



# HESSISCHER LANDTAG

04. 11. 2022

Plenum

## Gesetzentwurf

### Landesregierung

#### Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 3. November 2022 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 31. Oktober 2022 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Hessischen Minister des Innern und für Sport vertreten.

#### A. Problem

Das Versammlungsrecht ist bisher bundesrechtlich durch das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600), geregelt und stammt aus dem Jahr 1953. Die letzte wesentliche inhaltliche – nicht nur redaktionelle – Änderung erfolgte 2008. Im Rahmen der zum 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I ging die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder über. Das Versammlungsgesetz gilt nach Art. 125a Abs. 1 des Grundgesetzes bis zu einer landesrechtlichen Ersetzung als Bundesrecht fort.

Mit einem Versammlungsfreiheitsgesetz soll die friedliche Demonstrationskultur in Hessen weiter gestärkt werden.

#### B. Lösung

Dieses Vorhaben wird mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen umgesetzt. Der Artikelgesetzentwurf sieht folgende Änderungen vor:

Art. 1 enthält das neue Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz, mit dem das bisherige Versammlungsgesetz komplett ersetzt wird.

Durch Art. 2 erfolgen die notwendigen Folgeänderungen im Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags sowie durch Art. 3 im Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Art. 4 und 5 sehen die Folgeänderungen der davon betroffenen Verordnungen vor.

Art. 6 enthält die Entsteuerungsklausel.

Art. 7 regelt das Inkrafttreten des Artikelgesetzes.

#### C. Befristung

Das neue Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz, Artikel 1 des Gesetzentwurfs, soll mit einer Befristung von sieben Jahren bis zum 31. Dezember 2030 versehen werden, da es sich um einen Gesetzentwurf der Landesregierung handelt sowie um neue Rechtsvorschriften, bei denen das Land erstmals von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht, welche im Rahmen der Föderalismusreform I neu hinzugewonnen wurde.

#### D. Alternativen

Im Rahmen der Zielsetzung: Keine.

**E. Finanzielle Auswirkungen**

## 1. Auswirkungen auf die Finanz-, Vermögens- und Erfolgsrechnung

Durch die Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen sind keine finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

Mit der Ersetzung des Bundesrechts durch Landesrecht werden weder neue Aufgaben übertragen noch wird damit ein höherer Verwaltungsaufwand verbunden. Die Aufgaben sind wie bisher zu erledigen.

Insofern kommt durch die neue Rechtsgrundlage keine Mehrbelastung auf die kommunale Ebene zu. Gleiches gilt für die Polizeibehörden, deren (Eil-)zuständigkeit unverändert bleibt.

Im Übrigen ist nicht absehbar, wie sich zukünftig die Anzahl der Versammlungen entwickeln wird.

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr				
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren				
Laufend ab Haushaltsjahr				

## 2. Auswirkungen auf die mittelfristige Finanz- und Entwicklungsplanung

Keine, siehe Nr. 1.

## 3. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine, siehe Nr. 1.

**F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern**

Keine.

**G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen**

Das Gesetz wurde am Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention überprüft.

Es bestand kein Änderungsbedarf.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz  
zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen**

Vom

**Artikel 1  
Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz  
(HVersFG)**

**Inhaltsübersicht**

**ERSTER TEIL**

**Allgemeine Bestimmungen**

- § 1 Versammlungsfreiheit
- § 2 Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich
- § 3 Schutzaufgabe und Kooperation
- § 4 Veranstaltung einer Versammlung
- § 5 Versammlungsleitung
- § 6 Befugnisse der Versammlungsleitung, Pflichten der teilnehmenden Personen
- § 7 Störungsverbot, Aufrufverbot
- § 8 Waffenverbot
- § 9 Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot
- § 10 Anwendbarkeit des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
- § 11 Anwesenheit der Polizeibehörden

**ZWEITER TEIL**

**Versammlungen unter freiem Himmel**

- § 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht
- § 13 Erlaubnisfreiheit
- § 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung
- § 15 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen
- § 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung
- § 17 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton
- § 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot
- § 19 Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum

**DRITTER TEIL**

**Versammlungen in geschlossenen Räumen**

- § 20 Einladung und Mitteilungspflicht
- § 21 Beschränkungen, Verbot, Auflösung
- § 22 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen
- § 23 Durchsuchung und Identitätsfeststellung
- § 24 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

**VIERTER TEIL**

**Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten**

- § 25 Straftaten
- § 26 Ordnungswidrigkeiten
- § 27 Einziehung
- § 28 Kosten

## **FÜNFTER TEIL**

### **Schlussvorschriften**

§ 29 Einschränkung von Grundrechten

§ 30 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

## **ERSTER TEIL**

### **Allgemeine Bestimmungen**

#### **§ 1**

#### **Versammlungsfreiheit**

(1) Jede Person hat das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen mit anderen zu versammeln und Versammlungen zu veranstalten.

(2) Dieses Recht hat nicht,

1. wer das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 18 des Grundgesetzes verwirkt hat,
2. eine Partei, die nach Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt worden ist, oder
3. eine Vereinigung, die nach Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes oder nach dem Vereinsgesetz vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600), verboten ist.

#### **§ 2**

#### **Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich**

(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 eine sich fortbewegende Versammlung.

(2) Eine Versammlung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist.

(3) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.

(4) Versammlungen unter freiem Himmel sind solche, die an der Allgemeinheit geöffneten Orten stattfinden, ohne vom allgemeinen Publikumsverkehr räumlich getrennt zu sein. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Orte in der freien Natur oder in geschlossenen Gebäuden liegen.

(5) Versammlungen in geschlossenen Räumen sind solche, bei denen die an der Versammlung teilnehmenden Personen unter sich und von der Allgemeinheit räumlich abgeschirmt sind.

#### **§ 3**

#### **Schutzaufgabe und Kooperation**

(1) Die Träger der öffentlichen Verwaltung wirken im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben darauf hin, friedliche Versammlungen zu schützen und die Versammlungsfreiheit zu wahren.

(2) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es,

1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen und vor Störungen zu schützen sowie
2. von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

(3) 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. 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) Im Rahmen der Kooperation informiert die zuständige Behörde die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, vor und während der Versammlung über erhebliche Änderungen der Gefahrenlage, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.

#### § 4

##### **Veranstaltung einer Versammlung**

Wer eine Versammlung nach § 12 anzeigt, zu einer Versammlung nach § 20 einlädt oder nach § 3 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 25. Mai 1990 (GVBl. I S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom ... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen*], in der jeweils geltenden Fassung eine Ausnahme beantragt, veranstaltet eine Versammlung. In der öffentlichen Einladung zu einer öffentlichen Versammlung ist der Name der Veranstalterin oder des Veranstalters anzugeben.

#### § 5

##### **Versammlungsleitung**

(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.

(2) Abs. 1 gilt nicht für Versammlungen nach § 12 Abs. 6.

(3) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn eine Versammlungsleitung bestimmt ist.

#### § 6

##### **Befugnisse der Versammlungsleitung, Pflichten der teilnehmenden Personen**

(1) Die Versammlungsleitung sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung, insbesondere durch Erteilung und Entziehung des Worts, und wirkt auf deren Friedlichkeit hin. Sie darf die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen.

(2) Die Versammlungsleitung kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedienen. Diese dürfen keine Waffen oder sonstigen Gegenstände im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 mit sich führen und müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel durch weiße Armbinden oder Westen, die nur die Bezeichnung „Ordnerin“ oder „Ordner“ tragen dürfen, kenntlich sein. Die Vorschriften dieses Gesetzes für an der Versammlung teilnehmende Personen gelten auch für Ordnerinnen und Ordner.

(3) Die zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung getroffenen Anweisungen der Versammlungsleitung und der Ordnerinnen und Ordner sind zu befolgen.

(4) Die Versammlungsleitung einer öffentlichen Versammlung darf die Anwesenheit von Pressevertreterinnen und Pressevertretern, die sich als solche gegenüber der Versammlungsleitung oder den Ordnerinnen und Ordnern ausgewiesen haben, nicht unterbinden.

(5) Die Versammlungsleitung darf Personen, welche die Ordnung der Versammlung erheblich stören, aus der Versammlung ausschließen. Ausgeschlossene Personen haben die Versammlung unverzüglich zu verlassen.

(6) Die Versammlungsleitung übt bei Versammlungen in geschlossenen Räumen gegenüber nicht an der Versammlung teilnehmenden Personen das Hausrecht aus.

#### § 7

##### **Störungsverbot, Aufrufverbot**

(1) Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern.

(2) Es ist verboten, öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten eines Inhalts im Sinne des § 11 Abs. 3 des Strafgesetzbuches zur Teilnahme an einer Versammlung aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.

## § 8 Waffenverbot

(1) Es ist verboten,

1. Waffen oder
2. sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind,

bei Versammlungen oder auf dem Weg zu oder von Versammlungen mit sich zu führen, zu Versammlungen hinzuschaffen oder sie zur Verwendung bei Versammlungen bereitzuhalten oder zu verteilen. Die zuständige Behörde kann auf Antrag eine Befreiung vom Verbot nach Satz 1 erteilen, wenn dies zum Schutz einer an der Versammlung teilnehmenden Person erforderlich ist.

(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind.

(3) Soweit Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte im Dienst sowie aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ermächtigte Personen bei Erfüllung hoheitlicher Aufgaben und in Ausübung ihrer Befugnisse zum Waffentragen berechtigt sind, bleibt dies von Abs. 1 Satz 1 unberührt.

## § 9 Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot

(1) Es ist verboten, in einer Versammlung

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

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

(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände oder Verhaltensweisen bezeichnet sind.

## § 10 Anwendbarkeit des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

(1) Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen teilnehmenden Personen nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung zulässig, wenn von ihnen nach den zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen vor oder bei der Durchführung der Versammlung oder im Anschluss an sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht.

(2) Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gilt Abs. 1 für den Fall, dass von den einzelnen teilnehmenden Personen eine Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 ausgeht.

(3) Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, welche die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, setzen eine Teilnahmeuntersagung nach § 15 Abs. 1 oder § 22 Abs. 1 voraus.

## § 11 Anwesenheit der Polizeibehörden

Die Polizeibehörden können anwesend sein

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.

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.

## **ZWEITER TEIL**

### **Versammlungen unter freiem Himmel**

#### **§ 12**

##### **Anzeige- und Mitteilungspflicht**

(1) Wer eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung anzuzeigen. Bei der Berechnung der Frist bleiben Sonn- und Feiertage außer Betracht. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, ist nur eine Anzeige abzugeben. Die Anzeige muss schriftlich, elektronisch, fernmündlich oder zur Niederschrift erfolgen. Bei einer fernmündlichen Anzeige kann die zuständige Behörde verlangen, die Anzeige schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift unverzüglich nachzuholen. Eine Anzeige ist frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn möglich.

(2) Die Anzeige muss den geplanten Ablauf der Versammlung nach Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Name, Vorname, Geburtsdatum und eine für den Schriftverkehr mit der zuständigen Behörde geeignete Anschrift (persönliche Daten) der anzeigenden Person und der Person, die sie leiten soll, sofern eine solche bestimmt ist, enthalten. Wird die Versammlungsleitung erst später bestimmt, sind die persönlichen Daten der vorgesehenen Person der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(3) Wenn die Versammlungsleitung sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedient, ist ihr Einsatz unter Angabe der Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen der zuständigen Behörde mitzuteilen.

(4) Wesentliche Änderungen der Angaben nach Abs. 1 bis 3 sind der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(5) Wenn der Zweck der Versammlung durch eine Einhaltung der Frist nach Abs. 1 Satz 1 gefährdet würde (Eilversammlung), ist die Versammlung spätestens mit der Bekanntgabe schriftlich, elektronisch, fernmündlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizeibehörde anzuzeigen.

(6) Die Anzeigepflicht entfällt, wenn sich die Versammlung aus aktuellem Anlass augenblicklich bildet (Spontanversammlung).

(7) Die zuständige Behörde kann eine zur Leitung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel vorgesehene Person als ungeeignet ablehnen, wenn deren Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet. Im Fall der Ablehnung soll die Veranstalterin oder der Veranstalter eine andere als Versammlungsleitung vorgesehene Person benennen.

(8) Wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass von einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, hat die Veranstalterin oder der Veranstalter der zuständigen Behörde auf deren Aufforderung hin die persönlichen Daten der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner mitzuteilen. Die zuständige Behörde kann diese als ungeeignet ablehnen, wenn deren Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet.

(9) Die zuständige Behörde kann der Veranstalterin oder dem Veranstalter aufgeben, die Anzahl der Ordnerinnen und Ordner zu beschränken oder zu erhöhen, wenn ohne die Beschränkung oder Erhöhung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist.

#### **§ 13**

##### **Erlaubnisfreiheit**

Für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel sind keine behördlichen Erlaubnisse erforderlich, die sich auf die Benutzung der öffentlichen Verkehrsflächen beziehen.

#### **§ 14**

##### **Beschränkungen, Verbot, Auflösung**

(1) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

(2) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung unter freiem Himmel verbieten oder die Versammlung nach deren Beginn auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen

erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

(3) Geht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Maßnahmen nach Abs. 1 oder 2 zulasten der Versammlung sind nur zulässig, wenn

1. Maßnahmen gegen die die Gefahr verursachenden Personen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen und
2. die zuständige Behörde die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder mit durch Amts- und Vollzugshilfe ergänzten Mitteln und Kräften abwehren kann.

Ein Verbot oder die Auflösung dieser Versammlung setzt eine Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert voraus.

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

1. die Versammlung an einem Tag oder Ort stattfinden soll, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt und durch die Art und Weise der Durchführung der Versammlung der öffentliche Friede in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise unmittelbar gefährdet ist, oder
2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen durch die Versammlung
  - a) die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus, oder
  - b) eine unter der Herrschaft des Nationalsozialismus begangene Handlung der in § 6 Abs. 1 des Völkerstrafgesetzbuches vom 26. Juni 2002 (BGBl. I S. 2254), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3150), bezeichneten Art gebilligt, gezeugnet oder verharmlost wird,

und dadurch der öffentliche Friede in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise unmittelbar gefährdet ist.

(5) Soll eine Beschränkung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so ist diese oder dieses nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben.

(6) Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden Beschränkung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verfügungen nach Satz 1 haben keine aufschiebende Wirkung.

(7) Eine verbotene Versammlung ist aufzulösen. Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle teilnehmenden Personen sich unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.

## § 15

### Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

(1) Die zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel vor deren Beginn untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

(2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet, insbesondere durch Verstoß gegen ein Verbot nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder eine Anordnung nach § 8 Abs. 2, § 9 Abs. 2 oder § 18 Abs. 3, ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet, oder wer einer Anordnung nach § 6 Abs. 3 zuwiderhandelt, kann von der zuständigen Behörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sie unverzüglich zu verlassen.

## § 16

### Durchsuchung und Identitätsfeststellung

(1) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass Waffen mitgeführt werden oder der Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder § 18 Abs. 1 oder 2 die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährdet, können auf den Wegen zu der Versammlung Kontrollstellen eingerichtet werden, um Personen und Sachen zu durchsuchen. Aufgefundene Gegenstände im Sinne des Satz 1 können sichergestellt werden. Die Durchführung



der Durchsuchungen und die Sicherstellung richten sich nach dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

(2) Identitätsfeststellungen sowie weitere polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen sind nur zulässig, soweit sich an der Kontrollstelle, am Ort der Versammlung, im Bereich des Aufzugs oder auf unmittelbaren Wegen dorthin tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß gegen die in den §§ 8, 9 oder 18 geregelten Verbote oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben.

### § 17

#### **Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton**

(1) Die Polizeibehörde darf Bild- und Tonübertragungen in Echtzeit (Aufnahmen) sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel offen anfertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) Die Polizeibehörde darf Aufnahmen von einer öffentlichen Versammlung (Übersichtsaufnahmen) unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes offen anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Übersichtsaufnahmen dürfen aufgezeichnet werden (Übersichtsaufzeichnungen), soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung, von Teilen hiervon oder ihrem Umfeld erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Die Identifizierung einer auf den Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 vorliegen. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen in Kenntnis zu setzen.

(3) Die Aufzeichnungen nach Abs. 1 und 2 sind nach Beendigung der Versammlung unverzüglich auszuwerten und spätestens nach zwei Monaten zu löschen. Dies gilt nicht, soweit sie benötigt werden

1. zur Verfolgung von Straftaten in oder im Zusammenhang mit der Versammlung,
2. zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung die konkrete Gefahr einer Verletzung von Strafgesetzen ausging und tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person erneut die Gefahr der Verletzung von Strafgesetzen ausgehen wird,
3. zur befristeten Dokumentation polizeilichen Handelns, sofern eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eingetreten ist, oder
4. zum Zweck der polizeilichen Aus- und Fortbildung; hierzu ist eine eigene Fassung herzustellen, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt.

Soweit die Identifizierung von Personen auf Aufzeichnungen nach Abs. 1 oder 2 für Zwecke nach Satz 2 Nr. 1, 2 oder 3 nicht erforderlich ist, ist sie technisch unumkehrbar auszuschließen. Aufzeichnungen, die aus den in Satz 2 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von sechs Monaten nach ihrer Anfertigung zu löschen, sofern sie nicht inzwischen zur Verfolgung von Straftaten nach Satz 2 Nr. 1, zur Gefahrenabwehr nach Satz 2 Nr. 2 oder zur Dokumentation nach Satz 2 Nr. 3 benötigt werden. Die Löschung der Aufzeichnungen ist zu dokumentieren.

(4) Die Gründe für die Anfertigung von Aufnahmen und Aufzeichnungen nach Abs. 1 und 2 und für die Verwendung von Aufzeichnungen nach Abs. 3 sind zu dokumentieren. Werden von Aufzeichnungen eigene Fassungen nach Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 hergestellt, sind die Anzahl der hergestellten Fassungen sowie der Ort der Aufbewahrung zu dokumentieren.

(5) Die Datenschutzbeauftragten der Polizeibehörden können die Einhaltung der Dokumentationspflichten nach Abs. 3 Satz 5 und Abs. 4 regelmäßig überprüfen.

### § 18

#### **Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot**

(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände mit sich zu führen, die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren.

(2) Es ist auch verboten,

1. an einer solchen Versammlung in einer Aufmachung teilzunehmen, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die hoheitliche Feststellung der Identität zu verhindern, oder den Weg zu einer Versammlung in einer solchen Aufmachung zurückzulegen, oder
2. bei einer solchen Versammlung oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die hoheitliche Feststellung der Identität zu verhindern.

(3) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind.

### **§ 19**

#### **Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum**

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.

## **DRITTER TEIL**

### **Versammlungen in geschlossenen Räumen**

### **§ 20**

#### **Einladung und Mitteilungspflicht**

(1) Wer eine öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen veranstaltet, darf in der Einladung bestimmte Personen oder Personenkreise von der Teilnahme ausschließen.

(2) Die zuständige Behörde kann von der Veranstalterin oder dem Veranstalter die Angabe der persönlichen Daten der einer zur Leitung einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen vorgesehenen Person und der Ordnerinnen und Ordner verlangen, soweit dies zur Gewährleistung der Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist. Die zuständige Behörde kann diese als ungeeignet ablehnen, wenn deren Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die Friedlichkeit der Versammlung unmittelbar gefährdet. Im Fall der Ablehnung soll die Veranstalterin oder der Veranstalter eine andere zur Leitung der Versammlung vorgesehene Person benennen. Änderungen der nach Satz 1 anzugebenden Umstände sind der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(3) Die zuständige Behörde kann der Veranstalterin oder dem Veranstalter aufgeben, die Anzahl der Ordnerinnen und Ordner zu beschränken oder zu erhöhen, wenn ohne die Beschränkung oder die Erhöhung die Friedlichkeit der Versammlung unmittelbar gefährdet wird.

### **§ 21**

#### **Beschränkungen, Verbot, Auflösung**

(1) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung in geschlossenen Räumen beschränken oder verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr

1. eines unfriedlichen Verlaufs der Versammlung,
2. für das Leben oder die Gesundheit von Personen oder
3. dafür besteht, dass in der Versammlung Äußerungen erfolgen, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen darstellen.

Dies gilt auch, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter unter die Vorschriften des § 1 Abs. 2 fällt oder mit der Durchführung der Versammlung die Ziele einer nach Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärten Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation einer solchen Partei fördern will.

(2) Ein Verbot oder eine Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

(3) Geht eine unmittelbare Gefahr für die in Abs. 1 genannten Rechtsgüter von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Maßnahmen nach Abs. 1 zulasten der Versammlung sind nur zulässig, wenn

1. Maßnahmen gegen die die Gefahr verursachenden Personen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen und
  2. die zuständige Behörde die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder mit durch Amts- und Vollzugshilfe ergänzten Mitteln und Kräften abwehren kann.
- (4) Sollen eine Beschränkung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so sind diese nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben.
- (5) Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden Beschränkung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verfügungen nach Satz 1 haben keine aufschiebende Wirkung.
- (6) Eine verbotene Versammlung ist aufzulösen. Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben sich alle teilnehmenden Personen unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.

## § 22

### **Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen**

- (1) Die zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung in geschlossenen Räumen vor deren Beginn untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 ausgeht.
- (2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 verursacht, ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet, kann von der zuständigen Behörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sie unverzüglich zu verlassen.

## § 23

### **Durchsuchung und Identitätsfeststellung**

- (1) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass Waffen mitgeführt werden oder der Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen eine Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 verursacht, können auf den Wegen zu der Versammlung Kontrollstellen eingerichtet werden, um Personen und Sachen zu durchsuchen. Aufgefundene Gegenstände im Sinne des Satz 1 können sichergestellt werden. Die Durchführung der Durchsuchungen und die Sicherstellung richten sich nach dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung.
- (2) Identitätsfeststellungen sowie weitere polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen sind nur zulässig, soweit sich an der Kontrollstelle, am Ort der Versammlung, im Bereich des Aufzugs oder auf unmittelbaren Wegen dorthin tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß gegen § 8 Abs. 1 Satz 1 oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben.

## § 24

### **Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton**

- (1) Die Polizeibehörde darf Aufnahmen und Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen offen anfertigen, um eine von dieser Person verursachte unmittelbare Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung abzuwehren. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.
- (2) Die Polizeibehörde darf Übersichtsaufnahmen von einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes offen anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung zur Abwehr einer Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist. Übersichtsaufzeichnungen dürfen zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung angefertigt werden. Die Identifizierung einer auf den Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 vorliegen. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen in Kenntnis zu setzen.
- (3) Die Aufzeichnungen nach Abs. 1 und 2 sind nach Beendigung der Versammlung unverzüglich auszuwerten und spätestens nach zwei Monaten zu löschen. Dies gilt nicht, soweit sie benötigt werden
1. zur Verfolgung von Straftaten in oder im Zusammenhang mit der Versammlung, von denen eine Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 ausging, oder

2. zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 ausging und tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person erneut Gefahren im Sinne von § 21 Abs. 1 ausgehen werden.

Soweit die Identifizierung von Personen auf Aufzeichnungen nach Abs. 1 oder 2 für Zwecke nach Satz 2 nicht erforderlich ist, ist sie technisch unumkehrbar auszuschließen. Aufzeichnungen, die aus den in Satz 2 genannten Gründen nicht gelöscht wurden, sind spätestens nach Ablauf von sechs Monaten nach ihrer Anfertigung zu löschen, sofern sie nicht inzwischen zur Verfolgung von Straftaten nach Satz 2 Nr. 1 oder zur Gefahrenabwehr nach Satz 2 Nr. 2 benötigt werden oder Gegenstand oder Beweismittel eines Rechtsbehelfs oder gerichtlichen Verfahrens sind. Die Löschung der Aufzeichnungen ist zu dokumentieren.

(4) Die Gründe für die Anfertigung von Aufnahmen und Aufzeichnungen nach Abs. 1 und 2 und für die Verwendung von Aufzeichnungen nach Abs. 3 sind zu dokumentieren.

(5) Die Datenschutzbeauftragten der Polizeibehörden können die Einhaltung der Dokumentationspflichten nach Abs. 3 Satz 5 und Abs. 4 regelmäßig überprüfen.

## **VIERTER TEIL**

### **Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten**

#### **§ 25**

#### **Straftaten**

- (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
  1. in der Absicht, eine nicht verbotene Versammlung zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder eine erhebliche Störung der Ordnung der Versammlung verursacht oder
  2. entgegen § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 eine Waffe oder entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 einen sonstigen Gegenstand der dort bezeichneten Art mit sich führt, zu einer Versammlung hinschafft oder zur Verwendung bei ihr bereithält oder verteilt, wenn die Tat nicht nach § 52 Abs. 3 Nr. 9 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328), mit Strafe bedroht ist.
- (2) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
  1. entgegen § 7 Abs. 1 bei einer Versammlung der Leiterin oder dem Leiter oder einer Ordnerin oder einem Ordner in der rechtmäßigen Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt Widerstand leistet oder diese Personen während der rechtmäßigen Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben tätlich angreift,
  2. entgegen § 7 Abs. 2 öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten eines Inhalts im Sinne des § 11 Abs. 3 des Strafgesetzbuches zur Teilnahme an einer Versammlung, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist, auffordert,
  3. als Leiterin oder Leiter einer öffentlichen Versammlung Ordnerinnen oder Ordner verwendet, die entgegen § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 eine Waffe oder entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 einen sonstigen Gegenstand der dort bezeichneten Art mit sich führen,
  4. 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 § 1 Satz 1 des Gesetzes über die Banneile des Hessischen Landtags eine öffentliche Versammlung durchführt oder fortsetzt,
  5. entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 18 Abs. 1 bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel einen dort bezeichneten Gegenstand mit sich führt,
  6. entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 in einer dort bezeichneten Aufmachung an einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel teilnimmt oder den Weg dorthin in einer solchen Aufmachung zurücklegt,
  7. sich im Anschluss an eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel mit anderen zusammenrottet und dabei eine Waffe nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung der Verbote nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 oder § 18 Abs. 1

einen dort bezeichneten Gegenstand mit sich führt oder in einer in § 18 Abs. 2 Nr. 1 bezeichneten und durch Anordnung untersagten Weise aufgemacht ist.

## § 26

### Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt wer,

1. als Veranstalterin oder Veranstalter oder als Leiterin oder Leiter eine Ordnerin oder einen Ordner einsetzt, die oder der anders gekennzeichnet ist, als es nach § 6 Abs. 2 Satz 2 zulässig ist,
2. trotz wiederholter Zurechtweisung durch die Leiterin oder den Leiter oder eine Ordnerin oder einen Ordner fortfährt, entgegen § 7 Abs. 1 eine öffentliche Versammlung zu stören,
3. entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 eine Uniform, ein Uniformteil oder ein uniformähnliches Kleidungsstück trägt, wenn dadurch der Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt und eine einschüchternde Wirkung erzeugt wird,
4. entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 paramilitärisch oder in vergleichbarer Art und Weise mit anderen teilnehmenden Personen auftritt, wenn dadurch der Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt und eine einschüchternde Wirkung erzeugt wird,
5. als Leiterin oder Leiter entgegen § 11 Satz 1 Polizeikräften die Anwesenheit verweigert,
6. als Leiterin oder Leiter eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel wesentlich anders durchführt, als es in der Anzeige nach § 12 angegeben ist,
7. als Veranstalterin oder Veranstalter eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel entgegen § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 nicht rechtzeitig anzeigt,
8. als Veranstalterin oder Veranstalter oder als Leiterin oder Leiter eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne Anzeige nach § 12 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 5 durchführt, ohne dass die Voraussetzungen nach § 12 Abs. 6 vorliegen,
9. als Veranstalterin oder Veranstalter entgegen § 12 Abs. 2 Satz 2, Abs. 8 Satz 1 oder § 20 Abs. 2 Satz 1 persönliche Daten nicht oder nicht richtig mitteilt,
10. als Veranstalterin oder Veranstalter entgegen § 12 Abs. 2 Satz 3 oder § 20 Abs. 2 Satz 4 eine Mitteilung nicht macht,
11. als Veranstalterin oder Veranstalter eine Leiterin oder einen Leiter einsetzt, die oder der von der zuständigen Behörde nach § 12 Abs. 7 Satz 1 oder § 20 Abs. 2 Satz 2 vollziehbar abgelehnt wurde,
12. als Veranstalterin oder Veranstalter eine Ordnerin oder einen Ordner einsetzt, die oder der von der zuständigen Behörde nach § 12 Abs. 8 Satz 2 oder § 20 Abs. 2 Satz 2 vollziehbar abgelehnt wurde,
13. sich nach einer vollziehbar angeordneten Auflösung einer Versammlung nach den §§ 14 oder 21 durch die zuständige Behörde nicht unverzüglich entfernt,
14. einer vollziehbaren Anordnung nach § 14 Abs. 1, 2 oder 4, § 21 Abs. 1 oder einer gerichtlichen Beschränkung zuwiderhandelt,
15. an einer Versammlung teilnimmt, deren Durchführung nach § 14 Abs. 2 und 4 sowie § 21 Abs. 1 vollziehbar verboten ist,
16. ungeachtet einer nach § 15 Abs. 1 oder § 22 Abs. 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder als nach § 6 Abs. 5, § 15 Abs. 2 oder § 22 Abs. 2 ausgeschlossene Person die Versammlung nicht unverzüglich verlässt,
17. entgegen § 18 Abs. 2 Nr. 2 bei einer Versammlung unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin einen durch Anordnung untersagten einschlägigen Gegenstand mit sich führt,
18. entgegen § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags an einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel teilnimmt oder zu einer solchen Versammlung auffordert.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Abs. 1 Nr. 1, 2, 5, 7, 9, 10, 13 und 16 mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro und in den Fällen des Abs. 1 Nr. 3, 4, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 17 und 18 bis zu dreitausend Euro geahndet werden.

### § 27 Einziehung

Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach § 25 oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 26 bezieht, können eingezogen werden. § 74a des Strafgesetzbuches und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607), sind anzuwenden.

### § 28 Kosten

Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind kostenfrei.

## FÜNFTER TEIL Schlussvorschriften

### § 29 Einschränkung von Grundrechten

Aufgrund dieses Gesetzes können die Grundrechte auf die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 14 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen und die informationelle Selbstbestimmung nach Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 12a der Verfassung des Landes Hessen eingeschränkt werden.

### § 30 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Es ersetzt nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes das Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600).

(2) Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2030 außer Kraft.

### Artikel 2<sup>1</sup> Änderung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags

Das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 25. Mai 1990 (GVBl. I S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juni 2020 (GVBl. S. 430), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt gefasst:

#### „§ 1

Für den Hessischen Landtag wird ein befriedeter Bannkreis (Bannmeile) gebildet, in dem öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge verboten sind. Ebenso ist es verboten, zu öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder Aufzügen nach Satz 1 aufzufordern.“

2. In § 3 wird als neuer Abs. 3 angefügt:

„(3) Durch die Zulassung werden die Vorschriften des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes vom ... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*] in der jeweils geltenden Fassung nicht berührt.“

3. Nach § 4 wird als neuer § 5 eingefügt:

#### „§ 5

Aufgrund dieses Gesetzes kann das Grundrecht auf die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 14 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen und die informationelle Selbstbestimmung nach Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 12a der Verfassung des Landes Hessen eingeschränkt werden.“

4. Der bisherige § 5 wird § 6.

---

<sup>1</sup> Ändert FFN 12-12

**Artikel 3<sup>2</sup>****Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung**

In § 18 Abs. 2 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. September 2021 (GVBl. S. 622), wird die Angabe „oder eine Straftat nach § 27 des Versammlungsgesetzes“ gestrichen.

**Artikel 4<sup>3</sup>****Änderung der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport**

Die Anlage zu § 1 der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport vom 7. Juni 2013 (GVBl. S. 410), zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. Januar 2022 (GVBl. S. 18), wird wie folgt geändert:

1. In der Übersicht zum Verwaltungskostenverzeichnis wird die Angabe „Versammlungswesen ...45“ gestrichen.
2. Die Nr. 45 und 451 werden aufgehoben.

**Artikel 5<sup>4</sup>****Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport**

In § 1 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung über Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. September 2007 (GVBl. I S. 571), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. September 2015 (GVBl. S. 367), wird die Angabe „den §§ 29 und 29a des Versammlungsgesetzes in der Fassung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2366),“ durch „§ 26 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes vom ... [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes]“ ersetzt.

**Artikel 6****Zuständigkeitsvorbehalt**

Soweit durch dieses Gesetz Rechtsverordnungen geändert werden, bleibt die Befugnis der zuständigen Stellen, die Verordnungen künftig zu ändern oder aufzuheben, unberührt.

**Artikel 7****Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

---

<sup>2</sup> Ändert FFN 310-63

<sup>3</sup> Ändert FFN 305-70

<sup>4</sup> Ändert FFN 310-106

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Das Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen enthält ein neues Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz (Art. 1), (Folge-)Änderungen des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags (Art. 2) und des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Art. 3). Art. 4 und 5 sind Folgeänderungen. Art. 6 enthält die Entsteinerungsklausel. Art. 7 regelt das Inkrafttreten.

Das Versammlungsrecht ist bislang bundesrechtlich durch das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (im Folgenden: VersG) geregelt und stammt aus dem Jahr 1953. Die letzte wesentliche inhaltliche – nicht nur redaktionelle – Änderung erfolgte 2008. Im Rahmen der zum 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I ging die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder über. Das VersG gilt nach Art. 125a Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) bis zu einer landesrechtlichen Ersetzung als Bundesrecht fort. Das VersG hat sich zwar grundsätzlich bewährt. In den letzten Jahren zeigten sich aber tatsächliche und rechtliche Entwicklungen, denen es mittlerweile nicht mehr in vollem Umfang Rechnung trägt.

Im Koalitionsvertrag der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 23. Dezember 2018, Zeilen 261 bis 263 und 2498 bis 2507, ist zum Versammlungsrecht ausgeführt:

„Mit einem Versammlungsfreiheitsgesetz wollen wir die friedliche Demonstrationskultur in Hessen weiter stärken.“

„Wir fördern eine friedliche Demonstrationskultur in Hessen. Wir werden ein Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz schaffen, in welchem das Verhältnis von Versammlungsrecht und Polizeirecht klar geregelt wird. Dem für die demokratische Willensbildung unverzichtbarem Freiheitsrecht des Art. 8 GG wollen wir zur größtmöglichen Wirksamkeit verhelfen. Den staatlichen Auftrag, das Demonstrationsrecht zu schützen, werden wir ebenso gesetzlich verankern wie das Kooperationsgebot für alle Beteiligten bei der Durchführung von Demonstrationen. Außerdem werden wir ein Militanz- und Einschüchterungsverbot einführen, um auch in Zukunft die Friedlichkeit von Demonstrationen gewährleisten zu können. Wir orientieren uns dabei an dem schleswig-holsteinischen Versammlungsfreiheitsgesetz.“

Dieses Vorhaben wird durch die Schaffung eines neuen Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (HVersFG) erfüllt (Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen).

### B. Besonderer Teil

#### Zu Artikel 1 (Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz)

##### Allgemeines

Die nach Art. 8 des Grundgesetzes und Art. 14 der Verfassung des Landes Hessen geschützte Versammlungsfreiheit ist für ein demokratisches Staatswesen von elementarer Bedeutung. Sie ermöglicht dem Einzelnen, seine Persönlichkeit im Rahmen öffentlicher Zusammenkünfte zu entfalten und sich am demokratischen Prozess öffentlicher Meinungsbildung zu beteiligen. Die Versammlungsfreiheit ist Ausdruck der Freiheit, der Unabhängigkeit und des Selbstbewusstseins mündiger Bürgerinnen und Bürger. Dies gilt insbesondere auch für politische Minderheiten, die Dank der Versammlungsfreiheit die Möglichkeit haben, sich in der Öffentlichkeit Gehör zu verschaffen und auf sich und ihre Anliegen aufmerksam zu machen.

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.



In rechtlicher Hinsicht kommt hinzu, dass das Bundesverfassungsgericht seit dem sog. Brokdorf-Beschluss aus dem Jahr 1985 (BVerfGE 69, 315) den Schutz der Versammlungsfreiheit immer stärker ausformulierte und die Anforderungen an Versammlungsbehörden und Polizei, das Versammlungsgrundrecht zu gewährleisten, deutlich erhöhte. Im VersG fand dies bisher aber keinen Niederschlag. So beruhen etwa die Vorgaben zur versammlungsrechtlichen Kooperationspflicht zwischen Versammlungsbehörde, Polizei und Veranstalterin oder Veranstalter ebenso auf der Einzelfallrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie die Bestimmung der einzelnen rechtlichen Grenzen von Beschränkungsmöglichkeiten oder Regelungen für besondere Versammlungsformen wie Eil- und Spontanversammlungen. Die Praxis steht hier vor dem Problem von mittlerweile kaum mehr zu übersehenden Einzelfallentscheidungen.

Das HVersFG trägt diesen rechtlichen und tatsächlichen Entwicklungen Rechnung. Insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird berücksichtigt. Der Brokdorf-Beschluss, die sog. Love Parade-, die Wunsiedel- und die Fraport-Entscheidung werden einfachgesetzlich umgesetzt.

Der Gesetzentwurf ist dabei von vier Grundgedanken geprägt: Erstens, versteht er Versammlungen als Ausdruck der Freiheitsausübung in bürgerschaftlicher Selbstbestimmung und den vorliegenden Gesetzentwurf nicht nur als Gefahrenabwehrrecht, sondern auch als Grundrechtsgewährleistungsrecht; zweitens, strebt er eine möglichst weitgehende rechtsstaatliche Klarheit seiner Regelungen an, durch die er den Bürgerinnen und Bürgern, aber auch den zuständigen Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Orientierung bietet; drittens, erhebt er einen umfassenden Regelungsanspruch für alle Versammlungsformen und alle Versammlungsrechtsfragen; viertens, möchte er das Versammlungsrecht modernisieren, indem er für aktuelle Entwicklungen und Tendenzen der Versammlungswirklichkeit neue Regelungen bereitstellt.

An erster Stelle steht das Verständnis des Gesetzgebungsauftrags im Sinne der Gewährleistung und des Schutzes der Versammlungsfreiheit, die eine für die demokratische Ordnung essentielle Form bürgerschaftlicher Selbstorganisation garantiert.

Die in dem Entwurf vorgesehene Anzeigepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel ist lediglich als Wissenserklärung ausgestaltet, und die Pflicht zu deren Abgabe wird zudem für Eil- und Spontanversammlungen entsprechend der bisherigen Rechtsprechung modifiziert. Eine Ausnahme davon sieht nur das geltende Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags zugunsten des räumlichen Funktionsschutzes des Hessischen Landtags, eines Verfassungsorgans, durch Einrichtung einer Bannmeile vor. Hier bestehen eine Pflicht zur Anmeldung und ein Verbotsvorbehalt.

Die Erlaubnisfreiheit für jedwede Art von Versammlungen bezieht sich nicht nur auf deren Durchführung, sondern auch auf sonstige Genehmigungen, die an die Benutzung öffentlicher Verkehrsflächen geknüpft sind.

Das HVersFG schützt die Versammlung auch vor Störungen insbesondere durch Dritte. Der Versammlungsleitung räumt es Befugnisse gegenüber Störungen der inneren Ordnung der Versammlung ein, ermächtigt die zuständigen Behörden zu entsprechenden Maßnahmen und sieht einen strikten Vorrang der Inanspruchnahme der Störer einer rechtmäßigen Versammlung vor.

Der rechtsstaatliche Anspruch des Entwurfs kommt nicht nur darin zum Ausdruck, dass er die verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde legt, sondern auch darin, dass er sich um ein Höchstmaß an Normenklarheit, Systematik und sprachlicher Konsistenz bemüht.

Erstmals werden die Begriffe „unter freiem Himmel“ und „in geschlossenen Räumen“ einfachgesetzlich definiert.

Normiert werden in dem Gesetzentwurf besonders das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot, aber auch das Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot. Im Rahmen der Konkretisierung des Militanz- und Einschüchterungsverbots wird auch das Uniformverbot erfasst, allerdings auf seinen verfassungsrechtlich zulässigen Kern beschränkt.

Der rechtsstaatlichen Klarheit dient auch die ausdrückliche Regelung des Verhältnisses des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes zum allgemeinen Polizeirecht.

Der Entwurf verfolgt einen umfassenden Regelungsanspruch. Er regelt alle Formen von Versammlungen: öffentliche und nichtöffentliche, unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen. Der Gesetzentwurf übernimmt im Grundsatz die Systematik des Versammlungsgesetzes des Bundes, indem er zunächst für alle Versammlungen geltende Vorschriften in einem allgemeinen Teil zusammenfasst und dann zwischen Regelungen für Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen differenziert, an die nach der Systematik von Art. 8 GG unterschiedliche verfassungsrechtliche Anforderungen gestellt werden. Anders als das Bundesgesetz beginnt der Gesetzentwurf jedoch mit den Regelungen für die praktisch bedeutenderen Versammlungen unter freiem Himmel. Auch die nichtöffentlichen Versammlungen werden in dem Gesetzentwurf geregelt. Regelungstechnisch wurde dies dadurch umgesetzt, dass alle Regelungen, die nur für öffentliche Versammlungen gelten, einen entsprechenden Hinweis enthalten. Grundsätzlich sollen alle im Zusammenhang mit einer Versammlung aufgeworfenen Rechtsfragen eine Antwort im Versammlungsfreiheitsgesetz finden.

Schließlich wurden auch die aktuellen Entwicklungen im Versammlungsrecht aufgegriffen und fortgeschrieben.

Die Regelungen zu Bild- und Tonaufnahmen tragen den sich schnell entwickelnden technischen Observationsmöglichkeiten insoweit Rechnung, als sie zum einen auch für Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen klare Regelungen enthalten und zum anderen besonders auch die Datenverwertung eingehend und versammlungsspezifisch regeln.

Der Gesetzentwurf orientiert sich dabei maßgeblich am ME eines Versammlungsgesetzes des Arbeitskreis Versammlungsrecht (ME VersG) und – der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag entsprechend – am Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, das sich selbst stark am ME VersG orientiert. Der Arbeitskreis Versammlungsrecht ist eine Initiative mit dem Versammlungsrecht befasster Wissenschaftler und Autoren, die bei ihren Treffen die Beratung durch weitere Sachverständige und Praktiker gesucht und den Entwurf eines Versammlungsgesetzes mit Begründung erarbeitet haben, der für die Landesgesetzgeber als Muster dienen soll. Die Orientierung am ME VersG trägt dazu bei, einen gewissen Grad der Vereinheitlichung des Versammlungsrechts zu erreichen. Denn sowohl im Interesse der Bürgerinnen und Bürger als auch im Zusammenhang mit länderübergreifenden Polizeieinsätzen ist es wichtig, eine vergleichbare Struktur in den einzelnen Landesgesetzen zu wählen.

## **Zu den einzelnen Vorschriften**

### **Zu § 1 (Versammlungsfreiheit)**

Die Vorschrift lehnt sich an den verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff des Art. 8 Abs. 1 GG an und erweitert diesen dahingehend, dass die gesetzliche Gewährleistung nicht auf Deutsche begrenzt ist. Des Weiteren wird der Wortlaut an die Grenzen des Schutzbereichs aus Art. 8 Abs. 1 GG „friedlich und ohne Waffen“ angepasst. Es wird klargestellt, dass der Gewährleistungsgehalt sowohl das Recht betrifft, sich mit anderen Personen zu versammeln als auch das Recht, Versammlungen zu veranstalten.

Die Regelung entspricht somit inhaltlich der bisherigen bundesrechtlichen Regelung in § 1 Abs. 1 VersG.

§ 1 Abs. 2 entspricht im Wesentlichen § 1 Abs. 2 VersG.

§ 1 Abs. 2 Nr. 1 VersG wird unverändert übernommen.

Nicht übernommen wurde der Ausschlussgrund nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 VersG, wonach eine Person das Recht auf Versammlungsfreiheit nicht hat, wenn sie durch eine Versammlung die Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei fördern will. Denn es wäre verfassungsrechtlich bedenklich, einer Person das Recht auf Versammlungsfreiheit abzuspochen, solange für diese Person das allein zuständige Bundesverfassungsgericht keine entsprechende Grundrechtsverwirkung ausgesprochen hat (Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl., § 1, Rn. 40). Diese Fälle lassen sich angemessen mit versammlungsrechtlichen Beschränkungen oder einem Verbot nach § 14 oder § 21 bewältigen (so auch zum Niedersächsischen Versammlungsgesetz (im Folgenden: VersG NI), LT-Drs. 16/2075, S. 20).

Die bisherigen Nr. 3 und 4 des § 1 Abs. 2 VersG werden übernommen. Zwar können für verfassungswidrig erklärte Parteien und bestandskräftig verbotene Vereinigungen per se nicht mehr Träger von Rechten und Pflichten sein, so dass die Vorschrift insoweit deklaratorischer Natur ist. Aufgrund ihrer hohen Bedeutung werden sie als politisches Signal gleichwohl aufgenommen. Darüber hinaus werden aber auch in Nr. 3 die Wörter „oder nach dem Vereinsgesetz“ eingefügt (so auch Art. 1 Abs. 2 Nr. 4 Bayerisches Versammlungsgesetz (im Folgenden: VersG BY)). Dies trägt der Rechtslage im Vereinsrecht Rechnung, da § 14 Abs. 2 des Vereinsgesetzes bei Ausländervereinen ein Verbot über die in Art. 9 Abs. 2 GG hinaus benannten Gründe erlaubt. Hiervon erfasst sind z. B. Fälle, in denen Ausländervereine das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern oder verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet beeinträchtigen oder Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung ihrer Belange befürworten oder Vereinigungen unterstützen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen.

### **Zu § 2 (Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich)**

Die Vorschrift enthält Legaldefinitionen wichtiger versammlungsrechtlicher Begriffe und entspricht § 2 ME VersG.

#### **Zu Abs. 1**

Das VersG ist in § 1 Abs. 1 bislang von einem weiten Versammlungsbegriff ausgegangen, wenn es als Versammeln einfach das erfassen will, was traditionell und gemeinhin als Versammeln gilt und deshalb auch Gottesdienste, Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, Hochzeitszüge und Volksfeste als Versammlungen ansieht, um diese alsdann in § 17 VersG von bestimmten versammlungsgesetzlichen Anforderungen freizustellen (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 1, Rn. 7).

Für das HVersFG wird in Abs. 1 Satz 1 hingegen – wie in den Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein – der enge Versammlungsbegriff festgeschrieben und somit die Definition für eine „Versammlung“ an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und somit an dessen Interpretation des verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriffs angelehnt (BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – 1 BvR 1190/90 – BVerfGE 104, 92, 2. Leitsatz; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 12. Juli 2001 – 1 BvQ 28/01 und 1 BvQ 30/01 – Leitsatz 1.a.bb. zur „Love-Parade“). Danach fallen in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nur solche Veranstaltungen, deren Zweck eine auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Erörterung oder Kundgebung ist. Für die Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 8 GG reicht es nicht aus, dass die Teilnehmer bei ihrem gemeinschaftlichen Verhalten durch irgendeinen Zweck miteinander verbunden sind. Die rechtliche Beurteilung richtet sich danach, ob die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist oder ob andere Zwecke (z. B. Spaß-, Tanz- oder Unterhaltungszwecke) im Vordergrund stehen.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG darf der Spaßcharakter nicht überwiegen, um eine Versammlung anzunehmen. Daraus folgt aber umgekehrt nicht, dass das Ziel der öffentlichen Meinungsbildung überwiegen müsste. Dies ist ein entscheidender Unterschied für die Fälle, in denen sich nicht ohne Weiteres feststellen lässt, welcher Aspekt überwiegt (vgl. LT-Drs. Niedersachsen 16/2913, S. 2; LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/3812, S. 3). Im Übrigen hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 24. Oktober 2001 (vgl. BVerfGE 104, 92, 2. Leitsatz) in der Definition der Versammlung auf das Wort „überwiegend“ gerade verzichtet. Bestehen also Zweifel, ob eine Erörterung oder Kundgebung auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung ausgerichtet ist, bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung als Versammlung behandelt wird (BVerfG, Beschluss vom 12. Juli 2001 – 1 BvQ 28/01 –, Juris, Rn. 29).

Liegt der Schwerpunkt einer Veranstaltung eindeutig nicht auf der gemeinschaftlichen Meinungskundgabe oder Erörterung, so ist sie nicht als Versammlung einzuordnen. Dies ist etwa der Fall bei Sportveranstaltungen, Volksfesten oder sonstigen überwiegend der Unterhaltung dienenden Zusammenkünften (vgl. auch schon BVerfGE 69, 315, 342f. zu „bloßen ... Volksbelustigungen“), aber auch bei Gottesdiensten.

Vom Schutz umfasst sind auch nonverbale Ausdrucksformen (vgl. BVerfGE 69, 315, 343; 87, 399, 406).

Wie viele Teilnehmer für eine Versammlung erforderlich sind, ist durch die Rechtsprechung nicht eindeutig dargelegt worden. Die herrschende Meinung zum Schutzbereich von Art. 8 GG lässt nach teleologischer und grammatikalischer Auslegung – im Einklang mit dem Wortlaut – zwei Personen ausreichen (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., Teil I, Rn. 67; Maunz/Dürig, GG, Art. 8, Rn. 44; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, § 2, Rn. 4 mit weiteren Nachweisen.). Entscheidend erscheint dabei vor allem, dass schon der soziale Kontakt und das kollektive Handeln von nur zwei Personen des Schutzes vor staatlichen Eingriffen bedürfen. Auch nach dem ME VersG wird die erforderliche Personenzahl bei zwei Personen angenommen. Anknüpfend auch an den verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff reichen nach Abs. 1 Satz 1 deshalb zwei Personen aus, um eine Versammlung im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu bilden und damit dessen Schutz in Anspruch nehmen zu können (in dubio pro libertate), aber auch dessen Verpflichtungen zu unterliegen. Dies entspricht den Regelungen in Art. 2 Abs. 1 VersG BY, § 1 Abs. 3 Sächsisches Versammlungsgesetz (im Folgenden: VersG SN) und § 2 VersG NI. Auch kleine Versammlungen können Gefahrenpotentiale enthalten, die versammlungsrechtlicher Vorkehrungen bedürfen – etwa von zwei Personen aufgestellte Büchertische oder Mahnwachen zu kontroversen Themen.

Dem Versammlungsbegriff unterfallen nur solche Zusammenkünfte, die einen örtlichen Bezug aufweisen, nicht jedoch virtuelle Zusammenkünfte im Internet (z. B. Chatroom). Es ist die körperliche Präsenz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die ihre besondere Schutzbedürftigkeit ausmacht (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., Teil I, Rn. 76).

Der Begriff des Aufzugs wird in Abs. 1 Satz 2 definiert und damit klargestellt, dass es sich um eine Unterform der Versammlung handelt. Die Vorschriften, die sich ausdrücklich nur auf Versammlungen beziehen, gelten also auch für Aufzüge.

## **Zu Abs. 2**

Abs. 2 definiert, wann eine „öffentliche“ Versammlung vorliegt. Maßgeblich ist, dass die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist.

## **Zu Abs. 3**

Abs. 3 stellt klar, dass das Gesetz für öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen gilt, soweit nichts Abweichendes ausdrücklich bestimmt ist. Erfasst werden somit alle Versammlungsarten (so auch § 2 Abs. 3 des Versammlungsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein – VersFG SH). Für nichtöffentliche Versammlungen ist es aufgrund ihres geringeren Gefahrenpotentials jedoch ausreichend, nur einen Kernbestand der für öffentliche Versammlungen geltenden Regelungen für anwendbar zu erklären. Die nichtöffentlichen Versammlungen haben aber auch

an dem besonderen Schutz teil, den das Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz bietet (Eingriffsschwellen). Gesetzestechnisch ist jeweils ausdrücklich bestimmt, wann eine Norm nur für öffentliche Versammlungen gilt.

#### **Zu Abs. 4 und 5**

Sowohl das Versammlungsgesetz des Bundes als auch das Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz und andere Landesgesetze unterscheiden zwischen Versammlungen „unter freiem Himmel“ und „in geschlossenen Räumen“. Nunmehr wird mit Abs. 4 erstmals unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Definition dieser gefestigten Begriffe auf Gesetzesebene getroffen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner „Fraport-Entscheidung“ (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06) die Abgrenzung „freier Himmel“ – „geschlossene Räume“ wie folgt präzisiert:

„Die Versammlungsfreiheit ist nicht vorbehaltlos gewährleistet. Vielmehr können Versammlungen unter freiem Himmel gemäß Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Diesem Gesetzesvorbehalt unterfallen auch Versammlungen im Innern des Frankfurter Flughafens.

aa) Versammlungen an Orten allgemeinen kommunikativen Verkehrs sind Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG und unterliegen dem Gesetzesvorbehalt. Dies gilt unabhängig davon, ob die der Allgemeinheit geöffneten Orte als solche in der freien Natur oder in geschlossenen Gebäuden liegen. Maßgeblich ist, dass Versammlungen an solchen Orten ihrerseits in einem öffentlichen Raum, das heißt inmitten eines allgemeinen Publikumsverkehrs stattfinden und von diesem nicht räumlich getrennt sind.

Der Begriff der "Versammlung unter freiem Himmel" des Art. 8 Abs. 2 GG darf nicht in einem engen Sinne als Verweis auf einen nicht überdachten Veranstaltungsort verstanden werden. Sein Sinn erschließt sich vielmehr zutreffend erst in der Gegenüberstellung der ihm unterliegenden versammlungsrechtlichen Leitbilder: Während "Versammlungen unter freiem Himmel" idealtypisch solche auf öffentlichen Straßen und Plätzen sind, steht dem als Gegenbild die Versammlung in von der Öffentlichkeit abgeschiedenen Räumen wie etwa in Hinterzimmern von Gaststätten gegenüber. Dort bleiben die Versammlungsteilnehmer unter sich und sind von der Allgemeinheit abgeschirmt, so dass Konflikte, die eine Regelung erforderten, weniger vorgezeichnet sind. Demgegenüber finden Versammlungen "unter freiem Himmel" in der unmittelbaren Auseinandersetzung mit einer unbeteiligten Öffentlichkeit statt (vgl. ME VersG, Begründung zu § 10, S. 34). Hier besteht im Aufeinandertreffen der Versammlungsteilnehmer mit Dritten ein höheres, weniger beherrschbares Gefahrenpotential: Emotionalisierungen der durch eine Versammlung herausgeforderten Auseinandersetzung können sich im Gegenüber zu einem allgemeinen Publikum schneller zuspitzen und eventuell Gegenreaktionen provozieren. Die Versammlung kann hier leichter Zulauf finden, sie bewegt sich als Kollektiv im öffentlichen Raum.

bb) Hiervon ausgehend unterliegen die von der Beschwerdeführerin erstrebten Versammlungen im Frankfurter Flughafen dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG. Zwar liegen die Orte, für die die Beschwerdeführerin die Versammlungsfreiheit in Anspruch nimmt, hauptsächlich im Innern des Flughafens und sind damit überdacht und seitlich begrenzt. Die beabsichtigten Versammlungen sollen jedoch nicht in eigenen, von den anderen Flughafengästen abgeschirmten Räumlichkeiten durchgeführt werden, sondern inmitten des allgemeinen Flughafenpublikums, an das sich die kollektiven Meinungskundgaben richten. Im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG gelten deshalb Versammlungen in derartigen Räumlichkeiten als "Versammlungen unter freiem Himmel", die nach allgemeinen Grundsätzen gesetzlich beschränkt werden können.“

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

Aus Art. 8 GG folgt die staatliche Schutz- und Gewährleistungsaufgabe. Diese grundsätzliche Aufgabe der zuständigen Behörde prägt die Auslegung und Anwendung des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes maßgebend. Mit § 3 – insbesondere Abs. 1 – wird deshalb schon am Anfang des Gesetzes dieser Grundsatz ausformuliert und hervorgehoben (vgl. § 3 Abs. 1 VersFG SH).

Des Weiteren wird das vom Bundesverfassungsgericht im sog. Brokdorf-Beschluss (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81) entwickelte Kooperationsgebot zwischen Versammlungsveranstalter, Versammlungsleitung, Versammlungsbehörde und Polizei sowohl im Vorfeld einer Versammlung als auch während ihrer Durchführung einfachgesetzlich verankert (vgl. § 3 VersFG SH und § 3 ME VersG). Danach sind die staatlichen Behörden gehalten, versammlungsfreundlich zu verfahren und durch eine rechtzeitige Kontaktaufnahme, bei der beide Seiten sich kennenlernen, Informationen austauschen und möglicherweise zu einer vertrauensvollen Kooperation finden, welche die Bewältigung auch unvorhergesehener Konfliktsituationen erleichtert und zu einer friedlichen Durchführung von Veranstaltungen beiträgt. 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.

### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 Nr. 1 enthält die Aspekte zum Schutz der Versammlung selbst. Es wird betont, dass es zu den staatlichen Aufgaben gehört, die Durchführung von Versammlungen zu unterstützen und vor Störungen zu schützen.

Abs. 2 Nr. 2 enthält die Aspekte zum allgemeinen Schutz der öffentlichen Sicherheit. Da die Durchführung von Versammlungen zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit führen kann, gehört die Gefahrenabwehr nach Abs. 2 Nr. 2 ebenfalls zu den staatlichen Aufgaben.

### **Zu Abs. 3**

Die Abs. 3 und 4 enthalten detaillierte Regelungen für öffentliche Versammlungen. Damit ist selbstverständlich nicht ausgeschlossen, dass Veranstalter und Behörde auch bei der Durchführung nichtöffentlicher Versammlungen kooperieren; insoweit besteht jedoch kein Bedarf für konkrete gesetzliche Regelungen.

Abs. 3 konkretisiert die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Kooperationsaufgabe (BVerfGE 69, 315, 354ff.; BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 26. Januar 2001– 1 BvQ 8/01, Juris) für öffentliche Versammlungen. Die Kooperation geht schon begrifflich erheblich über die in § 28 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) vorgesehene Anhörung (nur Gelegenheit zur Äußerung) hinaus. Insbesondere umfasst sie die gemeinsame Suche nach Modalitäten der Versammlungsdurchführung, um Gefahren zu mindern oder anderweitig die Durchführung der Versammlung zu erleichtern.

Konfliktmanagement ist Bestandteil dieser Kooperation und dient dazu, die Ausbreitung eines bestehenden Konflikts zu vermeiden und für beide Seiten annehmbare Lösungen zu finden. Dazu gehört Konflikte zu erkennen, sie zu verstehen sowie sie zu bewältigen. Die Erfolgsaussichten für ein erfolgreiches Konfliktmanagement steigen, wenn es den Beteiligten gelingt, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen.

Die zuständige Behörde bietet ein Kooperationsgespräch an. Dieses ist Teil ihrer Schutzaufgabe. 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.

Abs. 3 Satz 1 regelt die grundsätzliche Verpflichtung für die zuständige Behörde, ein Kooperationsgespräch anzubieten („Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist“). Eine Ausnahme vom Kooperationsbedarf kann sich aus der geringen Zahl der erwarteten Teilnehmer oder sonstiger tatsächlicher Umstände ergeben, aufgrund derer keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung drohen und auch kein anderweitiger Abstimmungsbedarf besteht (Versammlungszweck oder -anlass, Örtlichkeit oder vorgesehener Zeitrahmen). Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen wird Kooperationsbedarf etwa zur Sicherung der Zugänglichkeit des Versammlungsorts für die Teilnehmer oder zur Abwehr von Störungen durch Dritte anzunehmen sein.

Die Kooperation ermöglicht einen wechselseitigen Informationsaustausch und die Erörterung offener Fragen zum geplanten Versammlungsablauf. Die Versammlungsbehörde erhält die notwendigen Angaben, um die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen zu planen. Sieht sie Anhaltspunkte für Gefahren, hat sie dies in dem Kooperationsgespräch zu erläutern. Auch ist offen zu legen, ob die Behörde beschränkende Maßnahmen zur Gefahrenabwehr plant und welche es sind. Sie berät ihrerseits den Veranstalter oder die Leitung über die versammlungsrechtlichen Fragen und darüberhinausgehende ordnungsbehördliche Belange, ggf. im Rahmen eines weiteren Kooperationsgesprächs.

Während der Versammlung soll die Kooperation dazu dienen, die für den friedlichen Verlauf der Versammlung wichtigen Informationen auszutauschen. In jeder Phase soll sie darüber hinaus zwischen den Beteiligten vertrauensbildend wirken, um den friedlichen Ablauf der Versammlung zu gewährleisten und gewalttätigen Aktionen vorzubeugen (Abs. 4). Die Informationspflicht seitens der zuständigen Behörde gilt jedoch nicht uneingeschränkt („soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist“). 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.

### **Zu § 4 (Veranstaltung einer Versammlung)**

Der Begriff der Veranstaltung einer Versammlung ist bislang im VersG des Bundes nicht definiert, sondern wird vorausgesetzt. In § 4 Satz 1 wird zur Rechtsklarheit nunmehr der Begriff der Veranstaltung einer – öffentlichen oder nichtöffentlichen – Versammlung bestimmt, weil zahlreiche Regelungen an diese Eigenschaft anknüpfen.

§ 4 Satz 2 übernimmt für ein Mindestmaß an Transparenz die schon bislang geltende Pflicht zur Namensnennung durch die Veranstalterin oder den Veranstalter bei einer öffentlichen Versammlung (vgl. § 2 Abs. 1 VersG, s. auch § 4 Satz 2 ME VersG). Den potentiellen Teilnehmerinnen und Teilnehmern soll klar sein, auf welche Veranstalterin oder welchen Veranstalter sie sich einlassen (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 2, Rn. 5). Die Namensangabe muss hinreichend bestimmt sein. Bei natürlichen Personen genügen Name und Vorname. Bei Vereinigungen ist neben der Organisationsbezeichnung anzugeben, welcher Organisationsteil mit welchem örtlichen Sitz als Veranstalterin oder Veranstalter auftritt.

### **Zu § 5 (Versammlungsleitung)**

Die Vorschrift entspricht inhaltlich im Wesentlichen § 7 VersG, orientiert sich aber am Aufbau von § 5 VersFG SH und § 5 ME VersG. Da die Regelungen zur Versammlungsleitung für Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen gelten, befindet sich die Vorschrift nun – systematisch zutreffender – im Ersten Teil „Allgemeine Bestimmungen“.

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 Satz 1 bestimmt entsprechend § 7 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 VersG, dass grundsätzlich die Veranstalterin oder der Veranstalter die Versammlung leitet (Regelfall). Eine ausdrückliche Bestimmung, wie sie § 7 Abs. 1 VersG trifft, wonach jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben muss, wird jedoch aufgrund verfassungsrechtlicher Zweifel bzw. der Unvereinbarkeit mit Art. 8 GG nicht mehr getroffen. Die bisherige Bundesregelung wird bestimmten Arten von Versammlungen nicht mehr gerecht. Schon mit Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 – (Juris, Rn. 86, Brokdorf II) hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Eine Vielzahl von Einzelgruppen und Initiativen ohne bestimmten organisatorischen Zusammenhalt und mit teilweise abweichenden Zielvorstellungen engagieren sich aus einheitlichem Anlaß – vornehmlich für Themen aus den Bereichen Umweltschutz und Friedenssicherung – und initiieren, diskutieren und organisieren gemeinsame Demonstrationsveranstaltungen. Da alle Beteiligten bei Vorbereitung und Durchführung grundsätzlich als gleichberechtigt gelten, passen die ursprünglich unproblematischen Vorstellungen vom Veranstalter und Leiter nicht mehr so recht. [...] Es ist indessen in erster Linie Sache des Gesetzgebers, aus solchen Veränderungen Konsequenzen zu ziehen und die Regelungen des Versammlungsgesetzes fortzuentwickeln.“

§ 5 lässt es deshalb zu, dass im Einzelfall eine Versammlung ohne Leitung durchgeführt wird (so auch § 5 Abs. 1 ME VersG und § 5 Abs. 1 VersFG SH). Für Spontanversammlungen wird dies in Abs. 2 ausdrücklich klargestellt.

Abs. 1 Satz 2 und 3 entspricht § 7 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 VersG. Eine juristische Person kann zwar eine Versammlung veranstalten, diese aber nicht selbst leiten. Bei einer Vereinigung geht die Versammlungsleitung daher nach Abs. 1 Satz 2 auf die Person über, die für diese handlungsbefugt ist – beispielsweise die oder der Vorsitzende, die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer, also eine natürliche Person. Damit soll eine Ansprechperson für die Behörde und ein Adressat für Verwaltungsakte sichergestellt werden.

In Abs. 1 Satz 3 wird ergänzt, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter die Versammlungsleitung nicht nur einer anderen Person, sondern auch mehreren Personen übertragen kann, denn auch eine kollektive Leitung ist vom Selbstbestimmungsrecht der Versammelnden umfasst (vgl. ME VersG, Begründung zu § 5, S. 39, III. 2.).

Mit Abs. 1 Satz 4 wird berücksichtigt, dass mehrere Personen oder Vereinigungen eine Versammlung veranstalten können.

In Abs. 1 Satz 5 wird bestimmt, dass auch bei einer Versammlung ohne Veranstalterin oder Veranstalter eine Versammlungsleitung bestimmt werden soll. Versammlungen ohne Veranstalterin oder Veranstalter – mithin ohne Leitung – sind zwar verfassungsrechtlich zulässig, aber verwaltungspraktisch als unerwünschter Ausnahmefall einzuordnen (vgl. NW LT-Drs. 17/3817, von Coelln, S. 5). Angesichts der unübersehbaren Vielgestaltigkeit von Formen der Selbstorganisation wird auf Regeln dafür, wie eine solche Bestimmung einer Versammlungsleitung stattfindet, verzichtet. In der Regel wird eine Bestimmung der Versammlungsleitung praktisch nur möglich sein, wenn sie von der Mehrheit der Versammlung und ihrem Vertrauen getragen wird (vgl. § 5 Abs. 3 ME VersG, Begründung S. 39f.).

#### **Zu Abs. 2**

Mit Abs. 2 wird für Spontanversammlungen ausdrücklich klargestellt, dass die Pflicht zur Versammlungsleitung nicht gilt (berücksichtigt BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 – Brokdorf II). Bei Spontanversammlungen existieren in aller Regel keine anzeigefähigen und folglich auch keine anzeigepflichtigen Veranstalter. Sie verfügen dementsprechend zumeist auch nicht über eine Versammlungsleitung. Abs. 2 schließt jedoch nicht aus, dass die Versammlung eine Leitung bestimmt.

### **Zu Abs. 3**

Mit Abs. 3 wird berücksichtigt, dass es zahlreiche nichtöffentliche Versammlungen gibt, die nach ihrer Größe oder ihrem geringen Potential zu einer öffentlichen Wirksamkeit nicht notwendigerweise einer gesetzlichen Regelung ihres internen Ablaufs durch eine Versammlungsleitung bedürfen. Die Regelungen über die Versammlungsleitung nach § 5 und die Befugnisse der Versammlungsleitung nach § 6 sollen daher für nichtöffentliche Versammlungen nur fakultativ gelten. Voraussetzung ist, dass für eine nichtöffentliche Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmt wird. Die Bestimmung richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls (etwa durch die Versammlung selbst).

### **Zu § 6 (Befugnisse der Versammlungsleitung, Pflichten der teilnehmenden Personen)**

Die Vorschrift berücksichtigt die bisherigen Regelungen der §§ 8 und 9 VersG und orientiert sich an § 6 ME VersG und § 6 VersFG SH. Sie gilt für Versammlungen in geschlossenen Räumen und solche unter freiem Himmel. Systematisch zutreffend wurde die Norm daher in die Allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes aufgenommen.

§ 6 konkretisiert die gesetzlichen Befugnisse der Versammlungsleitung nach Beginn der Versammlung, soweit und solange diese nicht verboten oder aufgelöst ist. Sie sollen es der Versammlungsleitung ermöglichen, die Versammlung nach innen – ggf. mit Hilfe von Ordnerinnen und Ordner – ordnungsgemäß, auch im Sinne der Abwehr von Gefahren für die Versammlung, durchzuführen und nach außen im Verhältnis zur allgemeinen Öffentlichkeit auf eine sichere rechtliche Basis zu stellen.

### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 entspricht inhaltlich im Wesentlichen § 8 VersG. Abs. 1 Satz 1 soll zudem das Worterteilungs- und -entziehungsrecht der Versammlungsleitung stärken. Dies wird für erforderlich erachtet, weil z. B. Rechtsextremisten vermehrt an Versammlungen bürgerlicher Parteien oder an parteipolitisch neutralen Versammlungen teilnehmen, um die Versammlung durch umfangreiche Vorträge der eigenen Positionen zu einer Propaganda- und Werbeveranstaltung für ihre rechts-extremistischen Ideologien umzufunktionieren oder zumindest die Versammlung zu stören. Die Versammlungsleitung darf ihre Leitungsrechte jedoch nicht missbräuchlich einsetzen, da öffentliche Versammlungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein prinzipiell für jedermann offenes Forum für kontroverse Meinungsäußerungen bieten (BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90).

Nach den Erfahrungen aus der Vollzugspraxis ist es zudem – auch im Sinne der anzustrebenden Kooperation – sinnvoll und nützlich, wenn die Versammlungsleitung während der Versammlung anwesend und für die zuständige Behörde erreichbar ist. Gleiches gilt für die (polizeiliche) Einsatzleitung. Idealerweise haben sich die Beteiligten bereits im Rahmen der Kooperation persönlich kennengelernt und ein gewisses Vertrauensverhältnis aufgebaut, was für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung und ggf. gegenseitige Unterstützung hilfreich sein kann.

### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 Satz 1 und 2 knüpft inhaltlich an § 9 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 VersG an. Mit Rücksicht auf die Versammlungsautonomie wird auf den unbestimmten Rechtsbegriff der „angemessenen Zahl“ jedoch verzichtet, ebenso darauf, die Volljährigkeit und Ehrenamtlichkeit zu einem Eignungskriterium für die Ordnerinnen und Ordner zu machen.

Die Anzahl der zu bestellenden Ordner unterliegt grundsätzlich der Einschätzungsprärogative der Versammlungsleitung. Sollte jedoch der Verdacht bestehen, dass infolge zu geringer Ordnerzahl eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist oder die Friedlichkeit der Versammlung unmittelbar gefährdet ist, wofür aber von der Behörde zu erhebende nachprüfbare Tatsachen sprechen müssen, kommt eine Verfügung nach § 12 Abs. 9 oder § 20 Abs. 3 in Betracht, die der Versammlungsleitung die (zusätzliche) Bestellung von Ordnerinnen und Ordner aufgibt (vgl. Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 1. Aufl., 2016, § 9, Rn. 23).

Auch mit dem Verzicht auf die Volljährigkeit von Ordnerinnen und Ordner wird dem vom Bundesverfassungsgericht betonten Selbstbestimmungsrecht Rechnung getragen (BVerfGE 69, 315, 343). Die erforderliche Reife für verantwortliches Handeln als Ordnerin oder Ordner ist nicht zwingend mit der Volljährigkeit verknüpft. Z. B. kann bei Schülerversammlungen sogar ein gleichaltriger Ordner eher als Erwachsene bei der Wahrnehmung von Ordnungsaufgaben akzeptiert werden, was den störungsfreien Verlauf der Versammlung sogar fördern kann (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 9, Rn. 13). Besteht aus Sicht der Behörde aufgrund von Tatsachen die Notwendigkeit erhöhter Sicherheitsmaßnahmen, kann sie die Volljährigkeit der einzusetzenden Ordnerinnen und Ordner verlangen, wenn an der Geeignetheit der minderjährigen Ordnerinnen und Ordner begründete Zweifel bestehen bzw. deren Einsatz als Ordner nach § 12 Abs. 8 unter-sagen.

Abs. 2 Satz 1 verzichtet auf das Erfordernis der Ehrenamtlichkeit, um auch den Einsatz professioneller Sicherheitsdienste zu ermöglichen. Aus der Genese des VersG ergibt sich, dass der Bundesgesetzgeber, der die Bilder vom Saalschutz der NSDAP noch vor Augen hatte, keinen Ordnungsdienst als Privatpolizei oder Kampftruppe wollte (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 9, Rn. 5). Das Prinzip der Ehrenamtlichkeit ist historisch nachvollziehbar, aber dies rechtfertigt heute nicht mehr insoweit die Einschränkung der Organisationsgewalt der Versammlungsleitung.

Abs. 2 Satz 2 behält das Waffentragungsverbot und das Gebot bei, dass die einheitliche Kennzeichnung ausschließlich durch eine weiße Armbinde mit der Aufschrift „Ordnerin“ oder „Ordner“ erfolgen darf (Weiß als neutrale Farbe). Die Kennzeichnung kann auch durch eine weiße Weste mit der Aufschrift „Ordnerin“ oder „Ordner“ erfolgen. Bei der Bekleidung von Ordnerinnen und Ordnern ist insbesondere im Hinblick auf das Uniformverbot zu beachten, dass die Vorschriften dieses Gesetzes auch für diese gelten.

Da Orderinnen und Ordner nicht Personen sein müssen, die an der Versammlung als Teilnehmer mitwirken, also insbesondere das inhaltliche Anliegen der Versammlung teilen, bestimmt Abs. 2 Satz 3, dass sie die gleichen Pflichten treffen wie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und ihnen gegenüber die gleichen Befugnisse bestehen wie gegenüber jenen. Aufgrund dieses Verweises ist auch § 15 anwendbar, so dass ungeeigneten Ordnerinnen und Ordnern schon vor Beginn der Versammlung durch die Versammlungsbehörde (§ 15 Abs. 1), aber auch während der laufenden Versammlung durch die Versammlungsbehörde (§ 15 Abs. 2) – oder die Versammlungsleitung nach § 6 Abs. 5 Satz 1 – die (weitere) Teilnahme an der Versammlung untersagt werden kann, wenn sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Einer Regelung zur Eignung von Orderinnen und Ordnern bedarf es daher nicht.

### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 folgt dem Regelungsgehalt von §§ 10 und 18 Abs. 1 VersG.

### **Zu Abs. 4**

Abs. 4 entspricht der bisherigen Rechtslage nach § 6 Abs. 2 VersG. Eine Unterbindung der Anwesenheit von Pressevertreterinnen und Pressevertretern würde dem Grundrecht der Pressefreiheit und der Freiheit der Berichterstattung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zuwiderlaufen.

Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) sind für die freiheitliche Demokratie geradezu konstituierend. Sie sind mehr als nur ein Unterfall der Meinungsfreiheit, da darüber hinaus die institutionelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung gewährleistet ist (BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1959 – 1 BvL 118/53 –, BVerfGE 10, 118, 121 – Juris, Rn. 14). Im Rahmen von öffentlichen Versammlungen sind deshalb die in den „Verhaltensgrundsätzen für Presse, Rundfunk und Polizei“ genannten Grundsätze zu beachten, die 1993 von der Innenministerkonferenz und vom Deutschen Presserat, Verleger-, Zeitungs- und Zeitschriftenverbänden, ARD, ZDF, dem Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation und den journalistischen Berufsverbänden beschlossen wurden. Derzeit werden diese Grundsätze von den zuständigen Gremien überarbeitet und beraten.

Abs. 4 gilt für öffentliche Versammlungen sowohl unter freiem Himmel als auch in geschlossenen Räumen.

Die Pflicht von Pressevertreterinnen und Pressevertretern, sich als solche auszuweisen, besteht nunmehr zur Unterstützung der Versammlungsleitung auch gegenüber Ordnerinnen und Ordnern. Dass eine Person eine Pressevertreterin oder ein Pressevertreter ist, kann auch auf andere Weise als durch einen Presseausweis nachgewiesen werden (z. B. durch Vorlage eines Begleitschreibens der Redaktion). Dies berücksichtigt, dass insbesondere kleinere Redaktionen zur Berichterstattung vielfach auf freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurückgreifen, die nur nach entsprechendem Auftrag für die Redaktion tätig sind.

### **Zu Abs. 5**

Abs. 5 übernimmt weitgehend den Regelungsgehalt von § 11 VersG, erweitert aber insoweit über die § 18 Abs. 1 und § 19 VersG hinaus die Ausschließungsbefugnis der Versammlungsleitung auch auf die Versammlungen unter freiem Himmel. Zwar können sich Versammlungsleitung und an der Versammlung teilnehmende Personen gleichermaßen auf die Versammlungsfreiheit berufen. Bei erheblichen Störungen durch an der Versammlung Teilnehmende kann es jedoch zu einem grundrechtlichen In-Sich-Konflikt zwischen diesen gleichermaßen aus Art. 8 GG Berechtigten kommen, den Abs. 5 – auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen im Sinne eines Ausgleichs mit kollidierendem Verfassungsrecht – zugunsten einer Fortsetzung und Durchführung der Versammlung entscheidet.

Im Übrigen gilt Abs. 5 auch gegenüber Dritten und Presseangehörigen, sofern sie die Ordnung der Versammlung erheblich stören.



**Zu Abs. 6**

Abs. 6 entspricht § 7 Abs. 4 VersG. Der systematische Nachrang gegenüber Abs. 5 soll deutlich machen, dass das Hausrecht gegenüber Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer Versammlung keine Bedeutung hat, sondern nur gegenüber Nicht-Teilnehmerinnen und Nicht-Teilnehmern. Das Hausrecht wird durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit überlagert und eingeschränkt. Der Ausschluss von Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen ist nur unter den Voraussetzungen des Abs. 5 möglich.

Abs. 6 begründet das Hausrecht nicht, sondern setzt es gerade voraus. Der Besitzberechtigte muss es daher auf Grund einer privatrechtlichen Regelung oder im Rahmen öffentlich-rechtlicher Zugangsrechte gestattet haben, die Versammlung in den Räumlichkeiten stattfinden zu lassen.

**Zu § 7 (Störungsverbot, Aufrufverbot)****Zu Abs. 1**

§ 7 Abs. 1 regelt in Anlehnung an § 2 Abs. 2 VersG das Verbot von Störungen mit dem Ziel, die Durchführung einer nicht verbotenen Versammlung zu verhindern. Das Verbot erfasst also auch schon Störungen im Vorfeld der Versammlung, sofern diese Handlungen bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung zu verhindern.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90, Juris, Rn. 16-18) ist nämlich zu berücksichtigen:

Art. 8 GG gewährleistet das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Dabei beschränkt sich der Schutz dieses Grundrechts nicht allein auf die Teilnahme an einer bestehenden Versammlung, sondern umfasst auch den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns. Dazu zählt namentlich der Zugang zu einer bevorstehenden oder sich bildenden Versammlung.

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt auch nicht nur solche Teilnehmer vor staatlichen Eingriffen, die die Ziele der Versammlung oder die dort vertretenen Meinungen billigen, sondern kommt ebenso denjenigen zugute, die ihnen kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung zum Ausdruck bringen wollen. Versammlungen dienen nicht nur der Kundgabe bestimmter Auffassungen, sondern sie sind auch Ort der kommunikativen Auseinandersetzung und damit des Austragens von Kontroversen (vgl. BVerfGE 84, 203, 209; 92, 191, 202f.). Den Schutz des Grundrechts genießen auch diejenigen, die Widerspruch oder ihr Missfallen gegen die Mehrheitsauffassung in der Versammlung äußern, Zwischenrufe tätigen, laut protestieren oder Spruchbänder entrollen, sofern sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen und die Möglichkeit anderer, zu Worte zu kommen und gehört zu werden, nicht vereiteln.

Der Schutz des Art. 8 GG endet jedoch dort, wo es nicht um die – wenn auch kritische – Teilnahme an der Versammlung, sondern um deren Verhinderung geht. Das Recht, sich friedlich und waffenlos zu versammeln, wird vom Grundgesetz im Interesse einer gemeinschaftlichen Meinungsbildung und Meinungskundgabe gewährleistet. Es soll die vom Staat unbehinderte, geplante oder spontane Kommunikation unter Anwesenden sowie die demonstrative Mitteilung der Kommunikationsergebnisse ermöglichen. Geschützt wird jeder, der sich daran beteiligen will. Beteiligung setzt zwar keine Unterstützung des Versammlungsziels voraus, sondern erlaubt auch Widerspruch und Protest. Wohl aber verlangt sie die Bereitschaft, die Versammlung in ihrem Bestand hinzunehmen und abweichende Ziele allein mit kommunikativen Mitteln zu verfolgen.

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. Mit dem Störungsverbot auch im Vorfeld von Versammlungen gibt es eine rechtliche Grundlage für Teilnahmeuntersagungen.

Gegenüber Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Versammlung gilt dies nach Maßgabe des § 10.

**Zu Abs. 2**

Abs. 2 entspricht inhaltlich im Wesentlichen § 23 VersG sowie Art. 8 Abs. 3 VersG BY.

Abs. 2 erfasst sowohl öffentliche als auch nichtöffentliche Versammlungen. § 23 VersG kennt drei verschiedene Begehungsweisen der verbotenen Aufforderung: Sie kann öffentlich geschehen, so dass sie von einer unbestimmten Vielzahl von (nicht durch besondere persönliche Beziehungen einander verbundenen) Personen (etwa bei Übertragung im Rundfunk) wahrgenommen werden kann. Sie kann ferner in einer Versammlung, die keine öffentliche Versammlung zu sein braucht, sondern einen geschlossenen Teilnehmerkreis aufweisen kann, an die Anwesenden adressiert

werden. Schließlich kann durch das Verbreiten von Inhalten im Sinne des § 11 Abs. 3 des Strafgesetzbuchs unzulässig zur Teilnahme an vollziehbar verbotenen oder aufgelösten Versammlungen aufgefordert werden. Nach § 11 Abs. 3 des Strafgesetzbuchs sind Inhalte im Sinne dieser Vorschrift solche, die in Schriften, auf Ton- oder Bildträgern, in Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Verkörperungen enthalten sind oder auch unabhängig von einer Speicherung mittels Informations- oder Kommunikationstechnik übertragen werden. Diese umfassende Definition wird – wie in § 25 Abs. 2 Nr. 2 dieses Gesetzes und § 23 VersG – übernommen (s. auch Begründung zu § 25 Abs. 2 Nr. 2).

### **Zu § 8 (Waffenverbot)**

Die Vorschrift knüpft an § 2 Abs. 3 VersG an und berücksichtigt § 8 ME VersG sowie § 8 Abs. 1 und 3 VersFG SH.

Art. 8 Abs. 1 GG verwehrt den Schutz der Versammlungsfreiheit denen, die Waffen tragen.

Das gesetzliche Waffenverbot des § 8 Abs. 1 Satz 1 bewirkt wie das bisherige Waffenverbot in § 2 Abs. 3 VersG, dass das Tragen von Waffen in oder im Umfeld von Versammlungen kraft Gesetzes verboten ist. Dies sichert die Friedlichkeit von Versammlungen und damit deren Beschränkung auf geistige Mittel der argumentativen oder sinnbildlichen Kommunikation. Dahinter steht die – mit dem gesetzlichen Verbot des Waffentragens unwiderleglich normierte – Vermutung, dass diesem Verhalten ohne weiteres die Tendenz zur Unfriedlichkeit innewohnt (vgl. Dürig-Friedl/Enders; a. a. O., § 2, Rn. 23). Das Waffenverbot ist somit Ausdruck des grundlegenden Friedlichkeitsgebots.

In Abs. 2 wird die verwaltungsakzessorische Konkretisierung des Verbots sonstiger Gegenstände nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 durch behördliche Anordnung geregelt, welche dem rechtstaatlichen Bestimmtheitsgebot Rechnung trägt. So soll für die Versammlungsteilnehmenden klargestellt werden, welche sonstigen Gegenstände vom Waffenverbot erfasst werden. Den Versammlungsteilnehmenden wird damit auch die Möglichkeit gegeben, auf die behördliche Anordnung entsprechend zu reagieren und somit möglichen Sanktionen zu entgehen.

In zeitlicher Hinsicht kann die zuständige Behörde die Anordnung schon vor Beginn der Versammlung – ggf. zusammen mit der Verfügung weiterer Beschränkungen – erlassen, sie kann aber auch erst während der bereits laufenden Versammlung vor Ort tätig werden bzw. eine weitere Anordnung erlassen. Dies dürfte abhängig sein vom Vorliegen gewisser Erkenntnisse und Erfahrungswerte bzw. dem Erkenntnisgewinn erst während einer laufenden Versammlung.

Die Polizei kann – ggf. im Rahmen ihrer Eilzuständigkeit nach § 1 Satz 1 Nr. 2 i. V m. § 2 Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes (HSOG-DVO) – auch kurz vor Beginn oder während der laufenden Versammlung entsprechende Anordnungen z. B. durch Lautsprecherdurchsagen oder in anderer zweckmäßiger Weise bekannt geben.

Aufgrund von Art. 8 Abs. 1 GG („ohne Waffen“) bedarf es für Waffen nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 zur Durchsetzung des Verbots keiner vorhergehenden Konkretisierung durch behördliche Anordnung.

Die Norm erstreckt das Verbot auch auf Personen, die selbst nicht Teilnehmer von Versammlungen sind. Denn das Mitführen von Waffen durch Privatpersonen in oder im Umfeld von Versammlungen bewirkt schwer beherrschbare Risiken der Eskalation und – bei ihrem Gebrauch – der Verletzung von Leib und Leben.

Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 erfasst sog. Waffen im technischen Sinn. Diese sind dazu bestimmt, als Angriffswerkzeuge zu dienen und sie werden bereits als Angriffswaffen produziert (Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, a. a. O., § 8, Rn. 8f.). Dazu gehören z. B. Schusswaffen, Hieb-, Stoß- und Stichwaffen, Teleskopschlagstöcke, Totschläger, Elektroimpulswaffen, Explosivmittel (Molotow-Cocktails) und gefährliche Reizstoffe (Tränengas).

Nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 erfasst sind sog. Waffen im nichttechnischen Sinn, also Gegenstände, die ihrer Art nach ebenso wie Waffen zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und nach der Vorstellung ihres Gewahrsaminhabers dazu bestimmt sind. Die Waffen im nichttechnischen Sinn teilen demgemäß mit denen im technischen Sinn nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 das Qualifikationsmerkmal, dass sie als Mittel zum Angriff oder zur aktiven Gegenwehr (durch Verletzung von Personen oder Beschädigung von Sachen) objektiv taugen (Dürig-Friedl/Enders, a. a. O., § 2, Rn. 25). Zur objektiven Eignung muss hinzukommen, dass der mitgeführte Gegenstand zu einer vom Gesetz missbilligten Verwendung des Gegenstands als Waffe subjektiv durch den Gewahrsaminhaber bestimmt ist (Dürig-Friedl/Enders, a. a. O., § 2, Rn. 26). Hinsichtlich der subjektiven Verwendungsabsicht wird aus den objektiven Umständen auf die Missbrauchsabsicht geschlossen. Es handelt sich also um Gegenstände, deren Gefährlichkeit durch die Verwendungsabsicht entsteht; dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn die Mitnahme zu einer Versammlung nach der Verkehrsanschauung nur zum Einsatz von Gewalt Sinn ergibt (Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 191. Aktualisierung 2018, Art. 8, Rn. 213). Dazu gehören z. B. Eisenstangen, Ketten, Schaufeln, Baseballschläger, Bolzenschneider, Beile, Schraubenschlüssel, Pflastersteine oder Kampfhunde.

Abs. 1 Satz 2 übernimmt aus § 2 Abs. 3 VersG die Möglichkeit, zum Waffentragen behördlich ermächtigt zu werden. Da es sich bei Abs. 1 Satz 1 um repressive Verbote handelt, sind nach Abs. 1 Satz 2 Ausnahmen von allen Verbotsalternativen nach Abs. 1 Satz 1 nur im Einzelfall zulässig. Solche Befreiungen kommen z. B. in Betracht für nichtbeamtete Personenschützer (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 2, Rn. 49f.). Jedoch sind Ordnerinnen und Ordner durch die spezialgesetzliche Verbotsvorschrift des § 6 Abs. 2 Satz 2 mit Rücksicht auf die naheliegende Missbrauchsanfälligkeit von dieser Ausnahmemöglichkeit ausgeschlossen.

Nach Abs. 3 betrifft Abs. 1 Satz 1 nicht die Berechtigung zum Waffentragen bei der Ausübung von Hoheitsgewalt und aufgrund gesetzlicher Bestimmungen. Soweit Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte sowie andere verbeamtete oder nichtverbeamtete Personen zum Mitführen von Waffen bei Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse berechtigt sind, bleibt dies durch Abs. 1 Satz 1 unberührt. Welche Personen insofern zum Waffentragen berechtigt sind, richtet sich nach allgemeinen Regeln, nicht nach dem Versammlungsrecht.

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

Das Uniformverbot in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 entspricht im Wesentlichen § 3 Abs. 1 VersG.

§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 erweitert das Uniformverbot um ein sog. Militanz- und Einschüchterungsverbot, das seine verfassungsrechtliche Legitimation im Friedlichkeitsgebot des Art. 8 Abs. 1 GG findet.

Die Vorschrift orientiert sich insbesondere an § 18 ME VersG sowie an § 8 Abs. 2 und 3 VersFG SH.

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach ausgeführt, dass die Versammlungsfreiheit beschränkt werden darf, um ein aggressives und provokatives, insbesondere die Schrecken der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft wachrufendes Verhalten der Versammlungsteilnehmer zu verhindern, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft vermittelt wird und Einschüchterungswirkungen erzeugt werden (BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 – Juris, Rn. 23 m. w. N.).

Das Uniformverbot bezieht sich tatbestandlich nur auf das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken und erfasst damit nicht Fahnen, Fackeln, Trommeln, Abzeichen oder das Marschieren im Gleichschritt. Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 erweitert deshalb das bisherige Uniformverbot um ein Verbot, das Gesamtszenierungen verhindern soll, die durch paramilitärisches Auftreten den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermitteln und damit eine einschüchternde Wirkung einhergeht.

Das Militanz- und Einschüchterungsverbot in Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 berücksichtigt, dass Versammlungen extremistischer Gruppierungen vielfach einen Gesamteindruck vermitteln, der an militärische Aufmärsche erinnert. Der Begriff „paramilitärisch“ bezeichnet eine Organisation, einen Zustand oder Verhaltensweisen mit militärähnlichem Charakter. Eine typische Erscheinungsform wird in Abs. 1 Satz 2 beispielhaft aufgeführt. Ein paramilitärisches oder vergleichbares Verhalten wird in der Regel durch die Kombination von äußerer Erscheinung und Verhaltensweise erzeugt. Dies gilt z. B. für Teilnehmer rechtsextremistischer Versammlungen, die mit einheitlicher Kleidung (Bomberjacken, Springerstiefel), Marschtritt, Trommelschlagen und schwarzen Fahnen an die Tradition der Aufmärsche von SA-Verbänden zum Ende der Weimarer Republik anknüpfen. 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. Dies läuft dem Friedlichkeitsgebot von Art. 8 Abs. 1 GG zuwider. Nach dem Bundesverfassungsgericht schützt Art. 8 GG zwar Aufzüge, nicht aber Aufmärsche mit paramilitärischen oder sonst wie einschüchternden Begleitumständen (so BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 – 1 BvQ 13/01 – Juris, Rn. 30; in diesem Zusammenhang vgl. auch BGH, Urteil vom 11. Januar 2018 – 3 StR 427/17). Es hält daher Beschränkungen der Versammlungsfreiheit für verfassungsrechtlich unbedenklich, die ein aggressives, die Bürgerinnen und Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04). Bei der rechtlichen Beurteilung einer geplanten Versammlung kann danach bedeutsam werden, dass einzelne je für sich unbedenkliche Verhaltensweisen in ihrer Gesamtheit der Versammlung einen die schutzfähigen Anschauungen über ein friedliches Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger bedrohenden Charakter verschaffen.

Da Gewerkschaftsüberzieher oder einheitliche T-Shirts, wie sie z. B. von Pfadfindern, Sportgruppen oder bei Junggesellenabschieden getragen werden, in aller Regel weder den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermitteln noch durch diese eine einschüchternde Wirkung erzeugt wird, werden solche einheitlichen Kleidungsstücke von § 9 Abs. 1 offensichtlich nicht erfasst.

In Abs. 1 Satz 2 werden Regelbeispiele aufgeführt.

In Abs. 2 wird die verwaltungsakzessorische Konkretisierung des Verbots nach Abs. 1 durch behördliche Anordnung geregelt, welche dem rechtstaatlichen Bestimmtheitsgebot Rechnung trägt. Die Begründung zu § 8 Abs. 2 gilt hier entsprechend.

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

Die Vorschrift entspricht § 9 ME VersG samt Begründung und § 9 VersFG SH.

### **Allgemein**

§ 10 klärt das teilweise als problematisch angesehene Verhältnis des Versammlungsrechts zum allgemeinen Polizeirecht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen versamlungsbezogene Eingriffe der Polizei ihre Rechtsgrundlage in einer Norm des Versammlungsgesetzes finden (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2004 – 1 BvR 1726/01 – Juris, Rn. 18). Die für das Versammlungsgeschehen besonders zentralen und versammlungstypischen Eingriffe sollen abschließend spezialgesetzlich normiert werden. Die sog. „Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts bringt den Vorrang dieses (Spezial-)Gesetzes vor dem allgemeinen Polizeirecht zum Ausdruck.

Abschließend im HVersFG geregelt werden das organisatorische Vorfeld und die Steuerung der Gesamtversammlung. Insoweit sind die Regelungen zur Anzeige der Versammlung (§ 12) und die Beschränkungs-, Verbots- und Auflösungsbefugnis (§§ 14, 21) ausreichend. Die Befugnisse des HVersFG entfalten eine allgemeine Sperrwirkung für das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG). Maßnahmen, die sich auf die Gesamtversammlung richten, sind nur nach dem HVersFG zulässig. Das HSOG kommt insoweit erst nach einem Verbot oder der Auflösung der Versammlung zur Anwendung.

Soweit sich jedoch Maßnahmen gegen einzelne an der Versammlung teilnehmende Personen richten, geht die Regelung hingegen grundsätzlich von einer subsidiären Anwendbarkeit des HSOG aus. § 10 Abs. 1 gestaltet aber auch die Maßnahmen nach dem HSOG insoweit versammlungsspezifisch aus, als er sie generell an das Vorliegen der für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit geforderten „unmittelbaren Gefahr“ knüpft.

Keine Sperrwirkung entfaltet das HVersFG für Maßnahmen gegen Dritte, d. h. Anwesende, die nicht an der Versammlung teilnehmen. Soweit sie die öffentliche Sicherheit gefährden, kann gegen sie nach den allgemeinen Rechtsgrundlagen vorgegangen werden.

Dasselbe gilt für Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer verbotenen oder aufgelösten Versammlung oder für Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die von der Versammlung ausgeschlossen wurden.

Soweit das HVersFG Regelungen enthält, die nicht nur für Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Versammlung gelten, so treten sie für diese Dritten neben die allgemeinen Rechtsgrundlagen. Dritte werden in die Regelungen des Gesetzes einbezogen, um Rechtsklarheit für Situationen zu schaffen, in denen die zuständige Behörde nicht zuverlässig zwischen Teilnehmern und Dritten unterscheiden kann. So erlaubt § 15 Abs. 1 die Untersagung der Teilnahme an oder die Anwesenheit in einer Versammlung, weil die zuständige Behörde zum Zeitpunkt der Maßnahme die Teilnehmereigenschaft eines Störers möglicherweise nicht eindeutig bestimmen kann.

### **Im Einzelnen**

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 begründet die Befugnis, unter Beachtung der weiteren Anforderungen der polizeirechtlichen Vorschriften Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmer zu ergreifen. Der Verweis in das HSOG beschränkt sich auf Maßnahmen gegen einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmer, weil die Maßnahmen gegenüber der Gesamtversammlung abschließend im HVersFG geregelt sind.

Abs. 1 gilt für Versammlungen unter freiem Himmel, für Versammlungen in geschlossenen Räumen hingegen nur nach Maßgabe des Abs. 2.

Abs. 1 nimmt eine durch das Merkmal der „unmittelbaren Gefahr“ qualifizierte Rechtsgrundverweisung vor. Eingriffsmaßnahmen nach der Transferklausel des § 10 können bereits im Vorfeld der Versammlung und damit regelmäßig deutlich vor dem zu erwartenden Schadenseintritt erfolgen. Die unmittelbare Gefährdung ist daher hypothetisch auf den Moment der Versammlungsdurchführung zu übertragen. Statt zeitlicher Aspekte wie im allgemeinen Polizeirecht spielen im Versammlungsrecht vielmehr die Wahrscheinlichkeitsprognose und nicht zuletzt qualitative Elemente eine besondere Rolle. Damit liegt im Versammlungsrecht eine unmittelbare Gefahr vor, wenn bei ungehindertem weiteren Geschehensablauf nahezu mit Gewissheit der Schadenseintritt zu erwarten ist (Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, a. a. O., § 9, Rn. 8f.).

Neben dem Merkmal der unmittelbaren Gefahr müssen auch alle sonstigen Anforderungen der polizeirechtlichen Befugnisnormen erfüllt sein. Zudem ist bei der Anwendung der polizeirechtlichen Befugnisse, besonders bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, Art. 8 GG angemessen Rechnung zu tragen.

Diesen versammlungsspezifischen Schutz bezieht die Regelung auch auf das Vorfeld und das Nachfeld einer Versammlung, da sie auch für die einzelne Teilnehmerin und den einzelnen Teilnehmer in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen (zum Vorfeld BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90, Juris, Rn. 16; zum Nachfeld Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 1, Rn. 73ff.).

Aufgrund der Rechtsgrundverweisung in Abs. 1 gilt also:

Soweit das HVersFG keine besonderen Regelungen vorsieht und eine unmittelbare Gefahr vor, bei oder nach der Versammlung anzunehmen ist, ist ein Rückgriff auf das HSOG zulässig.

Die mit der Maßnahme verbundenen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit haben ihre Grundlage in § 10 Abs. 1, nicht in den polizeirechtlichen Befugnissen, die durch § 10 Abs. 1 in Bezug genommen und durch das Erfordernis der unmittelbaren Gefahr modifiziert werden.

Bereits vor Anzeige oder Durchführung der Versammlung erlassene individualbezogene polizeiliche Maßnahmen, insbesondere aufenthaltsbestimmende Anordnungen, bleiben unberührt (z. B. Meldeauflage, Aufenthalts- oder Kontaktverbot, elektronische Aufenthaltsüberwachung). Die polizeilichen Maßnahmen bleiben also rechtmäßig bestehen – auch unter dem Eindruck einer späteren Versammlungsanmeldung bzw. beabsichtigten Versammlungsteilnahme. Der hohe Rang der Versammlungsfreiheit kann nicht dazu führen, dass sich die Versammlungsfreiheit gegenüber anderen hochrangigen Schutzgütern in jedem Fall „durchsetzt“ (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juli 2007 – 6 C 39/06 –, Juris Rn. 30; BVerwG, Beschluss vom 3. Mai 2019 – 6 B 149/18 –, Juris, Rn. 8f., NVwZ 2019, 1281).

Nach Abs. 3 sind ggf. teilnahmebeschränkende polizeiliche Maßnahmen zusätzlich in der weiteren Form der versammlungsrechtlichen Beschränkung hinsichtlich des Ortes bzw. der Teilnahme an einer Versammlung anzuordnen (versammlungsrechtliche Teilnahmeuntersagung).

### **Zu Abs. 2**

Für Versammlungen in geschlossenen Räumen passt Abs. 2 die Eingriffsschwelle den für diese Versammlungsart maßgeblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an. Obwohl Art. 8 GG für Versammlungen in geschlossenen Räumen keinen Gesetzesvorbehalt kennt, sind Regelungen für diese Versammlungen nicht ausgeschlossen. Es besteht vielmehr Raum für Regelungen, soweit sie verfassungsimmanente Beschränkungen normieren, insbesondere Konflikte zwischen kollidierenden Verfassungsgütern bewältigen (vgl. BVerfGE 83, 130, 142; 108, 282, 297, 311; 11, 147, 157f.).

### **Zu Abs. 3**

Für Vorfeldmaßnahmen, die sich auf eine Verhinderung der Versammlungsteilnahme richten – wie etwa Meldepflichten – verlangt Abs. 3 die vorherige Untersagung der Teilnahme nach den Vorschriften des HVersFG (s. auch Begründung zu Abs. 1 Satz 2).

### **Zu § 11 (Anwesenheit der Polizei)**

Die Regelung knüpft an § 12 und § 18 Abs. 1 VersG an. § 11 regelt ausdrücklich das Anwesenheitsrecht der Polizei (vgl. auch § 10 VersFG SH, §§ 11 und 16 VersG NI; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 15. Juli 2008 – 10 BV 07.2143 – Juris Rn. 21ff.).

Die Regelung wird in den allgemeinen Teil des Gesetzes übernommen und nach den verfassungsrechtlichen Schranken von Art. 8 GG gegliedert. Es wird differenziert zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen.

### **Zu Satz 1**

Bei Versammlungen unter freiem Himmel ist die Anwesenheit der Polizei nach Satz 1 Nr. 1 zulässig, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist.

Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen besteht das Anwesenheitsrecht nach Satz 1 Nr. 2 nur dann, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist.

Polizeikräfte sind die Angehörigen der Vollzugs- und Kriminalpolizei, also der Polizei im institutionellen (organisatorischen) Sinn (Dürig-Friedl/Enders, a. a. O., § 12, Rn. 3). Unerheblich ist dabei, ob die jeweilige Person den Beamtenstatus innehat oder als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer beschäftigt ist.

Es muss ein spezieller, auf die Versammlung bezogener Auftrag vorliegen (versammlungsspezifischer Auftrag z. B. wegen Gefahren durch Ausschreitungen von an der Versammlung teilnehmenden Personen, unzulässiger Bewaffnung durch Ordnerinnen und Ordner oder drohender Auseinandersetzung mit (unfriedlicher) Gegenversammlung). Die Vorschrift ermächtigt zur Präsenz der Polizei bereits im Vorfeld gefährlicher Situationen (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 12, Rn. 6).

Unberührt hiervon bleibt der Strafverfolgungsauftrag der Polizei nach § 163 StPO, der ein selbständiges Zugriffsrecht und daher ein Zutrittsrecht außerhalb der Regelung des § 11 vermittelt. Nicht von der Legitimationspflicht erfasst sind Polizeikräfte, die zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung nach dem HSOG oder der StPO allgemein tätig werden, ohne dass ein Zusammenhang mit versammlungsbezogenen Aufgaben besteht (kein versammlungsspezifischer Auftrag, z. B. Taschendiebstahl), Polizeikräfte, die nur in Reserve gehalten werden, oder die anlässlich der Ausübung ihres Dienstes mit der Versammlung nur zufällig in Berührung kommen (z. B. Verkehrspolizist bei der Regelung des Verkehrs). Polizeikräfte, die privat eine Versammlung besuchen,

sind ebenfalls nicht von der Legitimationspflicht erfasst. Gleiches gilt für Angehörige anderer Verwaltungsbehörden, insbesondere für Angehörige des Landesamts für Verfassungsschutz und sog. V-Leute (vgl. zum Ganzen Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, WD – 3 – 3000 – 216/13, Zur Reichweite der Legitimationspflicht von Polizeibeamten in Versammlungen, S. 13ff. m. w. N.).

Den Polizeikräften ist ein angemessener Platz einzuräumen. Dies ist in funktionaler Betrachtungsweise, orientiert am Sinn und Zweck der Polizeipräsenz, zu beurteilen (vgl. Dürig-Friedl/Enders, a. a. O., § 12, Rn. 11). Die Polizeikräfte müssen die Versammlung in ihrem Verlauf verfolgen und insbesondere mit der Versammlungsleitung Kontakt aufnehmen können und umgekehrt für diese erreichbar sein. Der Platz muss der Polizei darüber hinaus die Möglichkeit bieten, kurzfristig und effektiv zu reagieren, wenn Situationen eintreten, die die Voraussetzungen eines Einschreitens erfüllen.

#### **Zu Satz 2**

Nach Satz 2, 1. Halbsatz haben sich die nach Satz 1 anwesenden Polizeikräfte der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben. Uniformierte Polizeikräfte sind anhand ihrer Uniform ohne Weiteres als Angehörige der Polizei zu erkennen und kommen somit konkludent ihrer Legitimationspflicht nach. Polizeikräfte in Zivil haben sich gegenüber der Versammlungsleitung durch einen geeigneten Nachweis (z. B. durch Vorzeigen eines Erkennungszeichens, einer Erkennungsmarke oder des Dienstausweises) als Angehörige der Polizei zu erkennen zu geben.

Sinn der Legitimationspflicht ist es, die Kooperation von Leitung und Polizei während der Versammlung zu erleichtern. Da ein individuelles Erkennengeben bei Versammlungen unter freiem Himmel, insbesondere bei Großdemonstrationen, mit erheblichen praktischen Problemen verbunden und auch im Hinblick auf den Austausch mit nur einem Ansprechpartner (Einsatzleitung/Polizeiführung) nicht sinnvoll wäre, ist eine spezielle Regelung für Versammlungen unter freiem Himmel notwendig. Nach Satz 2, 2. Halbsatz genügt es deshalb bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies die polizeiliche Einsatzleitung tut.

#### **Zu § 12 (Anzeige- und Mitteilungspflicht)**

Die Vorschrift greift den Regelungsinhalt des § 14 VersG auf, ersetzt den Begriff der „Anmeldung“ aber durch das Wort „Anzeige“ und sieht erstmals gesetzliche Definitionen für Eil- und Spontanversammlungen vor. Zudem beschränkt die Vorschrift die Möglichkeit, Versammlungen mehrere Jahre im Voraus auf Vorrat anzuzeigen.

#### **Zu Abs. 1 Satz 1**

Abs. 1 Satz 1 sieht künftig eine „Anzeige“ der Versammlung anstelle der in § 14 VersG enthaltenen „Anmeldung“ vor. Die neue Begrifflichkeit soll verdeutlichen, dass die Ausübung der Versammlungsfreiheit keinem Erlaubnisvorbehalt unterworfen ist.

Die Anzeige schafft jedoch die Voraussetzung dafür, dass die zuständige Behörde die notwendigen Informationen erhält, die sie für die Beurteilung benötigt, was zum möglichst störungsfreien Verlauf der Versammlung veranlasst werden muss, was andererseits im Interesse Dritter und im Gemeinschaftsinteresse notwendig ist und wie dies aufeinander abgestimmt werden kann (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81).

Abs. 1 Satz 1 normiert die Pflicht zur Anzeige einer Versammlung spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe. Sinn der Anzeige ist es, dass die Versammlungsbehörde noch die Möglichkeit hat, andere Stellen zu beteiligen und gegebenenfalls mit der Veranstalterin oder dem Veranstalter Kontakt aufzunehmen, um auf mögliche Gefahren frühzeitig reagieren zu können.

#### **Zu Abs. 1 Satz 2**

Die bisherige Anzeigefrist von 48 Stunden wird zwar beibehalten, allerdings werden Sonntage und Feiertage mit Blick auf den Arbeitsalltag von Verwaltungsbehörden bei der Fristberechnung ausdrücklich berücksichtigt. Die zuständigen Behörden werden damit auch in diesen Fällen in die Lage versetzt, der Versammlung den notwendigen Schutz zuteilwerden zu lassen sowie Dritt- und Sicherheitsinteressen zu berücksichtigen und abzustimmen (z. B. bei überörtlichen Versammlungen). Dies schränkt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht unverhältnismäßig ein, zumal durch die Regelungen zu Eil- und Spontanversammlungen in Abs. 5 und 6 die Ausübung des Grundrechts auch in den Fällen gewährleistet ist, in denen die Anzeigefristen ausnahmsweise nicht eingehalten werden können.

Bei mehreren veranstaltenden Personen ist nach Abs. 1 Satz 3 nur eine einzige Anzeige geboten, damit die zuständige Behörde informiert ist.

#### **Zu Abs. 1 Satz 4**

Die Anzeige muss nach Abs. 1 Satz 4 schriftlich, elektronisch, fernmündlich oder zur Niederschrift erfolgen.

**Zu Abs. 1 Satz 5**

Bei einer fernmündlichen Anzeige kann die zuständige Behörde nach Abs. 1 Satz 5 verlangen, dass die Anzeige schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift unverzüglich nachgeholt wird. Dies betrifft insbesondere Fälle, in welchen die telefonischen Angaben nicht ausreichen, um sich von der Ernsthaftigkeit der Anzeige überzeugen und das mögliche Gefahrenpotential der Versammlung einschätzen zu können, sowie umfangreiche Anzeigen.

**Zu Abs. 1 Satz 6**

Abs. 1 Satz 6 beschränkt die Möglichkeit, Versammlungen mehrere Jahre im Voraus auf Vorrat anzuzeigen. Nach bisherigem Recht konnte eine Versammlung auf Vorrat mehrere Jahre im Voraus für den gleichen Tag oder Ort angemeldet werden, auch wenn nicht sicher feststand, ob die Versammlung überhaupt durchgeführt werden wird. Insbesondere Versammlungsanmelder aus dem rechtsextremistischen Bereich versuchten diese rechtliche Lage auszunutzen, um vor allem an historischen Tagen bestimmte exponierte Orte in der Absicht zu besetzen, anderen potenziellen Veranstaltern Versammlungen am gleichen Tag und Ort unmöglich zu machen (z. B.: Wunsiedel, Gedenken an Rudolf Hess; Lübeck, Jahrestag der alliierten Bombenangriffe im Zweiten Weltkrieg). Abs. 1 Satz 6 bestimmt nun, dass eine Anzeige frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn möglich ist. Damit ist es weiterhin jedermann unbenommen, eine Versammlung mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf zu organisieren. Die Vorschrift ist auch – trotz des im Versammlungsrecht nicht ausschließlich geltenden Erstanmeldeprivilegs (BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 6. Mai 2005 – 1 BvR 961/05 –, Juris, Rn. 25f.) – hilfreich, um grundlos frühzeitigen Versammlungsanzeigen entgegenzuwirken und um unnötigen Verwaltungsaufwand bei den Versammlungsbehörden zu vermeiden. Die Frist von zwei Jahren berücksichtigt auch, dass Veranstalter und Versammlungsbehörden gerade bei Großdemonstrationen einer ausreichend langen Vorbereitungszeit bedürfen.

**Zu Abs. 2**

Abs. 2 berücksichtigt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08) und reduziert die Pflichtangaben, die im Rahmen einer Versammlungsanzeige zu machen sind, auf ein Minimum. Die Pflicht zur Anzeige wird auf das Unerlässliche beschränkt, d. h. auf Ort, Zeit, Thema, Name, Geburtsdatum und eine für den Schriftverkehr mit der zuständigen Behörde geeignete Anschrift der Veranstalterin oder des Veranstalters und ggf. der Versammlungsleitung, bei Aufzügen auch der beabsichtigte Streckenverlauf.

Die Angaben dienen dem Zweck, Versammlungsbehörde bzw. Polizei in den Stand zu setzen, die Versammlung zu ermöglichen und ggf. zwangsläufige Auswirkungen auf Dritte und die Allgemeinheit durch Herstellung praktischer Konkordanz mittels Beschränkungen auf ein für alle beteiligten hinnehmbares Maß zu reduzieren (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O. § 14, Rn. 4f.). Zudem ermöglicht es die Anzeige, dass sich die Veranstalterin oder der Veranstalter und die zuständige Behörde kennenlernen und zu der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Kooperation finden. Insoweit ist die Anzeige schon der Auftakt der Kooperation.

**Zu Abs. 3**

Nach Abs. 3 kann der Einsatz von Ordnerinnen und Ordnern vorgesehen werden. Er muss jedoch nicht mehr ausdrücklich genehmigt werden. In Problemfällen genügen die behördlichen Rechte nach Abs. 8.

**Zu Abs. 5 und 6**

Die Neuregelung der Eilversammlung in Abs. 5 und der Spontanversammlung in Abs. 6 sieht – im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 69, 315, 350f., 357ff.; 85, 69, 75) – Versammlungen unter freiem Himmel vor, bei denen den Umständen nach eine Anzeige ohne Beachtung der gesetzlichen Regelfrist nur sobald als möglich erfolgen muss (Eilversammlung) oder ihrer Natur nach ganz entfällt (Spontanversammlung).

Abs. 5 schließt im Interesse der Rechtssicherheit die bisherige einfach-gesetzliche Regelungslücke für sog. Eilversammlungen. Eilversammlungen entstehen kurzfristig aus aktuellem Anlass. Sie sind zwar geplant, die Zeit bis zu ihrer Durchführung ist aber kürzer als die in Abs. 1 Satz 1 geregelte Anzeigefrist. Abs. 5 stellt klar, dass die in Abs. 1 Satz 1 genannte Anzeigefrist für Eilversammlungen nicht gilt. Im Umkehrschluss sind aber alle übrigen Regelungen dieses Gesetzes grundsätzlich auch auf Eilversammlungen anwendbar. Eine Eilversammlung ist spätestens mit der Bekanntgabe bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizei anzuzeigen. Eine unverhältnismäßige Einschränkung des Versammlungsgrundrechts ist damit nicht verbunden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 1991 – 1 BvR 850/88).

Abs. 6 stellt klar, dass die Anzeigepflicht bei Spontanversammlungen entfällt. Bei einer Spontanversammlung ist eine Anmeldung aus tatsächlichen Gründen unmöglich. Damit wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt (BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 1991 – 1 BvR 850/88 – Juris, Rn. 22; BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 und 1 BvR 341/81 – Juris, Rn. 73, sog. Brokdorf II-Entscheidung). Spontanversammlungen fallen

unter den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG, da die Spontaneität der Grundrechtsausübung Ausdruck der grundrechtlich verbürgten Selbstbestimmung ist. Ein aktueller Anlass muss aber wirklich vorliegen. Das ist dann nicht der Fall, wenn die Versammlung durch vorbereitende Aktivitäten bereits vorher intendiert bzw. geplant worden war.

#### **Zu Abs. 7 und 8**

Mit Abs. 7 und 8 wird in Anlehnung an § 12 ME VersG und § 12 des Versammlungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (VersG NRW) vom 17. Dezember 2021 (GV. NRW. 2022, S. 2) der Einsatz von Versammlungsleitung und Ordnerinnen und Ordner auf einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel geregelt. Die Regelungen stellen ein milderes Mittel gegenüber der eingriffsintensiveren Regelung des § 15 (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen) dar und eröffnen schon die Steuerung und Klärung im Vorfeld, nicht erst akut in der beginnenden oder laufenden Versammlung.

Insbesondere bei größeren Demonstrationen ist der organisatorische Einsatz einer Person wichtig, welche die Versammlung verantwortlich leitet und zugleich Ansprechpartner für die Ordnungsbehörden ist, und welche dabei zugleich Ordnerinnen und Ordner einsetzen kann, die zum ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung beitragen sollen. Die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Ablauf einer Versammlung obliegt zunächst denen, die sie veranstalten und durchführen (s. § 6 Abs. 1 und 2).

Auch das bisherige Versammlungsrecht des Bundes enthält Regelungen über die Rechte und Pflichten von Personen, die eine Versammlung leiten und sich „der Hilfe ehrenamtlicher Ordner bedienen“ (§§ 9, 15, 18 und 19 Abs. 1 VersG).

Das Recht, die Versammlungsleitung abzulehnen, wurde bisher aus § 15 VersG abgeleitet. Abs. 7 räumt der Versammlungsbehörde nunmehr ausdrücklich das Recht ein, eine zur Leitung einer Versammlung vorgesehene Person ablehnen zu können.

Anders als nach der bisherigen Rechtslage nach § 18 Abs. 2 VersG ist die Verwendung von Ordnerinnen und Ordner zukünftig nicht mehr zu beantragen und ausdrücklich polizeilich zu genehmigen. Normiert ist in § 12 Abs. 3 lediglich eine Mitteilungspflicht über die Zahl der vorgesehenen Personen. Unter den Voraussetzungen nach Abs. 8 Satz 1 kann die zuständige Behörde aber von der Veranstalterin oder dem Veranstalter eine genaue Identifizierung der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner verlangen.

Die zuständige Behörde kann wie bisher bei einer vermuteten Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach Abs. 8 Satz 2 den Einsatz von Personen untersagen, die die Versammlung als Ordnerinnen oder Ordner begleiten sollen, wenn deren Einsatz die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet.

Die Befugnis der Versammlungsbehörde, weniger oder mehr Ordnerinnen und Ordner verlangen zu können, hängt nach Abs. 9 davon ab, dass ohne die Beschränkung oder Erhöhung der Ordnerzahl eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist.

#### **Zu § 13 (Erlaubnisfreiheit)**

Der Grundsatz der Erlaubnisfreiheit im Versammlungsrecht gründet in der verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantie des Art. 8 GG und besagt, dass die Regelungen des Versammlungsgesetzes und der mit ihnen intendierte Interessenausgleich bei der Prüfung aller versammlungsimmanenter Gefahren durch die zuständige (Versammlungs-)Behörde dazu führen, dass die Versammlung von besonderen Erlaubnisforderungen nach anderen gesetzlichen Regelungen, soweit sie der Gefahrenabwehr dienen, befreit ist (vgl. BVerwGE 82, 34, 38ff.; Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 14, Rn. 37ff.). Die Durchführung der Versammlung bedarf insoweit z. B. keiner ausdrücklichen straßenverkehrsrechtlichen, straßen- oder umweltrechtlichen Erlaubnisse, auch wenn solche erforderlich wären, wenn es sich nicht um eine Versammlung handelte.

Die Erlaubnisfreiheit hinsichtlich sonstiger Genehmigungserfordernisse (sog. „Konzentrationswirkung“) ist bislang versammlungsgesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, liegt aber der einschlägigen versammlungsrechtlichen Judikatur zugrunde. § 13 stellt diese Rechtslage auch im Interesse der Transparenz für die Veranstalterin oder den Veranstalter und die Versammlungsteilnehmer ausdrücklich klar (wie § 12 VersFG SH und § 11 ME VersG). Die gesetzliche Regelung kann nicht nach dem Vorbild anderer gesetzlicher Konzentrationsregelungen an eine „Erlaubnis“ oder einen sonstigen Verwaltungsakt anknüpfen, weil eine solche Erlaubnis oder Genehmigungsentscheidung – wegen der Grundentscheidung des Art. 8 Abs. 1 GG für eine Erlaubnisfreiheit von Versammlungen – gerade fehlt.

Mit der Konzentrationswirkung entfällt indes nur die anderweitige behördliche Erlaubnis als solche, nicht aber die Prüfung des Vorliegens einer anderweitigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Deshalb muss die Versammlungsbehörde die eigentlich zuständige Behörde hinsichtlich der Gefahrenprognose beteiligen, wenn deren Fachkenntnisse dafür erforderlich sind, und Gefahren ggf. mit einer Beschränkung abwehren (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 14, Rn. 40).

Öffentliche Verkehrsflächen sind öffentliche Straßen und Plätze, die dem allgemeinen öffentlichen Verkehr gewidmet sind oder die als Ort allgemeiner öffentlicher Kommunikation dafür zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 128, 226, 245ff., Juris, Rn. 66ff.).



Die Regelung gilt nur für Versammlungen unter freiem Himmel, weil Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht auf öffentlichen Verkehrsflächen stattfinden. Wegen des Zusammenhangs mit dem Anzeigeverfahren findet die Regelung auch keine Anwendung auf nichtöffentliche Versammlungen, da diese nicht anzeigepflichtig sind.

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

Die Vorschrift berücksichtigt § 15 VersG und die Entwicklung der versammlungsrechtlichen Rechtsprechung zu Beschränkungen, Verbot und Auflösung einer Versammlung. Sie erweitert im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen die Beschränkungsmöglichkeiten gegenüber rechts-extremistischen, insbesondere die Würde der Opfer nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft beeinträchtigenden Versammlungen.

§ 14 lehnt sich an die §§ 13 und 19 ME VersG, § 13 VersFG SH und § 8 VersG NI an, trifft jedoch – wie der niedersächsische Gesetzgeber in § 8 Abs. 1 und 2 VersG NI – eine differenzierende Lösung hinsichtlich der zulässigen Maßnahmen der Beschränkung in Abs. 1 einerseits, dem Verbot und der Auflösung in Abs. 2 andererseits. Diese Differenzierung entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

#### **Zu Abs. 1**

Nach Abs. 1 sind Beschränkungen – als mildere Maßnahme gegenüber Verbot oder Auflösung – sowohl zum Schutz der öffentlichen Sicherheit als auch der öffentlichen Ordnung zulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 – Juris, Rn. 23). § 15 Abs. 1 VersG und andere landesgesetzliche Regelungen wie Art. 15 Abs. 1 VersG BY, § 15 Abs. 1 VersG SN und § 8 Abs. 1 VersG NI erfassen ebenfalls nicht nur die öffentliche Sicherheit, sondern auch die öffentliche Ordnung. Unter dem Begriff der öffentlichen Ordnung wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, 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 Gebiets angesehen wird (vgl. BVerfGE 69, 315, 352, BVerfG, Brokdorf II, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 – Juris, Rn. 77). 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.

Durch den Erlass von Beschränkungen nach Abs. 1 kann z. B. bei Versammlungen bzw. Demonstrationen vor staatlich anerkannten Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen sichergestellt werden, dass schwangere Frauen, die eine solche Beratungsstelle aufsuchen wollen, keinem „Spießbrutenlauf“ ausgesetzt werden. Dafür ist eine Abwägung der widerstreitenden Interessen im Einzelfall vorzunehmen, die im Wege der praktischen Konkordanz allen Grundrechten zu jeweils bestmöglicher Wirkung und Geltung verhilft (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/51 – BVerfGE 7, 198, 210; ständige Rspr.). Das allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frau (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) ist abzuwägen mit der allgemeinen Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), ggf. der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und ggf. der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) Dritter.

Nach der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. März 2022 kann das allgemeine Persönlichkeitsrecht der eine Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle aufsuchenden Frauen durch eine Versammlung von Abtreibungsgegnern betroffen sein und grundsätzlich die räumliche Beschränkung einer Versammlung von Abtreibungsgegnern nach § 15 Abs. 1 VersG – dementsprechend nach § 14 Abs. 1 HVersFG – zum Schutz der öffentlichen Sicherheit rechtfertigen (HessVGH, Beschluss vom 18. März 2022 – 2 B 375/22). Die Wirkung einer Versammlung von Abtreibungsgegnern beschränkt sich nämlich nicht auf die als unangenehm empfundene Konfrontation mit einer anderen Meinung. Auch psychischer Druck, der durch optische und akustische Wahrnehmung vermittelt wird, kann einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstellen. Nach dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof ist ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der ratsuchenden schwangeren Frauen dann gegeben, wenn diese durch die Versammlung in eine unausweichliche Situation geraten, in der sie sich direkt und unmittelbar angesprochen sehen müssen.

Über Beschränkungen nach § 14 Abs. 1 ist es möglich sicherzustellen, dass aktives Ansprechen und Bedrängen der ratsuchenden Personen ausgeschlossen ist. Den ratsuchenden Personen darf nicht der Weg in die Beratungsstelle versperrt werden. Belästigungen aller Art, z. B. das Aufzwingen eines Gesprächs, können untersagt werden.

Die an die Versammlungsbehörden ergangenen Handreichungen des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 7. Juni 2019 und vom 20. August 2019, die grundsätzlich entsprechend für das neue HVersFG angewendet werden können, zeigen auf, was bei der Ermessensausübung grundsätzlich zu berücksichtigen ist und welche Maßnahmen im Regelfall in Betracht zu ziehen sind. Sie entbinden jedoch nicht von der Prüfung der jeweiligen angemeldeten Versammlung, ihrer konkreten Umstände im Einzelfall, der Berücksichtigung von evtl. bisherigen Erfahrungen mit dem Veranstalter und dem Ablauf bereits stattgefundener Versammlungen/Mahnwachen

sowie der erforderlichen Ermessensausübung und Begründung durch die zuständige Versammlungsbehörde.

Das für Beschränkungen vorauszusetzende Erfordernis einer unmittelbaren Gefährdung setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen führt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 – Juris, Rn. 20). Unmittelbar bedeutet also nicht gegenwärtig im Sinne einer zeitlichen Nähe. Dies folgt bereits daraus, dass die Entscheidung der Versammlungsbehörde über Maßnahmen gegen die Versammlung so rechtzeitig vor dem geplanten Beginn erfolgen soll, dass Rechtsmittel gegen den Verwaltungsakt noch möglich sind. Notwendig ist daher eine Prognose über ein zukünftiges Geschehen, das möglicherweise erst in einigen Wochen stattfindet. Dies wird in § 14 Abs. 1 und 2 durch die Formulierung klargestellt, dass die Gefahr bei Durchführung bestehen und erst dann gegenwärtig sein muss, während für die Entscheidung auf deren Zeitpunkt und auf die zu diesem Zeitpunkt erkennbaren Umstände abzustellen ist. Die Unmittelbarkeit der Gefahr ist deshalb bereits dann gegeben, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Schaden eintritt.

Abs. 1 gilt für den Erlass von Beschränkungen sowohl vor als auch nach Beginn der Versammlung. Für Beschränkungen nach Versammlungsbeginn gilt Abs. 6.

### **Zu Abs. 2**

In Abs. 2 Satz 1 wird hingegen auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung verzichtet. Ein Versammlungsverbot zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Ordnung ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich unzulässig (BVerfG, Brokdorf II, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81; BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 – 1 BvQ 13/01; BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04).

Im Rahmen verfassungskonformer Gesetzesanwendung ist sicherzustellen, dass Verbote von Versammlungen im Wesentlichen nur zur Abwehr von Gefahren für elementare Rechtsgüter in Betracht kommen. Dieser Schutz wird regelmäßig in der positiven Rechtsordnung und damit im Rahmen des Schutzes der öffentlichen Sicherheit verwirklicht.

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen. Dabei wird in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 und 1 BvR 341/81 –, Brokdorf II, Juris, Rn. 77; BVerfG, Beschluss vom 7. April 2001 – 1 BvQ 17/01, Juris, Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2008 – 6 C 21/07, Juris, Rn. 13).

Anerkannt sind als Schutzgut beispielsweise auch das Ruhebedürfnis von Anwohnern sowie die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs (HessVGH, Beschluss vom 14. Juni 2013 – 2 B 1359/13). Auch der Jugendschutz fällt unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit.

Der noch in § 15 Abs. 1 VersG verwendete Begriff der „Auflage“ wird durch den Begriff „Beschränkung“ bzw. „beschränken“ ersetzt, da eine Auflage im Rechtssinne nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 HVwVfG eine Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt ist. Da Versammlungen aber zulassungsfrei sind und kein Hauptverwaltungsakt vorliegt, dem beschränkende Verfügungen als Nebenbestimmungen beigelegt werden könnten, handelt es sich bei ihnen um selbständige Verwaltungsakte.

Abs. 2 Satz 2 konkretisiert den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Beschränkungen sind regelmäßig mildere Eingriffe als Verbot oder Auflösung. Das Verbot einer Versammlung als ultima ratio setzt in jedem Fall voraus, dass das mildere Mittel der Erteilung von Auflagen bzw. nunmehr Beschränkungen ausgeschöpft ist (BVerfG, Beschluss vom 5. September 2003 – 1 BvQ 32/03, NVwZ 2004, 90).

Als mildere Mittel kommen z. B. auch die Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit sowie der Ausschluss von Personen nach § 15 in Betracht.

### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 orientiert sich an § 13 Abs. 3 ME VersG.

Gehen unmittelbare Gefahren von Dritten aus (Störer), müssen Maßnahmen der Gefahrenabwehr primär gegen diese gerichtet werden (vgl. Brokdorf II, BVerfGE 69, 325, 260f.). Dieser im Polizei- und Ordnungsrecht allgemein geltende Grundsatz wird in Abs. 3 Satz 1 ausdrücklich hervorgehoben.

Abs. 3 Satz 2 regelt die sog. Nichtstörerhaftung. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann gegen eine Versammlung, die die abzuwehrende Gefahr nicht verursacht hat, nur unter den Voraussetzungen des sog. polizeilichen Notstandes eingeschritten werden (BVerfGE 69, 315, 360f.; BVerfG NVwZ-RR 2007, 641, 642 m. w. N.; BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04, Juris, Rn. 18).

Dies setzt nach dem Bundesverfassungsgericht voraus, dass die Versammlungsbehörde mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anderenfalls wegen der Erfüllung vorrangiger staatlicher Aufgaben und trotz des Bemühens, gegebenenfalls externe Polizeikräfte hinzuzuziehen, zum

Schutz der von dem Antragsteller angemeldeten Versammlung nicht in der Lage wäre; eine pauschale Behauptung dieses Inhalts reicht allerdings nicht (BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2012 – 1 BvR 2794/10, Juris, Rn. 17 m. w. N.). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Beschränkung liegt grundsätzlich bei der Behörde.

Dementsprechend darf nach Abs. 3 Satz 2 ausnahmsweise als ultima ratio und unter Beachtung der im Rechtsstaatsprinzip und insbesondere im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angelegten Voraussetzungen des sogenannten polizeilichen Notstandes gegen die Versammlung vorgegangen werden. Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und 2 orientiert sich an den Kriterien des § 9 Abs. 1 Nr. 2 und 3 HSOG (Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen) sowie der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: „Auf polizeilichen Notstand kann eine Maßnahme nur gestützt werden, wenn die Gefahr auf andere Weise nicht abgewehrt werden kann und die Verwaltungsbehörde nicht über ausreichende eigene, eventuell durch Amts- und Vollzugshilfe ergänzte Mittel und Kräfte verfügt, um die Rechtsgüter wirksam zu schützen.“ (sog. echter polizeilicher Notstand, BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 – 1 BvQ 13/01, NJW 2001, 2069, 2072; Juris, Rn. 35).

Gegen eine friedliche Versammlung kann auch dann eingeschritten werden, wenn polizeiliche Maßnahmen gegen die für die befürchtete Störung Verantwortlichen einen Schaden herbeiführen würden, der in einem offenkundigen Missverhältnis zum angestrebten Erfolg stünde (sog. unechter polizeilicher Notstand; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. Dezember 2012 – 1 S 1125/15). Voraussetzung des Einschreitens ist eine hohe Wahrscheinlichkeit in der Gefahrenprognose sowie die vorherige Ausschöpfung aller anwendbaren Mittel (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. Oktober 2008 – 6 B 53.08).

#### **Zu Abs. 4**

Abs. 4 orientiert sich an § 15 Abs. 2 VersG, § 8 Abs. 4 VersG NI sowie Art. 15 Abs. 2 VersG BY und berücksichtigt § 19 ME VersG.

In Abs. 4 werden besondere Beschränkungs- und Verbotgründe (Regelbeispiele) genannt, was im Einleitungssatz des Abs. 4 durch das Wort „insbesondere“ zum Ausdruck kommt. Die Generalbefugnis in Abs. 1 und 2 bleibt von der Regelung des Abs. 4 aber unberührt; die Voraussetzungen für Beschränkungen von Versammlungen nach Abs. 4 verschärfen also nicht die allgemeinen Anforderungen an Beschränkungsmöglichkeiten nach Abs. 1 und 2. Abs. 4 ist wie die Generalklausel in Abs. 1 und 2 eine Ermessensnorm. Im Einzelfall sind unter Berücksichtigung von Form und Inhalt der betreffenden Versammlung die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Grundrechts der Versammlungsfreiheit im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen.

Die Vorschrift erfasst im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen die Beschränkungsmöglichkeit gegenüber rechtsextremistischen, die Würde der Opfer nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft beeinträchtigenden Versammlungen. Dabei wird insbesondere die sog. Wunsiedel-Entscheidung (Heß-Gedenkveranstaltung) des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 – zur Verfassungsmäßigkeit des § 130 Abs. 4 StGB berücksichtigt und entsprechend umgesetzt.

In dieser Entscheidung, die ein auf § 15 Abs. 1 VersG i. V. m. § 130 Abs. 4 StGB gestütztes versammlungsrechtliches Verbot einer Rudolf-Heß-Gedenkkundgebung zum Gegenstand hatte, hat das Bundesverfassungsgericht zwar die Vereinbarkeit des § 130 Abs. 4 StGB mit Art. 5 Abs. 1 und 2 GG bejaht, obwohl es sich bei der Strafvorschrift nicht um ein allgemeines Gesetz handelt.

Rechtlicher Maßstab auch für im Rahmen von Versammlungen geäußerte Meinungen und deren Beschränkung ist Art. 5 GG. Äußerungen, die nach Art. 5 GG nicht unterbunden werden dürfen, können auch nicht Anlass für versammlungsbeschränkende Maßnahmen sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 – 1 BvQ 13/01, Juris, Rn. 23 ff. m. w. N.). Es handelt sich bei der Regelung des Abs. 4 – ebenso wie bei § 130 Abs. 4 StGB, an dessen Inhalt sich Abs. 4 teilweise anlehnt – nicht um ein allgemeines Gesetz, weil sich die danach möglichen Beschränkungen allein gegen Versammlungen mit nationalsozialistischem Hintergrund richten.

Erster Leitsatz der Wunsiedel-Entscheidung:

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

Nach dem Bundesverfassungsgericht ist eine Befürwortung der nationalsozialistischen Herrschaft mit anderen Meinungsäußerungen nicht vergleichbar; Art. 5 Abs. 2 GG will eine Berücksichtigung dieser historisch begründeten Sonderkonstellation nicht ausschließen. Ausnahmen sind also zulässig aufgrund der Einzigartigkeit der Verbrechen der historischen nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und der daraus folgenden Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber gleichzeitig Anforderungen an derartige, die Meinungsfreiheit einschränkende Gesetze gestellt und ausgeführt, Art. 5 Abs. 1 und 2 GG „ermächtigt erst dann zum Eingriff, wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen“. Die nach Art. 5 Abs. 1 und 2 GG anzuerkennende Ausnahme von dem Allgemeinerfordernis meinungsbeschränkender Gesetze aufgrund der Einzigartigkeit der historischen nationalsozialistischen Verbrechen erlaubt dem Gesetzgeber lediglich, für Meinungsäußerungen, die eine positive Bewertung des nationalsozialistischen Regimes in ihrer geschichtlichen Realität zum Gegenstand haben, gesonderte Bestimmungen zu erlassen, die an die spezifischen Wirkungen gerade solcher Äußerungen anknüpfen und ihnen Rechnung tragen.

Diese Anforderungen werden auch im Rahmen der Regelung des Abs. 4 beachtet, denn dieser knüpft die Beschränkungen an ausdrückliche oder symbolische positive Meinungsäußerungen in Bezug auf die nationalsozialistische Gewaltherrschaft.

Beschränkende Bestimmungen müssen „dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen und hierbei strikt an einem veräußerlichten Rechtsgüterschutz, nicht aber einer inhaltlichen Bewertung der betroffenen Meinung orientiert sein“ (BVerfG, a. a. O., Rn. 67 f.). Diese Voraussetzungen hat das Bundesverfassungsgericht in der Wunsiedel-Entscheidung bei § 130 Abs. 4 StGB als gewahrt gesehen, weil der dadurch bezweckte Schutz des öffentlichen Friedens den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt (BVerfG, a. a. O., Rn. 69 ff.).

Der Schutz des öffentlichen Friedens wird deshalb in Abs. 4 zum Ziel der Regelung gemacht.

Zugleich wird durch die Regelung mittelbar die Würde der Opfer geschützt. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Wunsiedel-Entscheidung die Bezugnahme auf das Schutzgut der Opferwürde als lediglich „modale Ergänzung“ bezeichnet, die neben dem tragenden Verbotsgrund einer Störung des öffentlichen Friedens nicht erforderlich sei.

Es ist regelmäßig davon auszugehen, dass das Billigen, Verherrlichen oder Rechtfertigen der die NS-Gewalt- und Willkürherrschaft kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen die Würde der Opfer verletzt.

Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht in der Wunsiedel-Entscheidung die Einschränkung von Meinungsäußerungen dann als legitim angesehen, wenn „mit ihnen die Schwelle zur individualisierbaren, konkret fassbaren Gefahr einer Rechtsgutverletzung überschritten wird“ (BVerfG, a. a. O., Rn. 73f.). Mit der Voraussetzung einer „unmittelbaren Gefahr“ in Abs. 4 wird diese vom Bundesverfassungsgericht geforderte Mindesteingriffsschwelle erfüllt.

Anknüpfend an § 130 Abs. 4 StGB erfasst Abs. 4 Nr. 2 Buchst. a die Fälle, in denen durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus, und dadurch der öffentliche Friede in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise gefährdet wird. Erfasst wird also nicht das Gutheißen von Ideen, sondern von realen Verbrechen, die in der Geschichte einmalig und an Menschenverachtung nicht zu überbieten sind (BVerfG, a. a. O., Rn. 81). Ein Gutheißen dieser realen historischen Gewalt- und Willkürherrschaft ist regelmäßig als Aggression und Angriff zu bewerten. Deren Billigung, Verherrlichung und Rechtfertigung gefährdet typischerweise die Friedlichkeit (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 82).

Durch den Bezug zur Würde der Opfer findet die Vorschrift ihre Rechtfertigung auch im Schutzgut des Rechts der persönlichen Ehre als Schranke der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 2 GG.

Abs. 4 Nr. 2 Buchst. b knüpft an § 130 Abs. 3 StGB an. Erfasst werden Völkermordverbrechen i. S. d. § 6 Abs. 1 des Völkerstrafgesetzbuchs (VStGB), die unter der Herrschaft des Nationalsozialismus begangen wurden. Darunter fallen insb. die Vernichtungsaktionen gegen Juden, Polen, Sinti und Roma (Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch, § 130, Rn. 24). Andere Völkerrechtsverbrechen als die der Nationalsozialisten werden nicht erfasst. Die quantitative wie qualitative Einmaligkeit dieser Verbrechen rechtfertigen diese gesetzgeberische Entscheidung.

#### **Zu Nr. 1**

Abs. 4 Nr. 1 hat zunächst zur Voraussetzung, dass die Versammlung an einem Tag oder Ort stattfinden soll, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt. Die Vorschrift erweitert den bisherigen Schutzbereich des § 15 Abs. 2 VersG, welcher nur Gedenkstätten erfasst, die an die Opfer menschenunwürdiger Behandlung unter dem Nationalsozialismus erinnern. Abs. 4 Nr. 1 erstreckt diesen Schutz auf sämtliche Tage und Orte, die mit der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft in Verbindung stehen.

Zwar kommt Versammlungen grundsätzlich ein Selbstbestimmungsrecht über Ort und Zeitpunkt der Veranstaltung zu (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81). Dieses kann jedoch ausnahmsweise eingeschränkt werden. Die Regelung in Abs. 4 Nr. 1 knüpft an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, wonach die öffentliche Ordnung (im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG) betroffen sein kann, wenn eine Versammlung an einem Tag mit gewichtiger Symbolkraft stattfindet und die Versammlung diesen Sinngehalt in einer Weise angreift, die grundlegende soziale oder ethische Anschauungen erheblich verletzt (Beschluss vom 26. Januar

2001 – 1 BvQ 9/01 –). Abs. 4 Nr. 1 greift dies in abstrakter Form auf und erweitert den Rechtsgedanken auch auf symbolträchtige Orte.

Die gewichtige Symbolkraft des Tages und Ortes kann zum einen aus dem Gewicht der Ereignisse folgen, die an diesem Tag oder Ort während der Zeit des Nationalsozialismus stattgefunden haben und die dem Tag oder Ort dadurch eine heute noch bekannte historische Bedeutung verleihen (z. B. 30. Januar – Tag der Machtergreifung Adolf Hitlers und Beginn der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft; nationalsozialistische Tötungsanstalt Hadamar – heute Gedenkstätte Hadamar).

Die Symbolkraft kann sich aber zum anderen auch aus bewussten Akten des Gedenkens neuerer Zeit ergeben, die die Erinnerung an nationalsozialistisches Leid und Unrecht an diesem Tag oder Ort wach halten wollen (z. B. 27. Januar – Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz, der durch Bundespräsident Herzog zum Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus bestimmt wurde, vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2001 – 1 BvQ 9/01 – Juris, Rn. 15; Gedenkstätte am Ort einer ehemaligen, von den Nationalsozialisten zerstörten Synagoge).

Unter die symbolträchtigen Tage fallen insbesondere der

- 27. Januar (Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus, s. o.),
- 30. Januar (Tag der Machtergreifung Hitlers, s. o.),
- 8. Mai (Ende des zweiten Weltkriegs, Tag der Befreiung von der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft),
- 1. September (Überfall auf Polen durch die deutsche Wehrmacht, Beginn des zweiten Weltkriegs mit nach amtlichen Schätzungen über 50 Millionen Opfern weltweit) und
- 9. November (Reichspogromnacht).

Unter die symbolträchtigen Orte fallen in Hessen insbesondere

- die Gedenkstätte Hadamar,
- die Gedenkstätte „Unter den Eichen“ in Wiesbaden (Außenkommando des SS-Sonderlagers/KZ Hinzert),
- die Gedenkstätte Breitenau in Guxhagen bei Kassel,
- die Gedenkstätte Trutzhain bei Schwalmstadt,
- Gedenkstätte Arbeitserziehungslager Frankfurt-Heddernheim,
- Erinnerungsstätte an der Frankfurter Großmarkthalle.

Die Errichtung einer Gedenkstätte in Erinnerung an das ehemalige Konzentrationslager Katzbach in den Frankfurter Adlerwerken bleibt abzuwarten.

Eine unmittelbare Gefährdung des öffentlichen Friedens setzt eine konkrete, durch Tatsachen gesicherte Gefahrenprognose voraus.

Unter den Voraussetzungen von Abs. 4 Nr. 1 sind in der Regel nur Beschränkungen, aber keine Verbote möglich. Eine Gefährdung der dort genannten Schutzgüter kann oft schon durch eine Verschiebung der Versammlung auf einen anderen Tag oder anderen Ort verhindert werden. Es ist jedoch zu beachten, dass eine Beschränkung nach ihrer Eingriffsintensität im Einzelfall einem Verbot gleichkommen kann, nämlich wenn es der Versammlung nach ihrem Thema auf eine Durchführung der Veranstaltung gerade an diesem Tag oder Ort ankommt.

## **Zu Nr. 2**

Abs. 4 Nr. 2 erweitert den Schutz auch gegen Meinungen, die auf Versammlungen die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft in ein positives Licht rücken oder die Völkermordverbrechen, die unter der Herrschaft des Nationalsozialismus begangen wurden, billigen, leugnen oder verharmlosen und dadurch in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise den öffentlichen Frieden stören.

### **Zu Buchst. a**

Beschränkungen oder Verbote nach Abs. 4 Nr. 2 Buchst. a setzen zunächst voraus, dass durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus.

Die Begriffe sind dem § 130 Abs. 4 StGB nachgebildet und werden in derselben Weise wie dort verstanden.

Unter Billigen ist das Gutheißen von Menschenrechtsverletzungen zu verstehen, die unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangen wurden. Die Billigung muss dabei nicht in Form vorbehaltloser Zustimmung geäußert werden. Es genügt, wenn etwa die schwerwiegenden Verbrechen, welche die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft charakterisieren, als zwar bedauerlich, aber unvermeidlich hingestellt werden. Dabei müssen sich die Äußerungen der teilnehmenden Personen nicht auf eine konkrete Tat beziehen. Es reicht aus, wenn sie konkludent – etwa durch Werturteile über verantwortliche Personen – eine positive Einschätzung der unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangenen Menschenrechtsverletzungen abgeben.

Der Begriff des Verherrlichens erfasst das Berühmen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft als etwas Großartiges, Imponierendes oder Heldenhaftes. Darunter ist nicht nur die direkte Glorifizierung der Unrechtshandlungen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zu verstehen, sondern es reicht aus, wenn das Dargestellte in einen positiven Bewertungszusammenhang gestellt wird oder in der Schilderung der Unrechtshandlungen und ihrer Verantwortungsträger entsprechende positive Wertakzente gesetzt werden. Dies kann sich zum Beispiel darin ausdrücken, dass die Versammlung einen Verantwortungsträger oder eine Symbolfigur des nationalsozialistischen Regimes anpreist oder in besonderer Weise hervorhebt.

Das Tatbestandsmerkmal des Rechtfertigens bezeichnet das Verteidigen der die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen als notwendige Maßnahmen. Dies kann auch dadurch geschehen, dass die Handlungsweise eines für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen als richtig oder gerechtfertigt dargestellt wird.

Jede der Tatbestandsalternativen der Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft kann auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus verwirklicht werden, weil Herrschaft stets von Menschen getragen und Diktatur stets in besonderer Weise personal geprägt ist.

Zu den führenden Repräsentanten des Nationalsozialismus zählen neben Adolf Hitler insbesondere Rudolf Heß (Stellvertreter Hitlers und Reichsminister), Joseph Goebbels (Reichspropagandaminister), Heinrich Himmler (Reichsführer SS und Chef der deutschen Polizei, Reichsinnenminister), Hermann Göring (Reichsmarschall, Reichstagspräsident, Minister und Luftwaffen-Oberbefehlshaber), Roland Freisler (Präsident des Volksgerichtshofs), Rudolf Höß (Kommandant des Vernichtungslagers Auschwitz), Julius Streicher (Gauleiter und Herausgeber des Hetzblatts „Der Stürmer“), Reinhard Heydrich (Hauptorganisator des Holocausts, Leiter der Wannseekonferenz), Adolf Eichmann (verantwortlich für die auf der Wannseekonferenz beschlossene „Endlösung der Judenfrage“, Organisation der Deportationen), Albert Speer (Hitlers Architekt, Reichsminister für Bewaffnung und Munition), Baldur von Schirach (Gründer der Hitlerjugend, Reichsjugendführer der NSDAP), Martin Bormann (Leiter der Partei-Kanzlei der NSDAP, Reichsminister, Privatsekretär Hitlers).

In Betracht kommen Beschränkungen insbesondere für sog. Gedenk- bzw. Geburtstagsfeiern am 20. April (Geburtstag von Adolf Hitler).

Zusätzlich zur Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft setzt Abs. 4 Nr. 2 Buchst. a die unmittelbare Gefahr voraus, dass der öffentliche Friede in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise gestört wird.

#### **Zu Buchst. b**

Abs. 4 Nr. 2 Buchst. b stellt darauf ab, dass eine unter der Herrschaft des Nationalsozialismus begangene Handlung der in § 6 Abs. 1 VStGB bezeichneten Art gebilligt, geleugnet oder verharmlost wird. Die Begriffe sind dem § 130 Abs. 3 StGB nachgebildet und werden in derselben Weise wie dort verstanden.

Leugnen ist das Bestreiten einer anerkannten Tatsache. Damit wird zum Beispiel die Behauptung, die Vernichtung der Juden in den KZ-Gaskammern sei eine Lüge (sog. Auschwitzlüge) erfasst.

Verharmlosen liegt vor, wenn die unter der NS-Herrschaft begangene Tat in tatsächlicher Hinsicht heruntergespielt, beschönigt oder ihr wahres Gewicht verschleiert wird (vgl. Beck'scher Online-Kommentar StGB, § 130, Rn. 34). Erfasst werden das quantitative Herunterspielen sowie das qualitative Beschönigen i. S. v. Relativieren oder Bagatellisieren der NS-Verbrechen. Verharmlosen ist auch das in Zweifel ziehen (Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch, § 130, Rn. 28).

#### **Zu Abs. 5**

Im Interesse der Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes, insbesondere des Eilrechtsschutzes, wird klargestellt, dass Beschränkungen oder Verbote unverzüglich bekannt zu geben sind, sobald ihre Voraussetzungen festgestellt sind (vgl. § 13 Abs. 4 ME VersG). Sollte sich die Gefahrenlage in dem Zeitraum zwischen der behördlichen Entscheidung und der Versammlung erheblich ändern, bleibt es der Behörde unbenommen, ihre Verfügung entsprechend anzupassen.

Wenn allerdings Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Gefahrenlagen noch im Rahmen der Kooperation (§ 3 Abs. 2) ausgeräumt werden können, sollen eine Beschränkung oder ein Verbot regelmäßig zurückgestellt werden. Dadurch wird das Gebot unverzüglicher Entscheidung nicht verletzt.

#### **Zu Abs. 6**

Abs. 6 Satz 1 sieht vor, dass auch der Grund der Verfügung mitgeteilt wird. Diese Angabe soll zur Versachlichung der Lage beitragen und Rechtssicherheit schaffen.

Abs. 6 Satz 2 schließt für jede nach Versammlungsbeginn erfolgende Beschränkung oder Auflösung die aufschiebende Wirkung von Widerspruch oder Anfechtungsklage aus (vgl. § 13 Abs. 5 Satz 2 ME VersG). Solchen Verfügungen ist immanent, dass es sich um unaufschiebbare Maßnahmen handelt.

**Zu Abs. 7**

Abs. 7 Satz 1 entspricht § 15 Abs. 4 VersG. Die Auflösung beendet den Grundrechtsschutz für eine bestehende Versammlung mit dem Ziel der Zerstreuung. Aus der Versammlung wird eine Ansammlung.

Gesetzlich vorgeschrieben ist allerdings nur die Auflösungsverfügung, nicht aber deren Vollstreckung durch den Einsatz von Zwangsmitteln. Müsste zur Durchsetzung der Verfügung Verwaltungszwang eingesetzt werden, stehen Zwangsmittel (Ob und Wie) im Ermessen der Polizei. Dies ermöglicht es der Polizei, die Auflösung einer verbotenen Versammlung ausnahmsweise nicht (sofort) durchsetzen zu müssen, wenn einsatztaktische Gründe dagegensprechen, etwa um eine latent gewaltbereite Versammlung nicht eskalieren zu lassen oder wenn die Auflösung nur mit unverhältnismäßigen Mitteln durchgesetzt werden könnte (keine Durchsetzung um jeden Preis).

Abs. 7 Satz 2 sieht ausdrücklich vor, dass alle teilnehmenden Personen sich nach einer Auflösung der Versammlung unverzüglich entfernen (vgl. § 13 Abs. 6 Satz 1 ME VersG). Ohne diese Pflicht bestünde das Risiko, dass die abzuwehrende Gefahr allein wegen des Zusammenbleibens der Personen fortbestünde.

Eine Pflicht zur Entfernung entfällt aber, wenn die Behörde aus anderen als versammlungsrechtlichen Gründen – etwa im Rahmen der Strafverfolgung zum Zwecke der Identitätsfeststellung oder zur Vermeidung anderenfalls drohenden Personen- oder Sachschäden – anordnet, dass bestimmte Personen zunächst am Ort bleiben müssen (nach der Strafprozessordnung oder nach dem infolge der Auflösung einer Versammlung anwendbaren HSOG). Dies bedarf keiner ausdrücklichen Erwähnung, da das HVersFG keine Spezialregelung gegenüber der Strafprozessordnung enthält und die Anwendbarkeit des HSOG in § 10 ausdrücklich ermöglicht.

Auf die zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben am Ort anwesenden Polizeikräfte ist Abs. 7 Satz 2 nicht anwendbar, denn sie sind keine „teilnehmenden“ Personen.

In Abs. 7 Satz 3 wird klargestellt, dass es verboten ist, anstelle der aufgelösten Versammlung Ersatzveranstaltungen durchzuführen. So dürfen die Versammlungsteilnehmer auch nicht im Zuge einer Spontanversammlung zusammenbleiben, die – etwa im Rahmen eines Protests gegen die Auflösung – das Versammlungsanliegen oder einen Teil davon weiterverfolgt.

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

Die Vorschrift entspricht weitgehend § 14 ME VersG sowie § 14 VersFG SH.

Die Regelung beinhaltet in Abs. 1 die Teilnahme- und Anwesenheitsuntersagung und in Abs. 2 den Ausschluss.

Es ist damit nicht mehr wie bislang erforderlich, eine Teilnahmeuntersagung als nicht unproblematische Minusmaßnahme zum Versammlungsvollverbot auszuweisen. § 15 schafft ausdrücklich die Möglichkeit zu Maßnahmen, die weniger intensiv sind als das Verbot oder die Auflösung und deshalb aus Verhältnismäßigkeitsgründen vorzuzugswürdig sein können.

Erforderlich ist eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die von der betreffenden Person ausgeht. Es ist eine Gefahrenprognose anzustellen. Die unmittelbare Gefährdung ist hypothetisch auf den Moment der Versammlungsdurchführung zu übertragen. Statt zeitlicher Aspekte wie im allgemeinen Polizeirecht spielen im Versammlungsrecht vielmehr die Wahrscheinlichkeitsprognose und nicht zuletzt qualitative Elemente eine besondere Rolle (Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, a. a. O., § 14, Rn. 9). Damit liegt eine unmittelbare Gefahr vor, wenn bei ungehindertem weiteren Geschehensablauf nahezu mit Gewissheit der Schadenseintritt zu erwarten ist.

**Zu Abs. 1**

Die Verantwortlichkeit der Versammlungsleitung für die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung (§ 6) kann von ihr vor Beginn der Versammlung zwar für vorbereitende Vorkehrungen genutzt, aber nicht stets in jeder Hinsicht umgesetzt werden. So besteht für die Versammlungsleitung keine Möglichkeit, Personen, von denen Gefahren ausgehen, ggf. mit Zwangsmitteln an der Teilnahme zu hindern. Dem staatlichen Schutzauftrag (§ 3 Abs. 1) entspricht es, die zuständige Behörde mit der Befugnis auszustatten, solchen Personen die Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung zu verwehren, von denen – wie in Abs. 1 vorausgesetzt – nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Durch Verwaltungsakt wird der betroffenen Person die Teilnahme an oder die Anwesenheit in der Versammlung unter freiem Himmel vor deren Beginn untersagt. Teilnehmer einer Versammlung ist jeder, der sich aktiv an der Veranstaltung beteiligt, aber auch jeder, der – zustimmend oder ablehnend oder nur zur Information – zuhört (Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, a. a. O., § 14, Rn. 15). Auch ein Störer ist grundsätzlich Teilnehmer, weil er sich aktiv (mit Kritik) an der Versammlung beteiligt.

Von der Maßnahme können jedoch auch Nichtteilnehmer betroffen sein. Durch die gesetzgeberische Gleichstellung wird möglichen Abgrenzungsschwierigkeiten vorgebeugt.

## **Zu Abs. 2**

Während der Durchführung der Versammlung ist der Einsatz hoheitlicher Befugnisse nicht erforderlich, soweit die Versammlungsleitung erfolgreich auf die Abwehr von Gefahren hinwirkt. Für den Fall, dass dies nicht geschieht, ist die Behörde durch Abs. 2 Satz 1 befugt, eine Person, von der eine Gefahr ausgeht, aus der Versammlung auszuschließen.

Abs. 2 Satz 1 knüpft an die Regelungen des § 18 Abs. 3 und § 19 Abs. 4 VersG zum Ausschluss von Störern bei Versammlungen und Aufzügen unter freiem Himmel.

Des Weiteren können solche Personen ausgeschlossen werden, die das Waffenverbot nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 sowie jeweils nach vorheriger behördlicher Anordnung das Waffenverbot nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, das Uniform- oder Militanz- und Einschüchterungsverbot nach § 9 Abs. 1 oder das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot nach § 18 Abs. 1 und 2 missachten (vgl. zur bisherigen Rechtslage § 17a Abs. 4 Satz 2 VersG, vgl. Dietzel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 17a, Rn. 50).

Ein Ausschluss hat zur Folge, dass die ausgeschlossene Person ihren Status als Teilnehmer der Versammlung verliert und nach Abs. 2 Satz 2 verpflichtet ist, die Versammlung unverzüglich zu verlassen. Kommt sie dieser Pflicht nicht nach, begeht sie eine Ordnungswidrigkeit.

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

Zur Durchführung von Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen, die zu den sog. Vorfeldmaßnahmen gehören, wird mit § 16 eine eigene Regelung im HVersFG vorgesehen (vgl. § 15 VersFG SH). Die Einrichtung von Kontrollstellen erfolgte bisher nach § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG, soll aber wegen ihrer Versammlungsspezifität systematisch im HVersFG geregelt werden (vgl. § 15 ME VersG). Durch die Regelung im HVersFG ist ein Rückgriff auf sonstige Befugnisse zur Einrichtung von Kontrollstellen nach dem HSOG im Zusammenhang mit Versammlungen ausgeschlossen. Lediglich für die Durchführung der Maßnahmen nach den Maßgaben der Vorschrift wird auf das HSOG verwiesen.

Die Kontrollstellen dienen der Verhütung von Gefahren, die von Verstößen gegen das Waffenverbot, das Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot sowie das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot ausgehen. Für die Einrichtung der Kontrollstellen verlangt Abs. 1 das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für die Durchführung der Versammlung. Kontrollstellen sind also nur zulässig, wenn nicht nur einzelne Ordnungsverstöße, sondern Gefahren für die Durchführung der Gesamtversammlung drohen. Maßnahmen nur bei einzelnen teilnehmenden Personen, die sich auf eine konkrete Gefahrenprognose im Einzelfall stützen, richten sich nach § 10.

Kontrollstellen bei Versammlungen dürfen nicht routinemäßig eingerichtet werden. Die Regelung erfasst alle systematischen Kontrollen der Versammlungsteilnehmenden unabhängig davon, ob die Kontrollstellen stationär eingerichtet werden oder die systematischen Kontrollen durch mobile Einheiten durchgeführt werden, sog. mobile Kontrollstellen. Die Kontrollstellen sind so einzurichten, dass die Maßnahmen zügig durchgeführt werden können.

Bei tatsächlichen Anhaltspunkten für das Mitführen von Waffen im technischen Sinn (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) wird eine Gefahr stets indiziert, welche eine systematische Kontrolle rechtfertigt. Hinsichtlich der anderen in den Verbotsnormen bezeichneten Gegenstände müssen hingegen tatsächliche Anhaltspunkte auch dafür bestehen, dass sie unter den in den Verbotsnormen bezeichneten Umständen eingesetzt werden sollen.

Die Kontrollen sollen grundsätzlich „anonym“ durchgeführt werden. Nur soweit sich aus der Nachschau oder einer Durchsuchung tatsächliche Anhaltspunkte für einen zukünftigen Verstoß gegen die §§ 8, 9 oder 17 oder dafür ergeben, dass Straftaten begangen worden sind oder begangen werden sollen, darf nach Abs. 2 ein Personenbezug über die Identitätsfeststellung hergestellt werden.

Die Vorfeldmaßnahmen dürfen nicht zu dem Ergebnis führen oder sogar den Zweck haben, die Teilnahme an der Versammlung oder die Versammlung selbst durch Abschreckung zu verhindern.

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

Die Vorschrift orientiert sich an der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Einstweilige Anordnung vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, BVerfGE 122, 342) zur Schwere des mit einer anlasslosen Bildaufzeichnung einer Demonstration verbundenen Grundrechtseingriffs anlässlich der damaligen Regelungen im Bayerischen Versammlungsgesetz. Sie knüpft an den bisherigen § 12a VersG an, der über die Verweisungsnorm des § 19a VersG auch für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel gilt. Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen sind in § 12a VersG bislang jedoch nicht explizit geregelt. Berücksichtigt wurden auch Art. 9 VersG BY, § 12 VersG NI, § 16 VersFG SH sowie § 16 ME VersG.

Die Vorschrift differenziert zum einen zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen und zum anderen zwischen Aufnahmen oder Aufzeichnungen von einzelnen Personen und Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen der Versammlung.



Zur Abwehr von Gefahren können Aufnahmen und Aufzeichnungen dadurch beitragen, dass von ihnen eine abschreckende Wirkung ausgehen kann, da sie das Verfolgungsrisiko für Straftäter erhöhen und dadurch, dass sie in Einzelfällen die Durchführung und Koordination von weitergehenden Gefahrenabwehrmaßnahmen erleichtern.

#### **Zu Abs. 1 Satz 1**

Abs. 1 Satz 1 regelt die Befugnis der Polizei zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen einzelner Versammlungsteilnehmer.

Unter Aufnahme ist die Übertragung von Bildern und Tönen in Echtzeit ohne deren Speicherung zu verstehen, wie etwa die bloße Echtzeitübertragung von Bildern in eine Einsatzleitstelle zur Koordinierung des Polizeieinsatzes.

Die Aufzeichnung umfasst hingegen auch die Speicherung einer Bild- und Tonaufnahme.

Voraussetzung ist, dass die Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen offen angefertigt werden. Damit wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigt, wonach verdeckte Aufnahmen oder Aufzeichnungen die Bürger einschüchtern können (BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, Juris, Rn. 136).

Des Weiteren setzt Abs. 1 Satz 1 – wie § 12a Abs. 1 Satz 1 VersG – voraus, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der durch die Datenerhebung betroffenen Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Tatsächliche Anhaltspunkte 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 (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 12a, Rn. 27).

„Bei“ einer Versammlung erfasst den Zeitraum von deren Beginn bis zur Beendigung. Die Formulierung „im Zusammenhang mit“ erfasst das unmittelbare Vorfeld der Versammlung mit An- und Abreise sowie die organisatorische Vorbereitung (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 12a, Rn. 23f. und 35).

#### **Zu Abs. 1 Satz 2**

Abs. 1 Satz 2 entspricht § 12a Abs. 1 Satz 2 VersG und stellt klar, dass Maßnahmen nach Abs. 1 Satz 1 auch dann durchgeführt werden können, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

Abs. 2 entspricht § 16 Abs. 2 ME VersG sowie Art. 9 Abs. 2 VersG BY. Im bisherigen Recht fehlt eine Befugnis zur Anfertigung der für eine polizeiliche Lagebeurteilung unabdingbaren Übersichtsaufnahmen von Versammlungen und deren Umfeld. Abs. 2 Satz 1 enthält daher eine solche Befugnis der Polizei zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes, die jedoch keine Speicherung der erhobenen Daten erlaubt, weil für den hier genannten Zweck eine Echtzeitübertragung ausreicht.

#### **Zu Abs. 2 Satz 1**

Abs. 2 Satz 1 regelt daher Übersichtsaufnahmen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes. Bei Übersichtsaufnahmen handelt es sich um Bilder einer Gruppe von Personen, die nicht mit dem Ziel der Individualisierung Einzelner angefertigt („Übersicht“) und nur in Echtzeit übertragen, also nicht gespeichert werden („Aufnahmen“ im Gegensatz zu „Aufzeichnungen“). Sie sind nur flüchtiger Natur. Übersichtsaufnahmen sind bei größeren Versammlungen schon angezeigt, bevor sich tatsächliche Anhaltspunkte für eine erhebliche Gefahr zeigen (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 13, Rn. 76).

Die Übersichtsaufnahmen dürfen nur offen und nur dann angefertigt werden, wenn dies wegen der Größe oder der Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Dies entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, Juris, Rn. 135). Der Fall kann z. B. gegeben sein, wenn die Versammlung von zentral postierten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten wegen der großen Teilnehmerzahl oder der Beschaffenheit des Versammlungsortes nicht überblickt werden kann. Bei kleineren Versammlungen (mit unter 100 Teilnehmern) kann die Unübersichtlichkeit darauf beruhen, dass sich die Teilnehmer auf einer größeren Fläche aufteilen.

#### **Zu Abs. 2 Satz 2**

Abs. 2 Satz 2 regelt Übersichtsaufzeichnungen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel. Die Vorschrift setzt für die Aufzeichnung von Übersichtsaufnahmen voraus, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungen, von Teilen hiervon oder von ihrem Umfeld erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Dies setzt ebenfalls die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um, welches Übersichtsaufzeichnungen, die eine Vielzahl von Versammlungsteilnehmern erfassen, in besonderem Maße für geeignet hält, Einschüchterungswirkungen bei Versammlungsteilnehmern auszulösen, da einzelne Personen aus den Aufzeichnungen identifiziert werden könnten (BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, Juris, Rn. 134). Der Wortlaut des Abs. 2 Satz 2 („soweit“)

verdeutlicht, dass sich Übersichtsaufzeichnungen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf Teile der Versammlung oder auf das Versammlungsumfeld beschränken müssen, wenn auch die Aufzeichnungsvoraussetzungen nur insoweit vorliegen.

#### **Zu Abs. 2 Satz 3**

Abs. 2 Satz 3 stellt klar, dass die Individualisierung Einzelner aus Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen nur zulässig ist, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 vorliegen. Eine Individualisierung durch Vergrößerung oder sonstige technische Bearbeitung darf nur dann erfolgen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass von der betroffenen Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht.

#### **Zu Abs. 2 Satz 4**

Die Information der Versammlungsleitung nach Abs. 2 Satz 4 dient der Offenheit. Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen dürfen zwar nur offen erfolgen, aber die tatsächliche Erkennbarkeit der Maßnahme kann und muss dabei nicht für jede einzelne teilnehmende Person zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein. Es ist bei großen oder unübersichtlichen Versammlungen kaum möglich, eine sichere Erkennbarkeit für alle jederzeit und zuverlässig zu garantieren. Dem wird durch die Information der Versammlungsleitung Rechnung getragen.

#### **Zu Abs. 3**

Nach Abs. 3 Satz 1 sind Bild-, Ton- und Übersichtsaufzeichnungen nach Abs. 1 oder 2 unverzüglich auszuwerten und spätestens nach zwei Monaten zu löschen.

Dies gilt nach Abs. 3 Satz 2 nicht, wenn sie zur Strafverfolgung (Nr. 1), zur Gefahrenabwehr (Nr. 2), zur Dokumentation des Einsatzes, wenn sich bei der Versammlung eine Gefahr realisiert hat (Nr. 3), oder zu Aus- und Fortbildungszwecken (Nr. 4) benötigt werden.

Nr. 1 beschränkt die Verwertung zur Strafverfolgung versammlungsspezifisch.

Nach Nr. 2 kann das bisherige Verhalten als Indiz herangezogen werden, es müssen aber auch tatsächliche Anhaltspunkte für die Gefahrenprognose vorliegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04 –, Rn. 23).

Die Vorgabe, die Aufzeichnungen spätestens innerhalb von zwei Monaten zu löschen, entspricht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, Juris, Rn. 134).

Abs. 3 Satz 2 Nr. 4, 2. Halbsatz bestimmt, dass in der eigens für die Aus- und Fortbildung hergestellten Fassung die Identifizierung aller abgebildeten Personen unumkehrbar ausgeschlossen wird.

Soweit eine Identifizierung von (einzelnen) Personen aus den in Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, 2 und 3 aufgeführten Gründen nicht erforderlich ist, ist sie nach Abs. 4 Satz 3 technisch unumkehrbar auszuschließen (entspricht BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, Juris, Rn. 134).

Der Ausschluss der Identifizierungen hat ebenfalls innerhalb der in Satz 1 geregelten, zweimonatigen Frist zu erfolgen.

Die Speicherfrist für die aufgehobenen Aufzeichnungen beträgt nach Abs. 3 Satz 4 sechs Monate, es sei denn, sie werden inzwischen für die Zwecke nach Satz 2 Nr. 1, 2 oder 3 benötigt.

Nach Abs. 3 Satz 5 ist die Löschung der Aufzeichnungen zu dokumentieren.

#### **Zu Abs. 4**

Abs. 4 entspricht § 16 Abs. 8 ME VersG und soll die Kontrolle der Erhebungs- und Verwendungszwecke erleichtern.

#### **Zu Abs. 5**

Abs. 5 dient der Einhaltung der Dokumentationspflichten.

### **Zu § 18 (Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot)**

#### **Allgemeines**

Von der Versammlungsfreiheit wird grundsätzlich auch die Entscheidung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die Art ihrer Aufmachung umfasst sowie das Recht, sich gegen etwaige Risiken zu schützen. Jedoch führen passive Bewaffnung und Vermummung eher zur Unfriedlichkeit von Versammlungen, da die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Schutzausrüstung und im Schutze der Anonymität erfahrungsgemäß hemmungsloser handeln (Dürig-Friedl/Enders, a. a. O., § 17a, Rn. 5). Deshalb wird nach § 18 das Recht zum Tragen und Mitführen solcher Gegenstände beschränkt. Die in § 18 Abs. 1 und 2 geregelten gesetzlichen Verbote sind Ausformungen des Gesetzesvorbehalts von Art. 8 Abs. 2 GG. Die Vorschrift lehnt sich – auch im Sinne der harmonischen Rechtsentwicklung mit anderen Landesgesetzen – an das gesetzliche Schutzwaffen- und Vermummungsverbot in § 17a VersG an.

Das gesetzliche Verbot von Schutzausrüstung und Vermummung soll sowohl die durch Anonymität und Schutz in der Masse bedingte Enthemmung gewaltbereiter Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer unterbinden und Straftaten im Rahmen der Gefahrenabwehr verhüten als auch die Strafverfolgung von Gewalttätern erleichtern. Die Vermummung ist regelmäßig der Auftakt bzw. die finale Vorbereitung für die Begehung von Straftaten („Jetzt geht's los!“). Es geht um den Schutz der Versammlungsfreiheit der friedlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie die körperliche Unversehrtheit dieser, Dritter und der eingesetzten Polizeikräfte. Straftäter sollen bei der Begehung von Gewalttätigkeiten nicht unerkannt bleiben und die Wirkungschancen polizeilicher Maßnahmen nicht mittels passiver Bewaffnung aufgehoben oder abgemildert werden (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 17a, Rn. 11ff.).

Erfahrungsgemäß rüsten sich Personen, die von vornherein unfriedlich handeln wollen oder es für sich jedenfalls nicht ausschließen, je nach Verlauf der Versammlung unfriedlich zu werden, mit Gegenständen aus, die sie vor polizeilichen Maßnahmen schützen sollen. Das Bereithalten solcher Schutzausrüstung kann die Bereitschaft zu Gewalttätigkeiten unterstützen und polizeiliche Maßnahmen zum Rechtsgüterschutz behindern oder vereiteln. Deshalb entspricht es dem staatlichen Schutzauftrag, dass die Nutzung solcher Ausrüstungen von Versammlungsteilnehmern verboten ist, wenn sie dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen der Träger von Hoheitsbefugnissen abzuwehren.

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.

Das Vermummungsverbot ist auch gerechtfertigt, um aus repressiven Gründen die Identität feststellen zu können. Denn Täter nutzen die Vermummung dafür, im Schutz der Anonymität Rechtsgüter zu verletzen. Ohne die Erfassung der Identität der Täter sind Maßnahmen zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten nicht durchführbar.

Dem Schutz der Versammlungsfreiheit dient es, das Mitführen von Gegenständen im Sinne des Abs. 1 (Schutzausrüstung) und 2 (Vermummung) auch schon auf dem Weg zu Versammlungen zu verbieten. Die Durchsetzung des Verbots erst während der Versammlung ist regelmäßig schwieriger.

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 verwendet den zutreffenderen Begriff der „Schutzausrüstung“ anstelle des Begriffs der „Schutzwaffe“ im bisherigen § 17a Abs. 1 VersG.

Im Gegensatz zu § 17a Abs. 1 VersG bezieht sich das Schutzausrüstungsverbot nicht auf sonstige öffentliche Veranstaltungen, da eine solche Regelung systematisch nicht in das Versammlungsrecht gehört.

Abs. 1 bezweckt, das Mitführen von Schutzausrüstung (Gegenständen im Sinn des Abs. 1) als Indiz für offenkundige Gewaltbereitschaft zu untersagen und trägt somit dem Friedlichkeitsgebot des Art. 8 Abs. 1 GG Rechnung.

Gegenstände, die als Schutzausrüstung geeignet sind, sind solche, die nach ihrer Zweckbestimmung, ihren Konstruktionsmerkmalen oder ihren besonderen Eigenschaften gerade dazu bestimmt sind, dem Schutz des Körpers gegen Angriffe bei kämpferischen Auseinandersetzungen zu dienen (z. B. Stahlhelme, Schutzschilde, Schutzwesten, Gasmasken, also die bisherigen „Schutzwaffen im technischen Sinn“) oder zumindest ihrer Art nach objektiv dazu geeignet sind, diesen Zweck zu erfüllen (z. B. Motorradhelm, schützende Arbeitskleidung, besondere Polsterungen, also die bisherigen „Schutzwaffen im nichttechnischen Sinn“).

Schutzausrüstung ist nicht absolut wegen ihrer abstrakten Gefährlichkeit verboten, sondern nur bei der subjektiven Zweckbestimmung zur Abwehr von Vollstreckungsmaßnahmen (Verwendungsabsicht). Dies entspricht § 17 Abs. 1 Nr. 2 ME VersG, § 17 Abs. 1 Nr. 2 VersFG SH, Art. 16 Abs. 1 VersG BY und § 9 Abs. 1 VersG NI.

Missbilligt werden also alle Gegenstände, die objektiv als Schutzausrüstung geeignet sind und subjektiv dazu bestimmt sind, hoheitliche Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren. Maßgeblich ist der erklärte oder offenkundige Wille. Ob das der Fall ist, kann sich auch aus den Gesamtumständen ergeben. Beim Mitführen von Gegenständen wie Stahlhelmen, Schutzschilden, Schutz- oder Gasmasken liegt dieser Wille in der Regel vor.

„Bei“ einer Versammlung erfasst den Zeitraum von deren Beginn bis zur Beendigung (während deren Dauer). Die Formulierung „im Zusammenhang mit“ erfasst das unmittelbare Vorfeld der Versammlung mit An- und Abreise (sog. An- und Abmarschphase) sowie die organisatorische Vorbereitung (vgl. Begründung zu § 17).

**Zu Abs. 2**

Das Vermummungsverbot in Abs. 2 entspricht § 17a Abs. 2 VersG.

Die Regelung verbietet die vermummte Teilnahme an einer Versammlung, das Vermummtsein auf dem Weg zu einer Versammlung (sog. Anmarschphase) sowie das Mitführen von Vermummungsgegenständen und zwar sowohl bei einer Versammlung als auch auf dem Weg dorthin.

Vermummung ist eine Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern. Darunter fällt jedes künstliche Mittel, mit dem vor allem die Gesichtszüge unkenntlich gemacht oder verborgen werden. 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 (Dürig-Friedl/Enders, a. a. O., § 17a, Rn. 19).

In Abs. 2 Nr. 1 und 2 wird jeweils bestimmt, dass es darauf ankommt, ob die „hoheitliche“ Feststellung der Identität verhindert werden soll. Zielrichtung ist also die Verhinderung der Identifizierung durch die Behörden, nicht durch Dritte.

Damit ist gleichzeitig klargestellt, dass Verkleidungen und sonstige die Identifizierung beeinträchtigende Veränderungen des äußeren Erscheinungsbilds, die erkennbar der Meinungskundgabe und der Verdeutlichung des Versammlungsziels dienen, ebenfalls nicht vom Vermummungsverbot erfasst sind (vgl. Prof. Dr. Ralf Röger, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 18/1566, S. 38f.). Die Verbotsregelung besteht also aus einem objektiven und einem subjektiven Element. Eine Aufmachung, die erkennbar der Meinungsäußerung oder künstlerischen Zwecken dient, wird nicht vom Vermummungsverbot erfasst, weil sie den Gesamtumständen nach nicht auf Identitätsverschleierung gerichtet ist (BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 2007 – 1 BvR 943/02 – Juris, Rn. 52). Die subjektive Zielstellung ist nach den äußeren Umständen festzustellen. Eine abweichende Motivation kann z. B. im Kälteschutz liegen (Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, a. a. O., § 17, Rn. 6).

**Zu Abs. 3**

Abs. 3 statuiert den verwaltungsakzessorischen Charakter der Norm. Es bedarf einer vorherigen Anordnung der zuständigen Behörde zur Konkretisierung des gesetzlichen Verbots im Einzelfall, um die Norm durchsetzbar zu machen. Aus der Anordnung muss erkennbar sein, welche Gegenstände von dem Verbot betroffen sind. Die behördliche Anordnung gibt der von ihr betroffenen Person die Möglichkeit, die davon erfassten Gegenstände abzulegen oder auf andere Weise der Vollziehung der Anordnung zuvorzukommen.

Die zuständige Behörde soll bei Versammlungslagen, bei denen Verstöße gegen die Verbote nach Abs. 1 oder 2 wahrscheinlich sind, im Regelfall bereits vor Beginn der Versammlung die Anordnung mit konkret bestimmten Gegenständen in geeigneter Art und Weise bekannt geben. Das Verbot darf vor und auch im Verlauf einer Versammlung angeordnet werden, wenn die Gegenstände zum gesetzlich pönalisierten Zweck tatsächlich verwendet werden (sollen).

Die Ausführungen zu § 8 Abs. 2 gelten entsprechend (Eilzuständigkeit der Polizei).

**Zu § 19 (Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum)**

Die Vorschrift entspricht § 18 VersFG SH und setzt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im „Fraport-Urteil“ vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 – einfachgesetzlich um. Im VersG gibt es bislang keine entsprechende Regelung.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Fraport-Urteil entschieden, dass von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen (1. Leitsatz).

Dem komme im Bereich des Versammlungsrechts insoweit Bedeutung zu, als sich der Grundrechtsschutz auch auf solche der Öffentlichkeit zugänglichen Flächen außerhalb des öffentlichen Straßenraums erstrecken muss, an denen in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen. Sofern sich diese öffentlich zugänglichen Flächen im ausschließlichen oder überwiegenden Eigentum der öffentlichen Hand befinden, muss auch hier die Grundrechtsausübung gewährleistet werden. Es darf keine „Flucht des Staates ins Privatrecht“ geben (BVerfG a. a. O., Rn. 48).

Das Bundesverfassungsgericht führt zur Begründung weiter aus:

„Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten 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. Dies gilt unabhängig davon, ob die Flächen sich in eigenen Anlagen befinden oder in Verbindung mit Infrastruktureinrichtungen stehen, überdacht oder im Freien angesiedelt sind. Grundrechtlich ist auch unerheblich, ob ein solcher Kommunikationsraum mit den Mitteln des öffentlichen Straßen- und Wegerechts

oder des Zivilrechts geschaffen wird. Ein Verbot von Versammlungen kann auch nicht als Minus zu der Nichtöffnung des Geländes und damit als bloße Versagung einer freiwilligen Leistung angesehen werden. Vielmehr besteht zwischen der Eröffnung eines Verkehrs zur öffentlichen Kommunikation und der Versammlungsfreiheit ein unaufhebbarer Zusammenhang: Dort wo öffentliche Kommunikationsräume eröffnet werden, kann der unmittelbar grundrechtsverpflichtete Staat nicht unter Rückgriff auf frei gesetzte Zweckbestimmungen oder Widmungsentscheidungen den Gebrauch der Kommunikationsfreiheiten aus den zulässigen Nutzungen ausnehmen: Er würde sich damit in Widerspruch zu der eigenen Öffnungsentscheidung setzen.“ (BVerfG a. a. O., Rn. 68).

In der Entscheidung wird auch klargestellt, dass die Grundrechtsausübung nur auf solche Flächen beschränkt ist, die dem allgemeinen Publikum geöffnet und zugänglich sind. Die Versammlungsfreiheit verschafft damit allerdings kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten (BVerfG a. a. O., Rn. 65). Insbesondere gewährt es 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. Die Durchführung von Versammlungen etwa in Verwaltungsgebäuden oder in eingefriedeten, der Allgemeinheit nicht geöffneten Anlagen ist durch Art. 8 Abs. 1 GG ebenso wenig geschützt wie etwa in einem öffentlichen Schwimmbad oder Krankenhaus. Demgegenüber verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist.

Diesen Grundsätzen trägt die Vorschrift Rechnung, indem die Versammlungsfreiheit nur auf Verkehrsflächen gewährleistet wird, die dem allgemeinen Publikum zugänglich sind.

Die Regelung ist auf öffentliche Versammlungen beschränkt. Gerade öffentliche Versammlungen sind in besonderer Weise auf die allgemeine Öffentlichkeit angewiesen, die sich auf den dem allgemeinen Publikum geöffneten privaten Verkehrsflächen einstellt.

### **Zu § 20 (Einladung und Mitteilungspflicht)**

Die Ausgestaltung von Regelungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen richtet sich nach der besonderen Grundrechtsdogmatik des Art. 8 GG. Der Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 GG erfasst lediglich Versammlungen unter freiem Himmel, nicht aber Versammlungen in geschlossenen Räumen. Dennoch sind Regelungen für diese Versammlungen nicht ausgeschlossen.

Einschränkungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen können sich aus der Verfassung selbst ergeben. Entscheidend wirken hier die verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit aus Art. 8 Abs. 1 GG. Verfassungsimmanente Schranken des Grundrechts, die einen Eingriff legitimieren, sind auch die Grundrechte Dritter und andere Normen des Grundgesetzes.

Die kollidierenden Rechte sind im Sinne praktischer Konkordanz schonend auszutarieren, damit möglichst alle Positionen zu optimaler Geltung gelangen (vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, a. a. O., § 19, Rn. 5 m. w. N.). Somit sind die nachfolgenden §§ 20 bis 23 als einfachgesetzliche Konkretisierungen der verfassungsimmanenten Schranken zu verstehen und folgen damit dem rechtsstaatlichen Anspruch des Vorbehalts des Gesetzes.

Des Weiteren besteht Raum für sonstige Regelungen ohne Eingriffscharakter. Soweit Zusammenkünfte keinen Grundrechtsschutz aus Art. 8 GG genießen – dies gilt für unfriedliche Versammlungen –, steht die Grundrechtsnorm einer Regulierung nicht entgegen, die zur Umsetzung des Friedlichkeitsgebots Ermächtigungen für hoheitliche Beschränkungen vorsieht.

#### **Zu Abs. 1**

§ 20 Abs. 1 knüpft an § 6 Abs. 1 VersG an und orientiert sich an § 22 Abs. 1 ME VersG und § 19 Abs. 1 VersFG SH.

Abs. 1 konkretisiert das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, indem er das aus Art. 8 Abs. 1 GG folgende Recht auf grundsätzliche Teilnahme an öffentlichen Versammlungen für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen inhaltlich begrenzt; für eine nichtöffentliche Versammlung gilt diese ohnehin schon ihrer Eigenart nach (vgl. § 2 Abs. 2). Die Vorschrift steht mit Art. 8 Abs. 1 GG in Einklang, weil die ausgeschlossenen Personen zum gleichen Thema eine eigene Versammlung durchführen können.

#### **Zu Abs. 2**

Mit Abs. 2 soll verhindert werden, dass eine ungeeignete Versammlungsleitung oder ungeeignete Ordnerinnen oder Ordner die Friedlichkeit einer Versammlung gefährden.

Entsprechende Bestimmungen enthalten Art. 10 Abs. 3 und 4 VersG BY sowie § 15 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 VersG NI.

In Abs. 2 Satz 1 werden die Mitteilungspflichten der Veranstalterin oder des Veranstalters geregelt.

Abs. 2 Satz 2 sieht die Möglichkeit vor, die Leiterin oder den Leiter oder bestimmte Ordnerinnen oder Ordner abzulehnen, wenn die Person die Friedlichkeit der Versammlung unmittelbar gefährdet.

Abs. 2 Satz 3 bestimmt, wie im Fall der Ablehnung einer als Versammlungsleitung vorgesehenen Person weiter zu verfahren ist. Diese Regelung ändert jedoch nichts daran, dass eine Versammlung nicht zwingend eine Versammlungsleitung haben muss, sondern es auch Versammlungen ohne Leitung geben kann.

#### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 knüpft an § 9 Abs. 2 VersG an. Allerdings wird die zuständige Behörde bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht nur zur Beschränkung, sondern auch zur Erhöhung der Anzahl der Ordnerinnen und Ordner befugt. Dieser Eingriff in die Versammlungsautonomie ist für Versammlungen in geschlossenen Räumen bei verfassungskonformer Anwendung gerechtfertigt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ohne Beschränkung oder Erhöhung der Ordnerzahl die Friedlichkeit der Versammlung unmittelbar gefährdet ist oder andere Verfassungsrechtsgüter auf dem Spiel stehen.

Eine übermäßig große Anzahl von Ordnerinnen und Ordner kann durch massives, gleichförmiges und dadurch bedrohliches Auftreten die Friedlichkeit der Versammlung stören. Es soll deshalb der Eindruck von Aggressivität und Militanz vermieden werden und die Gefahr, dass Andersdenkende durch dieses Auftreten von Ordnungskräften eingeschüchtert werden könnten, ausgeschlossen sein.

Eine zu geringe Ordnerzahl kann ebenfalls die Friedlichkeit der Versammlung gefährden, etwa wenn die Versammlungsbehörde Hinweise auf potentiell unfriedliche Versammlungsteilnehmer hat.

Da das Gesetz jedoch keine Verpflichtung der Veranstalterin oder des Veranstalters zu entsprechenden Zahlenangaben normiert, kann die zuständige Behörde, falls Nachfragen ergebnislos bleiben, auch die Bestellung der für geboten erachteten Anzahl an Ordnerinnen und Ordner vorschreiben („fiktive Beschränkung oder Erhöhung“, vgl. Dürig-Friedl/Enders, a. a. O., § 9, Rn. 13).

#### **Zu § 21 (Beschränkungen, Verbot, Auflösung)**

Vergleichbare Ermächtigungen wie in § 21 finden sich in § 5 VersG und den anderen Landesversammlungsgesetzen. Die genaue Ausgestaltung der Vorschrift orientiert sich insbesondere an § 20 VersFG SH und § 23 ME VersG.

Die grundsätzlichen maßgeblichen Anforderungen an Verbote, Beschränkungen oder Auflösungen sind in materieller Hinsicht gleich, unabhängig davon, ob die Maßnahme vor oder nach Beginn der Versammlung erfolgt. Die Möglichkeit der Beschränkung wird normenklar für alle Phasen der Versammlung geregelt, so dass der bisherige Rückgriff nach dem VersG auf die Rechtsfigur der Minusmaßnahme nicht mehr erforderlich ist.

Versammlungen, die insgesamt unfriedlich verlaufen, genießen den Schutz der Versammlungsfreiheit nicht. Gleiches gilt für einzelne unfriedliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Soweit der Grundrechtsschutz entfällt, sind versammlungsgesetzliche Beschränkungen zum Schutz von Rechtsgütern nicht an Art. 8 GG zu messen (s. dazu auch Einleitung der Begründung zu § 20).

#### **Zu Abs. 1**

In Abs. 1 Satz 1 werden die Eingriffsvoraussetzungen für die Beschränkung, das Verbot und die Auflösung in drei Gefahrengruppen enumerativ aufgezählt. Im Sinne einer effektiven Gefahrenabwehr reicht es aus, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahme erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr besteht. Der verfassungsrechtliche Auftrag, unfriedliche Versammlungen zu verhindern, lässt sich nur wirksam erfüllen, wenn hoheitliche Maßnahmen schon beim Vorliegen einer unmittelbaren Gefährdung ergriffen werden können. Der Begriff der unmittelbaren Gefahr entspricht dem in § 14 – statt zeitlicher Aspekte kommt es auf eine Wahrscheinlichkeitsprognose an.

Abs. 1 Satz 2 entspricht inhaltlich dem bisherigen § 5 Nr. 1 VersG.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 beinhaltet eine besondere Ausformulierung des Übermaßverbots.

#### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 regelt den sogenannten polizeilichen Notstand und orientiert sich an den Kriterien des § 9 Abs. 1 Nr. 2 und 3 HSOG (Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen) sowie der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Begründung zu § 14).

#### **Zu Abs. 4**

Abs. 4 bestimmt die unverzügliche Bekanntgabe. Im Interesse der Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes, insbesondere des Eilrechtsschutzes, wird klargestellt, dass Beschränkungen oder Verbote unverzüglich bekannt zu geben sind, sobald ihre Voraussetzungen festgestellt sind (vgl. § 14 Abs. 5). Sollte sich die Gefahrenlage in dem Zeitraum zwischen der behördlichen Entscheidung und der Versammlung erheblich ändern, bleibt es der Behörde unbenommen, ihre Verfügung entsprechend anzupassen.

Wenn allerdings Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Gefahrenlagen noch im Rahmen der Kooperation (§ 3 Abs. 2) ausgeräumt werden können, sollen eine Beschränkung oder ein Verbot regelmäßig zurückgestellt werden. Dadurch wird das Gebot unverzüglicher Entscheidung nicht verletzt.

#### **Zu Abs. 5**

Abs. 5 Satz 1 bestimmt, dass bei Maßnahmen nach Versammlungsbeginn der Grund anzugeben ist. Diese Angabe soll zur Versachlichung der Lage beitragen und Rechtssicherheit schaffen (vgl. § 14).

Abs. 5 Satz 2 schließt für jede nach Versammlungsbeginn erfolgende Beschränkung oder Auflösung die aufschiebende Wirkung von Widerspruch oder Anfechtungsklage aus. Solchen Verfügungen ist immanent, dass es sich um unaufschiebbare Maßnahmen handelt.

#### **Zu Abs. 6**

Nach Abs. 6 Satz 1 ist eine verbotene Versammlung aufzulösen. Die Auflösung beendet den Grundrechtsschutz für eine bestehende Versammlung mit dem Ziel der Zerstreuung. Aus der Versammlung wird eine Ansammlung.

Gesetzlich vorgeschrieben ist allerdings nur die Auflösungsverfügung, nicht aber deren Vollstreckung durch den Einsatz von Zwangsmitteln. Müsste zur Durchsetzung der Verfügung Verwaltungszwang eingesetzt werden, stehen Zwangsmittel (Ob und Wie) im Ermessen der Polizei. Dies ermöglicht es der Polizei, die Auflösung einer verbotenen Versammlung ausnahmsweise nicht (sofort) durchsetzen zu müssen, wenn einsatztaktische Gründe dagegensprechen, etwa um eine latent gewaltbereite Versammlung nicht eskalieren zu lassen oder wenn die Auflösung nur mit unverhältnismäßigen Mitteln durchgesetzt werden könnte (keine Durchsetzung um jeden Preis).

Abs. 6 Satz 2 sieht ausdrücklich vor, dass alle teilnehmenden Personen sich nach einer Auflösung der Versammlung unverzüglich entfernen. Ohne diese Pflicht bestünde das Risiko, dass die abzuwehrende Gefahr allein wegen des Zusammenbleibens der Personen fortbestünde.

Eine Pflicht zur Entfernung entfällt aber, wenn die Behörde aus anderen als versammlungsrechtlichen Gründen – etwa im Rahmen der Strafverfolgung zum Zwecke der Identitätsfeststellung oder zur Vermeidung anderenfalls drohender Personen- oder Sachschäden – anordnet, dass bestimmte Personen zunächst am Ort bleiben müssen (nach der Strafprozessordnung oder nach dem infolge der Auflösung einer Versammlung anwendbaren HSOG). Dies bedarf keiner ausdrücklichen Erwähnung, da das HVersFG keine Spezialregelung gegenüber der Strafprozessordnung enthält und die Anwendbarkeit des HSOG in § 10 ausdrücklich ermöglicht.

Auf die zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben am Ort anwesenden Polizeikräfte ist Abs. 6 Satz 2 nicht anwendbar, denn sie sind keine „teilnehmenden“ Personen.

In Abs. 6 Satz 3 wird klargestellt, dass es verboten ist, anstelle der aufgelösten Versammlung Ersatzveranstaltungen durchzuführen. So dürfen die Versammlungsteilnehmer auch nicht im Zuge einer Spontanversammlung zusammenbleiben, die – etwa im Rahmen eines Protests gegen die Auflösung – das Versammlungsanliegen oder einen Teil davon weiterverfolgt.

#### **Zu § 22 (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen)**

§ 22 entspricht § 24 ME VersG sowie der entsprechenden Regelung für Versammlungen unter freiem Himmel nach § 15. Für die Abwehr von Gefahren kann die Untersagung der Teilnahme oder der Ausschluss von Personen auch bei Versammlungen in geschlossenen Räumen erforderlich werden.

Eine Teilnahmeuntersagung durch die Versammlungsleitung kann bei der Einladung nach § 20 Abs. 1 erfolgen. Über ein Ausschlussrecht verfügt die Versammlungsleitung nach § 6 Abs. 5. Bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 ist es nach § 22 Aufgabe der zuständigen Behörde, über eine Teilnahmeuntersagung oder einen Ausschluss zu entscheiden.

Da die Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit sowie – nach Beginn der Versammlung – der Ausschluss einzelner Personen ein milderes Mittel als ein Verbot oder die Auflösung einer Versammlung sind, werden diese Befugnisse auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen ausdrücklich vorgesehen.

#### **Zu § 23 (Durchsuchung und Identitätsfeststellung)**

Die Regelung greift die Bestimmung des § 16 in eingeschränkter Weise auf und berücksichtigt auch durch den Verweis auf die in § 21 Abs. 1 qualifizierten Gefahren den besonderen verfassungsrechtlichen Schutz von Versammlungen in geschlossenen Räumen.

Für die Durchführung der Maßnahmen kann auf das HSOG zurückgegriffen werden.

Im Übrigen wird auf die Begründung der entsprechenden Regelung für Versammlungen unter freiem Himmel in § 16 verwiesen werden.

### **Zu § 24 (Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton)**

Die Vorschrift enthält – ebenso wie die Regelung über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel in § 17 – spezialgesetzliche Regelungen für die Anfertigung und Verwendung der Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen. Berücksichtigt wurden die entsprechenden Regelungen in § 12a VersG, § 22 VersFG SH, § 26 ME VersG, § 17 VersG NI und Art. 9 VersG BY.

Die Aufnahmen und Aufzeichnungen sind ausschließlich offen zulässig.

Wegen der Begrifflichkeiten „Aufnahmen“ (Übertragung in Echtzeit) und „Aufzeichnungen“ (Speicherung der Aufnahmen) wird auf die Begründung zu § 17 verwiesen.

Abs. 1 knüpft an die Eingriffsschwelle des § 21 Abs. 1 an, der die verfassungsimmanenten Schranken der Versammlungsfreiheit für den Beschränkungs- und Verbotstatbestand ausgestaltet. Maßnahmen nach § 24 sind als minderschwere Eingriffe zulässig.

Nach Abs. 2 sind auch Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen zulässig, da sie zumindest in großen Veranstaltungshallen und Stadien zur effektiven Abwehr von Gefahren für die Friedlichkeit der Versammlung notwendig sein können. Wegen der grundsätzlichen Überschaubarkeit und Immobilität von Versammlungen in geschlossenen Räumen wird ein solches Bedürfnis jedoch wohl nur in Ausnahmefällen bestehen (vgl. BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 – Juris, Rn. 135). Eine entsprechende Regelung enthält § 17 Abs. 2 VersG NI.

Da Übersichtsaufnahmen in Echtzeitübertragung von deutlich geringerem Eingriffsgewicht sind als Übersichtsaufzeichnungen, die gespeichert werden dürfen, enthalten Abs. 2 Satz 1 und 2 eine abgestufte Gefahrensituation. Nach Satz 1 sind Übersichtsaufnahmen zur Abwehr einer Gefahr für die Friedlichkeit zulässig, nach Satz 2 sind Übersichtsaufzeichnungen zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung zulässig. Für Maßnahmen mit geringerer Eingriffsintensität wie die Übersichtsaufnahmen wird also nicht dieselbe Eintrittswahrscheinlichkeit verlangt wie bei Übersichtsaufzeichnungen.

### **Zu § 25 (Straftaten)**

§ 25 übernimmt die Straftatbestände der §§ 21, 22, 23, 24, 26 Nr. 1 und § 27 VersG, fasst sie in einer Vorschrift zusammen, systematisiert sie und löst Wertungswidersprüche auf. Die in den anderen Ländern geltenden Vorschriften wurden im Sinne der harmonischen Rechtsentwicklung und einheitlichen Rechtsanwendung berücksichtigt.

Abs. 1 und 2 unterscheiden sich entsprechend des Unrechtsgehalts in der Strafhöhe. Während Abs. 1 eine Strafandrohung von Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe für besonders schwerwiegende Rechtsverletzungen in Zusammenhang mit Gewalttätigkeiten, erheblichen Störungen und Waffen vorsieht, sind die in Abs. 2 genannten, weniger schwerwiegenden Verstöße gegen versammlungsrechtliche Ge- und Verbote mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe sanktioniert.

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 Nr. 1 knüpft an den bisherigen § 21 VersG und das Störungsverbot des § 7 an. Eine maximal zweijährige Freiheitsstrafe ist den Landesgesetzgebern nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) als Höchststrafe vorgegeben. Dies führt im Fall des Abs. 1 Nr. 1 zu einer Absenkung der Höchststrafe auf zwei Jahre Freiheitsstrafe gegenüber der bisherigen Androhung von drei Jahren Freiheitsstrafe nach § 21 VersG.

Eine Versammlung wird verhindert, wenn sie nicht im Wesentlichen so stattfinden kann, wie sie im Hinblick auf Ort, Zeitpunkt oder Dauer sowie Art und Weise geplant ist, also die Durchführung in Frage gestellt wird, z. B. wenn der Versammlungsleitung oder dem Hauptredner der Zugang zur Versammlung gewaltsam verwehrt wird (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 21, Rn. 9). Das bisher in § 21 VersG eigens aufgeführte „Sprengen“ ist vom Verhindern miterfasst.

Sonst vereitelt wird die Versammlung, wenn eine sachgemäße, den Plänen der Veranstalterin oder des Veranstalters oder der Leitung entsprechende Fortführung der Versammlung unmöglich gemacht wird.

Die Begriffe des Verhinderns und Vereitelns sind nicht scharf voneinander zu trennen und gehen teilweise ineinander über.

Eine erhebliche Störung der Ordnung der Versammlung liegt vor, wenn die Einwirkungen besonders schwer sind, so dass die Durchführung der Versammlung auf dem Spiel steht (z. B. durch anhaltenden die Verständigung stark beeinträchtigenden Lärm, Einsatz von Stink- und Rauchbomben).

Bei Abs. 1 Nr. 2 kommt im Fall des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 aus Erwägungen der hinreichenden Bestimmtheit und damit der Rechtssicherheit eine Strafbarkeit nur in Betracht, soweit das Verbot durch behördliche Anordnung im Einzelfall konkretisiert worden ist.



Abs. 1 Nr. 2 ist – wie bisher § 27 Abs. 1 VersG – lex specialis gegenüber § 52 Abs. 3 Nr. 9 des Waffengesetzes (WaffG), (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 27, Rn. 18). Nach § 52 Abs. 3 Nr. 9 WaffG wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer entgegen § 42 Abs. 1 WaffG eine Waffe führt (§ 42 WaffG: Verbot des Führens von Waffen bei öffentlichen Veranstaltungen). Das Führen von Waffen bei Versammlungen soll aber gegenüber dem Führen von Waffen bei (sonstigen) öffentlichen Veranstaltungen, z. B. Volksfesten, nicht privilegiert werden, was durch das Zurücktreten der Strafbarkeit gegenüber § 52 des Waffengesetzes und der durch den Landesgesetzgeber maximal festlegbaren Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren gewährleistet wird.

## **Zu Abs. 2**

### **Zu Nr. 1 und 2**

Nr. 1 übernimmt § 22 VersG.

Nr. 2 knüpft an § 23 VersG. § 23 VersG wurde durch Gesetz vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert und nimmt nunmehr auf § 11 Abs. 3 des Strafgesetzbuchs Bezug. Nach § 11 Abs. 3 des Strafgesetzbuchs sind Inhalte im Sinne dieser Vorschrift solche, die in Schriften, auf Ton- oder Bildträgern, in Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Verkörperungen enthalten sind oder auch unabhängig von einer Speicherung mittels Informations- oder Kommunikationstechnik übertragen werden. Diese umfassende Definition wird – wie bei dem in § 7 Abs. 2 geregelten Aufrufverbot – übernommen.

### **Zu Nr. 3 und 4**

Nr. 3 übernimmt § 24 VersG. Die Tat kann nur vorsätzlich begangen werden (§ 15 StGB). Die Leiterin oder der Leiter muss also wissen, dass die Ordnerinnen und Ordner bewaffnet sind. Kennt die Leiterin oder der Leiter die Bewaffnung der Ordnungskräfte infolge Fahrlässigkeit oder Gleichgültigkeit nicht, kann sie oder er nicht nach Nr. 3 bestraft werden.

Abs. 1 Nr. 4 entspricht § 26 Nr. 1 VersG, der die versammlungsrechtlichen Verbote erfasst, die als Verwaltungsakt erlassen wurden, sowie das gesetzliche Verbot des § 16 VersG i. V. m. den Bannkreisgesetzen der Länder (vgl. Dürig-Friedl/Enders, a. a. O., § 26, Rn. 4). Täter können sowohl die Veranstalterin oder der Veranstalter als auch die Leiterin oder der Leiter der Versammlung sein.

Der Verstoß gegen die Bannkreisregelung des § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags durch Teilnahme sowie der Aufruf dazu stellen hingegen nur Ordnungswidrigkeiten dar.

### **Zu Nr. 5 bis 7**

Vermummung und das Mitführen von Schutzausrüstung sind ein deutliches Indiz für Gewaltbereitschaft und einen unfriedlichen Versammlungsverlauf. Die Vermummung ist regelmäßig der Auftakt bzw. die finale Vorbereitung für die Begehung von Straftaten („Jetzt geht’s los!“). Eine Qualifikation als bloßes Verwaltungsunrecht würde dem Unrechtsgehalt nicht gerecht. Entsprechende Verstöße erfordern wie nach dem bisherigen VersG eine Strafbewehrung. So haben die Ereignisse im Zusammenhang mit der Eröffnung der Europäischen Zentralbank (EZB) in Frankfurt am Main am 18. März 2015 nicht zum ersten Mal das Gewaltpotential offenbart, das von verummten und mit Schutzwaffen versehenen linksextremistischen Gewalttätern ausgeht. Vermummte Gewalttäter nahmen die Eröffnung der EZB zum Anlass, Steine auf Einsatzkräfte zu werfen, Fahrzeuge in Brand zu setzen und gezielt eine Polizeiwache in Frankfurt anzugreifen. Die Gewalt richtete sich dabei nicht nur gegen polizeiliche Einsatzkräfte, sondern auch gegen Feuerwehkräfte.

Zu massiven Ausschreitungen kam es beispielsweise auch in der Freien und Hansestadt Hamburg im Dezember 2013, regelmäßig bei den jährlichen Ausschreitungen um den 1. Mai in Berlin und im Rahmen des G 20-Gipfels 2017 in Hamburg.

In Zusammenhang mit Versammlungen versuchen – insbesondere linksextremistische – Gruppierungen, sich zu vermummen, um unerkannt Straftaten begehen zu können und sich mit Schutzausrüstung auszustatten, um Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren.

Nr. 5 knüpft an § 27 Abs. 2 Nr. 1 VersG.

Nr. 6 übernimmt § 27 Abs. 2 Nr. 2 VersG.

Nr. 7 entspricht § 27 Abs. 2 Nr. 3 VersG.

Aus Erwägungen der hinreichenden Bestimmtheit und damit der Rechtssicherheit kommt eine Strafbarkeit nach Nr. 5 und 6 nur in Betracht, soweit die Verbote durch behördliche Anordnung im Einzelfall konkretisiert worden sind.

Entsprechendes gilt für eine Strafbarkeit nach Nr. 7 in den Fällen von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 18 Abs. 1 und § 18 Abs. 2 Nr. 1. Im Fall einer mitgeführten Waffe nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ist für eine Strafbarkeit nach Nr. 7 keine behördliche Anordnung erforderlich.

### **Zu § 26 (Ordnungswidrigkeiten)**

Die Vorschrift knüpft an die in § 29 VersG geregelten Ordnungswidrigkeiten an. Die in den anderen Ländern geltenden Vorschriften wurden im Sinne der harmonischen Rechtsentwicklung und einheitlichen Rechtsanwendung berücksichtigt. Dies betrifft sowohl die Einordnung als Ordnungswidrigkeit als auch die Höhe des Ordnungsgeldes.

#### **Zu Abs. 1**

Mit Nr. 1 wird § 29 Abs. 1 Nr. 7, 2. Alt. VersG übernommen.

Nr. 2 übernimmt § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG.

Nach Nr. 3 wird ein Verstoß gegen den Verbotstatbestand nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 (Uniformverbot) als Ordnungswidrigkeit geahndet. Aus Erwägungen der hinreichenden Bestimmtheit und damit der Rechtssicherheit kommt eine Ordnungswidrigkeit allerdings nur in Betracht, soweit das Verbot durch behördliche Anordnung im Einzelfall zuvor konkretisiert worden ist.

Nach Nr. 4 ist auch der Verstoß gegen das neu geregelte Militanz- und Einschüchterungsverbot des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bußgeldbewehrt. Aus Erwägungen der hinreichenden Bestimmtheit und damit der Rechtssicherheit kommt eine Ordnungswidrigkeit wie bei Nr. 3 nur in Betracht, soweit das Verbot durch behördliche Anordnung im Einzelfall zuvor konkretisiert worden ist.

Nr. 5 knüpft an die Regelung des § 29 Abs. 1 Nr. 8 VersG, allerdings entfällt die Beschränkung auf öffentliche Versammlungen.

Nr. 6 knüpft an § 25 Nr. 1 VersG an, allerdings wird das bewehrte Verhalten von einer Straftat zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft.

Nr. 7 dient der Einhaltung der Frist nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2.

Nr. 8 knüpft mit wesentlichen Änderungen an § 26 Nr. 2 VersG an. Die Nichtanzeige (bisher fehlende Anmeldung) wird von einer Straftat zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 1991 – 1 BvR 850/88 – Juris, Rn. 20, 38f.) verfassungsgemäß ausgestaltet, indem Spontanversammlungen nach § 12 Abs. 6 ausgenommen werden.

Nr. 9 und 10 stellen zur effektiven Gefahrenabwehr sicher, dass tatsächlich die richtigen betroffenen Personen bekannt und ggf. überprüft werden können.

Nr. 11 dient der ordnungsgemäßen Durchführung der Versammlung, für welche die als Leitung eingesetzte Person von besonderer Bedeutung ist.

Entsprechendes gilt für Nr. 12, wenn eine Ordnerin oder ein Ordner von der zuständigen Behörde abgelehnt wurde.

Nr. 13 übernimmt § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG, allerdings entfällt die Beschränkung auf öffentliche Versammlungen.

Nr. 14 knüpft an § 25 Nr. 2 VersG, allerdings erfolgt die Herabstufung von einer Straftat zu einer Ordnungswidrigkeit. Ergänzt wird das Zuwiderhandeln gegen gerichtliche Beschränkungen.

Nr. 14 beinhaltet auch die Vorschrift des § 29 Abs. 1 Nr. 3 VersG.

Nr. 15 übernimmt § 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG.

Nr. 16 übernimmt § 29 Abs. 1 Nr. 5 VersG, allerdings entfällt die Beschränkung auf öffentliche Versammlungen.

Nr. 17 betrifft das Verbot, Vermummungsgegenstände mit sich zu führen, und übernimmt § 29 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a VersG ohne die Beschränkung auf öffentliche Versammlungen. Aus Erwägungen der hinreichenden Bestimmtheit und damit der Rechtssicherheit kommt eine Ordnungswidrigkeit allerdings nur in Betracht, soweit das Verbot durch behördliche Anordnung im Einzelfall zuvor konkretisiert worden ist.

Nr. 18 übernimmt § 29a Abs. 1 VersG und orientiert sich an der entsprechenden Regelung des Bundes in § 4 Abs. 1 des Gesetzes über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes vom 8. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2366), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

### **Zu § 27 (Einziehung)**

§ 27 übernimmt den Regelungsinhalt des § 30 VersG. Die Vorschrift soll die Einziehung insbesondere von Waffen, Schutzausrüstung und Uniformen ermöglichen. Rechtsfolge der Einziehung ist, dass das Eigentum an dem Gegenstand auf den Staat übergeht.

Die Dritteinziehung nach Satz 2 ermöglicht es, solche Gegenstände auch dann einzuziehen, wenn sie nicht der Täterin oder dem Täter gehören. Nachdem die Täter erfahrungsgemäß bei der Einziehung nach Satz 1 dieser dadurch zu entgehen versuchen, dass sie geltend machen, die Gegenstände gehörten nicht ihnen, sondern Dritten, können diese nach § 74a StGB und § 23 OWiG trotzdem eingezogen werden.

**Zu § 28 (Kosten)**

Die Vorschrift trifft eine abschließende, den allgemeinen Vorschriften vorgehende Regelung für die Erhebung von Kosten (Gebühren und Auslagen) durch die zuständige Behörde. Das bisherige VersG enthält keine entsprechende Regelung.

Zur Gewährleistung der Versammlungsfreiheit sollen aus der Wahrnehmung dieses Rechts keine Kostenpflichten entstehen. Maßnahmen der zuständigen Behörde, die lediglich die Durchführbarkeit einer Versammlung sichern sollen, liegen in der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie im Interesse der Allgemeinheit.

Unberührt bleibt damit die Möglichkeit, für (Vollstreckungs-)Maßnahmen der Polizei (insbesondere nach Auflösung einer Versammlung oder nach Ausschluss einer Teilnehmerin oder eines Teilnehmers) Kosten nach den allgemeinen Bestimmungen zu erheben.

**Zu § 29 (Einschränkung von Grundrechten)**

Die Vorschrift trägt dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung.

**Zu § 30 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)**

Abs. 1 Satz 1 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Abs. 1 Satz 2 stellt klar, dass das HVersFG – entsprechend Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG – das bisherige VersG des Bundes vollumfänglich ersetzt.

Nach Abs. 2 wird das HVersFG mit einer Befristung von sieben Jahren versehen, da es sich um einen Gesetzentwurf der Landesregierung handelt sowie um neue Rechtsvorschriften, bei denen das Land erstmals von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht, welche im Rahmen der Föderalismusreform I neu hinzugewonnen wurde. Dazu wird auf Nr. 2.1.1 und 2.1.5 des Leitfadens für das Vorschriften-Controlling vom 13. Dezember 2017 (StAnz. 2018 S. 2f.) verwiesen.

**Zu Artikel 2 (Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags)****Zu Nr. 1 (§ 1)**

Im Bundesrecht wird mit § 16 VersG der verfassungsrechtlich vorgesehene Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG für alle öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel konkretisiert. Es handelt sich um eine generelle Beschränkung des Bestimmungsrechts der Veranstalterin oder des Veranstalters über die Wahl des Orts, an dem die Versammlung stattfinden soll. Als Präventivverbot beschränkt es vorbeugend und ohne konkreten Anlass generell die Versammlungsfreiheit in den Bannmeilen (Dürig-Friedl/Enders, a. a. O., § 16, Rn. 1).

Das Verbot besteht immer, wenn und soweit die Länder durch ausfüllende Gesetze Bannkreise nach § 16 Abs. 2 und Abs. 3 VersG erlassen haben. Die Länder haben nach § 16 Abs. 2 VersG die Befugnis, den jeweiligen räumlichen Geltungsbereich der befriedeten Bannkreise für die Gesetzgebungsorgane durch Landesgesetz zu bestimmen. In Hessen wurde von dieser Regelung mit § 2 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags Gebrauch gemacht. Nach § 16 Abs. 3 VersG regeln die Bannmeilengesetze der Länder das Weitere.

§ 16 VersG gilt jedoch nur noch dann für die Länder, wenn diese keine eigenen Versammlungsgesetze erlassen haben. Dies ist eine Konsequenz aus der Übertragung der Gesetzgebungszuständigkeit auf die Länder durch die Föderalismusreform. Im Zuge des Erlasses eines eigenen Versammlungsgesetzes (s. Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen) wird deshalb das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags entsprechend geändert.

Satz 1 entspricht mit redaktionellen Änderungen dem bisherigen § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags.

Satz 2 übernimmt die bisherige Regelung des § 16 Abs. 1 Satz 2 VersG.

**Zu Nr. 2 (§ 3)**

Durch den neuen Abs. 3 wird klargestellt, dass Versammlungen innerhalb der Bannmeile nicht nur der Zulassungshürde nach dem Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags unterliegen, sondern auch den allgemein für Versammlungen geltenden Beschränkungsmöglichkeiten und sonstigen Vorschriften des HVersFG.

**Zu Nr. 3 (§ 5)**

Die Vorschrift trägt dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung.

**Zu Nr. 4 (§ 6)**

Redaktionelle Folgeänderung.

**Zu Artikel 3 (Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung)**

Nachdem durch die §§ 16 und 23 HVersFG Vorfeldmaßnahmen im Hinblick auf die Gesamtversammlung besonders geregelt werden, ist die bisher in § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG geregelte Einrichtung einer Kontrollstelle, um eine Straftat nach der bislang bundesrechtlichen Regelung des § 27 VersG zu verhüten, zu streichen (Folgeänderung).

**Zu Artikel 4 (Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport)**

Nach dem neuen § 28 HVersFG sind Amtshandlungen nach diesem Gesetz kostenfrei. Der Gebührentatbestand wird daher aufgehoben.

**Zu Artikel 5 (Verordnung über Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport)**

Redaktionelle Folgeänderung aufgrund der Ersetzung des VersG durch das HVersFG.

**Zu Artikel 6 (Zuständigkeitsvorbehalt)**

Da durch Art. 4 die Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport und durch Art. 5 die Verordnung über Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport geändert werden, ist in Art. 6 ein Zuständigkeitsvorbehalt aufzunehmen (sog. „Entsteuerungsklausel“).

**Zu Artikel 7 (Inkrafttreten)**

Die Regelung bestimmt das Inkrafttreten des Artikelgesetzes.

Wiesbaden, 3. November 2022

Der Hessische Ministerpräsident

**Boris Rhein**

Der Hessische Minister  
des Innern und für Sport  
**Peter Beuth**