

**– 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

7.	Prof. Dr. Norbert Ullrich, Hochschule für Polizei und Öffentliche Verwaltung NRW	S. 50
8.	Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 64
9.	dbb Hessen	S. 65
10.	Prof. Dr. Christoph Enders, Universität Leipzig	S. 68
11.	Prof. Dr. Christian von Coelln, Universität zu Köln	S. 74
12.	Hessischer Städtetag	S. 96


HSPVNRW

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen



HSPV NRW, Albert-Hahn-Straße 45, 47269 Duisburg

An den
Präsidenten des Hessischen Landtags
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Abteilung Duisburg
Studienort Duisburg
Albert-Hahn-Straße 45
47269 Duisburg

Prof. Dr. Norbert Ullrich
norbert.ullrich@hspv.nrw.de
www.hspv.nrw.de

Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Landtags am 6.2.2023
Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 20/9471

Seite 1 von 14

A. Anhörungsgegenstand

Anhörungsgegenstand ist der Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen (Drs. 20/9471).

B. Zentrale Thesen

These 1: Grundsätzlich ist es sinnvoll, das alte Versammlungsgesetz des Bundes in Hessen durch ein eigenes hessisches Versammlungsgesetz abzulösen.

These 2: Verbesserungen können durch Berücksichtigung der Versammlungsgesetze in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen und der entsprechenden Gesetzgebungsverfahren erreicht werden.

These 3: Begrüßenswert ist, dass der Entwurf sich bei der Definition des Versammlungsbegriffes an der Rechtsprechung orientiert hat und damit rechtliche Probleme vermieden hat, die sich aus einer Einfügung des Wortes „überwiegend“ in den Versammlungsbegriff oder aus dem Verlangen einer Mindestteilnehmerzahl von 3 Personen ergeben würden.

These 4: Beim Störungsverbot empfiehlt sich die Übernahme der in Nordrhein-Westfalen (§ 7 Abs. 1 VersG NRW) normierten Formulierung:

„Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln.“

These 5: Die öffentliche Ordnung sollte nicht in das Gesetz aufgenommen werden.

These 6: Verbot, Auflösung und Beschränkung von Versammlungen in geschlossenen Räumen sollte (am niedersächsischen Vorbild orientiert) nur bei unmittelbarer Gefährdung der Friedlichkeit zugelassen werden; als weitere Voraussetzung kann allenfalls noch die unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit ins Gesetz aufgenommen werden.

These 7: Die Strafbarkeit des Mitführens von Waffen im nichttechnischen Sinne sollte nicht von einer behördlichen Anordnung abhängig gemacht werden.

C. Stellungnahme

Seite 2 von 14

I. Allgemeines

Grundsätzlich ist es sinnvoll, das alte Versammlungsgesetz des Bundes in Hessen durch ein eigenes hessisches Versammlungsgesetz abzulösen. Denn das bislang geltende Versammlungsgesetz (VersG) war bereits 2006 veraltet, als es durch die Föderalismusreform den Bundesländern ermöglicht wurde, eigene Versammlungsgesetze zu erlassen. Die Rechtsentwicklung, vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ist seit Mitte der 80er Jahre vorangeschritten, ohne dass dies hinreichend durch Änderungen des VersG berücksichtigt worden wäre. In einigen Punkten unterscheidet sich die heute unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG vorzunehmende Rechtsanwendung deutlich vom Wortlaut des VersG: So sind etwa die Besonderheiten von Eil- und Spontanversammlungen sowie die Kooperationsverpflichtung der Behörden im VersG gar nicht geregelt, und das Uniformformverbot wird von der heutigen Rechtsprechung völlig anders interpretiert, als es der Gesetzeswortlaut nahelegen würde. Angesichts der seit 2006 bestehenden ausschließlichen Länder-Zuständigkeit kann das VersG nicht mehr geändert werden. Einige Bundesländer haben deshalb eigene Versammlungsgesetze erlassen (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt). Dies führt zu einem im Bundesstaat völlig normalen Rechtszustand; so hat beispielsweise jedes Bundesland sein eigenes Polizeigesetz, wobei erhebliche Unterschiede bestehen.

Ein Versammlungsgesetz muss sich daran orientieren, dass Versammlungsbeteiligte ihre Grundrechte wahrnehmen, insbesondere die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) und die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Diese Grundrechte stehen erstens staatlichen Maßnahmen entgegen, die sich gegen die Versammlung und ihre Beteiligten gerichteten staatlichen Maßnahmen richten (Abwehrfunktion der Grundrechte). Zweitens verlangen die Grundrechte vom Staat, die Versammlungsbeteiligten davor zu schützen, dass andere Bürger (z.B. Gewalttäter) die Versammlung stören (grundrechtliche Schutzpflicht). Allerdings hat der Staat umgekehrt auch eine Schutzpflicht zugunsten derjenigen, die ihrerseits zum Opfer aus der Versammlung heraus verübter Angriffe zu werden drohen. Der Staat darf zudem auch seine eigenen Güter verteidigen. Insgesamt geht es darum, die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren. Prinzipiell verfolgt der Gesetzentwurf der Landesregierung diese Ziele und wird ihnen über weite Strecken gerecht.

Wenig hilfreich – und zwar sowohl aus rechtlichen als auch aus praktischen Gründen – ist indes die Orientierung des Entwurfs am (für sich genommen überwiegend durchaus gelungenen)¹ schleswig-holsteinischen Gesetz (VersFG SH). Die Gesetze großer Nachbar-Bundesländer Hessens wie insbesondere Nordrhein-Westfalen (VersG NRW) und Niedersachsen (NVersG) sollten unbedingt verstärkt als Impulsgeber genutzt werden. Denn erstens zeichnen sich diese durch eine konsequente Verfassungsorientierung und innovative Lösungen aus. Zweitens ist der Einsatz von hessischen Polizeikräften in den großen Nachbarländern (und umgekehrt) wesentlich wahrscheinlicher als im entfernt liegenden und durch ein eher ruhiges Versammlungsgeschehen geprägten Schleswig-Holstein; es ist also in der Praxis viel sinnvoller, ein dem Recht der Nachbarländer ähnliches Versammlungsgesetz zu schaffen als eine „Harmonisierung“ ausgerechnet mit Schleswig-Holstein zu suchen. Anerkennenswert ist insofern immerhin, dass der Entwurf das schleswig-holsteinische Gesetz nicht pauschal übernommen, sondern an einigen Stellen dort enthaltene Schwächen vermieden hat.

¹ Näher *Ullrich*, NVwZ 2016, 501.

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf Punkte, in denen der Entwurf von der bisherigen Gesetzeslage erheblich abweicht oder innovative Neuerungen aus Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen (noch) nicht übernimmt, und untersucht den Entwurf vor allem auf seine Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die Verwirklichung der soeben beschriebenen Ziele und ihre Praxistauglichkeit. Dabei folgt die Stellungnahme in ihrem Aufbau der von dem Gesetzesentwurf vorgegebenen Struktur. Die oben an den Anfang dieser Stellungnahme gestellten Thesen bilden bewusst nur die wichtigsten Empfehlungen ab.

Seite 3 von 14

II. Definitionen (Versammlungsbegriff und weitere Begriffe)

Die Definition des Versammlungsbegriffes in § 2 Abs. 1 des Entwurfs entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und herrschenden Meinung. Das bisherige VersG enthält keine Definition.

Begrüßenswert ist der im Entwurf vorgenommene Verzicht auf die Einfügung des (im VersFG SH enthaltenen) Wortes „überwiegend“. Die Rechtsprechung vertritt den Standpunkt, beim Vorliegen sowohl von Meinungsbildungs- als auch von anderen Elementen sei *im Zweifel* von einer Versammlung auszugehen.² In Niedersachsen (§ 2 NVersG) hat der Gesetzgeber deshalb *bewusst* auf die Einschränkung „überwiegend“ verzichtet.³ In Nordrhein-Westfalen hat sich der Gesetzgeber nicht zu dieser Einsicht durchringen können und das Wort „überwiegend“ in die Definition hineingeschrieben, weswegen nun in NRW die Probleme des Abweichens zwischen verfassungsrechtlichem und einfachgesetzlichem Versammlungsbegriffes gelöst werden müssen.⁴

Ebenfalls positiv hervorgehoben werden muss die im Entwurf festgeschriebene Mindestteilnehmerzahl von *zwei* Personen. Diese Zahl entspricht der heute in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur überwiegenden Auffassung, wonach eine Versammlung schon ab einer Teilnehmerzahl von zwei Personen gegeben sein kann.⁵ Das BVerfG hat sich zwar bislang hinsichtlich der Mindestzahl nicht festgelegt; gleichwohl wird angesichts der h.M. davon auszugehen sein, dass *verfassungsrechtlich betrachtet* eine Zusammenkunft von zwei Personen genügt. In einzelnen Bundesländern verlangen gleichwohl die Versammlungsgesetze mindestens *drei* Personen (§ 2 Abs. 3 VersG NRW und § 2

² BVerwG, NVwZ 2007, 1431 (1432); ebenso BVerfG, BVerfGE 143, 161 (211 ff); OVG Münster, Beschl. v. 11.12.2020 – 15 B 1971/20, Rn. 15 f (juris); VG Berlin, Urt. v. 11.12.2012 – 1 K 354.11.

³ Schriftl. Bericht, LT-DrS Niedersachsen 16/2913, S. 2.

⁴ Siehe dazu Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, 2022, § 2 Rn. 14; Braun/Ullrich, Die Polizei 2022, 474 (475); Pietsch, KriPoZ 2022, 36 (41); Ullrich, DVBl 2022, 220 (221).

⁵ Etwa Art. 2 Abs. 1 BayVersG; § 2 NVersG; § 1 Abs. 3 SächsVersG; § 2 Abs. 1 VersFG BE; VGH Kassel, Urt. v. 31.5.2012 – 8 A 514/12; von Coelln, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 58; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 1 Rn. 11; Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 15. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 10; Blanke, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 8 Rn. 19; Hartmann, in: Bonner Kommentar zum GG, Bearb. 2018, Art. 8 Rn. 154; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, 18. Aufl. 2019, Teil I Rn. 67; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl. 2020, Kap.I 3.1.1, S. 66 f; Ullrich, Demonstrationsrecht, 2015, S. 221 ff; a. A. (Mindestzahl drei Personen): § 2 III VersG NRW; § 2 VersFG SH; OLG Brandenburg, NStZ-RR 2010, 89; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 8 Rn. 4.

Abs. 1 VersFG SH). Derartige Regelungen lassen das Problem der Abweichung von verfassungsrechtlichem und versammlungsgesetzlichem Versammlungsbegriff entstehen.⁶ Die in NRW (und Schleswig-Holstein) „ohne dass ein Grund ersichtlich wäre“⁷ vorgenommene Erhöhung der Mindestteilnehmerzahl beruht wohl auf einem Missverständnis des Gesetzgebers: In der Anhörung zum VersG NRW war von einzelnen Sachverständigen ausgeführt worden, die Belastung von Zwei-Personen-Kleinstversammlungen mit der Verpflichtung, ihre Versammlung anzuzeigen, sei praktisch unsinnig und unangemessen. Statt aber dieses Problem dadurch sinnvoll zu lösen, dass Klein- oder Kleinstversammlungen vom Anzeigerfordernis ausgenommen werden⁸, hat der nordrhein-westfälische Landtag quasi „im letzten Moment“ die Mindestteilnehmerzahl erhöht. Dem NRW-Gesetzgeber war dabei offenbar nicht klar, dass die Einbeziehung von Kleinstversammlungen in den Geltungsbereich des Versammlungsgesetzes für die Kleinstversammlungen grundsätzlich positiv ist, da ja anderenfalls *prima facie* die Normen des Polizeirechts mit ihren niedrigeren Eingriffsschwellen Geltung beanspruchen. Ein derartiger Fehler sollte in Hessen vermieden werden.

Die in § 2 Abs. 2, Abs. 4 und Abs. 5 des Entwurfes enthaltenen Definitionen der öffentlichen Versammlung, der Versammlung unter freiem Himmel und der Versammlung im geschlossenen Raum entsprechen der gängigen Auffassung in Rechtsprechung und Literatur.⁹ Hiergegen bestehen keine Bedenken.

III. Zusammenarbeit (Schutzaufgabe und Kooperation)

Der Entwurf weist in § 3 den Behörden die Aufgabe zu, die Versammlung zu schützen und mit dem Veranstalter bzw. Leiter der Versammlung zusammenzuarbeiten. Beides ist verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben und entspricht der bisherigen Praxis, auch wenn es bislang nicht im VersG normiert war. Die im Entwurf enthaltenen Formulierungen sind gelungen. Für den Veranstalter ist die Kooperation stets nur eine *Obliegenheit*¹⁰; eine gesetzliche Normierung einer Kooperationsverpflichtung widerspräche dem Grundgesetz.

IV. Ausschluss störender Versammlungsteilnehmer

Nach der bisherigen Rechtslage lag die Befugnis zum Ausschluss störender Versammlungsteilnehmer bei Versammlungen unter freiem Himmel bei der Polizei, bei Versammlungen in geschlossenen Räumen hingegen beim Versammlungsleiter. Der Entwurf will nun dem Versammlungsleiter auch für Versammlungen unter freiem Himmel die Ausschlussbefugnis geben (§ 6 Abs. 5). Dies ist im Sinne der Autonomie der grundsätzlich ja staatsfreien Versammlung zu begrüßen. Empfehlenswert ist allerdings, in § 6 Abs. 5 nach dem Vorbild von § 6 Abs. 4 VersG NRW noch folgenden zweiten Satz einzufügen:

⁶ Siehe dazu Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, 2022, § 2 Rn. 3; Braun/Ullrich, Die Polizei 2022, 474 (475); Pietsch, KriPoZ 2022, 36 (41); Ullrich, DVBl 2022, 220 (221).

⁷ Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 1 Rn. 65h.

⁸ Siehe etwa den Vorschlag von Ullrich in Ullrich, Das Demonstrationsrecht, 2015, S. 526 f und S. 575.

⁹ Siehe etwa von Coelln, in Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 111, und Ullrich, in Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 225 ff.

¹⁰ BVerfG, NVwZ 2002, 982; BVerfG, DVBl 2001, 1132 (1133); BVerfG, BVerfGE 69, 315 (355 ff) = NJW 1985, 2395 (2098 f); Braun/Keller, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, 18. Aufl. 2019, Teil IV, Rn. 137.

„Bei Versammlungen unter freiem Himmel darf dies nur mit Zustimmung der zuständigen Behörde erfolgen.“

Seite 5 von 14

Durch ein derartiges Korrektiv kann ein Schutz für den potenziell Auszuschließenden vor willkürlichem Handeln der Versammlungsleitung erreicht¹¹ und praxisnah berücksichtigt werden, dass letztlich die Polizei für die Entfernung des Ausgeschlossenen zu sorgen hat.

V. Störungsverbot

In § 7 Abs. 1 sieht der Entwurf im Grundsatz wie das bisherige Recht (§ 2 Abs. 2 VersG) ein Störungsverbot vor. Mit der Normierung des Störungsverbots agiert der Staat in Befolgung der grundrechtlichen Schutzpflicht¹² zugunsten von Versammlungen. Ohnehin hat kein Bürger das Recht, einen anderen Bürger gezielt an der Ausübung seines eigenen grundrechtlich gewährleisteten Handelns zu hindern.

Positiv zu bewerten ist die im Vergleich zu § 2 Abs. 2 des bisherigen VersG zweifelsfreie **Einbeziehung von Handlungen im Vorfeld** der Versammlung in den Geltungsbereich des Störungsverbots.¹³ Auf der Basis der bisherigen Rechtslage wurde dies überwiegend bejaht¹⁴, vereinzelt aber auch verneint.¹⁵ Die Klarstellung ist zu begrüßen.

Unverständlich ist indes, warum die im Entwurf vorgesehene Gesetzesfassung ausschließlich auf die *Verhinderung* von Versammlungen als Ziel verbotener Störungen abstellt. Mit dieser Formulierung bleibt der Entwurf sogar noch hinter dem schleswig-holsteinischen Versammlungsgesetz zurück, das auch das **Behindern** nennt (§ 7 VersFG SH; ebenso schon dessen Vorbild, der Musterentwurf von *Enders u.a.*)¹⁶. Freilich ist auch die schleswig-holsteinische Fassung noch unzureichend, da sie nur von *erheblichen* Behinderungen spricht. Letzteres erweckt beim verfassungsrechtlich nicht bewanderten Leser des Gesetzes den (falschen) Eindruck, es sei grundsätzlich erlaubt, Versammlungen zu stören. Empfehlenswert ist demgegenüber die Übernahme der in Nordrhein-Westfalen (§ 7 Abs. 1 VersG NRW) normierten Formulierung:

„Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln.“

Ob der Staat Versammlungen schützt, steht nämlich nicht im Belieben des Gesetzgebers. Es handelt sich beim Versammlungsschutz vielmehr um eine aus dem Grundgesetz resultierende Verpflichtung. Die Verfassung zwingt den Staat, für Sicherheit zu sorgen und insbesondere die grundrechtlich geschützten Rechtspositionen der Bürger zu schützen. Dieser objektiven **Schutzpflicht** muss der Staat nachkommen, weil er nur dann das von ihm in Anspruch genommene staatliche Gewaltmonopol zu rechtfertigen vermag. Die Schutzpflicht des Staates ist aber nicht nur eine objektive. Vielmehr kann der Bürger vom Staat auch *verlangen*, dass er das grundrechtlich gewährleistete Tun des Bürgers schützt. Die subjektive Schutzpflicht folgt aus den Grundrechten und wird dementsprechend als grundrechtliche Schutzpflicht bezeichnet. Auch wenn nur wenige Grundrechte

¹¹ Näher Ullrich, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, 2022, § 6 Rn. 19.

¹² Vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 111 ff; Depenheuer, in: Maunz/Dürig, GG, Bearb. 2006, Art. 8 Rn. 113; Geis, in: Berliner Kommentar zum GG, Bearb. 2004, Art. 8 Rn. 75; siehe auch Schneider, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Aufl. 2020, Art. 8 Rn. 27; Blanke, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 8 Rn. 64.

¹³ Vgl. von Coelln/Klein/Pernice-Warnke/Pützer, NWVBl. 2022, 313 (315); Pietsch, KriPoZ 2022, 36 (42 f).

¹⁴ Siehe etwa Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2022, Rn. 400 m.w.N.

¹⁵ OVG Münster NWVBl. 2013, 111 (114).

¹⁶ Enders u.a., Musterentwurf, 2011, S. 27.

(v.a. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG sowie Art. 6 Abs. 1 und Abs. 4 GG) in ihrem Text ausdrücklich die Schutzpflicht erwähnen, besteht doch heute weitgehend Einigkeit über die grundrechtliche Schutzpflicht als für alle (Freiheits-)Grundrechte geltenden Grundsatz. Dementsprechend ist der Staat verpflichtet, Bürger zu schützen, die ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG wahrnehmen – und die betroffenen Bürger können vom Staat auch verlangen, dieser Pflicht nachzukommen. Auf der anderen Seite gibt es kein „(Grund-)Recht auf Störung“ einer Versammlung. Dogmatisch mag man zwar streiten, ob es (im Sinne eines „neminem-laedere-Gebots“) schon von vornherein ausgeschlossen ist, dass der Schutzbereich eines Grundrechts die gezielte Verletzung der grundrechtlich geschützten Rechtspositionen anderer Menschen gewährleistet. Zumindest findet aber die Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ihre Schranken u.a. an den Rechten Anderer. Im Ergebnis ist ein **gezielter Angriff auf Grundrechtswahrnehmung anderer Personen verfassungsrechtlich nicht zulässig**.¹⁷ Auf einem anderen Blatt stehen Grundrechtskonflikte, die sich *ungewollt* ergeben können, wenn zwei Personen jeweils ihr Grundrecht wahrnehmen – darum geht es aber beim Störungsverbot nicht, wenn es nur die *auf Behinderung gerichtete* Störung einer Versammlung verbietet.

Seite 6 von 14

Gegen die hier vorgeschlagene Gesetzesfassung vorgebrachte Bedenken, Widerspruch in einer Versammlung dürfe nicht zu sehr eingeschränkt werden, überzeugen nicht. Denn sie übersehen Folgendes: Zwischen verschiedenen Typen von Versammlungen muss unterschieden werden.¹⁸ Bei einer Diskussionsversammlung zielt inhaltlicher Widerspruch gar nicht auf eine Behinderung der Versammlung, fällt also nicht unter das Störungsverbot – ganz gleich ob jegliche oder nur erhebliche Behinderung verboten ist. Bei einer meinungskundgebenden Versammlung, z.B. Demonstration, kann hingegen nur Teilnehmer sein, wer das Kundgebungsziel unterstützt¹⁹; Gegner der Versammlung können sich nicht auf die Versammlungsfreiheit berufen (wobei es ihnen *selbstverständlich* freisteht, mittels einer Gegendemonstration ihren gegenteiligen Standpunkt zum Ausdruck zu bringen²⁰). Würde man dies anders sehen, bliebe die Versammlungsfreiheit des Veranstalters auf der Strecke. Dem Veranstalter steht das Recht zu, Ziel und Form der Versammlung zu definieren.

VI. Waffenverbot

Die vorgesehene Regelung zum Waffenverbot (§ 8) entspricht zunächst in Abs. 1 im Wesentlichen der bisherigen Rechtslage und unterliegt insoweit keinen Bedenken.

Abs. 2 sieht eine aus Schleswig-Holstein bekannte Neuerung vor: Die zuständige Behörde soll katalogartig die vom Verbot erfassten Gegenstände benennen müssen. Diese Regelung gilt für Schleswig-Holstein als Redaktionsversehen.²¹ Ihre Aufnahme in das am 11.2.2021 verabschiedete Berliner Versammlungsgesetz (§ 9 Abs. 3 VersFG BE) hat dort berechtigte Kritik hervorgerufen; im Anhörungsverfahren stellte der Sachverständige *Tölle* sogar in Aussicht, dass die Polizei künftig den Katalog des nächstgelegenen

¹⁷ Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 15. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 21.

¹⁸ Braun/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, 2022, § 7 Rn. 6; vgl. von Coelln/Klein/Pernice-Warnke/Pützer, NWVBl. 2022, 313 (315).

¹⁹ Ullrich, Demonstrationsrecht, 2015, S. 245 f; ders., Die Polizei 2019, 165 (166 f); Stintzing, in: FS Ekkehard Stein, 2002, S. 105 (112 ff).

²⁰ Vgl. Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 2 Rn. 68i; Braun/Ullrich, Die Polizei 2022, 474 (476); Pietsch, KriPoZ 2022, 36 (42).

²¹ Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, 2016, § 8 Rn. 23.

Baumarktes verlesen müsse.²² Wegen ihrer fehlenden Praktikabilität sollte von der Aufnahme einer solchen Bestimmung abgesehen werden.

Seite 7 von 14

VII. Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot

Anstelle des bisherigen **Uniformverbotes** (§ 3 VersG) sieht der Entwurf in § 9 ein **Militanz- bzw. Einschüchterungsverbot** vor. Grundsätzlich ist dies ein Fortschritt, da die Rechtspraxis sich mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben längst weit vom aktuell noch gültigen Wortlaut entfernt hat und die nun vorgeschlagene Fassung weitgehend auf der Linie der Rechtsprechung liegen. Da ein pauschales Uniformverbot nach dem Entwurf nicht mehr besteht, empfiehlt es sich, aus der Überschrift von § 9 den Begriff „Uniform“ zu streichen und dem Regelungsgehalt der Norm entsprechend nur „Militanz- und Einschüchterungsverbot“ zu sagen.

Positiv bewertet werden kann die im Unterschied zur bisherigen Rechtslage nach dem Entwurf gegebene Beschränkung des Militanz- und Einschüchterungsverbots auf Versammlungen. Denn systematisch ist das bisherige *allgemeine* Uniformverbot ein Fremdkörper im Versammlungsgesetz. Wenn der Gesetzgeber gegen ein militantes Auftreten von Personen außerhalb des Zusammenhangs mit Versammlungen (z.B. „Rocker“ oder gewaltbereite Fußballanhänger) tätig werden will, ist der passende Ort hierfür das Polizeigesetz (HSOG).

Fragwürdig ist allerdings, dass der Entwurf (im Unterschied zur bisherigen Rechtslage) das Militanz- und Einschüchterungsverbot nicht nur für Versammlungen unter freiem Himmel vorsieht, sondern auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Denn erstens besteht bei Versammlungen in geschlossenen Räumen kein Bedürfnis für ein Militanz- und Einschüchterungsverbot und zweitens muss ein Militanz- und Einschüchterungsverbot bei Versammlungen in geschlossenen Räumen ausgesprochen eng am Friedlichkeitsgebot orientiert ausgelegt werden, da es für diese Versammlungen keinen Gesetzesvorbehalt in Art. 8 GG gibt.²³

VIII. Ergänzende Anwendbarkeit des HSOG

Die in § 10 des Entwurfs vorgesehene Regelung entspricht den rechtlichen und praktischen Erfordernissen. Auch in den Gesetzen Nordrhein-Westfalens (§ 9 VersG NRW) und Berlins (§ 10 VersFG BE) finden sich überwiegend identische Normierungen.

IX. Anwesenheit der Polizei

Begrüßenswert ist das in § 11 des Entwurfs verankerte Anwesenheitsrecht der Polizei. Identische oder zumindest im Grundsatz ähnliche Normen enthalten die Versammlungsgesetze in Niedersachsen (§§ 11 und 16 NVersG) und Berlin (§ 11 VersFG BE), für Versammlungen in geschlossenen Räumen auch § 23 Abs. 3 VersG NRW.

X. Versammlungsanzeige und Mitteilungspflichten

§ 12 des Entwurfs ist eine sehr ausgefeilte, die Regelungen anderer Bundesländer aufgreifende Norm. Wichtig ist vor allem, dass der Entwurf hinsichtlich der Anzeige der Versammlung – im bisher geltenden VersG noch „Anmeldung“ genannt – insofern die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aufgreift, als er die Sonderfälle Eil- und Spontanversammlung regeln will. Aber auch mehrere andere Details stellen Abweichungen von der bisherigen Rechtslage dar.

Neu ist die Bestimmung, nach der bei der Berechnung der Anzeigefrist **Sonn- und Feiertage nicht mitgezählt** werden (§ 12 Abs. 1 Satz 2). Derartige Regelungen sind in

²² Tölle, Protokoll Innenausschuss Abgeordnetenhaus Berlin v. 2.11.2020, iso18-064, S. 6.

²³ Näher Ullrich, NVersG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 34.

deutschen Versammlungsgesetzen nicht ungewöhnlich; auch in Bayern (Art. 13 Abs. 1 Satz 2) und Niedersachsen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NVersG) sind sie normiert. Gegen eine solche, die üblichen Behördenarbeitszeiten berücksichtigende Regelung bestehen keine durchgreifenden Bedenken.

Seite 8 von 14

Mit der Vorgabe, dass Versammlungen **frühestens zwei Jahre** vor ihrem Stattfinden angezeigt werden dürfen (§ 12 Abs. 1 Satz 6), greift der Entwurf eine bayerische Regelung auf (Art. 13 Abs. 1 Satz 4 BayVersG). Die Gesetzgeber in allen anderen Bundesländern haben diese bayerische Besonderheit nicht übernommen. Die Regelung ist verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Sie kann sich nämlich als unangemessener Eingriff in die Versammlungsfreiheit auswirken. Für Veranstalter, die an einem bestimmten Jahrestag jährlich Versammlungen auf einem bestimmten Platz abhalten wollen und deswegen eine „Vorratsanzeige“ abgeben möchten, schafft die Norm die Gefahr, dass ihnen diese Möglichkeit gezielt durch andere Veranstalter genommen wird, die die Versammlung verhindern wollen und deswegen ebenfalls zwei Jahre vor dem Jahrestag für den selben Ort eine Versammlung anzeigen. Damit kommt dann das Prioritätsprinzip (Erstanmelderprivileg)²⁴ nicht mehr ohne weiteres zugunsten des ersten Veranstalters zum Tragen. Für eine derartige Einschränkung der Versammlungsfreiheit gibt es keinen ernsthaften Grund: Der angebliche „unnötige Verwaltungsaufwand“ ist – falls überhaupt existent – minimal, da es praktisch keinen Unterschied macht, ob die Behörde die Anzeige zwei, drei oder vier Jahre vor der geplanten Versammlung registriert.

Lobend hervorzuheben ist die in § 12 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs enthaltene Vorgabe, nach der lediglich eine für den Schriftverkehr geeignete Anschrift mitgeteilt werden muss, nicht aber die Privatanschrift. Damit berücksichtigt der hessische Gesetzgeber nach dem Vorbild von Niedersachsen (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 NVersG) und Nordrhein-Westfalen (§ 10 Abs. 2 Satz 2 VersG NRW) das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Von praktischer Bedeutung ist die **Definition der Spontanversammlung** (§ 12 Abs. 6). Der Entwurf orientiert sich (wie § 10 Abs. 4 VersG NRW) an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts²⁵ und nimmt eine Spontanversammlung nur an, wenn die Versammlung sich aufgrund eines aktuellen Anlasses bildet. Manche anderen Länder-Versammlungsgesetze (etwa § 5 Abs. 5 NVersG) verlangen hingegen keinen aktuellen Anlass. Letztere Variante kann dazu führen, dass Veranstalter mit der in der Praxis schwer widerlegbaren Behauptung, der Entschluss zur Versammlung sei spontan gewesen, die Anzeigepflicht umgehen. Die Entwurfsfassung sollte also beibehalten werden.

XI. Beschränkungen, Verbot und Auflösung bei Versammlungen unter freiem Himmel

§ 14 des Entwurfs sieht eine Ermächtigungsnorm für beschränkende Verfügungen, Verbot und Auflösung einer Versammlung vor. Dies ist die zentrale Vorschrift des Entwurfs. Die Norm weicht im Grundsatz weder vom bisherigen § 15 VersG noch von den in den anderen Bundesländern geltenden Regelungen stark ab. Überwiegend bestehen hiergegen keine Bedenken.

In einem Punkt fällt der Entwurf allerdings hinter den in jüngster Zeit in anderen Bundesländern erreichten gesetzgeberischen Fortschritt zurück: Nach § 13 VersG NRW und

²⁴ Siehe zum Prioritätsprinzip *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 968; speziell im Zusammenhang mit Vorratsanzeigen *Schott/Ullrich*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 272.

²⁵ BVerfG, BVerfGE 69, 315 (350) = NJW 1985, 2395 (2397); ebenso etwa *Hettich*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2018, Rn. 111, S. 124; *Stein*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 254; *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, Versammlungsrecht, 5. Aufl. 2020, Kap. I. 5.2.4, S. 82.

§ 13 VersFG SH²⁶ kann *nur* bei Gefahren für die **öffentliche Sicherheit** eingeschritten werden, gemäß dem hessischen Regierungsentwurf dagegen *auch* zum Schutz der **öffentlichen Ordnung**. Die öffentliche Ordnung ist nach herrschender Auffassung die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Zusammenlebens betrachtet wird. Es handelt sich hier um eine in ihrem Wert umstrittene und von der rechtswissenschaftlichen Literatur teilweise als verfassungsrechtlich bedenklich angesehene Kategorie.²⁷ Im Versammlungsrecht ist ihre praktische Bedeutung äußerst gering. Versammlungsverbote zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Regel ausgeschlossen.²⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat zudem mehrfach klargestellt, dass die öffentliche Ordnung nicht etwa als Argument verwendet werden darf, um politisch nicht gewünschte Versammlungen (z.B. von Neonazis) zu bekämpfen.²⁹ Die Rechtsprechung vertritt diesen Standpunkt heute einhellig. So haben etwa die Obergerverwaltungsgerichte Bremen und Lüneburg ein behördliches Vorgehen gegen das Zeigen der Reichskriegsflagge verboten.³⁰ Relevant sein könnte die öffentliche Ordnung, wenn Versammlungen aggressiv-einschüchternd auftreten; insofern bedarf es aber des Rückgriffs auf die öffentliche Ordnung nicht, denn im Entwurf ist ein Militanz- bzw. Einschüchterungsverbot enthalten (§ 9). Im Ergebnis bleiben fast nur Nackt-Versammlungen als Beispiel für ein Einschreiten zum Schutz der öffentlichen Ordnung. Mit Blick auf diesen geringen praktischen Nutzen einerseits und die verfassungsrechtliche Problematik andererseits ist zu empfehlen, die öffentliche Ordnung nicht in das Gesetz aufzunehmen.

Seite 9 von 14

XII. Teilnahmeuntersagung/Ausschluss, Durchsuchung und Identitätsfeststellung, Gefährderansprache

Die in § 15 und 16 des Entwurfs vorgesehenen Regelungen erscheinen ausgewogen und verfassungsrechtlich haltbar.

Im Kontext von Vorfeldmaßnahmen zusätzlich anzuregen ist die ausdrückliche gesetzliche Normierung von Gefährderansprachen nach dem Vorbild von § 14 Abs. 1 VersG NRW.

XIII. Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel

Bild- und Tonaufnahmen und –aufzeichnungen bei Versammlungen können einerseits Eingriffe in die Versammlungsfreiheit und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen, sind aber andererseits von hoher Bedeutung für die effektive Wahrnehmung des Schutz- und Sicherheitsauftrages der Polizei. Der Regierungsentwurf will die bisherige unzureichende Normierung im VersG durch ein ausgewogenes neues Regelwerk ersetzen.

²⁶ Die schleswig-holsteinische Regelung übernehmend zudem auch § 14 VersFG BE.

²⁷ Ausführlich zu den verfassungsrechtlichen Problemen mit Blick auf das Versammlungsrecht Ullrich, Demonstrationsrecht, 2015, S. 408 ff.

²⁸ BVerfG, BVerfGE 69, 315 (353) = NJW 1985, 2395 (2398); BVerfG, NJW 2001, 1409; ebenso etwa Hettich, VersR, 2. Aufl. 2018, Rn. 145; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, 2. Aufl. 2022, § 15 Rn. 114.

²⁹ BVerfG, NVwZ 2004, 90; BVerfG, DVBl 2001, 897.

³⁰ OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.11.2020 – 11 ME 293/20, Rn. 28 ff; OVG Bremen, NVwZ 2021, 92 (LS).

Dass der Entwurf die bloße Bildübertragung auch ohne das Erfordernis einer Gefahr zulässt, ist zwar verfassungsrechtlich nicht ganz unproblematisch. Allerdings vertritt das OVG Münster die Ansicht, dass bloße Übersichtsaufnahmen zur Leitung und Lenkung des Polizeieinsatzes bei Großdemonstrationen keinen Grundrechtseingriff darstellen.³¹ Folgt man dem, so kann die Fassung des Entwurfs problemlos als verfassungskonform eingestuft werden. Verfassungskonform ist der Regierungsentwurf aber auch, wenn man sich nicht der Ansicht des OVG Münster anschließt und jegliche Beobachtung mittels Kameras als Grundrechtseingriff einstuft. Für bloße **Übersichtsaufnahmen** sieht das Gesetz nämlich zwar eine **niedrige Eingriffsschwelle** vor. Der Wortlaut des Gesetzes verlangt lediglich, dass die Versammlung groß oder unübersichtlich ist. Unausgesprochen geht der Gesetzgeber hierbei (realistischerweise) davon aus, dass bei großen oder unübersichtlichen Versammlungen immer die Möglichkeit besteht, dass einzelne Personen oder kleine Gruppen die Versammlung nutzen können, sich unfriedlich zu verhalten. Insbesondere gewaltbereite Extremisten schließen sich erfahrungsgemäß gern eigentlich friedlichen Demonstrationen an, wie jüngst etwa bei den Protesten gegen die Corona-Maßnahmen zu beobachten war. Der Gesetzentwurf sieht zudem die Übersichtsaufnahmen auch bei großen oder unübersichtlichen Versammlungen nicht pauschal, sondern nur *im Einzelfall* vor. Er verlangt also zumindest die **Prognose einer abstrakten Gefahr für die konkrete Versammlung**. Außerdem ist der Anwendungsbereich des Gesetzes auf einen auf die **Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes** gerichteten Einsatz der Überwachungstechnik beschränkt. Derartige Regelungen, wie sie etwa in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen (§ 16 Abs. 2 VersG NRW; Art. 9 Abs. 2 BayVersG; § 20 Abs. 2 SächsVersG) bestehen und auch im bis Februar 2021 gültigen Berliner Gesetz³² (§ 1 Abs. 3) verankert waren, sind verfassungskonform³³; der Gesetzgeber hat hier sogar wörtlich die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts³⁴ übernommen.

XIV. Vermummungsverbot

Mit der vorgesehenen Regelung des Vermummungsverbotes (§ 18) schließt sich der Entwurf der zur bisherigen Rechtslage vertretenen (streitigen) Auffassung an, dass Vermummung nur verboten ist, wenn sie getragen wird, um sich *vor der Polizei* zu verbergen.³⁵ Dass der Gesetzgeber damit eine Streitfrage entscheiden und dies im Sinne eines größeren Freiraums für friedliche Versammlungsteilnehmer tun will, ist positiv zu bewerten. Zumindest ein so gefasstes Vermummungsverbot steht auch mit dem Grundgesetz im Einklang. Zu begrüßen ist zudem die vom Gesetzgeber hier gefundene Formulierung einer „*hoheitlichen*“ Feststellung der Identität. Denn damit berücksichtigt der hessische Gesetzgeber, dass Identitätsfeststellungen nicht nur der Strafverfolgung, sondern auch der Abwehr von Gefahren dienen können. Dies stellt eine Verbesserung dar im Vergleich etwa zu § 17 Abs. 1 Nr. 2 VersG NRW oder § 17 Abs. 1 Nr. 2 VersFG SH.

³¹ OVG Münster NWVBl. 2020, 127 (128).

³² Berliner Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen vom 23.4.2013.

³³ Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, DVBl 2014, 922 (923 ff).

³⁴ BVerfG, BVerfGE 122, 342 (373)

³⁵ LG Hannover, StV 2010, 640; ebenso u.a. AG Wuppertal, Beschl. v. 2.12.2015 – 25 DS 521 Js 17/15 – 68/15, Rn. 6 (juris); AG Rotenburg (Wümme), NStZ 2006, 358; *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 461; *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, J Rn. 312; *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, 2. Aufl. 2022, § 17a Rn. 26; a.A. beispielsweise KG Berlin, StV 2010, 637; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 28.3.2017 – III-3 RVs 17/17, 3 RVs 17/17; OLG Dresden Beschl. v. 23.9.2013 – 2 OLG 21 Ss 693/13.

Konsequent ist auch die Beschränkung des versammlungsgesetzlichen Versammlungsverbotes auf Versammlungen. Das bisherige Recht (§ 17a VersG) erstreckt das Versammlungsverbot auch auf sonstige Veranstaltungen. Regelungen zu sonstigen Versammlungen gehören aber nicht ins Versammlungs-, sondern ins Polizeigesetz (HSOG).

Seite 11 von 14

XV. Versammlungen auf Privatgrundstücken gegen den Willen des Grundstückseigentümers

Neuland im Vergleich zur bisherigen gesetzlichen Regelung betritt der Entwurf, indem er in bestimmten Grenzen private Grundstückseigentümer verpflichten, die Durchführung von Versammlungen gegen ihren Willen zu akzeptieren (§ 19). Der Entwurf folgt insoweit dem schleswig-holsteinischen Vorbild (§ 18 VersFG SH) und setzt die Fraport-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um, wonach Versammlungen auf dem allgemeinen Publikumsverkehr geöffneten, *im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden* Flächen auch gegen den Willen des Eigentümers stattfinden dürfen.³⁶ Dies ist zu begrüßen.

XVI. Beschränkungen, Verbot und Auflösung bei Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 21 des Entwurfs will beschränkende Verfügungen, Verbot und Auflösung von Versammlungen in geschlossenen Räumen zulassen. Dies ist verfassungsrechtlich insofern problematisch, als das Grundgesetz für Versammlungen in geschlossenen Räumen keinen Gesetzesvorbehalt enthält.

In Niedersachsen sind daher konsequenterweise nur bei **Gefährdung der Friedlichkeit** der Versammlung im geschlossenen Raum Maßnahmen möglich (§ 14 NVersG). Empfehlenswert ist die Übernahme dieser niedersächsischen Regelung.

Der Gesetzentwurf für Hessen folgt diesem Vorbild nicht, sondern orientiert sich am schleswig-holsteinischen § 20 VersFG SH. Dabei hat der Entwurf leider (anders als § 23 VersG NRW) nicht erkannt, dass neben der Gefährdung der Friedlichkeit allenfalls noch eine Gefahr für entgegenstehende **verfassungsrechtlich geschützte Güter** Maßnahmen rechtfertigen kann: Der Entwurf lässt auch bei strafbaren Äußerungen Eingriffe gegen die Versammlung zu (§ 21 Abs. 1 Ziffer 3). Die Äußerungsdelikte, um die es geht, müssten also durchweg dem Schutz von Verfassungsgütern dienen. Dies ist aber gerade nicht der Fall.³⁷ Im Ergebnis ist die im Entwurf vorgesehene Vorschrift jedenfalls nicht vollständig durch die anwendbaren Grundrechtsschranken gedeckt. Sollte der Gesetzgeber sich nicht entschließen können, dem niedersächsischen Vorbild zu folgen, muss zumindest § 21 Abs. 1 Ziffer 3 gestrichen werden.

XVII. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

1. Grundsätzlich gelungenes Regelwerk

Unterschiede zwischen der bisherigen Rechtslage und den im Entwurf vorgesehenen Normen bestehen vor allem hinsichtlich der Systematik, weniger bezüglich der Inhalte. Die Systematik entspricht dem, was inzwischen in neuen Länder-Verfassungsgesetzen allgemein üblich ist: Nur eine Norm regelt die Straftaten und eine weitere die Ordnungswidrigkeiten (vgl. etwa §§ 27 und 28 VersG NRW und §§ 20 und 21 NVersG). Hiergegen bestehen keine Bedenken.

³⁶ BVerfG, BVerfGE 128, 226 (253 f) = NJW 2011, 1201 (1205); siehe auch BVerfG, DÖV 2016, 81.

³⁷ Näher zu der Problematik Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 940 ff, Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, GG, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 19; siehe auch Enders u. a., Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, S. 68 f

Inhaltlich orientiert sich der Entwurf nicht einseitig an einem bestimmten Landesgesetz als Vorbild, sondern nimmt neben weitgehender Kontinuität zum bisherigen VersG Impulse aus verschiedenen Bundesländern auf. Insgesamt handelt es sich um ein brauchbares Regelwerk, das nur in wenigen Punkten kritikwürdig ist.

Positiv zu bewerten ist insbesondere, dass der Entwurf nicht etwa pauschal die schleswig-holsteinische Rechtslage übernimmt, die wesentlich weniger Strafnormen enthält. Selbige könnte zwar bei kurzsichtiger Betrachtung als ein grundrechtsschonendes, freiheits-erweiterndes Regelwerk verstanden werden. Im Ergebnis ist dies jedoch nicht der Fall, da zweierlei bedacht werden muss: Erstens dienen die Straftatbestände zum Teil ja ihrerseits dem Schutz der Versammlungsfreiheit und friedlicher Versammlungsteilnehmer. Deren Freiheit wird gesichert, indem Gewalttäter und andere Störer strafrechtlich verfolgt werden und der Polizei die Wahrnehmung ihrer Schutzaufgabe erleichtert wird. Zweitens ist aufgrund der Unterschiede zwischen Hessen und Schleswig-Holstein ein Zurücknehmen des Strafanspruchs des Staates, das in Schleswig-Holstein gefahrlos möglich sein mag, für Hessen problematisch. Auf beide Punkte soll im Folgenden im Detail eingegangen werden.

Beispielhaft herausgegriffen sei hier das **Vermummungsverbot**: § 25 Abs. 2 Nr. 6 sieht die Strafbarkeit von Verstößen gegen das Vermummungsverbot vor, wogegen § 24 Abs. 1 Nr. 7 VersFG SH Verstöße gegen das Vermummungsverbot lediglich als Ordnungswidrigkeit ahnden möchte. Exzesse vermummter Gewalttäter bei Demonstrationen (z.B. die „Welcome to Hell“-Demonstration anlässlich des G-20-Gipfels in Hamburg am 6.7.2017³⁸) zeigen immer wieder, wie wichtig es ist, die rechtlichen Mittel auszuschöpfen, um Anwohner, Passanten und Polizeibeamte zu schützen. Deshalb hat beispielsweise das Land Niedersachsen den zwischenzeitlich zur Ordnungswidrigkeit herabgestuften Verstoß gegen das Vermummungsverbot wieder unter Strafe gestellt und sehen auch die Länder Nordrhein-Westfalen (§ 27 Abs. 7 VersG NRW) und Berlin (§ 26 Abs. 2 Nr. 3 VersFG BE) in ihren jüngst verabschiedeten Versammlungsgesetzen ein strafbewehrtes Vermummungsverbot vor. Bedacht werden muss in diesem Zusammenhang auch die im Gesetzentwurf vorgesehene enge Fassung des Tatbestandes des Vermummungsverbotes (siehe oben XIV.).

Grundsätzlich sind zudem mit Blick auf eine potenzielle Übernahme von schleswig-holsteinischen Normen die **Unterschiede zwischen Hessen und Schleswig-Holstein** zu bedenken. Im eher ländlich geprägten Flächenland Schleswig-Holstein mit seinem überschaubaren Potenzial gewalttätiger Verfassungsfeinde³⁹ ist das Versammlungsrecht (einschließlich Versammlungs-Strafrecht) in deutlich geringerem Maße dem ständigen Praxistest ausgesetzt als in Hessen. Eine große Zahl von Versammlungen und zahlenmäßig starke Gruppen von gewaltorientierten Extremisten⁴⁰, die sich zudem im dicht besiedelten Hessen mit seinen großen städtischen Zentren relativ leicht mobilisieren lassen und angesichts der Lage mitten in Deutschland zudem leicht „Verstärkung“ aus den Nachbar-Bundesländern erhalten, stellen die Sicherheitskräfte in Hessen vor erhebliche Probleme.

³⁸ Siehe hierzu *Bernhardt*, Die Polizei 2019, 1; *Schwabe*, DVBl 2018, 1526; *ders.*, Die Polizei 2017, 310.

³⁹ Verfassungsschutzbericht Schleswig-Holstein 2021, S. 74 bzw. S. 164: 350 gewaltorientierte Rechtsextremisten und 340 gewaltorientierte Linksextremisten.

⁴⁰ Verfassungsschutzbericht Hessen 2021, S. 69 bzw. S. 148: 860 gewaltorientierte Rechtsextremisten und 590 gewaltorientierte Linksextremisten; hinzu kommen Potenziale unter den in Hessen starken islamistischen und Ausländer-Extremisten, die hinsichtlich ihrer Gewaltbereitschaft im Verfassungsschutzbericht nicht zahlenmäßig erfasst sind.

Überwiegend erscheint es daher ratsam, bei der Regelung der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten den in §§ 25-26 des Entwurfs vorgesehenen Katalog im Gesetz zu verankern.

Seite 13 von 14

2. Einzelheiten

Für die Praxis problematisch ist die Fassung von § 25 Abs. 1 Ziffer 2 des Entwurfs, und zwar insofern, als hiernach eine Strafbarkeit des **Mitführens von Waffen** im nichttechnischen Sinne nur eintritt, wenn einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots zuwidergehandelt wird (Verwaltungsakzessorietät). Eine solche (hinsichtlich anderer Tatbestände u.U. sinnvolle) Verwaltungsakzessorietät ist beim Waffenverbot nicht angezeigt. Denn wer Gegenstände als Waffe verwenden will, verstößt bereits hierdurch gegen das grundgesetzliche Waffenverbot und steht von vornherein nicht unter dem Schutz von Art. 8 GG. Es leuchtet nicht ein und widerspricht dem Gedanken der Einheit der Rechtsordnung, dass die Strafbarkeit eines solchen Verhaltens vom Agieren der Exekutive abhängen soll. Vergleichbare Regelungen gibt es nur in Schleswig-Holstein und Berlin; sie stoßen auf deutliche Kritik im Schrifttum.⁴¹ Empfehlenswert ist, in § 25 Abs. 1 Ziffer 2 die Passage „*entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots*“ zu streichen. Eine bundesweit einmalige Neuerung ist der in § 26 Abs. 1 Ziffer 7 vorgesehene Bußgeldtatbestand: Die **Verspätung bei der Anzeige einer Versammlung** soll hiernach als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden können. Mit Blick auf die Prüfung, inwieweit Gefahren bestehen, und mit Blick auf die Kooperation besteht aus behördlicher Sicht ein praktisches Bedürfnis, die Versammlungsanzeige rechtzeitig zu erhalten. Auch wenn es sich bei der Anzeigepflicht um eine bloße Ordnungsvorschrift handelt⁴², ist eine Sanktionierung in Form eines Bußgeldtatbestandes daher durchaus angemessen.

XVIII. Schutz des Landtags

Wie bisher in einem eigenständigen Bannmeilengesetz sieht der Entwurf einen Bannkreis um den Landtag herum vor. Derartige Bannmeilen oder befriedete Bezirke sind auch im Bundesrecht (BefBezG) und einigen Bundesländer (siehe etwa als jüngste Regelung § 20 VersG NRW) vorgesehen, wogegen andere darauf verzichtet haben. Die entsprechenden Vorschriften sind verfassungsrechtlich zwar nicht völlig unbedenklich, doch ist im Ergebnis davon auszugehen, dass sie grundsätzlich **im Einklang mit Art. 8 GG** stehen. Nach der einzigen zu dem Problemkreis ergangenen und die Vereinbarkeit mit dem GG untersuchenden obergerichtlichen Entscheidung war sogar die – restriktive – frühere Bannmeilenregelung des Bundes grundgesetzkonform.⁴³ Die Verfassungsmäßigkeit der Normierung im BefBezG des Bundes wird ganz überwiegend bejaht.⁴⁴ Das praktische Bedürfnis für eine derartige Regelung dürfte spätestens seit dem Eindringen von zahlreichen Demonstranten in das Parlamentsgebäude der USA (Kapitol) am 6.1.2021 außer Frage stehen. Die Regelung mag also wie im Entwurf vorgesehen beschlossen werden. Noch besser wäre es, die Normierung zum Bannkreis im Interesse der Übersichtlichkeit in das neue hessische Versammlungsgesetz zu integrieren (siehe etwa die entsprechende Systematik in NRW).

⁴¹ Siehe etwa *Knape/Brenneisen*, VersFG BE, 2021, § 26 Rn. 23; *Ullrich* DVBl 2021, 1060 (1065).

⁴² VG Aachen, Beschl. v. 6.9.2010 – 6 K 1135/10, Rn. 20 (juris); *Schott/Ullrich*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 328; *Peters*, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, F Rn. 29.

⁴³ OVG Münster, Urt. v. 22.12.1993 – 23 A 865/91, DVBl 1994, 541.

⁴⁴ *Hettich*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2018, Rn. 153, S. 167; *Ott/Wächtler/Heinhold*, VersG, 7. Aufl. 2010, Rn. 17 und Rn. 20; vgl. auch *Gusy*, in: Mangoldt/Klein/Staack, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 75; die jetzt gültige Regelung des Bundes wird – ohne verfassungsrechtliche Bedenken – angewendet vom VGH Mannheim, VBIBW 2001, 57.



Duisburg, 22.1.2023

gez. Prof. Dr. Norbert Ullrich



HSGB
HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund - Postfach 1351 - 63153 Mühlheim/Main

**Nur per E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de
m.mueller@ltg.hessen.de**

Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Referent Herr Dietz
Abteilung 2.1
Unser Zeichen T.D./Scha

Telefon 06108 6001-41
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom 06.12.2022

Datum 20.01.2023

Gesetzentwurf Landesregierung

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

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Heinz,

zunächst bedanken wir uns für die eingeräumte Möglichkeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen Stellung nehmen zu können.

Mit dem entsprechenden Entwurf des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes besteht seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes Einvernehmen. Insbesondere wird begrüßt, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Entwurf Berücksichtigung findet und das HVersFG eine klare Struktur aufweist. Erfreulich ist zudem, dass durch die Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen die Kommunen keine finanziellen Auswirkungen und höheren Verwaltungsaufwand zu erwarten haben. Die Berücksichtigung von Sonn- und Feiertagen bei einer Anzeigepflicht von 48 Stunden wird den Arbeitsalltag von Verwaltungsbehörden erheblich erleichtern.

Von einer Teilnahme an der öffentlichen mündlichen Anhörung wird abgesehen.

Mit freundlichen Grüßen


Heger
Geschäftsführer

Hessischer Städte- und
Gemeindebund e.V.
Henri-Dunant-Str. 13
D-63165 Mühlheim am Main
Telefon 06108 6001-0
Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG
Sparkasse Langen-Seligenstadt
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31
BIC: HELADEF1SL5
Steuernummer: 035 224 14038

PRÄSIDENT
Matthias Baaß
ERSTER VIZEPRÄSIDENT
Markus Röder
VIZEPRÄSIDENT
Dr. Thomas Stöhr

GESCHÄFTSFÜHRER
Harald Semler
Johannes Heger
Dr. David Rauber





dbb
beamtenbund
und tarifunion
Landesbund Hessen

dbb Hessen · Europa-Allee 103 · 60486 Frankfurt a. M.

Der Vorsitzende
des Innenausschusses
Herr Christian Heinz, MdL
z. H. der Geschäftsführerin
Frau Claudia Lingelbach
Hessischer Landtag

per E-Mail an:

c.lingelbach@ltg.hessen.de
m.mueller@ltg.hessen.de

23. Januar 2023

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

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Heinz,
sehr geehrte Frau Geschäftsführerin Lingelbach,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Nachdem mit der von uns kritisch gesehenen Föderalismusreform I die Entscheidung getroffen wurde, dass auch die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder übergeht, begrüßen wir unter Hinweis auf nachstehende Ausführungen zu einzelnen Regelungen grundsätzlich, dass es nun hessische gesetzliche Regelungen zum Versammlungsrecht geben soll, die auf Basis der bisherigen bundesrechtlichen Regelungen aktualisiert werden.

Nach den Erfahrungen mit dem erheblichen Auseinanderdriften bspw. im Dienstrecht appellieren wir jedoch auch an den hessischen Gesetzgeber, bei der Neugestaltung des Versammlungsrechts darauf zu achten, dass wesentliche Regelungstatbestände nicht zu sehr von anderen Rechtskreisen abweichen.

Dies halten wir im Interesse der Handlungssicherheit von Bürgerinnen und Bürgern, Organisationen, Vereinen und Verbänden, die von der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen möchten, aber auch im Interesse von Genehmigungs-, Ordnungs- und Sicherheitsbehörden sowie Gerichten für besonders bedeutsam.

dbb beamtenbund und tarifunion – Landesbund Hessen e.V.

Europa-Allee 103 (Praedium) • Telefon: 069 281780 • Internet: www.dbbhessen.de • Landesvorsitzender: Heini Schmitt
60486 Frankfurt am Main • Telefax: 069 282946 • E-Mail: mail@dbbhessen.de • Vereinsregister Amtsgericht Ffm.: VR 4192

Zu einzelnen Regelungen machen wir nachstehende Ausführungen

Zu § 1 Abs. 2 Nr. 2 - Versammlungsfreiheit

Es erscheint schwer erträglich, in Abweichung von der bisherigen bundesgesetzlichen Regelung nur einer für verfassungswidrig erklärten Partei die Versammlungsfreiheit zu versagen, nicht jedoch Einzelpersonen, die mit einer Versammlung die Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei fördern möchten.

Der Hinweis, dass sich solche Fälle angemessen mit versammlungsrechtlichen Beschränkungen oder einem Verbot nach §§ 14 oder 21 bewältigen lassen, vermag nur eingeschränkt zu überzeugen. Es müsste in jedem Einzelfall jeweils zunächst das behördliche Verbot ausgesprochen und begründet werden, und dieses Verbot müsste nach Einlegen von Rechtsmitteln durch das Gericht bestätigt werden.

Zu § 2 Abs. 4 u. 5 – Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich

Die Einarbeitung des Fraport-Urteils und die damit einhergehende Klarstellung begrüßen wir.

Zu § 3 Abs. 1 – Schutzaufgabe und Kooperation

Die Festschreibung des Kooperationsgebots begrüßen wir.

Kooperation kann jedoch nur funktionieren, wenn neben den Behörden auch die Veranstalter dazu bereit sind.

Zu § 4 – Veranstaltung einer Versammlung

Die Klarstellung wird begrüßt.

Zu § 9 – Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot

Die Regelungen insbesondere zum Militanz- und Einschüchterungsverbot begrüßen wir ausdrücklich, wenngleich das Überschreiten der Grenzen schwer exakt zu definieren sein dürfte.

Wir regen an, auch islamistisch motivierte Versammlungen aufzunehmen. Auch in jüngerer Vergangenheit sind uns Versammlungen erinnerlich, bei denen extremer Hass und extreme Gewaltbereitschaft zum Ausdruck kam und bspw. israelische Flaggen verbrannt wurden. Solche Versammlungen sind nach unserer Einschätzung ebenso geeignet, erheblich einschüchternd zu wirken.

§ 14 – Beschränkungen, Verbot, Auslösung

Selbstverständlich ist auch für uns als dbb Hessen die Versammlungsfreiheit ein hohes Gut. Dennoch halten wir eine stringente Anwendung der Vorschrift für erforderlich, um dem Rechtsstaat die entsprechende Geltung zu verschaffen.

Neben den in Abs. 4 aufgeführten Fallgestaltungen sollten auch in den Fällen der Abs. 1 und 2 strenge Maßstäbe angelegt werden.

Wenn bspw. bei Versammlungen unter freiem Himmel von Beginn an Flaggen von verbotenen Organisationen gezeigt werden, so sollte dies nicht zur Vermeidung einer Eskalation über die gesamte Dauer „geduldet“ werden.

Abschließend verweisen wir auch auf die Stellungnahme der DPolG Hessen.

Mit freundlichen Grüßen



Heini Schmitt
Landesvorsitzender



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Juristenfakultät Leipzig
Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Staats- und
Verfassungslehre
Prof. Dr. Christoph Enders

Universität Leipzig, Juristenfakultät, 04109 Leipzig

23. Januar 2023

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags:
Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Neuordnung des Versammlungsrechts in
Hessen
(Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz – HVersFG)
– Drs. 20/9471 –

I.

Der Gesetzentwurf orientiert sich am Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (vom 18. Juni 2015, GVOBl. S. 135; VersFG SH), damit mittelbar am 2011 vom Arbeitskreis Versammlungsrecht vorgelegten Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz, 2011), der das schleswig-holsteinische Gesetz stark beeinflusst hat. Der Gesetzentwurf betont mit diesen Regelungsvorbildern den Gedanken der Versammlungsfreiheit und einer Freiheitsausübung in bürgerschaftlicher Selbstbestimmung und bringt dies in der Bezeichnung des Gesetzes zum Ausdruck. Inzwischen wurde der Musterentwurf von einigen neuen Versammlungsgesetzen auf Landesebene adaptiert, zugleich weiterentwickelt (neben dem VersFG SH sind besonders hervorzuheben das Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Berlin [VersFG BE] sowie das Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen [VersG NRW]¹). Auch der jetzt vorliegende Entwurf eines Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes bringt **Neuerungen**. Insbesondere werden die tradierten **Begriffe** der Versammlung unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen durch § 2 Abs. 4 und 5 HVersFG-E im (teils wörtlichen) Anschluss an die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts definiert (BVerfGE 128, 226 [255]; dazu Enders in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 1f.). Der Entwurf enthält zugleich sinnvolle Klarstellungen, korrigiert auch vom Musterentwurf geprägte

¹ Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen v. 25. Januar 2012, SächsVersG hat einzelne Regelungsvorschläge aus dem MEVersG übernommen, folgt aber in weitem Umfang dem Versammlungsgesetz des Bundes. Die zeitlich vor Publikation des Musterentwurfs ergangene niedersächsische Regelung – Niedersächsisches Versammlungsgesetz v. 7. Oktober 2010 – geht vielfach eigene Wege.

Formulierungen, die missverständlich sind oder in eine falsche Richtung weisen. So verzichtet der Entwurf (ebenso wie § 2 NVersG) in seiner **Definition der Versammlungsfreiheit** (§ 2 Abs. 1 HVersFG-E) zu Recht auf das Erfordernis, die Zusammenkunft müsse als Versammlung „überwiegend“ auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sein (so § 2 Abs. 1 MEVersG). Denn dieses Erfordernis stimmt nicht mit der vom Bundesverwaltungsgericht formulierten, vom Bundesverfassungsgericht gebilligten Vermutungsregel zugunsten der Versammlungsfreiheit überein (BVerwGE 129, 42 [Rn. 16]; BVerfGE 143, 161 [Rn. 112 f.]; zutreffend der Hinweis von *Ullrich*, DVBl. 2021, 1060, 1061; vgl. *Enders*, aaO, § 1 Rn. 9, 62). Positiv hervorzuheben ist weiter, dass das Uniformverbot in ein allgemeines **Militanzverbot** eingebettet und dieses durch die Anforderung objektiv einschüchternder Wirkung des tatbestandsmäßigen Verhaltens präzisiert ist, die aus dem äußeren Erscheinungsbild und Gesamtgepräge der Versammlung hervorgehen muss (§ 9 Abs. 1 Satz 1 mit Satz 2 HVersFG-E). Es ist zu begrüßen, dass damit der Entwurf – in der Sache § 18 Abs. 1 VersG NRW entsprechend und anders als etwa die Berliner (§ 9 Abs. 2 VersFG BE), die niedersächsische (§ 3 Abs. 3 NVersG) oder die für Schleswig-Holstein getroffene Regelung (§ 8 Abs. 2 VersFG SH) – eine subjektiv auf Einschüchterung abzielende (innere) Zweckbestimmung des Verhaltens nicht verlangt (*Enders*, aaO, § 3 Rn. 22e, 28, 32d). Auch verdient die beabsichtigte **Regelung von Kontrollstellen** zur Durchsuchung und Identitätsfeststellung bei Versammlungsteilnehmern im Versammlungsvorfeld den Vorzug etwa vor der entsprechenden Berliner Regelung (§§ 17, 24 VersFG BE), indem sie jedenfalls die tatbestandlichen **Voraussetzungen einer Durchsuchung** präzise normiert (§§ 16 Abs. 1, 23 Abs. 1 HVersFG-E; vgl. *Enders*, aaO, § 2 Rn. 35 f.).

II.

Das Anliegen des Entwurfs, die Versammlungsautonomie zu fördern und zu wahren, ist im Übrigen ebenso zu begrüßen wie die Absicht zu präzisen Ausübungsgrenzen zu kommen. Die nachfolgenden kritischen Bemerkungen beschränken sich darum auf wenige Regelungen, die überdacht werden sollten und der Nachbesserung bedürfen.

III.

1. Reichweite der Versammlungsfreiheit und des Versammlungsrechts

Die Normierung der Rechtsgründe in § 1 Abs. 2 HVersFG-E, die das **Versammlungsinitiativ- und -teilnahmerecht** des § 1 Abs. 1 HVersFG-E von vornherein ausschließen, übernimmt unter Verzicht auf die mit Verfassungsrecht nicht zu vereinbarende Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 2 VersG die bundesrechtliche Regelung. Die dort für bereits verbotene Parteien und Vereinigungen getroffene Ausschluss-Regelung, die sich in § 1 Abs. 2 Nr. 2 und 3 HVersFG-E wiederfindet, hat aber lediglich deklaratorische Wirkung und könnte insoweit ohne Verlust

gestrichen werden (so § 1 Abs. 2 NVersG, § 1 Abs. 2 VersG NRW, § 1 Abs. 2 VersFG SH; dazu *Enders*, aaO, § 1 Rn. 34, 35).

Im systematischen Kontext der Reichweite der Versammlungsfreiheit und des Versammlungsinitiativ- und -teilnahmerechts steht auch die Regelung zu „Öffentliche(n) **Verkehrsflächen in Privateigentum**“, § 19 HVersFG-E, die Versammlungen unter freiem Himmel betrifft. Sie zieht rechtliche Konsequenzen aus der Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wonach auf Verkehrsflächen in Privateigentum, die von der öffentlichen Hand (privatrechtlich) betrieben werden, Versammlungen nach allgemeinen Regeln stattfinden können, soweit diese Verkehrsflächen bestimmungsgemäß einem allgemeinen Publikum zur Verfügung stehen. Der Anwendungsbereich der Regelung beschränkt sich dabei zum einen – § 18 VersFG SH folgend – auf Verkehrsflächen, die im Eigentum von privatrechtsförmig organisierten Betreibern stehen, die **von der öffentlichen Hand beherrscht** werden und deren Betätigung daher der **Grundrechtsbindung** unterliegt (BVerfGE 128, 226 [245 ff., 247]; *Enders*, aaO, § 1 Rn. 83). Der Regelungsentwurf geht über diesen Standpunkt der Fraport-Entscheidung nicht hinaus und bezieht von materiell Privaten betriebene Verkehrsflächen nicht mit ein (anders z.B. § 20 VersFG BE; § 21 VersG NRW).

Zum anderen verzichtet § 19 HVersFG-E wie die schleswig-holsteinische Regelung darauf, die kraft Eigentumsposition berechtigten Betreiber der Verkehrsfläche verfahrensmäßig in die Durchführung von Versammlungen auf ihren Flächen einzubeziehen. Das überzeugt nicht. Zwar sind diese Betreiber an die Grundrechte gebunden, weil hinter ihnen „der Staat“ steht. Für die Betreiber werden aber durch die Bestimmung des § 19 HVersFG-E **besondere Duldungspflichten** begründet, zum einen unmittelbar gegenüber der Versammlung, zum anderen auch, soweit mit der Ausdehnung des Versammlungsrechts zugleich die hoheitlichen Befugnisse der Versammlungsbehörden ausgedehnt werden (Betretungsrechte!). Die Betreiber werden in das Versammlungsrechtsverhältnis einbezogen (vgl. *Enders*, aaO, § 1 Rn. 58j). Wenn privatrechtlich organisierte Betreiber, weil sie von der öffentlichen Hand beherrscht sind, grundrechtsgebunden agieren, mag daraus die Berechtigung von Versammlungen auf ihren allgemein zugänglichen und nutzbaren Verkehrsflächen folgen. Aber diese privatrechtlich organisierten Betreiber verfolgen auf der Basis ihrer Eigentumsposition ungeachtet ihrer Grundrechtsbindung berechnete, gesetzlich ausdrücklich anerkannte Interessen. Daraus folgt: Sie müssen **behördliche Einschränkungen des gesetzlich anerkannten Betriebs durch versammlungsrechtliche Maßnahmen** nur auf der Basis gesetzlicher Ermächtigung dulden (actus contrarius; Art. 20 Abs. 3 GG). Die erforderliche Regelung kann man in § 19 HVersFG-E in Verbindung mit den einschlägigen Befugnisnormen sehen.

Es ist darum weiter auch sinnvoll, wenn nicht verfassungsrechtlich geboten, sie im Vorfeld von Versammlungen in das kooperativ ausgestaltete **Verwaltungsverfahren** einzubeziehen (vgl. § 3 Abs. 3 HVersFG-E). Ansonsten ist nicht hinreichend gesichert, dass sie von der Versammlung rechtzeitig Kenntnis erhalten und ihre berechtigten Interessen auch im Interesse eines möglichst störungsfreien Verlaufs der Versammlung zur Geltung bringen können (vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 HVwVfG; *Enders*, aaO, § 1 Rn. 65o). An einer solchen Einbeziehung, die auch das

Risiko (insbesondere) von Amtshaftungsansprüchen gegen den Träger der Versammlungsbehörde schmälert (vgl. *Enders*, aaO, § 1 Rn. 58s m. Verweis auf *Papier/Shirvani*, MüKoBGB § 839, Rn. 329), fehlt es in § 19 HVersFG-E (anders § 20 Abs. 3 VersFG BE; vgl. auch § 21 MEVersG).

2. Befugnisse und Maßnahmen der Versammlungsleitung

Bei der Ausgestaltung der **Ordnungsfunktion der Versammlungsleitung** in § 6 HVersFG-E hält der Entwurf an der Entscheidung des Bundes-Versammlungsgesetzes fest, der Versammlungsleitung für Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 2 Abs. 5 HVersFG-E) das **Hausrecht** zuzuweisen (§ 7 Abs. 4 VersG; § 6 Abs. 5 HVersFG-E; anders § 6 MEVersG). Dafür spricht, dass mit dem zivilrechtlich begründeten, strafrechtlich geschützten Hausrecht der Versammlungsleitung eine rechtlich präzise umrissene Rechtsposition zugeordnet wird, die bei Gefährdung durch andere als teilnehmende Personen einen Einschreitensanspruch auf polizeilichen Schutz auslösen kann und – wenn dieser Schutz ausbleibt – auch notwehrfähig ist und damit der Versammlungsleitung ein bewährtes Instrument zur Wahrnehmung ihrer Ordnungsfunktion an die Hand gibt (*Enders*, aaO, § 7 Rn. 8, 9 ff.). Gegenüber Teilnehmern kommt das Hausrecht dagegen erst nach ihrem Ausschluss aus der Versammlung zum Tragen. Da die Wahrnehmung des Hausrechts überhaupt nur bei Versammlungen in geschlossenen Räumen in Betracht kommt, sollte das Hausrecht der Versammlungsleitung aber **besser im Kontext des Dritten Teils** des Gesetzes (Versammlungen in geschlossenen Räumen) normiert werden (vgl. § 23 VersFG BE; § 21 Abs. 2 VersFG SH). Nur dort hat es Bedeutung.

Neben dem Hausrecht steht der Versammlungsleitung noch eine **allgemeine Ausschlussbefugnis** zu (§ 6 Abs. 5 HVersFG-E), die in ihrer Rechtsnatur unklar ist. Sie hat keinesfalls hoheitlichen Charakter (*Enders*, aaO, § 1 Rn. 28, § 9 Rn. 10). Sie richtet sich – dem Modell des MEVersG folgend – gegen anwesende teilnehmende und sonstige Personen, die die Versammlungsordnung erheblich stören (Begründung zu § 6 Abs. 5 HVersG-E, S. 24; vgl. *Enders*, aaO, § 10 Rn. 14, 14a, 14b zu § 6 Abs. 3, Abs. 4, § 21 VersFG SH). Sie sollte demgegenüber besser **auf teilnehmende Personen beschränkt** werden. Nur für diese, die in einem „Innen(rechts)verhältnis“ zur Versammlungsleitung stehen, ist eine Befolgungspflicht plausibel zu begründen. Für Versammlungen in geschlossenen Räumen greift für andere als teilnehmende Personen (auch für Teilnehmer nach ihrem Ausschluss) ohnehin das Hausrecht mit eigener gesetzlicher Grundlage als spezielles Mittel zur Wahrung der Ordnung. Für Versammlungen unter freiem Himmel scheint dagegen die Möglichkeit der Versammlungsleitung, auf sonstige Anwesende einzuwirken, mangels eines Rechtsverhältnisses zweifelhaft. Die Möglichkeit, im Vorfeld einer solchen Ausschluss andere als teilnehmende Personen zur Ordnung zu rufen und damit ihre Pflichten zu konkretisieren (und Verstöße am Ende mit der Ausschluss zu sanktionieren), entbehrt im Gesetzentwurf einer hinreichend klar ausgesprochenen normativen Fundierung (§ 6 Abs. 3

HVersFG-E spricht von der „Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung“, nicht: der Versammlung).

Mit Blick auf versammlungsbehördliche Maßnahmen, die sich gerade gegen einzelne Teilnehmer einer Versammlung richten (sollen), kann dagegen eine – ausschließlich auf Teilnehmer bezogene – Ausschließungsbefugnis der Versammlungsleitung im Interesse der Versammlungsautonomie die Subsidiarität hoheitlichen Einschreitens sicherstellen. Erst wenn die Versammlungsleitung nichts unternimmt oder ihre Möglichkeiten im Innenverhältnis gegen Teilnehmer vorzugehen, erschöpft sind, können diese behördlich ausgeschlossen werden (§ 15 Abs. 2, § 22 Abs. 2 HVersFG-E; vgl. näher *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, aaO, § 18 Rn. 26). Die Pflicht, sich zu entfernen, kann polizeilich mit Platzverweisen und unmittelbarem Zwang durchgesetzt werden. Gegen andere als teilnehmende Personen kann dagegen von Anfang an nach allgemeinem Polizeirecht eingeschritten werden, um das Störungsverbot durchzusetzen (§ 3 Abs. 2 Nr. 1, § 7 Abs. 1 HVersFG-E), es bedarf einer „Ausschließungsbefugnis“ der Versammlungsleitung nicht, die stattdessen einen Anspruch auf Einschreiten geltend machen kann.

Mit Rücksicht auf die Rechtsnatur der Ausschließungsbefugnis, die keinen hoheitlichen Charakter hat, sollten ferner **Verstöße** gegen diese **nicht als Ordnungswidrigkeit** geahndet werden. Aus **§ 26 Abs. 1 Nr. 16 HVersFG-E** ist darum die Bezugnahme auf § 6 Abs. 5 HVersFG-E zu streichen. Anderenfalls würden hoheitliche Sanktionen von dem privaten, nicht in besonderer Weise an Gesetz und Recht gebundenen Verhalten der Versammlungsleitung abhängig gemacht.

3. Unterstützung der Versammlungsleitung durch Ordner, Kennzeichnung

Die Versammlungsleitung kann sich in Wahrnehmung ihrer Ordnungsfunktion der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedienen (§ 6 Abs. 2 HVersFG-E). Die in der Begründung zum Gesetzentwurf formulierte Regelungsabsicht, dass diese ausschließlich durch weiße Armbinden gekennzeichnet sein sollen, kommt im Text nicht adäquat zum Ausdruck. Nach diesem wäre eine Kennzeichnung durch weitere Merkmale als allein weiße Armbinden möglich, etwa eine Uniformierung, zu der weiße Armbinden hinzutreten könnten. Es fehlt im Text die Klarstellung, dass Ordner „ausschließlich“ durch weiße – in der bezeichneten Weise beschriftete – Armbinden gekennzeichnet sein dürfen (vgl. dem gegenüber § 9 Abs. 1 VersG).

4. Befugnisse und Maßnahmen von Behörden

Positiv hervorgehoben wurde das Bestreben des Gesetzgebers, die Ermächtigung zu behördlichen Durchsuchungen (an Kontrollstellen) im Vorfeld von Versammlungen präzise zu regeln (§§ 16 Abs. 1, 23 Abs. 1 HVersFG-E). Im Sinne solcher Präzision wäre es konsequent, auch die Möglichkeit von **Identitätsfeststellungen** auf den Ort der Kontrollstelle zu beschränken und dadurch den Zusammenhang von Durchsuchung und Identitätsfeststellung

und das Erfordernis im Einzelfall personenbezogener Anhaltspunkte normativ klar zu verankern (so §§ 15, 25 VersG NRW; vgl. §§ 15 Abs. 2, 25 Abs. 2 MEVersG; Enders, aaO, § 2 Rn. 35 f., § 5 Rn. 38h, 38i, Rn. 52k). Bislang lässt die Entwurfsformulierung in §§ 16 Abs. 2, 23 Abs. 2 HVersFG-E offen, woraus sich tatsächliche Anhaltspunkte für Gesetzesverstöße ergeben sollen: aus dem Verhalten des Maßnahmeadressaten oder aus sonstigen Umständen.

Ersatzlos zu streichen ist ferner in der Vorschrift über **Identitätsfeststellungen im Vorfeld von Versammlungen in geschlossenen Räumen** (§ 23 Abs. 2 HVersFG-E) das Tatbestandsmerkmal „im Bereich des Aufzugs“. Es dürfte sich um ein Redaktionsversehen handeln. Versammlungen in geschlossenen Räumen pflegen nicht in Aufzugsform aufzutreten. Vielmehr sind Aufzüge als Versammlungen (§ 2 Abs. 1 S. 2 HVersFG-E) unter freiem Himmel gesondert geregelt und fallen dann unter § 16 HVersFG-E.

5. Behördenzuständigkeit

Der Gesetzentwurf enthält keine Regelung zur Behördenzuständigkeit. Stattdessen spricht er durchweg von der „zuständigen Behörde“, ohne die Zuständigkeit zu klären. Eine Zuständigkeitsregelung trifft § 1 Nr. 2 HSOG-DVO, der das Versammlungswesen den allgemeinen Ordnungsbehörden zuweist (vgl. § 1 Abs. 1, § 2 HSOG). Fest steht daneben, dass (auch) die Polizeibehörden nach § 11 HVersFG-E bei Versammlungen anwesend sein dürfen und dabei originär zuständig sind für Bild- und Tonaufnahmen (§§ 17, 24 HVersFG-E). Das führt außerhalb des Bereichs der Bild- und Tonaufnahmen zu Unklarheiten über die Zuständigkeit: Mangels anderer Regelung ist nach § 1 Nr. 2 HSOG-DVO regelmäßig die **Ordnungsbehörde zuständig**, soweit sie im Versammlungsgeschehen anwesend ist. Maßnahmen der Polizeibehörden kommen demnach nur im Rahmen der Vollzugs- und d.h. Amtshilfe in Betracht. Ist die Ordnungsbehörde dagegen nicht oder nicht rechtzeitig präsent, können die Polizeibehörden **Sofortmaßnahmen** treffen. Es ist aber zu bezweifeln, dass sich im Versammlungsgeschehen, gerade wenn es zu Gefahrensituationen kommt, immer ganz klar entscheiden lässt, ob die Ordnungsbehörde einsatzbereit oder verhindert ist. Diese Unklarheit könnte zu Kompetenzstreitigkeiten führen, was eine eigenständige Regelung der ordnungsbehördlichen und polizeilichen Kompetenzen unmittelbar im Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz nahelegt, wie dies der Regelungstechnik der meisten neuen Versammlungsgesetze entspricht (*Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders, VersR*, aaO, Anhang 1, Rn. 4). Das Versammlungsgesetz des Bundes konnte aus Kompetenzgründen die Zuständigkeit von Landesbehörden nicht regeln. Davon ging die bisherige hessische Regelung auf Basis des HSOG aus. Nachdem es eine genuin landesrechtliche, abschließende Regelung der Materie geben wird, sollte diese auch die Zuständigkeitsfrage beantworten.

Gez.: Prof. Dr. Christoph Enders



Universität zu Köln • Albertus-Magnus-Platz • 50923 Köln

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Schlossplatz 1–3
65183 Wiesbaden

Per E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de
m.mueller@ltg.hessen.de

Rechtswissen-
schaftliche Fakultät

Lehrstuhl für Staats- und
Verwaltungsrecht sowie
Wissenschaftsrecht und
Medienrecht

Professor Dr. Christian v. Coelln

Telefon +49 221 470-40 66
Telefax +49 221 470-29 48
lehrstuhl-voncoelln@uni-koeln.de
www.coelln.uni-koeln.de

Köln, 23.01.2023

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen, Gesetzentwurf der Landesregierung – LT-Drs. 20/9471 –

**Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags
am 06.02.2023**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung am 06.02.2023. Die folgende Stellungnahme zu ausgewählten Gehalten des vorgeschlagenen Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen orientiert sich nach kurzen Vorbemerkungen zunächst an der Nummerierung der Vorschriften des (in Art. 1 des o.g. Gesetzentwurfs enthaltenen) Entwurfes eines Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (im Folgenden: HVersFG-E). Anschließend wird noch kurz auf die in Art. 2 des Entwurfs vorgeschlagene Änderung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags (HBannmG) eingegangen. Maßgeblich unterstützt hat mich bei ihrer Erstellung mein wissenschaftlicher Mitarbeiter Dr. Benno Pützer.

I. Der kompetenzrechtliche Hintergrund

Im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahre 2006 ist die Regelungskompetenz für das Versammlungsrecht, für das bis zu diesem Zeitpunkt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F. der Bund konkurrierend zuständig war, durch eine ersatzlose Streichung dieses Kompetenztitels auf die Länder übergegangen. Das VersG des Bundes gilt seither auf Grund von Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG als Bundesrecht fort. Nach Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG kann es aber durch Landesrecht ersetzt werden.

Die Fortgeltung ist zeitlich nicht befristet. Vorbehaltlich einer derzeit nicht absehbaren Aufhebung des VersG durch den Bund

- Für die Zulässigkeit der Aufhebung des jeweiligen Bundesrechts durch den Bund *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 125a Rn. 7; dagegen *Wittreck*, in: *Dreier*, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 125a Rn. 30. –

würde sie dauerhaft bestehen. Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG berechtigt die Länder nur zur Ersetzung, ohne sie jedoch dazu zu verpflichten.

Eine Ersetzung im Sinne dieser Vorschrift muss über eine bloße Änderung hinausgehen.

- *Wittreck*, in: *Dreier*, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 125a Rn. 16. –

Der grundgesetzändernde Gesetzgeber hat sich 2006 bewusst allein für „ersetzt“ statt für Formulierungen entschieden, die zusätzlich von „ergänzt“ gesprochen hätten, um eine Aufhebung einzelner Vorschriften durch die Länder auszuschließen.

- Dazu *Uhle*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Loseblatt, Stand 99. EL September 2022, Art. 125a Rn. 7 f. –

Gefordert ist daher, dass das Landesrecht die Materie – oder zumindest einen abgrenzbaren Teilbereich – in eigener Verantwortung regelt, wobei die Landesregelungen ihrem Wortlaut oder ihrem Inhalt nach nicht von der bisherigen Bundesregelung abweichen müssen.

- BVerfGE 111, 10 (30); s. auch *von Coelln*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 42. –

Diesen Anforderungen wird der Gesetzentwurf gerecht. Das in Art. 1 des vorgeschlagenen Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen niedergelegte Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG) würde im Falle seines Beschlusses durch den Landtag die versammlungsrechtlichen Regelungen des Bundes durch solche des Landes ersetzen.

„Entbehrlich“ ist ein eigenständiges Versammlungsgesetz auf Landesebene nur insofern, als kein Land zum Erlass eines eigenen Gesetzes verpflichtet ist. Die Fortgeltung nach Art. 125a GG ist nicht befristet. Gleichwohl ist es (auch) aus rechtlicher Perspektive zu begrüßen, dass immer mehr Länder eigene Versammlungsgesetze erlassen. U.a. ist das VersG des Bundes an mehreren entscheidenden Stellen nur noch bei Kenntnis der einschlägigen Rechtsprechung verständlich. Beispielhaft lässt sich das Fehlen spezifischer Regelungen zu Eil- und Spontanversammlungen nennen. Schon im Interesse der Normenklarheit ist es zu begrüßen, wenn nicht rechtskundige Normadressaten die insofern geltende Rechtslage durch bloße Lektüre des Gesetzestextes ermitteln können. Das wird durch die Landesversammlungsgesetze typischerweise gewährleistet. Das würde – seinen Erlass vorausgesetzt – auch für das HVersFG gelten.

II. Die weitgehende Übernahme bewährter Strukturen anderer Versammlungsgesetze

Der Entwurf des HVersFG lehnt sich hinsichtlich seiner Struktur an das VersG des Bundes sowie – stärker noch – an den Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht (*Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, im Folgenden E-AK) und darauf (zumindest partiell) zurückgehende Versammlungsgesetze anderer Bundesländer an: Er enthält zunächst allgemeine Regelungen; auf diese folgen Abschnitte erst zu Versammlungen unter freiem Himmel und sodann zu Versammlungen in geschlossenen Räumen; Straf- und Ordnungswidrigkeitsvorschriften schließen sich an. Dieser Aufbau entspricht etwa demjenigen des E-AK oder anderer Landesversammlungsgesetze jüngeren Datums (bspw. dem zum 07.01.2022 in Kraft getretenen VersG NRW). Vom VersG des Bundes hebt er sich (nur) durch die Reihenfolge der Regelungen in Bezug auf Versammlungen unter freiem Himmel bzw. bzgl. Versammlungen in geschlossenen Räumen ab. Das mag politisch die besondere Bedeutung von Versammlungen unter freiem Himmel widerspiegeln. Rechtlich ist die Reihenfolge der Regelungen unerheblich.

Die Übernahme bzw. Beibehaltung gewohnter Strukturen ist zu begrüßen. Zum einen hat sich die prinzipielle Struktur generell – über das Versammlungsrecht hinaus – bewährt. Zum anderen ist es aus rechtspraktischer Sicht von Vorteil, auf diese Weise gewohnte Regelungsmuster auch in Zukunft vorzufinden.

III. Erstreckung auf nichtöffentliche Versammlungen

Die Regelungen des Entwurfs beziehen sich nicht nur auf öffentliche, sondern grundsätzlich auch auf nichtöffentliche Versammlungen (§ 2 Abs. 3 HVersFG-E). Insofern geht ihr Anwendungsbereich über denjenigen des VersG des Bundes hinaus. Das ist kompetenziell unproblematisch – die Regelungsbefugnis der Länder erstreckt sich auf jede Art von Versammlung – und schon deshalb sachgerecht, weil beide Arten von Versammlungen von Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 Hess. Verf. geschützt werden.

Aus praktischer Sicht ist die Regelung insofern von Vorteil, als damit die bisherigen (also unter Geltung des VersG des Bundes auftretenden) Schwierigkeiten beim Umgang mit nichtöffentlichen Versammlungen ausgeräumt werden: Ob und ggf. in welchem Umfang Maßnahmen gegen sie auf der Grundlage einer analogen Anwendung des VersG oder unter Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zulässig sind, ist umstritten.

– Zusammenfassend etwa *Fischer-Uebler/Gölzer*, JA 2020, 683 (684 f.); s. auch *von Coelln*, NVwZ 2001, 1234 ff. –

Mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs auch in Hessen würde diese Frage zugunsten einer (direkten) Anwendbarkeit des Versammlungsrechts beantwortet. Niedersachsen ist diesen Weg – wenngleich ohne ausdrückliche gesetzliche Klarstellung – schon vor längerer Zeit gegangen.

– Dazu *Ullrich*, NdsVBl. 2011, 183 (185); *Wapler*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 1 NVersG Rn. 3. –

Im vergangenen Jahr folgte Nordrhein-Westfalen (s. § 2 Abs. 2 VersG NRW).

– Dazu etwa *Thiel*, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, 23. Edition, Stand: 01.09.2022, § 2 VersG NRW Rn. 11. –

IV. Kooperation, § 3 HVersFG-E

Eine gesetzliche Regelung der Kooperation enthält das bisher in Hessen geltende VersG des Bundes nicht ausdrücklich. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht in seinen sog. Brokdorf-Beschluss

– BVerfGE 69, 315 (354 ff.). –

entsprechende Regeln aus der verfassungsrechtlich fundierten Schutz- und Gewährleistungsaufgabe des Versammlungsrechts abgeleitet. Daher waren sie auch bisher schon einzuhalten. Soweit sich andere Bundesländer seither eigene Versammlungsgesetze gegeben haben, haben sie darin jeweils die verfassungsrechtlich geforderten Regeln der Kooperation positiviert.

– S. Art. 14 BayVersG, § 4 VersFG BE, § 6 NVersG, § 3 VersG NRW, § 14 Abs. 5 SächsVersG, § 12 Abs. 3 VersG LSA, § 3 Abs. 3 und 4 VersFG SH. –

Die Detailunterschiede in den Formulierungen der verschiedenen Versammlungsgesetze der Länder sind dabei weitgehend unerheblich.

– *Schott/Ullrich*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 342. –

Dass nun auch Hessen diesen Weg geht, ist zu begrüßen. Die Absätze 2 bis 4 des § 3 HVersFG-E entsprechen dabei weitestgehend § 3 E-AK. Soweit § 3 Abs. 1 HVersFG-E darüber hinaus eine allgemeine Pflicht der öffentlichen Verwaltung zum versammlungsfreundlichen Verhalten formuliert, dürfte der Bestimmung freilich eher die Funktion einer auslegungsleitenden Programmnorm bzw. einer Wiederholung/Bekräftigung der grundrechtlichen Schutzpflicht zukommen. In der Gesamtschau setzt die vorgeschlagene Vorschrift zur Zusammenarbeit die verfassungsrechtliche Rechtsprechung aber zutreffend und vollständig um. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht; die Regelung ist insgesamt zu befürworten.

V. Versammlungsleitung, § 5 HVersFG-E

Die Versammlungsleitung wird im Entwurf der Landesregierung in § 5 geregelt. Auch diese Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 5 E-AK. Mit der Orientierung an dieser Entwurfsvorschrift befindet sich die Landesregierung in guter Gesellschaft. Denn auch andere Landesversammlungsgesetze enthalten weitgehend parallele Bestimmungen.

– Art. 3 BayVersG, § 6 VersFG BE, § 13 NVersG, § 5 VersG NRW, § 6 SächsVersG, § 6 VersG LSA, § 5 VersFG SH. –

Soweit § 5 Abs. 1 S. 1 HVersFG-E für den gesetzlichen Regelfall bestimmt, dass die Versammlung leitet, wer sie veranstaltet, entspricht dies auch der bisher (in Hessen) geltenden Rechtslage gem. § 7 Abs. 2 VersG Bund. Zu begrüßen ist im Grundsatz ebenfalls, dass mit § 5 Abs. 1 S. 4 HVersFG-E eine Bestimmung für den Fall aufgenommen werden soll, dass mehrere Personen eine Versammlung veranstalten. Hier böten sich jedoch kleinere Modifikationen am Wortlaut an, um den (wohl) intendierten Regelungsgehalt klarer zum Ausdruck zu bringen: § 5 Abs. 1 S. 4 HVersFG-E sieht nur vor, dass mehrere Personen oder Vereinigungen, die eine Versammlung veranstalten, die Versammlungsleitung bestimmen. Jedoch enthält die Vorschrift keine Rechtsfolgen für den Fall eines Verstoßes gegen diese (vermeintliche) Bestimmungspflicht. In Übereinstimmung mit der entsprechenden Formulierung in § 5 Abs. 1 S. 2 E-AK dürfte dieser Satz indes gar nicht als zwingende Rechtspflicht gemeint sein. Die Begründung des Musterentwurfs des Arbeitskreises Versammlungsrecht spricht davon, dass mehrere Veranstalter die Leitungsaufgaben an eine gemeinsame Veranstaltungsleitung delegieren „können“.

– Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 5 III 1. –

Jedenfalls die Parallelregelung im E-AK dürfte somit gar keine echte Pflicht, sondern nur die Möglichkeit einer Übertragung statuieren wollen. Unterbleibt eine Bestimmung einer gemeinsamen Versammlungsleitung, verbleibt die Aufgabe der Versammlungsleitung somit bei den (bzw. allen) veranstaltenden Personen.

Sollte das – wofür zumindest die enge Wortlautanlehnung spricht – auch in Hessen intendiert sein, stünde zu erwägen, den Wortlaut von § 5 Abs. 1 S. 4 HVersFG-E z.B. wie folgt klarer zu fassen:

„Veranstalten mehrere Personen oder Vereinigungen eine Versammlung, können sie eine gemeinsame Versammlungsleitung bestimmen.“

§ 5 Abs. 1 S. 2 HVersFG-E ordnet für Fälle, in denen eine Versammlung von einer Vereinigung veranstaltet wird, an, dass die Versammlung von der Person geleitet wird, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist. Der bisher in Hessen geltende § 7 Abs. 2 S. 2 VersG Bund spricht noch vom Vorsitzenden als Leiter der Versammlung. Der Ausdruck der handlungsbefugten Person ist gegenüber demjenigen des Vorsitzenden präziser und daher zu begrüßen. Für eine derartige, auf § 5 Abs. 1 S. 3 E-AK zurückgehende präzisere Regelung haben sich bereits Berlin (§ 6 Abs. 1 S. 3 VersFG BE) und Nordrhein-Westfalen (§ 5 Abs. 1 S. 3 VersG NRW) entschieden. Eine Übertragung der Versammlungsleitung (bisher § 7 Abs. 3 VersG Bund) bleibt nach § 5 Abs. 1 S. 3 HVersFG-E möglich.

§ 5 Abs. 1 S. 5 HVersFG-E versucht, dem (Ausnahme-)Fall einer veranstalterlosen Versammlung gerecht zu werden. Als potentielle Anwendungsfälle

kommen insofern u.a. nicht organisierte Flash-Mobs, Versammlungen, die sich durch Internet-Kommunikation konstituieren, oder Spontanversammlungen, die sich erst in ihrer Entwicklung organisatorisch strukturieren, in Betracht.

– So namentlich auch *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 5 III 3. –

Dabei soll angesichts der unübersehbaren Vielgestaltigkeit von Formen der Selbstorganisation auf Regeln dafür, wie eine solche Bestimmung einer Versammlungsleitung stattfindet, verzichtet werden. Das erscheint plausibel.

Erfreulich ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass § 5 HVersFG-E (im Unterschied zu etwa § 5 Abs. 3 S. 2 VersG NRW) keine pauschale Pflicht dahingehend statuiert, dass bei jeder öffentlichen Versammlung eine Person die Leitung innehaben muss. Denn aufgrund der grundsätzlichen Formenvahlfreiheit von Versammlungen wird eine derartige ausnahmslos geltende Pflicht vielfach als unverhältnismäßig angesehen.

– *Hoffmann/Riem*, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 74; *Hong*, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, Kap. B Rn. 99; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 7 Rn. 5 ff. –

Zudem macht § 5 HVersFG-E durch die Soll-Bestimmung in seinem Abs. 1 S. 5 ausreichend deutlich, dass auch bei einer veranstalterlosen Versammlung im Regelfall ein Leiter zu bestimmen ist. Eine derartige Regelung stellt sich als vorzugswürdiger Mittelweg zwischen der soeben erwähnten pauschalen Pflicht und einer bloßen Kann-Bestimmung dar, wie sie etwa in § 5 Abs. 3 E-AK formuliert ist und wie sie vom Land Berlin in § 6 Abs. 3 VersFG BE übernommen wurde. Denn auch wenn leitungsfreie Versammlungen verfassungsrechtlich zulässig sind, so dürften sie sich doch in vielen Fällen (da zahlreiche Pflichten an die Stellung als Versammlungsleitung anknüpfen) als verwaltungspraktisch unerwünscht darstellen.

VI. Befugnisse der Versammlungsleitung, § 6 HVersFG-E

Die Regelungen, die in § 6 HVersFG-E in Bezug auf die Befugnisse der Versammlungsleitung enthalten sind, entsprechen im Wesentlichen denjenigen in § 6 E-AK. Abweichendes gilt lediglich für die Bestimmungen in den Abs. 4 und 6 des § 6 HVersFG-E (dazu u. 2.).

1. Grundsätzliches

Soweit sich § 6 HVersFG-E an § 6 E-AK anlehnt, begegnet die Regelung keinen durchgreifenden Bedenken. Bislang gelten für die dort geregelten Umstände die §§ 8 bis 10 und 19 VersG Bund. Einschlägige (und mitunter weitgehend parallele) Vorschriften von Bundesländern, die bereits eigene Versammlungsgesetze erlassen haben, finden sich in Art. 4 BayVersG, § 7 VersFG BE, §§ 7 Abs. 1 und 13 Abs. 4, 6 NVersG, § 6 VersG NRW, § 7 SächsVersG, § 7 VersG LSA und § 6 Abs. 1 VersFG SH.

Begrüßenswert an der vorgeschlagenen Neuregelung ist insbesondere, dass die nach bisheriger Rechtslage vorgeschriebene Volljährigkeit und Ehrenamtlichkeit von Ordnern nicht mehr zwingend vorgesehen ist. Gerade der Verzicht auf Ersteres erscheint mit Blick auf bspw. Schülerdemonstrationen sinnvoll. Indem der Entwurf die Altersuntergrenze jedoch nicht lediglich (auf bspw. 14 Jahre) absenkt, sondern gänzlich darauf verzichtet, ausdrücklich ein Mindestalter zu fordern, geht er freilich weiter als die in Nordrhein-Westfalen (dort § 6 Abs. 2 S. 1 VersG NRW) gewählte Lösung. Inwieweit ein solcher völliger Verzicht auf jegliche ausdrücklich formulierte Altersuntergrenze sinnvoll ist, könnte mit Blick auf den danach potentiell auch möglichen Einsatz ganz junger Personen als Ordner fraglich sein. Auch wenn somit gute Gründe für eine Orientierung an dem in Nordrhein-Westfalen eingeschlagenen Weg (Mindestalter von 14 Jahren) sprechen, dürften sich derlei (wohl ohnehin eher theoretische) Konstellationen auch auf Grundlage des vorgeschlagenen Normwortlautes handhaben lassen. Denn auch ohne konkrete Altersvorgabe dürfte sich eine flexible Altersuntergrenze aus der Norm ergeben: Nach § 6 Abs. 2 S. 1 HVersFG-E soll sich die Versammlungsleitung „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedienen können. Die damit angesprochenen Aufgaben der Versammlungsleitung bestehen nach Abs. 1 der Vorschrift insbesondere darin, für „den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung“ zu sorgen und „auf deren Friedlichkeit hin[zuwirken]“. Wer – bspw. aufgrund seines Alters – zur Erfüllung solcher Aufgaben, die je nach Art der Versammlung freilich unterschiedlich schwierig ausfallen können, nicht in der Lage ist, ist somit von vornherein nicht zur Ordner Tätigkeit geeignet. Schon daraus dürfte sich also eine natürliche (neben der persönlichen Reife der potentiell als Ordner in Betracht kommenden Person auch von den Eigenheiten der konkreten Versammlung abhängende) Altersuntergrenze ergeben, die insbesondere ganz junge Menschen von der Ordner Tätigkeit ausschließt. Gleichwohl sollte sich der Landtag die Frage stellen, ob es sinnvoll ist, einschlägige Abgrenzungsfragen allein der behördlichen Entscheidung im Einzelfall zu überlassen.

2. Die Regelungen in den Abs. 4 und 6

Soweit der Entwurf von § 6 E-AK abweicht, gibt er Anlass zu einigen Anmerkungen.

In Bezug auf § 6 Abs. 4 HVersFG-E (Verbot, die Anwesenheit von als solche gegenüber der Versammlungsleitung oder den Ordnern ausgewiesenen Pressevertretern zu unterbinden) heißt es in der Entwurfsbegründung, dass die vorgeschlagene Regelung der (in Hessen derzeit geltenden) Rechtslage nach § 6 Abs. 2 VersG des Bundes entspräche. Sowohl Wortlaut als auch systematische Stellung der Entwurfsregelung widersprechen diesem Befund indes. § 6 Abs. 2 VersG Bund regelt lediglich eine Gegenausnahme von dem in § 6 Abs. 1 VersG des Bundes

– Eine entsprechende Regelung sieht der vorliegende Entwurf in seinem § 20 Abs. 1 vor. –

normierten Recht des Veranstalters, bestimmte „Personen oder Personengruppen [...] in der Einladung von der Teilnahme an einer Versammlung“ (in geschlossenen Räumen) auszuschließen. Zweck und Ziel der

bundesgesetzlichen Regelung ist somit, dem Veranstalter die (nach § 6 Abs. 1 VersG Bund eigentlich bestehende) Möglichkeit zu nehmen, Pressevertretern allein aufgrund des Umstandes, dass sie Pressevertreter sind, den Zugang zu Versammlungen in geschlossenen Räumen zu verwehren. Unberührt bleibt durch die bundesgesetzliche Regelung aber die Möglichkeit der Versammlungsleitung, auch Pressevertreter nach allgemeinen Maßstäben, also gem. § 11 Abs. 1 VersG Bund, wenn sie „die Ordnung [der Versammlung] gröblich stören“, mit der Folge von der Versammlung auszuschließen, dass sie diese (nach § 11 Abs. 2 VersG Bund) sofort zu verlassen haben.

– Rothfuß, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 6 VersG Bund Rn. 31; Boesenberg/Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 1195. –

Soweit § 6 Abs. 4 HVersFG-E aber davon spricht, die Versammlungsleitung einer öffentlichen Versammlung dürfe „die Anwesenheit von Pressevertreterinnen und Pressevertretern, die sich als solche gegenüber der Versammlungsleitung oder den Ordnerinnen und Ordnern ausgewiesen haben, nicht unterbinden“, legt dies einen darüber hinausgehenden Normgehalt zumindest nahe. Nicht nur aufgrund des Wortlautes, sondern auch aufgrund der systematischen Stellung könnte die Regelung als *lex specialis* zu dem in § 6 Abs. 5 HVersFG-E geregelten (und nicht § 6 Abs. 1, sondern § 11 Abs. 1 VersG Bund entsprechenden) Ausschlussrecht (in Fällen der Störung der Ordnung der Versammlung) angesehen werden. Dies hätte zur Folge, dass Pressevertreter nicht nur vom Teilnehmerkreis von Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht exkludiert, sondern auch im Falle einer von ihnen ausgehenden erheblichen Störung der Ordnung einer Versammlung (auch einer solchen unter freiem Himmel) nicht von dieser ausgeschlossen werden könnten.

Um – wie es ausweislich der Entwurfsbegründung intendiert sein dürfte – (lediglich) den Gehalt des bundesrechtlichen § 6 Abs. 2 VersG zu übernehmen, wäre es sinnvoller, die Regelung bei dem in § 20 Abs. 1 HVersFG-E vorgesehenen Ausschlussrecht in Bezug auf bestimmte Personen oder Personenkreise zu verorten. Dafür spricht überdies, dass ein derartiges Ausschlussrecht, von dem ausweislich der Entwurfsbegründung zu § 6 Abs. 4 HVersFG-E (Kontinuität zu § 6 Abs. 2 VersG Bund) eine Ausnahme geschaffen werden soll, ohnehin nur in Bezug auf Versammlungen in geschlossenen Räumen besteht. In Bezug auf Versammlungen unter freiem Himmel gibt es – sowohl nach dem Gesetzentwurf als auch nach dem derzeit in Hessen geltenden Bundesrecht – ohnehin ein allgemeines Zugangsrecht und gerade keine dem § 20 Abs. 1 HVersFG-E entsprechende Möglichkeit, Personen oder Personenkreise von vornherein von der „Einladung“ auszuschließen.

– Vgl. Boesenberg/Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 1191 m.w.N. –

Zumindest sollte, wenn man an der Verortung des hier in Rede stehenden Satzes ungeachtet des Vorstehenden festhalten will, in § 6 Abs. 4 VersFG-

E klargestellt werden, dass das dort Bestimmte „unbeschadet der Möglichkeiten des Absatzes 5“ (oder sinngemäß) gilt.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass der Landtag bedenken könnte, statt des Begriffs der Pressevertreter den der Medienvertreter zu wählen, um die Vertreter elektronischer Medien, die erkennbar mitgemeint sind, in den Gesetzeswortlaut einzubeziehen.

Auch Abs. 6 des § 6 HVersFG-E gibt Anlass zu einigen Anmerkungen. Zunächst gilt auch insofern, dass aus systematischen Gründen eine Verortung der Regelung im Dritten Teil des Gesetzes (ggf. in § 20) in Betracht zu ziehen wäre. Der Dritte Teil regelt Versammlungen in geschlossenen Räumen. Und nur für diese beansprucht Abs. 6 Geltung.

Soweit die Entwurfsbegründung in Bezug auf § 6 Abs. 6 HVersFG-E abermals ausführt, es handele sich um eine Regelung, die der bundesgesetzlichen Vorgängerbestimmung in § 7 Abs. 4 VersG Bund entspreche, ist dagegen – anders als soeben bzgl. Abs. 4 dargelegt – im Ergebnis nichts zu erinnern. Zwar ist § 6 Abs. 6 HVersFG-E im Unterschied zu § 7 Abs. 4 VersG Bund seinem ausdrücklichen Wortlaut nach auf das Verhältnis zu Nichtteilnehmern der Versammlung beschränkt. Daraus dürfte jedoch nichts Gegenteiliges folgen. Denn auch ohne ausdrückliche Klarstellung auf der Wortlautebene wird schon das bisher geltenden Bundesrecht dahingehend ausgelegt, dass dem Hausrecht keine eigenständige Bedeutung zukommt, soweit es um das Verhältnis zwischen Leiter und ([noch] nicht aus der Versammlung ausgeschlossenen) Versammlungsteilnehmern geht.

– *Breitbach*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 VersG Bund Rn. 40. –

Diese Klarstellung erscheint somit nur begrüßenswert.

Mit der angestrebten Übernahme des bundesrechtlichen Normgehaltes werden jedoch auch die Schwierigkeiten übernommen, die im Zusammenhang mit § 7 Abs. 4 VersG Bund bestehen. Nachdem die Vorschrift das Verhältnis zu Versammlungsteilnehmern von vornherein nicht erfasst und die Problematik in Bezug auf Pressevertreter soeben bereits erörtert wurde, geht es insofern nur mehr um das Verhältnis zwischen Versammlungsleiter und eigentlichem bzw. gewöhnlichen Hausrechtsinhaber, also bspw. dem Vermieter der genutzten Halle o.ä. Hier stellt sich zum einen die Frage, ob die Innehabung bzw. Ausübung des Hausrechts durch den Leiter exklusiv ist, so dass der „angestammte“ Inhaber des Hausrechts verdrängt wird. Auch wenn diese Frage im Ergebnis zu verneinen sein dürfte,

– *Breitbach*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 VersG Bund Rn. 38. –

böte die beabsichtigte Neuregelung eine gute Gelegenheit zur Klarstellung.

Zudem böte es sich an, das Erfordernis der Überlassung des Raumes gerade zu Versammlungszwecken klarzustellen.

– S. zum problematischen Verhältnis zwischen besitzrechtlichem und versammlungsrechtlichem Hausrecht nur *Breitbach*, in:

Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 VersG Bund Rn. 37 ff. m.w.N. –

Beides ließe sich leicht klarstellen, indem man etwa formulierte:

„Unbeschadet abweichender Vereinbarungen übt bei Versammlungen in geschlossenen Räumen neben dem zivilrechtlich Berechtigten auch die Versammlungsleitung das Hausrecht gegenüber nicht an der Versammlung teilnehmenden Personen aus, sofern die Räumlichkeiten dem Veranstalter bzw. Leiter zum Zwecke der konkreten Versammlung vom Berechtigten überlassen worden sind.“

VII. Störungsverbot, § 7 HVersFG-E

Das Störungsverbot wird im Entwurf der Landesregierung in § 7 geregelt. Die bislang geltende Vorschrift ist § 2 Abs. 2 VersG Bund. Einschlägige Vorschriften von Bundesländern, die bereits eigene Versammlungsgesetze erlassen haben, finden sich in Art. 8 BayVersG, § 4 NVersG, § 7 Abs. 1 VersG NRW, § 2 Abs. 2 SächsVersG, § 8 VersFG BE, § 7 VersFG SH und § 2 Abs. 2 VersG LSA.

1. Allgemeines

Das ausdrückliche Verbot von Störungen mit dem Ziel nicht nur der vollständigen Verhinderung der Versammlung, sondern (auch) lediglich der Verhinderung ihrer *ordnungsgemäßen* Durchführung könnte insofern problematisch sein, als auch diejenigen den Schutz der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG genießen, die Zwischenrufe tätigen, laut protestieren oder Spruchbänder entrollen, sofern sie sich auf kommunikative Mittel beschränken und die Möglichkeit anderer, zu Wort zu kommen und gehört zu werden, nicht vereiteln. Ein solches Verhalten darf – selbst wenn es die reibungslose Durchführung der Veranstaltung erschwert – versammlungsrechtlich nicht als verbotene Störung behandelt werden.

– S. dazu auch *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fieltz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 7 I: Störungsverbote dürfen nicht so gefasst und angewandt werden, dass die kommunikative Auseinandersetzung gefährdet ist. –

Zwar greift der Entwurf insofern die Formulierung des § 2 Abs. 2 VersG Bund auf. Angesichts der vorherrschenden Auffassung, dass auch in diese Bestimmung das Merkmal einer gewissen Erheblichkeit der Störung hineinzulesen ist,

– Vgl. *Breitbach/Rothfuß*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 2 VersG Bund Rn. 33. –

dürfte es erwägenswert sein, dieses Merkmal ausdrücklich aufzunehmen und § 7 Abs. 1 HVersFG-E (unter Übertragung der Maßstäbe des § 6 Abs. 5 HVersFG-E) bspw. wie folgt zu fassen:

„Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel erheblich zu stören, deren ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern.“

Weniger umständlich formuliert, aber ebenfalls mit „erheblich“ als Teil des objektiven Tatbestandes und daher inhaltlich identisch wäre folgende Regelung:

„Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel, deren ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern, erheblich zu stören.“

Ebenfalls denkbar wäre eine Orientierung an § 7 E-AK („... mit dem Ziel zu stören, deren Durchführung erheblich zu behindern oder zu vereiteln“) oder die Formulierung „mit dem Ziel zu stören, die Versammlung erheblich zu behindern oder ihre Durchführung zu vereiteln“. Problematisch an diesen Bestimmungen ist aber, dass sie die Qualifizierung („erheblich“) jeweils auf subjektiver Tatbestandsseite vornehmen. Der durch die Vorschrift zu schützende Versammlungszweck wird aber nicht durch derlei überschießende Innentendenzen, sondern durch die objektive Störung gefährdet. Das subjektive Merkmal erfüllt eher den Zweck, unbeabsichtigte Störungen auszuschließen.

Immerhin dürfte die Verfassungsmäßigkeit der Regelung nicht von einer solchen Umformulierung abhängen. Auch in der im Entwurf vorgesehenen Fassung wäre die Regelung einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich. Das illustriert der Umgang mit § 2 Abs. 2 VersG Bund.

– Vgl. *Breitbach/Rothfuß*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 2 VersG Bund Rn. 33. –

2. Regelbeispiele, insbesondere im Hinblick auf sog. Probekblockaden und Blockadetrainings

Auf die Normierung bestimmter Regelbeispiele, wie sie § 7 Abs. 2 VersG NRW und Art. 8 Abs. 2 BayVersG enthalten, verzichtet der Entwurf. Das erscheint zumindest vertretbar. Nicht nur befindet sich Hessen – da auch § 2 Abs. 2 VersG Bund, § 8 VersFG BE, § 4 NVersG, § 2 Abs. 2 SächsVersG, § 7 VersFG SH und § 2 Abs. 2 VersG LSA auf solche Regelbeispiele verzichten – insoweit in guter Gesellschaft. Auch dürfte es der ausdrücklichen Normierung solcher, ihrer Natur nach bereits im allgemeinen Tatbestand enthaltenen Regelbeispiele grundsätzlich nicht zwingend bedürfen. Lediglich mit Blick auf Fallgestaltungen wie namentlich sog. Probekblockaden bzw. Blockadetrainings, deren Erfassung durch den allgemeinen Tatbestand eines Störungsverbotens umstritten ist, böte sich evtl. eine ausdrückliche gesetzliche Positionierung an. Dass die Entwurfsbegründung im Hinblick auf § 7 Abs. 1 HVersFG-E mehrfach ausdrücklich auf Handlungen „im Vorfeld“ von Versammlungen abstellt (LT-Drs. 20/9471, S. 25), legt zumindest nahe, dass die Landesregierung eine Regelung anstrebt, die auch diese erfasst.

Nach wohl überwiegender, aber strittiger Ansicht sind trotz der typischerweise vorhandenen zeitlichen und räumlichen Distanz zur Versammlung auch „Probekblockaden“ bzw. „Blockadetrainings“ als Störungen i.S.e. allgemein formulierten Störungsverbotens anzusehen.

– OVG Lüneburg NdsVBl. 2011, 316 (317); VG Dresden, Beschl. v. 1.2.2013 – 6 L 35/13, Rn. 17 (juris); *Ullrich/Wernthaler*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 400; *Ullrich*, DVBl. 2012, 666 (673); a. A. OVG Münster NWVBl. 2013, 111 (114); *Breitbach/Rothfuß*, in:

Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020,
§ 2 VersG Bund Rn. 32. –

Dafür streitet insbesondere die folgende Überlegung: Wenn man das Störungsverbot so verstünde, dass die zu verhindernde Versammlung bei Begehung der fraglichen Handlung bereits stattfinden muss, würde gerade die (aus Sicht der Versammlungsgegner) besonders „erfolgreiche“ Kompletthinderung einer Versammlung in wertungswidersprüchlicher Weise nicht erfasst.

– So auch ausdrücklich *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 400. –

Gleichwohl dürfte sich mit der Gegenauffassung nicht bestreiten lassen, dass ein solches Normverständnis (nach dem sogar eine noch gar nicht begonnene Veranstaltung gestört werden kann) mit dem allgemeinen Sprachempfinden konfliktieren könnte. Insbesondere das objektive Tatbestandsmerkmal des Störens einer Versammlung dürfte gemeinhin in dem Sinne (miss- [?])verstanden werden können, als setze es eine tatsächlich bereits stattfindende Versammlung voraus. Sollte eine auch solche Vorfeldaktionen umfassende Regelung intendiert sein, worauf die o.g. Formulierungen in der Entwurfsbegründung zumindest hindeuten, könnten diese möglichen Bedenken ein Argument dafür sein, im Interesse der Normenklarheit die Erstreckung auf zeitlich vor dem (geplanten) Beginn der Versammlung liegende Handlungen ausdrücklich klarzustellen.

VIII. Das Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot, § 9 HVersFG-E

§ 9 HVersFG-E enthält ein sog. Militanzverbot, das sich sowohl auf öffentliche als auch auf nichtöffentliche Versammlungen erstreckt und dies jeweils nicht nur, soweit sie unter freiem Himmel stattfinden, sondern auch, wenn sie in geschlossenen Räumen abgehalten werden. Damit geht der Entwurf zwar über die Regelungen in manch anderen Ländern hinaus.

– In Sachsen-Anhalt gilt das Verbot (§ 3 VersG LSA) allein für öffentliche Versammlungen. § 18 VersG NRW erfasst ebenso wie § 18 E-AK lediglich Versammlungen unter freiem Himmel. –

Es finden sich mit § 3 Abs. 3 NVersG oder § 8 VersFG SH aber auch ähnlich weit gefasste Bestimmungen. Der bisher (in Hessen) geltende § 3 VersG Bund verbietet das Tragen von Uniformen etc. als Ausdruck gemeinsamer politischer Gesinnung sogar nicht nur bei jeder Art von Versammlung, sondern (sofern es öffentlich erfolgt) auch jenseits von solchen. Obschon das Merkmal der einschüchternden Wirkung in § 3 VersG Bund nicht ausdrücklich enthalten ist, stellt dessen Aufnahme in § 9 Abs. 1 S. 1 HVersFG-E insofern keine – womöglich Anlass zu Zweifeln gebende – Änderung der Rechtslage dar. Denn auch in § 3 VersG Bund ist dieses Merkmal im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung hineinzulesen.

– BGH NSTZ 2018, 478 („Sharia Police“); *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 438. BVerfG (Vorprüfungsausschuss) NJW 1982, 1803, hat

§ 3 Abs. 1 VersG Bund gerade mit Blick auf die mögliche „einschüchternde uniforme Militanz“ unbeanstandet gelassen. –

Ob es der oben bereits angesprochenen Weite des Anwendungsbereiches (öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen, unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen) bedarf, ist fraglich. Denn im Hinblick auf den in der Vermeidung einer Einschüchterungswirkung liegenden Normzweck (vgl. LT-Drs. 20/9472, S. 27), dürfte zu konstatieren sein, dass eine solche zumindest regelmäßig ausgeschlossen sein dürfte, soweit das erfasste Verhalten i.R.e. nichtöffentlichen und/oder in einem geschlossenen Raum stattfindenden Versammlung praktiziert wird.

– Vgl. NRW-LT-Drs. 17/12423, S. 77; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 3 Rn. 25. –

Andererseits kann eine solche Wirkung auch insoweit nicht für jeden Einzelfall ausgeschlossen werden. Insofern ist insbesondere an Versammlungslokalitäten zu denken, die von außen einsehbar sind. Zudem ist auf die denkbare Verbreitung von Bild- und Tonaufnahmen einer solchen Versammlung bspw. in sozialen Netzwerken hinzuweisen, die ebenfalls mit einschüchternden (wenngleich freilich nicht versammlungsspezifischen) Effekten einhergehen kann.

– *Ullrich*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 434. –

Letztlich dürfte es auf derlei Überlegungen aber nicht maßgeblich ankommen. Denn durch das Merkmal der einschüchternden Wirkung werden Handlungsweisen, die eine solche Wirkung nicht erzeugen, i.E. ohnehin nicht erfasst. Das werden regelmäßig solche sein, die in geschlossenen Räumen und/oder nichtöffentlich stattfinden. Somit dürfte es eines zusätzlichen ausdrücklichen (pauschalen) Ausschlusses dieser Versammlungen nicht bedürfen. Schlimmstenfalls bleibt die Norm bedeutungslos, soweit sie auch in Bezug auf nichtöffentliche Versammlungen bzw. solche in geschlossenen Räumen Geltung beansprucht. Positiv formuliert wäre aber zumindest der ausgesprochen atypische, jedoch nicht völlig auszuschließende Fall einer nichtöffentlichen Versammlung in einem geschlossenen Raum, von der eine einschüchternde Wirkung ausgeht, ebenfalls gesetzlich geregelt.

In originär (verfassungs-)rechtlicher Hinsicht dürfte schließlich noch zu konstatieren sein, dass die Erstreckung der Regelung auch auf nichtöffentliche Versammlungen und solche in geschlossenen Räumen trotz des insofern typischerweise geringeren Gefahrenpotentials nicht unverhältnismäßig sein dürfte. Denn (auch) solche Versammlungen werden von dem Verbot gerade nur erfasst, wenn den dort vorgenommenen Verhaltensweisen ausnahmsweise einschüchternde Wirkung zukommt. Indem der Entwurf also einerseits den potentiellen Anwendungsbereich der Norm erweitert, andererseits aber ausdrücklich auf das (zusätzliche) Merkmal der einschüchternden Wirkung abstellt, ersetzt er letztlich nur die dem (Wortlaut des) § 2 Abs. 2 VersG Bund noch zugrundeliegende pauschal-typisierende durch eine stärker einzelfallbezogene Abgrenzung.

IX. Besondere Beschränkungs- und Verbotstatbestände in Bezug auf nationalsozialistisch geprägte Versammlungen § 14 Abs. 4 HVersFG-E

1. Allgemeines

§ 14 Abs. 4 HVersFG-E sieht spezielle Regelungen in Bezug auf nationalsozialistisch geprägte Versammlungen vor. Wie durch die Verwendung des Wortes „insbesondere“ bereits auf Wortlautebene deutlich gemacht wird, schließen diese Bestimmungen den Rückgriff auf die Generalklauseln in § 14 Abs. 1 und 2 HVersFG-E ausdrücklich nicht aus. Vielmehr kann gegen nationalsozialistisch geprägte Versammlungen auch unter Anwendung der allgemeinen Maßstäbe vorgegangen werden. Zwar hätte ein solches nicht exklusives Normverständnis aufgrund des intendierten und in der Entwurfsbegründung niedergelegten Zwecks der Regelung auch ohne ausdrückliche Klarstellung nahe gelegen.

– Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hielt eine entsprechende Klarstellung in § 19 VersG NRW für verzichtbar, dazu bereits von *Coelln/Klein/Pernice-Warnke/Pützer*, NWVBl. 2022, 313 (317). –

Gleichwohl ist ihre Aufnahme in den Wortlaut zu begrüßen.

Regelungen anderer Versammlungsgesetze sind nur partiell mit § 14 Abs. 4 HVersFG-E vergleichbar. Bestimmungen, die dem Schutz sog. symbolträchtiger Tage und Orte dienen, wie es Nr. 1 des § 14 Abs. 4 HVersFG-E vorsieht, finden sich etwa in § 15 Abs. 2 VersG Bund, Art. 15 Abs. 2 BayVersG, § 1 GräbVersammlG BBG, § 8 Abs. 4 NVersG, § 19 Abs. 1, 2 VersG NRW, § 13 Abs. 4 VersFG SH. Auch der Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht (E-AK) enthält eine entsprechende Regelung in seinem § 19. Regelungen, wie sie § 14 Abs. 4 Nr. 2 HVersFG-E vorsieht, finden sich nur vereinzelt in anderen Landesversammlungsgesetzen (dazu noch u.).

2. Symbolträchtige Tage und Orte (Nr. 1)

Gegen die prinzipielle Zulässigkeit einer solchen Bestimmung bestehen (jedenfalls für die Praxis) letztlich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere der Umstand, dass auch die Wahl von Ort und Zeit einer Versammlung zum sachlichen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit gehört,

– St. Rspr., BVerfGE 69, 315 (343); 73, 206 (249); 128, 226 (250 f.); *Schultze-Fielitz*, in: Dreier, GG Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 31. –

steht der Vereinbarkeit einer solchen Bestimmung mit diesem Grundrecht jedenfalls dann nicht per se entgegen, wenn sie – wie hier – ausschließlich auf dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG unterfallende Versammlungen unter freiem Himmel anwendbar ist. Ihre Zulässigkeit hängt dann letztlich nur von der Beachtung der Eingriffskautelen und insofern insbesondere von ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ab. Insofern bestehen grundsätzlich keine Bedenken.

Zwar richten sich derartige Vorschriften, indem sie (im Falle der Nr. 1) maßgeblich auf die die Würde der Opfer gefährdende Art und Weise der Versammlung abstellen, spezifisch gegen Inhalte (geplanter) Versammlungen. (Noch evidenter ist dieser Umstand in Bezug auf die Regelung in Nr. 2). Gleichwohl ist – jedenfalls für die Praxis – auch die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit der grundsätzlich neben der Versammlungsfreiheit anwendbaren

– BVerfGE 82, 236 (258); vgl. auch BVerfGE 90, 241 (250). –

Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG zu bejahen. Zwar scheidet aufgrund der mangelnden Meinungsneutralität derartiger Bestimmungen ihre Rechtfertigung anhand des Gesetzesvorbehaltes in Art. 5 Abs. 2 GG aus: Um allgemeine Gesetze im Sinne dieser Schranke handelt es sich gerade nicht.

– BVerfGE 124, 300 (321 ff.). –

Nach der durch die sog. Wunsiedel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

– BVerfGE 124, 300 (327 ff.). –

geprägten (Verfassungs-)Rechtsprechung und insoweit ungeachtet diesbezüglicher Kritik seitens der Literatur

– Etwa *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt, Stand 99. EL September 2022, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 127; *Degenhart*, JZ 2010, 306 ff.; *Hong*, DVBl. 2010, 1267 ff. –

sind derartige Eingriffe in die Meinungsäußerungsfreiheit aufgrund einer verfassungsimmanenten Schranke zu rechtfertigen, die sich daraus ergibt, dass das Grundgesetz als Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes gedeutet werden kann. Ungeachtet der wissenschaftlichen Diskussion über die dogmatische Überzeugungskraft dieser Argumentation dürfte die vorgeschlagene Bestimmung somit jedenfalls einer verfassungsgerichtlichen Prüfung standhalten.

Problematisch ist § 14 Abs. 4 HVersFG-E jedoch, soweit er in Abweichung vom o.g. Musterentwurf die betroffenen Tage und Orte nicht selbst festlegt. Die Vorschrift überlässt die Subsumtion unter die allgemein formulierte Voraussetzung, dass es sich um einen Tag oder Ort handeln muss, „dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt“, vielmehr dem Rechtsanwender, insbesondere also der Versammlungsbehörde.

Fraglich ist insoweit die Vereinbarkeit mit den Anforderungen der sog. Wesentlichkeitslehre. Der der Vorschrift i.Ü. zugrundeliegende Musterentwurf spricht sich gerade mit dieser Begründung gegen eine Delegation dieser Festlegung und stattdessen für eine gesetzesunmittelbare Bestimmung der erfassten Tage und Orte aus.

– „Die als Gedenkstätte in Betracht kommenden Orte sind im Hinblick darauf, dass in einem demokratischen Gemeinwesen der parlamentarische Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen hat und nicht der Verwaltung überlassen darf (vgl.

BVerfGE 105, 279 [305]), unmittelbar durch das Versammlungsgesetz in ihrer räumlichen Abgrenzung zu präzisieren. Denn diese Festlegung berührt und bedingt unmittelbar die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Als Gedenktage kommen in Anbetracht der engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen letztlich nur der Holocaustgedenktag und der Jahrestag der Reichspogromnacht in Frage.“, *Enders/Hoffmann-Riem/Kniessel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, § 19 III. –

Da der Bestand an in Betracht kommenden Tagen und Orten schon wegen des Erfordernisses, dass es sich um Tage/Orte von „gewichtiger“ Symbolkraft handeln muss, überschaubar und insbesondere (weil historisch feststehend) abschließend aufzählbar sein dürfte, sollte es dem Gesetzgeber möglich sein, diese Tage/Orte gesetzesunmittelbar festzulegen. Dafür streitet auch die Aufzählung (vermeintlich) einschlägiger Orte in der Entwurfsbegründung (LT-Drs. 20/9471, S. 37).

3. Billigung, Verherrlichung, Rechtfertigung, Leugnung oder Verharmlosung des Nationalsozialismus bzw. unter seiner Herrschaft begangener Taten (Nr. 2)

Nr. 2 des § 14 Abs. 4 HVersFG-E geht über die Regelungen in manch anderen Versammlungsgesetzen

– S. namentlich § 15 Abs. 2 VersG Bund, § 1 GräbVersammlG BBG, § 19 Abs. 1, 2 VersG NRW, § 13 Abs. 4 VersFG SH. –

sowie dem in § 19 E-AK geregelten Schutz sog. symbolträchtiger Tage und Orte hinaus. Ähnliche Bestimmung gibt es aber namentlich in Bayern und Niedersachsen.

– Art. 15 Abs. 2 BayVersG, § 8 Abs. 4 NVersG. –

Der – über die Symbolik hinausgehende – Zweck dieser Bestimmungen ist fraglich. Denn auch ohne derlei ausdrückliche Regelungen ist ein Vorgehen gegen entsprechende Versammlungen möglich. Die in § 14 Abs. 4 Nr. 2 lit. a) und b) HVersFG-E genannten Verhaltensweisen sind nach § 130 Abs. 3 bzw. Abs. 4 StGB strafbar. (Die Entwurfsbegründung spricht insofern jeweils davon, die Regelungen seien den entsprechenden Strafnormen „nachgebildet“ [LT-Drs. 20/9471, S. 37 bzw. 38]). Somit wäre unter dem Gesichtspunkt der unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (Fallgruppe: Verstoß gegen die objektive Rechtsordnung) in einschlägigen Fällen auch unter Rückgriff auf die Generalklausel des § 14 Abs. 1 HVersFG-E ein Einschreiten möglich.

Ungeachtet dessen werfen die vorgeschlagenen Regelungen aber zumindest keine neuen verfassungsrechtlichen Fragen auf. Insbesondere zur Handhabung der Fragen, die sich im Hinblick auf die Problematik meinungsbezogenen Sonderrechts stellen (dazu soeben), dürfte auf die von der Wunsiedel-Entscheidung geprägte Rechtsprechung und Literatur zurückgegriffen werden können. Nach diesen – jedenfalls in der Praxis – vorherrschenden Maßstäben wird die Regelung als verfassungsgemäß anzusehen sein.

X. Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum, § 19 HVersFG-E

§ 19 HVersFG-E verfügt über keine Vorgängerregelung im bisher in Hessen anwendbaren Bundesrecht. Die Vorschrift positiviert die maßgeblich von der sog. Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

– BVerfGE 128, 226 (254 ff.). –

bestimmte Rechtsprechung zur Durchführung von Versammlungen auf öffentlich zugänglichen Verkehrsflächen, die im Eigentum zivilrechtlich verfasster, jedoch von der öffentlichen Hand beherrschter Unternehmen stehen. Diese Rechtsprechung ist in der Literatur weitgehend auf Zustimmung gestoßen.

– Vgl. nur *Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 75; *Blanke*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 8 Rn. 45; *von Coelln*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 96. –

Zwar war auch auf Grundlage des bisher in Hessen Anwendung findenden VersG Bund eine verfassungskonforme Handhabung möglich. Daher ist die Positivierung der Rechtsprechung nicht zwingend geboten. Gleichwohl ist sie in der Sache zu begrüßen. Sie trägt jedenfalls dazu bei, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe im Interesse der Normenklarheit und Rechtssicherheit für Bürger und Rechtsanwender unmittelbar auf Gesetzesebene sichtbar zu machen.

Im Unterschied zu den aktuellen versammlungsrechtlichen Regelungen in Berlin (§ 20 Abs. 2 VersFG BE) und Nordrhein-Westfalen (§ 21 VersG NRW) erfasst § 19 HVersFG-E jedoch nicht öffentliche Verkehrsflächen, die im (überwiegenden) Eigentum „echter“ privater Dritter stehen. In derlei Konstellationen ist der Grundstückseigentümer – zumindest nach traditionellem Verständnis – nicht unmittelbar an Grundrechte gebunden, sondern genießt als „echter Privater“ seinerseits grundrechtlichen Schutz insbesondere durch Art. 14 Abs. 1 GG. Die gesetzliche Regelung (auch) dieser Konstellation, zu der sich das BVerfG bisher nur i.R.e. Entscheidung des einstweiligen Rechtsschutzes, der sog. Bierdosen-Flashmob-Entscheidung,

– BVerfG NJW 2015, 2485 ff. –

positionieren konnte, wäre zwar begrüßenswert: Die Funktion, die solchen, dem Typus des öffentlichen Forums entsprechenden Flächen für die demokratische Gesellschaft zukommt, hängt nicht davon ab, ob sie sich in öffentlicher oder privater Trägerschaft befinden.

– Vgl. etwa *Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 77. –

Eine gesetzliche Regelung böte die Gelegenheit, einen Streit zu befrieden, der im Zusammenhang mit der o.g. Bierdosen-Flashmob-Entscheidung in der Literatur

– S. nur *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 43; *Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl.

2021, Art. 8 Rn. 77; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 121. –

über die Frage geführt wird, inwieweit private Grundstückseigentümer (unter den Schlagworten der mittelbaren oder ggf. gar unmittelbaren Drittwirkung von Grundrechten) zu einer Ausübung ihres privaten Hausrechts verpflichtet sein können, die der Versammlungsfreiheit Dritter Rechnung trägt. Die auf die Normierung dieser Konstellation verzichtende vorgeschlagene Neuregelung stellte insofern jedoch jedenfalls keine Verschlechterung gegenüber dem status quo dar.

XI. Mangelnde Wahrung des Zitiergebots, § 29 HVersFG-E

§ 29 HVersG-E soll ausweislich der Entwurfsbegründung dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG Rechnung tragen (LT-Drs. 20/9471, S. 51). Den Anforderungen dieser Verfassungsbestimmung genügt die gewählte Formulierung indes nicht. Denn § 29 VersG-E spricht lediglich davon, dass „[a]ufgrund dieses Gesetzes“ Grundrechte eingeschränkt werden „können“. Dies trifft zwar auf die meisten der im Entwurf enthaltenen Regelungen zu, namentlich auf Bestimmungen, die wie §§ 14, 21 HVersFG-E lediglich zum im Einzelfall grundrechtseinschränkenden Einschreiten von Behörden ermächtigen. Indes enthält der Entwurf mit Regelungen wie § 4 S. 2 oder § 12 HVersFG-E auch Bestimmungen, die – sollten sie Gesetz werden – das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gesetzesunmittelbar einschränken. Im Hinblick auf diese Bestimmungen genügt die gewählte Formulierung des § 29 HVersFG-E den Vorgaben des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG nicht. Hintergrund dessen ist die dem grundgesetzlichen Zitiergebot nach einhelliger Auffassung zukommende sog. Warn- und Besinnungsfunktion.

– S. dazu etwa BVerfGE 64, 72 (79 f.); 113, 348 (366); 120, 274 (343); 129, 208 (236 f.); 130, 1 (39); *Sachs*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 25. –

Durch die Benennung des Eingriffs im Gesetzeswortlaut soll nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts „sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber nur Eingriffe vornimmt, die ihm als solche bewusst sind und über deren Auswirkungen auf die betroffenen Grundrechte er sich Rechenschaft ablegt“.

– BVerfGE 130, 1 (39), vgl. BVerfGE 5, 13 (16); 85, 386 (403 f.); 113, 348 (366); 129, 208 (236 f.). –

Die hier verwendete Formulierung warnt den Gesetzgeber jedoch nur unvollständig und damit womöglich nicht in der von der Verfassung geforderten Weise. Denn sie weist ihn nur darauf hin, dass aufgrund des Gesetzes Andere (nämlich Stellen der Verwaltung) Grundrechte einschränken können. Dass bereits er selbst unmittelbar durch Erlass des Gesetzes Grundrechte einschränkt, macht sich der Gesetzgeber hingegen gerade nicht bewusst.

Zur Vermeidung der andernfalls drohenden Verfassungswidrig- und somit Nichtigkeit solch gesetzesunmittelbar grundrechtseinschränkender Regelungen des HVersFG-E sollte § 29 HVersFG-E dementsprechend in Anlehnung

an die Empfehlungen in dem vom Bundesministerium der Justiz herausgegebene Handbuch der Rechtsförmlichkeit,

– *Bundesministerium der Justiz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 431 ff., https://hdr.bmj.de/page_c.9.html. –

entsprechende Regelungen in anderen Versammlungsgesetzen

– S. etwa § 20 VersG Bund, § 33 VersG NRW, § 23 Nds. VersG. –

oder einschlägige Bestimmungen in anderen Hessischen Landesgesetzen

– S. etwa § 183 HSchG; § 19 HABwAG; § 38 HMaßrVollzG. –

umformuliert und bspw. wie folgt gefasst werden:

„Die Grundrechte der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 14 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen sowie der informationellen Selbstbestimmung nach Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 12a der Verfassung des Landes Hessen werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.“

XII. Die Bannkreisregelung, Änderung des HBannmG

Ogleich die Regelungen des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags (HBannmG) durch Art. 2 des hier gegenständlichen Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen nur marginal geändert werden sollen, bietet es sich an, einzelne Aspekte dieser Bestimmungen aus Anlass der Reform zumindest zu überdenken. Die folgenden Anmerkungen beziehen sich somit weniger auf den vorliegenden Regierungsentwurf, sondern auf den damit verbundenen Verzicht auf Anpassungen der bisher geltenden Rechtslage.

1. Die Erforderlichkeit eines spezifischen Bannkreisschutzes als rechtspolitische Frage

Zunächst lässt sich die Frage stellen, ob ein besonderer Schutz des Landtages durch Bannkreisregelungen überhaupt erforderlich ist oder ob den insoweit drohenden Gefahren nicht auch mit den allgemeinen versammlungsrechtlichen Mitteln hinreichend begegnet werden kann.

– Insgesamt kritisch zu Bannkreisregelungen etwa *Höfling*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 72; *Schneider*, NJW 2000, 263 ff.; *Werner*, NVwZ 2000, 369 (374 f.). –

Auch wenn es sich dabei weniger um eine verfassungsrechtliche denn vielmehr eine rechtspolitische Frage handelt, sei doch darauf verwiesen, dass nicht nur die meisten westlichen Demokratien keine vergleichbaren Regelungen kennen,

– Dazu *Höfling*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 72. –

sondern dass sich auch mehrere deutsche Bundesländer

– Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und

Bremen. Bei den „jungen“ Bundesländern haben insofern die Erfahrungen vor der Wiedervereinigung eine gewichtige Rolle gespielt. Dazu *Tsatsos/Wietschel*, ZRP 1994, 211 (214). –

bewusst gegen Bannkreisregelungen entschieden haben. Ebenso wenig soll aber an dieser Stelle verschwiegen werden, dass Geschehnisse wie etwa der versuchte „Reichstagssturm“ von sog. Querdenkern (am 29.8.2020), die Stürmung des Kapitols in Washington, D.C. (am 6.1.2021) oder diejenige des Gebäudes des Brasilianischen Nationalkongresses (am 8.1.2023) zumindest nicht gegen eine gewisse Sinnhaftigkeit solcher Vorschriften streiten.

2. Verfassungsrechtliche Frage: Ausgestaltung des Bannkreisschutzes

Bejaht man die rechtspolitische Frage nach der Erforderlichkeit eines spezifischen Schutzes des Parlamentsumfeldes durch Errichtung sog. befriedeter Bezirke, Bannkreise oder Bannmeilen, stellt sich in verfassungsrechtlicher Hinsicht die Frage nach der Ausgestaltung dieses Schutzregimes: Die im Entwurf vorgesehene Beibehaltung der Konstruktion eines Präventivverbotes mit Ausnahmevorbehalt ist insofern jedenfalls nicht zwingend. Dies illustriert nicht nur § 20 E-AK, sondern insbesondere auch § 15 Abs. 2 S. 1 VersFG BE. Beide Bestimmungen verzichten auf ein Präventivverbot und statuieren stattdessen – auch wenn insoweit sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht gewisse Unterschiede bestehen – spezifische Beschränkungsmöglichkeiten. Eine solche Konstruktion stellt jedenfalls den schonenderen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar.

– *Höfling*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 72, spricht insofern von einem „ersten Schritt in Richtung einer verfassungsnäheren Ausgestaltung des Bannmeilenrechts“. –

Das u.a. im Hessischen Landesrecht vorgesehene Präventivverbot von Versammlungen im näher bestimmten Parlamentsumfeld dürfte indes jedenfalls aus der Warte eines unbefangenen Betrachters unausweichlich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Art. 8 Abs. 1 GG aufwerfen, der ausdrücklich das Recht gewährleistet, sich „ohne Anmeldung oder Erlaubnis [...] zu versammeln“. Jedenfalls für die Praxis dürfte diese Frage freilich aufgrund der einschlägigen Positionierung des BVerfG zur parallelen Frage nach der Zulässigkeit von Anmeldepflichten bzw. -obliegenheiten

– BVerfGE 69, 315 (350 f.). –

zu bejahen sein. Denn nach der Konzeption des BVerfG, die aufgrund ihrer mangelnden dogmatischen Überzeugungskraft freilich erheblicher Kritik ausgesetzt ist,

– S. nur exemplarisch *Wege*, NVwZ 2005, 900 ff.; *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 38. Aufl. 2022, Rn. 975; *von Coelln*, in: Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl. 2022, Art. 8 Rn. 36; *ders.*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 132. –

handelt es sich auch bei diesen speziellen Gewährleistungen (nur) um Elemente des sachlichen Schutzbereiches, die als solche dem Schrankenvor-

behalt des Art. 8 Abs. 2 GG unterliegen, also in Bezug auf Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz eingeschränkt werden können. Zweifel an der Rechtfertigungsfähigkeit eines Erlaubnisvorbehalts können aufgrund der bundesverfassungsgerichtlichen Konzeption allein daraus resultieren, dass auch auf Art. 8 Abs. 2 GG gestützte Gesetze dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müssen und insoweit eine Differenzierung zwischen Anmelde- und Erlaubnispflichten geboten sein könnte.

– Dazu *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1. 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 36. –

Entscheidet man sich (auf Grundlage der soeben umrissenen Auffassung) für die Beibehaltung der bisherigen Ausgestaltung des Bannmeilenschutzes als Präventivverbot mit Erlaubnisvorbehalt, böte es sich freilich an, im Zuge der anstehenden Reform auch die Maßstäbe der Ausnahmeerteilung zu konkretisieren.

Denn auch ungeachtet der vorstehend erörterten Sonderfragen im Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit folgt – nicht nur nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – ganz allgemein aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Rechtsstaatsprinzip (Gebot der Normenklarheit), dass Präventivverbote mit Erlaubnisvorbehalt im grundrechtsgeschützten Bereich nur dann zulässig sind, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis im Gesetz tatbestandlich bestimmt sind.

– S. etwa BVerfGE 20, 150 (157 f.); 46, 120 (157). –

Zwar bestimmt § 3 Abs. 2 HBannmG, dass Ausnahmen zugelassen werden sollen, wenn die Versammlung oder der Aufzug an Tagen durchgeführt werden soll, an denen Sitzungen des Landtags, seiner Organe und Ausschüsse und der Fraktionen nicht stattfinden. Das lässt aber die für die (auch) i.Ü. vorzunehmende Ermessensentscheidung maßgeblichen Kriterien (keine Störung des Parlamentsbetriebs zu erwarten o.ä.) nur errahnen. Zu Überlegen wäre daher, die anstehende Reform zum Anlass zu nehmen, die Voraussetzungen der Ausnahmeerteilung zu präzisieren. In Anlehnung an die aktuelle bundesgesetzliche Regelung in § 3 BefBezG könnte § 3 Abs. 2 HBannmG etwa lauten:

„Die Ausnahme ist zuzulassen, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Landtages, seiner Fraktionen, Organe und Gremien sowie eine Behinderung des freien Zugangs zu seinen bzw. ihren in der Bannmeile gelegenen Gebäuden nicht zu besorgen ist. Davon ist in der Regel dann auszugehen, wenn die Versammlung oder der Aufzug an einem Tag durchgeführt werden soll, an dem Sitzungen der in Satz 1 genannten Stellen nicht stattfinden.“

Zum Problem bzgl. der nicht hinreichenden Erfüllung des Zitiergebots (Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG) durch § 5 des HBannmG i.d.F. der vorgeschlagenen Änderung gelten die obigen Ausführungen entsprechend. Das HBannmG ermächtigt nicht nur zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit, sondern bewirkt durch das darin geregelte Präventivverbot (§ 1 HBannmG) eine solche unmittelbar. Das hat, wenn man diese Konstruktion ungeachtet der o.g. Kritik beibehalten will, zumindest ausdrücklichen Niederschlag in der Zitierklausel zu finden.

XIII. Fazit

Eine Änderung des Versammlungsrechts durch den Erlass eines Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes ist rechtlich nicht zwingend geboten. Die vorgeschlagenen Bestimmungen stellen jedoch eine überwiegend sinnvolle Neuregelung dar. Hinsichtlich einzelner Details besteht noch Anpassungs- bzw. Überprüfungsbedarf. Grundlegende Einwände gegen das Konzept der Neuregelung gibt es aus juristischer Perspektive aber nicht.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Christian v. Coelln', is written over a light blue rectangular background.

— (Professor Dr. Christian von Coelln)

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

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

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen

Sehr geehrter Herr Heinz,
Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf zur Neuregelung des Ver-
sammlungsrechtes in Hessen nehmen wir wie folgt Stellung:

Zunächst möchten wir darauf hinweisen, dass wir in der Vorlage
der Landesregierung die Wiedergabe des wesentlichen Inhalts
unserer sowie der Stellungnahmen der anderen Kommunalen
Spitzenverbände und die Darstellung und Begründung, weshalb
unsere Anregungen im Rahmen des ministeriellen Anhörungs-
verfahrens nicht übernommen wurden, vermissen. Dies wider-
spricht § 2 Abs. 4 des Beteiligungsgesetzes.

Bereits im Anhörungsverfahren des Innenministeriums wurde
unsere Beteiligung erschwert durch eine ursprünglich gesetzte
Frist von lediglich fünf Wochen während der Ferienzeit, die durch

Ihre Nachricht vom:
06.12.2022

Ihr Zeichen:
I 2.2

Unser Zeichen:
104.2 Pf/Zi

Durchwahl:
0611/1702-32

E-Mail:
pflug@hess-staedtetag.de

Datum:
23.01.2023

Stellungnahme Nr.:
010-2023

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Landes Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

unsere Intervention letztlich jedoch dankenswerterweise verlängert wurde.

Weiter wäre aus unserer Sicht ein persönlicher Austausch zwischen Innenministerium, Vollzugspraktikern und Kommunalen Spitzenverbänden über die gesammelten Erfahrungen angezeigt gewesen, um diese in ein Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz einfließen zu lassen. Wir bedauern, dass dies auch trotz unseres Hinweises im Rahmen des ministeriellen Anhörungsverfahrens nicht aufgegriffen wurde.

Inhaltlich möchten wir vorwegschicken, dass wir das Versammlungsgesetz als wichtig ansehen, um friedlichen Demonstrationen nach Art. 8 GG Geltung zu verschaffen, und begrüßen dementsprechend das Vorhaben, das Versammlungsrecht unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der vergangenen Jahre auf eine zeitgemäße Grundlage zu stellen.

Die Einschätzung, mit der Ersetzung des Bundesrechtes durch Landesrecht würden weder neue Aufgaben übertragen noch sei damit ein höherer Verwaltungsaufwand für die Kommunen verbunden, teilen wir nicht. In der Grundaussage des Gesetzes ist festzustellen, dass die Ordnungsbehörden (über 7.500 Einwohner) als zuständige Behörden noch stärker als zuvor mit versammlungsrechtlichen Aufgaben belastet werden und die Unterstützung durch die Polizei reduziert wurde.

Es ist zu befürchten, dass gerade Städte mittlerer Größenordnung und mit einem hohen Versammlungsaufkommen in der Praxis das Versammlungsrecht vor Ort mit dem bisherigen Personalschlüssel nicht mehr schultern können.

Die Beteiligung der Polizei ist notwendig, da ansonsten die Sicherheit und Ordnung nicht gewährleistet werden kann. Da das neue Versammlungsgesetz die Einbindung der Polizei noch stärker als bisher auf die "Eilzuständigkeit" reduziert, wird dies verstärkt zu Diskussionen über die Einsätze während der Versammlung zwischen Ordnungsbehörde und Polizei führen. Damit sich die Polizei künftig nicht stärker aus der Begleitung der Versammlungen zurückzieht, wäre die Festschreibung der Unterstützung während der Versammlung im Sinne des Art. 8 GG zielführender, zumal auf die Versammlungsbehörden künftig sehr wohl zusätzliche Aufgaben zukommen werden.

Zu den einzelnen Gesetzesregelungen:

Zu § 1 Abs. 1 Versammlungsfreiheit

Wenn jede Person das Recht hat, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen mit einem anderen zu versammeln und Versammlungen zu veranstalten ist dieser Gesetzeswortlaut inhaltlich korrekt und entspricht den Vorgaben des Art. 8 GG.

Im Gegensatz zum bisherigen Bundesversammlungsgesetz wird die Tatsache hervorgehoben, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis versammeln zu dürfen.

Allerdings vermittelt dieser Wortlaut dem Bürger den Eindruck, er müsse nichts veranlassen, sondern könne sich jederzeit ohne vorherigen Kontakt mit der Versammlungsbehörde im öffentlichen Raum versammeln. Für den Bürger ist es irreführend, da nach § 12 eine Anzeigeverpflichtung für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel besteht.

Zudem kann die Ansicht nicht geteilt werden, dass durch die Verwendung des Begriffs "Anmeldung" im Versammlungsgesetz die Hürden für Versammlungsanmeldungen zu hoch sind, da die Zahl der Anmeldungen in den Städten kontinuierlich steigen.

Vorschlag: Der Zusatz "ohne Anmeldung oder Erlaubnis" soll entfallen.

Die Ergänzung „ohne Waffen“ kann weglassen werden, da sich das Waffenverbot in § 8 wiederholt.

Zu § 3 Schutzaufgabe und Kooperation

In § 3 Abs. 4 sehen Vollzugspraktiker eine verstärkte Aufgabenwahrnehmung im Versammlungswesen wenn geregelt wird, "im Rahmen einer Kooperation informiert die zuständige Behörde die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, vor und während der Versammlung über erhebliche Änderungen der Gefahrenlagen, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist."

Wenn damit eine grundsätzliche Präsenzpflcht der Versammlungsbehörde bei allen Versammlungen einhergehen soll, resultiert daraus eine Mehrbelastung auf kommunaler Ebene, die in der Praxis durch die Versammlungsbehörden personell nicht schulterbar ist.

Bei der steigenden Tendenz der Versammlungszahlen (in den letzten zwei Jahren kam es teilweise dazu, dass wöchentlich allein von einem Veranstalter regelmäßig vier Versamm-

lungen gemeldet wurden) und der Tatsache, dass es Versammlungen gibt, die sich über den ganzen Tag erstrecken, in den Abendstunden oder am Wochenende stattfinden, müssten Städte Schichtbetrieb einführen. Arbeitsrechtlich kommen daher neue Anforderungen auf die Versammlungsbehörden zu, wie z. B. Spät-, Wochenend- oder Bereitschaftsdienste.

In der Regel finden vor einer Versammlung ausführliche Kooperationsgespräche zwischen Versammlungsbehörde und Anmelder unter Beteiligung der Polizei statt. Außerhalb der regulären Dienstzeiten der Versammlungsbehörde war bisher die Polizei vor Ort und übernahm insoweit auch Aufgaben der Versammlungsbehörde. Diese enge Einbindung und Zusammenarbeit zwischen Versammlungsbehörde und Polizei spiegelt das neue HVersFG nicht wider. Es eröffnet der Polizei die Möglichkeit, sich aus der Kooperation unter Verweis auf die Eilzuständigkeit herauszuziehen.

Dies führt zu einer höheren Verantwortung der Versammlungsbehörden zur Beurteilung der Gefahrenlagen, ohne dass die Versammlungsbehörden über entsprechende Erkenntnismöglichkeiten wie die Polizei verfügen (z.B. POLAS, polizeilicher Staatsschutz, überörtliche Lagemeldungen). Dies erachten wir als sehr kritisch.

Bei jeder Versammlung, auch wenn sie zunächst friedlich verläuft, muss eine Änderung der Gefahrenlage einkalkuliert werden, so dass die Anwesenheit der Versammlungsbehörden vor Ort zum Regelfall wird.

Eine derartige aus dem Gesetzestext herauslesbare Anwesenheitspflicht der Versammlungsbehörde gab es in dieser Form bisher nach dem Bundesversammlungsgesetz nicht.

Vorschlag:

§ 3 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

Aufgabe der zuständigen Behörde **und** der Polizeibehörden ist es [...]
und

§ 3 erhält folgenden Absatz 5:

Die Polizeibehörden nehmen auf Wunsch der zuständigen Behörde oder des Veranstalters an Kooperationsgesprächen nach Abs. 3 teil. Die Polizeibehörden unterstützen die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Gefahrenlagen.

Zu § 5 Versammlungsleitung

§ 5 regelt, dass Versammlungen eine Versammlungsleitung haben müssen.

Allerdings wird keine Konsequenz aufgezeigt, sollte sich die Gruppe weigern, eine Leitung nach § 5 Abs. 1 Satz 4 und 5 zu bestimmen.

In der Gesetzesbegründung (Seite 22) wird dazu ausgeführt: *„In Abs. 1 Satz 5 wird bestimmt, dass auch bei einer Versammlung ohne Veranstalterin oder Veranstalter eine Versammlungsleitung bestimmt werden soll. Versammlungen ohne Veranstalterin oder Veranstalter – mithin ohne Leitung – sind zwar verfassungsrechtlich zulässig, aber verwaltungspraktisch als unerwünschter Ausnahmefall einzuordnen (vgl. NW LT-Drs. 17/3817, von Coelln, S. 5).*

Angesichts der unübersehbaren Vielgestaltigkeit von Formen der Selbstorganisation wird auf Regeln dafür, wie eine solche Bestimmung einer Versammlungsleitung stattfindet, verzichtet. In der Regel wird eine Bestimmung der Versammlungsleitung praktisch nur möglich sein, wenn sie von der Mehrheit der Versammlung und ihrem Vertrauen getragen wird (vgl. § 5 Abs. 3 ME VersG, Begründung S. 39f.).“

Um der Regelung den nötigen Nachdruck zu verleihen, schlagen wir folgende Regelung als **neuen Satz 5** anstelle des bisherigen Satzes 5 vor:

„Kommen die veranstaltenden Personen oder Vereinigungen ihrer Pflicht zur Bestimmung einer Versammlungsleitung nach § 5 Abs. 1 Satz 4 nicht nach, kann die zuständige Behörde eine Versammlungsleitung nach pflichtgemäßem Ermessen bestimmen. Ist auch dies nicht möglich, ist die Versammlung aufzulösen.“

Die Regelung, die Versammlung soll eine Versammlungsleitung bestimmen, dürfte aus den sog. "Montagsspaziergängen" resultieren. Diese "Soll-Regelung" hat keinen praktischen Nutzen. Wir sehen die Gefahr, dass der Leitgedanke, wonach jede Versammlung eine Versammlungsleitung haben soll, praktisch aufgelöst wird und vom Bürger als beliebiges Element verstanden wird. Es ist zu befürchten, dass durch die explizite gesetzliche Regelung der Versammlung ohne Veranstalter/in und ohne Leitung dieses "neue Format" sogar faktisch noch beworben wird. Gerade aus den Erfahrungen mit den "Montagsspaziergängen" (teilweise entstanden mangels Versammlungsleiter/in und somit mangels Ansprechpartner für die Behörden chaotische Zustände) wäre eine Regelung angezeigt, die verdeutlicht, dass eine Versammlung ohne Anmeldung, Versammlungsleitung und Ordner als unkooperativ gewertet wird und Gefahr läuft, unter bestimmten Umständen aufgelöst zu werden. Dies sehen wir in Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG (vgl.

BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 31. Januar 2022 - 1 BvR 208/22 -, Rn. 2, juris). Ohne Versammlungsleiter/in s

Neben der Streichung bzw. o.g. Neufassung des § 5 Abs. 1 Satz 5 schlagen wir daher die **Ergänzung des § 14 Abs. 4 um folgende Ziff. 3** vor:

(4) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung unter freiem Himmel insbesondere beschränken, verbieten oder nach deren Beginn auflösen, wenn ...

3. die Versammlung nicht angemeldet ist und die Nichtanmeldung der Versammlung nach den erkennbaren Umständen den Zweck verfolgt, vorbeugende Beschränkungen zu umgehen und es zu vermeiden, Verantwortliche und eine hinreichende Anzahl von Ordnern zu benennen, welche auf die Einhaltung der von der zuständigen Behörde vorbeugend oder während der Versammlung erlassenen Anordnungen hinwirken.

Zu § 6 Abs. 2 Anforderungen an Ordner

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Rechtsprechung des BVerfG Eingang gefunden hat.

Nach der Begründung auf S. 23 habe man aber bei Ordnern bewusst auf deren Volljährigkeit verzichtet. Überhaupt gar keine Anforderungen an das Alter der Ordner zu stellen, ist realistisch nicht umsetzbar. Der Verweis darauf, dass die Behörde Ordner auch ablehnen kann, führt an dieser Stelle zu weit.

Ein Mindestalter von 14 Jahren für Ordner ist dringend erforderlich, begründet mit der Strafmündigkeit / Owi-Fähigkeit. Ordner sind gerade keine Teilnehmer, sie müssen gegebenenfalls eingreifen. Es kann nicht im Sinne des BVerfG oder des Gesetzgebers sein, dass diese aufgrund des Alters aus allen Regelungen herausfallen.

Zu § 8 Waffen im nichttechnischen Sinn

Zu § 8 Abs. 1 Nr. 2 werden in der Begründung auf S. 26 „Kampfhunde“ aufgeführt. Dabei handelt es sich um einen nicht legaldefinierten Begriff. Eine eindeutigere Eingrenzung wäre gefährliche Hunde nach § 2 der HundeVO.

Zu § 11 Anwesenheit der Polizei

Wie die Begründung (Seite 29) ausführt, knüpft die Regelung an § 12 und § 18 Abs. 1 VersG-Bund an und regelt ausdrücklich das Anwesenheitsrecht der Polizei.

Für Versammlungsbehörden ist die Anwesenheit der Polizei oftmals unabdingbar und kann nicht nur ein Recht der Polizei sein, teilzunehmen. Es ist ein Erfordernis, wenn die Gefahrenlage dies bedingt. Diesbezügliche Diskussionen zwischen Polizei und Versammlungsbehörde hat es zuletzt wiederholt bei örtlichen Versammlungen gegeben.

Probleme kamen auf, als Montagsspaziergänge wegen der Corona-Pandemie jede Woche aufs Neue stattgefunden haben, niemand Veranstaltungsleitung sein wollte, wiederholt keine „Anmeldung“ erfolgt ist, lautstarke Parolen und Musik in Wohngebieten abgespielt wurde, der Verkehr behindert wurde usw.. Oftmals standen die Versammlungsbehörden diesem Geschehen ohne ausreichende Personenzahl gegenüber.

Die Rolle der staatlichen Polizei und Maßnahmen nach HSOG, z.B. in den allgemein gehaltenen §§ 10 und 11, sind nicht hinreichend klar und ausreichend. Wichtig ist, die Rolle der Polizei hier deutlicher hervor zu heben. Die Auflösung bestimmter Versammlungen kann nicht einfach von Versammlungsbehörden „umgesetzt“ werden, sondern bedarf der polizeilichen Unterstützung.

Zu § 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht

Zu § 12 Abs. 1 Satz 2

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass mit Blick auf den Arbeitsalltag der Verwaltungsbehörden bei der Fristberechnung Sonntage und Feiertage außer Betracht bleiben. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Es wird jedoch angeregt, in Anlehnung an § 193 BGB den Sonnabend, aus den vorgenannten Erwägungsgründen, ebenfalls mit auszusparen.

Zu § 12 Abs.1 Satz 5

Zunächst wird begrüßt, dass eine Anzeige für beabsichtigte Versammlungen zeitmäßig begrenzt wird. Allerdings halten wir zwei Jahre für zu lange. Als maximaler Zeitraum für die Anmeldung einer Versammlung sollten höchstens 12 Monate vorgesehen werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass insbesondere "Dauerprotestveranstaltungen", wie z.B. die Versammlungen der Corona-Maßnahmen-Kritiker, zahlreiche Plätze für eine Vielzahl von Veranstaltungen über einen langen Zeitraum im Voraus zu reservieren versuchen.

Dadurch haben insbesondere Städte mittlerer Größe nur noch wenige geeignete Plätze zur Verfügung, um anderen kurzfristig angemeldeten Versammlungen oder Sondernutzungen ausreichend Raum zu bieten. Potentielle Versammlungen, die sich nicht langfristig als "Dauerprotestierer" organisiert haben, werden dadurch benachteiligt.

Zu § 12 Abs.5 Eilversammlung

Die neue Regelung definiert Eilversammlung, wenn der Zweck der Versammlung durch eine Einhaltung der 48 Stunden-Frist nach Abs. 1 Satz 1 gefährdet würde. Die Versammlung ist dann spätestens mit der Bekanntgabe schriftlich, elektronisch, fernmündlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizeibehörde anzuzeigen.

§ 12 Abs. 5 muss dahingehend geändert werden, dass Eilversammlungen schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde und bei der Polizeibehörde anzuzeigen sind.

Was passiert, wenn eine solche Versammlung am Wochenende stattfindet und der Anmelder es bei der zuständigen Behörde anzeigt, diese aber am Wochenende gar nicht im Dienst ist? Der Anmelder wäre seiner Pflicht, die Eilversammlung anzuzeigen, nachgekommen. Allerdings wüsste zum Zeitpunkt der Durchführung der Eilversammlung weder die Behörde, noch die Polizei etwas davon. Deshalb muss das „oder“ durch ein „und“ ersetzt werden damit gewährleistet ist, dass eine solche Anzeige in jedem Fall rechtzeitig von Polizei und/oder der zuständigen Behörde zur Kenntnis genommen werden kann und hieraus dann gegebenenfalls weitere Maßnahmen eingeleitet werden können.

Grundsätzlich sind fernmündliche Anzeigen schwierig. Hier sollte entsprechend Abs. 1 darauf hingewiesen werden, dass die zuständige Behörde verlangen kann, dass die Anzeige schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift unverzüglich nachgereicht wird.

Zu § 12 Abs. 6 Keine Anzeigepflicht bei Spontanversammlungen

Eine genauere Definition einer Spontanversammlung regen wir an.

Eine Spontanversammlung liegt vor, wenn sich die Versammlung ... augenblicklich, ungeplant und ohne Versammlungsleiter entwickelt.

Aufrufe in Chat-Gruppen, Sozialen Medien, Montagsspaziergänger, Querdenker-Demos sollten zur Klarstellung auch für Bürger im Gesetzestext Berücksichtigung finden und nicht

nur in der Begründung (Seite 32) „Keine Spontanversammlung sind unter anderem Versammlungen welche durch vorbereitende Aktivitäten bereits vorher intendiert bzw. geplant worden sind.“

Zu § 14 Beschränkung, Auflösung der Versammlung

Zu § 14 Abs. 1

Es wird angeregt, die Regelungen des Sonn- und Feiertagsgesetzes mit einfließen lassen (Lautstärke von Musikanlagen an Feiertagen z.B.)

Zu § 14 Abs. 2

Im § 13 des Bundes-Versammlungsgesetzes war klar formuliert „... Die Polizei kann die Versammlung nur dann und unter Angabe des Grundes auflösen, wenn...“

Im neuen § 14 ist nur noch die Rede von der zuständigen Behörde, was dazu führen wird, dass die Polizei auf die Versammlungsbehörde drängt.

Zu § 15 Verhalten in der Versammlung gefährdet öffentliche Sicherheit unmittelbar

Nach § 15 Abs. 2 kann die zuständige Behörde anwesende Personen aus einer Versammlung ausschließen. Da die Versammlungsbehörden bei Versammlungen nicht immer anwesend sind, ist hier die Übertragung zumindest dieser Detail-Zuständigkeit an die Landespolizei angezeigt. Dies ergibt sich auch aus der Anwesenheit der Polizei nach § 11. Die Versammlungsbehörden können ggf. im Vorgriff die Teilnahme versagen, dies wird bereits in § 15 Abs. 1 abschließend geregelt.

Zu § 18 Abs. 3 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot

Ein Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot gilt danach nur im Falle der vorherigen Anordnung durch die Versammlungsbehörde. Dies ist eine Umkehr der bisherigen Regelung des Bundesversammlungsgesetzes.

Darüber hinaus galt das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot auch für sonstige Veranstaltungen unter freiem Himmel. Dieser Passus findet sich im Entwurf des HVersFG nicht mehr, anders als in den Landes-Versammlungsgesetzen wie z.B. Bayern oder Sachsen. Hier wurde die bisherige Regelung aus dem Bundesgesetz in Landesrecht überführt. Der Hessische Städtetag fordert, diese ebenfalls zu übernehmen. In der Begründung zu § 18 liefert der Gesetzgeber genug Argumente, die für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung sprechen. Ausnahmen vom Vermummungsverbot, wie beispielsweise die Guy-

Fawkes-Masken der Gruppe "Anonymus", sind längst geübte Praxis der Versammlungsbehörde. Argumente, die zwingend für Erleichterung von Schutzausrüstung und Vermummung bei Versammlungen sprächen, können wir demgegenüber nicht erkennen.

Zu § 19 Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum

In § 19 wird dem sog. Fraport-Urteil Rechnung getragen. Allerdings geht die Rechtsprechung schon davon aus, dass auch Flächen, die im Privateigentum stehen und dem Publikumsverkehr offenstehen bzw. zum "flanieren" einladen, als Versammlungsfläche zur Verfügung stehen. Im vorliegenden Entwurf sollten folglich die letzten zwei Halbsätze gestrichen werden (Verwaltungsgericht Schleswig, Beschl. v. 16.4.2021 - 3 B 39/21; OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. August 2020-11 LC 251/19).

Zu § 21 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Nach Einschätzung der Vollzugspraxis kommen durch die §§ 20 ff. zusätzliche Aufgaben auf die Versammlungsbehörden zu. Bisher war im Bundesversammlungsgesetz in § 13 geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Polizei eine Versammlung in geschlossenen Räumen auflösen kann. Nunmehr ist die Zuständigkeit auch bei Versammlungen in geschlossenen Räumen auf die Versammlungsbehörde übertragen worden. Vorrangig sind auch für die öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen, d. h. auch in Privaträumen (Vereinsräume, Sportheim usw.) die Versammlungsbehörden zuständig.

Mit § 21 wird den Versammlungsbehörden bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, neben dem bisherigen Verbot, die Möglichkeit eingeräumt, diese mit Beschränkungen zu versehen oder gar die Versammlung aufzulösen.

Die Versammlungsbehörde hat mangels Anzeigepflicht regelhaft keine Kenntnis über derartige Versammlungen, deshalb wird eine Beschränkung, sowie das Verbot vermutlich in der Praxis ins Leere laufen.

Zu § 25 Straftaten und § 26 Ordnungswidrigkeiten

Abschließend wird noch darauf hingewiesen, dass nach § 25 Nr. 2 Bundesversammlungsgesetz bisher ein Auflagenverstoß strafbar war. Nunmehr stellt der Verstoß gegen eine Anordnung oder Beschränkung nach § 26 Abs. 1 Nr. 14 nur noch einen Owi-Tatbestand dar, was die Durchsetzung vor Ort und in der Praxis erschwert.

Es wird die Gefahr gesehen, dass sich bei einer Herabstufung von Verstößen von Straftaten zu Owi-Tatbeständen die Polizeibehörden nicht mehr in dem bisher geschätzten Maße bei der Dokumentation und Verfolgung von Verstößen engagieren werden.

Dadurch entstehen eine Kontroll- und Anwesenheitspflicht der Versammlungsbehörden und gleichzeitig Rechtsunsicherheiten bei der Ahndung, da den Versammlungsbehörden nicht in gleichem Maße Mittel zur rechtssicheren Dokumentation von Verstößen zur Verfügung stehen wie den Polizeibehörden.

Die Befugnis zur Erhebung personenbezogener Daten bei Versammlungen nach § 14 Abs. 2 HSOG steht nämlich nur den Polizeibehörden zu. Es wird daher vorgeschlagen, Verstöße auch zukünftig als Straftaten zu ahnden.

Weiter sollte das neue Gesetz nicht vor dem 1.7.2023 in Kraft treten.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Stephan Gieseler
Direktor