

**– 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

13.	Professor Dr. Clemens Arzt, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	S. 107
14.	Prof. Dr. Ralf Röger, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	S. 132
15.	Prof. Dr. Matthias Friehe, EBS Universität	S. 161
16.	Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V.	S. 178
17.	Prof. Dr. Mathias Hong, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl	S. 202

Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen

**Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 20/9471 vom 4. November 2022**

**Stellungnahme zur Anhörung
im Innenausschuss am 6. Februar 2023**

Prof. Dr. Clemens Arzt

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin

Gründungsdirektor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin)

Berlin, 26. Januar 2023



Inhalt

EINLEITUNG.....	3
ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN	4
§ 1 Versammlungsfreiheit	4
§ 2 Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich.....	4
§ 3 Schutzaufgaben und Kooperation	6
§ 5 Versammlungsleitung	7
§ 6 Befugnisse und Pflichten der Versammlungsleitung und Teilnehmer*innen.....	8
§ 7 Störungsverbot	8
§ 8 Waffenverbot	9
§ 10 Anwendbarkeit des HSOG	10
§ 11 Anwesenheit der Polizeibehörden	11
VERSAMMLUNGEN UNTER FREIEM HIMMEL	13
§ 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht	13
§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung	15
§ 15 Teilnahmeuntersagung und Ausschluss gegen einzelne Personen	19
§ 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung	20
§ 17 Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen	21
§ 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot	23
VERSAMMLUNGEN IN GESCHLOSSENEN RÄUMEN.....	25
STRAFTATEN UND ORDNUNGSWIDRIGKEITEN	25



Einleitung

Der Gesetzentwurf zielt erkennbar auf eine Neuaufstellung des Versammlungsrechts auf einfachgesetzlicher Ebene. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, weil Hessen hier nun über eineinhalb Jahrzehnte nach einer Öffnung der Rechtsmaterie für die Ländergesetzgebung einen Neuanfang unternimmt, für eine mögliche Abkehr vom antiquierten und undemokratischen wie repressiven Versammlungsgesetz des Bundes, das alleine durch weitreichende Auslegungen seitens des Bundesverfassungsgerichts seit der Brokdorf-Entscheidung nach und nach in Übereinstimmung mit einem modernen, freiheitsorientierten Ansatz in einen Ausgleich gebracht werden konnte. Allein der Titel eines Versammlungs'freiheits'gesetzes ist indes bereits programmatisch nicht weiterführend, weil es für die Versammlungsfreiheit als elementarem Grundrecht eines modernen, freiheitlichen und rechtsstaatlich sich selbst begrenzenden Staates weniger gesetzlicher Rahmenbedingungen bedürfte. Realiter geht es im vorliegenden Gesetzentwurf hingegen um weitgehende Reglementierungen der Versammlungsfreiheit im Sinne des tradierten gefahrenabwehrrechtlichen Verständnisses. Tradierte Vorstellungen der versammlungsbehördlichen und polizeilichen Praxis und deren Ansprüche behalten in weiten Teilen die Oberhand im Gesetzentwurf, der einer Chance als Vorbild eines freiheitlichen Versammlungsrechts zu dienen damit leider nicht gerecht wird.

Die vorliegende Stellungnahme kann sich mit Blick auf den Umfang nur ausgewählten Teilen der gesetzlichen Regelung für Versammlungen im Allgemeinen und Versammlungen unter freiem Himmel im Besonderen in angemessener Detaillierung widmen. Diese beiden Bestandteile des Gesetzes stellen indes auch den Schwerpunkt der Anwendungspraxis dar.

Die Sanktionsregelungen können einer vertieften Bewertung nicht unterzogen werden, sondern nur hier und da implizit mit Blick auf die Ge- und Verbote in den diskutierten Regelungen kurz angesprochen werden. Dies ist bedauerlich, da Ordnungswidrigkeiten- und Straftatbestände das Versammlungsgeschehen in Deutschland qua Sanktionsdrohung zunehmend beschränken, was derzeit im Rahmen der Klimaproteste besonders intensiv diskutiert wird und vor kurzem Gegenstand der Erörterung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages war.¹ Dies ist ein Grund, warum Versammlungen ohne Leitung offenbar einen zunehmenden Anteil am Versammlungsgeschehen ausmachen, da viele Menschen sich möglichen Sanktionen allein aus der Funktion als Leitung nicht aussetzen wollen, wie dies anlässlich der Anhörungen zum VersG NRW offenkundig wurde.

¹ Vgl. https://www.bundestag.de/ausschuesse/a06_recht/anhoerungen/926834-926834 und die dort vorgelegten Stellungnahmen, u.a. des Unterzeichners.



Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Versammlungsfreiheit

§ 1 II Nr. 1 zur Verwirkung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit entspricht jahrzehntealter Tradition im deutschen Versammlungsrecht, erscheint aber mit Blick auf die praktische Relevanz marginal, da solche Verwirkungsentscheidungen des BVerfG nicht existieren.² Es fragt sich, ob hier nicht unhinterfragt ein der Verfassungsrealität nicht entsprechender Ansatz tradiert wird. Hinzu kommt, dass im Falle einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung der Versammlungsbehörde mit Blick auf § 39 I 4 BVerfGG (s.u.) geeignete Instrumente an die Hand gegeben werden.³

Es fragt sich zudem, ob die Regelung nicht mit der Wesensgehaltsgarantie aus Art. 19 II GG⁴ in Konflikt steht. Hinzu kommt, dass eine (faktische) Vollverwirkung des Grundrechts mit der Unveräußerlichkeit der Grundrechte und der Bindung der Staatsgewalt an dieselben nicht vereinbar wäre.⁵ Verwirkt wird nicht das Grundrecht, sondern seine Schutzwirkung.⁶ Konsequenter bestimmt daher § 39 I 2-4 BVerfGG, das BVerfG

„kann die Verwirkung auf einen bestimmten Zeitraum, mindestens auf ein Jahr, befristen. Es kann dem Antragsgegner auch nach Art und Dauer genau bezeichnete Beschränkungen auferlegen, soweit sie nicht andere als die verwirkten Grundrechte beeinträchtigen. Insoweit bedürfen die Verwaltungsbehörden zum Einschreiten gegen den Antragsgegner keiner weiteren gesetzlichen Grundlage.“

Für die Regelung besteht daher aus meiner Sicht schlichtweg kein Bedürfnis. Auch für eine Beibehaltung des **§ 1 II Nr. 2 und 3** spricht entgegen der Gesetzesbegründung (S. 18) wenig.⁷

§ 2 Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich

In **§ 2 I** sollte klargestellt werden, dass eine **Versammlung im Sinne des Gesetzes** dann vorliegt, wenn diese „überwiegend“ oder „zumindest auch“ auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung ausgerichtet ist.⁸ Zur Abgrenzung einer Zusammenkunft

² Wapler in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 1 VersG Bund Rn. 92.

³ Vgl. Wapler in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 1 VersG Bund Rn. 91;

Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. § 1 VersG Bund Rn. 36.

⁴ Vgl. Deiseroth/Kutscha in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 414ff.

⁵ Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. § 1 VersG Bund Rn. 35.

⁶ Dürig/Klein in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 99. EL, Art. 18 Rn. 69-75.

⁷ Vgl. nur Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 1 VersG Bund Rn. 35; Wapler in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 1 VersG Bund Rn. 96, 100 f.; s.a. Enders et al., ME Versammlungsgesetz, 2011, § 1 unter III.2.b.

⁸ Vgl. Breitbach, Stellungnahme zum Entwurf (...) „Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Land Berlin“, Drucksache Abgeordnetenhaus Berlin Nr. 18/2764, Anhörung im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung des Abgeordnetenhaus Berlin am 2. November 2020.



jenseits des Schutzbereichs des Art. 8 GG und einer Versammlung hat das BVerfG festgehalten:

„Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, die rechtliche Beurteilung danach zu richten, ob die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist oder ob der Spaß-, Tanz- oder Unterhaltungszweck im Vordergrund steht. Bleiben Zweifel, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird.

Bei der Frage, welches Gesamtgepräge einer Veranstaltung zukommt, ist zwar zu berücksichtigen, dass die Beteiligten berechtigt sind, selbst darüber zu bestimmen, was sie zum Gegenstand öffentlicher Meinungsbildung machen und welcher Formen der kommunikativen Einwirkung sie sich bedienen wollen. Die rechtliche Einordnung dieses Verhaltens als Versammlung aber steht den dazu berufenen Gerichten zu.“⁹

Dient eine Zusammenkunft von Menschen indes „ausschließlich der gemeinsamen Erholung, Spiel, Sport oder Kultur“, fällt diese nicht unter den **Versammlungsbegriff**.¹⁰ Auch wenn der Gesetzentwurf auf diese Abgrenzungsnotwendigkeit abstellt, die letztendlich primär den Versammlungsbehörden, den Polizei und im Nachgang den Gerichten übertragen ist, wäre es sicherlich weiterführend im Sinne der Freiheitsgewährleistung, wenn hier bereits das Gesetz ein, wenn auch abstraktes, Abgrenzungskriterium vorgäbe.

Die Regelung in **§ 2 IV** überzeugt nicht, wenn hier, unter Rekurs auf die Fraport-Entscheidung des BVerfG, **Versammlungen in Gebäuden** als solche unter **freiem Himmel** bezeichnet werden (Gesetzesbegründung S. 20). Daraus folgt nicht etwa ein „Freiheitsgewinn“, sondern die Begründung der Unterwerfung unter den Gesetzesvorbehalt, wie ausführlich in der Gesetzesbegründung ausgeführt. Ein versammlungsrechtlicher Anspruch auf Zugang wird in **§ 19** sodann auf **öffentliche Flächen im Privateigentum** nur in den Fällen erstreckt, in denen sich das Grundstück auch bei Nutzung des Privatrechts im Eigentum der öffentlichen Hand befindet oder von ihr beherrscht werden („keine Flucht ins Privatrecht“).¹¹

Eine allgemeine Öffnung von Räumen, die als öffentlicher Kommunikationsraum dienen, geht indes weiter als der Gesetzentwurf:

⁹ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 12. Juli 2001 - 1 BvQ 28/01, Rn. 25-26.

¹⁰ Wapler in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 1 VersG Bund Rn. 31; s.a. den Textvorschlag im Enders et al., ME Versammlungsgesetz, 2011, § 2 („überwiegend“); Im GE S. 19 wird darauf abgestellt, ob „andere Zwecke ... im Vordergrund“ stehen. Kritisch zur Eingrenzung des Versammlungsbegriffs hingegen Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl., Teil I Rn. 99 ff.

¹¹ Vertiefend Wapler in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 1 VersG Bund Rn. 84 ff.



„Die Versammlungsfreiheit verschafft zwar kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere gewährt sie dem Bürger keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Demgegenüber verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist (BVerfGE 128, 226 <251>). Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder durch private Investoren geschaffene und betriebene Plätze als Orte des Verweilens, der Begegnung, des Flanierens, des Konsums und der Freizeitgestaltung ergänzt wird, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können (BVerfGE 128, 226 <252>).“¹²

Abgesehen davon schiene es vorzugswürdig, solche Versammlungen nicht als **Versammlungen unter „freiem Himmel“** zu bezeichnen, sondern als Versammlungen im Sinne von Teil II und § 2 V sollte auf Versammlungen im Sinne von Teil III verweisen.

§ 3 Schutzaufgaben und Kooperation

Die Regelung ist vorrangig vom Konzept des **Versammlungsrechts als Gefahrenabwehrrecht** getragen, wie namentlich ein Vergleich mit § 3 VersFG Bln unterstreicht. In § 3 III wird zwar festgelegt, dass die Kooperationspflicht nur für staatliche Stellen gelten kann, nicht indes für Veranstalter*innen oder Leiter*innen¹³; in der Begründung zum GE (S. 20) wird dies wenig deutlich herausgestellt.

Der Regelungsgehalt des **§ 3 I** bleibt unklar und hat auf sich allein gestellt nicht mehr als deklaratorische Wirkung. Dies gilt im Grundsatz auch für **§ 3 II**, der indes einen so weiten Aufgabenbereich umreißt, dass **§ 11 S. 1** zum **Anwesenheitsrecht der Polizei** in der Versammlung konturenlos wird und ein kaum mehr zu begrenzendes Anwesenheitsrecht der Polizei in der Versammlung entgegen der neueren Rechtsprechung (hierzu unten) regelt, obgleich diese in Hessen (anders als etwa in Berlin) nicht einmal Versammlungsbehörde ist.

Insgesamt ist die Regelung und auch die Gesetzesbegründung (GE S. 21) von einem **staatsbezogenen Ansatz** durchdrungen, wenn es in letzter etwa heißt: „Die zuständige Behörde bietet ein Kooperationsgespräch an. Dieses ist Teil ihrer Schutzaufgabe.“ Dahinter steht nicht das Grundverständnis der **Versammlung als staatsfreier**¹⁴ Raum,

¹² Vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2015 - 1 BvQ 25/15, Rn. 5 (Bierdosen-Flashmob).

¹³ Vgl. nur Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. § 14 VersG Bund Rn. 118 ff.; Dürig-Friedl in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 14 VersG Bund Rn. 28.

¹⁴ Vgl. BVerfG 69, 315/346, 349 und 356 („staatsfreien unreglementierten Charakter“).



sondern eine „Umklammerung“ durch eine jederzeit und allseits bestehende „Schutzaufgabe“. Versammlungsfreiheit „braucht die Polizei“, ist hier die Grundannahme und die Funktion des Art. 8 GG als Abwehrrecht wird über Gebühr von der Schutzdimension des Art 8 bei Beeinträchtigungen durch Dritte¹⁵ überlagert, obwohl letztere gerade den Ausnahmefall darstellen.

Seinen Ausdruck findet dieser Ansatz in der Gesetzesbegründung (GE S. 21): „Wenngleich die Veranstalterin, der Veranstalter oder die Leitung nicht zur Mitwirkung am Kooperationsgespräch verpflichtet sind, kann dieses für sie und die Versammlung vorteilhaft sein. Durch Ausräumen von Gefahrenmomenten kann der Anlass für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit entfallen oder es kann sich herausstellen, dass beschränkende Verfügungen ausreichen.“ Dabei behält sich die Behörde indes vor, Informationen und Erkenntnisse ihrerseits nach Ermessen zu beschränken: „Denn es kann Fälle geben, in denen die Weitergabe von Informationen an den Veranstalter oder die Versammlungsleitung zu einer Erhöhung der Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung führt und einsatztaktisch nicht sinnvoll oder möglich ist. Dies ist z.B. denkbar, wenn sich die Versammlungsleitung nicht kooperativ zeigt und während der Durchführung der Versammlung selbst gefahrerhöhend agiert.“ (GE S. 21).

Auf der anderen Seite fehlt eine Regelung zum wirksamen **Schutz der Pressefreiheit** im Umfeld der Versammlung; ein zunehmendes Problem insbesondere bei Demonstrationen im politisch rechten Umfeld und bei Demonstrationen gegen Corona-Maßnahmen in den letzten Jahren. Auch § 6 IV regelt gerade dieses Problem nicht. Anders hingegen § 3 II Nr. 3 VersFG Bln.

§ 5 Versammlungsleitung

§ 5 I 5 und insbesondere die Begründung zum GE (S. 22) machen deutlich, dass das Recht auf **leiterlose Versammlungen** im Rahmen des Selbstorganisationsrechts der Versammlung¹⁶ vom Gesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen zwar akzeptiert werden muss, aber nicht erwünscht ist. Sinnvoll und notwendig mit Blick auf eine verbreitete polizeiliche Praxis ist daher die Klarstellung, dass die Bestellung eines Leiters nicht erzwingbar ist¹⁷ und dieser auch nicht von der Behörde oder Polizei „faktisch“ bestimmt¹⁸ werden kann. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Ordnungswidrigkeitentat-

¹⁵ Zur Abgrenzung: Deiseroth/Kutscha in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 212 ff.

¹⁶ Vgl. Breitbach in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 7 VersG Bund Rn. 21 ff.; Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. § 7 VersG Bund Rn. 6 ff.

¹⁷ Breitbach in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 7 VersG Bund Rn. 23; ebenso im Ergebnis Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 7 VersG Bund Rn. 6, wenig überzeugend dann aber zu den Folgen in Rn. 7.

¹⁸ Zur Strafbarkeit „faktischer“ Leiter*innen siehe OLG Celle NStZ-RR 2022, 89; ablehnend zur Konstruktion der faktischen Leitung zu Recht: Dürig-Friedl in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 26 VersG Bund Rn. 2.



bestände des § 26 und erst recht die Straftatbestände in § 25 relevant, die jede Übernahme einer Leiterstellung in anders als hierarchisch organisierten Veranstaltungen zu einem erheblichen Risiko machen.

Die Klarstellung in § 5 II zu Spontanversammlungen ist zu begrüßen.

§ 6 Befugnisse und Pflichten der Versammlungsleitung und Teilnehmer*innen

Durch die Verortung in Teil I und die Weite der Vorgaben wird die Frage aufgeworfen, ob und in welchem Umfang § 6 für **Versammlungen in geschlossenen Räumen** mit Blick auf die Begrenzung des Schrankenvorbehaltes in Art. 8 II GG auf Versammlungen unter freiem Himmel verfassungsrechtlich tragfähig ist. Hinterfragt wird dies im Gesetzesentwurf¹⁹ nicht, sondern einfach als gegeben unterstellt.

Die Überschrift zu § 6 unterstreicht den Ansatz, die **hierarchisch verortete Versammlungsleitung** für staatliche Anforderungen in die Pflicht zu nehmen, wenn dort „Befugnisse“ geregelt werden, ein Begriff, der üblicherweise die gesetzliche Legitimierung polizeilicher Grundrechtseingriffe bezeichnet.²⁰ § 6 kann mit Blick auf das innere Gefüge einer Versammlung und Art. 8 GG allein „Grundrechtskonkretisierungen“ oder „**verfassungsimmanente Schranken**“ umsetzen²¹, geht aber faktisch darüber hinaus, etwa in der doch recht antiquiert wirkenden Regelung zur Worterteilung und -entziehung in **§ 6 I**. Anforderungen an den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung kann daher in Abgrenzung zur öffentlichen Sicherheit nur die innere Ordnung der Versammlung meinen.²²

Mit Blick auf Art. 8 II GG entspringen § 6 indes entgegen der gesetzgeberischen Intention keine gesetzlichen **Verantwortlichkeiten gegenüber der Staatsgewalt**. Dem Leiter können zudem keine polizeirechtlichen Befugnisse abverlangt werden und er kann diese ebensowenig für sich einfordern.²³ Insoweit ist die Festlegung in **§ 6 I** die/der Leiter*in wirke auf die **Friedlichkeit der Versammlung hin** entweder eine bloße Wiederholung der verfassungsrechtlichen Maßgaben aus Art. 8 I GG und damit redundant oder die Regelung soll darüber hinausgehen und der Leitung Pflichten auferlegen, deren Erfüllung in der Hand der Teilnehmenden liegt.

§ 7 Störungsverbot

Die Beschränkung in **§ 7 I** auf ein Verhinderungsverbot ist zu begrüßen. Ebenso wäre zu begrüßen, wenn die Versammlungsbehörden und die Polizei diese Maßgaben auch im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die in der Gesetzesbegründung (S. 25) ausgeführt werden, umsetzen.

¹⁹ GE S. 23.

²⁰ Vgl. nur Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl., § 2 Rn. 45; Bäcker in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., D 2.

²¹ Breitbach in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 8 VersG Bund Rn. 14.

²² Breitbach in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 8 VersG Bund Rn. 27

²³ Breitbach in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 8 VersG Bund Rn. 15.



§ 7 II erweitert indes die strafrechtliche Verantwortlichkeit – oder grenzt diese zumindest im Zusammenwirken mit § 25 II Nr. 2 nicht hinreichend ein – auf die Fälle, in denen ein auch **rechtmäßiges Verbot** respektive eine auch **rechtmäßige Auflösung** vorliegt.²⁴

*„Was für die **verwaltungsrechtliche Durchsetzung der Auflösungsverfügung** gilt, trifft aber nicht in gleicher Weise auf die Ahndung der Widersetzlichkeit nach dem Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrecht zu. Zwischen beiden muß unterschieden werden. Der Grund dafür, daß es bei der Durchsetzung der Auflösungsverfügung nicht auf deren Rechtmäßigkeit ankommt, liegt in der Situationsgebundenheit der Entscheidung, deren Vollzug nicht bis zur verbindlichen oder auch nur vorläufigen Klärung der Rechtsfrage aufgeschoben werden kann. Bei der Verhängung einer Sanktion für die Nichtbefolgung der Anordnung fehlt dieser Grund. (...) Käme es dessen ungeachtet auf die Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung nicht an, würde die unvermeidliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit, die in einer rechtswidrigen Auflösungsverfügung liegt, ohne vergleichbare Notwendigkeit gegenüber denjenigen fortgesetzt werden, die -- wie sich nachträglich herausstellt -- die Versammlungsfreiheit zu Recht in Anspruch genommen haben.“²⁵*

Hier erscheint eine Klarstellung notwendig, um ungerechtfertigte Maßnahmen der Strafverfolgung von vornherein zu vermeiden.

§ 8 Waffenverbot

§ 8 I ist Ausfluss des Friedlichkeitsgebotes und konkretisiert dieses. Insbesondere der **Begriff der funktionellen Waffe** oder Waffe im nicht-technischen Sinne führt in der Praxis, wie die vergleichbaren Regelungen zum Vermummungsverbot (s.u.), zu erheblichen Unsicherheiten bei der Konkretisierung und Anwendung. Dies gilt vor allem mit Blick auf die **subjektive Bestimmung** eines mitgeführten Gegenstandes.²⁶ Aber auch der Waffebegriff begegnet etwa mit Blick auf **gefährliche Werkzeuge oder auch Spielzeug- und Scheinwaffen** wie auch so genannte **symbolische „Waffen“** nicht selten einer jenseits des Waffenverbots des Art. 8 I GG liegenden Auslegung durch die Polizei.²⁷ Ob Kampfhunde, wie in der Gesetzesbegründung (S. 26) ausgeführt, als nichttechnische Waffen im Sinne des Gesetzes eingeordnet werden können, erscheint mehr als zweifelhaft.

²⁴ Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 23 VersG Bund Rn. 2 unter Verweis auf BVerfGE 87, 399; ebenso Brinsa in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 23 VersG Bund Rn. 30.

²⁵ BVerfGE 87, 399/410 (Hervorhebungen d. Verf.).

²⁶ Breitbach/Rothfuß in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 2 VersG Bund Rn. 42 und 74 ff.; Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 2 VersG Bund Rn. 26; dieses Tatbestandsmerkmal wird von der Literatur ansonsten kaum hinterfragt.

²⁷ Vgl. Breitbach/Rothfuß in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 2 VersG Bund Rn. 59 ff.



Neben den oben aufgezeigten Problemen bei der Begriffsbestimmung wie auch deren nicht seltene Ausweitung *in praxi* ist die **subjektive Bestimmung** – auch hier gibt es Parallelen zur Vermummung – ein komplexes Tatbestandsmerkmal, dass nicht selten behördlich verkannt wird.²⁸ Immerhin wird hier durch Regelung in § 8 I Nr. 2 hier eine gewisse Präzisierung gegenüber § 2 VersG Bund erreicht.

Der Ansatz einer **verwaltungsakzessorischen Konkretisierung** verbotener Gegenstände (GE S. 26) erscheint aus meiner Sicht äußerst problematisch, weil dieser gerade die subjektive Tatbestandsvoraussetzung in § 8 I Nr. 2 nicht erfassen kann.

§ 10 Anwendbarkeit des HSOG

Die Regelung steht in einer Linie mit anderen Landesgesetzen, die einerseits versammlungsrechtliche Regelungen in das Polizeigesetz aufnehmen, was mit Blick auf die „Polizei(rechts-)festigkeit der Versammlung“²⁹ abzulehnen ist, andererseits aber in Versammlungsgesetzen pauschalierte Verweisungen in das Polizeirecht vornehmen, wie hier. Dieser Ansatz ist offenkundig aus § 10 VersFG Bln übernommen und nicht weniger problematisch, weil damit für die Polizei eine klare Abgrenzung von *lex specialis* (VersFG) und *lex generalis* (Polizeirecht) erschwert wird und dies zu Eingriffen in die Versammlung führen kann, die mit Art. 8 GG nicht kompatibel sind. Zudem verwischen hierdurch auch die tatbestandlichen Unterschiede zum Teil identischer Begriffe in beiden Rechtsnormen.

Zutreffend weist die Gesetzesbegründung (S. 28) auf die auch vom BVerfG geforderte Abgrenzung von Versammlungs- und Polizeirecht im Sinne einer **Polizeirechtsfestigkeit der Versammlung** hin. Weshalb daneben noch ein Pauschalverweis in das HSOG notwendig sein sollte, lässt sich der Begründung daher gerade nicht entnehmen. § 10 ist aus meiner Sicht mit Blick auf den Schutz der Versammlungsfreiheit durch Art. 8 GG unbedingt zu streichen.

Sollte dieser Auffassung nicht gefolgt werden, wären zumindest Präzisierungen notwendig. (a) Zum einen ist in **§ 10 I 1** nicht klar, ob Maßnahmen zur Gefahrenabwehr nur gegen Verantwortliche im polizeirechtlichen Sinne ergriffen werden dürfen. (b) Unklar ist weiter, ob das Gesetz hier auf die Abwehr von Gefahren innerhalb des Versammlungsgeschehen abzielt, oder gerade jenseits desselben. Wäre ersteres der Fall, sind die Maßnahmen mit Blick auf Art. 8 GG im VersFG selbst zu regeln. Wäre letzteres der Fall, bedürfte es keiner Regelung im Versammlungsrecht. (c) Am gravierendsten ist dabei der Mangel jeglicher Eingrenzung der möglichen Rechtsfolgen und Maßnahmen aus dem HSOG.

²⁸ Ausführlich hierzu: Breitbach/Rothfuß in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 2 VersG Bund Rn. 74 ff.

²⁹ Vgl. nur Deiseroth/Kutscha in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Art. 8 GG Rn. 441.



All dies führt zu einer „**Vermischung**“ **versammlungsrechtlicher und polizeirechtlicher Befugnisse**, die mit Art. 8 GG nicht zu vereinbaren ist, zumindest dann, wenn die Regelung mehr als eine Verweisung auf klar umrissene und hinreichend bestimmte Maßnahmen enthält. Dabei wäre klarzustellen, dass sich der Tatbestand der Norm nicht aus den Regelungen des HSOG, sondern allein aus dem VersFG ergibt, um diese auch für die Polizeipraxis deutlich zu machen.

Wenn mit § 10 **Vorkontrollen** jenseits des § 23 (dazu unten) geregelt werden sollen, ist dies mit Art. 8 GG nicht vereinbar, da solchen Maßnahmen eine **Abschreckungswirkung** mit Blick auf die Grundrechtsinanspruchnahme³⁰ innewohnt, die allenfalls im Rahmen des Versammlungsrechts verfassungsrechtlich vertretbar abgearbeitet werden könnte. Zudem ist die **Abgrenzung** dieser beiden Regelungen nicht klar.

• **§ 11 Anwesenheit der Polizeibehörden**

Die Regelung **verkennt die verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 8 GG**, weil die Tatbestandsvoraussetzungen des § 11 Satz 1 Nr. 1 weder hinreichend bestimmt noch ausreichend hoch sind; dies kann auch durch eventuell einschränkende Ausführungen in der Gesetzesbegründung nicht „geheilt“ werden. Die **mangelnde Tatbestandshürde** wird auch evident durch einen Vergleich mit § 11 Satz 1 Nr. 2, der deutlich höhere Schwellen statuiert. Ein **anlassloses polizeiliches Zutrittsrecht** zu Versammlungen ist abzulehnen. Ein Zutrittsrecht kann nur dann gegeben sein, wenn es sich auf die verfassungsrechtlich vorgesehenen Anlassfälle beschränkt, mithin zur Abwehr unmittelbar bevorstehender erheblicher Gefahren für kollidierende Verfassungsgüter.³¹

Die Maßnahme stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar.³² Die Maßnahme hat ein hohes Potential der Abschreckungswirkung auf potentielle Teilnehmer*innen³³, weil die **Anwesenheit der Polizei in der Versammlung** suggeriert, dass von dieser Gefahren ausgehen.

Hinzu kommt ein Eingriff in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**³⁴, weil personenbezogene Daten der Teilnehmer*innen erfasst werden können, bis hin zu **besonderen Kategorien personenbezogener Daten** im Sinne des Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 („JI-Richtlinie“) die hier anwendbar ist, weil die Polizei ihre Anwesenheit gefahrenabwehrrechtlich begründet. Betroffen sein können je nach Sachverhalt personenbezogene Daten zur ethnischen Herkunft, politischen Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit.

³⁰ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl., S. 357.

³¹ Vgl. Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12 VersG Bund Rn. 24.

³² Ausführlich Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12 VersG Bund Rn. 5 ff.

³³ Ebd. Rn. 8; Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. § 12 VersG Bund Rn.

6

³⁴ Ebd.



Ein **anlassloses Anwesenheitsrecht** der Polizei, das allein mit der Aufgabenerfüllung begründet ist, ist indes mit der freiheitlichen Ordnung des Grundgesetzes und gerade auch der demokratischen Funktion der Versammlungsfreiheit nicht vereinbar.³⁵

Auch **§ 11 Satz 2 ist verfassungsrechtlich nicht akzeptabel**. Eine Erkennbarkeit uniformierter Kräfte in der Versammlung ist zwar jederzeit gegeben, hat aber dennoch die bereits angesprochenen negativen Auswirkungen auf die Versammlungsfreiheit.

§ 11 legitimiert (gerade auch mit Blick auf die Legitimationspflicht in Satz 2) auch ein **verdecktes Handeln von Zivilkräften** in der Versammlung, deren Vorhandensein allenfalls abstrakt durch die polizeiliche Einsatzleitung der Versammlungsleitung mitzuteilen ist. Für Versammlungsteilnehmer*innen ist es daher zu keinem Zeitpunkt erkennbar, ob teilnehmende Personen in einer Versammlung Versammlungsteilnehmer*innen oder **verdeckt arbeitende Polizeikräfte**³⁶ (Zivilkräfte) sind. Wer also links oder rechts von Teilnehmer*innen mitläuft und mit der/dem wegen eines vermeintlich gemeinsamen Anliegens auch Meinungen ausgetauscht oder die Ausgestaltung des Protests diskutiert wird, kann sich im nächsten Augenblick als Polizist*in „entpuppen“.³⁷ Dies berührt den Kern der inneren Versammlungsfreiheit³⁸ und ist mit **Art. 8 GG nicht vereinbar**. Die gilt erst recht, wenn – wie im GE – die Legitimationspflicht allein gegenüber der Versammlungsleitung besteht, weil diese nicht in der Lage sein wird, die Legitimation gemäß Satz 2 gegenüber den Versammlungsteilnehmer*innen transparent zu machen. Zudem bleibt für die Teilnehmer*innen unklar, wer in concreto als Polizeivollzugsbeamt*in in der Versammlung sich aufhält und wer das Versammlungsanliegen teilt.

Etwas anderes kann allenfalls bei einem strafprozessualen Zugriff „von außen“ beim Anfangsverdacht einer Straftat aus der Versammlung heraus, nicht aber durch verdeckt arbeitende „**Tatbeobachter*innen**“ in der Versammlung gelten.³⁹

§ 11 und damit auch der **Ordnungswidrigkeitentatbestand in § 26 I Nr. 5** sind mangels Beachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 8 GG und mit Blick auf den Konflikt mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu streichen. Letztgenannter ist mit Blick auf die Unbestimmtheit der Norm zudem mit **§ 103 II GG** nicht vereinbar.

³⁵ Wie hier Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12 VersG Bund Rn. 2 mit Verweis auf VGH München DÖV 2008, 1006; s.a. VG Göttingen 6.11.2013 - 1 A 98/12 [juris] zur Anwesenheit von Zivilbeamten. So im Ergebnis auch Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl., S. 434-438 und Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12 VersG Bund Rn. 30-31

³⁶ Hierzu ausführlich Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl., S. 438-442; s.a. Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12 VersG Bund Rn. 8 unter Verweis auf BayVGH 15.7.2008 – 10 BV 07.2143 Rn. 24; s.a. BVerfG 17.2.2009 - 1 BvR 2492/08 Rn. 107.

³⁷ S.a. Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12 VersG Bund Rn. 30.

³⁸ Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. § 12 VersG Bund Rn. 6.

³⁹ Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12 VersG Bund Rn. 21, lehnt dies hingegen ab.



Versammlungen unter freiem Himmel

Einleitend ist hier zunächst darauf hinzuweisen, dass **Art. 14 II HessVerf** im Gegensatz zu Art. 8 II GG **keinen allgemeinen Gesetzesvorbehalt** für Versammlungen unter freiem Himmel beinhaltet.⁴⁰ Dieser bezieht sich allein auf die Anmeldepflicht,

„Versammlungen unter freiem Himmel können durch Gesetz anmeldepflichtig gemacht werden“.

Dies wird im Gesetzentwurf offenbar verkannt und nicht problematisiert. Art 14 II Hess-Verf erlaubt neben Regelungen zur **Anmeldepflicht** allein solche, die **verfassungsimmanente Schranken** beinhalten⁴¹. Viele der nachfolgend untersuchten Regelungen im Gesetzentwurf unterliegen damit grundlegenden verfassungsrechtlichen Zweifeln hinsichtlich der Zulässigkeit ihrer Regelung durch den Landesgesetzgeber.

§ 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht

Auch nach einer bloßen Umbenennung der „Anmeldepflicht“ im Sinne des § 12 VersG Bund in weit ausgreifende Anzeige- und Mitteilungspflichten bleibt das Spannungsverhältnis mit der **Anmeldefreiheit aus Art. 8 GG**⁴² erhalten, nicht zuletzt mit Blick auf die Ordnungswidrigkeitentatbestände in § 25 I Nr. 6 bis 12, die immerhin ein Drittel aller Ordnungswidrigkeiten des Gesetzes darstellen. Faktisch wird hier die verfassungsrechtliche Anmeldefreiheit trotz Namensänderung in Richtung ihres Gegenteils umgekehrt.⁴³

Neben den noch zu thematisierenden Regelungen für Eil- und Spontanversammlungen ist problematisch, dass der gesamte Pflichtenkatalog aus § 12, wie auch der ausufernde Ordnungswidrigkeitenkatalog grundsätzlich auch für **Kleinversammlungen** bis zur Mindestgröße von 2 Personen hinunter greift, obwohl hier die üblichen Argumente des Schutzes der Versammlung vor allem im Falle von Großdemonstrationen nur schwerlich greifen.⁴⁴

Die vom BVerfG für die Anzeigepflicht ins Felde geführte „routinemäßige Vereinfachung und Effizienzsteigerung durch frühzeitige wie **vollständige Vorabinformation der Verwaltungsbehörden** (...) [als] zentrale Grundlagen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sowie der Friedlichkeit von Versammlungen“⁴⁵ wird hier gerade nicht (allein) verfolgt, sondern weitreichende Pflichten und umfassenden Regelungen zur Anzeige

⁴⁰ Vgl. Gutmann in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Art. 14 HessVerf; zur geschichtlichen Entwicklung die zu dieser Regelung führte ausführlich: Breitbach/Deiseroth, Geschichte der Versammlungsfreiheit, 2023 (im Erscheinen).

⁴¹ Gutmann in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Art. 14 HessVerf Rn. 9 ff, auch zur Weitergeltung des Art. 14 neben Art. 8 GG.

⁴² Vgl. Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 14 VersG Bund Rn. 16 ff.; anders offenbar BVerfGE 122, 342/367.

⁴³ Kritisch daher auch Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl., S. 76 f.

⁴⁴ Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12 VersG Bund Rn. 24 ff.

⁴⁵ BVerfGE 122, 342/367.



und Datenerhebung, die weit über eine notwendige Mitteilung der Versammlung an die Behörde hinausgehen. Diese haben zum Teil realiter **weitgehende Beschränkungen der Versammlungsfreiheit** zur Folge, anstelle einer bloß notwendigen Information der Behörde. Im Anschluss hieran finden sich in § 26 I sieben **Ordnungswidrigkeitentatbestände** aufgeführt, die deutlich machen, dass hier ein enges Korsett für die Versammlungsfreiheit bereits bei der Anzeige gewoben werden soll, das weit über eine Information der Behörde über eine Versammlung hinausgeht (vergleiche als Gegenbeispiel etwa § 10 ME VersG). Dabei wird auch verkannt, dass die Durchführung einer Versammlung ohne Anmeldung nach ganz herrschender Meinung keinen Auflösungsgrund darstellt, wohl aber – in Hessen – einen Ordnungswidrigkeitentatbestand; ein verfassungsrechtlicher Spagat der noch zu klären wäre.

Der Begriff der **Spontanversammlung in § 12 VI** erscheint zu eng. Laut BVerfG sind unter Spontanversammlung solche „Versammlungen zu verstehen, die sich aus einem momentanen Anlaß ungeplant und ohne Veranstalter entwickeln“.⁴⁶ Das Tatbestandsmerkmal „augenblicklich“ hingegen ist enger.

Eine Ablehnung einer Versammlungsleitung nach **§ 12 VII** greift unmittelbar in die **Selbstorganisation einer Versammlung** ein und ist mit Blick auf Art. 8 GG nicht akzeptabel.

Anders als etwa in § 10 ME VersG oder § 11 VersFG sieht das Gesetz in **§ 12 VIII** zudem vor, dass auf Anforderung der Behörde die **persönlichen Daten der Ordner*innen** mitteilen muss, was eine erhebliche „**Abschreckungswirkung**“ mit Blick auf die Betroffenen hat, die regelmäßig sich aus dem Kreis der Versammelnden rekrutieren. Dies stellt einen erheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit der Veranstalter*innen wie auch der Ordner*innen dar.

Die Anforderung der „**persönlichen Daten**“ **der vorgesehenen Ordner*innen** nach **§ 12 VIII** lässt zudem offen, welche Daten hier verlangt werden können und macht die Regelung damit zu unbestimmt; ein Verweis auf die Daten im Sinne des Absatz 2 fehlt. Zudem ist zu beachten, dass es sich hier um **besondere Kategorien personenbezogener Daten** im Sinne des Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 handelt, weil hiermit regelmäßig Erkenntnisse zu politischen oder weltanschaulichen Ansichten verbunden sind. Eine solche Datenerhebung, an die unweigerlich eine **Speicherung und Nutzung** anschließt, bedarf daher besonderer datenschutzrechtlicher Schutzmaßnahmen. Im Gesetz fehlt hingegen bereits jedwede Regelung zur Speicherung dieser Daten. Auch **Datenabgleiche oder Übermittlungen** an die Polizei und Verfassungsschutzbehörden, die zumindest in anderen Bundesländern den Regelfall darstellen dürften, bedürfen einer **fachgesetzlichen Rechtsgrundlage**, die hier **fehlt**. Dies gilt auch für die nach Absatz

⁴⁶ BVerfG 23.10.1991 - 1 BvR 850/88 Rn. 25.



2 erhobenen und gespeicherten Daten. Insgesamt verstößt damit jede über die Erhebung hinausgehende Datenverarbeitung, die bei der Speicherung beginnt, gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Zudem wird in **§ 12 VIII 1** die **Eingriffsschwelle** für die Anforderung dieser Daten deutlich unter die für eine Ablehnung nach Satz 2 abgesenkt, was nicht nachvollziehbar ist und den Grundrechtsschutz über das verfassungsrechtlich Zulässige hinaus einschränkt.⁴⁷

Last but not least ist anzumerken, dass die **Überschrift zu § 12** allein auf Pflichten des/der Veranstalters*in hinweist, nicht aber auf die weitgehenden Befugnisse der Versammlungsbehörde. Das trägt nicht zur **Transparenz** der Norm bei.

Im Ergebnis begegnet die Regelung aus meiner Sicht deutlichen **verfassungsrechtlichen Bedenken** mit Blick auf den Schutz der **Versammlungsfreiheit**. Zudem fehlen hier wie durchgängig im Gesetz die notwendigen Regelungen zur **Datenverarbeitung**, Nutzung und Übermittlung insbesondere aber nicht nur mit Blick auf die **Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten**, was mit Blick auf den Schutz des **Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung** nicht akzeptabel ist, auch wenn diese Praxis in vielen Bundesländern seit Jahrzehnten ohne Rechtsgrundlage festzustellen ist.

§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Absatz 1

Beschränkungen von Versammlungen wegen Gefahren für die **öffentliche Ordnung** nach **§ 14 I** stellen ein Einfallstor für Maßnahmen gegen Versammlungen dar, die keine Gefahr für den weiten Schutzbereich der **öffentlichen Sicherheit** darstellen und begegnen daher grundlegenden rechtlichen Bedenken.⁴⁸ Diese Bedenken hat auch das BVerfG in seiner Brokdorf-Entscheidung deutlich in Abgrenzung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit herausgestellt:

„Für die verfassungsrechtliche Beurteilung bedeutsam sind zwei Einschränkungen, die im Gesetz selbst angelegt sind und die zur Folge haben, daß Verbote und Auflösungen im wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen können, während eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im allgemeinen nicht genügen wird.“⁴⁹

In seiner Auseinandersetzung mit dem OVG Münster, das rechtsextremistische Versammlungen allein aufgrund ihres Inhalts und Meinungskundgaben für eine Gefährdung

⁴⁷ Kritisch zur analogen Regelung in Bayern Breitbach in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., Art. 13 BayVersG Rn. 42.

⁴⁸ Barczak in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 15 VersG Bund Rn. 162 ff.

⁴⁹ BVerfGE 69, 315/353.



der öffentlichen Ordnung ansah, hat die 1. Kammer des BVerfG in mehreren Entscheidungen⁵⁰ diesen Ansatz abgelehnt, weil gängiger Weise dort vertretene Meinungskundgaben an geltenden Strafrechtsnormen zu messen sind und darüberhinausgehende Beschränkungen bei Fehlen solcher Normen nicht durch Rekurs auf die öffentliche Ordnung im Versammlungskontext beschränkt werden können.⁵¹ Wo also die öffentliche Ordnung mit Blick auf den Inhalt der Meinungskundgabe mögliche „Lücken“ lässt, können diese weder in methodisch noch in verfassungsrechtlich vertretbarer Weise mit der öffentlichen Ordnung gefüllt werden.⁵² Dies gilt erst recht, wenn das Versammlungsrecht selbst hier weitere Maßgaben enthält, wie insbesondere in § 9.

Soweit die Gesetzesbegründung auf die Entscheidung des BVerfG vom 23. Juni 2004 (1 BvQ 19/04) verweist (Rn. 23), geht es hierbei nicht um Meinungskundgaben im Rahmen von Versammlungen, also nicht um **Inhalt**, sondern um die Form:

„Verfassungsrechtlich unbedenklich ist es, dass § 15 VersG gemäß § 20 VersG Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, darunter auch zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung, erlaubt, vorausgesetzt, dass diese nicht aus dem Inhalt der Äußerungen, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung folgen. So sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird (...).“⁵³

Solche Maßgaben zur **Form** macht aber bereits § 9 des Gesetzentwurfs.

Das BVerfG führt sodann weiter mit Blick auf die **Durchführung** aus:

Die öffentliche Ordnung kann auch verletzt sein, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen (...). Gleiches gilt, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert (...).“⁵⁴

⁵⁰ Vgl. nur BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats 1.5.2001 - 1 BvQ 22/01, weitere Nachweise bei Barczak (oben Fn. 48) unter Fn. 598.

⁵¹ Vertiefend hierzu Barczak in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 15 VersG Bund Rn. 166.

⁵² Vertiefend hierzu Barczak in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 15 VersG Bund Rn. 167.

⁵³ BVerfGE 111, 147/156 f.

⁵⁴ BVerfGE 111, 147/157.



Auch hier ist auf § 9 des Gesetzentwurfs zu verweisen sowie auf § 14 IV.

Nach der hier vertretenen Auffassung besteht daher keine Notwendigkeit für eine Ermächtigung der Versammlungsbehörde zur **Beschränkung der Meinungsäußerung** aus Gründen der **öffentlichen Ordnung**.⁵⁵ Dies gilt nicht zuletzt, weil deren Inhalt schwerlich festzustellen ist, wie die in der Gesetzesbegründung (S. 33) wiedergegebene allgemeine Definition nachdrücklich unterstreicht. Aus Sicht des BVerfG sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn diese ein „aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird“.⁵⁶

Absatz 2

Bedenklich ist, wenn in der Gesetzesbegründung (S. 34) als Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit auch das „**Ruhebedürfnis von Anwohnern** sowie die **Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs**“ angeführt werden und diese aus Sicht der Landesregierung unter Verweis auf eine Entscheidung des VGH Kassel offenbar auf einer Stufe etwa mit Schutz des Lebens, der Gesundheit oder Freiheit sowie der Unversehrtheit der Rechtsordnung gestellt werden, wobei letztere entgegen der pauschalen Darstellung im Lichte des Art. 8 GG betrachtet werden muss, zumindest im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei einem Eingriff.

Dabei ist festzuhalten, dass der VGH Kassel sich in der zitierten Entscheidung zum Ruhebedürfnis von Anwohner*innen nicht eingelassen hat. Zum anderen hat das Gericht die „Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs“ hier zwar unter Verweis auf die Literatur zitiert, sodann aber das Verbot einer Versammlung auf einer **Bundesautobahn** mangels **Beeinträchtigung der Sicherheit** (allein) als unzulässig eingeordnet.⁵⁷ Die Quelle gibt also schwerlich her, was hier seitens der Landesregierung in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, die mutmaßlich den Willen des Gesetzgebers auch in die versammlungsbehördliche und polizeiliche Praxis transportieren soll und dort zu Beschränkungen führen kann, die mit dem Schutz der Versammlungsfreiheit unter Umständen nicht vereinbar sind, wie dies gerade auch in der genannten Entscheidung der Fall war.

Absatz 4

Die Regelung stellt **Sonderrecht** gegen eine bestimmte politische Auffassung dar, welche der Verfasser ausdrücklich nicht teilt. Zu Recht weist die Gesetzesbegründung unter Bezug auf die Wunsiedel-Entscheidung des BVerfG im Jahr 2009⁵⁸ darauf hin, dass Ge-

⁵⁵ Ablehnend auch Hong in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 15 VersG Bund Rn. 394 ff. unter Verweis auf BVerfGE 111, 147.

⁵⁶ BVerfGE 111, 147/157 mit weiteren Beispielen.

⁵⁷ VGH Kassel 14.6.2013 – 2 B 1359/13 [juris]; ebenso bspw. VGH Kassel 4.6.2021 – 2 B 1193/21 [juris].

⁵⁸ BVerfGE 124, 300.



setze zur Beschränkung bestimmter (politische) Auffassungen **keine allgemeinen Gesetze** im Sinne des Art. 5 I und II GG darstellen. Die weit ausgreifende Regelung ist daher, auch bei Verständnis für das hier verfolgte Anliegen, verfassungsrechtlich mehr als problematisch.⁵⁹ Dies folgt neben vorgenannten grundsätzlichen Erwägungen aus ihrer „Weite“ wie auch der Unbestimmtheit hinsichtlich der Tage und Orte sowie der **tatbestandlichen Anforderung einer Gefährdung des „öffentlichen Friedens“**.⁶⁰ Auch hier sei auf die Wunsiedel-Entscheidung des BVerfG verwiesen:

*„Nicht tragfähig für die Rechtfertigung von Eingriffen in die Meinungsfreiheit ist ein Verständnis des **öffentlichen Friedens**, das auf den Schutz vor subjektiver Beunruhigung der Bürger durch die Konfrontation mit provokanten Meinungen und Ideologien oder auf die Wahrung von als grundlegend angesehenen sozialen oder ethischen Anschauungen zielt. Eine Beunruhigung, die die geistige Auseinandersetzung im Meinungskampf mit sich bringt und allein aus dem Inhalt der Ideen und deren gedanklichen Konsequenzen folgt, ist notwendige Kehrseite der Meinungsfreiheit und kann für deren Einschränkung kein legitimer Zweck sein.“⁶¹*

Absatz 5 und 6

In Absatz 5 sollte zur Klarstellung ein **Begründungserfordernis** trotz § 39 I 1 HVwVfG ausdrücklich aufgenommen werden, damit auch für die Betroffenen deutlich wird, dass sie hierauf einen Anspruch haben. Die „Angabe des Grundes“ in Absatz 6 ist – so zumindest erscheint es in der Gesetzesbegründung (S. 38) – offenbar als ein „Minus“ hierzu gedacht. Es wäre indes nicht nachvollziehbar, wenn im zeitlichen Vorfeld einer Versammlung eine Begründung gesetzlich nicht gefordert ist, obgleich hier deutlich mehr Zeit besteht als in dem in Absatz 6 geregelten Fall.

Zudem sollte in **Absatz 5** aufgenommen werden, dass **Kooperationsgespräche** gemäß § 3 III Beschränkungen oder einem Verbot vorausgehen müssen, wenn es möglich erscheint, dass die Gefahrenlage damit ausgeräumt werden kann.⁶²

In Absatz 5 und 6 sollte kargestellt werden, dass die **Bekanntgabe** „gegenüber den Teilnehmer*innen der Versammlung“ (und nicht nur gegenüber der Versammlungsleitung) erfolgen muss.⁶³

⁵⁹ Ablehnend auch Hong in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 15 VersG Bund Rn. 386 ff.

⁶⁰ Differenzierend hierzu Hong in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 15 VersG Bund Rn. 404 ff.

⁶¹ BVerfGE 124, 300/334 in Abgrenzung zu zulässigen Beschränkungen (S. 335).

⁶² Vgl. Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schultze-Fielitz, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME Versammlungsgesetz, 2011, § 13 III.4.

⁶³ Ebd. III.5; s.a. § 13 V VersFG SH für Verfügungen oder Verbot vor Versammlungsbeginn und § 14 V 2 VersFG Bln für solche Regelungen nach Versammlungsbeginn.



Absatz 7

Die **Auflösungspflicht** in Satz 1 entspricht weit verbreiteter gesetzlicher Praxis, obwohl in der Gesetzesbegründung (S. 39) sogleich darauf hingewiesen wird, dass die Vollstreckung insbesondere aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit** unterbleiben könne und unter Umständen sogar unterbleiben muss („keine Durchsetzung um jeden Preis“). Es fragt sich daher, ob eine nicht vollstreckte Auflösungsverfügung im Falle der Nichtbefolgung der Entfernungspflicht aus Satz 2 tatsächlich ein rechtstaatlicher Gewinn ist.

Die Regelung in § 14 VI 1 VersFG Bln und in § 13 VII VersFG SH, wonach verbotene Versammlungen **aufgelöst werden „sollen“**⁶⁴ entspricht, gerade mit Blick auf die Verhältnismäßigkeitserwägungen oben, nach der hier vertretenen Auffassung deutlich besser einem modernen Konzept von Versammlungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit.

§ 15 Teilnahmeuntersagung und Ausschluss gegen einzelne Personen

§ 15 I geht weiter als die Parallelregelung in Schleswig-Holstein, die Maßnahmen nur **„unmittelbar vor Beginn einer Versammlung“** gestattet.⁶⁵ Der Regelungsvorschlag hingegen erlaubt Maßnahmen in einem deutlich weiteren zeitlichen Vorfeld. Hinzu kommt, dass die Möglichkeit der **Beschränkung als milderes Mittel** nicht geregelt ist und daher nur aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet werden kann, anstelle einer klaren gesetzlichen Verpflichtung.⁶⁶

Die deutliche Ausweitung gegenüber der Regelung in Schleswig-Holstein setzt sich fort in § 15 II, der deutlich über die dortige Regelung hinausgeht. Gerade bei den hier im Gesetz aufgeführten **Ausschlussgründen** ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine gefahrenabwehrrechtliche oder strafprozessuale Sicherstellung oder Beschlagnahme der betroffenen Gegenstände nicht als Regelmaßnahme nach dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** vorgeht⁶⁷.

Soweit sich der Ausschluss auf **Anordnungen nach §§ 8 II, 9 II und 18 III** (zur Kritik s.o.) bezieht ist dies problematisch, weil mit Blick auf die Verwaltungsakzessorietät (wie auch bisher) weitgehende **Verbotskataloge** erlassen werden können, die sodann durch Ausschluss durchgesetzt werden können, ohne dass die konkrete **Verwendungsabsicht** (§ 18 II Nr. 1: „geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet“) oder das Verhalten als rechtswidriges Handeln behördlich dargelegt werden müsste.

⁶⁴ Vgl. auch Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schultze-Fielitz, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME Versammlungsgesetz, 2011, § 13 VI, wo auf eine Auflösungspflicht gänzlich verzichtet wird.

⁶⁵ Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2016, § 14 Rn. 10 und 17.

⁶⁶ Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2016, § 14 Rn. 20, die eine solche Maßnahme über das Polizeirecht ableiten wollen, was mit Blick auf Art. 8 GG nicht überzeugt.

⁶⁷ Vgl. Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 97.



Die Regelung ist m.E. **unverhältnismäßig**, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Sanktionsnorm in § 26 I Nr. 16. Das VersFG Schleswig-Holstein ist hier deutlich enger, das in Berlin verzichtet vollständig auf eine solche Regelung.

§ 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung

Die Gesetzesbegründung (S. 40) verweist darauf, dass **Kontrollstellen** im Vorfeld von Versammlungen bisher auf § 18 II HSOG gestützt werden. Mit Blick darauf, dass solche Kontrollstellen mit Blick auf deren **Abschreckungswirkung** eindeutig einen Eingriff in Art. 8 GG darstellen⁶⁸, der in § 10 HSOG nicht zitiert ist, stellt die jahrzehntelange Praxis einen **Verstoß gegen das Zitiergebot** aus Art. 19 I 2 GG⁶⁹ dar. Es ist an der Zeit, diesen Verfassungsverstoß zu beseitigen.⁷⁰

Irreführend ist in diesem Kontext, wenn in der Gesetzesbegründung auf § 15 VersFG SH verwiesen wird, weil hier der Gesetzgeber gerade im Gegensatz zum vorliegenden Gesetzentwurf bewusst auf eine gesetzliche Regelung zur Einrichtung von Kontrollstellen verzichtet hat.⁷¹

Weshalb ein Verstoß gegen die in § 16 I 1 genannten Regelungen zu einer Gefahr für die **öffentliche Ordnung** führen kann, erschließt sich nicht und eine Durchsuchung ist unverhältnismäßig⁷². Eine so schwerwiegende Maßnahme wie die Kontrollstelle mit der damit einhergehenden Abschreckungswirkung auf alle Versammlungsteilnehmer*innen und nicht nur potentiell polizeirechtlich verantwortliche Personen könnte allenfalls zur Abwehr **konkreter Gefahren** für die **öffentliche Sicherheit** verfassungsrechtlich legitimiert werden.⁷³ Die „Verhütung von Gefahren“ (Gesetzesbegründung, S. 40) setzt hier die tatbestandliche Voraussetzung zu niedrig an. Die in § 16 I 1 vorgesehene **Tatbestandsschwelle** („tatsächliche Anhaltspunkte“) ist mit Blick auf die hohe **Eingriffsintensität** insbesondere gegenüber Nichtverantwortlichen verfassungsrechtlich nicht ausreichend.

Pauschale Identitätsfeststellungen nach § 16 II sind als Maßnahme ungeeignet⁷⁴ und tatbestandlich hier nicht klar eingegrenzt. Unklar bleibt, ob diese der Abwehr konkreter Gefahren dienen müssen, der Verhütung von Verstößen gegen die aufgeführten Verbote

⁶⁸ Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 95; Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 2 VersG Bund Rn. 35.

⁶⁹ So auch Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 2 VersG Bund Rn. 35.

⁷⁰ Kritisch zur Abstützung auf das Polizeizeigesetz s.a. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2016, § 15 Rn. 10 ff.; Berlin hat in seinem Polizeigesetz aus verfassungsrechtlichen Gründen auf die Zulässigkeit von Kontrollstellen im Kontext von Versammlungen seit vielen Jahren verzichtet und diese auch im VersFG Bln nicht eingeführt.

⁷¹ Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2016, § 15 Rn. 1.

⁷² So im Ergebnis auch Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2016, § 15 Rn. 22 und 24.

⁷³ Vgl. Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 2 VersG Bund Rn. 35.

⁷⁴ Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 2 VersG Bund Rn. 37.



oder gar der Strafverfolgung oder Verfolgungsvorsorge. Die Norm ist mithin **unverhältnismäßig** und verstößt mit Blick auf die Datenerhebungsbefugnis gegen die hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an die **Normenbestimmtheit und -klarheit**.⁷⁵ Unklar ist auch die „Brücke“ in „weitere polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen“.

§ 17 Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen

Die Maßnahme erfreut sich seit vielen Jahren großer „Popularität“ bei den Versammlungs- und Polizeibehörden, was deren verfassungsrechtliche Problematik insbesondere mit Blick auf die damit verbundenen Abschreckungseffekte nicht beseitigt. Mit Blick auf die umfangreiche Regelung und deren vielfältigen Probleme muss hier zunächst auf die Literatur verwiesen werden.⁷⁶ Nachfolgend können nur einige Kernfragen angesprochen werden.

Absatz 1

Die Maßnahme erlaubt einen Eingriff in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** der beobachteten Person und darüber hinaus in die **Versammlungsfreiheit** qua Abschreckungseffekt, insbesondere mit Blick auf die Zulässigkeit der Datenspeicherung. Da Versammlungen weithin einen politischen Zweck verfolgen, sind insbesondere mit Blick auf Absatz 1 auch die Anforderungen an die Erhebung und Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten⁷⁷ im Sinne des Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 zu beachten, was der Gesetzentwurf nicht thematisiert und für deren besonderen Schutz er keinerlei Regelungen trifft.

Unklar ist bereits die Zielrichtung der Norm. Ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 41) soll diese der **Abwehr abstrakter Gefahren** dienen und die Möglichkeit der Begehung von Straftaten „auf der Grundlage ihrer Expertise und Erfahrungen bei Demonstrationen im Allgemeinen beurteilen“. Damit soll die Maßnahme offenkundig nicht der Abwehr konkreter Gefahren im Einzelfall durch den per Bild- und Tonaufzeichnungen beobachteten Verhaltensstörer im polizeirechtlichen Sinne dienen. Eine Verhinderung dieses Verhaltens wird hier offenkundig nicht angestrebt⁷⁸ und ist mit dieser Maßnahme auch nicht möglich. Es ist daher davon auszugehen, dass diese (zumindest prioritär) der **Verfolgungsvorsorge**⁷⁹ und damit der vorgezogenen Repression dient, mithin eine

⁷⁵ Vgl. nur BVerfG 20.4.2016 - 1 BvR 966/09 Rn. 94

⁷⁶ Ausführlich Arzt in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., §§ 12a, 19a und 32 VersG Bund.

⁷⁷ BVerfG 17.2. 2009 - 1 BvR 2492/08 Rn. 131 bezeichnet diese als „sensible Daten“, einem im Wesentlichen deckungsgleichen Begriff aus der Zeit vor Inkrafttreten der sog. JI-RL 2016/680.

⁷⁸ Vgl. Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12a VersG Bund Rn. 7, 10.

⁷⁹ So im Ergebnis auch Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12a VersG Bund Rn. 10.



straftprozessuale Maßnahme⁸⁰ darstellt, für die eine **Gesetzgebungskompetenz** des Landesgesetzgebers im Versammlungsgesetz erst noch darzulegen wäre.⁸¹

Absatz 2 und 3

§ 17 II erlaubt sogenannte **Übersichtsaufnahmen**, denen nach heute herrschender Auffassung gerade mit Blick auf die modernen technischen Verarbeitungsmöglichkeiten und die Nichterkennbarkeit einer „bloßen“ Erhebung oder Speicherung personenbezogener Daten durch ihren Einschüchterungs- oder Abschreckungseffekt ebenfalls Eingriffsqualität mit Blick auf die Versammlungsfreiheit zukommt.⁸² Auch aus der Flüchtigkeit der Aufnahmen kann auf eine mangelnde Eingriffsqualität nicht geschlossen werden, da Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 Satz 2 **aufgezeichnet** werden dürfen.⁸³

Tatbestandlich deckt sich § 17 II 1 mit vergleichbaren Regelungen. Diese sind indes deutlich zu **unbestimmt**⁸⁴, weil unklar bleibt, wann eine **Größe und Unübersichtlichkeit** bejaht werden kann, die Übersichtsaufnahmen erlauben soll. Nach der Gesetzesbegründung (S. 41) ist dies sogar bei Versammlungen unter 100 Teilnehmer*innen unter Umständen zu bejahen; mithin bei jedweder nicht nur wenige Menschen mobilisierenden Versammlung. Über die Tatbestandsvoraussetzungen und Zulässigkeit entscheiden allenfalls im Nachhinein die Verwaltungsgerichte; für die damit verbundene Abschreckungswirkung kein hinreichend wirksamer Schutz ex ante.

Mit der Zulässigkeit der **Aufzeichnung** nach § 17 II 2 wird dabei das **Eingriffsgewicht** durch die Möglichkeit der späteren Verwendung wahlweise zur Verfolgungsvorsorge oder Gefahrenabwehr deutlich gesteigert.⁸⁵ Eine klare gefahrenabwehrrechtliche Zielrichtung ist nicht erkennbar, weil **nicht nachvollziehbar** ist, wie die **Aufzeichnung ein geeignetes Mittel der Gefahrenabwehr** darstellen sollte. Die Aufzeichnung erfolgt faktisch primär zu Zwecken des § 17 III 1 Nr. 1, also der **Strafverfolgungsvorsorge**, da im Moment der Aufzeichnung ein Anfangsverdacht noch nicht vorliegen kann, da dann eine Aufzeichnung allenfalls auf Grundlage der StPO zulässig ist.

⁸⁰ Vgl. nur BVerfG 27.7.2005 - 1 BvR 668/04.

⁸¹ Diese wird zutreffend verneint von Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12a Rn. 29-

⁸² Zu Einschüchterungseffekten im Versammlungskontext vgl. nur BVerfG 17.2. 2009 - 1 BvR 2492/08 Rn. 109 und 130. Wie hier bspw. Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. § 12a VersG Bund Rn. 8 ff.; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl., S. 313 ff.; aA Enders in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 12a VersG Bund Rn. 15 f., mit vielen weiteren Nachweisen zu eine Einschüchterungswirkung bejahenden Quellen in Literatur und Rechtsprechung.

⁸³ Vgl. BVerfG 18.12.2018 - 1 BvR 142/15 Rn. 43.

⁸⁴ Zweifelnd zu diesem Tatbestandsmerkmal auch Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2016, § 16 Rn. 37.

⁸⁵ Vgl. BVerfG 17.2. 2009 - 1 BvR 2492/08 Rn. 132.



Absatz 5

Die eingeschränkte Kontrolle durch nicht **polizeiliche Datenschutzbeauftragte** stellt dabei kein wirksames Mittel zu einer unabhängigen Kontrolle dar.⁸⁶

§ 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot

Zu begrüßen ist, dass hier auf den Begriff der Schutz'waffe' verzichtet wird.

In der Literatur wird zu Recht die vergleichbare Regelung in § 17a VersG Bund als **nicht mit Art. 8 GG vereinbar** angesehen, weil auch das Mitführen der hier verbotenen Gegenstände nicht als Gewalt angesehen werden kann und nicht gegen das Unfriedlichkeitsverbot verstößt.⁸⁷

Schutzausrüstungen sind nur dann vom Verbot erfasst, wenn eine **subjektive Absicht** zur Verwendung⁸⁸ oder tatsächliche Verwendung mit Blick auf hoheitliche Vollstreckungsmaßnahmen nachgewiesen werden kann; eine tatbestandliche Voraussetzung die in der polizeilichen Praxis gerne „übersehen“ wird.

Hinsichtlich des so genannten Vermummungsverbots gibt es entgegen einer in der Polizei offenbar weit verbreiteten Auffassung **kein** dem Art. 8 GG innewohnendes **Gebot**, die eigene **Identität bei Versammlungen offen zu legen**.⁸⁹ Hinzu kommen erhebliche Bestimmtheitsmängel, die schon *Jutta Limbach* 1989 im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens deutlich herausarbeitete.⁹⁰ Art. 8 GG beinhaltet auch mit Blick auf das **Friedlichkeitsgebot** kein Gebot, bei einer Versammlung jederzeit „Gesicht zu zeigen“ und es gibt genug Gründe dies nicht zu tun, etwa im Falle einer befürchteten Diskriminierung oder Verfolgung beispielsweise kurdischer, türkischer oder auch russischer Versammlungsteilnehmer*innen bei Protesten gegen die dortigen Regierungen⁹¹ oder auch möglichen Übergriffen durch politische Gegner.⁹²

⁸⁶ Vgl. etwa BVerfG 20.4.2016 - 1 BvR 966/09 Rn 134 und 140 f.; s.a. Art. 41 ff. Richtlinie (EU) 2016/680.

⁸⁷ Ausführlich Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 25 ff.; Dürig-Friedl in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 6, nennt die Einwände beachtlich, hält aber eine verfassungskonforme Auslegung nur für möglich, wenn ein nach äußeren Umständen erkennbarer Gewaltbezug bestehe.

⁸⁸ Dürig-Friedl in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 14.

⁸⁹ Ausführlich Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 25 ff.; Dürig-Friedl in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 20.

⁹⁰ Zitiert bei Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Fn. 84 und begleitender Text.

⁹¹ Vergleiche Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2016, § 17 Rn. 5 f.; Dürig-Friedl in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 6.

⁹² Vgl. etwa AG Rotenburg (Wümme), NStZ 2006, 358; LG Hannover, StV 2010, 640; aA KG Berlin, StV 2010, 637; OLG Zweibrücken, NStZ 2022, 243.



Nicht ohne Grund verbietet § 17 I Nr. 1 VersFG das Mitführen allein im Falle von Gegenständen, die zur

„Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern.“

Verboten ist nach dieser Regelung allein die Nutzung zu Verhinderung einer bereits **zuvor nach anderen gesetzlichen Regelungen zulässigen Identitätsfeststellung**. Dies könnte man so zwar auch in die hier vorgelegte Formulierung „hoheitliche Feststellung der Identität“ hineinlesen, allein die polizeiliche Praxis sieht dies offenkundig anders⁹³ und wird hierzu sogar durch das **Legalitätsprinzip** dazu gedrängt.⁹⁴

Insbesondere das Verbot bereits des Mitführens von **zur Vermummung geeigneten Gegenständen** greift **unverhältnismäßig** in die Versammlungsfreiheit⁹⁵ mit Blick auf die freie Wahl der Gestaltung wie auch **Typen- und Formenwahl von Versammlungen**⁹⁶ sowie die allgemeine Handlungsfreiheit mit Blick auf die bloße Wahl der Bekleidung bis hin zu Mützen oder Schals und Gesichtsschutz bei kaltem Wetter⁹⁷ ein. Problematisch mit Blick auf die nicht einheitliche Rechtsprechung ist zudem, dass Schutzgegenstände aber auch Schals, Mützen und vergleichbare Gegenstände auch zum Schutz vor Übergriffen politischer Gegner*innen genutzt werden können und damit zum Schutz vor Gefahren für Leben und Gesundheit im Rahmen einer Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit.⁹⁸

Zudem ist die **Strafandrohung in § 25 II Nr. 5 und 6 unverhältnismäßig** hoch, bereits für das bloße Mitführen eines an sich ungefährlichen Gegenstandes. Die Bestimmtheitsprobleme stellen auch die Rechtmäßigkeit der Sanktionsnormen deutlich mit Blick auf Art. 20 III, 103 II GG in Frage.⁹⁹

Die drakonische **Strafbewehrung** in § 25 II Nr. 5 und 6 für mitgeführte Helme oder auch Mützen spricht mit Blick auf das **Legalitätsprinzip**¹⁰⁰ dagegen, dass die Verwendungsabsicht hier im polizeilichen Alltag eng ausgelegt wird. Dies führt unter Umständen zu weitreichenden polizeilichen Maßnahmen wie **Einkesselungen**, ohne eine **Verwendungsabsicht**, die auf die subjektive Willensrichtung des Nutzers abstellt, überhaupt

⁹³ Vgl. etwa KG Berlin NJW 2002, 3789, OVG Bautzen, LKV 2018, 375, zur polizeilichen Einordnung eines Transparents als Vermummung.

⁹⁴ Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2016, § 17 Rn. 27, zu den einsatztaktischen Auswirkungen.

⁹⁵ Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 33.

⁹⁶ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2016, § 17 Rn. 22.

⁹⁷ Dürig-Friedl in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 19.

⁹⁸ Dürig-Friedl in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 26; abwegig: OLG Karlsruhe, NSTZ 2022, 621.

⁹⁹ Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 29 f.

¹⁰⁰ Lembke in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 17a VersG Bund Rn. 59.



zuvor überprüfen zu können. Im VersFG Schleswig-Holstein wurden daher mögliche Verstöße gegen die dort enger gefasste Verbotsnorm zu **Ordnungswidrigkeiten** herabgestuft, die auch ein durchdachtes einsatztaktisches Konzept der Polizei ermöglicht.

Die **Anordnungsbefugnis in § 18 III** begegnet den gleichen Bedenken wie die vergleichbaren Regelungen in §§ 8 III und 9 II. Durch solche Anordnungen können Versammlungsteilnehmer*innen allein durch das Mitführen von Gegenständen während einer Versammlung **strafrechtlich** verantwortlich gemacht werden, unabhängig von einer eventuellen Nutzung zu unfriedlichen Zwecken. Dies stellt einen **unverhältnismäßigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit** dar. Dabei wird auch zu beachten sein, ob und wann den Versammlungsteilnehmer*innen eine solche **Anordnung** überhaupt **bekannt** wird und ob sie damit auch bei ansonsten nicht verbotenen Gegenständen vor Ort zu einer Eigentumsaufgabe verpflichtet werden können. Für den **Versammlungsleiter** kann eine Pflicht zur Durchsetzung des Vermummungsverbotes nicht auf die Regelungen hierzu, sondern allenfalls als Beschränkung nach § 14 durchgesetzt werden.¹⁰¹

Versammlungen in geschlossenen Räumen

Auf die Ausführungen zu den Parallelregelungen oben (II.) wird sinngemäß verwiesen. Dabei ist zu beachten, dass Versammlungen in geschlossenen Räumen **nicht** dem **Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 II GG** und **Art. 14 II HessVerf** unterfallen und daher Restriktionen deutlich höheren verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegen. Da viele der im Gesetz für Versammlungen unter freiem Himmel selbst für solche in geschlossenen Räumen gelten sollen, ist zweifelhaft, ob dies hier hinreichend beachtet wurde und die Regelungen im Gesetzentwurf alleine auf eine Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit sowie deren friedliche Durchführung abzielen. Dies gilt insbesondere für § 24.

Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem **sehr umfangreichen Katalog** von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ist hier aus Zeitgründen leider nicht möglich. Zur Detailkritik siehe oben (passim). Die Vielzahl der Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände im Vergleich etwa zum VersFG Schleswig-Holstein oder Berlin macht deutlich, dass hier ein **breites repressives Instrumentarium gegen die Versammlungsfreiheit** in Stellung gebracht wird, was dem Anliegen eines modernen Versammlungsrechts als Ausdruck staatsfreier Meinungskundgabe nicht gut zu Gesichte steht.

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt

¹⁰¹ VGH Mannheim, VBIBW 2012, 473.

Prof. Dr. iur. Ralf Röger
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
Fachbereich Bundespolizei

Ratzeburger Landstraße 4
23562 Lübeck
Tel.: 0451 – 49055 7204
Email: ralf.roeger@polizei.bund.de

**Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Landesregierung
„Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen“ (Drucksache 20/9471)**

I. Vorbemerkung

Das Versammlungsgesetz des Bundes (im Folgenden: BVersG) ist hoffnungslos veraltet. Der Bund hat es in den letzten 38 Jahren nicht nur versäumt, die wesentlichen Vorgaben des Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1985¹ umzusetzen; er hat auch spätere Entscheidungen und Entwicklungen nicht aufgegriffen, wie beispielsweise die Vorgaben des Fraport-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 2011². Dem könnte man nun entgegenhalten, dass das Versammlungsgesetz des Bundes doch zuletzt erst durch Art. 6 des Gesetzes vom 30. November 2020 geändert wurde oder durch Art. 150 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 – bei Erstgenanntem handelte es sich allerdings nur um Folgeanpassungen an Änderungen des Schriftenbegriffes i.S.d. § 11 Abs. 3 StGB und bei Zweitgenanntem um Anpassungen der damals aktuellen und heute schon wieder veralteten Ressortbezeichnung des „Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat“; eigenständige versammlungsspezifische Modifikationen wurden nicht vorgenommen. Wer die „Modernität“ des Bundesversammlungsgesetzes erkennen will, mag sich insoweit einmal die §§ 29 Abs. 2, 29a Abs. 2 BVersG ansehen, die allen Ernstes für Ordnungswidrigkeiten noch eine Sanktionierung in „Deutsche Mark“³ vorsehen.

Selbstverständlich sind die Gerichtsentscheidungen und Entwicklungen im Bereich des Versammlungsrechtes der letzten Jahre und Jahrzehnte sowohl den Versammlungsbehörden als auch den zuständigen Gerichten bekannt, so dass die Defizite des Bundesversammlungsgesetzes sich im Ergebnis nicht nachteilig gegenüber Versammlungsanmeldern, Veranstaltern und Demonstrierenden niederschlagen. Es liegt aber auf der Hand, dass die Bundesländer ob dieses Befundes durchaus motiviert waren und sind, von ihrer seit der Föderalismusreform⁴ bestehenden Gesetzgebungskompetenz im

¹ BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81. Hier und im Folgenden werden Gerichtsentscheidungen regelmäßig mit Datum und Aktenzeichen zitiert, so dass sie auch ohne Heranziehung von Entscheidungssammlungen oder Zeitschriften online insbesondere über die Juris-Datenbank abrufbar sind.

² BVerfG, Urteil vom 20.02.2011, 1 BvR 699/06.

³ Seit dem 01.01.2002 ist der Euro alleiniges gesetzliches Zahlungsmittel in Deutschland.

⁴ Die aus heutiger Sicht als „Föderalismusreform 1“ bezeichnete Neugestaltung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern bestand im Wesentlichen aus dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28-08.2006, BGBl. I 2006, S. 2034, das am 01.09.2006 in Kraft getreten ist.

Bereich des Versammlungsrechtes Gebrauch zu machen und dabei wesentliche versammlungsrechtliche Fortentwicklungen unmittelbar in den Gesetzeswortlaut aufzunehmen.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund den nun vorgelegten Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen und insbesondere sein Kernstück, den Entwurf eines hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (HVersFG)⁵, so fällt positiv auf, dass dieser nicht nur die dargestellten Schwächen des Bundesversammlungsgesetzes zu korrigieren versucht, sondern darüber hinaus auch aus den bisher schon vorhandenen Landesversammlungsgesetzen⁶ Erkenntnisse und Rückschlüsse zieht und diese zum Anlass von Anlehnungen und Übernahmen einerseits, aber auch von Abweichungen, Differenzierungen und Fortschreibungen andererseits nimmt. Dabei orientiert sich der Entwurf erfreulicher Weise keineswegs nur, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, am Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein, sondern nimmt auch andere Landesversammlungsgesetze in den Blick, soweit diese eigenständige Grundregelungen und Definitionen enthalten.

Mit Blick auf diesen grundsätzlichen positiven Vorbefund sollen im Folgenden die Normen des Gesetzentwurfs einer näheren Betrachtung unterzogen werden, bei denen nach Ansicht des Verfassers Diskussionsbedarf besteht. Es ist schon jetzt zu konstatieren, dass dieser Diskussionsbedarf oftmals primär rechtspolitischer Natur sein wird und es nicht um die Frage der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit einer Regelung geht. Gleichwohl sind auch rechtspolitische Aspekte bei einem derart politisch geprägten Grundrecht wie der Versammlungsfreiheit von größter Bedeutung.

II. Struktur und Bezeichnung des Gesetzes

Die Struktur des Gesetzes orientiert sich bewusst nicht an der des Bundesversammlungsgesetzes, sondern am Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes⁷ (im Folgenden: ME VersG) und am VersFG SH. Wesentlicher Unterschied ist dabei die vorrangige Normierung von Versammlungen unter freiem Himmel im zweiten Teil des Gesetzes direkt nach den allgemeinen Bestimmungen und vor den Regelungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Aufgrund der unstrittig höheren Praxisrelevanz von Versammlungen unter freiem Himmel ist diese Struktur eindeutig vorzugswürdig und verhindert beispielsweise die wenig glückliche „Verweisteknik“, durch die das Bundesversammlungsgesetz geprägt ist⁸.

⁵ Artikel 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen, Landtags-Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022. In diesem Gutachten wird der Gesetzentwurf des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes mit HVersFG abgekürzt ohne permanente Ergänzung durch den Zusatz „Entwurf“.

⁶ Landesversammlungsgesetze gibt es bisher in den Ländern Bayern (Bayerisches Landesversammlungsgesetz vom 22.07.2008, im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens teilweise außer Kraft gesetzt bzw. verfassungskonform restriktiv eingeschränkt durch einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.02.2009, 1 BvR 2492/08, verfassungskonform korrigiert dann durch das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Versammlungsgesetzes mit Wirkung zum 01.06.2010); Sachsen-Anhalt (Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge vom 03.12.2009); Sachsen (Sächsisches Versammlungsgesetz vom 25.01.2012, das vorherige mit Wirkung zum 26.01.2010 in Kraft getretene Sächsische Versammlungsgesetz wurde aus formalen Gründen durch Urteil des sächsischen Verfassungsgerichtshofes vom 19.04.2011, Vf. 74-II-10 für unvereinbar mit der Landesverfassung und nichtig erklärt); Niedersachsen (Niedersächsisches Versammlungsgesetz vom 07.10.2010); Schleswig-Holstein (Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 18.06.2015); Berlin (Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin vom 23.02.2021) und Nordrhein-Westfalen (Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17.12.2021).

⁷ Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, vorgelegt von Christoph Enders, Wolfgang Hoffmann-Riem, Michael Kniesel, Ralf Poscher und Helmuth Schulze-Fielitz (Arbeitskreis Versammlungsrecht) im September 2010.

⁸ Vgl. §§ 18 Abs. 1, 19 Abs. 1, 19a BVersG.

Bei der Bezeichnung des Gesetzes möchte auch Hessen den Weg gehen, den Schleswig-Holstein und Berlin eingeschlagen haben und das Gesetz nicht wie auf Bundesebene und in den Ländern Bayern, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen „Versammlungsgesetz“ nennen, sondern „Versammlungsfreiheitsgesetz“. In spezifisch rechtlicher Hinsicht ist hiergegen nichts einzuwenden, in rechtspolitischer Hinsicht erscheint mir die damit beabsichtigte Symbolwirkung aber fragwürdig⁹: Es ist eine Standardaufgabe und -funktion von Gesetzen im Bereich des Staats- und Verwaltungsrechtes, das Spannungsverhältnis zwischen der grundrechtlich garantierten Ausübung der Freiheit des einen und den ebenfalls grundrechtlich garantierten Rechtspositionen anderer herbeizuführen und dieses mit Hilfe der üblichen Schrankenlehre zu bewerkstelligen. Dementsprechend enthält das Freiheitsrecht des Art. 8 GG sowohl verfassungsimmanente Schranken für alle Arten von Versammlungen („*friedlich und ohne Waffen*“), einen Einschränkungsvorbehalt durch Gesetz für die besonders risikobehafteten Versammlungen unter freiem Himmel (Art. 8 Abs. 2 GG), und die Norm unterfällt selbstverständlich wie alle Grundrechte der verfassungsimmanenten Beschränkung durch Grundrechte anderer und durch andere Werte von Verfassungsrang. Einfachgesetzliche Kodifikationen, die dieses Spannungsverhältnis auszugleichen versuchen, beschreiben regelmäßig den relevanten Rechtsbereich, nehmen aber im Gesetzestitel keinerlei Positionierung in Bezug auf das dargestellte Spannungsverhältnis ein. So wird beispielsweise die grundrechtlich in Art. 12 i.V.m. Art. 14 GG garantierte Gewerbefreiheit u.a. in der Gewerbeordnung geregelt – nicht in einer „Gewerbefreiheitsordnung“; die verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 1 GG garantierte Rundfunk- und Pressefreiheit wird insbesondere in landesrechtlichen Rundfunkgesetzen und Pressegesetzen geregelt – nicht in „Rundfunkfreiheitsgesetzen“ oder „Pressefreiheitsgesetzen“. Wenn tatsächlich einmal schon im Gesetzestitel die rechtlich zu schützende Freiheit ausdrücklich benannt wird (z.B. auf europäischer Ebene im „Media Freedom Act“ der EU-Kommission, der in der deutschen Übersetzung „Pressefreiheitsgesetz“ genannt wird), dann ist Hintergrund eine beabsichtigte Symbolwirkung; hier insbesondere in Bezug auf europäische Staaten mit wenig ausgeprägter tatsächlicher Pressefreiheit. Im spezifisch deutschen Rechtskreis wurden beispielsweise nach der Jahrtausendwende auf Bundes- und Landesebene Informationsfreiheitsgesetze¹⁰ erlassen. Hintergrund war hier aber eine grundlegende und vom europäischen Umweltrecht initiierte¹¹ Abkehr vom zuvor geltenden Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit hin zu einem Prinzip der grundsätzlichen Verwaltungstransparenz.

Ein vergleichbarer Paradigmenwechsel liegt aber im deutschen Versammlungsrecht nicht vor; insbesondere auch nicht in Hessen. Das Versammlungswesen in Deutschland seit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 war nicht dadurch geprägt, dass die Versammlungsfreiheit systematisch unterdrückt oder eingeschränkt und nun durch eine Abkehr von einem solchen Grundprinzip endlich das Prinzip der Versammlungsfreiheit entdeckt worden wäre. Das seit 1953 vorhandene Bundesversammlungsgesetz in Verbindung mit der Rechtsprechung insbesondere auch des Bundesverfassungsgerichts haben seit Jahrzehnten eine freiheitliche Ausgestaltung des Versammlungsgeschehens garantiert – mit den Möglichkeiten und Notwendigkeiten seiner Einschränkung zum Schutze anderer Rechtsgüter im Rahmen der Verhältnismäßigkeit. Dies bedeutet wie gesagt nicht, dass die Bezeichnung des geplanten hessischen Gesetzes als Versammlungsfreiheitsgesetz unzulässig wäre; die darin zum Ausdruck

⁹ Vgl. hierzu auch schon meine schriftliche Stellungnahme vom 08.08.2013 zum schleswig-holsteinischen Gesetzentwurf, LT-Umdruck 18/1566 S. 5 ff.

¹⁰ Z.B. das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz IFG) vom 05.09.2005.

¹¹ Vgl. zum umweltrechtlichen Ursprung z.B. Röger, Kommentar zum Umweltinformationsgesetz des Bundes, 1995; Hegele/Röger (Hrsg.), Umweltschutz durch Umweltinformation – Chancen und Grenzen des neuen Informationsanspruchs, 1993.

kommende Symbolik spiegelt aber nicht vollumfänglich die Tatsache wider, dass eben auch die Einschränkungsmöglichkeiten in ihrer *grundrechtsschützenden* Bedeutung gesehen werden müssen. Einschränkungen der Versammlungsfreiheit sind ebenfalls Freiheitsschutz und schützen beispielsweise Leib, Leben, Eigentum Dritter und andere Positionen von Verfassungsrang wie den öffentlichen Frieden. Dies wurde auch in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Hessischen Landtag am 15. November 2022 zu Recht betont:

- „Gleichzeitig ist es aber auch erforderlich, in diesem Kontext Radikalen und Gewalttätern Grenzen aufzuzeigen und Schutzmechanismen gegen den gezielten Missbrauch des Versammlungsrechts zu entwickeln. [...] Deswegen befinden wir uns auch in einem Spannungsverhältnis mit denjenigen, die das Grundrecht missbrauchen wollen. Es ist daher unbedingt erforderlich, dass wir die rechtlichen Instrumente haben, um zu verhindern, dass unter dem Deckmantel der Versammlungsfreiheit Gewalttaten begangen werden“¹²;
- „Gleichmaßen bedarf es aber Regelungen, wie man denen Einhalt gebieten kann - und muss -, die die Versammlungsfreiheit missbrauchen wollen, die sozusagen gegen die freiheitliche, friedliche Grundordnung vorgehen wollen“¹³;
- „Es geht nach Maßgabe dieses Gesetzes darum, zulässige Versammlungen zu unterstützen und vor Störungen zu bewahren. Zweitens. Es geht darum, dass die von der Versammlung oder vom Versammlungsgeschehen ausgehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit abgewehrt werden. Diese beiden Aspekte müssen in Balance gebracht werden“¹⁴.

Von daher sollte rechtspolitisch überdacht werden, ob als Titel des Gesetzes nicht „Hessisches Versammlungsgesetz (HVersG)“ passender wäre.

III. Inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Normen

Im Folgenden soll auf die einzelnen Normen des Gesetzentwurfs eingegangen werden, soweit dies dem Verfasser notwendig erscheint, um positiv oder negativ auf besondere Aspekte hinzuweisen.

1. § 1 Versammlungsfreiheit

Absatz 1 der Norm übernimmt zwar im Wesentlichen den Inhalt von § 1 Abs. 1 BVersG, ersetzt aber sprachlich überzeugend den Begriff „jedermann“ durch „jede Person“ und ändert die Reihenfolge der geschützten Versammlungsmodalitäten. Während das Bundesversammlungsgesetz in gewissermaßen chronologischer Reihenfolge zuerst das Recht zur Veranstaltung von und dann zur Teilnahme an Versammlungen anspricht, benennt der hessische Gesetzentwurf zuerst das Recht, sich zu versammeln und danach das Recht zur organisatorischen Veranstaltung von Versammlungen. Diese Reihenfolge mag nicht der Chronologie der Ereignisse entsprechen – sie betont aber aus Sicht des Verfassers zu Recht die Tatsache, dass es im Kern um den Schutz des Sich-Versammelns geht und die organisatorische Veranstaltung von Versammlungen eben kein Selbstzweck ist. Ähnlich sieht dies auch § 1 Abs. 1 ME VersG.

¹² Peter Beuth (Minister des Innern und für Sport), Plenarprotokoll 20/118 vom 15.11.2022, S. 9513 f.

¹³ Heike Hoffmann (SPD), Plenarprotokoll 20/118 vom 15.11.2022, S. 9514.

¹⁴ Alexander Bauer (CDU), Plenarprotokoll 20/118 vom 15.11.2022, S. 9515.

In Bezug auf die Formulierungen der Ausschlussgründe des Absatzes 2 verweise ich auf meine schriftliche Stellungnahme vom 8. August 2013 zum schleswig-holsteinischen Gesetzentwurf¹⁵, die im Wesentlichen den Überlegungen entsprechen, die nun in Hessen Berücksichtigung gefunden haben.

2. § 2 Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich

Die Festschreibung des sog. engen Versammlungsbegriffes in Absatz 1 entspricht der ganz herrschenden Rechtsprechung und bedarf keiner weiteren Erläuterung. Auch die Definition des Aufzugs als Unterfall des Versammlungsbegriffs und damit verbunden der Verzicht auf die im Bundesversammlungsgesetz vorgenommene wenig glückliche Doppelbenennung von „*Versammlungen und Aufzügen*“ ist sinnvoll.

Fraglich kann alleine sein, ob nicht bei der Definition der subjektiven Zweckrichtung in Absatz 1 Satz 1 klarer hätte zum Ausdruck gebracht werden können und müssen, dass die beabsichtigte „*Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung*“ nicht alleiniger Zweck der Veranstaltung sein muss. Sowohl § 2 Abs. 1 ME VersG als auch § 1 Abs. 3 SächsVersG, § 2 Abs. 1 VersFG SH, § 2 Abs. 1 VersFG Berlin, § 2 Abs. 3 VersG NRW stellen insoweit klar, dass die Erörterung und Kundgabe „*überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung*“ gerichtet sei muss, was vom Ansatz her durchaus der Schwerpunkttheorie des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts in den Entscheidungen zur „Loveparade“ und zur „Fuckparade“ zu entsprechen scheint¹⁶. Zutreffend weist allerdings die Gesetzesbegründung¹⁷ darauf hin, dass die Rechtsprechung die Schwerpunkttheorie *einseitig* anwendet. So stellt das Bundesverfassungsgericht fest: „*Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, die rechtliche Beurteilung danach zu richten, ob die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist oder ob der Spaß-, Tanz- oder Unterhaltungszweck im Vordergrund steht*“¹⁸. Und noch deutlicher führt das Bundesverwaltungsgericht aus: „*Enthält eine geplante Zusammenkunft von Personen Elemente, die sowohl auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, als auch solche, die anderen Zwecken dienen, ist sie als Versammlung im Sinne des Grundgesetzes und des Versammlungsgesetzes zu behandeln, wenn die anderen Zwecke nicht aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters erkennbar im Vordergrund stehen*“¹⁹.

Negativ formuliert bedeutet dies: Überwiegt eindeutig der *nicht* auf öffentliche Meinungsbildung gerichtete Anteil an Spaß, Unterhaltung oder Kommerz, so liegt keine Versammlung vor. Dies heißt nun aber nicht vice versa, dass positiv für das Vorliegen einer Versammlung der auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Anteil des Geschehens seinerseits überwiegen muss. Es reicht vielmehr aus, dass der auf die Meinungsbildung gerichtete Anteil nicht eindeutig zurücktritt, denn: „*Bleiben Zweifel, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird*“²⁰.

¹⁵ LT-Umdruck 18/1566 S. 8 ff.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 12.07.2001, 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01; BVerwG, Urteil vom 16.05.2007, 6 C 23/06.

¹⁷ Landtags-Drucksache 20/9471, S. 19.

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 12.07.2001, 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01, Rn. 29.

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 16.05.2007, 6 C 23/06, Leitsatz sowie Rn. 16.

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 12.07.2001, 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01, Rn. 29.

Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass die Begründung zum hessischen Gesetzentwurf die vorliegende Rechtsprechung zutreffend analysiert und daraus den richtigen Schluss zieht, die in den genannten Landesversammlungsgesetzen sowie im Musterentwurf enthaltene Formulierung von der als Zielrichtung notwendigen „überwiegenden“ Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung nicht zu übernehmen. Zu erwägen bliebe aber, ob die Vorgaben der Rechtsprechung an dieser Stelle nicht durch eine andere Formulierung so eingebracht werden können, dass für Veranstaltungen mit gemischtem Gepräge gleichwohl unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut heraus erkennbar wird, dass diese auch erfasst sein können. Aus Sicht des Verfassers könnte man die Tatsache, dass der meinungsspezifische Anteil durchaus maßgeblich, aber eben nicht überwiegend sein muss, durch die Verwendung des Begriffs „im Wesentlichen“ in Verbindung mit dem Partikel „auch“ zum Ausdruck bringen. § 2 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 HVersFG würde die subjektive Zweckbestimmung der örtlichen Zusammenkunft dann definieren als „... zur gemeinschaftlichen, im Wesentlichen auch auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung und Kundgabe“. Dies würde klarstellen, dass die Zusammenkunft „auch“ andere Zwecke als Erörterung und Kundgabe haben kann bzw. umgedreht diese meinungsspezifische Zweckrichtung nur eine von mehreren sein muss, die dann aber eben das „Wesentliche“ der Zusammenkunft ausmacht. Der Begriff „im Wesentlichen“ ist dabei offener als der Begriff „überwiegend“, da er eben auch solche Fälle erfasst, in denen kein eindeutiges Überwiegen des einen oder anderen Zweckes erkennbar, die Zielrichtung der Erörterung und Kundgabe aber jedenfalls „im Wesentlichen“ prägend für die Zusammenkunft ist.

Die Absätze 4 und 5 des § 2 sind positiv hervorzuheben, da nun endlich ein Landesgesetzgeber den Versuch unternimmt, die Abgrenzung von Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen auf der Grundlage der Rechtsprechung schon im Gesetzeswortlaut vorzunehmen. Schon in meiner Stellungnahme zum schleswig-holsteinischen Gesetzentwurf hatte ich – leider ohne Erfolg – angeregt: *„Auch der schleswig-holsteinische Gesetzgeber scheint davor zurückzuscheuen, eine definitorische Abgrenzung zwischen ‘freiem Himmel’ und ‘geschlossenem Raum’ vorzunehmen [...] Hier könnte der schleswig-holsteinische Gesetzgeber also tatsächlich Neuland betreten“*²¹. Umso begrüßenswerter ist es aus Sicht des Verfassers, dass Hessen sich nun an diese Legaldefinition wagt und hier mit Hilfe der in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien eine Abgrenzung vornimmt. Zutreffend orientiert sich der Gesetzentwurf dabei an den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Fraport-Urteil aus dem Jahre 2011²² und kommt zu einer aus Sicht des Verfassers tauglichen Differenzierung der Begriffe „freier Himmel“ und „geschlossener Raum“. Man könnte allenfalls erwägen, das für „geschlossene Räume“ relevante Merkmal der seitlichen Begrenzung noch ausdrücklich zu erwähnen. Da die leichtere Einschränkung von Versammlungen unter freiem Himmel auf ihrem höheren Risikopotential aufgrund der „Berührung mit der Außenwelt“²³ beruht und die optische und akustische Außenwirkung einer Versammlung primär zur Seite in der Fläche und nicht vertikal stattfindet, ist für die räumliche Abschirmung regelmäßig die seitliche Begrenzung und nicht das Vorhandensein einer Überdachung entscheidend. Denkbar wäre es insofern, § 2 Abs. 5 des Gesetzentwurfs wie folgt zu fassen: *„Versammlungen in geschlossenen Räumen sind solche, bei denen die an der*

²¹ Röger, Stellungnahme vom 08.08.2013, Umdruck 18/1566, S. 13 f.

²² BVerfG, Urteil vom 22.02.2011, 1 BvR 699/06, Rn. 75 ff.

²³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 (Brokdorf-Beschluss), Rn. 68: *„Damit trägt die Verfassung dem Umstand Rechnung, dass für die Ausübung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel wegen der Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisationsrechtlicher und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf besteht ...“*

Versammlung teilnehmenden Personen unter sich und regelmäßig durch seitliche Umschließungen akustisch und visuell von der Allgemeinheit räumlich abgeschirmt sind“.

3. § 3 Schutzaufgabe und Kooperation

Hier wäre zu erwägen, § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs um eine klarstellende Regelung dahingehend zu ergänzen, dass Veranstalter oder Leiter nicht zur Teilnahme an einem Kooperationsgespräch verpflichtet sind. Dies ergibt sich zwar auch aus der Formulierung „... *bietet die zuständige Behörde der Person ... ein Kooperationsgespräch an...*“; und auch die Gesetzesbegründung stellt dies zutreffend klar²⁴; gleichwohl wäre es denkbar, vergleichbar zur nordrhein-westfälischen Regelung²⁵ § 3 Abs. 3 des hessischen Gesetzentwurfs wie folgt zu fassen: „*Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind. Die Person ist zur Mitwirkung nicht rechtlich verpflichtet. Bestehen Anhaltspunkte für Gefährdungen, die nach § 14 Abs. 1 oder 2 oder § 21 Abs. 1 zu Beschränkungen oder einem Verbot führen können, ist Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung Beschränkungen oder ein Verbot entbehrlich zu machen.*“

4. §§ 4 und 5 Veranstaltung einer Versammlung, Versammlungsleitung

Hier wird seitens des Verfassers kein über die Gesetzesbegründung hinausgehender Klärungsbedarf gesehen.

5. § 6 Befugnisse der Versammlungsleitung, Pflichten der teilnehmenden Personen

Zwei Punkte bedürfen einer kurzen positiven bzw. kritischen Erwähnung: Positiv hervorzuheben ist die systematisch saubere Differenzierung zwischen den Handlungsoptionen der Versammlungsleitung in § 6 Abs. 5 und der Versammlungsbehörde in § 15 Abs. 2 (freier Himmel) bzw. § 22 Abs. 2 (geschlossener Raum). Konsequenter Weise wird für die gewissermaßen versammlungsinternen Handlungsinstrumente der Versammlungsleitung auf eine mögliche erhebliche Störung der inneren „*Ordnung der Versammlung*“ abgestellt²⁶ und für die Eingriffsoptionen der Versammlungsbehörde auf eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und es wird ein grundsätzlicher Vorrang der internen Handlungsoptionen der Versammlungsleitung vor den externen Maßnahmen der Versammlungsbehörde festgeschrieben. Diese Abstufung wird erkennbar in § 15 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 des Gesetzentwurfs an der jeweiligen Formulierung „...*ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet* ...“, wobei das Tatbestandsmerkmal des „Unterbindens“ nur dann erfüllt ist, wenn die Maßnahme der Versammlungsleitung nicht nur subjektiv auf ein Unterbinden gerichtet, sondern auch objektiv erfolgreich ist und das Fehlverhalten tatsächlich beendet.

²⁴ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 21 zu § 3 Abs. 3.

²⁵ Vgl. § 3 Abs. 3 Satz 2 VersG NRW: „*Die Veranstalterin oder der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht rechtlich verpflichtet.*“

²⁶ Die Gesetzesbegründung spricht hier anschaulich von einem „grundrechtlichen In-Sich-Konflikt“, Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 24 zu § 6 Abs. 5.

Kritischer ist dagegen die auf Pressevertreter bezogene Regelung des § 6 Abs. 4 zu sehen. Selbstverständlich gebietet das Grundrecht der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) einen besonderen Schutz von Pressevertretern und ein grundsätzliches Recht auf Anwesenheit bei öffentlichen Versammlungen. Problematisch erscheint aber die Frage, wie eine Person ihre Zugehörigkeit zu einem verfassungsrechtlich besonders geschützten Presseorgan belegen kann. Sowohl der Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (§ 22 Abs. 2 ME VersG) als auch das Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein (§ 19 Abs. 2 VersFG SH) regeln dies im Abschnitt über Versammlungen in geschlossenen Räumen, sprechen nicht von Presse-, sondern von Medienvertretern und verlangen eine Legitimation durch „*anerkannten Presseausweis*“. Dass der hessische Gesetzentwurf die presserechtliche Sonderregelung in den allgemeinen Teil zieht und damit bewusst die Anwendbarkeit der Norm auch auf Versammlungen unter freiem Himmel klarstellen will, erscheint nicht nur unproblematisch, sondern plausibel. Zu überdenken wäre aber zweierlei:

Zum ersten, ob nicht begrifflich die Benennung als „*Vertreter der Medien*“ zeitgemäßer ist als der Begriff des „*Pressevertreters*“. Gerade die sog. neuen Medien haben hier zu einem Begriffswandel geführt, der nach Ansicht des Verfassers auch im Gesetzeswortlaut seinen Niederschlag finden sollte.

Zum zweiten lässt der Gesetzeswortlaut offen, wie denn der Beleg erbracht werden soll, dass jemand Presse- oder Medienvertreter ist. § 6 Abs. 4 stellt zwar klar, dass die betroffenen Personen „*sich als solche gegenüber der Versammlungsleitung oder den Ordnerinnen und Ordnern ausgewiesen haben*“ müssen – eine Konkretisierung dieser Ausweispflicht wird aber nicht vorgenommen. Demgegenüber verlangen § 22 Abs. 2 ME VersG und § 19 Abs. 2 VersFG SH ausdrücklich die Vorlage eines „*anerkannten Presseausweises*“. Es ist zwar durchaus zutreffend, dass die Zugehörigkeit zur Presse wie in der Gesetzesbegründung angeführt „*auch auf andere Weise als durch einen Presseausweis nachgewiesen werden*“²⁷ kann. Dies beantwortet aber nicht die Frage, ob es auch praktikabel und realitätsnah ist, jeden beliebigen Nachweis (beispielsweise die „*Vorlage eines Begleitschreibens der Redaktion*“²⁸) ausreichen zu lassen. Es liegt auf der Hand, dass Personen sich durch die Einstufung als Medien- oder Pressevertreter Vorteile erhoffen, die für legitime Vertreter dieser Organe durchaus berechtigt sein können, beispielsweise ein möglicher Durchlass an polizeilichen Absperrungen oder in konfliktbelasteten Versammlungslagen (z.B. sog. „*Rechts-Links-Lagen*“) der Zugang zu beiden rivalisierenden Versammlungslagern. Umso größer ist aber eben die Gefahr, dass eigentlich nicht legitimierte Personen versuchen, diese Vorteile durch Nutzung von Phantasiedokumenten zu erlangen. Es dürfte kein Geheimnis sein, dass selbst „*Presseausweise*“ heute online beliebig und ohne verbindlichen Nachweis einer journalistischen Tätigkeit erworben werden können, und entsprechende Anbieter stellen auch ganz offen klar: „*Authentische Optik ... Echten Ausweisen nachempfunden*“²⁹.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Legitimation als Medienvertreter jedenfalls grundsätzlich von einem anerkannten Presseausweis abhängig zu machen. Zwar ist es zutreffend, dass es den *einen* bundesweit anerkannten spezifisch *amtlichen* Presseausweis nicht gibt³⁰; und auch die Rechtsprechung hat insofern klargestellt, dass „*es für die Herausgabe und Anerkennung von Presseausweisen keinerlei Rechtsgrundlagen im Bundes- oder Landesrecht [gibt]*. Die Herausgabe des

²⁷ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 24 zu § 6 Abs. 4.

²⁸ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 24 zu § 6 Abs. 4.

²⁹ Vgl. nur <https://www.kartenfabrik.de/collections/deutschland/products/presseausweis-dmr-personalisiert> (Abruf 20.01.2023).

³⁰ Vgl. Boesenberg/Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, 2021, S. 456 Rn. 1194 m.w.N.

*bundeseinheitlichen Presseausweises durch die Ständige Kommission des Deutschen Presserats erfolgt lediglich auf vertraglicher Grundlage*³¹. Gleichwohl kann und darf erwartet werden, dass den Ausweisdokumenten jedenfalls im Regelfalle zu entnehmen sein sollte, von welchem Journalisten- oder Verlegerverband sie ausgestellt wurden³². Dementsprechend hat das zuvor schon zitierte Verwaltungsgericht München 2019 klargestellt, dass zwar eine Legitimation nur aufgrund eines amtlichen bundeseinheitlichen Presseausweises nicht verlangt werden könne und Verbandsausweise durchaus gleichwertig sein können - es hat aber eben auch nur einen von einem „*Journalistenverband ausgestellten Presseausweis als geeignete Legitimation bzw. Nachweis für presserechtliche Zugangs- und Auskunftsansprüche von Journalisten*“ angesehen³³.

Durch die Betonung einer nur „grundsätzlichen“ Pflicht zur Vorlage eines solchen Presseausweises wird zugleich klargestellt, dass im Einzelfall eine Legitimation auf andere Weise nicht ausgeschlossen wird, aber eben eine Ausnahme darstellt.

Greift man diese beiden vorgenannten Überlegungen auf, so könnte § 6 Abs. 4 des hessischen Gesetzentwurfs wie folgt lauten: „*Die Versammlungsleitung einer öffentlichen Versammlung darf die Anwesenheit von Medienvertreterinnen und Medienvertretern, die sich grundsätzlich durch Vorlage eines anerkannten Presseausweises als solche gegenüber der Versammlungsleitung oder den Ordnerinnen und Ordnern ausgewiesen haben, nicht unterbinden*“.

6. § 7 Störungsverbot, Aufrufverbot

In Bezug auf § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs bedarf weniger der Gesetzeswortlaut als die für eine spätere Auslegung relevante Gesetzesbegründung einer klarstellenden Betrachtung. In der Begründung wird ausgeführt: „*Wer dagegen eine Versammlung in der Absicht aufsucht, sie durch seine Einwirkung zu verhindern, kann sich nicht auf das Grundrecht aus Art. 8 GG berufen. Das gilt auch, wenn er dabei seinerseits im Verein mit anderen auftritt. Der Umstand, dass mehrere Personen zusammenwirken, bringt diese nicht in den Genuss der Versammlungsfreiheit, wenn der Zweck ihres Zusammenwirkens nur in der Unterbindung einer Versammlung besteht. Störungshandlungen zur Verhinderung einer Versammlung sind nicht mehr vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit gedeckt. Ein staatlicher Akt, durch den z. B. jemandem der Zutritt zu einer Versammlung verweigert wird (Teilnahmeuntersagung durch polizeiliche Verfügung), weil er nicht an der Versammlung teilnehmen, sondern sie verhindern will, greift daher nicht in den Schutzbereich des Art. 8 GG ein. Maßnahmen nach dem Polizeirecht gegenüber diesen außerhalb der Versammlung stehenden Dritten sind somit eröffnet.*“³⁴

Diese Ausführungen könnten missverstanden werden bzw. bedürfen einer Präzisierung anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Wenn tatsächlich der Zweck des kollektiven Zusammenwirkens „*nur in der Unterbindung einer Versammlung besteht*“, wenn also die Blockade- oder

³¹ VG München, Urteil vom 23.05.2019, M 10 K 18.3391, Rn. 34.

³² Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl. 2020, S. 524: „*Die einfachgesetzlich geforderte Legitimation erfolgt regelmäßig durch Vorlage eines durch die Journalisten- und Verlegerverbände ausgestellten Presseausweises ...*“

³³ VG München, Urteil vom 23.05.2019, M 10 K 18.3391, Rn. 32: „*Nachdem der Beklagte damit ohnehin bereits den vom Kläger als Journalistenverband ausgestellten Presseausweis als geeignete Legitimation bzw. Nachweis für presserechtliche Zugangs- und Auskunftsansprüche von Journalisten ansieht, geht die Klage sozusagen ins Leere ...*“

³⁴ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 25 zu § 7 Abs. 1.

Störaktionen reiner Selbstzweck und nicht (auch) Mittel zur Verstärkung des Protestes sind, ist schon der Versammlungsbegriff als solcher nicht erfüllt und es entfällt sowohl die Schutzwirkung des Art. 8 Abs. 1 GG als auch (da der Begriff der „Versammlung nicht mehr gegeben ist) die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes. Dann und nur dann wäre tatsächlich unmittelbar Polizeirecht anwendbar. Allerdings darf eben nicht übersehen werden, dass Blockade- und Verhinderungszwecke in der Praxis oftmals als Motivbündel mit dem Zweck der Meinungsäußerung zusammen auftreten können und dann insgesamt gewichtet werden muss. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in der bekannten Entscheidung zur Blockade der Baustellenzufahrt Wackersdorf einerseits und des Autobahn-Grenzübergangs Weil am Rhein andererseits ausgeführt: *„Die beabsichtigte Unterbrechung der Bauarbeiten war nicht Selbstzweck, sondern ein dem Kommunikationsanliegen untergeordnetes Mittel zur symbolischen Unterstützung ihres Protests und damit zur Verstärkung der kommunikativen Wirkung in der Öffentlichkeit. Demgegenüber diente ... die Blockade des Grenzübergangs an der Autobahn nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, der Kundgebung einer Meinung oder der Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit für ein kommunikatives Anliegen. Nach den Feststellungen des Amtsgerichts zielte die Blockadeaktion der Roma und Sinti darauf, nach Verweigerung der Einreise in die Schweiz dennoch unbedingt ein Gespräch mit dem Hohen Flüchtlingskommissar in Genf zu erreichen und dafür die Einreise zu erzwingen ... Art. 8 GG schützt die Teilhabe an der Meinungsbildung, nicht aber die zwangsweise oder sonst wie selbsthilfefähnliche Durchsetzung eigener Forderungen“*.³⁵

Von daher ist zu beachten, dass es durchaus auch Fälle geben kann, wo die Gesamtbetrachtung der Zielrichtung von Blockade und Störung in Verbindung mit dem eigentlichen kommunikativen Anliegen zu dem Ergebnis führt, dass im Zweifel eben doch noch von einer Versammlung auszugehen und dann auch die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes zu beachten ist.

Darüber hinaus darf auch nicht übersehen werden, dass es sogar denkbar sein kann, bei unfriedlichen Verhaltensweisen, die verfassungsrechtlich eindeutig nicht mehr von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt sind, gleichwohl noch einfachgesetzlich im Anwendungsbereich³⁶ des Versammlungsgesetzes zu verbleiben. Versammlungen, die einen aufrührerischen und gewalttätigen Verlauf nehmen, sind aufgrund des Verstoßes gegen das Friedlichkeitsgebot nicht mehr von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt – sie sind aber gleichwohl mit dem Mitteln des Versammlungsgesetzes (durch Auflösung) zu beenden³⁷; und erst danach darf Polizeirecht zur Anwendung kommen.

Insofern kann es insgesamt also durchaus denkbar sein, dass Stör- und Blockadeaktionen, die „im Verein mit anderen“ praktiziert werden, nicht automatisch zur Anwendung des Polizeirechts führen, sondern zuerst einmal mit den Mitteln des Versammlungsgesetzes angegangen werden müssen – dies u.U. selbst dann, wenn sogar die Schutzwirkung des Art. 8 Abs. 1 GG nicht mehr greift. Da solche Störungen aber natürlich gegen das Störungsverbot des § 7 Abs. 1 HVersFG verstoßen, stellen sie einen Verstoß gegen die geschriebene Rechtsordnung als Kernelement der öffentlichen Sicherheit dar und erlauben regelmäßig ein Handeln nach § 14 Abs. 2 HVersFG; also in der Regel die Auflösung der Versammlung - danach (und erst danach!) käme dann Polizeirecht zur Anwendung. Vor diesem

³⁵ Vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 24.10.2001, 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96 (Blockade Baustellenzufahrt Wackersdorf / Blockade des Grenzübergangs Weil am Rhein), Rn. 43 f.

³⁶ Wobei der Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes hier nicht als „Schutzbereich“ misszuverstehen ist. Selbstverständlich „schützt“ das Versammlungsgesetz keine gewalttätigen Versammlungen – es erfasst und regelt sie aber noch im Sinne einer notwendigen und zulässigen versammlungsrechtlichen Auflösung.

³⁷ Dies wird besonders deutlich an § 13 Abs. 1 Nr. 2 BVerfG, wo der gewalttätige und aufrührerische Verlauf, der verfassungsrechtlich die Unfriedlichkeit bewirkt, ausdrücklich als versammlungsrechtlicher Auflösungsgrund benannt und damit der Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes unterworfen wird.

Hintergrund ist es aus Sicht des Verfassers durchaus zu empfehlen, bei kollektiven Protestaktionen mit Blockade- und Störungswirkung im Zweifel vom Vorliegen einer Versammlung auszugehen³⁸, diese aufgrund ihres Verstoßes gegen das Störungsverbot mit den Instrumenten des Versammlungsrechtes zu beenden und (erst) danach ins Polizeirecht zu wechseln.

7. §§ 8 und 9, Waffenverbot, Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot

Der hessische Gesetzentwurf entscheidet sich in § 8 Abs. 2, § 9 Abs. 2 HVersFG sowohl in Bezug auf die sog. nichttechnischen Waffen als auch in Bezug auf das Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot für die verwaltungsakzessorische Lösung. Dies bedeutet, dass

- sowohl repressiv mit Blick auf die Erfüllung des Straftatbestandes nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 HVersFG und des Ordnungswidrigkeitentatbestandes nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 und 4 HVersFG
- als auch präventiv in Bezug auf eine ggf. gefahrenabwehrrechtlich notwendige Durchsetzung der Verbotstatbestände

eine vollziehbare behördliche Anordnung vorliegen muss, die sowohl die betreffenden Gegenstände als auch die gewünschte Verhaltensweise konkretisiert und bezeichnet. Lediglich bei sog. technischen Waffen im Sinne des Waffengesetzes (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 HVersFG) ist dieses nicht notwendig, da diese Waffen schon im Waffengesetz ausreichend präzise definiert sind.

Gerade bei den nichttechnischen Waffen wird davon auszugehen sein, dass die objektive Eignung zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen in aller Regel geklärt werden kann – wobei allerdings das Merkmal des „erheblichen“ Schadens an Sachen nicht weiter definiert wird. Unklar bleibt insoweit, ob der hessische Gesetzentwurf sich beispielsweise an der üblichen Definition des „*erheblichen Schadens*“ in § 306e StGB³⁹ orientiert, der in der Regel ab 2.500,- Euro angenommen wird⁴⁰, oder an §§ 315b Abs. 1, 315c Abs. 1 StGB⁴¹, wo „*eine fremde Sache von bedeutendem Wert*“ schon ab einem Betrag von ca. 750,- Euro angenommen wird⁴², oder an § 69 Abs. 2 StGB⁴³, wo nach herrschender Rechtsprechung ein Betrag von ca. 1.300,- Euro angenommen wird.⁴⁴ Vor dem Hintergrund dieser durchaus erheblichen Spannbreite der Definition eines „*erheblichen Schadens*“ im Strafgesetzbuch wäre eine Konkretisierung des Versammlungsgesetzgebers zumindest in der Gesetzesbegründung wünschenswert, ab wann denn ein im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 2 HVersFG „erheblicher Schaden“ anzunehmen ist.

Unabhängig davon wird in der behördlichen und polizeilichen Praxis bei Anwendung des nichttechnischen Bewaffnungsverbotes vor allem die subjektive Zweckrichtung einzelfallabhängig und damit ggf. problematisch sein und es wird in jedem konkreten Sachverhalt einer sorgfältigen Begründung bedürfen, warum „*aus den objektiven Umständen auf die Missbrauchsabsicht geschlossen*“⁴⁵ werden

³⁸ Meinen Studierenden versuche ich diese Grundregel mit dem Merkposten zu vermitteln: „*In dubio pro Versammler*“ – eine Latinisierung, die sprachlich zwar falsch, aber einprägsam ist.

³⁹ Tätige Reue bei Brandstiftungsdelikten, die nur möglich ist, „... *bevor ein erheblicher Schaden entsteht*“.

⁴⁰ BGH, Urteil vom 12.09.2002, 4 StR 165/02, Rn. 34.

⁴¹ Gefährdung „*fremder Sachen von bedeutendem Wert*“ beim gefährlichen Eingriff in den Straßenverkehr bzw. bei der Gefährdung des Straßenverkehrs.

⁴² BGH, Urteil vom 12.09.2002, 4 StR 165/02, Rn. 34; BGH, Beschluss vom 28.09.2010, 4 StR 245/10, Rn. 4.

⁴³ Entziehung der Fahrerlaubnis bei unerlaubtem Entfernen vom Unfallort, wenn „*an fremden Sachen bedeutender Schaden entstanden ist*“.

⁴⁴ BGH, Beschluss vom 28.09.2010, 4 StR 245/10, Rn. 6 f.

⁴⁵ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 26 zu § 8.

kann. Bedenkt man, dass sogar Lebensmittel als nichttechnische Waffen in ihrer Nutzung als Wurfgeschosse gegenüber Menschen⁴⁶ oder gerade in jüngerer Zeit auch zur Beschädigung von Sachen⁴⁷ missbraucht werden können, sind hier leider der Phantasie kaum Grenzen gesetzt. Daher mag es einen erheblichen Unterschied in der polizeilichen Lagebeurteilung machen, ob solche Gegenstände objektiv im Einkaufsnetz einer älteren Person aufgefunden werden, die auf dem Rückweg vom Einkauf dem Beitrag eines Versammlungsredners lauscht oder im Rucksack eines jungen Menschen, der auch ansonsten durch aggressives verbales Verhalten gegenüber dem Versammlungsredner auffällt.

In Bezug auf § 9 des Gesetzentwurfs soll positiv festgehalten werden, dass die Erweiterung auf nicht uniformspezifische aggressiv-paramilitärische Kleidung und Verhaltensweisen sehr zu begrüßen ist und gerade den modernen Entwicklungen sowohl im gewaltbereiten linken wie rechten Spektrum Rechnung trägt. Hier hat sich das reine Uniformverbot des § 3 BVersG doch als antiquiert und nicht mehr zeitgemäß erwiesen. Anders als § 3 BVersG erstreckt sich § 9 HVersFG aber nur auf Versammlungen und nicht mehr wie die Bundesnorm auf jedes öffentliche Auftreten auch außerhalb von Versammlungen. Dies ist in systematischer Hinsicht zu begrüßen, da sich die Regelungen eines (Landes-)Versammlungsgesetzes auf Versammlungen beschränken sollten und eher die insoweit überschießende Regelung des Bundesversammlungsgesetzes als systematisch fragwürdig anzusehen ist. Sollte der gesetzgeberische Wille bestehen, ein Einschüchterungs- und Militanzverbot auch außerhalb des Versammlungsrechts zu normieren, so wäre der richtige Ort hierfür im allgemeinen Polizeirecht zu finden und nicht im lex-specialis-Bereich des Versammlungsrechtes.

8. § 10 Anwendbarkeit HSOG

§ 10 versucht das bekannte Problem der (begrenzten) Sperrwirkung des Versammlungsrechtes normativ zu erfassen und hier insbesondere die vom Bundesverwaltungsgericht vertretene Ergänzungstheorie umzusetzen. Nach der Ergänzungstheorie gilt, „*dass die zuständige Behörde sich zur Abwehr der von einer Versammlung oder von einem Aufzug ausgehenden unmittelbaren Gefahren aller ihr nach geltendem Recht zur Abwehr unmittelbarer Gefahren zustehenden polizeilichen Befugnisse bedienen kann und im konkreten Fall das Mittel einzusetzen hat, das sich angesichts der konkreten Gefahrenlage als zur Beseitigung der Gefahr geeignet, erforderlich und verhältnismäßig erweist.*“⁴⁸

Grundlage dieser Überlegungen ist die Tatsache, dass das Bundesversammlungsgesetz die Eingriffsmöglichkeiten gegenüber Störungen, die von einer Versammlung oder ihren Teilnehmern ausgehen, nur sehr begrenzt regelt und erfasst – „*Andere Maßnahmen als die Auflösung der Versammlung nennt § 15 Abs. 2 VersG nicht.*“⁴⁹ Daher ist es sinnvoll, dem Charakter der spezialgesetzlichen Vorrangwirkung des Versammlungsgesetzes dadurch Rechnung zu tragen, dass Eingriffsmöglichkeiten möglichst umfassend in eben diesem Gesetz geregelt werden, so wie dies insbesondere § 14 HVersFG in

⁴⁶ Vgl. schon OLG Köln, Urteil vom 12.11.1996, Ss 491/96, veröffentlicht unter <https://openjur.de/u/445575.html> (in der Juris-Datenbank nur mit Leitsatz).

⁴⁷ Man denke an die von Aktivisten der „Last Generation“ verursachten Beschädigungen von Kunstwerken durch Tomatensuppe oder Kartoffelbrei.

⁴⁸ BVerwG, Urteil vom 08.09.1981, 1 C 88/07 (sog. „Mörderbande-Fall“), Rn. 35. In der Langfassung nicht bei Juris, aber unter <https://research.wolterskluwer-online.de/document/6d599784-319a-4419-8759-a0427896713d> (Abruf 25.01.2023).

⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 08.09.1981, 1 C 88/07, Rn. 34.

Bezug auf Versammlungen unter freiem Himmel und § 21 HVersFG in Bezug auf Versammlungen in geschlossenen Räumen vorsehen, die beide bewusst

- neben den Maximalmaßnahmen eines Verbots (vor Versammlungsbeginn)
- und einer Auflösung (nach Versammlungsbeginn)
- auch die mildere Maßnahme der Beschränkung benennen.

Gegenüber einzelnen Versammlungsteilnehmern sehen dagegen § 15 HVersFG in Bezug auf Versammlungen unter freiem Himmel und § 22 HVersFG in Bezug auf Versammlungen in geschlossenen Räumen nur

- die Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit (vor Versammlungsbeginn)
- oder den Ausschluss (nach Versammlungsbeginn) vor.

Gerade der sog. „Mörderbandefall“ hat aber gezeigt, dass durchaus Sachverhalte denkbar sind, in denen gegenüber einzelnen Personen mildere Maßnahmen als die eines vollständigen Teilnahmeverbotes geboten sein können, z.B. die Aufforderung, ein bestimmtes Verhalten zu unterlassen (beispielsweise das Zeigen eines bestimmten Transparentes) mit der polizeilichen Möglichkeit, die Anordnung dann auch ggf. durchsetzen zu können (z.B. durch die Sicherstellung des Transparentes). Schon der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit würde es hier verbieten, die Versammlungsteilnehmer von der Versammlung auszuschließen, wenn im Beispielsfall die Sicherstellung des Transparentes zur Gefahrenabwehr ausreichen würde und damit den Personen die weitere Ausübung ihres Versammlungsgrundrechtes (ohne das Transparent) ermöglicht würde. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung des § 10 HVersFG zu begrüßen, da sie die „Ergänzungstheorie“ des Bundesverwaltungsgerichts normativ umsetzt und der Rechtsanwender ohne Rückgriff auf die Rechtsprechung unmittelbar aus dem Gesetz die Systematik der ergänzenden Heranziehung des Landespolizeirechtes erkennen kann.

Grundsätzlich erscheint es dabei auch sinnvoll, dass § 10 HVersFG nicht nur die Durchführungsphase der Versammlung in den Blick nimmt, sondern auch die Zeitfenster *„vor oder ... im Anschluss an sie“* [gemeint: die Versammlung]; die Gesetzesbegründung spricht hier vom *„Vorfeld und ... Nachfeld einer Versammlung“*.⁵⁰ In Bezug auf die Anreisephase erscheint dies logisch, da die §§ 15, 22 HVersFG vor Versammlungsbeginn ausdrücklich nur die Teilnahmeuntersagung ansprechen und eine ggf. notwendige, aber auch ausreichende mildere Maßnahme in der Anreise wiederum im Sinne der Ergänzungstheorie auf das Polizeirecht zu stützen wäre, was über § 10 HVersFG ausdrücklich klargestellt wird. Im Vorfeld einer Versammlung könnte man also grundsätzlich auf die Idee einer verdrängenden Sperrwirkung des Landesversammlungsgesetzes kommen, da die spezialgesetzlichen Normen der §§ 15, 22 HVersFG ausdrücklich das Zeitfenster *„vor deren Beginn“* erfassen und insofern die gleichwohl gebotene ergänzende Anwendung des Polizeirechts klärungsbedürftig ist – was über § 10 HVersFG dann geschieht.

In Bezug auf die Phase nach Beendigung der Versammlung ist die Situation aber eine andere: Wird eine Versammlung entweder von Seiten der Veranstalter oder Leiter oder durch die Polizei- bzw. Versammlungsbehörde beendet, so endet damit automatisch die Sperrwirkung des Versammlungsrechtes, da nun keine Versammlung mehr vorliegt und konsequenter Weise auch die Versammlungsgesetze keine Eingriffsbefugnisse mehr für das Nachfeld einer Versammlung vorsehen. Auch die

⁵⁰ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 28 zu § 10 Abs. 1.

§§ 15 und 22 HVersFG sehen insoweit keine spezialgesetzlichen Eingriffsbefugnisse nach dem Versammlungsrecht für die Abreise- oder Nachfeld-Phase vor; es wird lediglich eine Entfernungspflicht gesetzlich normiert, die aber im Bedarfsfalle per se durch einen polizeirechtlichen befehlenden Verwaltungsakt (Platzverweisung) vollstreckbar gemacht und ggf. dann auch durchgesetzt werden kann und muss. Von daher erscheint eine ausdrückliche Erstreckung des § 10 HVersFG auch auf das Zeitfenster „*im Anschluss*“ an eine Versammlung nicht erforderlich, da für dieses Zeitfenster per se das Polizeirecht anwendbar wäre. Ist man sich dieser insofern rein deklaratorischen Bedeutung des § 10 HVersFG für die Abreisephase bewusst, mag man die Regelung selbstverständlich so belassen können – es darf aber eben nicht der unzutreffende Eindruck entstehen, als wäre § 10 HVersFG hier wirklich konstitutiv notwendig zur Umsetzung der Ergänzungstheorie.

Unberührt von diesen (konstitutiven und deklaratorischen) einfachgesetzlichen Klarstellungen des § 10 HVersFG bleibt die Tatsache, dass verfassungsrechtlich das Grundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG sowohl in die Phase des Vorfeldes wie des Nachfeldes ausstrahlt und seine Vor- bzw. Nachwirkung entfaltet. Auch wenn Maßnahmen gegenüber einzelnen Personen in der An- oder Abreisephase einfachgesetzlich auf Polizeirecht gestützt werden können, ist bei Prüfung der verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeit das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu beachten⁵¹.

9. § 11 Anwesenheit der Polizeibehörden

Hier ist nur knapp anzumerken, dass § 11 Satz 2 HVersFG durch seine Bezugnahme auf die „*nach Satz 1 anwesenden Polizeikräfte*“ in zutreffender Weise die inzwischen gefestigte Meinung von Rechtsprechung und Literatur⁵² umsetzt, nach der sich das Erkennbarkeitserfordernis nur auf solche Polizeibeamtinnen und -beamten bezieht, die zur Wahrnehmung versammlungsspezifischer Aufgaben in die Versammlung entsandt sind und dass vice versa Beamte mit versammlungsfremden (und unter Umständen verdeckt wahrzunehmenden) Aufgaben aus dem Bereich der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr davon nicht erfasst werden.

10. § 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht

In Bezug auf die Anzeige- und Mitteilungspflicht nach § 12 HVersFG ist festzustellen, dass sowohl die begriffliche Abweichung vom Bundesversammlungsgesetz (Anzeige statt Anmeldung) überzeugt als auch die auf Bundesebene längst überfällige und auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückgehende gesetzliche Normierung der Ausnahmeregelungen zu Eil- und Spontanversammlungen (§ 12 Abs. 5 und 6 HVersFG). Auch die systematisch damit zusammenhängende Regelung des § 5 Abs. 2 HVersFG (Verzicht auf die Notwendigkeit einer Versammlungsleitung bei Spontanversammlungen) ist zu erwähnen und stimmig. Fraglich kann allein sein, welche Konsequenzen zu ziehen sind, wenn sich ein Veranstalter auf das Vorliegen einer Spontanversammlung beruft, aber erkennbar kein aktueller Anlass vorliegt. Wenn die Gesetzesbegründung hier festhält: „*Ein aktueller Anlass muss aber wirklich vorliegen. Das ist dann nicht der Fall, wenn die Versammlung durch*

⁵¹ So zutreffend auch die Begründung zum Gesetzentwurf, Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 28 zu § 10 Abs. 1.

⁵² Vgl. hierzu die grundlegende Entscheidung des VG Göttingen vom 06.11.2013, 1 A 98/12, Rn. 24 m.w.N.; ebenso Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Einsatz nichtuniformierter Polizisten bei Versammlungen, WC 3 – 3000 – 181/18 vom 12.06.2018, S. 6/7.

vorbereitende Aktivitäten bereits vorher intendiert bzw. geplant war“⁵³, so darf hierdurch nicht der unzutreffende Eindruck erweckt werden, als könne allein der dann festzustellende Missbrauch des Spontanversammlungs-Privilegs für sich genommen Konsequenzen nach sich ziehen. In Bezug auf solche formalen Verstöße gegen das Anmeldeerfordernis hat das Bundesverfassungsgericht schon in seinem Brokdorf-Beschluss festgestellt, „dass eine Verletzung der Anmeldepflicht nicht schon automatisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Veranstaltung führt“ und dass „Auflösung und Verbot ... keine Rechtspflicht der zuständigen Behörde [sind], sondern eine Ermächtigung, von welcher die Behörde angesichts der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit im allgemeinen nur dann pflichtgemäß Gebrauch machen darf, wenn weitere Voraussetzungen für ein Eingreifen hinzukommen; die fehlende Anmeldung und der damit verbundene Informationsrückstand erleichtern lediglich dieses Eingreifen.“⁵⁴

Dies bedeutet: Sollte tatsächlich festgestellt werden, dass ein Veranstalter sich auf § 12 Abs. 6 HVersFG und das Vorliegen einer privilegierten Spontanversammlung beruft, während die tatsächlichen Umstände des Versammlungsgeschehens (z.B. das Nutzen technisch aufwändig hergestellter Transparente und Banner) klar für eine geplante und von langer Hand vorbereitete Versammlung sprechen, so kann der offenbar werdende Verstoß gegen das eigentlich gegebene Anzeigerfordernis nicht als solcher zu einer Maßnahme im Rahmen des § 14 HVersFG führen. Wenn aber aufgrund der fehlenden Anzeige und der damit naturgemäß fehlenden frühzeitigen Kenntnis der Behörde von der geplanten Versammlung materielle Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen, die bei ordnungsgemäßer Anzeige (durch Kooperation) hätten vermieden werden können, dann können diese in der Sache gegebenen Gefahren ggf. eine Maßnahme nach § 14 HVersFG rechtfertigen.

Ebenfalls kurz angesprochen werden soll die Fristbestimmung in § 12 Abs. 1 Satz 6 HVersFG: Ob es sinnvoll und geboten ist, neben einer Minimalfrist für die Anzeige („spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe“) auch eine Maximalfrist festzuschreiben („frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn“), erscheint zumindest fraglich. Eine solche Frist ist weder im Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes noch im Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein vorgesehen und orientiert sich wohl an Art. 13 Abs. 1 Satz 4 BayVersG. Notwendig in rechtlicher Hinsicht erscheint eine solche Frist jedenfalls nicht, da das Bundesverfassungsgericht das sog. Erstanmelderprivileg bewusst auch mit Blick auf die Gefahr von „Vorratsanmeldungen“ schon seit Jahren relativiert hat: *„Die Ausrichtung allein am Prioritätsgrundsatz würde es allerdings ausschließen, gegenläufige Erwägungen zu berücksichtigen. So können wichtige Gründe, etwa die besondere Bedeutung des Ortes und Zeitpunktes für die Verfolgung des jeweiligen Versammlungszwecks, für eine andere Vorgehensweise sprechen. Die Ausrichtung allein am Prioritätsgrundsatz könnte im Übrigen dazu verleiten, Versammlungen an bestimmten Tagen und Orten frühzeitig - gegebenenfalls auf Jahre hinaus auf Vorrat - anzumelden und damit anderen potentiellen Veranstaltern die Durchführung von Versammlungen am gleichen Tag und Ort unmöglich zu machen. Dies widerspräche dem Anliegen, die Ausübung der Versammlungsfreiheit grundsätzlich allen Grundrechtsträgern zu ermöglichen.“⁵⁵*

Es wird abzuwarten sein, ob sich durch die Normierung einer Zweijahresfrist die Problematik der Vorratsanmeldung nicht lediglich kumulativ zu einer „Null-Uhr-Problematik“ verdichtet, die aus verwaltungspraktischer Sicht eher noch schwieriger abzarbeiten sein dürfte. Konkurrierende

⁵³ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 32 zu § 12 Abs. 5 und 6.

⁵⁴ BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, Rn. 74.

⁵⁵ BVerfG, Beschluss vom 06.05.2005, 1 BvR 961/05, Rn. 25; ähnlich schon VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.04.2002, 1 S 1050/02, Rn. 16.

Veranstalter von Versammlungen an begehrten Tagen (z.B. dem 1. Mai) könnten nun bemüht sein, möglichst exakt mit Beginn der Zweijahresfrist um 0:00 Uhr im Vorvorjahr des gewünschten Termins ihre elektronische Anzeige an die Versammlungsbehörde abzusenden, so dass sich am Gesamtergebnis einer notwendigen Abwägung aller „*gegenläufige[n] Erwägungen*“ und „*wichtige[n] Gründe, etwa die besondere Bedeutung des Ortes und Zeitpunktes für die Verfolgung des jeweiligen Versammlungszweck*“ nichts ändern würde – nur mit dem Unterschied, dass die Masse der Versammlungsanzeigen dann innerhalb von Sekunden nach dem Null-Uhr-Tageswechsel eingeht.

11. § 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Während die Erlaubnisfreiheit des § 13 HVersFG keiner weiteren Erörterung bedarf, sollen einige Aspekte des § 14 HVersFG beleuchtet werden:

Da die versammlungsrechtlichen Beschränkungen nach § 14 Abs. 1 HVersFG von der Eingriffsintensität her hinter einem Versammlungsverbot oder einer Versammlungsauflösung nach § 14 Abs. 2 HVersFG zurückbleiben, ist es von der Verhältnismäßigkeit her durchaus vertretbar, in Absatz 2 auf das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit, in Absatz 1 aber auf das wesentlich umfassendere Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung abzustellen. Allerdings weicht der hessische Gesetzentwurf damit sowohl vom Musterentwurf als auch vom schleswig-holsteinischen Landesversammlungsgesetz ab, wo in § 13 Abs. 1 ME VersG bzw. § 13 Abs. 1 VersFG SH für alle Maßnahmen einheitlich eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gefordert wird.

Aus Sicht des Verfassers sollte überdacht werden, ob es tatsächlich sinnvoll ist, das kaum rechtssicher definierbare Schutzgut der öffentlichen Ordnung als Einschränkungsbegründung zuzulassen. Die Gesetzesbegründung selbst stellt zutreffend dar, dass mit diesem Schutzgut *ungeschriebene* Regeln verstanden werden, die nach den *jeweils herrschenden* sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben *innerhalb eines bestimmten Gebietes* angesehen werden. Dass die Regeln ungeschrieben, von jeweils herrschenden Auffassungen abhängig und dabei auch noch geografisch wechselnd sind, führt zu einer Unbestimmtheit dieses Rechtsbegriffs, die nach hiesiger Auffassung gegen eine Aufnahme des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung gerade in das Versammlungsrecht spricht. Natürlich darf nicht übersehen werden, dass der öffentlichen Ordnung eine Auffang- oder Reservefunktion für (noch) nicht rechtlich normierte Störungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens zukommt und dass insofern auch der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber das Schutzgut wieder in das Landespolizeirecht aufgenommen hat – gleichwohl sollte mit Blick auf das hohe Gut der Versammlungsfreiheit überprüft werden, ob diese tatsächlich mit derart „kleiner Münze“ eingeschränkt werden können sollte. Gerade das in der Gesetzesbegründung⁵⁶ angeführte Beispiel eines demonstrativen Geschehens in der Nähe von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen belegt doch bei näherer Betrachtung, dass über eine fundierte Grundrechtsinterpretation auch Sachverhalte sauber lösbar sind, bei denen es nicht zu strafbaren Verstößen von Versammlungsteilnehmern kommt, bei denen aber konfligierende Grundrechtspositionen (beispielsweise das allgemeine Persönlichkeitsrecht der beratungssuchenden Frauen) als Teil der verfassungsrechtlich fundierten und damit geschriebenen Rechtsordnung herausgearbeitet und dem Versammlungsgrundrecht entgegengestellt werden⁵⁷.

⁵⁶ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 33 zu § 14 Abs. 1.

⁵⁷ VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2022, 2 B 375/22, Rn. 19.

Bei der näheren Erläuterung des Tatbestandsmerkmals der unmittelbaren Gefahr fällt auf, dass zwar einerseits zutreffend klargestellt wird, dass es hier auf den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts ankommt und nicht auf seine zeitliche Nähe, da eben diese zeitliche Nähe bei einer versammlungsrechtlichen Prognoseentscheidung über ein zukünftiges Versammlungsgeschehen noch nicht „unmittelbar“ sein kann. Irritierend ist aber, dass der Gesetzentwurf dann zwei unterschiedliche Definitionen eben dieses Wahrscheinlichkeitsgrades für dasselbe Tatbestandsmerkmal liefert:

- In Bezug auf § 14 Abs. 1 ist „*die Unmittelbarkeit der Gefahr bereits dann gegeben, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Schaden eintritt*“⁵⁸;
- in Bezug auf § 15 liegt dagegen „*eine unmittelbare Gefahr vor, wenn bei ungehindertem Geschehensablauf nahezu mit Gewissheit der Schadenseintritt zu erwarten ist*“⁵⁹.

Es drängt sich auf, dass diese in der Gesetzesbegründung verwendeten Definitionen der unmittelbaren Gefahr nicht identisch sind: Ein Schadenseintritt „*nahezu mit Gewissheit*“ liegt noch über der „*hohen Wahrscheinlichkeit*“ und verlangt eine noch sicherere Prognose des kausal zu erwartenden Schadens. Es mag dabei sein, dass sich der hessische Gesetzentwurf bei der Forderung nach einer „*hohen Wahrscheinlichkeit*“ von den Ausführungen zum Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes hat leiten lassen⁶⁰ und bei der Forderung nach der Erwartung des Schadenseintritts „*nahezu mit Gewissheit*“ von den Ausführungen in der Kommentierung zum Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein⁶¹. Im Ergebnis sollte aber derselbe Rechtsbegriff im selben Landesversammlungsgesetz vom Gesetzgeber einheitlich und identisch erläutert und definiert werden. Vorzugswürdig aus Sicht des Verfassers ist dabei die Erwartung eines Schadenseintritts mit hoher Wahrscheinlichkeit – eine Schadensprognose „*nahezu mit Gewissheit*“ überspannt die realistischen Erkenntnismöglichkeiten einer Versammlungsbehörde und würde nahezu hellseherische Fähigkeiten verlangen.

Es bleibt dann eine handwerkliche Geschmacksfrage, ob man die für das Gesetz an mehreren Stellen relevante Definition der „unmittelbaren Gefahr“ nicht im ersten Teil des Gesetzes ausdrücklich mit normieren sollte. Denkbar wäre eine Ergänzung des § 2 bei den Begriffsbestimmungen. Hier könnte ein Absatz 6 angeführt werden der besagt: „*Eine unmittelbare Gefahr im Sinne dieses Gesetzes ist bei einer Sachlage gegeben, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an den der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgütern führt*“.

Positiv hervorgegeben ist, dass der Gesetzentwurf in § 14 Abs. 3 HVersFG den echten polizeilichen Notstand ausdrücklich regelt. In Bezug auf das Tatbestandsmerkmal der „*Sachgüter von erheblichem Wert*“ (§ 14 Abs. 3 Satz 3 HVersFG) stellt sich die oben schon bei § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HVersFG („*erheblicher Schaden*“) angesprochene Problematik der konkreten Definition der Erheblichkeit – auch der Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (§ 13 Abs. 3 Satz 3 MEVersG) oder beispielsweise⁶² § 13 Abs. 3 Satz 3 VersFG SH verzichten auf eine genaue Definition der Erheblichkeitsschwelle. Darüber hinaus benennt der Gesetzentwurf in der Gesetzesbegründung ausdrücklich den

⁵⁸ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 34 zu § 14 Abs. 1.

⁵⁹ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 39 zu § 15.

⁶⁰ Vgl. Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz, § 13 Ziff. III, S. 40: „*Voraussetzung ist ferner im konkreten Fall eine Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden ... führt*“.

⁶¹ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, § 13 Rn. 14: „*Der Eintritt eines Schadens ... muss nahezu mit Gewissheit zu erwarten sein*“.

⁶² Ausdrückliche versammlungsgesetzliche Regelungen zum echten polizeilichen Notstand finden sich darüber hinaus auch in § 8 Abs. 3 NVersG, § 14 Abs. 4 VersFG Berlin, § 13 Abs. 3 VersG NRW.

unechten polizeilichen Notstand⁶³, verzichtet aber darauf, auch diesen ausdrücklich in den Gesetzeswortlaut mit aufzunehmen. Hier wäre zu erwägen, ob nicht § 14 Abs. 3 HVersFG ergänzt und auch der unechte Notstand soweit ersichtlich erstmalig auf Ebene der Landesversammlungsgesetzgebung in den Gesetzeswortlaut aufgenommen werden sollte. Angelehnt an die bekannte Rechtsprechung⁶⁴ könnte dies dadurch umgesetzt werden, dass man im aktuell vorgeschlagenen § 14 Abs. 3 Satz 2 HVersFG das Wort „nur“ streicht und ausführt: *„Maßnahmen nach Abs. 1 oder 2 zulasten der Versammlung sind zulässig, wenn ...“* mit anschließender Definition des echten polizeilichen Notstandes wie vorgeschlagen; und dass man dann einen neuen Satz 3 einfügt⁶⁵ mit einer Definition des unechten polizeilichen Notstandes: *„Maßnahmen nach Abs. 1 oder 2 zulasten der Versammlung sind darüber hinaus auch zulässig, wenn Maßnahmen gegen die die Gefahr verursachenden Personen zwar möglich sind, dabei aber zwangsläufig Schäden an Leib oder Leben bei friedlichen Versammlungsteilnehmern oder unbeteiligten Dritten drohen oder an Sachen von erheblichem Wert, die in einem offenkundigen Missverhältnis zum angestrebten Erfolg stehen“*.

In Bezug auf § 14 Abs. 4 Nr. 1 HVersFG ist es grundsätzlich plausibel und sinnvoll, nicht nur besonders sensible Orte, sondern auch besonders sensible Tage als mögliche Grundlage für eine versammlungsrechtliche Maßnahmen gegen rechtsradikale Versammlungen in den Gesetzeswortlaut aufzunehmen. Es bleibt aber auch hier die Problematik der rechtssicheren Definition. Während bisher die entsprechenden sensiblen Örtlichkeiten, die eine Maßnahme nach § 15 Abs. 2 BVersG erlaubten, von den Bundesländern gesetzlich präzise definiert werden mussten, fehlt eine solche Vorgabe im aktuellen Landesgesetzentwurf sowohl für die Örtlichkeiten als auch für die Tage. Die Gesetzesbegründung liefert hier zwar eine Aufzählung⁶⁶ - es wäre aber aus Sicht des Verfassers zu begrüßen, wenn auf untergesetzlicher Ebene zum Beispiel durch eine entsprechende ministerielle Verordnung Konkretisierungen vorgenommen werden, die dann auch rechtssicher für Versammlungsveranstalter, -leiter und -teilnehmer erkennbar sind. Gleiches gilt für die in § 14 Abs. 4 Nr. 2 angesprochenen *„führenden Repräsentanten des Nationalsozialismus“*, die ebenfalls nur in der Gesetzesbegründung (nicht abschließend) benannt werden⁶⁷. Sollte sich der Landesgesetzgeber diesem Vorschlag anschließen, so wäre § 14 Abs. 4 HVersFG am Ende durch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für diese Rechtsverordnung zu ergänzen; beispielsweise mit der Formulierung: *„Tage und Orte im Sinne des Satzes 1 Nr. 1 sowie Personen im Sinne des Satzes 1 Nr. 2 lit. a werden durch Rechtsverordnung des Ministeriums des Innern bestimmt“*.⁶⁸

§ 14 Abs. 7 Satz 1 HVersFG stellt klar, dass eine verbotene Versammlung aufzulösen ist. In der Gesetzesbegründung wird zutreffend darauf hingewiesen, dass gelegentlich einsatztaktische Gründe gegen eine tatsächliche Zerstreuung der (nach Auflösung bestehenden) Ansammlung sprechen, wenn sich die ehemaligen Versammlungsteilnehmer nicht von selbst entfernen⁶⁹. Der guten Ordnung halber sei aber darauf hingewiesen, dass die Gesetzesbegründung hier die verwaltungsrechtlichen Begrifflichkeiten des polizeilichen Vorgehens nach Versammlungsauflösung nicht zutreffend wiedergibt. Wenn es dort heißt: *„Gesetzlich vorgeschrieben ist allerdings nur die Auflösungsverfügung, nicht*

⁶³ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 35 zu § 14 Abs. 3.

⁶⁴ VGH Mannheim, Beschluss vom 21.12.2015, 1 S 1125/15 m.w.N.; u.a. auch schon VG Berlin, Urteil vom 08.03.2006, 1 A 98.05.

⁶⁵ Der bisherige Satz 3 *„Ein Verbot oder die Auflösung ...“* würde dann der neue Satz 4.

⁶⁶ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 37 zu § 14 Abs. 4 Nr. 1.

⁶⁷ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 38 zu § 14 Abs. 4 Nr. 2 lit. a.

⁶⁸ Selbstverständlich kann auch eine andere Rechtsverordnungszuständigkeit gewählt werden, beispielsweise *„durch Rechtsverordnung der Landesregierung“*.

⁶⁹ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 39 zu § 14 Abs. 7.

aber deren Vollstreckung durch den Einsatz von Zwangsmitteln“, so ist klarzustellen, dass die Auflösungsverfügung selbst schlicht nicht vollstreckbar ist! Die Auflösungsverfügung ist nach herrschender und zutreffender Auffassung ein rechtsgestaltender Verwaltungsakt, der weder einer Vollstreckung bedürftig noch zugänglich ist⁷⁰. Zwar ist eine rechtliche Folge der Auflösung die für die dann nur noch bestehende Ansammlung begründete Entfernungspflicht – diese Entfernungspflicht ist aber eben nicht Teil der Auflösungsverfügung, sondern ihre gesetzliche, rechtsgestaltende Folge. Anders formuliert: In der Auflösungsverfügung taucht die Aufforderung zur Entfernung nicht auf; sie wird typischer Weise nur in etwa lauten: „Hier spricht die Polizei. Ihre Versammlung wird hiermit aufgelöst, weil ...“. Zur ggf. notwendigen behördlichen bzw. polizeilichen Umsetzung der Entfernungspflicht durch Zwang bedarf es dann eines Bindegliedes in Form einer vollstreckbaren Verfügung, die als sog. befehlender Verwaltungsakt tatsächlich ein Handeln, Dulden oder Unterlassen fordert. Dies ergibt sich

- auf Bundesebene unmittelbar aus dem Wortlaut des § 6 Abs. 1 VwVG Bund, der den Einsatz von Zwang nur erlaubt bei einem Verwaltungsakt, der „auf die Vornahme einer Handlung oder auf Duldung oder Unterlassung gerichtet ist“ und
- auf Landesebene aus § 71 Abs. 1 HessVwVG, der mit dem Merkmal „... bis der Verwaltungsakt befolgt ... ist“ ebenfalls klarstellt, dass nur ein der Befolgung fähiger Verwaltungsakt durch Zwang vollstreckbar ist.

Von daher ist eben keineswegs die Auflösungsverfügung zu vollstrecken. Vielmehr ist

- zuerst einmal die Auflösungsverfügung als rechtsgestaltender Verwaltungsakt zu erlassen, wodurch die Rechtslage kraft rechtsgestaltender Verfügung geändert und aus der Versammlung eine Ansammlung wird, die sich kraft Gesetzes (und nicht unmittelbar aufgrund einer Verfügung) durch Entfernen der Teilnehmer zu zerstreuen hat⁷¹;
- anschließend ist in Form einer Platzverweisung (soweit notwendig mit Richtungsangabe) ein befehlender und vollstreckbarer Grundverwaltungsakt zu schaffen, der ggf. anschließend auch durch Zwang durchgesetzt werden kann⁷²;
- und im weiteren Verlauf ist dann ggf. nach Wiederholung von Auflösungsverfügung und Platzverweisung das Zwangsmittel festzusetzen und anzudrohen⁷³;
- und erst abschließend kann es dann zur Anwendung des Zwangs kommen.

Geboten ist es im Übrigen bei allen diesen Verfügungen, auch die präzise Uhrzeit ihres Erlasses nachweisbar zu dokumentieren und in die typische Mitteilung durch Lautsprecher einzubauen, da selbstverständlich erkennbar sein muss, dass zwischen den einzelnen Eskalationsstufen auch ausreichend Zeit für die Ansammlungsteilnehmer war, den Ort der aufgelösten Versammlung tatsächlich zu verlassen.

§ 14 Abs. 7 Satz 3 HVersFG stellt zutreffend klar, dass nach der Auflösung einer verbotenen Versammlung „Ersatzversammlungen am gleichen Ort“ ebenfalls schon kraft Gesetzes verboten sind und es damit ggf. keiner individuellen Verbotsverfügung durch Verwaltungsakt bedarf. Sollte die

⁷⁰ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Aufl. 2020, S. 412: „Zu beachten ist, dass die Auflösungsverfügung als rechtsgestaltender Verwaltungsakt einer zwangsweisen Durchsetzung nicht zugänglich ist ...“

⁷¹ Beispielsweise wie dargestellt: „Hier spricht die Polizei. Ihre Versammlung wird aufgelöst, weil ...“

⁷² Beispielsweise: „Ich fordere Sie auf, den Musterplatz Richtung Beispielsallee zu verlassen ...“

⁷³ Beispielsweise: „Sollten Sie dieser (erneuten) Aufforderung nicht nachkommen, werden meine Polizeikräfte gegen Sie unmittelbaren Zwang anwenden.“

Norm nicht eingehalten werden, ist der Ablauf ansonsten aber identisch zum grade geschilderten Sachverhalt: Es bedarf zuerst einmal einer rechtsgestaltenden Auflösungsverfügung gegen die Ersatzversammlung sowie anschließend einer erneute Platzverweisung nebst erneuter Festsetzung und Androhung von Zwang – falls nicht andere Rechtsfolgen gesetzt werden sollen wie insbesondere die Identifizierung der Personen zur repressiven Verfolgung ihres Fehlverhaltens.

Problematisch in der Praxis wird unter Umständen die Frage sein, wann eine nach Auflösung der eigentlichen Versammlung spontan entstehende neue Versammlung entweder in der Sache als „*Ersatzversammlung*“ anzusehen ist oder örtlich „*am gleichen Ort*“ stattfindet. Ein reiner „*Protest gegen die Auflösung*“ dürfte wie in der Gesetzesbegründung dargestellt nicht ausreichen, um als neue Spontanversammlung mit eigenem Thema zu gelten⁷⁴. Wenden sich die Personen aber z.B. gegen (vermeintliche) Polizeigewalt bei der Auflösung oder begründen einen anderen thematischen Schwerpunkt, der deutlich über das vorherige Thema und die Auflösung an sich hinausgeht, erscheint es zumindest problematisch, wann die Grenzen zur Ersatzversammlung überschritten und die neue Versammlung als eigenständige Spontanversammlung anzusehen ist. Gleiches gilt, wenn Personen den Ort der aufgelösten Versammlung verlassen und sich im Nahbereich zu einer spontanen erneuten Versammlung zusammentun, so dass das Merkmal des „*gleichen Ortes*“ nicht eindeutig ist. Im Zweifel ist die Polizei gut beraten, sich bei Auflösung der Folgeveranstaltung nicht ausschließlich auf § 14 Abs. 7 Satz 3 HVersFG zu beziehen und von einem per se schon anzunehmenden gesetzlichen Verbot auszugehen, sondern darüber hinaus zu prüfen, ob für die Folgeveranstaltung unabhängig von ihrer rechtlichen Einordnung als „*Ersatzversammlung am gleichen Ort*“ nicht ein eigenständiger Auflösungsgrund nach § 14 Abs. 2 oder Abs. 4 HVersFG gegeben ist.

12. § 15 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

Hier besteht aus Sicht des Verfassers kein weiterer Erörterungsbedarf. Auf die obigen Ausführungen zu § 14 Abs. 1 und die problematische unterschiedliche Definition des Merkmals „*unmittelbare Gefahr*“ in der Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 1 HVersFG einerseits⁷⁵ und § 15 Abs. 1 HVersFG andererseits⁷⁶ wird nochmals hingewiesen.

13. § 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung

Während der schleswig-holsteinische Gesetzgeber in § 15 VersFG SH eine im Gesetzgebungsverfahren⁷⁷ und in der Literatur⁷⁸ durchaus kritisch gesehene Regelung zur Durchführung von Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen geschaffen hat, die nicht mehr ausdrücklich vorfeldbezogen als Kontrollstellen auf dem Weg zur Versammlung eingeordnet werden, stellt der hessische Gesetzentwurf zu Recht klar, dass zur Umsetzung von Durchsuchungen und Identifizierungen „*auf den Wegen*

⁷⁴ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 39 zu § 14 Abs. 7.

⁷⁵ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 34 zu § 14 Abs. 1: „*hohe Wahrscheinlichkeit ..., dass der Schaden eintritt*“.

⁷⁶ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 39 zu § 15: „*wenn ... nahezu mit Gewissheit der Schadenseintritt zu erwarten ist*“.

⁷⁷ Vgl. Röger, Stellungnahme vom 08.08.2013, Umdruck 18/1566, S. 34 zu § 15 VersFG SH.

⁷⁸ Vgl. kritisch hierzu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 15 Rn. 1 und 15 f.

zu der *Versammlung Kontrollstellen eingerichtet werden*“ können. Damit orientiert er sich erkennbar und bewusst⁷⁹ am im Wesentlichen vergleichbaren § 15 ME VersG.

Die rechtliche und taktische Notwendigkeit derartiger Vorkontrollen wird in der Gesetzesbegründung plausibel dargestellt; ebenso die gut vertretbare Differenzierung zwischen

- der Kontrolle des Mitführens von Waffen im technischen Sinne, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für ein Mitführen aufgrund ihrer Gefährlichkeit ausreichen, und
- der Kontrolle des Mitführens von nichttechnischen Waffen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2), von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) und von Schutzausrüstung oder Vermummung (§ 18 Abs. 1 oder Abs. 2), bei denen tatsächliche Anhaltspunkte nicht etwa nur für das Mitführen, sondern konkret für den unzulässigen Einsatz der Gegenstände notwendig sind.

14. § 17 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Absatz 1 der Norm erlaubt die offene Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel. Während die strenge tatbestandliche Begrenzung der Herstellung solcher Aufnahmen und Aufzeichnungen *bei* entsprechenden Versammlungen unproblematisch geboten und sinnvoll erscheint, ist in Bezug auf die Variante der Herstellung von Aufnahmen und Aufzeichnungen *im Zusammenhang mit* entsprechenden Versammlungen vor einer zu weiten Interpretation zu warnen. In der Gesetzesbegründung wird das Merkmal des Zusammenhangs auf das gesamte „*unmittelbare Vorfeld der Versammlung mit An- und Abreise sowie die organisatorische Vorbereitung*“ erstreckt⁸⁰, ohne dass nach Ansicht des Verfassers die Problematik der gerade in der Anreisephase möglichen Konflikte mit anderen Schutzgütern ausreichend berücksichtigt wird. Hierzu muss man sich Folgendes verdeutlichen:

- Es ist nicht selten, dass Versammlungen an öffentlich zugänglichen Orten oder Plätzen stattfinden, die aus nicht versammlungsspezifischen Gründen einer offenen Videoüberwachung unterliegen; beispielsweise nach § 14 Abs. 3 oder Abs. 4 HSOG. Auch bundesrechtlich ist dies denkbar, z.B. wenn eine Versammlung im Bereich eines Bahnhofs stattfindet, der durch Kameras der Deutschen Bahn AG im Rahmen des Hausrechts überwacht wird und bei dem auch die Bundespolizei auf der Grundlage von § 27 Satz 1 Nr. 2, § 3 Abs. 1 BPolG zur bahnpolizeilichen Nutzung der selbsttätigen Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte befugt ist. Finden an solchen Orten Versammlungen statt und liegen die spezifisch versammlungsgesetzlichen Voraussetzungen zur Herstellung von Bildaufnahmen und -aufzeichnungen nicht vor, so gebietet es nach herrschender und zutreffender Ansicht das Grundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG, dass die entsprechenden den Versammlungsbereich räumlich erfassenden Kameras für

⁷⁹ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 40 zu § 16 mit Verweis auf § 15 MEVersG.

⁸⁰ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 41 zu § 17 Abs. 1

die Dauer der Versammlung erkennbar⁸¹ außer Funktion gesetzt werden⁸². Dies erscheint auch unproblematisch, da die entsprechend definierten Örtlichkeiten während der dort stattfindenden Versammlung primär ganz vorrangig für eben diese Versammlung genutzt werden und andere Nutzungszwecke nicht vorhanden sind bzw. deutlich zurücktreten müssen⁸³.

- Ander sieht die Situation dagegen in der An- und Abreisephase aus. An- und Abreisen erfolgen oftmals über Infrastrukturgpunkte des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs, die ebenfalls aus nicht versammlungsspezifischen Gründen videoüberwacht werden; insbesondere betrifft dies Bahnhöfe und Bahnanlagen der Deutschen Bahn AG und die Nutzung entsprechender Kameras durch die Bundespolizei. In der An- und Abreisephase sind diese räumlichen Bereiche aber eben nicht vorrangig und primär durch das bevorstehende oder zurückliegende Versammlungsgeschehen geprägt, sondern durch allgemeinen Reise- und Publikumsverkehr, unter den sich dann auch die an- oder abreisenden (zukünftigen oder ehemaligen) Versammlungsteilnehmer mischen. Hier durchgängig und regelmäßig ein Abschalten der aus versammlungsfremden Gründen legitimer Weise betriebenen Kameras zu verlangen, würde diese Durchmischung der Nutzungszwecke verkennen und zu einer weder rechtlich gebotenen noch praktikablen Überreaktion führen: Bei einer derart weiten Interpretation des Tatbestandsmerkmals „im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung“, wie es die Gesetzesbegründung zu § 17 Abs. 1 HVersFG nahelegt, müssten selbst bei nur wenigen an- oder abreisenden Versammlungsteilnehmern auf sämtlichen hessischen Bahnhöfen oder sonstigen für die An- und Abreise relevanten Verkehrsknotenpunkten die Kameras abgeschaltet werden, wenn (was der Normalfall sein dürfte) die Eingriffsvoraussetzungen des § 17 Abs. 1 HVersFG nicht gegeben sind.

Von daher erscheint es sinnvoll, das Merkmal des „Zusammenhangs“ mit einer Versammlung zu präzisieren und auf einen *unmittelbaren sachlichen und zeitlichen Zusammenhang* zu konkretisieren⁸⁴. Nur dann, wenn die versammlungsspezifische An- und Abreise an der betreffenden Örtlichkeit sachlich innerhalb eines bestimmten Zeitfensters für den Nutzungscharakter der Örtlichkeit prägend ist, weil im Vergleich zum sonstigen Publikumsverkehr die Zahl und Relevanz der an- oder abreisenden Versammlungsteilnehmer prägend ist, verdrängt der vor- und nachwirkende Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG die sonstigen Schutz- und Sicherheitsinteressen an der betreffenden Örtlichkeit, die außerhalb

⁸¹ Dieses erkennbare außer Funktion setzen wird in der Regel durch ein eindeutig wahrnehmbares Abdecken der Kameras erreicht werden können; eine komplette Deinstallation ist nicht notwendig (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 13.03.2020, 15 B 332/20, Rn. 23: „Gerade die Option eines Verhüllens mit Mülltüten, Folien o. ä. stellt sich mit den der Polizei zur Verfügung stehenden bzw. leicht beschaffbaren technischen Mitteln als machbar dar. Eine derartige Maßnahme wäre für die Versammlungsteilnehmer auch ohne Weiteres erkennbar.“ Ob abweichend dazu durch entsprechende Beschilderung und polizeiliche Zusagen, dass vorhandene Kameras während eines Versammlungsgeschehens nicht genutzt werden, eine ausreichende Wahrung der Versammlungsfreiheit sichergestellt werden kann, ist im Einzelfalle zu entscheiden; vgl. OVG Münster, Beschluss vom 02.07.2020, 15 B 950/20, Rn. 18 – 20.

⁸² Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 13.03.2020, 15 B 332/20, Orientierungssatz 1 der Juris-Fassung: „Ein Polizeipräsidium muss mehrere Kameras, die zur Beobachtung des öffentlichen Straßenraums dauerhaft installiert sind, während einer Versammlung abdecken, da diese Kamerapräsenz einen Eingriff in das Versammlungsrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG darstellt.“

⁸³ OVG Münster, Beschluss vom 13.03.2020, 15 B 332/20, Rn. 20: „Es ist ... unerheblich, dass die Kamerainstallation im Normalbetrieb keinen versammlungsspezifischen Bezug hat. Denn jedenfalls greift sie nach den dargelegten Maßstäben bei Durchführung einer Versammlung auf der observierten Fläche in die Versammlungsfreiheit ein.“

⁸⁴ Vgl. in diese Richtung auch Ullrich/Wernthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, 2021, S. 199 Rn. 543 zur Regelung im Bundesversammlungsgesetz: „§ 19a i.V.m. § 12a VersG erlaubt Bild- und Tonaufnahmen im Zusammenhang mit Versammlungen, einschließlich des Zeitraums vor und nach einer Versammlung (An- und Abmarschphase), soweit ein unmittelbarer sachlicher und zeitlicher Zusammenhang mit der eigentlichen Versammlung besteht“.

des Versammlungsgeschehens für die Videoüberwachung relevant sind und die ja auch Werte von Verfassungsrang (Leib, Leben, Eigentum) schützen. Von daher sollte § 17 Abs. 1 Satz 1 HVersFG wie folgt gefasst werden: „*Die Polizeibehörde darf Bild- und Tonaufnahmen in Echtzeit (Aufnahmen) sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder in unmittelbarem Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel offen anfertigen, wenn ...*“

§ 17 Abs. 2 und Abs. 3 normieren sowohl die für die polizeiliche Praxis relevante Anfertigung von Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen als auch die für Schulungszwecke hilfreiche Nutzung von unumkehrbar anonymisierten Aufnahmen zum Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung. Die gesetzliche Normierung dieser Varianten und ihre entsprechenden tatbestandlichen Begrenzungen vermögen zu überzeugen und korrigieren erfreulicher Weise die (auch) an dieser Stelle zu konstatierende Antiquiertheit des Bundesversammlungsgesetzes. Auch ist es zu begrüßen, dass

- bei Übersichtsaufnahmen in Bezug auf die Versammlungsteilnehmer nach § 14 Abs. 2 Satz 1 HVersFG eine offene Anfertigung verlangt wird
- und kumulativ bei Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen nach § 14 Abs. 2 Satz 4 HVersFG eine unverzügliche Information der Versammlungsleitung zu erfolgen hat.

Die kumulative Erfüllung beider Merkmale gewährleistet, dass auch in den Fällen, in denen die Offenheit der Herstellung von Übersichtsaufnahmen fraglich sein könnte (z.B. aufgrund der räumlichen Distanz eines erhöhten Aufnahmeortes vom Versammlungsgeschehen oder von Teilen davon), die gleichwohl sicherzustellende entsprechende Kenntnis der Versammlungsleitung dem Schutzgedanken des Art. 8 Abs. 1 GG ausreichend Rechnung trägt. Versammlungsleitung und Polizei können in einem solchen Fall durch kooperatives Handeln sicherstellen, dass auch Versammlungsteilnehmer, die die Herstellung der Übersichtsaufnahmen aus ihrer subjektiven Sicht möglicherweise nicht unmittelbar offen erkennen, über eben diesen Vorgang informiert und darauf hingewiesen werden.

15. § 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot

§ 18 HVersFG weicht an mehreren Stellen in sinnvoller Weise von § 17a BVersG ab:

- Es wird klargestellt, dass nicht nur die Schutzausrüstung subjektiv dazu bestimmt sein muss, gegenüber „*Trägern von Hoheitsbefugnissen*“ verwendet zu werden, sondern dass auch die Vermummung gerade eine *hoheitliche* Feststellung der Identität verhindern soll. Letzteres ist zwar auch für § 17a Abs. 2 BVersG anerkannt⁸⁵, ergibt sich aber dort nicht unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut.
- Auch ist sicherlich der Begriff der „*Schutzausrüstung*“ sprachlich passender als der eigentümlich widersprüchliche bundesversammlungsrechtliche Begriff der „*Schutzwaffen*“.
- Darüber hinaus ist es von der Systematik her auch zu begrüßen, dass sich der Landesversammlungsgesetzgeber auf versammlungsspezifische Regelungen beschränkt und die im Bundesgesetz enthaltene überschießende Anwendbarkeit der Norm auch auf „*sonstige öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel*“ nicht übernommen hat.

⁸⁵ Vgl. LG Hannover, Urteil vom 20.01.2009, 62 C 69/08 Rn. 49 m.w.N.: „Zwar ist dem Wortlaut ... nach nur allgemein gefordert, dass die Vermummung den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern. Jedoch ist nach dem Sinn und Zweck des Vermummungsverbotes gemäß § 17a Abs. 2 Nr. 1 Versammlungsgesetz erforderlich, dass die Identifizierung durch die Strafverfolgungsbehörden verhindert werden soll“.

In Bezug auf den letztgenannten Punkt ist allerdings zu bedenken, dass die bundesgesetzlich zulässige Anwendbarkeit des Schutzbewaffnungs- und Vermummungsverbotes auch auf sonstige öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel in der polizeilichen Praxis durchaus Relevanz hat; insbesondere bei Risikospielen im Fußball-Ligabetrieb oder im internationalen Fußball. Wenn man sich nun in Hessen in systematisch plausibler Weise von diesem Veranstaltungsüberhang der genannten Verbote verabschiedet und diese bewusst auf Versammlungen begrenzt, dann ist in repressiver Hinsicht auch kein Verstoß gegen die entsprechenden Straf- oder Bußgeldnormen gegeben und es kann bei der Verwendung von Schutzausrüstung und Vermummung im Umfeld von Risikofußballspielen nicht mehr automatisch aus dem Verstoß gegen die Repressivnormen (als Teil der öffentlichen Sicherheit) eine zu Eingriffen berechtigende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abgeleitet werden. Im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht wird dann zukünftig in Hessen eine individuelle Gefahrenprognose notwendig sein, warum ein Auftreten mit Schutzausrüstung oder Vermummung durch gewaltbereite Fußballfans als Gefahr für die öffentliche Sicherheit anzusehen ist. Denkbar wäre insoweit allenfalls, ob nicht genau dort, nämlich im Landespolizeirecht, die Schaffung einer eigenständigen veranstaltungsspezifischen Rechtsgrundlage für ein Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot geboten wäre durch entsprechende Ergänzung des HSOG.

Wie schon beim Verbot nichttechnischer Waffen nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 HVersFG ist auch bei § 18 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG die praktische Kernproblematik die in der konkreten Lage notwendige Begründung einer normwidrigen subjektiven Zweckrichtung bei der Verwendung der Gegenstände. Dabei wird oftmals die subjektive Zweckrichtung aus einer objektiven Alternativlosigkeit der Nutzungsoptionen abgeleitet werden können; beispielsweise bei den in der Gesetzesbegründung angeführten⁸⁶ Beispielen wie Schutzschilden, Gasmasken oder Stahlhelmen. Schon bei Motorradhelmen und Motorradschutzkleidung wird die Bewertung dagegen schwierig, da diese Utensilien durchaus auch von Motorradfahrern mitgeführt werden, die schlicht in entsprechender Kleidung mit dem Motorrad zur Versammlung angereist sind und sich naturgemäß nicht umkleiden und auch – jedenfalls nach ihrem dann zu erwartenden Vortrag – auch keine sinnvolle Möglichkeit sehen, ihren Helm am Motorrad selbst zu befestigen. Auch Gesichtsvermummung mit Mützen, Brillen und Schal oder sogar mit Sturmhauben kann bei entsprechenden Kaltwetterlagen durchaus (tatsächlich oder vermeintlich) eine andere Zielrichtung haben als die Verhinderung einer staatlichen Identifizierung.

Ebenfalls darf in der Praxis nicht die Problematik unterschätzt werden, dass Versammlungsteilnehmer in konfliktbeladenen Versammlungslagen mit zu erwartender Gegendemonstration (oftmals sog. Rechts-Links-Lagen) ihre Identität oder ihre körperliche Unversehrtheit nicht vor staatlichen Hoheitsmaßnahmen schützen wollen, sondern vor Angriffen des politischen Gegners. Auch in diesen Fällen ist Sensibilität und Augenmaß im Einzelfall gefragt – wobei aber klarstellend auf Folgendes hinzuweisen ist: Selbst wenn man im Hinblick auf eine möglicherweise nicht gegen § 18 HVersFG verstoßende Nutzung von Schutzausrüstung oder Vermummung kein strafbares oder ordnungswidriges Verhalten begründen kann, bleiben selbstverständlich präventive hoheitliche Maßnahmen in Form einer Identitätsfeststellung oder Zwangsanwendung zulässig, wenn die entsprechenden Eingriffsvoraussetzungen vorliegen. Anders formuliert: Bestehen beispielsweise Zweifel, ob eine Person durch ihre Vermummung primär die Identifizierung durch einen Hoheitsträger verhindern will oder die Identifizierung durch den politischen Gegner (Stichwort: „Internetpranger“), so mag zwar beim Verbleib von Zweifeln zugunsten des Demonstranten das Nichtvorliegen eines Verstoßes gegen § 18 HVersFG und

⁸⁶ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 43 zu § 18 Abs. 1.

damit auch das Nichtvorliegen eines repressiven Verstoßes gegen § 25 Abs. 2 Nr. 5 (Schutzausrüstung) oder Nr. 6 (Vermummung) anzunehmen sein. Ist aber präventivpolizeilich die Identifizierung der Person notwendig, so kann diese selbstverständlich nach § 10 HVersFG i.V.m. § 18 HSOG erfolgen.

Hinzu kommt noch: Aufgrund des vom Gesetzgeber gewählten Modells der Verwaltungsakzessorietät (§ 18 Abs. 3 HVersFG) führt ein Auftreten mit Schutzausrüstung oder Vermummung ja per se nur dann zur Strafbarkeit, wenn durch behördliche Anordnung das Ablegen der unzulässigen Gegenstände verlangt wurde. Schon bei dieser Entscheidung kann und muss die Behörde sich Klarheit über die Zielrichtung der Nutzung der Gegenstände verschaffen und kann für den Fall, dass primär beispielsweise ein Schutz vor dem politischen Gegner angenommen wird, auf eine entsprechende Anordnung verzichten.

16. § 19 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

In Umsetzung der sog. Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2011⁸⁷ sieht der Gesetzentwurf vergleichbar zu den Regelungen in Schleswig-Holstein⁸⁸ oder (teilweise) in Berlin⁸⁹ vor, „*öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum*“ auch für Versammlungen zugänglich zu machen; eine vergleichbare Regelung findet sich aus der Zeit vor dem Fraport-Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch schon in § 21 ME VersG. Allerdings darf die weit gefasste Überschrift nicht täuschen: Erfasst von den genannten Regelungen und eben auch von § 19 HVersFG sind nur solche Flächen in Privateigentum, die sich „*im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden*“. Flächen, die sich tatsächlich in privater Hand befinden und an die man bei Verwendung des Begriffs „*Privateigentum*“ zuvörderst denkt, sind nicht erfasst – offensichtlich deshalb, weil eben auch die Fraport-Entscheidung 2011 nur solche Flächen in den Blick nahm, die ganz oder überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand stehen.

Hier stellt sich die Frage, warum der hessische Gesetzentwurf nicht den Mut hat, die aktuellen Fortentwicklungen seit der Fraport-Entscheidung aufzugreifen und auch – unter näher zu definierenden Voraussetzungen – solche Flächen mit einzubeziehen, die mehrheitlich oder ganz in privater Hand sind. Orientierung mögen hier die Regelungen in Berlin⁹⁰ und Nordrhein-Westfalen⁹¹ sein. Während § 20 Abs. 1 VersFG Berlin wie dargestellt die Nutzung von Flächen im (vollständigen oder mehrheitlichen) Eigentum der öffentlichen Hand regelt, stellt § 20 Abs. 2 VersFG Berlin klar: „*Werden Verkehrsflächen, die der Allgemeinheit geöffnet sind, von Unternehmen betrieben, die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden oder stehen diese Verkehrsflächen überwiegend oder ausschließlich im Eigentum von Privaten, können öffentliche Versammlungen dort nur durchgeführt werden, soweit überwiegende Interessen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Durchführung nicht entgegenstehen. Eine Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer ist insoweit nicht erforderlich.*“ Und § 21 VersG NRW fasst von Anfang an entsprechende Flächen in privater und

⁸⁷ BVerfG, Urteil vom 22.02.2011, 1 BvR 699/06. Das BVerfG hob damit die abweichende Entscheidung des BGH auf: BGH, Urteil vom 20.01.2006, V ZR 134/05.

⁸⁸ § 18 VersFG SH.

⁸⁹ § 20 Abs. 1 VersFG Berlin.

⁹⁰ § 20 Abs. 2 VersFG Berlin.

⁹¹ § 21 VersG NRW.

öffentlicher Hand zusammen und sagt: *„Auf Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden.“*

Hintergrund dieser Regelungen ist die Tatsache, dass sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit seiner Fraport-Entscheidung weiterentwickelt hat und inzwischen auch bei Flächen im originären Privateigentum ein Recht des Sich-Versammelns anerkannt wird. Wesentlich ist hier die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2015 zum „Bierdosen-Flashmob“ auf dem Passauer Nibelungenplatz: *„Der Platz steht im Eigentum einer GmbH & Co. KG, ohne dass eine staatliche Beteiligung ersichtlich wäre“*⁹². Gleichwohl stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass zwar – anders als bei Flächen in staatlicher Hand – keine unmittelbare Grundrechtsbindung des privaten Eigentümers besteht, aber sehr wohl eine mittelbar-zivilrechtliche Grundrechtsbindung: *„Als private Grundstückseigentümerin ist die GmbH & Co. KG nicht wie die staatliche Gewalt unmittelbar an Grundrechte gebunden. Dennoch entfalten die Grundrechte als objektive Prinzipien Wirkung, und die Versammlungsfreiheit ist im Wege der mittelbaren Drittwirkung nach Maßgabe einer Abwägung zu beachten“*⁹³.

Und in logischer Fortführung der Aussagen im Fraport-Urteil wird in der Sache klargestellt: *„Die Versammlungsfreiheit verschafft zwar kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere gewährt sie dem Bürger keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Demgegenüber verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist ... Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder durch private Investoren geschaffene und betriebene Plätze als Orte des Verweilens, der Begegnung, des Flanierens, des Konsums und der Freizeitgestaltung ergänzt wird, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können ... Letzteres ist hier der Fall. Der beabsichtigte Ort der Versammlung steht zwar im Eigentum einer Privaten, ist zugleich aber für den Publikumsverkehr offen und schafft nach den Feststellungen des Landgerichts einen Raum des Flanierens, des Verweilens und der Begegnung, der dem Leitbild des öffentlichen Forums entspricht“*⁹⁴.

Vor diesem Hintergrund sollte der hessische Gesetzgeber aus Sicht des Verfassers erwägen, in § 19 HVersFG auch solche Verkehrsflächen aufzunehmen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum Privater stehen. Insofern wäre es denkbar, vergleichbar zur Berliner Regelung den aktuellen Regelungsinhalt des Gesetzentwurfs in § 19 HVersFG zum Absatz 1 und zu machen und einen anschließenden Absatz 2 einzufügen mit dem Inhalt: *„Stehen die Verkehrsflächen, die der Allgemeinheit geöffnet sind, im Eigentum von Unternehmen, die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden oder stehen sie überwiegend oder ausschließlich im Eigentum von Privaten, können öffentliche Versammlungen dort durchgeführt werden, soweit überwiegende Interessen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Durchführung nicht entgegenstehen. Eine Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer ist insoweit nicht erforderlich.“*

⁹² BVerfG, Beschluss vom 18.07.2015, 1 BvQ 25/15, Rn. 1.

⁹³ BVerfG, Beschluss vom 18.07.2015, 1 BvQ 25/15, Rn. 6.

⁹⁴ BVerfG, Beschluss vom 18.07.2015, 1 BvQ 25/15, Rn. 5.

Verfahrensmäßig könnte und sollte dann die Norm auch noch (vergleichbar zur Berliner Rechtslage) ergänzt werden. Denkbar wäre hier als Absatz 3 des § 19 HVersFG (mit einem Ausnahmeverbehalt für Spontanversammlungen): *„Die zuständige Behörde unterrichtet die Eigentümerinnen und Eigentümer von Verkehrsflächen nach den Absätzen 1 und 2 unverzüglich über die auf dieser Fläche angezeigten Versammlungen. Eigentümerinnen und Eigentümer von Verkehrsflächen nach Absatz 2 ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. In den Fällen des § 12 Abs. 6 finden die Sätze 1 und 2 keine Anwendung.“*

17. Versammlungen in geschlossenen Räumen, §§ 20 - 24

In Bezug auf den dritten Teil des Gesetzentwurfs soll vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen nur Folgendes knapp ergänzt werden:

- Bei einem Vergleich von § 21 Abs. 2 und § 14 Abs. 2 Satz 2 HVersFG fällt auf, dass die Formulierung einmal lautet: *„Verbot oder Auflösung setzen voraus ...“* und einmal *„Ein Verbot oder eine Auflösung setzen voraus ...“* Hier sollte sich der Gesetzgeber sprachlich einheitlich entscheiden, ob er den unbestimmten Artikel verwenden oder nicht verwenden will – wobei aus Sicht des Verfassers die Formulierung *„Verbot oder Auflösung setzen voraus ...“* eingängiger klingt.
- In Bezug auf § 21 Abs. 3 HVersFG wird auf die obigen Ausführungen zum unechten polizeilichen Notstand verwiesen. Sollte sich der Gesetzgeber wie vorgeschlagen entscheiden, § 14 Abs. 3 HVersFG um eine Regelung zum unechten polizeilichen Notstand zu ergänzen, so wäre dies konsequenter Weise dann auch in § 21 HVersFG sinnvoll.
- Die Gesetzesbegründung zu § 21 Abs. 6 HVersFG⁹⁵ geht ebenso wie schon bei § 14 Abs. 7 HVersFG von einer Vollstreckbarkeit der Auflösungsverfügung aus; auch hier sei auf die obigen Ausführungen verwiesen.
- In Bezug auf die nach § 24 HVersFG möglichen Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen geht die Gesetzesbegründung⁹⁶ offensichtlich davon aus, dass *„große Veranstaltungshallen und Stadien“* als geschlossene Räume im versammlungsrechtlichen Sinne anzusehen sind. Hier sei der guten Ordnung halber der Hinweis erlaubt, dass es durchaus Rechtsprechung gibt, die in Bezug auf das strafbewehrte Schutzbewaffnungs- und Vermummungsverbot der §§ 17a, 27 Abs. 2 BVerStG Veranstaltungen in Fußballstadien und -arenen als solche *„unter freiem Himmel“* ansieht: *„Bei einem Fußballspiel in einem umfriedeten und teilweise überdachten Stadion handelt es sich um eine ‘Veranstaltung unter freiem Himmel’ im Sinne von § 27 Abs. 2 VersammlG.“*⁹⁷ Auch wenn es durchaus nicht ganz von der Hand zu weisen ist, dass die Konfliktrisiken in einem mit mehreren Zehntausend Personen gefüllten Stadion des Fußball-Ligabetriebes den Risiken einer Veranstaltung unter freiem Himmel gleichkommen, so muss man aber wohl doch davon ausgehen, dass im Rahmen der üblichen Abgrenzungen unter maßgeblicher Berücksichtigung der seitlichen Umschließung auch ein solches

⁹⁵ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 47.

⁹⁶ Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 48.

⁹⁷ OLG Hamm, Beschluss vom 07.09.2017, 4 RVs 97/17, Leitsatz 1, ohne weitere eigenständige Begründung.

Stadion als „geschlossener Raum“ anzusehen ist, so wie dies wohl auch in der herrschenden Literatur angenommen wird⁹⁸.

18. Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten, §§ 25 - 28

Hier soll mit Blick auf § 25 Abs. 2 Nr. 4 HVersFG angeregt werden, die Norm durch Einfügung des Wortes „*entgegen*“ vor der Bezugnahme auf die Bannmeilenregelung sprachlich klarer zu fassen: „... *als Veranstalterin oder Veranstalter oder als Leiterin oder Leiter entgegen einem vollziehbaren Verbot oder einer vollziehbaren Auflösung nach § 14 Abs. 2 und 4, § 21 Abs. 1 dieses Gesetzes sowie entgegen § 1 Satz 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags eine öffentliche Versammlung durchführt oder fortsetzt*“.

Darüber hinaus sollte der hessische Gesetzgeber erwägen, ob er nicht im vierten Teil des Gesetzes auch eine ausdrückliche gesetzliche Zuständigkeitsregelung für den Vollzug des Landesversammlungsgesetzes aufnimmt. Bisher ist die Zuständigkeit verordnungsrechtlich in der HSOG-DVO geregelt, die das Versammlungswesen in § 1 Satz 1 Nr. 2 den allgemeinen Ordnungsbehörden (und dabei in kleineren Gemeinden unter 7.500 Einwohnern den Kreisordnungsbehörden) zuweist. Dies würde auch nach Inkrafttreten des HVersFG weitergelten, soweit nicht das Landesversammlungsgesetz selbst ausdrücklich in verschiedenen Normen die Landespolizei als zuständig definiert.

Wenn man aber nun durchaus sinnvoller Weise in einem Landesversammlungsgesetz umfassend das Versammlungswesen regelt und bewusst Rückgriffe auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht begrenzt (vgl. § 10 HVersFG), dann erscheint es nach Ansicht des Verfassers sinnvoll, auch die Zuständigkeitsregelung auf Gesetzesebene selbst zu treffen, so wie dies auch in den Landesversammlungsgesetzen von Bayern⁹⁹, Berlin¹⁰⁰, Niedersachsen¹⁰¹, Nordrhein-Westfalen¹⁰², Sachsen¹⁰³ und Schleswig-Holstein¹⁰⁴ der Fall ist.

19. Schlussvorschriften, §§ 29 - 30

Mit Blick auf die in § 27 HVersFG normierte Möglichkeit der Einziehung sollte bei der das verfassungsrechtliche Zitiergebot umsetzenden Regelung des § 29 HVersFG (Einschränkung von Grundrechten) auch das Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 45 Abs. 1 Hessische Verfassung benannt werden. Damit wäre zugleich die Frage entschärft, ob bei einer eventuellen Ausweitung des § 19 HVersFG auf Verkehrsflächen in privater Hand (wie vom Verfasser vorgeschlagen) die damit verbundene zeitweise Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit des privaten Eigentums nicht ebenfalls eine Anführung des Eigentumsgrundrechtes bei den eingeschränkten Grundrechten gebietet.

⁹⁸ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, § 2 Rn. 28: „So werden Versammlungen in einem seitlich umschlossenen Sportstadion ... nach der Ration der Norm in geschlossenen Räumen durchgeführt ...“; ebenso beispielsweise die verfassungsrechtliche Interpretation bei Höfling, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 61.

⁹⁹ Art. 24 Abs. 2 BayVersG.

¹⁰⁰ § 31 VersFG Berlin.

¹⁰¹ § 24 Abs. 1 NVersG.

¹⁰² § 32 VersG NRW.

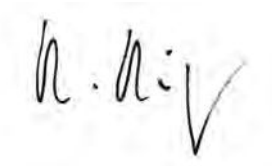
¹⁰³ § 32 SächsVersG.

¹⁰⁴ § 27 VersFG SH.

IV. Schlussbemerkung

Der vorliegende Gesetzentwurf kann durchaus als gelungener Versuch einer Weiterentwicklung nicht nur des veralteten Bundesversammlungsgesetzes, sondern auch der bisherigen moderneren Landesversammlungsgesetze angesehen werden. Gleichwohl besteht an vielen Stellen zumindest noch Erörterungsbedarf, ob nicht ergänzende oder modifizierte Regelungen sinnvoll sind, um einerseits das Grundrecht der Versammlungsfreiheit optimal zur Entfaltung zu bringen, andererseits aber notwendige staatliche Beschränkungen zum Schutz anderer Positionen und Rechtsgüter im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen zu gewährleisten. Wenn die vorliegende Stellungnahme Anstöße zu dieser Erörterung liefern konnte, so hätte sie ihr Ziel erreicht.

Lübeck, den 29. Januar 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'h. n. v.' followed by a large checkmark-like flourish.

Prof. Dr. Ralf Röger



EBS Universität, Gustav-Stresemann-Ring 3, 65189 Wiesbaden

An den Innenausschuss
des Hessischen Landtags

Prof. Dr. Matthias Friehe

Qualifikationsprofessur für
Staats- und Verwaltungsrecht

EBS Law School
T +49 611 7102 2207
matthias.friehe@ebs.edu

31. Januar 2023

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem
Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen
Drucksache 20/9471**

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

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf. Nach einer kurzen einleitenden Bemerkung (A.) werde ich auf eine Reihe von Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen dem Gesetzentwurf und der geltenden Rechtslage eingehen und daraus verschiedene Empfehlungen ableiten (B.). Abschließend habe ich meine Empfehlungen für Veränderungen im Gesetzentwurf in tabellarischer Form zusammengefasst (C.).

A. Vorbemerkung

Kern des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die Verabschiedung eines Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (E-HVersFG), das an die Stelle des bisher nach Art. 125a Abs. 1 GG fortgeltenden Versammlungsgesetzes des Bundes (VersG) treten soll. Der Hessische Landesgesetzgeber nimmt damit seine seit der Föderalismusreform I, in Kraft getreten 2006, bestehende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Versammlungsrechts wahr. Hessen folgt damit einer Reihe von Bundesländern, die inzwischen eigene Versammlungsgesetze erlassen haben, nämlich Bayern (2008), Sachsen-Anhalt (2009), Niedersachsen (2010), Sachsen (2012), Schleswig-Holstein (2015), Berlin (2021) und Nordrhein-Westfalen (2021).

Das VersG gilt derzeit – außer in Hessen – noch fort in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Thüringen. Der E-HVersFG orientiert sich gemäß den Vereinbarungen des schwarz-grünen Koalitionsvertrags am Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holsteins, das sich seinerseits an einem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht (ME VersG) orientiert hat (Drs. 20/9471, S. 18).



Das Versammlungsrecht ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stark konstitutionalisiert. Das bedeutet, dass die Handlungsspielräume des Gesetzgebers durch teils detaillierte verfassungsgerichtliche Vorgaben begrenzt sind. Dies spiegelt sich auch in der vorliegenden Gesetzesbegründung wieder, die sich intensiv mit der Rechtsprechung auseinandersetzt.

Gleichwohl halte ich es für richtig, dass der hessische Landesgesetzgeber eine Neukodifikation des Versammlungsrechts in Hessen angeht. Zum einen weicht das fortgeltende VersG des Bundes in zahlreichen Fragen von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ab. Die entsprechenden Vorschriften müssen verfassungskonform einschränkend ausgelegt werden. Das ist auf Dauer aber keine gute Lösung. Gerade in einer so grundrechtssensiblen Materie sollte der Bürger einem geschriebenen Gesetz seine Rechte und Pflichten entnehmen können. Aber selbst aus der Perspektive kundiger Juristen kann es zu unnötiger Verwirrung führen, wenn der Gesetzestext erheblich von der tatsächlichen Rechtslage abweicht.

Vor allem aber hat der Gesetzgeber innerhalb der bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben und ihrer Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht durchaus noch einen Regelungsspielraum, der vom demokratisch legitimierten Parlament genutzt werden sollte. Hier besteht aus meiner Sicht noch Potenzial für eine Reihe von Klarstellungen, die überdies auch wieder auf den verfassungsrechtlichen Diskurs zurückwirken können. In einigen Punkten erschwert der Entwurf unnötig die Arbeit der Versammlungs- und Polizeibehörden, ohne dass diese Restriktionen verfassungsrechtlich geboten werden. Auf diese Fragen werde ich mich im weiteren fokussieren.

B. Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum VersG und daraus folgende Empfehlungen

Meine Empfehlungen leiten sich aus Vergleichen zwischen dem Entwurf, der bisherigen Rechtslage und den Regelungen in anderen Bundesländern ab.

1. Gesetzesüberschrift

Mit der Gesetzesüberschrift „Versammlungsfreiheitsgesetz“ soll offenbar ein politischer Akzent gesetzt werden. Gleichwohl rate ich von der Überschrift ab, weil sie in doppelter Hinsicht irreführend ist.

Die Versammlungsfreiheit wird nicht (nur) einfachgesetzlich durch das nun zu verabschiedende Gesetz garantiert, sondern auf Ebene der Verfassung durch Art. 8 GG und Art. 14 HV. Der Titel „Versammlungsfreiheitsgesetz“ erweckt demgegenüber den unzutreffenden Eindruck, dass die Versammlungsfreiheit zunächst einer näheren Ausgestaltung durch den Gesetzgeber bedürfte, wie dies bei normgeprägten Grundrechten der Fall ist. Normgeprägte Grundrechte wie die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG zeichnen sich dadurch aus, dass sie gar nicht ausgeübt werden können, ohne dass der Gesetzgeber zunächst einmal definiert, was beispielsweise Eigentum überhaupt ist. Demgegenüber ist die Versammlungsfreiheit kein normgeprägtes Grundrecht, weil eine Versammlung nicht erst dadurch zur Versammlung wird, dass ihr der Gesetzgeber den Charakter einer Versammlung zuerkennt. Vielmehr ist eine Versammlung zunächst ein rein faktisches Geschehen, dass ohne weiteres dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit unterfällt. Deswegen steht der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit auch nicht zur Disposition des Gesetzgebers.



Umgekehrt stellt der Gesetzestitel auch den Inhalt des E-HVersFG unzutreffend dar. Zwar enthält § 1 E-HVersFG eine Garantie der Versammlungsfreiheit. Diese ist aber angesichts der höherrangigen grundrechtlichen Garantien aus Art. 8 GG und Art. 14 HV rein deklaratorischer Natur. In Wahrheit wird das E-HVersFG nicht erlassen, um Versammlungen erst zu erlauben (dessen bedarf es nicht), sondern um sie im Gegenteil wieder einzuschränken. Hierfür bedarf es allerdings des E-HVersFG, weil Eingriffe in die Versammlungsfreiheit wie alle Grundrechtseingriffe einer formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedürfen. Das Versammlungsrecht gehört zum besonderen Gefahrenabwehrrecht und schafft die nötigen Rechtsgrundlagen, um zur Gefahrenabwehr in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit einzugreifen (Kniesel/Poscher, in: Lisen/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., J Rn. 199). So verhält es sich ungeachtet der irreführenden Überschrift auch mit dem E-HVersFG (aus diesen Gründen ebenfalls ablehnend zum Titel „Versammlungsfreiheitsgesetz“ Pietsch, KriPoZ 2022, 36 [40]).

2. Abweichung von der grundgesetzlichen Terminologie

Im Unterschied zu § 1 VersG vermeidet § 1 E-HVersFG den Begriff „jedermann“ und verwendet stattdessen die Formulierung „jede Person“.

Diese terminologische Änderung ist abzulehnen. Der Gesetzgeber sollte sich weiter an den grundgesetzlichen Begrifflichkeiten orientieren. In der Terminologie des Grundgesetzes wird zwischen Jedermann-Grundrechten und Deutschen-Grundrechten unterschieden. Teils wird das Pronomen „jedermann“ verwendet (Art. 17 GG, vor allem aber prozessual für die Verfassungsbeschwerde: Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG), teils das Pronomen „jeder“ (Art. 5 Abs. 1 GG). Das Wort „Person“ vermeidet das Grundgesetz hingegen aus stilistischen Gründen. „Jeder“ bzw. „jedermann“ ist nach allgemeiner Meinung als „alle Grundrechtsberechtigten“ zu lesen. Dem stehen die Deutschen-Grundrechte gegenüber, zu denen übrigens auch Art. 8 GG zählt. Indem § 1 VersG diese Terminologie aufgreift und dabei von „jedermann“ spricht, wird deutlich, dass die Versammlungsfreiheit einfachgesetzlich allen Grundrechtsberechtigten gewährt werden soll.

Demgegenüber ist die im Entwurf gewählte Formulierung „jede Person“ bei genauer Hinsicht sachlich sogar sachlich falsch. Denn Juristen unterscheiden als „Personen“ natürliche und juristische Personen. Natürliche Personen sind alle Menschen. Bei den juristischen Personen muss zwischen solchen des Privatrechts (z. B. Vereinen) und solchen des öffentlichen Rechts (z. B. dem Land Hessen, Gemeinden) unterschieden werden. Während privatrechtliche juristische Personen unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG ebenfalls grundrechtsberechtigt sind, bleibt juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Berufung auf Grundrechte versperrt. Denn der Staat und seine Untergliederungen sind grundrechtsverpflichtet und nicht grundrechtsberechtigt. Aus diesem Grund kann ihnen auch nicht einfachgesetzlich die Versammlungsfreiheit zugesprochen werden, weil dies unzulässig auf Kosten der Grundrechte Dritter ginge. Dementsprechend ist gerade nicht „jede Person“ Träger der Versammlungsfreiheit.

Überzeugende Gründe für die vom Entwurf vorgesehene Begriffsverwirrung sehe ich nicht.

Die dahinterstehende Unterstellung, durch „jedermann“ könnten nur männliche Sammlungsteilnehmer verstanden werden, ist linguistisch fernliegend (Pietsch, KriPoZ 2022, 36 [40]). Das ist für die Jedermann-Grundrechte auch noch nie vertreten worden. Will sich der Landtag etwa auf den Standpunkt



stellen, Frauen dürften wegen der Formulierung in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG keine Verfassungsbeschwerde erheben? Das wäre abwegig.

3. Begrenzung auf den verfassungsrechtlichen engen Versammlungsbegriff

Der E-HVersFG führt zu einer weitgehenden Angleichung von verfassungsrechtlichem und einfachgesetzlichem Versammlungsbegriff. Grundsätzlich müssen allerdings auch weiterhin zwei Versammlungsbegriffe unterschieden werden. Der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff meint den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG bzw. Art. 14 HV, wie er also aus der Verfassung heraus zu definieren ist. Demgegenüber meint der einfachgesetzliche oder versammlungsrechtliche Versammlungsbegriff den Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes. Beide Begriffe müssen nicht zwingend deckungsgleich sein, weil der einfachgesetzliche Begriff Versammlungen umfassen kann, die nicht vom verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff geschützt sind. So handelt es sich bei der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG und Art. 14 HV um ein Deutsches-Grundrecht. Demgegenüber sah bereits § 1 Abs. 1 VersG einfachgesetzlich eine Ausweitung auf ein Jedermann-Recht vor, das also jedem unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit zusteht. Hieran hält § 1 Abs. 1 E-HVersFG fest.

Darüber hinaus ist zwischen engem und weitem Versammlungsbegriff zu unterscheiden und auch hierbei gibt es Unterschiede zwischen dem verfassungsrechtlichen und dem einfachgesetzlichen Versammlungsbegriff. Für Art. 8 GG vertritt das Bundesverfassungsgericht den so genannten engen Versammlungsbegriff. Danach muss es sich um eine Zusammenkunft handeln, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist (BVerfGE 104, 92 [104]). Nicht von Art. 8 GG geschützt sind demnach bloße „Ansammlungen oder Volksbelustigungen (BVerfGE 69, 315 [343]). Das VersG geht demgegenüber grundsätzlich von einem weiten Versammlungsbegriff aus, der auch bloße „Spaßveranstaltungen“ einschließt, was nicht zuletzt daran deutlich wird, dass zentrale Vorschriften des Gesetzes für solche Veranstaltungen aber wiederum nach § 17 VersG für unanwendbar erklärt werden (Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl., Teil II § 1 Rn. 7 f.). Im Ergebnis besteht also bereits nach jetziger Rechtslage eine weitgehende Kongruenz dahingehend, dass die zentralen Eingriffsnormen gegen Versammlungen unter freiem Himmel (§§ 14-16 VersG) nur für Versammlungen gelten, die dem verfassungsrechtlichen engen Versammlungsbegriff unterfallen. Dies hat zur Folge, dass für sonstige Veranstaltungen wie Volksfeste oder auch Gottesdienste das allgemeine Gefahrenabwehrrecht einschließlich seiner Erlaubnisvorbehalte gilt (Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 17 Rn. 6). Solche Veranstaltungen sind also weniger stark geschützt als Versammlungen.

Mit § 2 Abs. 1 E-HVersFG wird der sachliche Anwendungsbereich des einfachgesetzlichen Versammlungsrechts noch konsequenter am verfassungsrechtlichen engen Versammlungsbegriff angelehnt, indem von vornherein Versammlungen im Sinne des Gesetzes nur solche sind, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind.

Allerdings verpasst es der Gesetzentwurf, einen klaren Akzent zur Abgrenzung von meinungsbildenden Versammlungen und Spaßveranstaltungen zu setzen. Diese Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein. Denn bei genauer Hinsicht gibt es kaum eine Veranstaltung, die nicht irgendwie zur öffentlichen Meinungsbildung beiträgt. Vordergründige Vergnügungsveranstaltungen wie etwa ein Karnevalsumzug oder



ein Konzert stecken doch bei genauer Hinsicht voller politischer Botschaften, sei es in Liedtexten, bildlichen Darstellungen oder bereits dem Umstand, dass und wie eine Veranstaltung stattfindet. Die öffentliche Meinungsbildung speist sich nicht nur aus genuin politischen Veranstaltungen, sondern formt sich viel grundlegender im subtilen gesellschaftlichen Miteinander. Die Abgrenzung kann sich daher nicht daraus ergeben, ob eine Veranstaltung „irgendwie“ zur politischen Willensbildung beiträgt. Vielmehr privilegiert Art. 8 GG solche Veranstaltungen, die vorrangig auf den politischen Meinungskampf abzielen. Vor diesem Hintergrund stellt auch das Bundesverfassungsgericht strenge Anforderungen an die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 8 GG. Obwohl auf der Berliner „Fuckparade“ Handzettel mit kulturpolitischen Forderungen verteilt werden sollten, verneinte das Gericht einen Einschluss in die Versammlungsfreiheit, weil die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine reine Unterhaltungsveranstaltung sei (BVerfG, NJW 2001, 2459 [2461]).

Dementsprechend empfehle ich dem Hessischen Landtag, die Formulierung des bayerischen und des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers zu übernehmen, wonach die Versammlung „überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“ gerichtet sein muss (Art. 2 Abs. 1 BayVersG; § 2 Abs. 3 VersG NRW). Diese Formulierung schafft erheblich mehr Klarheit, was gerade aus der Perspektive der Versammlungsbehörden ein Gewinn wäre. Die Abgrenzungskriterien, wie sie sich in der Gesetzesbegründung finden (Drs. 20/9471, S. 19) sind teils in sich widersprüchlich und jedenfalls sehr unklar: Wenn der Schwerpunkt der Veranstaltung nämlich nicht auf der öffentlichen Meinungsbildung liegt, dann liegt er offensichtlich auf einem anderen Bereich und es handelt sich dann um keine privilegierungswürdige Veranstaltung. Worin der höchst subtile Unterschied liegen soll, dass eine Veranstaltung zwar nicht überwiegend der Unterhaltung dienen dürfe, andererseits aber auch nicht überwiegend der politischen Meinungsbildung dienen müsse, erschließt sich mir nicht. Die Formel „im Zweifel für die Versammlungsfreiheit“ überzeugt mich grundrechtsdogmatisch ebenfalls nicht. Denn in Wahrheit handelt es sich bei versammlungsrechtlichen Fragestellungen, wie auch das Bundesverfassungsgericht betont hat, nicht um rein zweipolige, sondern um mehrpolige Grundrechtsverhältnisse. Denn einer Privilegierung der Versammlungsteilnehmer stehen Rechtseingriffe auf Seiten von Anwohnern, Verkehrsteilnehmern und Gewerbetreibenden gegenüber. Ein regelmäßig anzunehmender Vorrang der Belange der Versammlungsteilnehmer lässt sich aber nur unter den Voraussetzungen des engen Versammlungsbegriffs rechtfertigen (BVerfG, NJW 2001, 2459 [2460]). Dementsprechend müssen die Voraussetzungen einer Versammlung auch wirklich vorliegen, während eine Zweifelsregel zugunsten einer vermeintlichen Versammlung unzulässig zulasten der Rechte Dritter ginge. Jedenfalls bleibt für eine Zweifelsregelung auch nach der hier vertretenen Auffassung Raum, sie bezieht sich dann eben auf die dargelegten strengen Voraussetzungen (so wohl auch BVerfG, NJW 2001, 2459 [2461] – „bleiben Zweifel“). Ausgehend von der dargestellten zustimmungswürdigen Rechtsprechung sehe ich die Gefahr einer unzulässigen Verkürzung des Schutzbereichs von Art. 8 GG durch die bayerische und nordrhein-westfälische Formulierung nicht (so aber Pietzsch, KriPoZ 2022, 36 [41]).

4. Klarstellung nicht-geschützter Verhaltensweisen

In diesem Zusammenhang vermisste ich Klarstellungen im Gesetzentwurf, welche Verhaltensweisen nicht zum sachlichen Schutzbereich des Versammlungsrechts gehören. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt die Versammlungsfreiheit kein Recht darauf, die eigenen Ziele im Gewande einer



Versammlung durchzusetzen. Denn die Versammlungsfreiheit „schützt die Teilhabe an der Meinungsbildung, nicht aber die zwangsweise oder sonst wie selbsthilfeähnliche Durchsetzung eigener Forderungen“ (BVerfGE 104, 92 [105]). Das Bauen von Baumhäusern zur Verhinderung von Infrastrukturprojekten ist deswegen genauso wenig vom Schutzbereich des Art. 8 GG umfasst wie das Sich-Festkleben auf Straßen oder das Sich-Abseilen von Autobahnbrücken. Dies könnte der Gesetzgeber etwa dadurch unterstreichen, dass er § 2 Abs. 1 VersG um den Satz ergänzt: „Auf die Versammlungsfreiheit kann sich nicht berufen, wer zwangsweise oder sonst wie selbsthilfeähnlich seine eigenen Forderungen durchzusetzen sucht“. Überdies erscheint es mir sinnvoll, § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW zu übernehmen: „Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt“.

Damit würde klargestellt, dass die Polizei gegen Blockaden von Straßen durch Festklebeaktionen nach allgemeinem Polizeirecht vorgehen kann, da solche Aktionen nicht auf die Erörterung zur öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, sondern darauf, eigene Forderungen selbsthilfeartig durchzusetzen. Desgleichen richtet sich der Abriss von Schwarzbauten wie Baumhäusern nach den allgemeinen baurechtlichen Bestimmungen, ggf. nach dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht. Soweit solche Aktionen im Rahmen einer Versammlung stattfinden, würde mit der Klarstellung unterstrichen, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt, die jedenfalls zum Eingreifen nach §§ 14, 15 HVersFG ermächtigt.

5. Beibehaltung der Bestimmungen zum Versammlungsleiter

Während § 7 Abs. 1 VersG verlangt, dass jede Versammlung einen Versammlungsleiter haben muss, regelt §§ 5, 6 E-HVersFG eine Versammlungsleitung. Dabei handelt es sich nicht nur um einen Genderversuch, sondern offenbar ist auch eine Änderung in der Sache beabsichtigt. Zum einen soll die Möglichkeit einer leitunglosen Versammlung ausgedehnt werden, wobei der genaue Anwendungsbereich unklar bleibt. Zum anderen zeigt § 5 Abs. 1 S. 3 E-HVersFG, dass zukünftig die Versammlungsleitung auch aus mehreren Versammlungsleitern bestehen können sollen.

Von diesen Änderungen rate ich ab. Soweit die Gesetzesbegründung die Änderungen wegen der Brokdorf-II-Entscheidung von 1985 für erforderlich hält (S. 22), wird die Entscheidung missverstanden. Das Gericht hat seinerzeit § 7 VersG nicht für verfassungswidrig erklärt. Wenn das Gericht davon spricht, dass es „Sache des Gesetzgebers“ sei, aus dem Umstand Konsequenzen zu ziehen, dass die Konzeption des Versammlungsgesetzes zu bestimmten Versammlungsformen womöglich „nicht mehr so recht“ passe (BVerfGE 69, 315 [358]), so handelt es sich um ein rechtspolitisches obiter dictum.

Gerade vor dem Hintergrund jüngerer Problemstellungen im Versammlungsrecht erscheint es mir wünschenswert, daran festzuhalten, dass grundsätzlich jede Versammlung *einen* (nicht zwei, nicht gar keinen) Versammlungsleiter haben muss. Die Versammlungsbehörden benötigen einen Ansprechpartner auf Seiten der Versammlung. Der Versammlungsleiter soll die Ordnung der Versammlung wahren und muss deswegen unmittelbar entscheiden können. Damit vertragen sich keine Abstimmungsprozesse in einem Leitungsgremium aus mehreren Versammlungsleitern.

In jüngerer Zeit sind die Versammlungsbehörden verstärkt mit Situationen konfrontiert, in denen sich Versammlungsteilnehmer den Grenzen und Bindungen ihrer Versammlungsfreiheit dadurch zu entziehen



suchen, dass sie ihre Versammlung als „Spaziergänge“ deklarieren oder unter den Anschein unkoordinierten Sitzenbleibens und Festklebens stellen, um den Verkehr lahm zu legen. Diese Fälle zeigen aus meiner Sicht, dass Versammlungen auch künftig eine organisatorische Eigenverantwortung für einen ordnungsgemäßen Ablauf abzuverlangen ist. Deswegen rate ich dazu, an § 7 Abs. 1 VersG festzuhalten: „Jede Versammlung muss (eine Leiterin oder) einen Leiter haben“.

6. Beibehaltung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung

Ausdrücklich begrüßte ich, dass der Gesetzentwurf am Schutzgut der öffentlichen Ordnung festhält (§ 14 Abs. 1 E-HVersFG).

Man unterscheidet zwei polizeiliche Schutzgüter: die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung. Öffentliche Sicherheit meint die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsträger des Einzelnen sowie den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates (Horn, in: Gornig/Horn/Will, Öffentliches Recht in Hessen, 2. Aufl., II Rn. 272). Die öffentliche Sicherheit deckt damit grob zusammengefasst alle Verstöße gegen geschriebene Rechtsvorschriften ab. Droht ein solcher Verstoß (oder liegt er schon vor), so können die Gefahrenabwehrbehörden entsprechende Abwehrmaßnahmen ergreifen. Demgegenüber versteht man unter dem Begriff der öffentlichen Ordnung die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Grundgesetz vereinbaren sozialen und ethischen Anschauungen für ein geordnetes menschliches Zusammenleben unerlässlich sind (Horn, a. a. O., II Rn. 282). Grundrechtseingriffe aus Gründen der öffentlichen Ordnung bewegen sich damit auf einem schmalen Grat und sind nur in besonders gelagerten Konstellationen zulässig. Grundsätzlich ist in einem liberalen Staat erlaubt, was nicht verboten ist. Wenn Menschen von der „gesellschaftlichen Norm“ abweichen, ist dies sogar besonders grundrechtlich geschützt. Denn Grundrechte bezwecken als Abwehrrechte gegenüber den Entscheidungen der Mehrheit zuvörderst den Schutz von Minderheiten.

Im Bereich des Gefahrenabwehrrechts – und insbesondere des Versammlungsrechts – ist ein Auffangtatbestand der öffentlichen Ordnung unter Beachtung einer restriktiven verfassungskonformen Anwendung und Auslegung gleichwohl verfassungsrechtlich zulässig und rechtspolitisch geboten. Wegen des besonders hohen Schutzes der Meinungsfreiheit ist es zwar unzulässig, gegen eine Versammlung wegen ihrer anstößigen – wiewohl nicht strafbaren (§ 130, §§ 180 ff. StGB) – Inhalte vorzugehen. Wohl aber gibt es hinsichtlich der Form Grenzen des gesellschaftlichen Anstandes, die sich mit dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit nicht in jeder Hinsicht adressieren lassen. Die Gesetzesbegründung geht beispielhaft eingehend auf Fälle ein, in denen Meinungskundgaben zum Schutz des ungeborenen Lebens in eine Art Spießrutenlauf umschlagen, der abtreibungswillige Schwangere vor Beratungsstellen oder Arztpraxen belästigt (S. 33). Als weitere Fallgruppe ist beispielsweise daran zu denken, dass Versammlungen unmittelbar vor Privatwohnungen von Politikern angemeldet werden, um diese durch eine Übergriffigkeit in ihren Privatbereich einzuschüchtern. Diesen und ähnlichen Fallgruppen ist gemein, dass sie sich an der Grenze zur Strafbarkeit (§§ 240, 241 StGB) bewegen, diese aber nicht unbedingt überschreiten. Trotzdem kann es bei Abwägung der widerstreitenden grundrechtlichen Interessen verfassungsrechtlich legitim oder sogar geboten sein, die Form – Ort und Ablauf – einer Versammlung zu beschränken, um die Rechte Dritter zu schützen und allgemein den öffentlichen Frieden zu wahren. Weil der Begriff der öffentlichen



Sicherheit dabei an seine Grenzen gerät, ist der hier gewählte Weg vorzugswürdig, auch an der öffentlichen Ordnung als polizeilichem und versammlungsrechtlichem Schutzgut festzuhalten. Der hessische Gesetzgeber bleibt damit auch seiner Regelung im allgemeinen Polizeirecht (§ 11 HSOG) treu (hierzu ebenfalls zustimmend Horn, a. a. O., II Rn. 285 ff.).

Allerdings sind die Formulierungen im Gesetz nicht konsequent. In § 15 E-HVersFG fehlt der Verweis auf die öffentliche Ordnung. Ich gehe davon aus, dass es sich um ein Redaktionsversehen handelt. Es gibt jedenfalls keinen Grund, warum Maßnahmen bei Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmer im Unterschied zur Versammlung als Ganzes kein Rückgriff auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung möglich sein sollte.

7. „Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts

Der vorliegende Gesetzentwurf löst eine Reihe dogmatischer Probleme, die Rechtsprechung und Literatur bisher unter dem Stichwort „Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“ beschäftigt haben.

Diese Problematik lässt sich – in aller Kürze – wie folgt erklären: Das VersG ist Teil des besonderen Ordnungsrechts und enthält damit die gegenüber dem allgemeinen Polizeirecht – in Hessen geregelt im Hessischen Gesetz über die Sicherheit und Ordnung (HSOG) – spezielleren Regelungen. Deswegen sind die Befugnisnormen des HSOG im Anwendungsbereich des VersG als dem spezielleren Gesetz grundsätzlich nicht anwendbar (Horn, in: Gornig/Horn/Will, a. a. O., II Rn. 174). Verfassungsrechtlich ist der Vorrang des Versammlungsgesetzes insoweit geboten, als die Befugnisnormen des HSOG nicht auf den besonders hohen Stellenwert der Versammlungsfreiheit abgestimmt sind. Der hessische Landesgesetzgeber hat diese Spezialität des Versammlungsrechts auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass er in § 10 HSOG auf ein Zitat der Versammlungsfreiheit verzichtet hat, sodass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit schon aus diesem Grund nicht auf Normen aus dem HSOG gestützt werden können. Allerdings enthält das VersG seinerseits nur unzureichende Befugnisnormen zur Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren. Für Versammlungen unter freiem Himmel ermächtigt § 15 Abs. 2 VersG im Vorfeld der Versammlung zu einem Versammlungsverbot oder zu Auflagen; während der Versammlung sieht § 15 Abs. 3 VersG sogar lediglich die Möglichkeit einer Versammlungsauflösung vor. Die Alternativen – nichts unternehmen oder Versammlungsauflösung – sind aber für viele Gefahrenlagen praktisch wie rechtlich unangemessen. Verbot oder Auflösung können nur ultima ratio sein und setzen voraus, dass vorher andere Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erfolglos ausgeschöpft worden sind (BVerfGE 69, 315 [353]). Konkret geht es insbesondere darum, dass die vor Ort tätige Versammlungsbehörde oder Polizei zunächst gegen einzelne Störer vorgeht, bevor eine Auflösung der gesamten Versammlung in Betracht gezogen wird. Für solche Maßnahmen stellt § 18 Abs. 3 VersG zwar die Möglichkeit zur Verfügung, einzelne Störer auszuschließen. Es fehlt aber beispielsweise die Befugnis zur Sicherstellung einzelner gefährlicher Gegenstände. Die Rechtsprechung hat sich hier über Jahrzehnte mit der Lehre von den Minusmaßnahmen beholfen, die unter den Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 VersG Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmer nach den allgemeinen Polizeigesetzen ermöglicht (grundlegend BVerwGE 64, 55 [58]).

Diese – unter den damaligen gesetzlichen Gegebenheiten eher kreative – Lösung des Bundesverwaltungsgerichts wird nunmehr grundsätzlich durch § 10 E-HVersFG kodifiziert. Die Sicherstellung eines



volksverhetzenden Plakats wäre demnach künftig von § 10 E-HVersFG i. V. m. § 40 HSOG gedeckt und setzt im Unterschied zu § 40 HSOG von vornherein eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung voraus. Der Begriff der unmittelbaren Gefahr meint, dass hohe Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen sind (Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl., II § 15 Rn. 27). Flankiert wird dieser Generalverweis in das HSOG von einzelnen Standardbefugnissen, die sich zwar auch im HSOG finden, aber im E-HVersFG eigens geregelt werden wie etwa Durchsuchung und Identitätsfeststellung (§ 16 E-HVersFG). Insgesamt halte ich die Problematik für stimmig gelöst: Das Versammlungsrecht bleibt grundsätzlich „polizeifest“, denn es ist als spezielleres Gesetz vorrangig vor dem allgemeinen Polizeirecht anzuwenden. Über § 10 E-HVersFG wird die Polizeifestigkeit teilweise wieder durchbrochen, was verfassungsrechtlich unbedenklich ist, da entsprechende Maßnahmen wiederum an die strengen versammlungsspezifischen Eingriffsschwellen gebunden werden. Soweit das HSOG noch strengere Voraussetzungen vorsieht, sind diese selbstverständlich ebenso zu wahren. Dies gilt beispielsweise für Meldeauflagen, die nach § 30a HSOG voraussetzen, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Adressat eine Straftat begehen wird.

8. Anwesenheit der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden bei Versammlungen

Die Vorschrift zur Anwesenheit von Polizeibeamten bei Versammlungen (§ 11 HVersFG) bedarf grundlegender Überarbeitung.

Zunächst ist es richtig und erforderlich, dass der hessische Gesetzgeber eine solche Befugnisnorm schafft. Die §§ 18, 12 VersG gingen noch davon aus, dass die Polizei ein selbstverständliches Zutrittsrecht hat. Dies ist aber grundrechtlich nicht haltbar, weil bereits die Anwesenheit staatlicher Vertreter in die Versammlungsfreiheit eingreift. Denn Grundrechtsträger könnten sich durch diese Anwesenheit von einer Teilnahme an der Versammlung abhalten lassen (BayVGh, BayVbl. 2009, 16 [17 f.]). Bei der Gestaltung einer entsprechenden Befugnisnorm sind die unterschiedlichen Grundrechtsschranken für Versammlungen unter freiem Himmel bzw. in geschlossenen Räumen zu berücksichtigen. Die dabei unter Berufung auf die soeben zitierte Entscheidung (vgl. S. 29) angelegten Maßstäbe für Versammlungen in geschlossenen Räumen sind aber überzogen und führen dazu, dass eine sinnvolle Polizeiarbeit für solche Versammlungen unmöglich gemacht wird.

Denn nach dem Entwurf ist die Anwesenheit der Polizei nur bei der unmittelbaren Gefahr eines unfriedlichen Verlaufs gestattet, gewissermaßen im Moment vor der gewalttätigen Eskalation. Diese enge Voraussetzung steht in Widerspruch dazu, dass die Polizei unter niedrigeren Voraussetzungen zu konkreten Abwehrmaßnahmen berechtigt ist. Beispielsweise kann sie einzelne Versammlungsteilnehmer ausschließen, wenn diese sich volksverhetzend äußern (§ 22 Abs. 2 i. V. m. § 21 Abs. 1 Nr. 3 HVersFG). Wie dies aber geschehen soll, ohne dass die Polizei anwesend sein darf, erschließt sich nicht. Von der logischen Abfolge her müssen die Voraussetzungen für ein Zutrittsrecht niedriger und nicht höher liegen als für Maßnahmen, die nur in Anwesenheit sinnvoll umsetzbar sind. Die Ausweitung der Anwesenheitsbefugnis ist auch verfassungsrechtlich zulässig zum Schutz kollidierender Verfassungsgüter (BayVGh, BayVbl. 2009, 16 [18]).



Abschließend sollte die Befugnisnorm auch auf die allgemeine Ordnungsbehörde als Versammlungsbehörde erstreckt werden. Der Eingriffscharakter in die Versammlungsfreiheit steht und fällt nicht mit der Zuordnung der handelnden Beamten zur Vollzugspolizei, sondern erstreckt sich auf alle mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Vertreter des Staates.

9. Versammlungen auf privatem Grund

Die Regelung für Versammlungen auf privatem Grund in § 19 HVersFG halte ich für unzureichend. Zwar regelt die Vorschrift in Übereinstimmung mit der Fraport-Entscheidung, dass Versammlungen auch auf Privatgrundstücken staatlich beherrschter Unternehmen stattfinden können, wenn diese für den Publikumsverkehr geöffnet sind. Grund hierfür ist, dass vom Staat beherrschte Privatunternehmen wie der Staat selbst grundrechtsgebunden sind und daher gar keinen grundrechtlichen Eigentumsschutz gegen die Versammlungsfreiheit in Stellung bringen können. Das Bundesverfassungsgericht geht aber zu Recht noch weiter und davon aus, dass der Versammlungsfreiheit unter bestimmten Umständen auch der Vorrang vor dem eigentumsrechtlich geschützten Hausrecht „echter“ Privatpersonen zukommen kann (BVerfG [K], NJW 2015, 2585 f.). Dem wird § 19 HVersFG nicht gerecht. Im Gegenteil kann die Bestimmung sogar im Umkehrschluss so gelesen werden, dass eine Versammlung auf „echten“ Privateigentum stets von der Zustimmung des jeweiligen Eigentümers abhängt. Das ist mit der genannten Rechtsprechung aus Karlsruhe kaum zu vereinbaren. Aus meiner Sicht hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die Frage überzeugend in § 21 VersG NRW geregelt. Diese Vorschrift lautet: „Auf Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung des Eigentümers durchgeführt werden. Die Interessen der Versammlungsbeteiligten und der betroffenen Grundstückseigentümer sind in Ausgleich zu bringen. Die Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung, das Hausrecht sowie Art und Ausmaß der Belastung der Eigentümerinnen und Eigentümer sind zu berücksichtigen. Überwiegen die Belange der privaten Eigentümer, soll die zuständige Behörde einen alternativen öffentlichen Versammlungsort anbieten, der dem privaten Raum hinsichtlich Größe, Bezug zum Versammlungsgegenstand, der zu erwartenden Öffentlichkeitswirkung und der Erreichbarkeit möglichst entspricht.“



C. Überblick über konkrete Änderungsvorschläge

Die nachfolgende Tabelle fasst abschließend die verschiedenen Änderungsvorschläge zusammen, die sich aus den obigen Ausführungen ergeben und dort auch noch eingehender begründet sind.

Entwurf	Änderungsvorschlag	Begründung
Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz	Hessisches Versammlungsgesetz	Die Gesetzesüberschrift ist irreführend. Die Versammlungsfreiheit wird nicht vom E-HVersFG, sondern von Art. 8 GG unmittelbar geschützt; der E-HVersFG schafft umgekehrt die Voraussetzungen, um die Versammlungsfreiheit wieder einzuschränken.



<p>§ 1 Versammlungsfreiheit</p> <p>(1) Jede Person hat das Recht (...)</p>	<p>§ 1 Versammlungsfreiheit</p> <p>(1) Jedermann hat das Recht (...)</p> <p><u>Alternativ, wenn der Landtag aus sprachpolitischen Gründen nicht die Grundgesetz-Terminologie übernehmen will:</u></p> <p>(1) Jede natürliche Person hat das Recht (...). Juristische Personen haben dieses Recht unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG.</p>	<p>Die Formulierung ist irreführend, weil juristische Personen des öffentlichen Rechts kein Recht zur Versammlungsfreiheit haben und dies wohl auch nicht geregelt werden soll. Empfehlenswert ist die Anlehnung an die Terminologie des Grundgesetzes.</p>
<p>§ 1 Versammlungsfreiheit</p> <p>(...)</p>	<p>(3) Auf die Versammlungsfreiheit kann sich nicht berufen, wer zwangsweise oder sonst wie selbsthilfeähnlich seine eigenen Forderungen durchzusetzen sucht. Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt.</p>	<p>Rechtspolitische Klarstellung, dass die Versammlungsfreiheit nicht dazu missbraucht werden darf, die eigenen politischen Forderungen im Wege der Selbsthilfe durchzusetzen (z. B. Sich-Ankleben auf Straßen, Abseilaktionen auf Autobahnen).</p> <p>S. 1 ist BVerfGE 104, 92 (105) entlehnt. S. 2 entspricht § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW.</p>



<p>§ 2 Begriffsbestimmung, Anwendungsbereich</p> <p>(1) Eine Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Ein Aufzug ist (...).</p>	<p>§ 2 Begriffsbestimmung, Anwendungsbereich</p> <p>(1) Eine Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Ein Aufzug ist (...).</p>	<p>Klarstellung, dass die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung nach dem Gesamtbild überwiegen muss. Nur unter den Voraussetzungen dieses engen Versammlungsbegriffs sind mit der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit regelmäßig verbundene Eingriffe in die Rechte von Anwohnern, Verkehrsteilnehmern und Gewerbetreibenden gerechtfertigt (BVerfG [K], NJW 2001, 2459 [2460]).</p> <p>Der Formulierungsvorschlag entspricht § 2 Abs. 3 VersG NRW.</p>
---	--	---



<p>§ 5 Versammlungsleitung</p> <p>(1) Wer eine Versammlung veranstaltet, leitet die Versammlung. Wird die Versammlung von einer Vereinigung veranstaltet, wird sie von der Person geleitet, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist. Die Veranstalterin oder der Veranstalter kann die Leitung einer anderen Person oder mehreren Personen übertragen. Veranstalten mehrere Personen oder Vereinigungen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung. Gibt es keine Person oder Vereinigung, die die Versammlung veranstaltet, soll die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen.</p> <p>(2) Abs. 1 gilt nicht für Versammlungen nach § 12 Abs. 6.</p> <p>(3) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn eine Versammlungsleitung bestimmt ist.</p>	<p>§ 5 Versammlungsleiter</p> <p>(1) Jede Versammlung muss einen Leiter haben.</p> <p>(2) Leiter der Versammlung ist der Veranstalter. Wird die Versammlung von einer Vereinigung (<u>alternativ</u>: juristischen Person) veranstaltet, so ist ihr Vorsitzender der Leiter.</p> <p>(3) Der Veranstalter kann die Leitung einer anderen Person übertragen.</p> <p>(4) Diese Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn ein Versammlungsleiter bestimmt ist. Sie gelten nicht für Versammlungen nach § 12 Abs. 6.</p>	<p>Der Landtag sollte an § 7 VersG festhalten, dem der Formulierungsvorschlag angelehnt ist.</p> <p>Entgegen der Gesetzesbegründung hat BVerfGE 69, 315 (358) die Norm nicht für verfassungswidrig erklärt, sondern nur obiter dicta rechtspolitisch kommentiert. Jüngere Entwicklungen (Corona-„Spaziergänge“, Straßenblockaden) unterstreichen, dass „ungeordnete“ Versammlungen nicht wünschenswert sind und am Erfordernis eines Versammlungsleiters festgehalten werden sollte. Die Übertragung der Versammlungsleitung auf mehrere Personen ist angesichts von Entscheidungen, die sofort zu treffen sind, unpraktikabel.</p> <p>In der Gegenüberstellung des Entwurfs mit § 7 VersG wird deutlich, dass die Gendersprache die Lesbarkeit des Gesetzes erheblich erschwert.</p>
--	--	---



<p>§ 11 Anwesenheit der Polizeibehörden</p> <p>Die Polizeibehörden können anwesend sein</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist, 2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist. <p>Nach Satz 1 anwesende Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben; bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn dies durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt.</p>	<p>§ 11 Anwesenheit der zuständigen Behörden</p> <p>(1) Die zuständigen Behörden und ihre Vertreter können zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei Versammlungen unter freiem Himmel anwesend sein.</p> <p>(2) Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen können die zuständigen Behörden und ihre Vertreter anwesend sein, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Maßnahmen nach § 21 erforderlich werden. Sie haben sich dem Versammlungsleiter zu erkennen zu geben.</p>	<p>Grundrechtlich rechtfertigungsbedürftig ist nicht nur die Anwesenheit der Polizeibehörden, sondern staatlicher Behörden allgemein. Deswegen ist die entsprechende Befugnisnorm auf alle zuständigen Behörden auszudehnen. Darunter fallen die allgemeine Ordnungsbehörde als Versammlungsbehörde und die Polizeibehörden aufgrund ihrer Eilzuständigkeit.</p> <p>Widersprüchlich und viel zu eng ist die bisherige Regelung zur Anwesenheit bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Die Voraussetzungen für die Anwesenheit sind nämlich sogar strenger als für konkrete Abwehrmaßnahmen, die aber eine Anwesenheit denknotwendig voraussetzen. Deswegen ist eine Angleichung geboten.</p> <p>Ein derartiges Anwesenheitsrecht ist unter den – bereits strengen – Voraussetzungen des § 21 verfassungsrechtlich zulässig, weil es dem Schutz kollidierender Verfassungsgüter dient.</p>
--	---	---



<p>§ 15 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen</p> <p>(1) Die Zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an (...) untersagen, wenn (...) eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.</p> <p>(2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet (...)</p>	<p>§ 15 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen</p> <p>(1) Die Zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an (...) untersagen, wenn (...) eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht.</p> <p>(2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet (...)</p>	<p>Es dürfte sich um ein Redaktionsversehen handeln. In § 14 E-HVersFG wird am Schutzgut der öffentlichen Ordnung festgehalten, wie es auch im allgemeinen hessischen Polizeirecht der Fall ist (vgl. § 11 HSOG). Es gibt keinen Grund, in § 15 E-HVersFG davon abzuweichen.</p>
---	---	--



<p>§ 19 Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum</p> <p>Auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden, wenn sich die Grundstücke im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden.</p>	<p>§ 19 Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum</p> <p>Auf Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung des Eigentümers durchgeführt werden. Die Interessen der Versammlungsteilnehmer und der betroffenen Grundstückseigentümer sind in Ausgleich zu bringen. Die Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung, das Hausrecht sowie Art und Ausmaß der Belastung der Eigentümer sind zu berücksichtigen. Überwiegen die Belange der privaten Eigentümer, soll die zuständige Behörde einen alternativen öffentlichen Versammlungsort anbieten, der dem privaten Raum hinsichtlich Größe, Bezug zum Versammlungsgegenstand, der zu erwartenden Öffentlichkeitswirkung und der Erreichbarkeit möglichst entspricht.</p>	<p>Der bisherige Entwurf beschränkt sich auf die Zulassung von Versammlung auf öffentlichem Privateigentum. Nach BVerfG (K), NJW 2015, 2585 f. kann die Versammlungsfreiheit ausnahmsweise aber auch Vorrang vor dem durch das Eigentum grundrechtlich geschützten Hausrecht einer „echten“ Privatperson haben. Dem sollte Rechnung getragen werden. Der Vorschlag entspricht § 21 VersG NRW.</p>
---	--	---

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. Matthias Friehe

**Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen
Gesetzentwurf der Landesregierung**

Drucksache 20/9471 vom 4. November 2022

**Stellungnahme zur Anhörung
im Innenausschuss am 6. Februar 2023**

**Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V.
Michèle Winkler – Politische Referentin**

Köln, 31. Januar 2023

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	2
II. Hintergrund und allgemeine Anmerkungen.....	4
Zur Rolle der Versammlungsfreiheit in der Demokratie.....	4
Versammlungsrecht als Minderheitenrecht.....	4
Ziel eines verständlichen und anwenderfreundlichen Versammlungsgesetzes.....	5
Die ‚öffentliche Ordnung‘ als Eingriffsrechtfertigung.....	6
Politische Kurzschlüsse vs. Versammlungsfreiheit.....	7
III. Zu den spezifischen Regelungen im Gesetzentwurf.....	9
§ 1 Versammlungsfreiheit.....	9
§ 2 Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich.....	9
§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation.....	10
§ 4 Veranstaltung einer Versammlung.....	11
§ 5 Versammlungsleitung.....	11
§ 6 Befugnisse und Pflichten der Versammlungsleitung und Teilnehmer*innen.....	11
§ 7 Störungsverbot und Aufrufverbot.....	12
§ 8 Waffenverbot.....	12
§ 9 Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot.....	12
§ 10 Anwendbarkeit des HSOG.....	14
§ 11 Anwesenheit der Polizeibehörden.....	14
§ 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht.....	15
§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung.....	16
§ 15 Teilnahmeuntersagung und Ausschluss gegen einzelne Personen.....	17
§ 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung.....	18
§ 17 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton.....	18
§ 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot.....	20
§ 19 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum.....	22
§§ 20 – 24 Versammlungen in geschlossenen Räumen.....	22
IV. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten.....	22

I. Einleitung

Das Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V. begrüßt die Vorlage eines Gesetzesentwurfs für ein eigenes Versammlungsgesetz für das Bundesland Hessen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf schriftlich und mündlich Stellung zu nehmen. Als zivilgesellschaftliche Organisation, die seit Jahrzehnten gemeinnützig im Dienste der Demokratie und der Versammlungsfreiheit wirkt, verstehen wir unsere Rolle als **Stimme der Zivilgesellschaft und der Anwender*innen der künftigen gesetzlichen Regelungen** – eine Rolle, die in diesem Gesetzgebungsverfahren leider deutlich zu wenig vertreten ist.

Seit der Vereinsgründung im Jahr 1980 dokumentiert das Komitee für Grundrechte und Demokratie problematische bis rechtswidrige Einschränkungen der Versammlungsfreiheit durch Versammlungs- und Polizeibehörden, durch Parlamente und Gerichte. Seit der Großdemonstration gegen das geplante Atomkraftwerk in Brokdorf im Jahr 1981 organisieren wir Demonstrationsbeobachtungen. Damit tragen wir zum Schutz des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit bei und klären die Öffentlichkeit über aktuelle Einschränkungen auf.

Am vorgelegten Entwurf der schwarz-grünen Landesregierung zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen haben wir **umfangreiche demokratietheoretische Kritik**, zusätzlich zu spezifischen Kritiken an einer Vielzahl der einzelnen Regelungen und am geplanten Sanktionsregime. **Dem vom Innenministerium formulierten Ziel ein „modernes und wegweisendes“ Gesetz vorzulegen, wird der Entwurf nicht im Ansatz gerecht.** Der Entwurf verfehlt den zentralen Kern eines Versammlungsgesetzes: den Schutz der Versammlungsfreiheit als Abwehrrecht gegenüber dem Staat. **Im Zentrum des geplanten Versammlungsgesetzes steht nicht die Förderung der Grundrechtsausübung, sondern vorrangig eine gefahren- und störungszentrierte Sichtweise auf Versammlungen.** Entsprechend sollen der Polizei sehr weitgehende und die Versammlungsfreiheit deutlich einschränkende Interventionsmöglichkeiten gestattet werden.

Zusätzlich werden **umfassende Möglichkeiten der Kriminalisierung von Teilnehmenden und Veranstalter:innen** geplant. Es werden nahezu alle Straftatbestände aus dem veralteten Versammlungsgesetz des Bundes übernommen und ein **überbordender Katalog an Ordnungswidrigkeiten** geschaffen. Der Versammlungsleitung werden umfangreiche Pflichten auferlegt, die Anmeldung von Versammlungen wird erschwert. **Die Benennungen als ‚Versammlungsfreiheitsgesetz‘ kann demnach nur als euphemistisch bezeichnet werden.**

Wir haben in unserer Analyse einen systematischen und wörtlichen Abgleich des hessischen Gesetzesentwurfs (HVersFG) mit einem Musterentwurf aus 2010 (ME VersG) und dem Versammlungsgesetz von Schleswig-Holstein (VersFG SH) vorgenommen, an denen sich der Entwurf nach eigenen Angaben maßgeblich orientiert. Zudem haben wir diesen Vergleich auch mit dem Versammlungsgesetz des Bundes (VersG Bund) und dem Berliner Versammlungsfreiheitsgesetz (VersFG BE) von 2021 vorgenommen, das wir zusammen mit dem

VersFG SH für die im Moment freiheitlichsten Versammlungsgesetze der Bundesländer halten (bei gleichzeitig jeweils weiteren Verbesserungspotentialen). Zusätzlich haben wir unsere Analyse um einen punktuellen Vergleich mit dem Versammlungsgesetz von NRW (VersG NRW) von 2021 ergänzt, das als das grundrechtseinränkendste Landesversammlungsgesetz angesehen werden muss, da es im Grunde einen offenen Bruch mit den Leitlinien des Brokdorf-Beschlusses zelebriert.¹

Dabei stellen wir fest: **Um eine die Versammlungsfreiheit fördernde Ausgestaltung zu erreichen, muss an nahezu allen Paragraphen nachgebessert werden. Zudem muss das überbordende Sanktionsregime deutlich verschlankt werden. Weiterhin bleiben einige Lücken und es werden progressive Potentiale verspielt**, auf die wir bei der Bewertung der jeweiligen Vorschriften hinweisen.

II. Hintergrund und allgemeine Anmerkungen

Zur Rolle der Versammlungsfreiheit in der Demokratie

Dass die **Versammlungsfreiheit als zentrales demokratiebildendes und -entwickelndes Grundrecht** angesehen wird und seine Rolle für eine funktionierende Demokratie nicht hoch genug eingeschätzt werden kann, ist gemeinhin Konsens über nahezu alle politischen Lager hinweg. Dies gründet sich nicht zuletzt auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht, insbesondere den berühmten Brokdorf-Beschluss aus dem Jahr 1985, in dem eine erstmalige ausführliche verfassungsrechtliche Einordnung der Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 GG vorgenommen wurde. Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, wonach Versammlungen „**ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie**“ seien, gehört wohl zu den meist zitierten Sätzen aus Karlsruhe.

Die Richter*innen stellten weiterhin fest, dass die Versammlungsfreiheit eine wichtige Funktion, einen **Ausgleich zum System der parlamentarischen Demokratie** erfülle: Versammlungen und der sich darin ausdrückende Protest seien ein politisches Frühwarnsystem, das „Störpotentiale anzeigt, Integrationsdefizite sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich macht“. Viele der heute geltenden Leitsätze zur Versammlungsfreiheit rekurrieren immer noch auf diesen Beschluss und auf darauf aufbauende Verfassungsrechtsprechung. Dazu gehören insbesondere die **Autonomie in der Ausgestaltung einer Versammlung**, die **Staatsfreiheit**, der **freie Zugang zu Versammlungen** und die **Abwesenheit von Observation und Registrierung**. Diese verfassungsrechtliche und gleichzeitig demokratietheoretische Einordnung galt und gilt uns als Komitee für Grundrechte und Demokratie über die Jahrzehnte unseres Wirkens hinweg als Bezugspunkt, in dessen Lichte wir sowohl unsere praktischen Demonstrationsbeobachtungen durchführen als auch Gesetzesinitiativen, wie die hier zugrundeliegende, bewerten. Ein modernes

¹ Vgl. Gemeinsame Stellungnahme des RAV, der VDJ und des Komitees für Grundrechte und Demokratie zum Gesetzentwurf für ein Versammlungsgesetz für NRW am 5. Mai 2021, <https://www.grundrechtekomitee.de/details/versammlungsgesetz-in-nrw-aushoehlung-des-versammlungsrechts-stoppen-versammlungsfreiheit-staerken-nicht-beschaenken>

und freiheitliches Gesetz, das dem Grundrecht zu „größtmöglicher Wirksamkeit“² verhelfen will, wie es das Innenministerium in Hessen selbst formuliert, sollte sich ebenso daran orientieren.

Versammlungsrecht als Minderheitenrecht

Der demokratische Gehalt der Versammlungsfreiheit drückt sich nicht zuletzt auch in seiner **Funktion des Minderheitenschutzes, insbesondere des Schutzes von abweichenden Meinungen** aus. Im schon zitierten Brokdorf-Beschluss wird darauf explizit verwiesen, u.a.: *„Als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, gewährleistet Art. 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung (...)“*.

Prof. Dr. Clemens Arzt verweist in seiner Stellungnahme³ zum im Januar 2023 im Bundestag diskutierten Antrag „Straßenblockierer und Museumsrandalierer härter bestrafen – Menschen und Kulturgüter vor radikalem Protest schützen“ (sic!) ebenso auf den Schutz von Minderheiten: *„Wie oben ausführlich dargelegt, schützen die Versammlungsfreiheit und der Schutz aus Art. 8 GG gerade das Recht der abweichenden Meinung und auf Dissens einerseits wie auf Teilhabe an der (kontroversen) politischen Willensbildung andererseits. Dies hat das BVerfG seit der so genannten Brokdorf-Entscheidung 1985 in ständiger Rechtsprechung immer wieder hervorgehoben und bestätigt.“*

Gerade der zweite Punkt, die Teilhabe an der politischen Willensbildung im Rahmen der Versammlungsfreiheit ist besonders für ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Minderheiten von zentraler Bedeutung. **In Deutschland leben Millionen Menschen, die Minderheitengruppen angehören und die sich mangels Wahlrecht kaum an der politischen Entscheidungsfindung beteiligen können. Die Versammlungsfreiheit ist entsprechend eine zentrale Möglichkeit, um ihren Interessen Ausdruck zu verleihen und diese in politische Willensbildungsprozesse einzuspeisen.** Insbesondere mit Blick auf diese Gruppen und ihre oft vulnerable gesellschaftliche Stellung muss das Versammlungsrecht anwenderfreundlich ausgestaltet sein, und sollte von strafrechtlichen Sanktionierungen absehen.

Ziel eines verständlichen und anwenderfreundlichen Versammlungsgesetzes

Aus den voran gegangenen Überlegungen zum weitreichenden demokratischen Gehalt der Versammlungsfreiheit leitet sich als eine zentrale Forderung ab, **Versammlungsgesetze verständlich, präzise und anwenderfreundlich zu gestalten**. Bisher gilt für Hessen kein eigenes

2 Vgl. Pressemitteilung des Hessisches Ministerium des Innern und für Sport zur Lesung des Gesetzentwurfes zur Neuregelung des Versammlungsrechts vom 15.11.2022: <https://hessen.de/presse/lesung-des-gesetzentwurfes-zur-neuregelung-des-versammlungsrechts>

3 Vgl. Clemens Arzt, Kurzstellungnahme zum Antrag der CDU/CSU Fraktion „Straßenblockierer und Museumsrandalierer härter bestrafen – Menschen und Kulturgüter vor radikalem Protest schützen“, Deutscher Bundestag, Drucksache 20/4310, Anhörung im Rechtsausschuss am 18. Januar 2023

Versammlungsgesetz. Das veraltete und von der Rechtsprechung lange überholte Bundesgesetz aus dem Jahre 1953 bildet bisher die rechtliche Basis für Versammlungen in Hessen. Anwender*innen müssen sich demnach auf einen Gesetzestext stützen, der in der formulierten Form deutlich restriktiver als die Verfassungspraxis ist. Im schlimmsten Fall nutzen sie ihr Grundrecht also nicht in der ihnen zustehenden Fülle oder sie müssen sich selbst zu Expert*innen der Rechtsprechung weiterbilden. Insofern ist die Gesetzesinitiative der Landesregierung unbedingt begrüßenswert, ebenso der formulierte Anspruch die höchstrichterliche Rechtsprechung der letzten Jahrzehnte gesetzlich umzusetzen.

Dafür wird sich laut Gesetzesbegründung (S. 18) maßgeblich an einem 2010 veröffentlichten Musterversammlungsgesetz orientiert (ME VersG). Dieses wurde von einem aus Wissenschaftlern und Autoren bestehenden ‚Arbeitskreis Versammlungsrecht‘ mit dem Ziel erarbeitet, ein Muster für Landesversammlungsgesetze anzubieten. Die Gesetzesbegründung des HVersFG nennt die Orientierung am ME VersG als Grund, um „einen Grad der Vereinheitlichung des Versammlungsrechts zu erreichen“, die sowohl im Interesse der Bürger*innen als auch der Polizeibehörden der Länder liege. Das ist unzweifelhaft richtig, jedoch hätte dafür nicht das ME VersG als Orientierung genutzt werden müssen. Stattdessen hätte auch auf eines der tatsächlich in Anwendung befindlichen jüngeren Landesgesetze aufgebaut werden können. Die Struktur der schon erlassenen Ländergesetze ähnelt sich weitgehend, im Detail gehen sie jedoch weit auseinander.

Gerade unter der Prämisse ein modernes und freiheitliches Versammlungsgesetz entwickeln zu wollen, wäre eine Orientierung an den Gesetzen von Schleswig-Holstein und Berlin passender gewesen. Zwar gibt die Gesetzesbegründung mit Verweis auf den schwarz-grünen Koalitionsvertrag von 2018 an, ebenso das VersFG SH zur Orientierung genutzt zu haben, doch lässt sich dies allenfalls für einzelne Regelungen bestätigen. Es muss sogar festgestellt werden, dass der vorliegende Entwurf des HVersFG auch vom ME VersG oft dahingehend abweicht, dass repressivere und damit versammlungsunfreundliche Regelungen formuliert werden. In Teilen werden das VersG Bund, das VersG NRW sowie das NversG und BayVersG herangezogen. Das VersFG BE wurde hingegen gar nicht berücksichtigt. So entsteht ein Flickenteppich aus den eher repressiveren Regelungen diverser Gesetze bei gleichzeitiger Aufgabe des eigenen Anspruchs an Klarheit, Modernität und Versammlungsfreundlichkeit.

Die Anwenderfreundlichkeit bleibt dabei weitgehend auf der Strecke. Zum Einen, weil der Entwurf an einigen Stellen eben gerade nicht die proklamierte Normenklarheit und sprachliche Konsistenz aufweist, sodass es (nicht nur) für Laien unklar bleibt, was genau erlaubt und verboten sein soll. Darauf wird noch gesondert in der Bewertung der Einzelnormen eingegangen, hier sollen nur beispielhaft das Vermummungsverbot in § 18 und die Öffnungsklausel in § 10 für die Anwendbarkeit aller polizeirechtlichen Normen genannt sein. Zum anderen, weil darauf verzichtet wird, anwenderfreundliche Regelungen aufzunehmen, die schon lange gefordert werden.

Die ‚öffentliche Ordnung‘ als Eingriffsrechtfertigung

Umfänglicher eingegangen wird an dieser Stelle auf die durchgängige Nutzung des unbestimmten Rechtsbegriffs der ‚öffentlichen Ordnung‘. Der Begriff der ‚öffentlichen Ordnung‘ wird als Teil der Ermächtigungsgrundlage in § 10 zur Anwendbarkeit des Hessischen Gesetzes über die Öffentliche Sicherheit und Ordnung, in § 14 (1) zur Beschränkungen von Versammlungen, in § 16 (1) für Kontrollstellen und Durchsuchungen und in § 17 (2) für Übersichtsaufzeichnungen genutzt. **Die Übernahme dieses Rechtsbegriffs in das HVersFG erfolgt gezielt⁴, wohl wissend, dass neuere Versammlungsgesetze auf diesen Rechtsbegriff angesichts seiner Unbestimmtheit und der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verzichten.** Sogar die damalige schwarz-gelbe Landesregierung von NRW hat diesen unbestimmten Begriff nach Protesten und Kritik aus dem VersG NRW gestrichen, eine der wenigen positiven Änderungen im Gesetzgebungsverfahren.⁵

Der Begriff der öffentlichen Ordnung umfasst „*die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angesehen wird*“⁶.

Schon daraus wird ersichtlich: Aus rechtsstaatlichen Gründen ist eine solche Ermächtigungsgrundlage zu Eingriffen in Grundrechte nicht haltbar. Sie öffnet willkürlichem Handeln des Staates Tür und Tor, da die „öffentliche Ordnung“ inhärent unbestimmt ist. Dass im Gesetzentwurf aber gerade auf die Unbestimmtheit des Begriffes der „öffentlichen Ordnung“ gesetzt wird, wird in der Gesetzesbegründung (S. 33) deutlich: „*Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung stellt einen wichtigen Auffangtatbestand dar, auch um gegen neuartige oder atypische Gefahrentatbestände einschreiten zu können, die (noch) nicht die öffentliche Sicherheit berühren.*“ Diese Passage ist übernommen aus der Begründung des Entwurfs von CDU und FDP⁷ für ein Niedersächsisches Versammlungsgesetz und wird dort auch als „versammlungsrechtliche Generalklausel“ bezeichnet. Es liest sich auch im vorliegenden Entwurf wie eine Formel, die schlicht jedwede künftig denkbare Versammlungsbeschränkung von vornherein ermöglichen soll. **Damit konterkariert die Landesregierung hier ihr eigenes Bestreben nach Normenklarheit, Modernität und Versammlungsfreundlichkeit auf außerordentliche Weise.**

Politische Kurzschlüsse vs. Versammlungsfreiheit

Als politisch fehlgeleitet und grundrechtlich überaus bedenklich muss auch ein Einschub auf der ersten Seite der Gesetzeserklärung bezeichnet werden, der hier einmal in seiner Gänze zitiert werden muss:

4 Vgl. <https://hessen.de/presse/lesung-des-gesetzentwurfes-zur-neuregelung-des-versammlungsrechts>: „Wir halten bei den Beschränkungen ganz bewusst an dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung fest, insbesondere auch mit Blick auf rechtsextremistische Versammlungen und Aufzüge. [...]“

5 Vgl. Lisa Fürst und Marius Kühne, Versammlungsgesetz NRW: Entschärfung nicht gelungen, JuWissBlog Nr. 118/2021 v. 22.12.2021, <https://www.juwiss.de/118-2021/>.

6 BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315 (352)

7 Niedersächsischer Landtag – 16. Wahlperiode, Drucksache 16/2075

„Den tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen der letzten Jahre trägt das Versammlungsgesetz des Bundes nicht mehr in vollem Umfang Rechnung. Besondere Probleme bereiten in der Praxis **rechtsextremistische Versammlungen**, die in ihren äußeren Erscheinungsformen, aber auch in den dort geäußerten Meinungen oft eine bedenkliche Nähe zum Gedankengut der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft aufzeigen. Rechtsextremistische Versammlungen wollen oft in ihrem äußeren Erscheinungsbild und mit den transportierten Inhalten **provozieren, einschüchtern** oder das Unrechtsregime des Dritten Reiches oder seiner führenden Repräsentanten **verharmlosen**. Sie verletzen dabei in unerträglicher Weise die Würde der Opfer des Nationalsozialismus.

Linksextremistische Versammlungen sind dagegen **zunehmend durch ein militantes, aggressives Auftreten von Versammlungsteilnehmern, insbesondere sog. „Blöcke“, geprägt**. Die Veranstalter und Teilnehmer dieser Versammlungen **missbrauchen häufig die Versammlungsfreiheit und schrecken selbst vor Gewalttaten gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte oder Unbeteiligte nicht zurück**. Während die Teilnehmer an rechtsextremistischen Versammlungen aber äußerlich von anderen klar abgrenzbar sind, suchen Linksextremisten oft den Schutz friedlicher Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, ohne dass diese sich ausreichend distanzieren können oder wollen. Für die Polizei entsteht dadurch eine auf der Grundlage des VersG nur schwer lösbare Situation.

Über diesen Abschnitt ließe sich eine eigene politikwissenschaftliche Abhandlung verfassen, kritikwürdig ist schon das zugrunde gelegte Extremismuskonzept⁸, worauf hier nicht weiter eingegangen werden kann. Vielmehr muss darauf hingewiesen werden, dass sich an diesem Abschnitt die versamlungsfeindliche Haltung der Verfasser*innen sehr deutlich zeigt. Wie im Abschnitt ‚Versamlungsrecht als Minderheitenrecht‘ dargelegt, schützt die Versamlungsfreiheit gerade abweichende (Minder-)Meinungen und politischen Dissens. Insofern hat eine politische Bewertung auch ablehnungswürdiger Haltungen und Versamlungsinhalte nichts als Prolog in einem Gesetzentwurf verloren, das sich diesem Grundrecht verpflichtet fühlt. Der Leugnung und Verharmlosung des Nationalsozialismus sind aus gutem Grund strafrechtliche Grenzen gesetzt. Darüber hinausgehende **Pauschalbewertungen politischer Meinungen sollten in einem Versamlungsgesetz unterbleiben**.

Geradezu skandalös ist allerdings die Art und Weise wie hier vermeintliche politische Lager als Pappkameraden gegenüber gestellt werden und welche jeweiligen Zuschreibungen zur Problematisierung herangezogen werden. Während „Rechtsextremistische Versamlungen [...] provozieren, einschüchtern oder das Unrechtsregime des Dritten Reiches oder seiner führenden Repräsentanten verharmlosen“, wird „linksextremistischen Versamlungen“ zugeschrieben, ihre „Veranstalter und Teilnehmer“ missbrauchten häufig die Versamlungsfreiheit und schreckten selbst vor Gewalttaten gegen Polizist*innen und Unbeteiligte nicht zurück. **Das sind also die hessischen Verhältnisse, wie sie von der schwarz-grünen Landesregierung bewertet und gegeneinander abgewogen werden: rechts die Naziverharmloser, links die Grundrechte**

8 Siehe etwa Julika Bärgin 2021: Extremismusprävention als polizeiliche Ordnung. Zur Politik der Demokratiebildung, Weinheim: Beltz Juventa sowie Tom David Uhlig / Eva Berendsen / Katharina Rhein (Hg.) 2019: Extrem unbrauchbar. Über Gleichsetzungen von links und rechts, Berlin: Verbrecher Verlag

missbrauchenden Gewalttäter. Wer in dieser Gegenüberstellung bei der Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit die zu Bekämpfenden sind, wird an der Wortwahl mehr als deutlich. Dass gerade in Hessen Vertreter rechter Ideologien bei Weitem nicht beim Provozieren und Einschüchtern haltmachen, ist vielen im Bundesland und darüber hinaus tagein und tagaus schmerzlich bewusst.

Auch dass Teilnehmer rechtsextremistischer Versammlungen äußerlich klar von anderen abgrenzbar seien, ist faktisch falsch, dafür reicht schon ein Verweis auf die verschiedensten Pegida-Ableger oder die Querdenker-Versammlungen. Über diese politische Fehlbewertung hinaus, ergibt sich allerdings eine viel wichtigere Frage in Bezug auf die Versammlungsfreiheit: welches Ziel wird verfolgt, wenn der Begründungstext in der schwierigen äußerlichen Abgrenzbarkeit sogenannter Rechts- oder Linksextremisten ein versamlungsbezogenes Problem erkennt, das der Polizei eine „nur schwer lösbare Situation“ bereite? **Die Polizei hat nicht allein aufgrund einer tatsächlichen oder zugeschriebenen politischen Gesinnung Zugriffsbefugnisse auf Personen innerhalb einer Versammlung**, sondern allein auf der Basis konkreten verbotenen Verhaltens. Dass eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit auf der Basis politischer Gesinnung im vorliegenden Entwurf ebenso angedeutet wird, wie nochmal deutlicher in der Pressemitteilung des Innenministeriums zur Ersten Lesung⁹ lässt eine versamlungsfeindliche Haltung der Verfasserinnen und des Innenministeriums erkennen, die sich auch schon heute negativ auf die Versammlungsfreiheit in Hessen auswirken dürfte.

III. Zu den spezifischen Regelungen im Gesetzentwurf

§ 1 Versammlungsfreiheit

Der § 1 (2) kann vollständig gestrichen werden, wie es beispielsweise im VersFG BE umgesetzt ist. § 1 (2) Nr. 1 findet in der Realität keine Anwendung, es wurden bislang keine Verwirkungsentscheidungen nach Art. 18 GG ausgesprochen und es bleibt zu hoffen, dass sich an dieser Situation künftig nichts ändern wird.

Neuere Landesversammlungsgesetze, wie auch der Musterentwurf ME VerfG verzichten auf § 1 (2) Nr. 2 und 3. Dass sich die Verfasser hier gegen das Weglassen, sondern vielmehr für eine Ergänzung in Nr. 3 entscheiden, ist kritikwürdig. Damit wird über den Rückgriff auf das Vereinsrecht eine Schlechterstellung im Zugang zur Versammlungsfreiheit für sogenannte Ausländervereine hergestellt.

9 Vgl. <https://hessen.de/presse/lesung-des-gesetzentwurfes-zur-neuregelung-des-versamlungsrechts>: „Gleichzeitig ist es aber auch erforderlich, Radikalen und Gewalttätern in diesem Kontext Grenzen aufzuzeigen und Schutzmechanismen gegen den gezielten Missbrauch des Versamlungsrechts zu entwickeln“, so Hessens Innenminister Peter Beuth.“

§ 2 Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich

Die Definition von Versammlungen in § 2 (1) ist zu eng gefasst. In Satz 1 sollte die Präzisierung „überwiegend“ ergänzt werden. Versammlungen können auch Spaß- oder Performance-Elemente enthalten und gleichzeitig auf die Teilhabe an der politischen Meinungsbildung gerichtet sein. Die jetzige Formulierung schließt solche Mischformen aus. Die Gesetzesbegründung bleibt dahingehend uneindeutig. Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht festgelegt, im Zweifel bewirke „der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird.“¹⁰ Im Sinne der Klarheit für Rechtsanwender sollte hier eine sprachliche Öffnung der Definition erfolgen. Auch im Sinne einer Vergleichbarkeit mit anderen Versammlungsgesetzen, erschließt sich nicht, warum der Zusatz „überwiegend“ weggelassen wird, obwohl etwa die VersFG BE, VersG NRW, VersFG SH und auch das ME VerfG diese enthalten. Es bleibt zu befürchten, dass die Verfasser darauf abzielen, die Möglichkeit zu schaffen, unliebsamen Mischformen den Versammlungsstatus aberkennen zu können, etwa Camps oder Nachttanzdemonstrationen.

Die Definition von Versammlungen unter freiem Himmel in § 2 (4) steht dem allgemeinen Sprachgebrauch entgegen und ist demnach nicht anwenderfreundlich. Es lässt sich sicher eine stimmigere Formulierung finden.

§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation

Im Sinne eines modernen und versammlungsfreundlichen Versammlungsgesetzes sollte der § 3 mit Orientierung an § 3 VersFG BE überarbeitet werden. In diesem werden „Schutz- und Gewährleistungsaufgaben“ definiert. § 3 VersFG BE verpflichtet u.a. dazu, friedliche Versammlungen zu schützen, die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten, **den ungehinderten Zugang zu Versammlungen zu ermöglichen, die freie Berichterstattung der Medien bei Versammlungen zu gewährleisten**, einen schonenden Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und den Grundrechten Dritter herzustellen, sowie **die Durchführung von Gegenversammlungen in Hör- und Sichtweite** zu ermöglichen. Nur wenig davon findet sich im Entwurf des HVersFG.

Das Thema der Kooperation könnte in einen eigenen Paragraphen verschoben werden, um den § 3 nicht zu überfrachten. Die Kooperation ist ein Baustein zur wirksamen Nutzung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Sie sollte daher so ausgestaltet sein, dass die Vorstellungen der Veranstalter behördenseitig den Orientierungspunkt der Kooperation bilden und die Kooperation in einen versammlungsfreundlichen Zusammenhang gestellt wird.¹¹

Das Bundesverfassungsgericht hat das Kooperationsgebot im selben Beschluss entwickelt, in dem es auch auf den grundsätzlich „staatsfreien unreglementierten Charakter“ von Versammlungen hinwies. **Insofern bindet das Kooperationsgebot vor allem die Versammlungsbehörden.** Positiv

¹⁰ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 12. Juli 2001 - 1 BvQ 28/01, Rn. 25-26.

¹¹ Siehe dazu H. Aden: Versammlungsfreiheit – zehn Jahre nach der Föderalismusreform, In: vorgänge Nr. 213 (Heft 1/2016), S. 7-18

ist demnach, dass der Gesetzestext von § 3 (3) die Pflicht zur Kooperation bei der zuständigen Behörde verortet. Kritisch bewerten wir hingegen einen dem entgegenstehenden Absatz der Begründung (S. 20): *„Je mehr der Veranstalter zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder sogar zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit ist, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.“* Dies liest sich als sei grundsätzliches behördliches Misstrauen gegenüber Veranstalter*innen geboten und wirkt als **verdeckter Zwang zur Kooperation**. Insbesondere fragwürdig ist, warum der Veranstalter zu „einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen“ bereit sein sollte und was das überhaupt umfassen könnte. Indem das Gebot zur Kooperation zu einer „Kooperationspflicht“ umgedeutet wird, wie es die Gesetzesbegründung auf Seite 17 (versehentlich?) selbst schreibt, kann das einer Behörde gegenüber nicht gefällige Verhalten zu einer Beschränkung von Artikel 8 Abs. 1 GG führen.

Anwender*innen stehen im Rahmen der Kooperation, insbesondere der Kooperationsgespräche, immer wieder vor der Herausforderung, dass Gesprächstermine erst kurz vor dem Versammlungstermin angeboten werden. Insofern wäre eine Präzisierung, was als „rechtzeitiges Gesprächsangebot“ gemäß § 3 (3) Satz 1 gilt, in der Gesetzesbegründung zu begrüßen. Auch der behördlichen Praxis Kooperationsgespräche zur Einschüchterung zu nutzen, etwa durch die Teilnahme einer Vielzahl behördlicher Vertreter*innen, sollte im Rahmen der Gesetzesbegründung Einhalt geboten werden.

Auch in Bezug auf behördliche Informationspflichten bei der Kooperation aus § 3 (4) verweisen wir auf die gelungenere Gestaltung des § 3 (2) VersFG BE, nach dem die Veranstalter*in und Versammlungsleitung nicht nur über „erhebliche Änderungen der Gefahrenlage“ zu informieren ist, sondern „über die Gefahrenlage und -prognose sowie deren Änderungen“. Auch das Zurückhalten von Informationen der Behörde gegenüber Veranstalter*innen, etwa wenn es „einsatztaktisch nicht sinnvoll“ sei oder „wenn sich die Versammlungsleitung nicht kooperativ zeigt“, wie es die Gesetzesbegründung (S. 21) formuliert, deutet das Kooperationsgebot unzulässig um.

§ 4 Veranstaltung einer Versammlung

Die Formulierung, dass in der öffentlichen Einladung zu einer öffentlichen Versammlung der Name der Veranstalterin oder des Veranstalters anzugeben sei, liest sich aus Anwendersicht so, als sei immer ein Name einer natürlichen Person anzugeben. Dass es ebenso möglich ist, eine Organisation anzugeben, erschließt sich aus dem Gesetzestext nicht. ME VersG schlägt die etwas offenere Formulierung „In der Einladung zu einer öffentlichen Versammlung ist der Name anzugeben.“ vor; VersFG BE formuliert am passendsten „In der Einladung zu einer Versammlung ist der oder die Veranstaltende anzugeben.“

§ 5 Versammlungsleitung

Es ist zu begrüßen, dass aus § 5 (1) deutlich wird, dass mehrere Personen eine Versammlung leiten können. In § 5 (1) Satz 4 wird geregelt, dass eine Versammlung auch ohne Leitung durchgeführt werden kann. Um dies für Anwender*innen deutlicher herauszustellen, müsste jedoch das Wort „soll“ durch „kann“ ersetzt werden, wie es auch ME VersG vorschlägt und in VersFG BE geregelt ist. Dass nach § 5 (2) für Spontanversammlungen ausdrücklich keine Leitung notwendig ist, wird zwar laut Gesetzesbegründung „ausdrücklich klargestellt“. Dies wird allerdings in einer Formulierung mit Verweis versteckt („Abs. 1 gilt nicht für Versammlungen nach § 12 Abs. 6.“), die sich als anwenderunfreundlich darstellt. Hier sollte unbedingt der gewünschte Regelungsinhalt direkt formuliert werden.

§ 6 Befugnisse und Pflichten der Versammlungsleitung und Teilnehmer*innen

In § 6 (1) haben sich die Verfasser*innen eine ganz und gar unnötige Ergänzung einfallen lassen, indem sie der Versammlungsleitung die „Erteilung und Entziehung des Wortes“ aufgeben. Die Regelung ist nicht nur unpragmatisch, sollte tatsächlich auf ihrer wörtlichen Umsetzung in Versammlungskontexten bestanden werden; sie gibt Versammlungen auch eine unnötige, altertümliche Hierarchie vor. **Wer wann und wie spricht, liegt in der Gestaltungsautonomie der Versammlung**, diesbezüglich braucht es diesen Zusatz nicht. Weder im VersFG BE, VersG NRW, VersFG SH noch ME VerfG findet sich diese Regelung.

Das Waffenverbot für Ordner*innen § 6 (2) Satz 2 ist redundant mit dem allgemeinen Waffenverbot und kann gestrichen werden. **Sehr kritikwürdig ist die Streichung des Erfordernisses der Ehrenamtlichkeit von Ordner*innen vor dem Hintergrund, dass auch der Einsatz privater Sicherheitsdienste ermöglicht werden soll** (Begründung S. 24). Dafür gibt es in der Realität keine Notwendigkeit und auch keinen demokratietheoretisch vertretbaren Grund. Die kollektive Meinungskundgabe im Rahmen der Versammlungsfreiheit sollte nicht durch private Sicherheitskräfte ergänzt oder gestützt werden. Es ist unklar, was die Verfasser*innen mit dieser Öffnung bezwecken.

§ 7 Störungsverbot und Aufrufverbot

Die Beschränkung in § 7 (1) auf ein Verhinderungsverbot wird begrüßt.

Warum die Verfasser*innen ein Aufrufverbot in § 7 (2) anschließen, bleibt unklar. Weder im VersFG BE, VersG NRW, VersFG SH noch ME VerfG findet sich diese Regelung an dieser Stelle. In der Regel findet sie sich als eigener Absatz im Teil zu Versammlungsverboten. Zudem schließt sich an das Aufrufverbot ein Straftatbestand an, was unnötig repressiv ist. Eine Herabstufung zu einer Ordnungswidrigkeit ist angezeigt.

§ 8 Waffenverbot

Ein Waffenverbot bei Versammlungen leitet sich schon aus Art. 8 GG ab. Dass auch sonstige Gegenstände als Waffen genutzt werden können, ist nachvollziehbar, jedoch ist hier regelmäßig die Bestimmung schwieriger. Insbesondere weil es nach § 8 (1) Nr. 2 neben der Geeignetheit auch auf die subjektive Bestimmtheit zum waffenähnlichen Einsatz ankommen soll. Diese Voraussetzungen gehen immer mit Unsicherheiten für Anwender*innen einher. Inkohärent ist die Regelung dahingehend, dass die verbotenen Gegenstände gemäß § 8 (2) per Anordnung behördlich festgelegt werden können. Damit wird das Merkmal der subjektiven Bestimmtheit übergangen, welches nicht per Anordnung erfassbar ist.

§ 9 Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot

Das Bundesverfassungsgericht formulierte 1985 im Brokdorf-Beschluss: *„Indem der Demonstrant seine Meinung in physischer Präsenz, in voller Öffentlichkeit und ohne Zwischenschaltung von Medien kundgibt, entfaltet auch er seine Persönlichkeit in unmittelbarer Weise. In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, wobei die Teilnehmer einerseits in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umganges miteinander oder die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen.“*¹²

Es ist daher zunächst und **ausschließlich Sache der Veranstalter*innen und Teilnehmer*innen, ihre Versammlung zu gestalten. Dabei kann insbesondere der optischen Gestaltung eine herausragende Rolle zukommen**, indem etwa farblich ein einheitliches Auftreten erfolgt, um einen gemeinsamen Standpunkt zum Ausdruck zu bringen, um Geschlossenheit und Entschlossenheit zu vermitteln. Durch den Gesetzentwurf wird diese Freiheit der staatlichen Direktive unterstellt. Das sogenannte Militanz- und Einschüchterungsverbot in § 9 ist von subjektiven Wertungen, mithin von Rechtsunsicherheit, geprägt und geeignet, Versammlungen in ihrer Wirkung einzuschränken. Insbesondere die Formulierung „in vergleichbarer Art und Weise“ in § 9 (1) Nr. 2 ist unbestimmt und sollte entsprechend gestrichen werden. Eine ähnliche Formulierung im Entwurf des VersG NRW wurde aus diesem Grund im verabschiedeten Gesetz gestrichen.

Positiv im Gegensatz zu der Regelung im VersG NRW ist, dass § 9 (1) an das individuelle Verhalten der Teilnehmenden anknüpft und nicht an die reine Teilnahme an einer Versammlung, die „[...] Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt“. Insofern können Teilnehmende besser steuern, ob sie vom Verbot erfasst werden. Ebenso sind die angeführten Regelungsbeispiele hilfreich für Anwender*innen. Jedoch wäre es wünschenswert, noch die im VersFG BE und VersFG SH genutzte subjektive Bestimmtheit als Tatbestandsmerkmal hinzuzufügen.

¹² Vgl. BVerfGE 69, 315/345

Ein weiterer zu kritisierender Punkt ist die in § 9 (2) formulierte Anordnungsermächtigung: Die zuständige Behörde darf künftig festlegen, welche Gegenstände und Verhaltensweisen verboten sein sollen. Diese **Anordnungsermächtigungen nehmen den Versammlungsteilnehmer*innen die Planungssicherheit und Autonomie in der Gestaltung ihrer Versammlung. Dagegen legen sie zu viel Gestaltungsspielraum in die Hände der staatlichen Behörden.** Es ist nicht sichergestellt, dass nicht künftig schon im Vorfeld häufig pauschal einschränkende Anordnungen getroffen werden. Das ist insbesondere problematisch, weil nach § 26 Nr. 3 und Nr. 4 die Nichtbefolgung dieser Anordnungen mit Bußgeldern belegt wird. Dies schafft Unsicherheit und kann Abschreckungswirkung entfalten.

Dass dies keine unbegründeten Befürchtungen sind, zeigt die Gesetzesbegründung (S. 27) in der es heißt: *„Es gilt aber auch für linksextremistische Versammlungen, bei denen sich regelmäßig militante Autonome zu „Blöcken“ zusammenschließen. Ein derartiges Verhalten erzeugt bei Außenstehenden den Eindruck von Gewalt- und Kampfbereitschaft.“* Die Gleichsetzung der Organisation von Demonstrationsblöcken mit „Gewalt- und Kampfbereitschaft“ beweist die Anwendungsferne der Verfasser*innen. Demonstrationsblöcke werden in der Regel im Rahmen von Großdemonstrationen organisiert, um innerhalb dieser spezifische Unterthemen sichtbar zu machen oder um in der Mobilisierung gezielt verschiedene interessierte Teilnehmer*innenspektren anzusprechen. Die Blöcke geben sich dann häufig auch eigene farbliche und kommunikative Ausdrucksformen, um konkret auf ihre spezifischen Anliegen aufmerksam zu machen. Diese sind von den oben zitierten Leitlinien umfasste legitime Ausdrucksformen im Rahmen des Art. 8 GG.

§ 10 Anwendbarkeit des HSOG

Der in § 10 geregelte pauschale Verweis auf Eingriffsbefugnisse des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) ist unbedingt und ersatzlos zu streichen.

Versamlungsbezogene Eingriffe sind sämtlich spezifisch im Versammlungsgesetz zu regeln, das gebietet die Polizeifestigkeit von Versammlungen. **Der Verweis auf das HSOG eröffnet der Polizei jedoch den Zugriff auf sämtliche Eingriffsmaßnahmen des Polizeirechts.** Damit wird gerade nicht erreicht, dass die laut Gesetzesbegründung notwendige Abgrenzung von Versamlungs- und Polizeirecht eindeutig geklärt wird, sondern vielmehr wird diese geradezu verunmöglicht und führt für alle Anwender*innen zu Rechtsunsicherheit.

§ 11 Anwesenheit der Polizeibehörden

Der § 11 räumt der Polizei ein nahezu uneingeschränktes anlassloses Anwesenheitsrecht ein, dies stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar und steht der Vorgabe der Staatsferne entgegen. Das Anwesenheitsrecht bei Versammlungen unter freiem Himmel im Rahmen „der polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz“ gibt in der Praxis letztlich keinerlei Schwelle für eine polizeiliche Anwesenheit vor bzw. legt diese vollends in das Ermessen der Polizei. Zusätzlich wird mit § 26 (1) Nr. 5 ein Ordnungswidrigkeitentatbestand an § 11 geknüpft, der sehr weitreichend und unbestimmt ist und daher gestrichen werden sollte.

Die Anwesenheit der Polizei hat ein hohes Potential der Abschreckungswirkung auf potentielle Teilnehmer*innen, weil diese suggeriert, dass von der Versammlung Gefahren ausgehen. Zudem hat die Anwesenheit der Polizei und ihre Intensität auch eine Einschüchterungs- oder Abschreckungswirkung auf die umstehende Öffentlichkeit, sodass die intendierte Außenwirkung und die Kommunikation der Versammlungsinhalte erschwert oder gar verhindert werden. **Im schlimmsten Fall prägt die Polizei das gesamte Bild der Versammlung** und es dringen die Inhalte gar nicht mehr an die Öffentlichkeit, für die sie bestimmt waren. Entsprechend sind im Sinne der Versammlungsfreiheit die Anwesenheitsrechte weiter einzugrenzen bzw. deutlich höhere Anforderungen an die möglichen Voraussetzungen zu stellen.

Da es für die Wirkung einer Versammlung nach innen und nach außen einen Unterschied macht, wieviel Polizei, welche Einheiten, mit welcher Ausrüstung anwesend sind und in welcher Distanz sich diese zur Versammlung befinden, sollten hier weitergehende Überlegungen angestellt und diese in konkretere Regelungen überführt werden.

Es muss eine wirksame Vorschrift geben, die die Polizei verpflichtet, sich bei allen Versammlungen unverzüglich zu erkennen zu geben. **Diese Legitimierungspflicht sollte auch nicht allein gegenüber der Veranstaltungsleitung bestehen und zudem ein Verbot umfassen, Polizeikräfte in Zivil ohne Kennzeichnung in Versammlungen einzusetzen, da dies einen schweren Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellt.** Die in § 11 Satz 2 vorgeschlagene Regelung ermöglicht es jedoch, Zivilbeamte zu entsenden, ohne dass diese sich zu erkennen geben müssen, was diese Regelung verfassungsrechtlich inakzeptabel macht. Gerade wenn das Prinzip der Staatsferne zur Gewährleistung der Versammlungsfreiheit gehört, lässt sich nicht begründen, warum der Staat verdeckt bei Versammlungen anwesend sein dürfte.

Auch die Gesetzesbegründung zu § 11 (Seiten 29 & 30) muss kritisch bewertet werden: Zunächst listet diese sehr umfassende Ausnahmen von der Legitimationspflicht. Mithilfe dieser Ausnahmen kann die Legitimationspflicht umgangen werden, das ist inakzeptabel. Zudem verkennt sie den Zweck der Legitimationspflicht, indem sie diesen in der Erleichterung der Kooperation verortet. Dies ist allenfalls ein untergeordneter Zweck. Vielmehr geht es darum, den Eingriff in die Versammlungsfreiheit, den schon die Anwesenheit der Polizei darstellt, durch offenes Auftreten und Transparenz zu verringern. Insofern kann auch nicht allein auf der Basis „praktischer Probleme“ argumentiert werden, wenn die Legitimationspflicht von allen Beamt*innen auf die Einsatzleitung allein umgelegt wird.

§ 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht

Für Veranstalter*innen werden mit § 12 neue bürokratische Hürden errichtet, die nicht selten mit Bußgeldandrohungen in § 26 unterlegt sind. Die Ausnahme von Samstagen, Sonn- und Feiertagen in § 12 (1) kann die Anzeigefrist von bisher zwei auf vier Tage oder mehr verlängern, was die jahrzehntelang funktionierende Anzeigepraxis ohne Not erschwert. Da Versammlungen schon laut Artikel 8 GG grundsätzlich anmeldefrei sind, ist diese verwaltungszentrierte zusätzliche Hürde

nicht hinnehmbar. Weder VersFG SH, noch VersFG BE machen diese Einschränkung. Der Gesetzesentwurf des VersG NRW sah diese vor, es wurde allerdings nach Kritik im Beratungsverlauf davon abgesehen und zur bekannten Frist von 48 Stunden zurückgekehrt.

Auch die nach § 12 (2) anzugebenden Daten der anzeigenden Person und der Versammlungsleitung gehen über das bekannte Maß hinaus. Während andere Versammlungsgesetze nur Name, Anschrift und Erreichbarkeitsinformationen abfragen, sollen nach § 12 (2) auch Vorname und Geburtsdatum angegeben werden. Insofern ist auch die Gesetzesbegründung (S. 31) inkorrekt, wenn dort geschrieben steht, die „Pflicht zur Anzeige wird auf das Unerlässliche beschränkt.“ Vor allem das Geburtsdatum ist offensichtlich unnötig und sollte gestrichen werden.

Unbedingt zu streichen sind die Absätze 7 und 8 des § 12, die wortgleich aus dem VersG NRW übernommen wurden und sich auch im ME VersG finden, jedoch nicht Bestandteil von VersFG BE und VersFG SH sind. Gemäß § 12 (7) können Leitungspersonen als ungeeignet abgelehnt werden. Gemäß § 12 (8) kann die Behörde in bestimmten Fällen persönliche Daten vorgesehener Ordner*innen von der Veranstalter*in verlangen; auch diese können in der Folge „als ungeeignet abgelehnt“ werden. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorgaben können nach § 26 (1) Nr. 11 und 12 mit Bußgeld belegt werden. Voraussetzung für die Anforderung der Daten der Ordner*innen ist, dass zu besorgen sei, dass von der Versammlung (nicht von den jeweiligen Ordner*innen) „eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ ausgeht – was allein schon mit Gefahren für den Straßenverkehr bei nahezu jeder Versammlung gegeben sein dürfte.

Es handelt sich hier um die Einführung einer Art "versammlungsrechtlicher Zuverlässigkeitsprüfung". In welcher Form und auf Basis welcher Kriterien diese erfolgen würde, bleibt unklar, dazu findet sich nichts in der Gesetzesbegründung. Um jedoch überhaupt eine „Ungeeignetheit“ festlegen zu können, braucht es eine irgendwie geartete Datenbasis. Entsprechend müssten die Behörden Listen mit persönlichen Daten und Kriterien der „Ungeeignetheit“ anlegen oder im Rahmen der Prüfung der Geeignetheit auf bereits bestehende Datenbasen zugreifen. Das verstößt nicht nur gegen das Selbstbestimmungsrecht und das Recht auf Anonymität in Zusammenhang mit Artikel 8 GG, sondern betrifft auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. **Die Regelung wird aufgrund der Gefahr der Ausforschung durch staatliche Stellen eine erhebliche abschreckende Wirkung erzielen**, was sich direkt auf die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit auswirkt.

Auch praktisch ergeben sich weitere Probleme: Veranstalter*innen organisieren die Ordner*innen häufig spontan, verfügen also im Vorfeld der Versammlung in der Regel gar nicht über deren Daten. Zudem gehören diejenige, die sich als Ordner*innen melden, häufig zum Umfeld oder direkt zu den Organisationen der Veranstalter*innen. Gerade bei politisch kontroversen Anliegen fürchten die Beteiligten aus nachvollziehbaren Gründen eine Erfassung durch die Polizei oder weitere staatliche Behörden. Die Vorschrift des § 12 (8) kann dazu führen, dass sich für die gesellschaftlich wichtige Anliegen zukünftig weniger Ordner*innen finden, und damit die Ausübung des

Versammlungsrechts in der Praxis deutlich erschwert wird. und wird es auch deutlich erschweren, Versammlungen zu planen, weil es schwieriger werden wird, Ordner*innen zu finden.

Weiterhin ist die Anzeigepflicht für Versammlungen zu begrenzen auf solche, die aufgrund ihrer zu erwartenden Größe eine vorherige behördliche Befassung erforderlich machen. Es ist unverhältnismäßig, wenn sich bspw. drei Personen mit einem Transparent auf einen Fußweg stellen wollen und dies unter Bußgeldandrohung vorher anmelden müssen.

In § 12 fehlt zudem eine Transparenzregelung, wie sie in § 12 (8) VersFG BE getroffen wurde, nach der die zuständige Behörde Ort, Zeit und Thema der angezeigten Versammlung veröffentlichen muss, ebenso wie den Streckenverlauf, wenn es sich um einen Aufzug handelt.

§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Versammlungsbeschränkungen sollen gemäß § 14 (1) schon bei unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Ordnung in Betracht kommen. Die Notwendigkeit zur Streichung des unbestimmten Rechtsbegriffs der öffentlichen Ordnung wurde schon auf Seite 6 dieser Stellungnahme erörtert. Auch auf die sehr fragwürdige Begründung der Notwendigkeit dieses „Auffangtatbestands“ wurde dort schon ausführlich eingegangen. Es sei nochmals daran erinnert, dass keines der VersFG BE, VersFG SH, VersG NRW und ME VersG Versammlungsbeschränkungen anhand der öffentlichen Ordnung erlauben.

Zur Möglichkeit von Verboten und Auflösungen von Versammlungen nach § 14 (2) soll lediglich angemerkt werden, dass verfassungskonforme Abwägungen zu erfolgen haben. Ob solche Abwägungen dem „Ruhebedürfnis von Anwohnern“ oder „der Leichtigkeit des Straßenverkehrs“ jemals den Vorrang vor der Versammlungsfreiheit geben können, wie es die Gesetzesbegründung (S. 34) insinuiert, ist zweifelhaft.

Es wird begrüßt, dass in § 14 (5) festgelegt wird, dass Beschränkungen und Verbote unverzüglich bekannt zu geben sind, sobald ihre Voraussetzungen festgestellt sind und die Begründung hier auch auf die Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes abstellt. Um dies in der Praxis tatsächlich zu gewährleisten, sollten in der Begründung noch genauere Vorgaben zu behördlichen Reaktionszeiten oder auch zu Mindestabständen vor dem geplanten Versammlungszeitpunkt gemacht werden, bis zu denen Auflagen- oder Verbotsverfügungen erlassen worden sein sollten. Eine solche Regelung wäre, gerade vor dem Hintergrund des Gebots effektiven Rechtsschutzes, begrüßenswert. In der Vergangenheit – und in besonders verschärfte Weise vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und den zusätzlichen Eingriffsermächtigungen durch das Infektionsschutzgesetz (IfSG) – waren Veranstalter*innen damit konfrontiert, erst wenige Stunden vor einer geplanten Versammlung einen Auflagenbescheid bis hin zur Verbotsverfügung zu erhalten. Das hatte mitunter zur Folge, dass effektiver Rechtsschutz, ggf. bis zum BVerfG, zeitlich nicht mehr möglich war, Rechte damit unwiederbringlich verloren waren.

§ 15 Teilnahmeuntersagung und Ausschluss gegen einzelne Personen

Nach § 15 (1) darf Personen vor einer Versammlung die Teilnahme oder Anwesenheit untersagt werden. Im Gegensatz zu VersG SH, das die Teilnahmeuntersagung nur „unmittelbar“ vor Beginn ermöglicht, wird hier ein deutlich weiterer Zeitraum im Vorfeld abgedeckt. **Damit wird auch die Möglichkeit geschaffen, Personen grundsätzlich die Teilnahme an Versammlungen zu versagen und damit deren Grundrechtsausübung vollständig einzuschränken.** Um entsprechende Erlasse schon im Vorfeld zu versenden, muss die Polizei auf personenbezogene Daten zugreifen können. Es sollte demnach gemäß § 14 (1) VersG SH auch hier die Qualifizierung „unmittelbar“ übernommen werden. Zudem sollte die zusätzliche Möglichkeit der Teilnahmebeschränkung ergänzt werden, statt nur die Untersagung, wie es etwa § 16 (1) VersFG BE vorsieht. Im Sinne der Anwenderfreundlichkeit sollten Beispiele angeführt werden, die zu Teilnahmeuntersagungen führen können. Für Laien ist nicht ersichtlich welche Situationen vorliegen müssten, um die Teilnahme an einer Versammlung untersagt zu bekommen.

Die behördlichen Ausschlussmöglichkeiten in § 14 (2) sind ebenso sehr weitgehend im Vergleich mit den Regelungen in den VersFG BE, VersFG SH und in Teilen auch ME VersG, da sie sehr weitreichende Anknüpfungstatbestände für Ausschlüsse ermöglicht.

§ 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung

Der GE sieht in § 16 (1) die Möglichkeit der Errichtung von Kontrollstellen vor. Die Polizei soll an diesen Kontrollstellen die Möglichkeit haben, Durchsuchungen § 16 (1) und unter engeren Voraussetzungen auch Identitätsfeststellungen § 16 (2) durchzuführen. Dies hätte einen immens einschüchternden Charakter. **Insbesondere die Identitätsfeststellung auf dem Weg zu einer Versammlung kann eine erhebliche abschreckende Wirkung haben, weil das Recht auf Anonymität damit entfällt.**

Durchsuchungen auf der Basis der öffentlichen Ordnung sind immer unverhältnismäßig, der Begriff ist zu streichen. Zudem sollen Durchsuchungen nach Gegenständen gestattet sein, die laut erst dann verboten sein sollen, wenn sie auch subjektiv für den Einsatz bestimmt sind. Dieses subjektive Element kann naturgemäß bei Durchsuchungen nicht berücksichtigt werden, auch wenn die Gesetzesbegründung dies anders beschreibt. Die Problematik setzt sich fort, insoweit diese Gegenstände sogar sichergestellt werden können sollen.

Unter die Definition von den in § 16 (1) Kontrollstellen fallen laut Gesetzesbegründung (S. 40) sowohl stationär eingerichtete Kontrollstellen als auch sogenannte mobile Kontrollstellen, die von mobilen Einheiten durchgeführt werden. Auch wenn die explizite Benennung beider Formen in der Begründung hilfreich ist, so ist das Subsumieren unter „Kontrollstellen“ dennoch irreführend, da vom allgemeinen Verständnis nur stationäre Kontrollstellen erfasst werden. Zudem sind beide Ausprägung in ihrer Abschreckungswirkung nicht auf demselben Niveau anzusiedeln und

schränken somit die Versammlungsfreiheit unterschiedlich stark ein. Dass die Vorfeldmaßnahmen laut Gesetzesbegründung nicht den Zweck haben oder zum Ergebnis führen sollen, die Teilnahme an der Versammlung oder die Versammlung selbst durch Abschreckung zu verhindern, ist ein unrealistischer Wunschgedanke. **Die Abschreckungswirkung von Kontrollstellen ist ihnen inhärent.** Dies gilt umso mehr für Personen der interessierten Öffentlichkeit, denen durch die Vorfeldmaßnahmen Gefahr suggeriert wird. Es sollte entsprechend mindestens auf die Ermächtigung zur Einrichtung von Kontrollstellen verzichtet werden, um den freien Zugang zu Versammlungen zu gewährleisten, vgl. dazu VersFG SH und VersFG BE.

§ 17 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Videoaufnahmen, sei es per Handkamera, per Videowagen oder anderen Aufnahmegeräten sind regelmäßig die Maßnahmen, die Versammlungsteilnehmer*innen am Meisten verunsichern und eine große Abschreckungswirkung erzielen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich die technischen Möglichkeiten in den letzten Jahren rasant verändert haben, auch aus großer Entfernung gestochen scharfe Bilder gemacht werden können und dass mithilfe intelligenter Auswertungssysteme Identitäten festgestellt werden können. **Menschen, die sich politisch betätigen und dass bei Versammlungen sichtbar zeigen, fürchten zurecht, dass dies registriert und gespeichert wird. Im Sinne eines demokratischen Gemeinwesens, zur Gewährleistung der Versammlungsfreiheit und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sollte daher auf Videoaufnahmen und -aufzeichnungen im Kontext von Versammlungen weitgehend verzichtet werden.** Die Regelungen des §17 HVersFG sind hingegen sehr weitgehend und eingriffsintensiv und dürften eine erhebliche abschreckende Wirkung erzielen.

Dass die Vorschrift des § 17 HVersFG zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen unterscheidet und für Aufzeichnungen höhere Voraussetzungen festlegt, ist zunächst positiv. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob und wie Versammlungsteilnehmer*innen überhaupt unterscheiden können, ob sie gerade nur aufgenommen oder aufgezeichnet werden. In der Regel wird eine Unterscheidung nicht möglich sein. **Allein schon auf Teilnehmer*innen bzw. ihr Umfeld gerichtete Videokameras entfalten die verfassungsrechtlich unerwünschte einschüchternde und abschreckende Wirkung** allein durch ihre Präsenz. Jüngere Verwaltungsgerichtsentscheidungen¹³ weisen daher die Polizei an, dass **stationäre Videobeobachtungsanlagen im Öffentlichen Raum während Versammlungen** für die Teilnehmenden **sichtbar abgeschaltet** werden. Dies sollte Einzug in das HVersFG finden.

Die Voraussetzungen in § 17 (1) für das Anfertigen Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen einer Person sind sehr niedrig angesetzt. Wie schon im Kapitel „Die ‚öffentliche Ordnung‘ als Eingriffsrechtfertigung“ ausführlich kritisiert, sollen Bild- und Tonaufnahmen schon erlaubt sein, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahmen rechtfertigen, dass von der Person eine erhebliche Gefahren für die öffentliche Ordnung ausgeht“. Die Gesetzesbegründung (S. 41) macht nochmals sehr deutlich, wie interpretationsoffen dies ist, wenn formuliert wird: „*Tatsächliche Anhaltspunkte*

¹³ Etwa VG Köln, Beschluss vom 12.03.2020 - 20 L 453/20 oder VG Köln, Beschluss vom 29.05.2020 - 20 L 968/20

sind Indizien, aus denen nach polizeilicher Erfahrung auf bestimmte Gegebenheiten abgestellt werden kann. Die Polizei kann also bei der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen von einer abstrakten Gefahrensituation ausgehen und die Möglichkeit der Begehung von Straftaten bei der bevorstehenden Versammlung auf der Grundlage ihrer Expertise und Erfahrungen bei Demonstrationen im Allgemeinen beurteilen.“ Diese Aneinanderreihung von Worten sagt wirklich gar nichts aus. Letztlich ist es ein Schriftform gegossener Freifahrtschein zur Videobeobachtung und -aufzeichnung für die Polizei. Mit polizeilichen Erfahrungen lässt sich alles rechtfertigen. **Die Norm § 17 (1) ist in dieser Form vollkommen inakzeptabel.**

Wenn in der Gesetzesbegründung (S. 41) zu § 17 (2) ausgeführt wird, dass Übersichtsaufnahmen von Versammlungen und deren Umfeld „für eine polizeiliche Lagebeurteilung unabdingbar“ seien, klingt das nicht nur, als würden von jeder Versammlung erhebliche Gefahren ausgehen, was wirklichkeitsfremd es. Es veranlasst auch zu der Frage, wie die Polizei denn in den Jahrzehnten zuvor zu ihren Lagebeurteilung gekommen ist. Es muss zudem gefragt werden, **ob allein die „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ bei Versammlungen als verfassungskonformes Ziel gelten kann, welches die daraus folgenden Grundrechtseingriffe begründet.** Da laut Gesetzesbegründung sogar schon bei weniger als 100 Personen die Unübersichtlichkeitsgrenze erreicht werden könnte, wenn „sich Teilnehmer auf einer größeren Fläche aufteilen“, fällt nahezu jede öffentliche Versammlung darunter. Es fehlt an begrenzenden Tatbestandsmerkmalen sowie einer für die Tiefe des Grundrechtseingriffs angemessenen Eingriffsschwelle. Die Rechtsprechung erkennt jedenfalls an, **dass schon Übersichtsaufnahmen, wie sie in § 17 (2) GE vorgesehen sind, einen Eingriff in Artikel 8 GG darstellen. Deshalb sind diese nach dem Bundesverfassungsgericht nicht stets zulässig, sondern bedürfen einer Gefahrenprognose.** Eine solche ist in § 17 (2) Satz 1 nicht vorgesehen. Allein auf „Größe und Unübersichtlichkeit“ abzustellen ist dahingehend nicht ausreichend. Hierfür könnte sich an § 16 (2) des VersFG SH orientiert werden, in dem für Übersichtsaufnahmen zusätzlich zur Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung *„tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen müssen, dass von Versammlungsteilnehmerinnen oder Versammlungsteilnehmern erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen“.*

Erst recht dürfen diese Übersichtsaufnahmen, die vorgeblich zur „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ gestattet werden sollen, nicht aufgezeichnet werden – denn sonst könnten ganze Demonstrationen mit all ihren Teilnehmenden abgefilmt und aufgezeichnet werden. § 18 (2) **VersFG BE verbietet die Aufzeichnung von Übersichtsaufnahmen ebenso wie deren Nutzung zur Identifikation von Teilnehmenden. Dies sollte für das HVersFG übernommen werden.**

Ebenso sollte zur Wahrung der Versammlungsfreiheit im HVersFG ausgeschlossen werden, **polizeiliche Drohnen** zur Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton im Zusammenhang mit Versammlungen zu nutzen, da von diesen nochmals eine erhöhte Abschreckungswirkung ausgeht.

Der § 17 (3) Nr. 2 ist zu streichen: die Speicherung von Bild- und Ton-Aufzeichnungen zur Gefahrenabwehr für künftige Versammlungen ist zu streichen. Die von der Person ausgehende

Gefahr scheint sich ja nicht konkretisiert zu haben, entsprechend ist unverständlich, warum Aufzeichnungen wegen dieser vermeintlichen Gefahr vorgehalten werden sollten. Diese Verdachtsdauerschleife findet sich zwar auch in anderen Versammlungsgesetzen, dies ist allerdings kein überzeugendes Argument sie beizubehalten.

Es fehlt eine Regelung zur Unterrichtung der von § 17 (1) betroffenen Personen, wie sie etwa § 18 (4) VersFG BE vorsieht.

In § 17 (5) sind die Datenschutzbeauftragten des Landes mit aufzuführen. Zudem sollte aufgrund der Eingriffsintensität eine Vorlage- oder Berichtspflicht geprüft werden, um eine wirksame datenschutzrechtliche Kontrolle zu gewährleisten.

§ 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot

Sowohl das Vermummungsverbot- als auch das Schutzausrüstungsverbot sollten aus den Versammlungsgesetzen gestrichen werden. In den Jahrzehnten ihres Bestehens konnten wir bei unzähligen Versammlungen beobachten, dass diese Verbote polizeiseitig immer wieder als Vorwände zur Eskalation genutzt wurden. **Insbesondere das Vermummungsverbot dient der Polizei häufig als „Einfallstatbestand“, um gewaltvoll gegen einzelne Teilnehmer*innen oder gesamte Versammlungen vorzugehen oder um andere Eingriffe zu rechtfertigen, etwa Videoaufzeichnungen.** Dabei wird in der Praxis im Grunde nie unterschieden zwischen legitimem Schutz der eigenen Identität und verbotener Verhinderung einer zulässigen Identitätsfeststellung. Dass grundsätzlich erst einmal jeder Teilnehmer*in ein Recht auf Anonymität zusteht, wird durch die rigide repressive Praxis allerorten konterkariert.

Der hier vorliegende Entwurf zum Vermummungsverbot orientiert sich sogar an § 17a des VersG Bund, dessen Formulierung weithin als überholt gilt. Entsprechend weisen wir gerne auf die deutlich grundrechtsfreundlichere Ausgestaltung des VersFG BE oder des VersFG SH hin. Die vorgeschlagene Regelung in § 18 (2) verbietet ganz grundsätzlich die Anreise und die Teilnahme an einer Versammlung in einer Aufmachung, die dazu geeignet ist, die hoheitliche Feststellung der Identität zu verhindern. Was dabei alles verboten werden soll, zitiert die Gesetzesbegründung (S. 43): *„Die Unkenntlichmachung kann durch Bemalen, Masken, Aufkleben falscher Bärte, Tragen von Pappnasen und in ähnlicher Weise geschehen. Das Verbergen der Gesichtszüge wird auch durch eine sonstige Verkleidung oder das Verdecken des Gesichts durch Kapuzen, Mützen oder Schals erreicht.“*

Das heißt, **es soll in Hessen bei Versammlungen gänzlich unter Strafe stehen, die eigenen Gesichtszüge zu verändern oder zu verbergen, um sich vor einer „hoheitlichen“ Identifizierung zu schützen.** Dabei gibt es dafür gewichtige und legitime Gründe, die sich schon allein aus Überlegungen des Minderheitenschutz ergeben und aus dem Risiko, aufgrund der eigenen politischen Gesinnung von politischen Gegnern oder vom Staat verfolgt zu werden. Solange die eigene Meinung durch körperliche Anwesenheit bei Versammlungen vertreten wird, ohne dass dabei

die Grenze der Unfriedlichkeit übertreten wird, **darf ein demokratischer Staat nicht darauf bestehen, unter Strafandrohung feststellen zu wollen, wer da demonstriert.**

Die angeführte Begründung für dieses weitgehende und verfassungswidrige **Anonymitätsverbot** (S. 43) spricht Bände: *„Das Vermummungsverbot bei Versammlungen unter freiem Himmel ist angemessen und gerechtfertigt, um präventiv die Identität feststellen zu können. Gerade das präventive Herauslösen potentieller Störer oder Straftäter vor Begehung einer Straftat aus ihrer durch die Vermummung geschaffenen Anonymität ist eine Standardmaßnahme der polizeilichen Gefahrenabwehr bei Versammlungen.“*

Der behördliche Anordnungsvorbehalt begegnet der gleichen Kritik wie auch schon in anderen Regelungen: er legt zu viel Steuerungsmöglichkeiten in die Hände der Polizei, nimmt dadurch den Versammlungsteilnehmer*innen gestalterische Autonomie und Planungssicherheit und ist nicht kohärent mit dem Tatbestandsmerkmal der subjektiven Bestimmtheit in Einklang zu bringen. Zu kritisieren ist ferner, dass der Verstoß gegen eine solche Anordnung nach § 25 (2) weiterhin strafbewehrt ist. **Eine Abstufung auf eine Ordnungswidrigkeit ist aus bürgerrechtlicher Sicht eine Mindestforderung.**

§ 19 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

Der § 19 HVersFG regelt, dass öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers auf Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, durchgeführt werden können, *wenn sich diese im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden.*

Er berücksichtigt damit zwar das sogenannte Fraport-Urteil¹⁴ des Bundesverfassungsgerichts von 2011, jedoch nicht seinen weitreichenderen „Bierdosenflashmob“-Beschluss¹⁵ aus 2015. Letzterer hatte die **Versammlungsfreiheit auch für Flächen in Privatbesitz** bejaht, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden und sich **nicht** ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden oder von ihr beherrscht werden. Um auch den „Bierdosenflashmob“-Beschluss umzusetzen, würde es genügen, den qualifizierenden Halbsatz am Ende der Regelung zu streichen.

§§ 20 – 24 Versammlungen in geschlossenen Räumen

Auf die Regelungen in §§ 20 – 24 kann aus Zeitgründen nicht eingegangen werden.

IV. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Das HVersFG führt einen sehr umfangreichen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten-Katalog auf. Dabei zeigt sich nochmals überdeutlich, dass die Landesregierung eben gerade kein modernes und

¹⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 22.02.2011 – 1 BvR 699/06

¹⁵ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18.07.2015 – 1 BvQ 25/15

versammlungsfreundliches Versammlungsgesetz schaffen will, sondern eines das weitgehend repressiv gestaltet ist und der Polizei viele Interventions- und Verfolgungsmöglichkeiten an die Hand gibt. **Diese Kriminalisierungswut ist eine Gefahr für die Demokratie, denn dabei bleibt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auf der Strecke.** Die zahlreichen Möglichkeiten im Rahmen von Versammlungen strafrechtlich verfolgt oder mit Bußgeldern belegt zu werden, führt zu erheblichen Risiken für Teilnehmer*innen und insbesondere für Versammlungsleiter*innen, was einen deutlichen Abschreckungseffekt erzielen wird. Zudem macht der ausgiebige Straftatenkatalog vermehrt polizeiliche Eingriffe in Versammlungen wahrscheinlich - und nötig -, was oft erst die Voraussetzungen zur Eskalation eines Versammlungsgeschehens schafft.

Es werden nahezu alle Straftatbestände des veralteten Bundesgesetzes in den Entwurf des HVersFG übernommen. Es soll zwei Straftatbestände geben, die mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden. Zudem soll sieben Straftatbestände geben, die mit Freiheitsstrafe bis einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft werden. Laut Gesetzesbegründung (S. 48) wurden die „in den anderen Ländern geltenden Vorschriften wurden im Sinne der harmonischen Rechtsentwicklung und einheitlichen Rechtsanwendung berücksichtigt“ - und ignoriert -, möchte man hinzufügen. Es ist schwer nachvollziehbar, warum sich die Verfasser*innen für diesen Weg entscheiden. Denn gerade in diesem Bereich ist der Entwurf konträr zu dem Pfad, den das ME VersG und das VersFG SH eingeschlagen haben. Diese nehmen nur je drei Straftatbestände auf, dazu sei auf die Ausführung in der Begründung des ME VersG verwiesen, der wir uns vollumfänglich anschließen:

*§ 27 sieht Strafsanktionen für besonders gefährliche Verhaltensweisen vor, insbesondere solche, die dem Friedlichkeitsgebot zuwiderlaufen. **Um eine übermäßige Kriminalisierung von Versammlungsteilnehmern zu vermeiden, wird der Katalog der Straftatbestände eng gehalten.***

Aus versammlungsrechtlicher Sicht hat die Zurückhaltung mit Straftatbeständen und die stattdessen erfolgende Einordnung als Ordnungswidrigkeit zugleich die für Vollzugszwecke wichtige Folge, dass der für Straftaten geltende Verfolgungszwang (§ 163 StPO) nicht eintritt und statt dessen das Opportunitätsprinzip gilt. Dies erlaubt der Behörde eine flexible Vorgehensweise, durch die gegebenenfalls Möglichkeiten geschaffen werden, weitere Eskalationen im Versammlungsverlauf und dadurch weitere Regelverletzungen zu vermeiden.

Und weiter:

„Eine Kriminalisierung des Verhaltens in oder im Umfeld von Versammlungen bedarf mit Rücksicht auf die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit als Grundrecht bürgerschaftlicher Selbstbestimmung besonderer Rechtfertigung. Auch ist zu berücksichtigen, dass angesichts der unabweisbaren Verwendung mancher unbestimmter Rechtsbegriffe in diesem Gesetz eine starke Pönalisierung verunsichernd oder gar einschüchternd wirken könnte.“

Neben der Vielzahl an zu verfolgenden Straftaten schlägt HVersFG zudem einen Katalog von ganzen 18 (!) Ordnungswidrigkeiten vor. Damit setzt sich Hessen an die Spitze sämtlicher

Bundesländer und übertrumpft sogar Bayern. Für ein vernünftiges Maß sei hier erneut auf VersFG SH oder VersFG BE verwiesen, sowie auf den Musterentwurf ME VersG.

gez. Michèle Winkler

Kontakt: Prof. Dr. Mathias Hong

E-Mail: hong@hs-kehl.de

Datum: 1. Februar 2023

Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Landesregierung für ein
Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen
(insbes.: Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz, HVersFG)
Hessischer Landtag, Drucks. 20/9471

I. Einleitung

Der Gesetzentwurf ist, aus einer an der grundgesetzlichen Versammlungsfreiheit orientierten Sicht, **grundsätzlich zu begrüßen**. Das gilt insbesondere, soweit er in seiner Grundstruktur und in etlichen seiner Vorschriften den Musterentwurf für ein Versammlungsgesetz¹ (im Folgenden: ME VersG) aufgreift und ihn teils auch freiheitsstärkend weiterentwickelt. Gleichwohl wirft er **in einigen Punkten auch verfassungsrechtliche Fragen und Probleme** auf, die ich nachfolgend (ohne Vollständigkeitsanspruch) adressieren werde.

II. Verstoß gegen die (von Anmeldepflichten abgesehen) vorbehaltlos gewährleistete Versammlungsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 Verf HE

Ein Grundsatzproblem ist die weitreichende Unvereinbarkeit des Entwurfs mit der Versammlungsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen.

Die **hessische Verfassung** schützt die Versammlungsfreiheit **stärker als das Grundgesetz**. Sie sieht, anders als Art. 8 Abs. 2 GG, für Versammlungen unter freiem Himmel keinen allgemeinen Gesetzesvorbehalt vor, sondern erlaubt **lediglich die Einführung einer Anmeldepflicht** (Art. 14 Abs. 2 Verf HE: „Versammlungen unter freiem Himmel können

¹ Arbeitskreis Versammlungsrecht (Christoph Enders, Wolfgang Hoffmann-Riem, Ralf Poscher, Michael Kniesel und Helmuth Schulze-Fielitz), Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), 2011 (unter Mitarbeit von Mathias Hong).

durch Gesetz anmeldepflichtig gemacht werden.“) Da das Grundrecht im Übrigen vorbehaltlos gewährleistet ist, können insoweit allenfalls verfassungsimmanente Schranken (also der Schutz von Grundrechten Dritter oder sonstiger Rechtsgüter von Verfassungsrang) Einschränkungen rechtfertigen. Ein solcher weiterreichender landesrechtlicher Grundrechtsschutz ist möglich, wenn (wie hier) dem Grundgesetz kein gegenläufiger Normbefehl zu entnehmen ist.²

Die bisherige Rechtslage in Hessen ist insoweit mit derjenigen vergleichbar, die nach dem Grundgesetz für Versammlungen in geschlossenen Räumen besteht (für die nicht der Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 GG greift, sondern allenfalls verfassungsimmanente Schranken gelten). Möglicherweise ist insoweit **teilweise eine grundrechtskonforme Auslegung des Gesetzentwurfs** denkbar; vermutlich aber nicht durchgehend.

Das Problem ist allerdings **nicht neu**. Dieselben Bedenken an der Rechtslage in Hessen bestehen schon bisher, also unter dem bislang in Hessen geltenden Versammlungsgesetz des Bundes.³ Auf rechtssichere Weise ließe es sich nur beheben, wenn entweder der Gesetzentwurf grundlegend überarbeitet oder aber die **hessische Verfassung** insoweit **geändert** würde. Soweit der Entwurf die Vereinbarkeit mit der Versammlungsfreiheit (sowohl nach Art. 8 Abs. 1 GG als auch nach Art. 14 Abs. 1 Verf HE) teils gegenüber der bisherigen Rechtslage stärkt, sie im Übrigen aber (jedenfalls mit den nachfolgend angeregten Änderungen) nicht verringert, könnte bei seiner Verabschiedung womöglich auf eine später notwendige Verfassungsänderung verwiesen werden.

III. Erster und zweiter Teil des HVersFG-E (§§ 1-19) (Allgemeine Bestimmungen und Versammlungen unter freiem Himmel)

1. Ausschluss von für verfassungswidrig erklärten Parteien und verbotenen Vereinigungen (§ 1 II Nr. 2 und 3 HVersFG-E) entbehrlich

Der Ausschluss von für **verfassungswidrig erklärten Parteien** und **verbotenen Vereinigungen** von der Versammlungsfreiheit (§ 1 II Nr. 2 und 3 HVersFG-E) ist **entbehrlich** (ebenso wie in § 1 II Nr. 3 und 4 VersG) (wie die Entwürfsbegründung, S. 18, selbst zugesteht). „Für verfassungswidrig erklärte Parteien und verbotene Vereinigungen sind aufgelöst. Damit fehlt ihnen die zu ihrer Existenz erforderliche rechtliche Anerkennung. Sie können daher nicht mehr Träger von Rechten und Pflichten sein, weder aus Grundrechten noch aus einfachem Gesetz.“⁴

² Vgl. BVerfGE 96, 345 (365) („[A]uch soweit Landesgrundrechte gegenüber dem Grundgesetz einen weitergehenden Schutz [...] verbürgen, widersprechen sie den entsprechenden Bundesgrundrechten als solchen nicht, wenn das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher nicht den Normbefehl enthält, einen weitergehenden Schutz zu unterlassen [...].“).

³ Vgl. Andreas Gutmann, in: Helmut Ridder/Michael Breitbach/Dieter Deiseroth (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Hessen Rn. 9 f., S. 1297 f. (mwNw).

⁴ ME VersG, S. 26 f.

2. Gebotene Klarstellung hinsichtlich konkretisierender Anordnungen vor Versammlungsbeginn

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Entwurf für die gesetzlichen Verbote teils **konkretisierende Anordnungen (Verwaltungsakte)** vorsieht⁵ (so für das Verbot gefährlicher Gegenstände in **§ 8 II HVersFG-E** und für Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot in **§ 9 II HVersFG-E**).

Verfassungsrechtlich **problematisch** ist es jedoch, wenn es dazu in der Begründung allgemein heißt, solche konkretisierende Anordnungen könnten „**schon vor Beginn der Versammlung** – ggf. zusammen mit der Verfügung weiterer Beschränkungen – erlassen“ werden.⁶ Denn solche Verbote setzen voraus, dass die Gegenstände oder Verhaltensweisen nach den konkreten Umständen einem bestimmten Zweck dienen oder bestimmte Wirkungen hervorrufen. Das wird sich jedoch **in aller Regel erst konkret vor Ort beurteilen lassen**. Wenn es nicht ausnahmsweise konkrete Aufforderungen im Vorfeld gibt („Bringt alle Eure Baseballschläger mit, wir hauen alles kurz und klein!“), wird sich die Zweckbestimmung oder Wirkung zumeist nur konkret-individuell bestimmen lassen. Nur dann kann auch den grundrechtlichen Anforderungen genügt werden, die auch für versammlungsbeschränkende Verfügungen (auch sog. Auflagen) eine **unmittelbare Gefährdung** gleichgewichtiger Rechtsgüter verlangen, also eine durch eine **hohe Wahrscheinlichkeit** qualifizierte⁷ konkrete Gefahr.⁸ So fehlt es bei den in der Verwaltungspraxis teils anzutreffenden **Katalogen von Standard-Auflagen** für Versammlungen vielfach an der erforderlichen konkreten Gefahrenprognose, warum bestimmte Gegenstände oder Verhaltensweisen im konkreten Fall eine unmittelbare Gefährdung begründen; pauschale Annahmen können insofern den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügen.

Daher erscheint eine entsprechende **Klarstellung** dahingehend sinnvoll, dass beschränkende Anordnungen **vor Beginn** der Versammlung nur insoweit ergehen können, wie (ausnahmsweise) die konkrete Zweckbestimmung oder Wirkungsweise bereits zu diesem Zeitpunkt feststellbar ist.

⁵ Vgl. zur rechtsschutzfördernden Wirkung solcher Anordnungen ME VersG, S. 8 („Um der kodifikatorisch nicht zu vermeidenden Restunschärfe der Verbote entgegenzutreten, sorgen zudem verfahrensrechtliche Sicherungen dafür, dass die Versammlungsteilnehmer die Grenze des Verbotenen erkennen und dass Maßnahmen zur hoheitlichen Durchsetzung der Verbote auf konkretisierende Anordnungen gestützt werden.“), 77.

⁶ LT-Drs. 20/9471, S. 26 (zu § 8 II HVersFG-E).

⁷ Vgl. BVerfGE 69, 315 (353, 360 und 362) – *Brokdorf* (1985) (für Versammlungsverbote); zur Eingriffsschwelle der unmittelbaren Gefährdung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts siehe auch Mathias Hong, in: Wilfried Peters/Norbert Janz (Hrsg.), *Handbuch Versammlungsrecht*, 2. Aufl. 2021, B Rn. 57, Rn. 71 ff., 76 ff., 79 ff.; zum Erfordernis der unmittelbaren Gefahr für eine Durchsuchungsaufgabe s. BVerfG (Kammer), Beschl. v. 12.5.2010, 1 BvR 2636/04, Rn. 17, 21-26. Auch für Kennzeichenerfassungen im Vorfeld von Versammlungen eine konkrete Gefahr verlangend, BVerfGE 150, 244 (Rn. 136) – *Kennzeichenerfassung Bayern* (2018).

⁸ Vgl. BVerfG (Kammer), Beschlüsse v. 21.4.1998, 1 BvR 2311/94, Rn. 25, und v. 19.12.2007, 1 BvR 2793/04, Rn. 20.

3. Anwesenheit von Polizeibeamt:innen (§ 11 S. 1 Nr. 1 HVersFG-E): Voraussetzung der unmittelbaren Gefährdung fehlt

Für die **Anwesenheit von Polizeibeamt:innen** „bei“ Versammlungen unter freiem Himmel sollte zur Vermeidung einer Unverhältnismäßigkeit der Regelung die **Eingriffsschwelle einer unmittelbaren Gefährdung** vorgesehen werden (mögliche Formulierung: ‚wenn dies zur Abwendung einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist‘), so wie sie für Versammlungen in geschlossenen Räumen in § 11 S. 1 Nr. 2 HVersFG-E bereits vorgesehen ist. Angesichts des Eingriffscharakters einer Anwesenheit von Polizeibeamt:innen in der Versammlung greift die allgemeine aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgende grundrechtliche Eingriffsschwelle der unmittelbaren Gefährdung für gleichgewichtige Rechtsgüter ein.⁹ Auch der Musterentwurf sieht (in § 23 III ME VersG) zumindest eine Gefahrenschwelle vor (anders als der insoweit verfassungsrechtlich problematische § 12 VersG).¹⁰

4. Persönliche Daten für die Anzeige (§ 12 II und III HVersFG-E): Einschluss auch des Geburtsdatums unverhältnismäßig

Die Notwendigkeit, bei der Versamlungsanzeige auch das Geburtsdatum der veranstaltenden und der leitenden Person anzugeben, erscheint als unverhältnismäßiger (unangemessener) Eingriff in die Versammlungsfreiheit; die datensparsamere Beschränkung auf die Angabe von Name und Anschrift wie in § 12 II ME VersG erscheint als die rechtssicherere Alternative.

5. Untersagungs- und beschränkungsermächtigung für NS-Billigung etc. (§ 14 IV VersFG-E) verfassungswidriges Sonderrecht (und fehlende Benennung der Tage und Orte)

Weil die Ausnahme vom Sonderrechtsverbot, die der Wunsiedel-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts anerkannt hat, verfehlt ist, verstößt § 14 IV VersFG-E (als verfassungswidriges Sonderrecht „nur gegen rechts“) gegen die Meinungsfreiheit. Der insoweit notwendige Schutz vor Rechtsgutsgefährdungen ließe sich auch durch allgemeine Gesetze gewährleisten.¹¹ Selbst bei Zugrundelegung der (verfehlten) Wunsiedel-Ausnahme fehlt es an der (durch den Parlamentsvorbehalt gebotenen) Konkretisierung der Tage und Orte durch das Gesetz selbst.¹²

⁹ Siehe oben Fn. 7 f.

¹⁰ ME VersG, S. 100 f.

¹¹ Eingehender zur Problematik: Mathias Hong, in: Helmut Ridder/Michael Breitbach/Dieter Deiseroth (Hrsg.), Versamlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 384-444, 445-508.

¹² Vgl. ME VersG, S. 84 (dort auch zur Einengung der in Betracht kommenden Tage: „Als Gedenktage kommen in Anbetracht der engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen letztlich nur der Holocaustgedenktag und der Jahrestag der Reichspogromnacht in Frage.“).

6. Auflösungspflicht für verbotene Versammlung (§ 14 VII 1 HVersFG-E) problematisch

Es wäre nicht nur grundrechtsschonender, sondern auch aus Gefahrenabwehrgründen zu bevorzugen, die (auch in § 15 IV VersG enthaltene) **Auflösungspflicht** für verbotene Versammlungen **nicht** zu übernehmen (wie bislang in § 14 VII 1 HVersFG-E vorgesehen), sondern es bei der allgemeinen **Ermessensentscheidung** (nach § 14 II VersG) zu belassen. Die Ausübung des Ermessens „kann zu dem Ergebnis führen, dass eine Auflösung beispielsweise unterbleibt, wenn sie **zur Eskalation der Lage und damit zu neuen Gefährdungen** zu führen droht“.¹³ Das Ermessen sollte insoweit nicht nur hinsichtlich der Vollstreckung bestehen,¹⁴ sondern auch schon hinsichtlich der Entscheidung über den Erlass der Auflösungsverfügung.

7. Verfügungen zur Ordnerzahl (§ 12 IX HVersFG-E) problematisch

Auf eine „streit- und missbrauchsanfällige Befugnis“, die Zahl der Ordner:innen zu beschränken oder zu erhöhen, sollte (wie im Musterentwurf und entgegen § 9 II 2 und § 18 II VersG) „im Blick auf die grundrechtlich gewährleistete Autonomie“ der Versammlung verzichtet werden.¹⁵

8. Teilnahmeuntersagung (§ 15 II HVersFG-E): Verweis auf Anordnungen von Leitung und Ordner:innen problematisch

Es ist problematisch, dass § 15 II HVersFG-E als Beispiel für eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, die eine behördliche Teilnahmeuntersagung rechtfertigen kann, ein Zuwiderhandeln gegen Anordnungen von Versammlungsleitung und Ordner:innen nach § 6 III HVersFG-E nennt. Dieser **Satzteil („oder wer einer Anordnung nach § 6 Abs. 3 zuwiderhandelt“)** sollte gestrichen werden. Soweit das Zuwiderhandeln tatsächlich eine unmittelbare Gefährdung begründet, bleibt eine Teilnahmeuntersagung auch ohne ausdrückliche Nennung möglich. Soweit das Zuwiderhandeln dagegen **als solches noch keine** unmittelbare Gefährdung begründet, könnte der Satzteil den Eindruck erwecken, dass gleichwohl von Gesetzes wegen von einer solchen unmittelbaren Gefährdung ausgegangen werde.

9. § 19 HVersFG-E Verkehrsflächen in Privateigentum: Begrenzung auf öffentlich beherrschte Unternehmen problematisch

Die **Begrenzung auf öffentlich beherrschte Unternehmen** in § 19 HVersFG-E unterschreitet die Aussagen in der Fraport-Entscheidung, die den **räumlichen Schutzbereich** der Versammlungsfreiheit deutlich auch für öffentliche Foren in reinem Privateigentum eröffnet sieht (bei denen die Versammlungsfreiheit im Wege der

¹³ ME VersG, S. 61.

¹⁴ So die Entwurfsbegründung, S. 39 (und, zur Parallelregelung, S. 47).

¹⁵ ME VersG, S. 59.

mittelbaren Drittwirkung zu beachten ist).¹⁶ Die Regelung in § 19 HVersFG-E ist verfassungsrechtlich problematisch, insofern sie demgegenüber den Umkehrschluss nahelegt, dass Versammlungen auf öffentlichen Foren in reinem Privateigentum nicht geschützt seien. Der **Nebensatz** („wenn sich die Grundstücke im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden“) **sollte daher gestrichen** (und die Vorschrift wie § 21 S. 1 ME VersG gefasst werden).

IV. Dritter Teil des HVersFG-E (§§ 20-24) (Versammlungen in geschlossenen Räumen)

1. Datenerhebung über Leitung und Ordner:innen ohne Gefahrenschwelle (§ 20 II 1 und 3 VersFG-E) problematisch

Nach § 20 II 1 HVersFG-E sollen Daten von Leitung und Ordner:innen verlangt werden können, „soweit dies zur Gewährleistung der Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist“. Änderungen sind nach § 20 II 3 HVersFG-E mitzuteilen. Auf eine **Eingriffsschwelle** wird in diesen Bestimmungen verzichtet, anders als unter freiem Himmel nach **§ 12 VIII 1 HVersFG-E**, die (wie § 12 II 1 ME VersG) zumindest die Besorgnis einer unmittelbaren Gefährdung verlangt. Das ist **grundrechtlich problematisch**, zumal bei Versammlungen in geschlossenen Räumen.¹⁷

2. Verbotsermächtigung bei Förderung verfassungsfeindlicher Ziele (§ 21 I 2 Alt. 2 HVersFG-E) verfassungswidrig

Nach § 21 I 2 HVersFG-E soll eine Versammlung auch verboten oder beschränkt werden können, wenn die veranstaltende Person unter § 1 II HVersFG-E fällt „oder mit der Durchführung der Versammlung die Ziele einer“ nach Art. 21 II GG „für verfassungswidrig erklärten Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation einer solchen Partei fördern will“. Die erste Alternative ist mit Blick auf § 1 II Nr. 2 und 3 HVersFG-E aus den schon erläuterten Gründen unnötig (s. oben III.1.).

Die zweite Alternative zur **Förderung der „Ziele“** einer für verfassungswidrig erklärten Partei (oder einer Teil- oder Ersatzorganisation einer solchen) ist **unvereinbar mit der Meinungsfreiheit** (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG). Insoweit sei auf die entsprechenden Ausführungen im **Musterentwurf** verwiesen:

„Auf eine § 1 Abs. 2 Nr. 2 BVersG entsprechende Tatbestandsalternative, wonach eine Person das Recht auf Versammlungsfreiheit nicht hat, wenn sie durch eine

¹⁶ BVerfGE 128, 226 (252, Rn. 68) – *Fraport* (2011) („kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können“). Die Entwurfsbegründung selbst zitiert diese Passage ausdrücklich (S. 44).

¹⁷ Dazu, dass eine Auflage, Personalien der Ordner mitzuteilen, nur zur Abwehr einer bestehenden unmittelbaren Gefährdung zulässig sein kann, vgl. (mit Blick auf das VersG) VGH Mannheim, VBIBW 2012, 61 ff.

*Versammlung die Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei fördern will, wird verzichtet. [...]. Durch die **Verfassungswidrigerklärung einer Partei** ist es nicht zugleich verboten, deren **inhaltliche Ziele** außerhalb des organisatorischen Zusammenhangs der Partei zu verfolgen – es sei denn, die Unterstützung der Ziele erfolgt **im Namen und zugunsten der Partei** (vgl. BVerfGE 2, 1 [74]; 5, 85 [392]; 25, 44 [56 f.]; vgl. zum Erfordernis des Organisationsbezugs bei Vereinsverboten auch: BVerfG [K], 1 BvR 605/04 v. 26. 9. 2006, Rn. 51). Darüber hinaus wäre es verfassungsrechtlich bedenklich, einer Person das Recht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG für näher typisierte Versammlungen generell abzusprechen, solange das Bundesverfassungsgericht für diese Person keine entsprechende Grundrechtsverwirkung ausgesprochen hat (vgl. BVerfGE 10, 118 [123 f.]).*

*Das Partei- bzw. Vereinsverbot nach § 33 PartG bzw. § 8 VereinsG zielt auch auf **Ersatzorganisationen**. Nach diesen Regelungen bedarf es im Interesse rechtsstaatlicher Klarheit aber einer **Feststellung des Bundesverfassungsgerichts** bzw. einer **Verfügung der zum Verbot des Vereins zuständigen Behörde**. Es besteht kein Anlass für versammlungsrechtliche Sonderregelungen, die von einem solchen Erfordernis absehen.“¹⁸*

3. Auflösungspflicht für verbotene Versammlungen (§ 21 VI 1 HVersG-E) problematisch

Die Auflösungspflicht für verbotene Versammlungen ist (wie die in § 14 VII 1 HVersFG-E), problematisch (s. oben I.6.).

V. **Vierter Teil des HVersFG-E (§§ 25-28)**

1. Strafbarkeit in § 25 II Nr. 2-7 HVersFG-E generell problematisch

Der Entwurf sieht eine Strafbarkeit weit über den Musterentwurf hinaus vor und ist insoweit verfassungsrechtlich problematisch; die in § 25 II Nr. 2-7 HVersFG-E erfassten Verhaltensweisen sind dort mit Blick auf die hohe Eingriffsintensität von Strafvorschriften allenfalls als Ordnungswidrigkeiten vorgesehen.

2. Straf- und Bußgeldbewehrung für Nichtbefolgung vollziehbarer, aber rechtswidriger Anordnungen unverhältnismäßig (Rechtmäßigkeitszusammenhang) (§ 25 II Nr. 2, 3, 4, 5, 6 und 7; § 26 I Nr. 13, 14, 15 und 16 HVersFG-E)

Die Ahndung der bloßen Nichtbefolgung **versammlungsbehördlicher Anordnungen** als Straftat oder als Ordnungswidrigkeit kann nach der zustimmungswürdigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von Grundrechts wegen die Rechtmäßigkeit der Anordnungen voraussetzen (**Rechtmäßigkeitszusammenhang**). Auch wenn bei sofortiger Vollziehbarkeit der Anordnungen in der Handlungssituation

¹⁸ ME VersG, S. 27 (Hervorh. hinzugef.).

eine Befolgungspflicht besteht, kann eine nachträgliche Sanktionierung der Nichtbefolgung bei Rechtswidrigkeit der Anordnung unverhältnismäßig sein.

So folgt aus Art. 8 GG, dass Strafgerichte die **Weigerung, sich unverzüglich von einer aufgelösten Versammlung zu entfernen**, nur dann nachträglich mit einem Bußgeld gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG ahnden dürfen, wenn die **Auflösung rechtmäßig** war.¹⁹ Art. 2 Abs. 1 GG gebietet es, die Verweigerung der Angabe der Personalien nach § 111 OWiG nur dann zu sanktionieren, wenn die Aufforderung rechtmäßig war; beruht die Identitätsfeststellung auf der Annahme, dass der Betreffende eine nicht angemeldete Versammlung leitet (§ 26 Nr. 2 VersG), muss Art. 8 GG bei der Prüfung des hinreichenden Tatverdachts berücksichtigt werden.²⁰ Auch die **Teilnahme an einer vollziehbar verbotenen öffentlichen Versammlung** (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG) darf entsprechend nur dann geahndet werden, wenn das **Versammlungsverbot rechtmäßig** ist.²¹

Dementsprechend sind die entsprechenden Bußgeldbestimmungen des Entwurfs in der jetzigen Fassung unverhältnismäßig, soweit sie nicht **neben der Vollziehbarkeit zusätzlich auch die Rechtmäßigkeit** der Anordnungen voraussetzen, gegen die verstoßen wird.²²

Das gilt im Einzelnen für die **Strafvorschriften** in § 25 II Nr. 2, 3, 4, 5, 6 und 7 HVersFG-E, ferner für die **Bußgeldbestimmungen** in § 26 I Nr. 13 HVersFG-E (Nichtentfernen nach vollziehbarer Auflösung), § 26 I Nr. 14 HVersFG-E (Verstoß gegen vollziehbare Anordnungen nach § 14 I, II oder IV HVersFG-E, § 21 I oder gegen gerichtliche Beschränkungen) und für § 26 I Nr. 15 und 16 HVersFG-E (Teilnahme an vollziehbar verbotenen Versammlungen und entgegen einer Teilnahmeuntersagung). Jeweils sollte die Straf- oder Bußgeldbewehrung nur für einen Verstoß gegen solche Anordnungen vorgesehen werden, die ‚**vollziehbar und rechtmäßig**‘ sind.

3. Bußgeldbewehrung der Verweigerung von Polizeianwesenheit durch die Leitung (§ 26 I Nr. 5 HVersFG-E) problematisch

Auch eine Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit bedeutet als repressive Sanktion einen intensiven Grundrechtseingriff; das **Bundesverfassungsgericht** hat solche

¹⁹ BVerfGE 87, 399 (399, 407 ff.).

²⁰ BVerfGE 92, 191 (191, 199 ff., 202).

²¹ BVerfG (Kammer), Beschl. v. 12.3.1998, 1 BvR 2165/96 u.a., Rn. 13. Siehe auch BVerfG (Kammer), Beschl. v. 30.4.2007, 1 BvR 1090/06, Rn. 28-30; Hong (oben Fn. 7), B Rn. 107-109.

²² Insoweit sind auch die Regelungen des Musterentwurfs teils problematisch: Teils verlangen sie zwar immerhin „unter den Voraussetzungen“ bestimmter Vorschriften ergangene Verfügungen, setzen aber keine Rechtmäßigkeit im Übrigen voraus (siehe etwa § 28 I Nr. 6 ME VersG: „unter den Voraussetzungen der [...] erlassenen, vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen zuwiderhandelt“; § 28 I Nr. 12 ME VersG: „sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ ... erfolgten Auflösung nicht entfernt“). Teils verzichten sie sogar ganz auf ein Rechtmäßigkeitserfordernis (siehe etwa § 28 I Nr. 8 ME VersG zu § 19 ME VersG, zu symbolträchtigen Orten und Tagen, und § 28 I Nr. 10 ME VersG, für gerichtliche Beschränkungen).

Bußgeldbewehrungen deshalb in seiner **Eilentscheidung zum bayerischen Versammlungsgesetz** eingehend geprüft und teils vorläufig außer Vollzug gesetzt.²³ Die Verhältnismäßigkeit der Bußgeldbewehrung für die Verweigerung der Anwesenheit von Polizeibeamten durch die Leitung (§ 26 I Nr. 5 HVersFG-E) erscheint insoweit problematisch; dies gilt insbesondere mit Blick auf die Anwesenheitsermächtigung unter freiem Himmel (in § 11 S. 1 Nr. 1 HVersFG-E), die schon selbst mangels hinreichender Eingriffsschwelle verfassungsrechtlich problematisch ist (s. oben III.3.).

4. Bußgeldbewehrung von Anzeigepflichtverstößen unverhältnismäßig (§ 26 I Nr. 7 und 8 HVersFG-E)

Die Leitung der Versammlung trifft ja (zu Recht) schon gar keine Anzeigepflicht, sondern nur die veranstaltende Person (§ 12 I HVersFG-E); die **Versammlungsleitung** sollte daher schon deshalb aus § 26 I Nr. 8 HVersFG-E **gestrichen** werden. Möglicherweise handelt es sich insoweit um ein Redaktionsversehen.

Auch die Bußgeldbewehrung für die **veranstaltende Person** bei Durchführung einer Versammlung ohne die erforderliche Anzeige ist jedoch **unverhältnismäßig** und deshalb verfassungswidrig. Dies entspricht zwar dem Musterentwurf (§ 28 I Nr. 2 ME VersG) und die Herabstufung (wie dort) zu einer Ordnungswidrigkeit geht in die richtige Richtung. Insoweit ist der Musterentwurf jedoch kritikwürdig: Der Brokdorf-Beschluss hat unmissverständlich geklärt, dass es angesichts der grundsätzlichen Anmeldefreiheit der Versammlung (Art. 8 I GG: „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“) unverhältnismäßig wäre, eine Versammlung **allein aufgrund eines Verstoßes gegen die Anmeldepflicht** zu verbieten oder aufzulösen,²⁴ weil Versammlungsuntersagungen eben nur bei unmittelbaren Gefahren für **wichtige, im wesentlichen nur elementare Rechtsgüter**²⁵ verhältnismäßig sein können.

Wenn aber eine Versammlung schon als solche nicht untersagt werden darf, dann kann es auch nicht verhältnismäßig sein, ihre Veranstaltung später zu sanktionieren. Es ist **inkonsequent**, wenn das Gericht gleichwohl, ohne diesen Wertungswiderspruch zu thematisieren, die Verfassungsmäßigkeit der Strafvorschrift des § 26 Nr. 2 VersG bislang nicht in Frage gestellt hat.²⁶ Dieser Widerspruch innerhalb der Rechtsprechung des Gerichts ist zugunsten der Versammlungsfreiheit aufzulösen.

Wenn danach die Sanktionierung einer bloßen fehlenden Anmeldung als

²³ BVerfGE 122, 342 (363 ff.) – BayVersG (2009); Mathias Hong, NJW 2009, S. 1458 ff.

²⁴ BVerfGE 69, 315 (351) („Auflösung und Verbot sind aber jedenfalls keine Rechtspflicht der zuständigen Behörde, sondern eine Ermächtigung, von welcher die Behörde angesichts der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit im allgemeinen nur dann pflichtgemäß Gebrauch machen darf, wenn weitere Voraussetzungen für ein Eingreifen hinzukommen; die fehlende Anmeldung und der damit verbundene Informationsrückstand erleichtern lediglich dieses Eingreifen.“).

²⁵ BVerfGE 69, 315 (353 f.) („Verbote und Auflösungen im wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter“; „nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter [...] und nur bei einer unmittelbaren [...] Gefährdung dieser Rechtsgüter“).

²⁶ BVerfGE 69, 315 (350 f.) („Zwar macht sich strafbar, wer [...]“; 85, 69 (76)).

Ordnungswidrigkeit unverhältnismäßig ist, so muss **erst Recht** die Bußgeldbewehrung für eine lediglich **zu spät** erfolgende Anmeldung (also für einen Verstoß nur gegen die **Anmeldefrist**) unverhältnismäßig sein, wie sie § 26 I Nr. 7 HVersFG-E jedoch vorsieht.

5. Bußgeldbewehrung des Vermummungsverbotes (§ 26 I Nr. 17 HVersFG-E): ohne konkretisierende (rechtmäßige) Verfügung problematisch

Die Bußgeldbewehrung für das Vermummungsverbot (§ 26 I Nr. 17 HVersFG-E) ist zunächst insoweit inkonsequent als sie sich (insoweit abweichend vom Musterentwurf, § 28 I Nr. 7 ME VersG), nicht freiheitsschonend **auf den Verstoß gegen die konkretisierenden Verfügungen beschränkt**, also gegen die Anordnungen nach § 18 III HVersFG-E. Sodann sollte aber (insoweit über den Musterentwurf hinausgehend), wie erläutert (siehe oben unter V.5.), die Bußgeldbewehrung, um verhältnismäßig zu sein, zudem auf Verstöße gegen **vollziehbare und rechtmäßige** Anordnungen beschränkt werden (Rechtmäßigkeitszusammenhang).

VI. Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags: Ausnahmeverbehalt unverhältnismäßig

Die Versammlungsfreiheit gewährleistet das grundsätzliche Recht, sich „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ zu versammeln (Art. 8 Abs. 1 GG). Ein Verbot mit Ausnahmeverbehalt bedeutet eine empfindliche und **unverhältnismäßige Einschränkung** der Erlaubnisfreiheit für Versammlungen.

Die hessische gesetzgebende Gewalt, die sich begrüßenswerter Weise zum Erlass eines „**Versammlungsfreiheitsgesetzes**“ entschlossen hat, sollte daher den freiheitlichen Impuls auch in die eigene Bannmeilenregelung hineintragen und eine Regelung wählen, die auch im Bannmeilenbereich eine **grundsätzliche Erlaubnisfreiheit mit Untersagungsmöglichkeit** vorsieht, wie etwa in **§ 20 ME VersG**.²⁷

²⁷ § 20 ME VersG (Schutz des Landtags) lautet:

„(1) ¹Zur Gewährleistung der verfassungsmäßigen Funktionen des Landtags wird eine örtliche Schutzzone gebildet. ²Diese Schutzzone umfasst [...].

(2) ¹Wer innerhalb der nach Absatz 1 gebildeten Schutzzone eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies spätestens 72 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung bei der zuständigen Behörde anzumelden. ²Für die Anmeldung gilt § 10 Abs. 1 Satz 2 und 3 und Abs. 2 entsprechend.

(3) Die zuständige Behörde kann innerhalb der nach Absatz 1 gebildeten Schutzzone eine öffentliche Versammlung im Benehmen mit dem Präsidenten des Landtags beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass bei Durchführung der Versammlung die Tätigkeit des Landtags, seiner Organe oder Gremien beeinträchtigt wird.

(4) Die zuständige Behörde kann die Versammlung auflösen, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 3 vorliegen oder einer nach Absatz 3 ausgesprochenen Beschränkung zuwidergehandelt wird.

(5) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.“

VII. Fazit und Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf ist grundsätzlich als grundrechtsstärkend zu begrüßen, weist aber aus meiner Sicht gleichwohl noch insbesondere die folgenden verfassungsrechtlichen Schwächen auf:

- **Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 Verf HE**
- Fehlende Gefahrenschwelle für Polizeianwesenheit (§ 11 S. 1 Nr. 1 HVersFG-E)
- Anzeigepflicht für Geburtsdatum (§ 12 II und III HVersFG-E) unverhältnismäßig
- Auflösungspflicht für verbotene Versammlungen problematisch (§ 14 VII 1 und § 21 VI 1 HVersFG-E)
- Verfügungen zur Ordnerzahl (§ 12 IX HVersFG-E) problematisch
- Teilnahmeuntersagung (§ 15 II HVersFG-E): Verweis auf Anordnungen von Leitung und Ordner:innen problematisch
- Verkehrsflächen in Privateigentum (§ 19 HVersFG-E): Begrenzung auf öffentlich beherrschte Unternehmen problematisch
- Datenerhebung über Leitung und Ordner:innen ohne Gefahrenschwelle (§ 20 II 1 und 3 VersFG-E) problematisch
- **Verbotsermächtigung bei Förderung verfassungsfeindlicher Ziele (§ 21 I 2 Alt. 2 HVersFG-E) verfassungswidrig**
- **Strafbarkeit in § 25 II Nr. 2-7 HVersFG-E problematisch**
- **Straf- und Bußgeldbewehrung für Nichtbefolgung vollziehbarer, aber rechtswidriger Anordnungen unverhältnismäßig (Rechtmäßigkeitszusammenhang) (§ 25 II Nr. 2, 3, 4, 5, 6 und 7; § 26 I Nr. 13, 14, 15 und 16 HVersFG-E)**
- Bußgeldbewehrung der Verweigerung von Polizeianwesenheit durch die Leitung (§ 26 I Nr. 5 HVersFG-E) problematisch
- **Bußgeldbewehrung von Anzeigepflichtverstößen unverhältnismäßig (§ 26 I Nr. 7 und 8 HVersFG-E)**
- Bußgeldbewehrung des Vermummungsverbotes (§ 26 I Nr. 17 HVersFG-E): ohne konkretisierende (rechtmäßige) Verfügung problematisch
- Verbot mit Ausnahmenvorbehalt im Bannmeilengesetz unverhältnismäßig