Eckpunkte des bis dahin geltenden Versammlungsrechts hatten Rechtsprechung und Kommentatoren ausgiebig herausgearbeitet.

Diese grundlegenden Ausführungen gelten – bis auf einige Ausnahmen – prinzipiell noch heute. Schon deshalb sei den Kolleginnen und Kollegen abgeraten, die uns bekannten Kommentare mit dem Inkrafttreten des neuen Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (HVersFG) vorschnell beiseitezulegen bzw. sie aus ihrem Fundus zu entfernen – jedenfalls nicht so lange, wie dem neuen Länderversammlungsgesetz kein „eigener“ Kommentar folgt.

### Zum HVersFG:

Der Entwurf des HVersFG entspricht in seiner Gliederung nicht mehr dem alten BVersG. Dafür ordnet das neue Gesetz die einzelnen Themen nunmehr in klar überschaubare Überschriften und setzt an den entsprechenden Stellen – rechtlich gesehen – auch besser erfassbare Akzente. Hierzu die nachstehenden Betrachtungen.

### **§ 1 (Versammlungsfreiheit)**

Der Wortlaut des Abs. 1 entspricht mit dem Recht der Bürgerinnen und Bürger, ... *„sich ohne Anmeldung und Erlaubnis friedlich und ohne Waffen mit anderen“* ... versammeln zu dürfen, dem Art. 8 GG und den bisherigen Ausführungen zum BVersG. Nicht anderes gilt für den Abs. 2, der ausführt, wem das Versammlungsrecht nicht zusteht bzw. dieses verwirkt hat.

### **§ 2 (Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich)**

Neu und begrüßenswert sind hier die Definitionen, insbesondere, wann eine *Versammlung* – auch in geschlossenen Räumen bzw. ein Aufzug vorliegt. Alles Begrifflichkeiten, die man sich bis dato zumeist aus der Kommentarliteratur zum BVersG abholen musste. In Abs. 1 ist bemerkenswert, dass man sich – wie u.a. im Berliner VersFG und in Bayern – dafür entschied, ... *„eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“* ... als Versammlung anzuerkennen.

<sup>1</sup> Vgl. *Saarheim* in: Versammlungsgesetze, URL: [https://www.saarheim.de/Gesetze\\_Laender/versg\\_laender.htm](https://www.saarheim.de/Gesetze_Laender/versg_laender.htm).



Damit verliert die in der Fachliteratur immer wieder diskutierte Frage, ob eine Versammlung erst durch die Zusammenkunft von mindestens drei Personen gegeben sei oder ob dafür schon das gemeinsame Auftreten von wenigstens zwei Personen ausreiche, ihre Bedeutung. Zukünftig reicht schon die Zusammenkunft von zwei Personen zum o.g. Zweck für die Anerkennung als Versammlung aus. Damit herrscht Klarheit für die Versammlungsbehörden und die Polizei, dass sie bei ihrem möglichen Einschreiten – wie auch immer motiviert – gegen beispielsweise zwei Transparentträger, die ihre Meinung öffentlich kundtun möchten, stets die Regeln des HVersFG zu beachten haben.

### **§ 3 (Schutzaufgabe und Kooperation)**

Eine solche spezielle Regelung enthielt das BVersG nicht. Während sich dort die Schutzaufgaben erst im Umkehrschluss aus dem verbots- oder gebotswidrigen Handeln der Versammlungsteilnehmer oder Dritter ergaben, legt das HVersFG die behördlichen Aufgaben nunmehr ausdrücklich in den Abs. 1 und 2 positiv-rechtlich fest, nämlich die Verpflichtung, ...*„zulässige Versammlungen zu unterstützen und vor Störungen zu schützen sowie von der Versammlungen oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.“* Ein bedeutsamer gesetzlicher Fortschritt ergibt sich ferner aus den Abs. 3 und 4 des Entwurfs. Denn dort ist endlich die gesetzliche Verpflichtung der zuständigen Behörde für das Angebot und die Durchführung eines Kooperationsgesprächs gegenüber bzw. mit dem Veranstalter/Leiter der Versammlung festgelegt. Eine Aufgabe, die sich schon aus dem berühmten „Brokdorfbeschluss“ ergab.<sup>2</sup>

### **§§ 4, 5, 6, 7 (Veranstaltung einer Versammlung, Versammlungsleitung, Befugnisse der Versammlungsleitung, Pflichten der teilnehmenden Personen, Störungsverbot, Aufrufverbot)**

Solche Regelungen bestanden schon mehr oder minder im vormals geltenden BVersG. Sie sind jetzt jedoch klarer gegliedert und abgefasst. Näheres eröffnet der Blick in den Gesetzesentwurf.<sup>3</sup>

### **§ 8 (Waffenverbot)**

Das in Abs. 1 enthaltene Verbot, ...*„Waffen oder sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, bei Versammlungen oder auf dem Weg zu oder von Versammlungen mit sich zu führen, zu Versammlungen hinzuschaffen“*... etc. existierte bereits in § 2 Abs. 3 BVersG. Insofern nichts Neues. Allerdings hätte man sich vor allem für die Polizei gewünscht, wenn sich die Verfasser entschlossen hätten, dem Gesetzeswerk eine Anlage beizufügen, aus der die Spezifizierung der Waffen und sonstigen Gegenstände – möglicherweise auch bebildert – zu ersehen ist. Nicht jeder Einsatzbeamtin und jedem Einsatzbeamten kann abverlangt werden, dass sie die dazu bestehende bzw. zu erwartende Kommentarliteratur bzw. detaillierten Ausführungen des WaffG mit sich führen.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 69, 315.

<sup>3</sup> Vgl. nochmals Fußnote 2.

Der zuständigen Versammlungsbehörde würde ein solcher Anhang ebenfalls helfen, wenn es für sie – wie in Abs. 2 geboten – geboten wäre, Anordnungen zu verfassen, ... *„in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind.“* Die ausdrückliche Feststellung in Abs. 3, dass insbesondere die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten im Dienst während einer Versammlung vom Waffenverbot gem. Abs. 1 Satz 1 *„unberührt“* bleiben, hätten sich die Verfasser des Gesetzesentwurfs ersparen können. Für eine solche Regelung bestand und besteht nicht die geringste Notwendigkeit.

### **§ 9 (Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot)**

Teilweise enthielt das BVerfG bereits eine vergleichbare Regelung. Etliches konnte jedoch erst aus der Kommentarliteratur entnommen werden. Die Bestimmung des Abs 1 ist jedoch – soweit es die Anwender der Versammlungsbehörde und der Polizei betrifft – nun weitaus zweckdienlicher und zielgenauer formuliert, soweit es dort heißt:

*„Es ist verboten, in einer Versammlung*

1. *Uniformen, Uniformteile oder uniformähnliche Kleidungsstücke zu tragen oder*
2. *paramilitärisch aufzutreten oder in vergleichbarer Art und Weise mit anderen teilnehmenden Personen zusammenzuwirken,*

*wenn dadurch der Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt und eine einschüchternde Wirkung erzeugt wird. Verhaltensweisen nach Satz 1 Nr. 2 können insbesondere das Marschieren in Marschordnung, das Erteilen militärischer Kommandos oder andere besondere Begleitumstände sein, sofern infolge des äußeren Erscheinungsbilds und Gesamtgepräges der Versammlung die weiteren Voraussetzungen nach Satz 1 vorliegen.“*

### **§ 10 (Anwendbarkeit des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG))**

Bevor diese neue Bestimmung, insbesondere Abs. 1, näher beleuchtet wird, sei auf dessen Wortlaut hingewiesen: *„Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen teilnehmenden Personen nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung zulässig, wenn von ihnen nach den zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen vor oder bei der Durchführung der Versammlung oder im Anschluss an sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht.“*

Mit dieser Novität beschreitet Hessen – wie die Bundesländer Schleswig-Holstein, Bayern und Berlin in ihren Versammlungsgesetzen – einen gutgemeinten Weg, behördliche Eingriffe so einzuordnen, dass sie dem Grundsatz der sog. Polizeifestigkeit gerecht werden.<sup>4</sup>

Der lässt es grundsätzlich nicht zu, auf das allgemeine Polizeirecht zurückgreifen, sondern gebietet, ein versamlungsbezogenes Einschreiten vom Bestehen einer versamlungsrechtlichen Norm abhängig zu machen. Dem trägt die Neufassung dadurch Rechnung, dass sie versamlungsrechtlich nun den Zugriff auf das HSOG gestattet. Aber die Notwendigkeit, den § 10 als Spezialregelung einzuführen, ist nicht ersichtlich.

<sup>4</sup> Vgl. Dietel, Gintzel, Kniesel, Versammlungsgesetz-Kommentar, Carl Heymanns-Verlag, 16. Auflage, 2011 zu § 1, Rn. 193.

Denn mit den § 15 und 22 HVersFG verfügt der jetzige Entwurf schon über versammlungsrechtliche Bestimmungen, die es den zuständigen Behörden erlauben, einer Person die Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel bzw. in geschlossenen Räumen zu versagen bzw. diese auszuschließen.

Ob und welche (Überhang-) Gefahren mit der Neuregelung überhaupt gemeint sind, die von einzelnen Personen ausgehen könnten und die nur durch die Anwendung des allgemeinen Polizeirechts abgewehrt werden sollen, ist ebenfalls nicht erkennbar. So erlangt die Neuregelung allenfalls ihre Bedeutung mit Blick darauf, dass sie – wie bereits ausgeführt – jetzt eine Norm schafft, die es nunmehr versammlungsrechtliche gestattet, gegen Personen Maßnahmen nach dem HSOG zu treffen, die ... „*vor... der Durchführung der Versammlung...*“ unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verursachen. Hinweis: Für das polizeirechtlich Einschreiten im Anschluss an eine – wie auch immer – nicht mehr bestehende Versammlung bedurfte es schon bislang keiner versammlungsrechtlichen Norm.

Und bei alledem scheint den Verfassern des Gesetzesentwurf die bisher unstreitige Bedeutung der sog. Minusmaßnahmen entgangen zu sein. Diese erlaubten bis dato schon den ergänzenden Zugriff auf niedrigschwellige Maßnahmen des allgemeinen Polizeirechts, wenn damit insbesondere das Verbot einer Versammlung oder deren Auflösung vermieden werden konnte.<sup>5</sup>

### **§ 11 (Anwesenheit der Polizeibehörden)**

Diese Vorschrift erlaubt den Polizeibehörden die Anwesenheit

- „1. bei Versammlungen unter freiem Himmel zur polizeilichen Aufgabenerfüllung, wenn dies erforderlich ist“, und
- „2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist.“

Im 1. Fall müssen sie sich der Versammlungsleitung zu erkennen geben; im 2. Fall reicht es aus, wenn dies durch die Einsatzleitung erfolgt. Mit dieser Normierung löst der Gesetzgeber den früheren § 12 BVersG ab, der nur für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen galt, und erweitert ihn – wie ausgeführt – auch auf Versammlungen unter freiem Himmel.

### **§ 12 (Anzeige- und Mitteilungspflicht für Versammlungen unter freiem Himmel)**

Diese Normierung gleicht dem § 14 BVersG. Nach Abs. 1 ist der Veranstalter verpflichtet, „48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung anzuzeigen“, und nicht – wie bisher ausgeführt – anzumelden. „Bei der Berechnung der Frist bleiben Sonn- und Feiertag außer Betracht.“ Darüber hinaus legt das Gesetz fest, in welcher Form der Anzeigepflicht nachzukommen ist (schriftlich, elektronisch etc.) und dass eine „Anzeige frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn möglich“ ist.

<sup>5</sup> Die einschlägige Literatur ist breit gefasst. Siehe u.a. Dietel, Gintzel, Kniesel, Versammlungsgesetz-Kommentar, Carl Heymanns-Verlag, 16. Auflage, 2011, insbesondere zu §§ 2, Rn. 44, 5, Rn. 43 ff., 13, Rn. 37 ff., 15, Rn. 138 ff.

In den lesenswerten Folgeabsätzen 2 bis 9 führt der Gesetzentwurf Näheres aus u.a.:

- was die Anzeige der Versammlung zu enthalten hat, z.B. Angaben über das Thema der Versammlung, deren vorgesehenen Ablauf und Streckenverlauf sowie Daten über die anzeigende Person und die, die Versammlung leiten soll,
- was im Falle einer Eilversammlung und Spontanversammlung gilt; für letztere entfällt nämlich die Anzeigepflicht,
- ob und in welcher Anzahl Ordner und unter welcher Leitung eingesetzt werden sollen und dass dem Veranstalter vorgegeben werden kann, die Zahl der Ordner zu beschränken oder zu erhöhen, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist,
- ob und was zu geschehen hat, wenn die Anzeigefrist nach Abs. 1 nicht eingehalten werden kann,

### § 13 (Erlaubnisfreiheit)

Hier führt der Entwurf aus: *„Für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel sind keine behördlichen Erlaubnisse erforderlich, die sich auf die Benutzung der öffentlichen Verkehrsflächen beziehen.“* Das heißt, dass der Veranstalter einer Versammlung – dazu gehört auch ein Aufzug – nicht die Zustimmung und ergänzende Regelungen nach dem Straßen- und Verkehrsrecht bei der zuständigen Verkehrsbehörde einholen muss.<sup>6</sup> Keine neue Weisheit: Denn eine Versammlung, die die öffentliche Kundgabe einer Personenmehrheit einschließt, lässt sich kaum ohne verkehrliche Beeinträchtigung durchführen. Soweit daraus in der Nebenfolge der öffentliche Verkehrsraum eingeschränkt wird, steht dem grundsätzlich nichts entgegen. Die Versammlungsfreiheit ist jedoch nicht grenzenlos, denn Sitzblockaden, die wesentlich über eine geringfügige Behinderung hinausgehen, können aufgelöst werden.<sup>7</sup> Allerdings gilt der Grundsatz der „praktischen Konkordanz“, der die Behörden grundsätzlich dazu anhält, bei kollidierenden Grundrechten – hier: auf der einen Seite: die Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG, und auf der anderen die Bewegungsfreiheit, Art. 2 GG, der Verkehrsteilnehmer – einen Interessen-Ausgleich herbeizuführen.<sup>8</sup>

### § 14 (Beschränkungen, Verbot, Auflösung)

Diese Vorschrift knüpft – unter Berücksichtigung des Musterentwurfs VersG und der Regelungen in den VersFG SH und VersG NI – an die bisherigen Regelungen des § 15 BVerVG an. Dabei legt sie unter Beachtung der bisherigen Rechtsprechung fest, unter welchen Voraussetzungen eine Versammlung unter freiem Himmel beschränkt, verboten oder aufgelöst werden darf.

<sup>6</sup> Vgl. auch *Begründung* zum HVersFG zu § 13, dort erster Absatz u.a. mit dem Verweis auf BVerwGE 82, 34, 38ff).

<sup>7</sup> Vgl. *Jarras/Pieroth*, Grundgesetz, Verlag C.H. Beck München, 6. Auflage, 2002, zu Art. 8 GG, insbes. Rn. 19.

<sup>8</sup> Vgl. u.a. *Dietel, Gintzel, Kniesel*, Versammlungsgesetz-Kommentar, Carl Heymanns-Verlag, 16. Auflage, 2011, zu § 1, Rn. 157 ff.

Nach Abs. 1 darf bei der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eine Beschränkung (dies ist eine neue versammlungsgesetzliche Begrifflichkeit) als mildere Maßnahme gegenüber Verbot oder Auflösung ausgesprochen werden. Diese Regelung gilt sowohl vor als auch nach Beginn der Versammlung.<sup>9</sup>

Nach Abs. 2 darf eine solche Versammlung nur verboten oder nach deren Beginn aufgelöst werden, ...*„wenn ... die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet ist.“*

Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung, das in § 15 Abs. 1 BVersG noch angeführt war, ist nicht mehr aufgenommen worden, da dessen Gefährdung nach der Rechtsprechung nicht mehr für die Festsetzung eines Verbotes ausreicht.

Die folgenden Absätze 3 bis 7 und die dazugehörigen Begründungen der Verfasser des Gesetzesentwurfs sind sollten gerade innerhalb der Polizeibehörden Beachtung finden. Aufgrund ihrer Menge und Details können sie im Rahmen dieser Veröffentlichung jedoch nicht näher beleuchtet werden.

### **§ 15 (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen)**

Abs. 1 dieser Bestimmung ermöglicht der zuständigen Behörde ... *„einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel vor deren Beginn zu untersagen, wenn von ihr ... bei der Durchführung ... eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.“* Abs. 2 gestattet es der Behörde darüber hinaus, eine Person aus der Versammlung auszuschließen, wenn sie durch ihr Verhalten ...*„die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet“*, insbesondere bei Verstößen gegen das Waffenverbot oder Anordnungen der zuständigen Behörde (§§ 8 Abs. 2, 9 Abs. 2 oder § 18 Abs. 3, soweit ... *„die Versammlungsleitung ...dies nicht ...“*unterbindet“.

Diese Bestimmung korrespondiert mit der in § 10. Auf den ersten Blick erschließt sich jedoch nicht, warum beide Regelungen – also die von §§ 10 und 15 – nicht in einem Paragraphen untergebracht werden konnten.

### **§ 16 (Durchsuchung und Identitätsfeststellung)**

Abs. 1 erlaubt nunmehr der Polizei ausdrücklich, auf dem Weg zu einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel bzw. einem Aufzug Kontrollstellen einzurichten, an denen die potenziellen Versammlungsteilnehmer und ihre Sachen auf das Mitführen von Waffen und sonstigen gefährliche Gegenständen durchsucht und letztere auch sichergestellt werden dürfen. Zugleich gestattet Abs. 2 nunmehr der Polizei *expressis verbis*, Identitätsfeststellungen vorzunehmen, ... *„soweit sich an der Kontrollstelle, am Ort der Versammlung, im Bereich des Aufzugs oder auf unmittelbaren Wegen dorthin tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß gegen die in den §§ 8, 9 oder 18 geregelten Verbote oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben.“*

Für die polizeilichen Insider wahrscheinlich nichts Neues. Denn solche Maßnahmen führten sie schon bisher durch – allerdings war dies bisher strittig, weil sie insoweit – entgegen dem Grundsatz der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts – auf das allgemeine Polizeirecht

<sup>9</sup> Vgl. dazu die detaillierte *Begründung zu Abs. 1 HVersFG*, insbes. unter Verweis auf *BVerfG*, Beschluss vom 23. Juni 2004 - 1 BvQ 19/04 - Juris, Rn. 23.

zurückgreifen mussten.<sup>10</sup> Dies hat jetzt ein Ende. Denn zukünftig gilt mit der versammlungsrechtlichen Norm endlich eine *lex specialis*.

### § 17 (Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton)

Die auf fünf Absätze verteilte Regelung, die insbesondere die Zulässigkeit und Voraussetzung betreffend Bild- und Tonübertragungen von Personen in öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel bzw. dortige Übersichtsaufnahmen anspricht, war bisher teilweise in den § 12a und 19a BVersG geregelt. Ähnliches gilt für § 24 (Aufnahmen von Bild und Ton), der auf öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen anzuwenden ist. Diese Regelungen tangieren zumeist nur die polizeiliche Einsatzleitung, während die überwiegende Anzahl unserer Einsatzkolleginnen und -kollegen wenig oder gar nicht mit dieser Materie befasst ist. Daher wird auf eine weitere Betrachtung verzichtet. Den Interessierten wird empfohlen, sich die Drucksache des Hessischen Landtages anzusehen.<sup>11</sup>

### § 18 (Schutzausrüstung- und Vermummungsverbot)

Diese Verbotsnorm entspricht dem § 17a BVersG; sie ist weitestgehend bekannt und bedarf daher keiner näheren Kommentierung im Rahmen dieses Aufsatzes.

### § 19 (Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum)

Eine solche Normierung gab es bisher nicht. Die neue Regelung stellt nunmehr abschließend klar, dass sich die Versammlungsfreiheit auch auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum erstreckt, ... „*wenn sich die Grundstücke im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden.*“ Damit folgt diese Norm dem sog. „Fraport-Urteil“.<sup>12</sup>

Das BVerfG hatte darin entschieden, ... *dass von der öffentlichen Hand beherrschte gemischt-wirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform (Anmerkung: wie im Fall des Flughafengebäudes der Fraport) ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen.*“<sup>13</sup>

### §§ 20 bis 24 (betreffend Versammlungen in geschlossenen Räumen)

Diese Normierung zeigt allein durch ihre Gliederung – besser als bisher – auf, was bei der Durchführung einer solchen Versammlung seitens des Veranstalters, der teilnehmenden Personen und der zuständigen Behörden, einschließlich der Polizei, zu beachten ist.

<sup>10</sup> Vgl. u.a. Dietel, Gintzel, Kniesel, Versammlungsgesetz-Kommentar, Carl Heymanns-Verlag, 16. Auflage, 2011, zu § 2, Rn. 49 ff.

<sup>11</sup> Siehe nochmals Fußnote 2.

<sup>12</sup> Vgl. BVerfG v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06.

<sup>13</sup> Vgl. dazu die Begründung in der Landtagsdrucksache zu § 19 Abs. 1 HVersFG, insbes. unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004

**§§ 25 bis 28 (Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten) sowie §§ 29 bis 30 (Einschränkung von Grundrechten (Zitiergebot), Inkraft- und Außerkrafttreten des Gesetzes)**

Diese Bestimmungen entsprechen den gängigen Veröffentlichungen in den bisherigen Gesetzeswerken, so z.B. des BVersG. Einer näheren Beleuchtung bedürfen sie nicht. Näheres eröffnet sich durch einen Blick in die Begründung des Entwurfs zum HVersFG ab § 25.

## **II. Resümee**

Der Entwurf des HVersFG, das muss man unumwunden konstatieren, ist ein rundum gelungenes Werk.

Daran ändern auch die enthaltenen und eingeflossenen kritischen Bemerkungen nichts.

Man darf darauf hoffen, dass der Landtag das Gesetzeswerk alsbald beschließt und es zeitnah in Kraft gesetzt wird.

Daran sollte sich schnellstens eine Gesetzes-Kommentierung anschließen, die den Anwendern die Möglichkeit eröffnet, sich noch sachkundiger zu machen.

Daraus folgend wird das Gesetz den Polizeibeamten und -beamtinnen sowie den Versammlungsbehörden eine wertvolle Handreichung sein, die ihnen hilft, ihre versammlungsrechtlichen Aufgaben – welcher Art auch immer – sachgerecht wahrzunehmen.



# PRIGGE IT MEDIEN RECHT

PRIGGE Recht Kasernenstraße 23 40213 Düsseldorf

Hessischer Landtag  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Dr. Jasper Prigge, LL.M.

Rechtsanwalt

Fachanwalt für Urheber- und Medienrecht

Fachanwalt für IT-Recht

Jennifer Leopold

Rechtsanwältin (in Anstellung)

Ihr Zeichen

Aktenzeichen

Datum

22.01.2023

## Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen (Drucks. 20/9471)

### Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 06.02.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit freundlichem Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme äußere ich mich zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf der Landesregierung wie folgt:

Der Entwurf für ein Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG-E) soll den tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung tragen<sup>1</sup>. Dieses Ziel ist angesichts der eher lückenhaften Regelung des Versammlungsgesetzes des Bundes begrüßenswert. Eine umfassende Regelung, wie vom Entwurf angestrebt, ist dabei vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit durch Grundrechtsträgerinnen und -träger erfolgt, die zumeist nicht über eine juristische Vorbildung oder verwaltungstechnische Erfahrung verfügen. Die gesetzliche Ausgestaltung der Anmeldung und Durchführung von Versammlungen muss die Hürden für Veranstalterinnen und Veranstalter sowie die Versammlungsleitung im Interes-

<sup>1</sup> Gesetzesentwurf, S. 17.



se einer effektiven Grundrechtsausübung auf das für die behördliche Aufgabenerfüllung erforderliche Maß beschränken.

Bedarf für Korrekturen sehe ich in Bezug auf die folgenden Regelungen des Entwurfs:

#### **I. § 2 Abs. 1 HVersFG-E**

Zusammenkünfte von zwei Personen umfassend den versammlungsgesetzlichen Regelung zu unterwerfen, begegnet Bedenken. Von derartigen Kleinstversammlungen gehen in aller Regel keine Gefahren aus, die eine Anzeige gegenüber der Behörde erfordern würden. Die in der Gesetzesbegründung genannten Beispiele („Büchertische oder Mahnwachen zu kontroversen Themen“)<sup>2</sup> begründen eine Gefahrenlage nicht wegen der kollektiven Form der Meinungskundgabe, sondern weil Dritte auf ihren Inhalt reagieren. Das Verteilen von Flugblättern zu kontroversen Themen durch zwei Personen ist als Meinungskundgabe im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG im Rahmen des kommunikativen Gemeingebrauchs nicht anzeigepflichtig, kann aber genauso zu Reaktionen von Dritten führen. Vorzugswürdig wäre, Kleinstversammlungen von drei bis vier Personen zwar dem Schutz des HVersFG-E zu unterstellen, sie aber von der Pflicht zur Anzeige auszunehmen.

#### **II. § 3 Abs. 1 bis 4**

Die Aufgaben der Versammlungsbehörde in § 3 Abs. 2 HVersFG-E sollten um die Formulierung des Berliner Versammlungsfreiheitsgesetzes in § 3 Abs. 2 Nr. 3 BerlVersFG ergänzt werden. Hiernach ist es Aufgabe der zuständigen Behörde,

*„die freie Berichterstattung der Medien bei Versammlungen zu gewährleisten.“*

Die Norm unterstreicht die aus der Presse- und Rundfunkfreiheit folgende objektive Pflicht des Staates, die Freiheit der Berichterstattung zu schützen.

---

<sup>2</sup> Gesetzesentwurf, S. 19.

§ 3 Abs. 3 HVersFG-E regelt das Kooperationsgespräch. Praktisch besteht eine Schwierigkeit darin, dass Versammlungen zeitgebunden sind und Vorbereitungen für die Durchführung parallel mit der Abstimmung gegenüber der Versammlungsbehörde erfolgen müssen. Eine möglichst frühzeitige Abklärung, ob und welche Beschränkungen erforderlich sind, ist daher vorzugswürdig, damit die Beteiligten sich hierauf einrichten und miteinander über Lösungen verhandeln können.

Neben einvernehmlichen Lösungen braucht es aber auch Rechtssicherheit für den Fall, dass die Beteiligten sich nicht einig werden. In der Praxis kommt es nicht selten vor, dass ein Kooperationsgespräch zwar frühzeitig angesetzt wird, der Bescheid aber erst verzögert wenige Tage oder sogar Stunden vor Beginn der Versammlung bekanntgegeben wird. Dies führt bei den Adressaten des Bescheids dazu, dass Rechtsschutz mitunter nur unter großen Schwierigkeiten zu erlangen ist. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG entfaltet auch Vorwirkungen für das Verwaltungsverfahren<sup>3</sup>, die Inanspruchnahme des Rechtswegs darf nicht unangemessen erschwert werden. Sinnvoll wäre daher, dass die Behörde im Falle, dass sie Beschränkungen nach Durchführung des Kooperationsgesprächs erlassen will, „unverzüglich“ einen entsprechenden Bescheid erlässt. Eine solche Bekräftigung des Gesetzgebers, dass die Versammlungsbehörde den Bescheid ohne schuldhaftes Zögern bekannt zu geben hat, wäre insoweit begrüßenswert.

Die Information nach § 3 Abs. 4 HVersFG-E sollte nicht nur erhebliche Änderungen der Gefahrenlage erfassen, sondern auch aus diesen folgende Beschränkungen, die von der Versammlungsbehörde nunmehr ins Auge gefasst werden.

Nach dem Vorbild des Berliner Versammlungsfreiheitsgesetzes sollte ein gesetzliches Deeskalationsgebot aufgenommen werden (§ 3 Abs. 4 BerlVersFG):

*„Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wirkt die zuständige Behörde darauf hin, bei konfliktträchtigen Einsatzlagen Gewaltbereitschaft und drohende oder bestehende Konfrontationen zielgruppenorientiert zu verhindern oder abzuschwä-*

---

3 Sachs, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 143a.

*chen, um eine nachhaltige Befriedung der jeweiligen Lage zu ermöglichen. Konfliktmanagement ist Bestandteil des Deeskalationsgebotes.“*

### III. § 9

Die Erweiterung des Uniformverbots auf ein Militanz- und Einschüchterungsverbot ist kritisch zu sehen. Der Tatbestand des § 9 Abs. 1 Nr. 2 HVersFG-E ist weitgehend unbestimmt<sup>4</sup>. Zwar erläutert die Gesetzesbegründung, was unter „paramilitärisch“ zu verstehen sein soll, die Abgrenzung von erlaubtem und verbotenem Verhalten wird hierdurch aber nicht klarer, erst Recht was „in vergleichbarer Art und Weise“ paramilitärisch aufzutreten sein soll. Die weiteren Tatbestandsmerkmale („Gewaltbereitschaft vermittelt“, „einschüchternde Wirkung“) sind in hohem Maße subjektiv.

Das von der Gesetzesbegründung bemühte Zusammenschließen von Personen zu „Blöcken“ ist im Grundsatz ein Ausdruck der Gestaltungsfreiheit von Versammlungen. Die These, dass ein derartiges Verhalten regelmäßig „den Eindruck von Gewalt und Kampfbereitschaft“ erzeugt, teile ich nicht. Dies mag im Einzelfall so sein, aber nur wenn über das gemeinsame Erscheinungsbild eines Teils der Versammlung (z.B. schwarze Kleidung) hinausgehende Handlungen hinzukommen.

### IV. § 11

Bislang ist die Legitimationspflicht für Polizeibeamte bundesrechtlich in § 12 Satz 1 VersG geregelt. Zur Reichweite der wortgleichen Norm des niedersächsischen Versammlungsgesetzes hat das VG Göttingen ausgeführt:

*„Die Legitimationspflicht ist [...] unter dem Blickwinkel von Art. 8 Abs. 1 GG zu betrachten. Sie soll einer Unsicherheit der Versammlungsteilnehmer darüber vorbeugen, ob sie während der Versammlung unwissentlich der Beobachtung durch die Polizei ausgesetzt sind; sie dient damit der Versammlungsfreiheit. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Legitimationspflicht der Polizei nur gegenüber dem Leiter der Versammlung besteht. Eine Legitimationspflicht gegenüber*

---

4 Vgl. zur nordrhein-westfälischen Regelung Arzt, LT-Drs. 17/3834, S. 35.

*jedem einzelnen Versammlungsteilnehmer wäre praktisch kaum durchführbar und deshalb unverhältnismäßig. Insofern ist es ausreichend, wenn der Versammlungsleiter umfassend über die Anwesenheit von Polizisten in der Versammlung informiert wird und er die erhaltenen Informationen an die Versammlungsteilnehmer weitergeben kann. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift besteht die Pflicht, sich zu erkennen zu geben, für jeden einzelnen Polizeibeamten. Es genügt nicht, wenn der Einsatzleiter dem Versammlungsleiter lediglich die Anzahl der anwesenden Beamten mitteilt (vgl. Wefelmeier/Miller, a.a.O., § 11 Rn. 5; Ullrich, a.a.O., § 11 Rn. 6; a. A. wohl Dietel/Ginzel/Kniesel, a.a.O., § 12 Rn. 16). Dabei ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass der Pflicht, sich zu erkennen zu geben, insbesondere bei Großveranstaltungen, auch dadurch genüge getan wird, dass die Einsatzkräfte durch Tragen einer Uniform als Polizeibeamtinnen oder Polizeibeamte erkennbar sind (LT-Drs. 16/2075, S. 23; so auch Ullrich, a.a.O., § 11 Rn. 6; Wefelmeier/Miller, a.a.O., § 11 Rn. 4). Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass Polizeibeamte und Polizeibeamtinnen in Zivil, die nicht bereits anhand ihrer Uniform als Polizisten zu erkennen sind, sich individuell gegenüber dem Versammlungsleiter bzw. der Versammlungsleiterin zu erkennen geben müssen. Entscheidend bleibt die jederzeitige Unterscheidbarkeit von Versammlungsteilnehmern und Polizeibeamten (Ridder/Breitbach/ Rühl/ Steinmeier, Versammlungsrecht, Komm., 1. Auflage, § 12 Rn. 23).“*

Der Gesetzesentwurf übernimmt dies nur in eingeschränkter Form. Künftig soll es dem Gesetzesentwurf zufolge ausreichen, wenn sich die polizeiliche Einsatzleitung zu erkennen gibt (§ 11 Satz 2 2. Hs. HVersFG-E). Damit wird der heimliche Einsatz von Polizeibeamten in Zivil ermöglicht. Die Gesetzesbegründung hebt vorrangig auf die Kooperation zwischen Polizei und Versammlungsleitung ab (S. 30), ignoriert aber die mit der heimlichen Anwesenheit von Polizeibeamten verbundenen Auswirkungen auf die innere Versammlungsfreiheit. Die Regelung des § 12 Satz 1 VersG, wonach sich Beamte allgemein zu erkennen zu geben haben, sollte beibehalten werden.

Fraglich ist zudem, ob es den Anforderungen des § 11 Satz 2 2. Hs. HVersFG-E genügt, wenn polizeiliche Einsatzleitung nicht selbst vor Ort ist, sondern sich durch Kontaktbeamtinnen und -beamte ohne eigene Entscheidungsbefugnis vertreten lässt. Diese kön-

nen zwar mit der Einsatzleitung per Funk kommunizieren, der vom Gesetzesentwurf vorgesehene Austausch wird hierdurch aber erschwert. Wenn die Regelung so zu verstehen sollte, dass die polizeiliche Einsatzleitung, also die mit der Leitung des Einsatzes betraute Person, künftig stets physisch vor Ort sein muss, wäre dies zu begrüßen.

#### **V. § 12 Abs. 1 und 2**

Statt dem im VersG vorgesehenen Zeitraum von 48 Stunden soll künftig eine Fristberechnung erfolgen. Für diese Verkomplizierung gibt es kein Bedürfnis, zumal das Gesetz die verfrühte Bewerbung als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet (§ 26 Abs. 1 Nr. 7 HVersFG-E). Es mag praktisch für die Behörde sein, wenn Wochenenden und Feiertage nicht zu berücksichtigen sind, den Veranstalterinnen und Veranstaltern werden aber mitunter vier Tage und mehr für die Bewerbung genommen.

Die Mindestangaben in Abs. 2 sind ebenfalls kritisch zu sehen. Satz 2 bestimmt, dass die Anzeige Name, Vorname, Geburtsdatum und eine für den Schriftverkehr mit der zuständigen Behörde geeignete Anschrift enthalten „muss“. Gerade die Angabe des Geburtsdatums ist für Bürgerinnen und Bürger überraschend. Da es sich aber um Pflichtangaben handelt, dürfte eine unvollständige Anzeige ein Bußgeldverfahren gem. § 26 Abs. 1 Nr. 9 HVersFG-E oder § 26 Abs. 1 Nr. 7 HVersFG-E (im Falle der Bewerbung) nach sich ziehen. Ein Geburtsdatum kann allerdings ohne Weiteres nachgeliefert werden, als Pflichtangabe sollte es gestrichen werden.

Es ist ohnehin unklar, warum diese Angabe zwingend bereits mit der Versammlungsanzeige erfolgen soll. In der Regel wird das Geburtsdatum nicht benötigt werden. Sollten im Einzelfall Zweifel an der Identität der anmeldenden Person bestehen, können ergänzende Angaben angefordert werden.

#### **VI. § 12 Abs. 8**

Die verpflichtende Mitteilung von persönlichen Daten der Ordnerinnen und Ordner stellt einen erheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit und in die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen dar. Für Veranstalterinnen und Veranstal-

ter ist es gerade bei Großversammlungen nur schwer möglich, Tage oder gar Wochen vor dem Ereignis eine ausreichende Zahl von Personen zu finden, vor allem, wenn diesen eröffnet wird, dass ihre Daten behördlich erfasst und überprüft werden. Um die Dimension klar zu machen: Bei einem Verhältnis von Teilnehmenden zu Ordnerinnen und Ordnern von 50:1 benötigt eine Versammlung 200 Personen, die vorab kontaktiert werden müssen. Dies mag für feste Strukturen wie Gewerkschaften oder politische Parteien noch möglich sein, Bündnisse oder lose Zusammenhänge werden hingegen praktisch darauf angewiesen sein, Ordnerinnen und Ordner vor Ort zu rekrutieren und einzuweisen. An eine entsprechende Anordnung der Behörde sind daher hohe Anforderungen zu stellen.

Der Gesetzesentwurf will eine Anordnung zur Mitteilung der persönlichen Daten von Ordnerinnen und Ordnern bereits ermöglichen, wenn von „der Versammlung unter freiem Himmel eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht“. Dieses Tatbestandsmerkmal ist uferlos, da von jeder Versammlung irgendwelche Gefahren ausgehen können. Die vorgesehene Regelung würde eine Anordnung ermöglichen, wenn die Gefahr in überhaupt keinem Zusammenhang mit den eingesetzten Ordnern steht. Sinn und Zweck einer Identifizierung von Ordnerinnen und Ordnern ist aber zu vermeiden, dass unzuverlässige Personen eingesetzt werden. Dann aber ist die Anordnungsbefugnis der Behörde auch auf diese Situation zu beschränken. Aus meiner Sicht ist die vorgeschlagene Formulierung, die aus dem nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetz übernommen wurde, sehr weit und zur Gefahrenabwehr nicht erforderlich. Der mit der Norm verbundene Grundrechtseingriff ist daher verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

## **VII. § 14 Abs. 6**

Nach § 37 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG ist ein mündlicher Verwaltungsakt schriftlich oder elektronisch zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt. Im Sinne des von der Landesregierung betonten umfassenden Regelungsanspruchs ist zu empfehlen, eine vergleichbare Regelung für Beschränkungen bzw. Auflösungen von Versammlungen zu ergänzen, wobei auf die

Voraussetzung eines berechtigten Interesses zu verzichten ist, da regelmäßig das Interesse einer nachträglichen rechtlichen Überprüfung der Maßnahme gegeben sein wird.

### **Formulierungsvorschlag**

Nach Satz 1 als neuen Satz 2 einfügen:

*„Sie ist auf Verlangen der Versammlungsleitung unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu bestätigen und zu begründen.“*

### **VIII. § 17 Abs. 2 und 3**

Übersichtsaufnahmen sollen bei „großen“ und „unübersichtlichen“ Versammlungen möglich sein. Die Überwachung mittels Kameras ist grundsätzlich problematisch. Kameras können bei Teilnehmenden einer Versammlung ein Gefühl des Überwachtwerdens auslösen. Diese Beeinträchtigung der inneren Versammlungsfreiheit<sup>5</sup> kann einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen. Wer damit rechnen muss, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seines Grundrechtes verzichten.

Die Rechtsprechung hat Übersichtsaufnahmen, unter anderem in einem von mir geführten Verfahren, eine Grundrechtsrelevanz beigemessen und eine gesetzliche Grundlage für erforderlich gehalten<sup>6</sup>. Eine solche gibt es im Versammlungsgesetz des Bundes nicht. Der Gesetzgeber kann eine solche schaffen, allerdings ist zu bedenken, dass Übersichtsaufnahmen in Hessen wie auch in anderen Bundesländern zur Lenkung und Leitung von Polizeieinsätzen im Zusammenhang mit Versammlungen bislang nicht notwendig waren<sup>7</sup>. Ein Bedürfnis für die Regelung besteht daher nicht.

Eine Norm zur Speicherung von Aufzeichnungen zur Verfolgung von Straftaten (Nr. 1) ist dem Landesgesetzgeber aus Kompetenzgründen verwehrt. Die Strafverfolgungsvor-

5 OVG NRW, DVBl. 2011, 175; VerfGH Berlin, NVwZ 2014, 577 (580).

6 OVG NRW DVBl 2011, 175; NVwZ-RR 2020, 785; OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2015, 570.

7 Vgl. *Achelpöhl*, Stellungnahme zum VersG NRW, LT-Drs. 17/3890, S. 3.

sorge ist Teil der Strafverfolgung und durch den Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in der StPO abschließend geregelt<sup>8</sup>.

Soweit Datenspeicherungen über den in § 17 Abs. 3 HVersFG-E benannten Zeitraum von zwei Monaten hinaus erfolgen sollen, sollten der Behörde feste Termine vorgegeben werden, zu denen die weitere Erforderlichkeit der Speicherung überprüft wird (Aussonderungsprüffristen). Andernfalls ist nicht gesichert, dass Begrenzung der Speicherdauer auch praktisch wirksam wird.

## IX. § 18

Gegenüber dem Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot sind verfassungsrechtlichen Bedenken formuliert worden<sup>9</sup>. Unabhängig dieser aus meiner Sicht zutreffenden Kritik, sollte der Gesetzgeber dem Beispiel vieler Bundesländer, darunter Bayern, folgen und Verstöße als Ordnungswidrigkeiten behandeln.

Die Straftatbestände in § 25 Abs. 2 Nr. 5 und 6 HVersFG-E nehmen den Behörden die Möglichkeit, situationsadäquat und flexibel zu reagieren. Da Straftaten nach dem Legalitätsprinzip verfolgt werden müssen, sind sie gegebenenfalls gezwungen, Maßnahmen gegen Tatverdächtige zu ergreifen, obwohl eine Deeskalation angezeigt wäre. Würden Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot als Ordnungswidrigkeit behandelt, unterläge ein Einschreiten dem Opportunitätsprinzip, die Behörden könnten also handeln, wären aber nicht gesetzlich gezwungen. Gerade weil Versammlungslagen dynamisch sind, erscheint es nicht sinnvoll, die Behörden in ein zu enges Korsett zu zwingen. Eine Einstufung als Straftat nimmt in Kauf, dass Beamtinnen und Beamte in eine Versammlung eindringen müssen, um einzelne Tatverdächtige festzustellen, selbst wenn dies mit erheblichen Gefahren für die körperliche Unversehrtheit der handelnden Personen oder unbeteiligte Dritte verbunden ist.

---

<sup>8</sup> Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, VersG, 2. Aufl. 2022, § 12a Rn. 29.

<sup>9</sup> Vgl. die Zusammenfassung des Meinungsstandes bei Dürig-Fridl, in: Dürig-Fridl/Enders, VersG, 2. Aufl. 2022, § 17a Rn. 4 ff.



## X. § 9

Die Regelung beschränkt sich auf das vom Bundesverfassungsgericht in seiner Fraport-Entscheidung judizierte Mindestmaß an Gewährleistung von Privatflächen. Besser wäre es, sich an § 21 VersG NRW zu orientieren, das Versammlungen auf Privatflächen ermöglicht, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind:

*„Auf Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden. Die Interessen der Versammlungsbeteiligten und der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer sind in Ausgleich zu bringen. Die Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung, das Hausrecht sowie Art und Ausmaß der Belastung der Eigentümerinnen und Eigentümer sind zu berücksichtigen. Überwiegen die Belange der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer, soll die zuständige Behörde einen alternativen öffentlichen Versammlungsort anbieten, der dem privaten Raum hinsichtlich Größe, Bezug zum Versammlungsgegenstand, der zu erwartenden Öffentlichkeitswirkung und der Erreichbarkeit möglichst entspricht.“*

## XI. §§ 25, 26

Die Tatbestände in § 25 Abs. 2 Nr. 5 und 6 HVersFG-E sollten nicht als Straftaten, sondern als Ordnungswidrigkeiten geregelt werden (siehe oben, Ziff. IX).

Eine nicht rechtzeitige Anzeige ist nach dem Versammlungsgesetz des Bundes nicht sanktioniert. Daran ist festzuhalten. § 26 Abs. 1 Nr. 7 HVersFG-E kann dazu führen, dass Personen, die eine Anmeldung versehentlich unterlassen haben, diesen Fehler nicht mehr korrigieren können, ohne ein Bußgeld befürchten zu müssen. Es sollte im Interesse aller Beteiligten liegen, dass die Anmeldung überhaupt erfolgt, wenn auch verspätet. Die Hürden, eine gesetzlich gebotene Handlung nachzuholen, sollten daher so niedrig wie möglich angesetzt werden.

Die fehlende Mitteilung persönlicher Daten sollte keine Ordnungswidrigkeit sein. Wenn in der Anzeige bspw. das Geburtsdatum vergessen wird, spielt dies für die Durchführung der Versammlung keine Rolle. Die Angaben können nachgeholt werden. Zugleich werden auch an dieser Stelle unnötige Hürden für redliche Veranstalterinnen und Veranstalter aufgebaut. Dass Veranstalterinnen und Veranstalter bewusst persönliche Daten zurückhalten, dürfte praktisch nicht vorkommen. § 26 Abs. 1 Nr. 9 HVersFG-E ist daher zu streichen.

Dr. Jasper Prigge, LL.M.  
Rechtsanwalt