

**Prof. Dr. Clemens Arzt**

*Professor für Staats- und*

*Verwaltungsrecht*

*Hochschule für Wirtschaft*

*und Recht Berlin*

Einschreiben mit Rückschein

Staatsgerichtshof des Landes Hessen  
Luisenstraße 9-11

65185 Wiesbaden

Berlin, 6. Juli 2023

**Antrag auf Normenkontrolle gemäß Art. 131 Abs. 1 Hessische Landes-  
verfassung in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4, 39, 40 StGHG**

der Abgeordneten der Fraktion Die Linke. im Hessischen Landtag:

Christiane Böhm

Torsten Felstehausen

Axel Gerntke

Petra Heimer

Elisabeth Kula

Jan Schalauske

Heidmarie Scheuch-Paschkewitz

Saadet Sönmez

Dr. Ulrich Wilken

Fraktion DIE LINKE. im Hessischen Landtag

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

**Verfahrensbevollmächtigter:**

Prof. Dr. Clemens Arzt

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Vollmacht in Anlage

Namens und in Vollmacht der Antragsteller wird beantragt,

1. §§ 12 bis 19 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz vom 22. März 2023 gemäß Art. 131 Abs. 1 Hessische Landesverfassung iVm §§ 39 und 40 StGHG für unvereinbar mit Art. 14 der Hessischen Verfassung und nichtig zu erklären,
2. §§ 3 bis 11 und 20 bis 26 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz vom 22. März 2023 gemäß Art. 131 Abs. 1 Hessische Landesverfassung iVm §§ 39 und 40 StGHG soweit angefochten für unvereinbar mit Art. 14 der Hessischen Verfassung zu erklären,
3. § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags in der Fassung vom 22. März 2023 für unvereinbar mit Art. 14 der Hessischen Verfassung und nichtig zu erklären sowie
4. anzuordnen, den Antragstellern die notwendigen Auslagen für dieses Verfahren zu erstatten und hierzu den Gegenstandswert festzustellen.

Gliederung

I.	SACHVERHALT.....	4
II.	ZULÄSSIGKEIT DES NORMENKONTROLLANTRAGS.....	4
1.	Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs.....	5
2.	Antragsberechtigung .....	5
3.	Antragsgegenstand.....	5
4.	Antragsgrund.....	5
III.	NICHTBEACHTUNG DES ART. 14 HESSISCHE VERFASSUNG DURCH DEN GESETZGEBER .....	6

IV.	UNVEREINBARKEIT MIT ART. 14 ABS. 2 HESSISCHE VERFASSUNG .....	8
V.	UNVEREINBARKEIT ALLGEMEINER BESTIMMUNGEN MIT ART. 14 HESSISCHE VERFASSUNG .....	22
1.	§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation .....	22
2.	§ 5 Versammlungsleitung .....	25
3.	§ 6 Befugnisse und Pflichten der Versammlungsleitung, Teilnehmer*innen und Ordner*innen .....	26
4.	§ 7 Störungsverbot .....	28
5.	§ 8 Verbot von Waffen und sonstigen Gegenständen .....	29
6.	§ 10 Anwendbarkeit des HSOG .....	31
7.	§ 11 Anwesenheit der Polizei in Versammlungen .....	33
VI.	UNVEREINBARKEIT VON BESTIMMUNGEN FÜR VERSAMMLUNGEN UNTER FREIEM HIMMEL MIT ART. 14 HESSISCHE VERFASSUNG .....	39
1.	§ 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht .....	39
2.	§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung .....	44
	2.1 Öffentliche Ordnung (§ 14 Abs. 1) .....	44
	2.2 Versammlungen an bestimmten Orten und Tagen (§ 14 Abs. 4).....	47
	2.3 Bekanntgabe und Begründung (§ 14 Abs. 5 und 6) .....	48
	2.4 Auflösungspflicht .....	49
3.	§ 15 Teilnahmeuntersagung und Ausschluss gegen einzelne Personen.....	50
4.	§ 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung .....	51
5.	§ 17 Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen .....	53
	5.1 Datenerhebung durch Bild- und Tonaufnahmen .....	54
	5.2 Übersichtsaufnahmen und Aufzeichnungen.....	55
6.	§ 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot .....	57
VII.	UNVEREINBARKEIT VON BESTIMMUNGEN FÜR VERSAMMLUNGEN IN GESCHLOSSENEN RÄUMEN MIT ART. 14 HESSISCHE VERFASSUNG .....	60

## **I. Sachverhalt**

Am 22. März 2023 hat der Hessische Landtag mehrheitlich das Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz (nachfolgend HVersFG) beschlossen, das als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 am 3. April 2023 ordnungsgemäß (GVBl. S. 150) verkündet wurde und am Folgetag in Kraft trat. Dies gilt gleichermaßen für den hier weiter angegriffenen § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags in der Fassung vom 22. März 2023.

Beide Gesetze beruhen auf dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 4. November 2022 (Drs. 20/9471) in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktionen von CDU und Bündnis90/Die Grünen vom 7. März 2023 (Drs. 20/10697) sowie der Beschlussempfehlung des Innenausschusses vom 9. März 2023 (Drs. 20/10724).

Der Gesetzentwurf zielte auf eine erstmalige umfassende Regelung des Versammlungsrechts auf einfachgesetzlicher Ebene für das Bundesland Hessen, nachdem die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 mit Wirkung zum 1. September 2006 aufgehoben wurde. Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Hessen über eineinhalb Jahrzehnte nach einer Öffnung der Rechtsmaterie für die Ländergesetzgebung hier endlich einen Versuch unternimmt, durch Landesgesetzgebung das antiquierte Versammlungsgesetz des Bundes von 1953 abzulösen. Dessen Anwendung konnte allein durch weitreichende Auslegung im Sinne der Versammlungsfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht seit der Brokdorf-Entscheidung im Jahr 1985 (BVerfGE 65, 315) nach und nach in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen angenähert werden, was indes mangels notwendiger Änderungen auch nicht durchgängig gelang.

## **II. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags**

Antragsteller sind alle Mitglieder einer Fraktion des Hessischen Landtages. Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle durch den Hessischen Staatsgerichtshof ist damit zulässig.

## **1. Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs**

Nach Art. 131 Abs. 1 der Hessischen Verfassung (HVerf) entscheidet der Staatsgerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen sowie in den in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen. Kommt der Staatsgerichtshof zu der Überzeugung, dass eine im Antrag bezeichnete Bestimmung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung mit der Verfassung im Widerspruch steht, so erklärt er diese nach § 40 Abs. 1 S. 1 StGHG für nichtig oder für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen. Dabei ist er nach § 40 Abs. 1 S. 2 und 3 an Anträge nicht gebunden.

Diese Zuständigkeit ist gegeben, weil die Antragsteller die im vorliegenden Antrag genannten Normen des HVersFG und des Bannmeilengesetzes für mit Art. 14 HVerf nicht vereinbar ansehen.

## **2. Antragsberechtigung**

Die Antragsberechtigung ist gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 4 StGHG gegeben, weil alle Mitglieder der Fraktion Die Linke. im Hessischen Landtag diesen Antrag auf Entscheidung nach § 131 Abs. 1 der Hessischen Verfassung tragen;

vgl. nur StGH, 11.6.2008 - P.St. 2133, 2158 - StAnz 31/2008, S. 1960 (1969 ff.) und StGH, 9.5.2018 - P.St. 2670 e.A. - StAnz 24/2018, S. 717 (720).

## **3. Antragsgegenstand**

Nach Art. 131 Abs. 1 HVerf i.V.m. § 40 StGHG entscheidet der Staatsgerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze. Die angegriffenen Normen sind Gesetze im formellen und materiellen Sinne, womit ein zulässiger Antragsgegenstand vorliegt und eine Entscheidung nach § 40 Abs. 1 StGHG getroffen werden kann.

## **4. Antragsgrund**

Nach Art. 131 Abs. 1 HVerf entscheidet der Staatsgerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Die Antragsteller sind überzeugt, dass die angegriffenen Normen mit der Landesverfassung unvereinbar und nichtig sind; hieraus folgt ein zulässiger Antragsgrund,

vgl. nur StGH, 10.12.2007 - P.St. 2016 - juris Rn. 49 f.; BVerfGE 106, 244/250 f.; 119, 394/409; *Rozek*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand 62. EL 2022, Band 1, § 76 Rn. 48 f.

Die Antragsteller als Mitglieder des Landtages haben ein objektives Klarstellungsinteresse, dass durch ihre Überzeugung von der Unvereinbarkeit der angegriffenen Normen mit der Landesverfassung hinreichend indiziert wird,

vgl. nur StGH, 11.06.2008 - P.St. 2133, 2158 - StAnz 31/2008, S. 1960/1971; BVerfGE 108, 169/178; *Rozek*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, a.a.O., § 76 Rn. 58 f.

Im Ergebnis ist der Antrag daher zulässig.

Der Antrag ist auch begründet. Das HVersFG leidet unter erheblichen verfassungsrechtlichen Mängeln, wie nachfolgend dargelegt wird. Zum einen hat der Gesetzgeber die in Art. 14 Abs. 2 der Hessischen Verfassung (nachfolgend: HVerf) konstituierten engen Grenzen zulässiger Beschränkungen der Versammlungsfreiheit im Sinne des Art. 14 Abs. 1 HVerf nicht beachtet. Zum anderen ist das HVersFG in vielen Punkten mit der Garantie der Versammlungsfreiheit durch Art. 14 Abs. 1 HVerf nicht vereinbar.

### **III. Nichtbeachtung des Art. 14 Hessische Verfassung durch den Gesetzgeber**

Offenkundig hat der hessische Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Begrenzungen eigener Gesetzgebung durch Art. 14 Abs. 2 HVerf nicht erkannt, nicht beachtet oder gehofft, dass die von Art. 8 GG deutlich zu Gunsten der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der Versammlungsfreiheit abweichenden Maßgaben in der hessischen Verfassung im Gesetzgebungsverfahren nicht moniert werden. Hierauf verweist bereits die Gesetzesbegründung (S. 17), wo unter anderem ausgeführt wird: "Der Gesetzentwurf übernimmt im Grundsatz die Systematik des Versammlungsgesetzes des Bundes, indem er (...) zwischen den Regelungen für Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen differenziert, an die nach der Systematik des Art. 8 GG unterschiedliche verfassungsrechtliche Anforderungen gestellt werden."

Zur Bannmeile heißt es in der Gesetzesbegründung (S. 51): „Im Bundesrecht wird mit § 16 VersG der verfassungsrechtliche Vorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG für alle öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel konkretisiert.“

Dies ist zwar zutreffend, die weiteren Ausführungen belegen indes, dass der Gesetzgeber sich im Gesetzentwurf und den dortigen Erwägungen zur verfassungsrechtlichen Einordnung an keiner Stelle erkennbar und differenziert mit der Frage der (engen) Beschränkbarkeit der Versammlungsfreiheit nach Art. 14 Abs. 2 HVerf befasst hat. Auch bei anderen, verfassungsrechtlich problematischen Regelungen wird ausschließlich auf Art. 8 GG Bezug genommen, wenn beispielsweise in der Gesetzesbegründung (S. 29) zu § 11 ausgeführt wird: „Die Regelung wird in den allgemeinen Teil des Gesetzes übernommen und nach den verfassungsrechtlichen Schranken von Art. 8 GG gegliedert.“

Dies alles macht deutlich, dass sich der Gesetzgeber der von Art. 8 Abs. 2 GG deutlich abweichenden Regelung des Art. 14 Abs. 2 HVerf nicht bewusst war oder diese im Gesetzgebungsprozess bewusst „ausgeblendet“ hat. Dies belegt auch die Regelung in § 29, zu der im Gesetzentwurf (S. 51) zwar auf das Zitiergebot des § 19 Abs. 1 S. 2 GG verwiesen wird, nicht aber auf Art. 14 Abs. 2 GG eingegangen wird. Auf Art. 14 HVerf verweist die Gesetzesbegründung ein einziges Mal (S. 16), ohne dort oder an anderer Stelle deren Absatz 2 auch nur zu erwähnen oder gar zu begründen, warum dieser im weiteren Gesetzgebungsverfahren offenbar als von Art. 8 Abs. 2 GG „substituiert“ angesehen wurde.

Die den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen haben sich dieser Frage auch nach der Anhörung im Innenausschuss, wo auf den Unterschied der verfassungsrechtlichen Regelungen in Hessen und im Bund von mehreren Sachverständigen hingewiesen wurde, nicht erkennbar angenommen und spätestens im Änderungsantrag oder in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Innenausschusses,

siehe Landtag Drucksachen 20/10697 und 20/10724,

deutlich gemacht, weshalb aus Sicht der Regierungsfaktionen die (engen) Maßgaben zur Beschränkbarkeit der Versammlungsfreiheit durch Art. 14 Abs. 2 HVerf für das HVersFG nicht greifen oder welche Argumente den bereits auf den ersten Blick bestehenden evidenten Unterschied überwindbar machen könnten.

Erst nach der Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf sah sich die Landesregierung veranlasst, in der Sitzung zur Verabschiedung des Gesetzes am 21. März 2023 das Problem anzusprechen, als der Innenminister kurz und knapp erklärte:

*„Dass Art. 14 der Hessischen Verfassung, der 1946 mit dem Ziel einer Förderung der Versammlungsfreiheit formuliert wurde, aufgrund der Formulierung seines Schrankenvorbehalts den Erlass eines Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes nunmehr unmöglich machen sollte, überzeugt nicht. Das wird durch die unterschiedlichen Auslegungsformen – historisch, systematisch, teleologisch – nicht in irgendeiner Form bestätigt. Das vorweg.“*  
(Plenarprotokoll 130. Sitzung, S. 10688)

Die Auseinandersetzung mit einem verfassungsrechtlich gewichtigen Einwand seitens der Landesregierung und der Regierungsfractionen hätte aus Sicht der Antragsteller deutlich tiefer gehen müssen, um die oben angerissenen Bedenken auszuräumen. Ein Willen der Regierungsfractionen und der Parlamentsmehrheit hierzu war im gesamten Gesetzgebungsverfahren trotz der Anforderungen aus Art. 116 Abs. 2 S. 1 HVerf nicht festzustellen.

Hinzu kommen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Vielzahl von Regelungen mit Blick auf deren Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit im Sinne des Art. 14 Abs. 1 HVerf.

#### **IV. Unvereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 2 Hessische Verfassung**

Wesentliche Teile des HVersFG wie des Bannmeilengesetzes sind vom Einschränkungsvorbehalt des Art. 14 Abs. 2 HVerf nicht gedeckt.

Der sachliche Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 HVerf ist nach wohl herrschender Auffassung mit Art. 8 Abs. 1 GG inhaltsgleich,

so schon StGH B. v. 7. 11.1951 – P.St. 98 –, juris; *Gutmann* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hg.), Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Landesgrundrecht Hessen, Rn. 4; *Hinkel*, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, 1999, S. 96.

Eine mögliche Beschränkung durch Art. 17 HVerf ist hier nicht gegeben,



vgl. *Gutmann*, a.a.O., Rn. 6.

Gewährleistet wird damit durch Art. 14 Abs. 1 HVerf die Versammlungsfreiheit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,

vgl. st. Rspr. seit BVerfGE 69, 315 und *Deiseroth/Kutscha*, a.a.O., Art. 8 GG Rn. 55 – 308 m.w.N.

Allerdings mangelt es dem Landesgesetzgeber mit Blick auf Art. 14 Abs. 2 HVerf der Möglichkeit der Beschränkungen im Umfange des Art. 8 Abs. 2 GG:

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

Wie im Bundesrecht besteht damit für Versammlungen in geschlossenen Räumen auch in Hessen ein Gesetzesvorbehalt nicht.

Anders als Art. 8 Abs. 2 GG enthält Art. 14 Abs. 2 HVerf für Versammlungen unter freiem Himmel außer dem Gesetzesvorbehalt für ein Anmeldeerfordernis keine weiteren Möglichkeiten zur Beschränkung der in Art. 14 Abs. 1 HVerf gewährleisteten Versammlungsfreiheit durch Gesetz. Art. 14 Abs. 2 HVerf eröffnet damit auch nicht die Zulässigkeit der gesetzlichen Errichtung einer „Bannmeile“ rund um den Hessischen Landtag,

*Gutmann*, a.a.O., Rn. 9; so auch *Hong*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen, Innenausschuss, Ausschussvorlage INA 20/64 Teil 3, S. 203; s.a. VG Frankfurt a. M., Beschluss vom 12.5.2023 – 5 L 1457/23.F Rn. 16 (BeckRS 2023, 11588), unter Verweis auf *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 267 – 272,

weil die Einrichtung einer Bannmeile (unter freiem Himmel) eine erhebliche Beschränkung der durch Art. 14 Abs. 1 HVerf gewährleisteten Versammlungsfreiheit.

Dieser Befund ist – anders als der Innenminister in der Plenarsitzung vertrat – auch historisch unterlegbar und aus dem Wortlaut klar ableitbar. Hessen entschied sich bei der Ausgestaltung des Grundrechtekatalogs in seiner Landesverfassung 1946 im Ergebnis unzweifelhaft dafür, die Versammlungsfreiheit als vorbehaltloses Grundrecht mit der einzigen Ausnahme zur Anmeldung auszugestalten,

ausführlich hierzu: *Breitbach/Deiseroth*, Geschichte der Versammlungsfreiheit, 2023 (i.E.), Kapitel 8 Rn. 37 ff.; s.a. *Müller-Franken*, Landesgrundrechte in Hessen, in: Merten/Papier (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VIII, 2017, § 251 Rn. 79 f.

Von der US-Militärbehörde „ausdrücklich auf einen verfassungskräftigen Schutz der Versammlungsfreiheit festgelegt“, hat Hessen – „abgesehen von der Zulässigkeit, ein Anmeldeerfordernis für Versammlungen unter freiem Himmel gesetzlich zu schaffen – ausdrücklich darauf verzichtet, noch weitere besondere gesetzliche Beschränkungen zu ermöglichen. Damit sieht die Hessische Verfassung keinen Gesetzesvorbehalt zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit vor, der über die Befugnis, eine Anmeldepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel zu normieren, hinausgeht“,

*Breitbach/Deiseroth*, a.a.O., Rn. 38.

Die Hessische Verfassung hat damit nach ihrem Wortlaut „wie auch schon die WRV in Art. 123 Abs. 2 – die Versammlungsfreiheit zugunsten von Versammlungen in geschlossenen Räumen ohne jeglichen Gesetzesvorbehalt garantiert. Angesichts der deutschen Entwicklungsgeschichte der Versammlungsfreiheit ist der Verzicht auf einen Gesetzesvorbehalt als eine bewusste Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers und darum auch nicht als eine von ihm unbewusst gelassene Lücke zu begreifen. (...) Neu hinzu kommt in der Hessischen Verfassung, dass auch Versammlungen unter freiem Himmel – mit Ausnahme, dass der Gesetzgeber eine Anmeldepflicht vorsehen darf – keine weiteren gesetzlichen Beschränkungen vorsehen darf. Das wird seit je auch ausdrücklich in der rechtswissenschaftlichen Literatur zur Hessischen Verfassung anerkannt“,

*Breitbach/Deiseroth*, a.a.O., Rn. 49.

Dem im Vergleich zum Grundgesetz weitergehenden Schutz der Versammlungsfreiheit durch den hessischen Verfassungsgeber lag wohl auch Auffassung zugrunde, dass in der Weimarer Zeit die Grundrechte aufgrund von Konstruktionsfehlern der Reichsverfassung wirkungsschwach waren. Dieser Wirkungsschwäche sollte auch durch die Normierung von Einschränkungen für schrankenziehendes staatliches Handeln, vor allem von solchem des Gesetzgebers, künftig entgegengewirkt werden. Um dies zu erreichen, hat der Verfassungsgeber offenkundig bewusst davon abgesehen, die grundrechtlichen Gewährleistungen mit einem einfachen Gesetzesvorbehalt zu versehen,

*Müller-Franken*, Landesgrundrechte in Hessen, in: Merten/Papier (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VIII, 2017, § 251 Rn. 79 f.

Soweit *Stein* – ohne vertiefte dogmatische Begründung – in einer sehr frühen Kommentierung zu Art. 14 HVerf vertritt, dass landesgesetzliche Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel auch auf Art. 8 Abs. 2 GG gestützt werden könnten, ist dies nur insoweit plausibel, als er hierfür offenbar auf die Befugnis des Bundesgesetzgebers mit Blick auf das VersG des Bundes verweisen will, die zur Zeit der Kommentierung so auch gegeben war,

*Stein*, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1954, Art. 14 Ziffer 3.

Mit dem Wegfall der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht in Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG durch die Föderalismusreform 2006 kann bei vollständiger Ersetzung durch Landesrecht – wie hier – ein solcher Rekurs auf den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG nicht mehr plausibel begründet werden, weil so die Beschränkung des Gesetzesvorbehaltes in Art 14 Abs. 2 HVerf auf die Anmeldung durch einen bloßen Verweis auf das GG „ausgehebelt“ werden könnte und damit der Grundrechtekatalog der Hessischen Verfassung wirkungslos wäre,

Mit Blick auf die Einschränkungbarkeit folgt nach *Stein* aus der Gewähr eines im Vergleich zum Grundgesetz weiterreichenden Landesgrundrechts, dass für den Landesgesetzgeber Beschränkungen des Landesgrundrechts nur im engeren Rahmen der Landesverfassung zulässig seien. Sodann führt er indes weiter aus: „Auf

Grund eines etwaigen Vorbehaltes des Bundesgrundrechts kann der Landesgesetzgeber auch in diesem Falle in das Landesgrundrecht eingreifen; er muss jedoch dabei ausdrücklich das Bundesgrundrecht als ermächtigende Norm nennen (...)",

*Stein*, in: Zinn/Stein, a.a.O., Vor Art. 1 Ziffer 5.

Eine solche Zitierung des Art. 8 Abs. 2 GG „als ermächtigende Norm“ erfolgt indes weder in § 29 HVersFG noch in § 5 Bannmeilengesetz.

Weitere Beschränkungen können daher neben den in Art. 14 Abs. 2 HVersFG zugelassenen Beschränkungen mit Blick auf die Anmeldung allenfalls im Rahmen verfassungsimmanenter Schranken zulässig sein,

so auch *Hong*, a.a.O., S. 203; *Breitbach/Deiseroth*, a.a.O., Rn. 50.

„Auch vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte können durch kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte begrenzt werden“,

BVerfG, Urt. v. 12.6.2018 - 2 BvR 1738/12, Rn. 117 unter Verweis auf BVerfGE 28, 243/261; 84, 212/228; 92, 26/41; BVerfG, Urt v. 11.7.2017 - 1 BvR 1571/15 u.a., Rn. 141.

Bei aller Schwierigkeit der Bestimmung und Abgrenzung verfassungsimmanenter Schranken,

vertiefend hierzu *Deiseroth/Kutscha* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., Art. 8 GG Rn. 449 ff.,

erlauben diese indes keinesfalls ein „Vollprogramm“, wie seitens der Legislative im HVersFG 2023 umgesetzt,

so auch *Breitbach/Deiseroth*, a.a.O., Rn. 50,

weil dies der im Wortlaut und der Systematik eindeutigen verfassungsrechtlichen Regelung und dem Willen des hessischen Verfassungsgebers zuwiderliefe und die

verfassungsrechtliche Garantie eines sehr weitgehenden Schutzes der Versammlungsfreiheit nachträglich vom einfachen Gesetzgeber korrigiert werden könnte.

Will der hessische Gesetzgeber ein mit dem hier zur verfassungsrechtlichen Überprüfung gestellten HVersFG vergleichbares Gesetz implementieren, wird er schwerlich umhinkommen, die hessische Verfassung zu ändern, was gemäß Art. 123 Abs. 2 HVersF neben der Mehrheit der Mitglieder des Landtages eine zwingende Abstimmung des Volkes erfordert. Dies verdeutlicht auch die Bedeutung der Landesgrundrechte in der Landesverfassung. Eine „Umgehung“ der Landesgrundrechte durch Rückgriff auf Art. 8 Abs. 2 GG läuft faktisch auf eine Umgehung der Volkssouveränität hinaus.

Ein Rückgriff auf das Konzept immanenter Grundrechtsschranken kann hingegen „keinesfalls dazu genutzt werden, an die Stelle der vom Verfassungsgeber ausdrücklich getroffenen verfassungsrechtlichen Beschränkungsregelung eine davon abweichende zu setzen“,

*Deiseroth/Kutscha* in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, a.a.O., Art. 8 GG Rn. 451.

Der unzweifelhaft gegenüber dem Grundgesetz (Art. 8 Abs. 2 GG) weiterreichende landesrechtliche Grundrechtsschutz ist auch zulässig, wenn (wie hier) dem Grundgesetz kein gegenläufiger Normbefehl zu entnehmen ist,

*Hong*, a.a.O., unter Verweis auf BVerfGE 96, 345/365.

Nach Art. 142 GG bleiben ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 Bestimmungen der Landesverfassungen insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten. Nach Art. 123 Abs. 1 GG gilt vorkonstitutionelles Recht fort, soweit es nicht dem Grundgesetz widerspricht. Damit gilt auch Landesverfassungsrecht fort, soweit dieses nicht dem Grundgesetz widerspricht, was hier zu bejahen ist.

Art. 123 und 142 GG „bestätigen, daß das Grundgesetz Maßstab der Gesamtrechtsordnung ist, die Rechtsordnung aber nicht auf Null stellt, und sie schließen die Rechtsvernichtung durch Art. 31 GG aus“,

ausführlich zum Themenkomplex *Grawert*, in: Merten/Papier, HdG, Band III, § 81 (hier: Rn. 71).

Eine Übereinstimmung des Grundrechtsgehaltes aus Art. 14 Abs. 1 HVerf kann mit Blick auf Art. 8 Abs. 1 GG wohl unstreitig bejaht werden. Soweit „Landesgrundrechte gegenüber dem Grundgesetz einen weitergehenden Schutz oder auch einen geringeren Schutz verbürgen, widersprechen sie den entsprechenden Bundesgrundrechten als solchen nicht, wenn das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher nicht den Normbefehl enthält, einen weitergehenden Schutz zu unterlassen (..)“,

BVerfGE 96, 345/365; s.a. *Hartmann* in: Bonner Kommentar, 191. Aufl. 2018; Art. 8 Rn. 40, *Kaiser/Lindner*, Zur Anwendung von Art. 142 und Art. 31 GG bei mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen, DVBl. 2017, 1329/1331; *Austermann*: Befugnisse zur heimlichen Überwachung im bremischen Polizeigesetz sind landesverfassungswidrig, NordÖR 2023, 233, StGH, Urt. v. 10.5.2017 – P.St. 2545, Rn. 40.

Ein solcher Normbefehl, einen weitergehenden Schutz als durch Art. 8 Abs. 2 GG beschränkt im Rahmen des Landesrechtes zu unterlassen, kann Art. 8 GG nicht entnommen werden und wird auch in der Literatur so nicht vertreten.

Gewährt die Landesverfassung einen weitergehenden Schutz als die Bundesverfassung, kommt den Grundrechtsträgern (nur) mit Blick auf die Landesgesetzgebung eine Erweiterung zugute,

*Hartmann*, a.a.O., Rn. 41; so im Ergebnis auch *Depenheuer* in: Grundgesetz Kommentar, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 Rn. 209, 99. EL 2022.

Diese Möglichkeit einer durch Landesgrundrechte verbürgten „Mehrgewährleistung“ wird auch durch die Regelung in § 43 Abs. 1 S. 3 StGHG bestätigt,

vgl. StGH Hess, Urt. v. 10.5.2017 – P.St. 2545, Rn. 30.

Anders als in dieser Entscheidung (Rn. 42 ff.), liegt hier auch kein Fall der Anwendung von Bundesrecht vor, sondern das Landesverfassungsrecht gewährt einen weitergehenden Grundrechtsschutz als das Grundgesetz. Art. 8 Abs. 2 GG kann

auch kein „Befehl“ entnommen werden, für Versammlungen unter freiem Himmel das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu beschränken. Dem steht schon der Wortlaut des Art. 8 Abs. 2 GG („kann“) entgegen. Der Landesgesetzgeber in Hessen hat durch Art 14 Abs. 2 HVerf auch nicht etwa die Legitimation solcher Beschränkungen, weil eine Auslegung des Art. 14 Abs. 2 HVerf unter allen gängigen Auslegungsmethoden zum dem Ergebnis kommt, dass der Gesetzgeber gerade keine so weitreichende Eingriffsermächtigung haben sollte, sondern diese eindeutig auf die Frage der Anmeldung reduziert werden sollte.

Bei Abwägung des Bedarfs an Rechtseinheitlichkeit einerseits und Grundrechtssensitivierung andererseits kommt letzterer nach zutreffender Auffassung „der Wertungsvorrang zu. Dabei ist davon auszugehen, dass das Grundgesetz einen weiten Grundrechtsschutz gewährleistet und für eine störungsfreie Grundrechtsanwendung sorgt, aber zugleich „eigenständige Grundrechtsgewährleistungen der Länder toleriert“,

*Grawert*, a.a.O., Rn. 106.

Bis zum Inkrafttreten des HVersFG im März 2023 war diese Frage mit Blick auf das bis dahin fortgeltende VersG des Bundes von 1953 nicht relevant. Das VersG des Bundes hat aber mit Blick auf die Aufhebung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Materie des Versammlungsrechts im Rahmen der Föderalismusreform 2006 für Hessen seither keine Relevanz mehr,

vgl. VG Frankfurt a. M., Beschluss vom 12.5.2023 – 5 L 1457/23.F (BeckRS 2023, 11588).

Ein anders ausgestalteter Grundrechtsschutz aus Art. 8 GG im Vergleich zu Art. 14 HVerf ergibt sich auch nicht daraus, dass nach Art. 8 Abs. 2 GG deutlich weitergehende Möglichkeiten gesetzlicher Einschränkungen bestehen als in Art. 14 Abs. 2 HVerf,

vgl. *Korioth* in: Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 142 Rn. 14.

Eine Kollisionslage im Sinne des Art. 31 GG folgt hieraus indes nicht, weil der Bundesgesetzgeber – wie ausgeführt – im Rahmen der Föderalismusreform 2006

gerade auf seine gesetzliche Regelungskompetenz zu Gunsten der Bundesländer verzichtet hat. Ein gleichsam stillschweigendes Fortwirken des VersG des Bundes als Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Willens oder Rahmens aus Art. 8 Abs. 2 ist nicht begründbar und widerspricht diametral dem verfassungsrechtlichen Auftrag zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG aus der Föderalismusreform 2006.

Eine Befugnis zu weitergehenden Beschränkungen als in Art. 14 Abs. 2 HVerf vorgesehen besteht auch mit Blick auf die Ausführungen zum mehrpoligen Grundrechtsverhältnisses in der Entscheidung des StGH 2017 nicht,

vgl. StGH Hess, Urt. v. 10.5.2017 – P.St. 2545; hierzu *Kaiser/Lindner*, a.a.O.,

da keine verfassungsrechtlichen Schutzpflichten oder eine Drittwirkung entgegenstehender Grundrechte im Dreiecksverhältnis von Abwehrrecht der von Art. 14 Abs. 1 HVerf geschützten Personen, dem Staat und möglicherweise von durch Versammlungen betroffenen Dritten,

zu diesem Dreiecksverhältnis ausführlich *Callies* in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. Abs. 2, 2006, § 44 Rn. 24,

durch das Abwehrrecht des Art. 14 Abs. 1 HVerf berührt werden und auch nicht in einem das Bundesrecht übersteigenden Maße auf Grundrechte Dritter „eingewirkt“ wird.

Selbstredend kann eine Versammlung im Sinne des Schutzbereichs aus Art. 14 Abs. 1 HVerf auch die Grundrechte Dritter berühren, wie viele anderen Konstellationen des sozialen Zusammenlebens auch. Im bundesrechtlichen Versammlungsrecht fand dies seinen Ausdruck darin, dass Versammlungen beauftragt, verboten oder aufgelöst werden können, wenn hieraus eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und nur ausnahmsweise auch der öffentlichen Ordnung im Lichte des Schutzgehalts des Art. 8 Abs. 1 GG entsteht,

vgl. BVerfG, B. v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04, Rn. 26 ff.

Schutzgut des Versammlungsrechts des Bundes war im nachkonstitutionellen Recht (enger noch Art. 123 Abs. 2 WRV, deutlich konturenloser dann Art. 8 Abs. 2



GG) seit 1953 die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Der hessische Verfassungsgeber sah diese Anforderungen indes gerade als zu weitgehendes Tatbestandsmerkmal für die Zulässigkeit staatlicher Eingriffe an und gestaltete den Gesetzesvorbehalt in Art. 14 Abs. 2 HVerf deutlich enger aus.

Hieraus abzuleiten, dass dies den Gesetzgeber ermächtigte oder gar verpflichtete, den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG als die klare Regelung des Art. 14 Abs. 2 HVerf verdrängend zu übernehmen, widerspräche dem Willen des hessischen Verfassungsgebers wie auch der föderalen Verfassungsautonomie der Länder,

so im Ergebnis auch *Volkmann*, Anhörung im Innenausschuss, Stenographischer Bericht 77. Sitzung, S. 11; auch *Grawert*, a.a.O., Rn. 103 und passim, hebt den Aspekt der Verfassungsautonomie hervor.

Es besteht hier auch kein vergleichbares Konfliktverhältnis wie im Falle von Streikenden mit „Unterstützung“ weitergehender Grundrechte aus dem Landesverfassungsrecht und Arbeitgebern, deren Grundrechte durch Bundesrecht geschützt werden. Das „Austarieren“ der durch Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG gerade für den Bereich der wirtschaftlichen Beziehungen der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer geschützten Unternehmensautonomie sowie des durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Unternehmenseigentums auf der einen Seite und dem Streikrecht der Arbeitnehmer\*innen auf der anderen Seite, kann unabhängig davon, ob man für diese Sondersituation der Mehrheitsauffassung der Entscheidung des Gerichtshofs von 2017 folgt,

vgl. StGH Ur. v. 10.5.2017 – P.St. 2545, Rn. 46, siehe auch die abweichende Meinung zum Ansatz des StGH von *Sacksofsky*, *Gasper* und *Giani*,

nicht auf die vorliegende Situation übertragen werden.

Art. 14 HVerf geht schon in seinem Schutzbereich nicht über den Schutz aus Art. 8 GG „hinaus“,

vgl. abweichende Meinung von *Sacksofsky*, *Gasper* und *Giani* in StGH Ur. v. 10.5.2017 – P.St. 2545, zur Frage, ob das landesverfassungsrechtliche Streikrecht über das von der Bundesverfassung gewährleistete „hinausgeht“,

sondern die Landesverfassung gewährt dem Gesetzgeber allein einen engeren Handlungsspielraum zum Erlass gesetzlicher Maßnahmen und Eingriffsbefugnisse zur Beschränkung des Freiheitsrechts als die Bundesverfassung.

Unabhängig davon gilt, dass nur weil „ein Landesgrundrecht, das über den Schutz des entsprechenden Bundesgrundrechts hinausgeht, einige der innerhalb des grundgesetzlichen Rahmens zulässigen Möglichkeiten zur Auflösung einer Grundrechtskollision ausschließt (...) kein Widerspruch zu den Bundesgrundrechten“ besteht,

*Kaiser/Lindner*, a.a.O., S. 1332.

Dabei ist auch zu beachten, dass Art. 8 Abs. 2 GG keine gesetzliche Regelung verlangt, sondern diese nur ermöglicht („kann“), also den Gesetzgeber nicht zum Erlass von Beschränkungen der durch Art. 8 Abs. 1 GG gewährleisteten Versammlungsfreiheit verpflichtet,

vgl. nur *Deiseroth/Kutscha* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., Art. 8 GG Rn. 309 ff.; ebenso *Pietzcker*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts (HdStR) Band VI, 3. Aufl. 2008, § 134 Rn. 77.

Die „weitere“ Regelung in Art. 8 Abs. 2 GG beschränkt auch nicht selbst die in Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistete Versammlungsfreiheit, sondern überlässt dies der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, der indes verfassungsrechtlich an eine Beachtung der Garantien aus Art. 8 Abs. 1 gebunden ist. Da aber der Bundesgesetzgeber selbst im Rahmen der Föderalismusreform 2006 auf die Kompetenz entsprechender gesetzlicher Regelungen verzichtet hat, liegt hier kein vergleichbarer Fall zu dem in der vorgenannten Entscheidung des Gerichts aus 2017 vor.

Zudem führt selbst eine „Kollision zwischen [einer] grundgesetzlichen Einschränkungspflicht und dem vorbehaltlosen Landesgrundrecht nicht zu dessen Verdrängung, da „nicht der Grundrechtsschutz insgesamt, sondern nur die Vorbehaltlosigkeit mit dem Grundgesetz kollidiert“,

*Pietzcker*, a.a.O.

Art. 8 Abs. 2 GG beinhaltet keine grundgesetzliche Einschränkungspflicht, sondern eine Einschränkungermächtigung. Eine eventuell „mangelnde“ Beschränkung ist dabei nach diesseitiger Kenntnis vom Bundesverfassungsgericht niemals gerügt worden, sondern das Gegenteil ist mit Blick auf Beschränkungen der Freiheitsrechte in der Entscheidungspraxis des Bunde verfassungsgerichts der Fall.

Vergleichbare landesrechtliche Mehrgewährleistungen an Grundrechtsschutz sind auch in anderen Bereichen des im Gefahrenabwehrrechts nicht ungewöhnlich,

vgl. etwa *Drie haus* in: Drie haus (Hg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl., Art. 28 Rn. 9, zur deutlich weitergehenden Beschränkung der polizeirechtlichen Wohnungsdurchsuchung nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 VvB im Vergleich zu Art. 13 Abs. 2 GG; s.a. *Austermann*, Befugnisse zur heimlichen Überwachung im bremischen Polizeigesetz sind landesverfassungswidrig, NordÖR 2023, 233.

So hebt auch *Dreier*, bei aller Skepsis gegenüber der Idee der landesverfassungsrechtlichen Mehrgewährleistung hervor: „Vergleichsweise unproblematisch sind Mehrgewährleistungen dann, wenn sie Lebensbereiche betreffen, die der Gesetzgebungskompetenz des Landes unterfallen: das betrifft namentlich das Kultur- oder Polizeirecht, seit der Föderalismusreform 2006 aber beispielsweise auch den Strafvollzug oder das Versammlungswesen“,

*Dreier*, in: GG-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 142 GG Rn. 27ff. (hier Rn. 48).

Auch verfassungsimmanente Schranken müssen mit Blick auf Art. 14 Abs. 2 HVerf und die Entstehungsgeschichte der Hessischen Verfassung äußerst eng ausgelegt werden, da der Verfassungsgeber die bereits engen Grenzen der „unmittelbaren Gefahr“ als Verbotgrund als zu weitgehend abgelehnt hat,

*Gutmann*, a.a.O., Rn. 2 und 9,

und vor allem durch den eindeutigen Gesetzesvorbehalt in Art. 14 Abs. 2 HVerf vermeidet, dass „an die Stelle der vom Verfassungsgeber ausdrücklich zugelassenen verfassungsrechtlichen Beschränkungsregelung eine davon abweichende“ gesetzt

werden kann. „Dies ginge über die Grenzen normorientierter und methodisch überprüfbarer Verfassungskonkretisierung hinaus. (...) Bei Grundrechten „mit einem ausdrücklich normierten Gesetzesvorbehalt [hier Art. 14 Abs. 2 HVerf, d.V.] besteht deshalb im Grundsatz für generelle Einschränkungen jenseits der Regelungen“ in der Verfassung keine Rechtfertigung,

*Deiseroth/Kutscha* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., Art. 8 GG Rn. 451.

Eine andere Auslegung des Art. 14 Abs. 2 HVerf unter Rückgriff auf Art. 8 Abs. 2 GG würde die Verfassungsautonomie der Länder beschränken, die die Versammlungsfreiheit gerade weitergehend schützen dürfen als der Bund,

*Hartmann*, a.a.O., Rn. 59,

was auch dazu beiträgt, dass die landesverfassungsrechtlichen Verbürgungen der Versammlungsfreiheit neue Bedeutung erlangen können und der Staatsgerichtshof damit auch einen Beitrag zur Entwicklung der grundgesetzlichen Garantie leisten kann,

*Deppenheuer* in: Grundgesetz Kommentar, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 Rn. 210.

Soweit Art. 14 HVerf in der früheren Literatur anders ausgelegt wurde, kann diese Auffassung spätestens mit Inkrafttreten des HVersFG nicht länger aufrechterhalten werden, weil die verfassungsrechtlich durch Art. 8 Abs. 2 GG legitimierten bundesrechtlichen Beschränkungen nach Wegfall der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht länger zum Tragen kommen.

Aus den oben ausgeführten Gründen ist auch § 1 des Bannmeilengesetzes i.d.F. vom 22. März 2023 mit Art. 14 Abs. 2 HVerf nicht vereinbar, weil auch dieser vom Gesetzesvorbehalt in Art. 14 Abs. 2 HVerf nicht gedeckt ist,

*Gutmann*, a.a.O., Rn. 9, noch zur weniger engen Fassung der bis zum genannten Datum geltenden Verbotsnorm in § 1 des Bannmeilengesetzes.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass Versammlungen in geschlossenen Räumen einem Gesetzesvorbehalt aus Art. 14 HVerf nicht unterliegen,

vgl. nur *Breitbach/Deiseroth* in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, a.a.O., § 20 Rn. 28.

Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen allein dem engen Beschränkungs-vorbehalt des Art. 14 Abs. 2 HVerf. Damit sind zumindest die Regelungen in § 14 bis 19 HVersFG mit der Hessischen Verfassung unvereinbar, weil vom Gesetzesvorbehalt nicht erfasst. Für alle anderen Regelungen ist deren Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 HVerf im Einzelfall zu prüfen (hierzu unten V. und VI.).

Ebenso unvereinbar mit der Hessischen Verfassung ist § 1 Bannmeilengesetz, der Versammlungen in einem befriedeten Bannkreis (Bannmeile) nach näherer Maßgabe der weiteren Normen des Gesetzes sowie Aufforderungen zu entsprechenden Versammlungen verbietet, weil auch dieses Verbot in die durch Art. 14 Abs. 1 HVerf gewährleistete Versammlungsfreiheit eingreift, ohne dass der Gesetzesvorbehalt des Art. 14 Abs. 2 HVerf dies gestattet.

Die oben dargestellten spezifischen Festlegungen der hessischen Verfassung ließen sich durchaus im Rahmen eines deutlich akzentuierteren Schutzes der Versammlungsfreiheit als dem des Art. 8 Abs. 2 GG ändern, auch weil dieser fortwährend und mehrfach der „Einhegung“ durch das Bundesverfassungsgericht, beginnend mit der Brokdorf-Entscheidung, bedurfte. Hierzu wäre Art. 14 Abs. 2 HVerf einerseits im Einklang mit den Anforderungen aus der Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichts neu zu konstituieren und dabei ein Gesetzesvorbehalt anders als im Bundesrecht deutlich einzuengen. Auflagen und Beschränkungen sowie Auflösungen und Verbote sollten dann *expressis verbis* nur zum Schutz mindestens gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefahr für diese Rechtsgüter erfolgen dürfen,

vgl. schon BVerfGE 69, 315 (2. Leitsatz) und *passim*.

Ein etwaiger Einwand, dies sei nun mit Blick auf den Erlass des HVersFG „zu spät“, ist nach der hier vertretenen Ansicht nicht angängig, weil der Gesetzgeber in der 20. Wahlperiode und schon seit 2006 hinreichend Zeit hatte, auf eine solche Verfassungsänderung unter Berücksichtigung des Art. 123 Abs. 2 HVerf hinzuwirken.

Dieses Versäumnis kann aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu Lasten des Grundrechtsschutzes aus den klaren Maßgaben in Art. 14 Abs. 2 HVerf gehen.

## **V. Unvereinbarkeit Allgemeiner Bestimmungen mit Art. 14 Hessische Verfassung**

Unbenommen des Klagevorbringens unter IV. wird nachfolgend ausgeführt, welche Regelungen im HVersFG mit der durch Art. 14 Abs. 1 HVerf garantierten Versammlungsfreiheit aus Sicht der Antragsteller nicht vereinbar sind.

Neben den Regelungen zu Straftaten und Ordnungswidrigkeiten und deren Folgen in Teil 4 gliedert sich das Gesetz in drei weitere Teile, die zunächst Allgemeine Bestimmungen in Teil 1 enthalten, sodann Bestimmungen für Versammlungen unter freiem Himmel in Teil 2 und solche für Versammlungen in geschlossenen Räumen in Teil 3. In diesem Abschnitt soll zunächst die Vereinbarkeit der Allgemeinen Bestimmungen verfassungsrechtlich auf den Prüfstand gestellt werden, wobei zu beachten ist, dass diese für Versammlungen unter freiem Himmel wie auch in geschlossenen Räumen gleichermaßen gelten sollen, obwohl Art. 14 Abs. 2 HVerf ausschließlich Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel allein mit Bezug auf die Anmeldung für zulässig erklärt (hierzu oben IV.). Ein Gesetzesvorbehalt für Versammlungen in geschlossenen Räumen existiert hingegen nicht.

### **1. § 3 Schutzaufgabe und Kooperation**

Der Regelungsgehalt des § 3 Abs. 1 bleibt unklar und hat auf sich allein gestellt nicht mehr als deklaratorische Wirkung. Dies gilt im Grundsatz auch für § 3 Abs. 2, der indes einen so weiten Aufgabenbereich umreißt, dass § 11 S. 1 zum Anwesenheitsrecht der Polizei in der Versammlung konturenlos wird und ein kaum mehr zu begrenzendes Anwesenheitsrecht der Polizei in der Versammlung entgegen der neueren Rechtsprechung (hierzu unten 7.) regelt, obgleich diese in Hessen (anders als etwa in Berlin) nicht einmal Versammlungsbehörde ist. § 3 Abs. 3 schließlich beschränkt die durch Art. 14 Abs. 1 HVerf gewährleistete Versammlungsfreiheit über das verfassungsrechtlich Zulässige hinaus und leidet an Bestimmtheitsdefiziten.

Dabei haben die Regelungen in diesem wie in den folgenden Teilen des Gesetzes im Gegensatz zum im Titel des Gesetzes verankerten „Versprechen“ der Freiheitsgewähr („Versammlungsfreiheitsgesetz“) im Gesetz selbst durchweg Maßnahmen der Gefahrenabwehr zum Gegenstand, mit erheblichen Auswirkungen auf die Inan-

spruchnahme der in Art. 14 Abs. 1 HVerf garantierten Versammlungsfreiheit. Nachdem die Gesetzesbegründung (S. 20) ausführt, dass die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Schutzaufgabe ein Kooperationsgespräch anbiete, wird sogleich im Anschluss dieser Ansatz verlassen und eine gefahrenabwehrrechtliche Perspektive eingenommen: „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“,

Landtag, Drucksache 20/9471, S. 21.

Dahinter steht nicht das Grundverständnis der Versammlungsfreiheit als demokratisch wichtigem Grundrecht im staatsfreien Raum,

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

sondern eine „Umklammerung“ durch eine jederzeit und allseits unterstellte „Schutzaufgabe“ wird in § 3 Abs. 3 S. 2 flankiert mit Eingriffsbefugnissen, deren Tatbestandsvoraussetzungen diffus bleiben und nicht den Anforderungen aus dem Bestimmtheitsgrundsatz entsprechen. Satz 2 ist in diesem Kontext nicht spezialgesetzliche Ausformung des verwaltungsrechtlichen Anhörungsgrundsatzes, sondern die Versammlungsbehörde – regelmäßig im Zusammenwirken mit der Polizei und nicht selten auch auf Grund nachrichtendienstlicher Informationen – kann mit Eingriffen auf Grundlage des § 14 Abs. 1 oder 2 oder § 21 Abs. 1 „drohen“, ohne das Vorliegen der dort statuierten Tatbestandsvoraussetzungen gerichtlich überprüfbar darlegen zu müssen.

Dies ist ein erheblicher Eingriff in die Versammlungsfreiheit, ohne dass der Gesetzgeber hierfür Tatbestandsvoraussetzungen hinreichend bestimmt und im Lichte des Art. 14 Abs. 1 HVerf festgelegt hätte. Verstärkt wird das Eingriffsgewicht durch die „informelle“ Auslegung des Verfahrens, welches es ermöglicht, erheblichen Druck auf die aus der Versammlungsfreiheit folgende freie Wahl von Zeit, Ort, Gestaltung und Inhalt einer Versammlung auszuüben. Hinzu kommt ein erheblicher Eingriff in

Art. 19 Abs. 4 GG, weil eine gerichtliche Überprüfung dieses Verfahrens nicht (zeitnah) möglich ist.

Aus § 3 Abs. 3 mag zwar abgeleitet werden, dass die Kooperationspflicht nur für staatliche Stellen gelten kann, nicht indes für Veranstalter\*innen oder Leiter\*innen,

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

In der Begründung zum Gesetzentwurf (S. 20 f.) wird indes deutlich gemacht, dass der Veranstalter und die Versammlungsleitung bei einer Nichtteilnahme an Kooperationsgespräch mit einer abgesenkten Einschreitensschwelle rechnen müssten. Dies unterstreicht die beabsichtige „Lenkungswirkung“ des Kooperationsgesprächs jenseits eines verwaltungsförmigen und gerichtlich überprüfbaren Verfahrens,

vgl. BVerfG, B. v. 1.5.2001 - 1 BvQ 21/01, Rn. 18.

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

Landtag, Drucksache 20/9471, S. 20.

§ 3 Abs. 3 statuiert damit nicht etwa eine ergebnisoffene Kooperation „auf Augenhöhe“, sondern ist vom Konzept des Versammlungsrechts als Gefahrenabwehrrecht getragen, ohne dass dies tatbestandlich hinreichend strukturiert wäre. Satz 2 wirkt



sich dabei unmittelbar auf die Freiheitsinanspruchnahme im Sinne des Art. 14 Abs. 1 HVerf aus, wenn es dort heißt: „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.“

Zudem fehlt eine Regelung zum wirksamen Schutz der Pressefreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG im Umfeld der Versammlung; ein zunehmendes Problem insbesondere bei Demonstrationen im politisch rechten Umfeld und bei Demonstrationen gegen Corona-Maßnahmen in den letzten Jahren. Auch § 6 Abs. 4 regelt gerade dieses Problem anders als beispielsweise § 3 Abs. 2 Nr. 3 VersFG Bln nicht.

## 2. § 5 Versammlungsleitung

§ 5 kollidiert mit dem Selbstbestimmungsrecht und der inneren demokratischen Ordnung von Versammlungen, die aus verfassungsrechtlichen Gründen keiner Pflicht zur Bestimmung einer Leitung unterliegen. Dies wird in § 5 nicht hinreichend berücksichtigt. Der Wortlaut des § 5 Abs. 1 wie auch die Gesetzesbegründung machen deutlich, dass leiterlose Versammlungen trotz des Selbstorganisationsrechts der Versammlung,

vgl. *Breitbach* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 7 VersG Bund Rn. 21,

vom Gesetzgeber nicht erwünscht sind: „Versammlungen ohne Veranstalterin oder Veranstalter – mithin ohne Leitung – sind zwar verfassungsrechtlich zulässig, aber verwaltungspraktisch als unerwünschter Ausnahmefall einzuordnen (..)“,

Landtag, Drucksache 20/9471, S. 22.

Dennoch hat der Gesetzgeber eine Klarstellung nur in § 5 Abs. 2 vorgenommen, der indes allein für Spontanversammlungen gilt. Es fehlt dem Gesetz insbesondere die gesetzliche Klarstellung, dass die Durchführung einer Versammlung auch ohne eine von der Versammlung bestellte Leitung zulässig ist und diese Bestellung nicht durch die Polizei substituiert werden kann,

*Breitbach* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 7 VersG Bund Rn. 23.

Aus Sicht des Art. 14 Abs. 1 HVerf unterminiert dies zum einen die Versammlungsfreiheit und steht zum anderen mit Blick auf hieran anknüpfenden Ordnungswidrigkeitentatbestände mit dem Grundsatz der Normenbestimmtheit für Sanktionsnormen aus Art. 103 Abs. 2 GG im Konflikt,

vgl. nur *Remmert* in: Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 103 Rn. 77 ff.

Dies ergibt sich aus den Regelungen zu Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in § 25 Abs. 2 Nr. 3 und 4 und § 26 Abs. 1 Nr. 1, 2, 5, 6, 8, die jede Übernahme einer „Leiterfunktion“ zu einem erheblichen Risiko aus straf- wie ordnungswidrigkeitenrechtlicher Sicht macht, was nicht nur für die von einer repressiven Maßnahme Betroffenen relevant ist, sondern auch eine Abschreckungswirkung mit Bezug auf die Inanspruchnahme des Grundrechts der Versammlungsfreiheit entfalten kann. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die Möglichkeit einer strafrechtlichen Verfolgung so genannter faktischer Leiter\*innen,

siehe BVerfG, B.v.9.7.2019 - 1 BvR 1257/19.

Dass zudem die Pflicht zur Bestellung einer Versammlungsleitung für Versammlungen in geschlossenen Räumen mit Art. 14 Abs. 1 HVerf kollidiert, der diese keinem Gesetzesvorbehalt unterwirft,

vgl. *Breitbach* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 7 VersG Bund Rn. 21,

verkennt der Gesetzgeber, was die Regelung insoweit mit Art. 14 Abs. 1 HVerf unvereinbar macht.

### **3. § 6 Befugnisse und Pflichten der Versammlungsleitung, Teilnehmer\*innen und Ordner\*innen**

Auch § 6 beinhaltet keine hinreichende Differenzierung von Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen. Zudem werden Anforderungen an ein hierarchisches Ordnungsmodell der Versammlung festgelegt, die mit der Garantie der Selbstorganisation aus Art. 14 HVerf nicht vereinbar sind.

Durch die Verortung der Regelung von „Befugnissen“ in den Allgemeinen Bestimmungen in Teil 1 des Gesetzes und durch die Weite der Vorgaben, die gleichermaßen für Versammlungen unter freiem Himmel wie in geschlossenen Räumen gelten sollen, wird die Frage aufgeworfen, ob und in welchem Umfang § 6 für

Versammlungen in geschlossenen Räumen mit Blick auf die Begrenzung des Schrankenvorbehaltes in Art. 14 Abs. 2 HVerf auf Versammlungen unter freiem Himmel verfassungsrechtlich tragfähig ist.

Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen jedoch unstreitig nicht dem Gesetzesvorbehalt. Regelungen wie die in § 6 sind allenfalls als grundrechtssichernde Ausgestaltungsvorschrift zu Art. 14 Abs. 1 HVerf, nicht aber als staatliche Ordnungsvorschrift zulässig,

statt vieler *Breitbach* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 7 VersG Bund Rn. 21.

Nicht nur die Überschrift zu § 6 unterstreicht indes den gesetzgeberischen Ansatz, eine hierarchisch verordnete Versammlungsleitung für staatliche Anforderungen in die Pflicht zu nehmen, wenn dort deren „Befugnisse“ geregelt werden, ein Begriff, der üblicherweise die gesetzliche Legitimierung polizeilicher Grundrechtseingriffe bezeichnet,

vgl. nur *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 12 Aufl., § 2 Rn. 45; *Bäcker* in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., D 2; s.a. *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 7 Rn. 2; *Breitbach* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 7 VersG Bund, Rn. 14,

nicht aber die „innere Ordnung“ einer demokratisch organisierten Versammlung. § 6 hat mit Blick auf das innere Gefüge einer Versammlung im Rahmen des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 HVerf mit Blick auf Versammlungen in geschlossenen Räumen zu berücksichtigen, dass die Hessische Verfassungen (wie auch das Grundgesetz) diese Versammlungen vorbehaltlos gewährt, was auch normativ zu beachten ist. Die von der Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit ausgehende Möglichkeit von Konflikten innerhalb der Versammlung unterliegt daher grundsätzlich nicht der Regelungsmacht des Gesetzgebers. Dieser kann allein die Grenzen der Reichweite der Grundrechtsinanspruchnahme nachzeichnen, die sich aus dem Gebot der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit sowie im Falle konkreter Kollisionslagen im Rahmen praktischer Konkordanz mit mindestens ebenso gewichtigen Grundrechten ergeben können,

*Breitbach* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 7 VersG Bund, Rn. 15.

Diese Abgrenzung der eng beschränkten Gestaltungsmacht des Gesetzgebers für Versammlungen in geschlossenen Räumen und des verfassungsrechtlichen Beschränkungsvorbehaltes für Versammlungen unter freiem Himmel, in Hessen deutlich enger als im Bundesrecht, wird durch die Ausgestaltung in Allgemeinen Teil des Gesetzes „verwischt“ und unerkennbar, weil nunmehr gleiche Maßstäbe und Befugnisse für die Ordnung der Versammlung in geschlossenen Räumen und die Versammlung unter freiem Himmel mit Blick auf die Versammlungsleitung, den Einsatz von Ordner\*innen, die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung und den Ausschluss von Teilnehmer\*innen gelten.

Dies ist mit dem Grundsatz der Normenklarheit nicht vereinbar, weil das Gesetz mit Ausnahme des Absatz 6 nicht hinreichend deutlich macht, ob die Regelungen für Versammlungen unter freiem Himmel oder für Versammlungen in geschlossenen Räumen gleichermaßen gelten sollen und wenn nicht, welche dann für welche Versammlungen gelten sollen. Damit ist weder für die Veranstalter\*innen und eventuelle Versammlungsleiter\*innen als Grundrechtsausübende, noch die Versammlungsbehörde und die Polizei im Rahmen ihrer exekutiven Befugnisse noch für die Judikative klar, welche gesetzlichen Maßstäbe wann gelten sollen.

Wenn zudem in § 6 Abs. 1 dem/der Leiter\*in aufgegeben wird, auf die Friedlichkeit der Versammlung hinzuwirken ist unklar, ob und wie damit der Versammlungsleitung gesetzliche Pflichten auferlegt werden sollen, deren Erfüllung allein in der Hand der Teilnehmenden liegt.

#### **4. § 7 Störungsverbot**

§ 25 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 7 Abs. 2 grenzt die strafrechtliche Verantwortlichkeit nicht hinreichend auf die Fälle eine, in denen ein rechtmäßiges Verbot respektive eine rechtmäßige Auflösung vorliegt,

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

Diese Anforderung stellte auch das Bundesverfassungsgericht 1992 klar:

*„Was für die verwaltungsrechtliche Durchsetzung der Auflösungsverfügung gilt, trifft aber nicht in gleicher Weise auf die Ahndung der Widersetzlichkeit*

*nach dem Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrecht zu. Zwischen beiden muß unterschieden werden. Der Grund dafür, daß es bei der Durchsetzung der Auflösungsverfügung nicht auf deren Rechtmäßigkeit ankommt, liegt in der Situationsgebundenheit der Entscheidung, deren Vollzug nicht bis zur verbindlichen oder auch nur vorläufigen Klärung der Rechtsfrage aufgeschoben werden kann. Bei der Verhängung einer Sanktion für die Nichtbefolgung der Anordnung fehlt dieser Grund. (...) Käme es dessen ungeachtet auf die Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung nicht an, würde die unvermeidliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit, die in einer rechtswidrigen Auflösungsverfügung liegt, ohne vergleichbare Notwendigkeit gegenüber denjenigen fortgesetzt werden, die -- wie sich nachträglich herausstellt -- die Versammlungsfreiheit zu Recht in Anspruch genommen haben.“*  
(BVerfGE 87, 399/410).

Obgleich auf diese „Unschärfe“ in der Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages hingewiesen wurde, blieb der Gesetzgeber hier seiner Pflichten aus dem Bestimmtheitsgrundsatz im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG schuldig und hat eine Klarstellung nicht vorgenommen, die eine nur marginale Änderung im Wortlaut verlangt hätte. Nach Art. 103 Abs. 2 GG muss jede\*r potentiell Betroffene vorhersehen können, welches Verhalten mit Strafe bedroht ist. Die wesentlichen Entscheidungen über die Strafbarkeit müssen von der Legislative wahrgenommen werden, die dies nicht der Eigeninitiative der Exekutive und Judikative überlassen kann,

siehe nur *Remmert* in: Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 103 Rn. 77.

Ein denkbarer Verweis auf eine verfassungskonforme Auslegung kann dieses deutliche Bestimmtheitsdefizit mit Blick auf die Strafandrohung nicht beheben und die gesetzliche Regelung ist wegen Ihrer Ausstrahlungswirkung auf die Versammlungsfreiheit auch mit Art. 14 Abs. 1 HVerf unvereinbar.

## **5. § 8 Verbot von Waffen und sonstigen Gegenständen**

Die Regelung in § 8 ist Ausfluss des verfassungsrechtlichen Friedlichkeitsgebotes, geht indes über das verfassungsrechtlich Zulässige hinaus, weil das Tatbestandsmerkmal der Verwendungsabsicht gerade im dynamischen Versammlungsgeschehen bei Aufzügen für an sich nicht verbotenen Gegenstände nicht rechtssicher anwendbar und überprüfbar ist.

Insbesondere der Begriff der funktionellen Waffe oder Waffe im nicht-technischen Sinne führt jedoch in der Praxis, wie die vergleichbaren Regelungen zum Vermummungsverbot (s.u. V.6), zu erheblichen Unsicherheiten bei der Konkretisierung und Anwendung, was zu Maßnahmen führen kann, die mit der Versammlungsfreiheit in Konflikt stehen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die subjektive Bestimmung eines mitgeführten Gegenstandes,

vgl. *Breitbach/Rothfuß* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 2 VersG Bund, Rn. 42 und 74 ff.; *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 2 VersG Bund Rn. 26.

Aber auch der Waffenbegriff eröffnet mit Blick auf gefährliche Werkzeuge oder auch Spielzeug- und Scheinwaffen sowie so genannte symbolische „Waffen“ nicht selten einer jenseits des Waffenverbots des Art. 14 Abs. 1 HVerf liegenden „weiten“ Auslegung durch die Polizei die Tür,

vgl. *Breitbach/Rothfuß* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 2 VersG Bund, Rn. 59 ff.,

mit Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 HVerf. Aufgabe des Gesetzgebers ist hier, durch hinreichend bestimmte Begriffe dem Übermaßverbot Rechnung zu tragen, was nicht hinreichend beachtet wurde.

Neben den oben aufgezeigten Problemen bei der Begriffsbestimmung wie auch deren nicht seltene Ausweitung *in praxi* ist die subjektive Bestimmung – auch hier gibt es Parallelen zur Vermummung – ein komplexes Tatbestandsmerkmal (s.u. VI.6), das nicht selten behördlich verkannt wird,

ausführlich hierzu: *Breitbach/Rothfuß* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 2 VersG Bund Rn. 74 ff.,

auch wenn hier durch Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 2 eine gewisse Präzisierung gegenüber § 2 VersG Bund erreicht wird. Dennoch läßt die gesetzliche Regelung dazu ein, die tatbestandliche Anforderung, dass die Gegenstände den Umständen nach zu einer Verwendung im Sinne einer Waffe „bestimmt“ sind, seitens der Exekutive nicht zu beachten und damit die Schwelle für zulässige Eingriffe in Art. 14

Abs. 1 HVerf „abzusichern“. Hier könnte zwar auf die Gesetzesgebundenheit der Verwaltung und die Möglichkeit einer grundrechtskonformen Auslegung bei der Gesetzesanwendung verwiesen werden. Aus der exekutiven Bewertung und Einordnungen von Gegenständen als Waffe folgen jedoch auch repressiv-polizeiliche Maßnahmen und dem Bestimmtheiterfordernis aus Art. 103 Abs. 2 GG wird mit Blick auf die Strafbarkeit nach § 25 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 3 und 6 hier nicht hinreichend Rechnung getragen.

Auch der Ansatz einer vorweggenommenen (abstrakten) Konkretisierung verbotener Gegenstände im Rahmen einer Anordnung nach § 8 Abs. 2 löst die Problematik nicht auf, weil Anordnungen nach dieser Norm die subjektiven Tatbestandsvoraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 2 nicht erfassen können, die erfordern, dass sonstige Gegenstände nur dann verboten sind, wenn diese „ihrer Art nach“ zur Verletzung von Personen oder zu Herbeiführung von erheblichen Schäden geeignet und „den Umständen nach dazu bestimmt“ sind. Im Ergebnis legitimiert die Regelung damit zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit, deren Voraussetzungen nicht hinreichend bestimmt sind.

## 6. § 10 Anwendbarkeit des HSOG

Durch die Regelung in § 10 wird die verfassungsrechtlich gebotene klare Trennung gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen im Versammlungsgeschehen einerseits und in der allgemeinen Gefahrenabwehr aufgehoben und damit einer Verletzung des Art. 14 HVersFG die Tür geöffnet.

In Abkehr von dem im Versammlungsrecht über Jahrzehnte anerkannten Grundsatz der Polizei(rechts-)festigkeit der Versammlung,

vgl. nur *Deiseroth/Kutscha* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., Art. 8 GG Rn. 441; *Dürig-Friedl* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., Einleitung Rn. 45; *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., Teil I Rn. 392 ff.; s.a. Gesetzesbegründung, Landtag, Drucksache 20/9471, S. 28,

trifft § 10 keine abschließenden Regelungen zur Gefahrenabwehr im Schutzbereich des Art. 14 HVerf, sondern verweist auf weitere Befugnisse im HSOG, die zur Anwendung kommen sollen, soweit das VersFG gegenüber einzelnen teilnehmenden Personen Maßnahmen nicht regelt.

Das Bundesverfassungsgericht hingegen hielt noch kurz vor dem Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 fest, dass die „im Vergleich zum allgemeinen Polizeirecht besonderen Voraussetzungen für beschränkende Maßnahmen (...) Ausprägungen des Grundrechts der Versammlungsfreiheit [sind]. Dementsprechend geht das Versammlungsgesetz als Spezialgesetz dem allgemeinen Polizeirecht vor (...)“,

BVerfG, B. v. 16.10.2004 - 1 BvR 1726/01, Rn. 18.

Die Regelung in § 10 durchbricht diesen Grundsatz und erschwert oder verunmöglicht den Versammlungsbehörden und der Polizei eine klare Abgrenzung von *lex specialis* (VersFG) und *lex generalis* (Polizeirecht). Dies kann zu Eingriffen in die Versammlung führen, die mit Art. 14 Abs. 1 HVerf nicht kompatibel sind. Zudem verwischen hierdurch auch die tatbestandlichen Unterschiede zum Teil identischer Begrifflichkeiten in beiden Rechtsnormen, weil die Tatbestandsvoraussetzung der unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Versammlungsrecht mit Blick auf den Schutz aus Art. 14 HVerf einer deutlich engeren Auslegung unterliegt als im allgemeinen Polizeirecht. § 10 lässt indes offen, ob dort die Tatbestandsschwelle des Versammlungsrechts oder die des allgemeinen Polizeirechts zur Anwendung kommen soll; ein Problem der Normenbestimmtheit.

Die Regelung lässt notwendige Präzisierungen vermissen. Zum einen ist in § 10 Abs. 1 S. 1 nicht klar, ob Maßnahmen zur Gefahrenabwehr nur gegen Verantwortliche im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne (vgl. etwa § 6 HSOG) ergriffen werden dürfen, weil eine Differenzierung von Verantwortlichen und anderen Personen aus dem Wortlaut der Norm und auch sonst aus dem Gesetz nicht erkennbar ist. Unklar ist zum anderen, ob das Gesetz hier auf die Abwehr von Gefahren innerhalb des Versammlungsgeschehen abzielt oder jenseits desselben oder beides.

Am gravierendsten ist indes der Mangel tatbestandlicher Eingrenzung oder klarer Verweisung zur Auswahl der zulässigen Rechtsfolgen und Maßnahmen aus dem HSOG. Soweit in der Gesetzesbegründung (S. 29) vertreten wird, die tatbestandlichen Voraussetzungen seien allein dem HVersFG zu entnehmen, bleibt unklar, ob dies für das Vorfeld, die Versammlung selbst und das Nachfeld gleichermaßen gelten soll, was aber mit Blick auf das Tatbestandsmerkmal der „Unmittelbarkeit“ offenbar nicht der Fall sein kann. Eine hinreichend bestimmte Eingriffsbefugnis, die zudem unterschiedliche Eingriffsintensitäten von beispielsweise Gewarhaftung und



Identitätsfeststellung durch unterschiedliche Eingriffsschwellen verfassungsrechtlich und mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit austariert, kann in diesem Konzept nicht gesehen werden.

Die Auswahl der genutzten Befugnisse im Einzelfall bleibt den Polizeivollzugsbeamt\*innen vor Ort überlassen. Ob diese dabei durchgängig beachten (können), dass die Tatbestandsvoraussetzungen dem HVersFG zu entnehmen sind, die Rechtsfolgen hingegen frei aus dem Katalog der §§ 11 bis 43 HSOG ausgewählt werden dürfen – ungeachtet der Eingriffsintensität und der damit im HSOG korrespondierenden Eingriffsschwellen – muss deutlich in Frage gestellt werden. Grundsätzlich zulässig sind damit im Rahmen der §§ 11 ff. HSOG auch bei Versammlungen beispielsweise Gewahrsamnahmen und Wohnungsdurchsuchungen, Vorladungen und Meldeauflagen, Platzverweise und eine ganze Bandbreite von Datenerhebungsbefugnissen. Dies ist unverhältnismäßig und lässt eine hinreichende Abwägung des Gesetzgebers hinsichtlich grundrechtssichernder Eingriffsschwellen und der Eröffnung einer polizeilichen Nutzung vielfältigster Eingriffsbefugnissen vermissen.

All dies führt zu einer „Vermischung“ versammlungsrechtlicher und polizeirechtlicher Befugnisse, die mit der besonderen Gewährleistung aus Art. 14 Abs. 1 HVerf nicht zu vereinbaren ist, weil die Regelung keine Verweisung auf nur einzelne, klar umrissene und hinreichend bestimmte Maßnahmen enthält oder – besser – diese im Versammlungsgesetz selbst regelt. Dies widerspricht den Anforderungen an die Bestimmtheit (polizeilicher) Eingriffsbefugnisse,

vgl. etwa *Denninger*, in: Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. B 61 ff.

Hinzu kommt, dass alle diese Befugnisse auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen zur Anwendung kommen sollen, was den Anforderungen an die Zulässigkeit von Eingriffen in diesem Bereich, für den Art. 14 Abs. 2 HVerf einen Gesetzesvorbehalt nicht beinhaltet, ebenso widerspricht wie dem Übermaßverbot.

## **7. § 11 Anwesenheit der Polizei in Versammlungen**

§ 11 gestattet die Anwesenheit der Polizei inmitten einer Versammlung, wodurch deren Schutz aus Art. 14 HVerf beeinträchtigt oder aufgehoben wird, weil dies eine allseitige und verdeckte Beobachtung des Versammlungsgeschehens und intensive Datenerhebungen erlaubt.

Die Anwesenheit von Polizeivollzugsbeamt\*innen bei oder in Versammlungen stellt einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar,

ausführlich *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 5 ff.

Dabei lässt die Norm bereits im Unklaren, ob das Anwesenheitsrecht sich nur auf die Anwesenheit im Umkreis von Versammlungen („bei“) nach Satz 1 Nr. 1 gelten soll oder auch „in“ Versammlungen nach Satz 1 Nr. 2. Ein Anwesenheitsrecht allein in deren Umkreis würde indes mit Blick auf die Zielrichtung dieser Maßnahme keinen Sinn machen. Es bleibt mit Blick auf den unklaren Wortlaut breiter Spielraum zur Auslegung und die Norm ist als nicht hinreichend bestimmt anzusehen.

Die Anwesenheit der Polizei bei oder in Versammlungen hat ein hohes Potential der Abschreckungswirkung auf (potentielle) Teilnehmer\*innen, weil die Anwesenheit der Polizei bei und erst recht in der Versammlung suggeriert, dass von dieser Gefahren ausgehen,

vgl. nur BVerwG Urt. v. 25.10.2017 - BVerwG 6 C 46.16 Rn. 31; *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 8; *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 6.

Ob und in welchem Umfang ein solcher Eingriff bei Versammlungen in geschlossenen Räumen mangels Gesetzesvorbehalt für diesen Versammlungstypus überhaupt zulässig sein kann, ist fraglich. Zwar begrenzt § 11 S. 1 Nr. 2 dieses Anwesenheitsrecht auf Fälle der Erforderlichkeit zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung. Dieser Rahmen wird aber deutlich überschritten, wenn nach § 23 Abs. 1 S. 1 Kontrollstellen zur Abwehr einer Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 mit den ihnen eigenen Abschreckungseffekten eingerichtet werden können, der indes unter Satz 1 Nr. 3 auch Meinungsdelikte umfasst. Insoweit ist die Anwesenheit der Polizei zumindest in diesen Fällen mangels Gesetzesvorbehalt für Versammlungen in geschlossenen Räumen mit Art. 14 HVerf nicht vereinbar.

Die Regelung verkennt auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Eingriffe in die Versammlungsfreiheit im Sinne des Art. 14 HVerf, weil die Einschreitenschwelle des § 11 Satz 1 Nr. 1 weder hinreichend bestimmt noch ausreichend „hoch“ ist und es hier sogar an einer Tatbestandsschwelle mangelt. Dies widerspricht den

rechtsstaatlichen Grundanforderungen an die Vorhersehbarkeit und Überprüfbarkeit staatlichen Handelns auf Grundlage einer Eingriffsbefugnis, die abhängig von der Eingriffsintensität mit Blick auf das Übermaßverbot angemessene Tatbestandsvoraussetzungen für den Grundrechtseingriff statuieren muss.

Der bloße Verweis auf die Aufgabenerfüllung konkretisiert keine Tatbestandschwelle, sondern begrenzt allein den Aufgabenbereich der Polizei in Versammlungen, der deutlich enger ist als der der Versammlungsbehörden.

Es ist zudem fraglich, ob und inwieweit das HVersFG der Polizei überhaupt Aufgaben im Schutzbereich des Art. 14 HVerf eingeräumt hat; ein Vergleich etwa mit § 1 HSOG macht deutlich, dass hier eine vergleichbare Regelung im HVersFG fehlt. Eine Ableitung von Befugnissen aus Aufgaben wird im Gefahrenabwehrrecht aus rechtsstaatlichen Gründen seit Jahrzehnten verneint,

vgl. nur *Möstl* in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 29. Edition 2023, Vorbemerkungen Rn. 96.

Ob aus gesetzlichen Eingriffsbefugnissen selbst eine Aufgabe abgeleitet werden kann, ist fraglich und aus systematischer Sicht nach der hier vertretenen Auffassung zu verneinen,

anders aber bspw. *Holzer* in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 21. Edition 2023, Art. 2 PAG Rn. 2.

Wollte man dieser Auffassung nicht folgen und eine Aufgabenzuweisung aus der Befugnisnorm für zulässig erachten, kämen hier nur §§ 16 und 17 für Versammlungen unter freiem Himmel und §§ 23 und 24 für solche in geschlossenen Räumen in Betracht. Letztere sind indes angesichts des nicht vorhandenen Gesetzesvorbehaltes mit Art. 14 HVerf nicht vereinbar und zudem ungeeignet (s.u. VII.), um die Friedlichkeit der Versammlung aufrecht zu erhalten.

Betrachtet man die Regelung in § 16 Abs. 1 näher zeigt sich zudem, dass für die dort geregelten Befugnisse zur Durchsuchung und Identitätsfeststellung eine Anwesenheit in der Versammlung nicht notwendig und nicht zulässig ist, weil dieser auf der Rechtsfolgenseite nur Kontrollstellen „auf dem Weg zu der Versammlung“ gestattet. Eine nach § 16 Abs. 2 zulässige Identitätsfeststellung soll nach den

Ausführungen in der Gesetzesbegründung (S. 40) nur zulässig sein, wenn sich „aus der Nachschau oder einer Durchsuchung [nach Absatz 1, d.Uz.] tatsächliche Anhaltspunkte für einen zukünftigen Verstoß“ ergeben. Eine solche Identitätsfeststellung erfordert mithin keine Anwesenheit der Polizei in der Versammlung selbst, wozu aber § 11 ermächtigen soll.

§ 17 Abs. 1 ermächtigt die Polizei dazu Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton „im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel offen“ anzufertigen. Dies ist, bei erheblichen Zweifeln an der Geeignetheit, eine rein präventive Befugnis, für die fraglich ist, ob diese einen Aufenthalt in der Versammlung notwendig macht. Sicher verneint werden kann dies für so genannte Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2, weil diese gerade einen gewissen Abstand zu der Versammlung erfordern, um eine Übersicht zu ermöglichen.

Allenfalls für § 17 Abs. 2 S. 1 könnte sich daher überhaupt die Notwendigkeit einer Anwesenheit der Polizei in einer Versammlung begründen lassen, was dann auch hier speziell zu regeln wäre und sicherlich keine unbestimmte Generalklausel im Sinne des § 11 ausreichen lässt.

Zum Eingriff in die Versammlungsfreiheit kommt bei der Anwesenheit von Polizeivollzugsbeamt\*innen in (aber auch bei) einer Versammlung selbst ein erheblicher Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hinzu,

*Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 6,

weil in erheblichem Umfang personenbezogene Daten der Teilnehmer\*innen erfasst werden können, wie deren Anwesenheit und Verhalten, politische Äußerungen in Wort Schrift, Kommunikationspartner in der Versammlung und mehr, bezogen auf einen bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit.

Dabei ist zu beachten, dass es sich mit Blick auf die Ziele von Versammlungen im Sinne von § 2 Abs. 1 zumeist um „besondere Kategorien personenbezogener Daten“ im Sinne des Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 („JI-Richtlinie“) handelt, für deren Erhebung und weitere Verarbeitung erhöhte Anforderungen aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Europarecht zu beachten sind. Betroffen sein können je nach Sachverhalt personenbezogene Daten zur ethni-

schen Herkunft, politischen Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit. Die Verarbeitung solcher Daten bedarf besonderer Regelungen zu deren Schutz, die im VersFG nicht im Ansatz erkennbar sind.

Zwar zitiert § 29 das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das Gesetz trifft aber keinerlei Regelungen zum zulässigen Umfang der Datenerhebung oder zur Speicherung, Nutzung und sonstigen Verarbeitung der so erhobenen personenbezogenen Daten durch die Polizei. Im Gesetz werden keine Schutzvorkehrungen mit Blick auf die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten getroffen, wie dies etwa im HSOG ausdrücklich der Fall ist, beispielsweise in §§ 13 Abs. 5 und 19 Abs. 6 HSOG. Das HSOG erlaubt eine Erhebung besonderer Kategorien personenbezogener Daten nur, wenn diese „unbedingt erforderlich ist“. Dies stellt nach der JI-Richtlinie den Mindeststandard der Zulässigkeit dar, was im HVersFG ebenfalls nicht im Ansatz geregelt wird. Vergleichbare Regelungen wie im HSOG fehlen hier vollständig und die Erhebung personenbezogener Daten nach dem HVersFG ist hier wie auch sonst im Gesetz aus diesem Grund mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wie auch der JI-Richtlinie nicht vereinbar.

Ein anlassloses Anwesenheitsrecht der Polizei, das allein mit der Aufgabenerfüllung begründet ist, ist mit Blick auf die Abschreckungs- und Einschüchterungswirkung wie auch die Erhebung unter Umständen sensibler personenbezogener Daten mit der freiheitlichen Ordnung des Grundgesetzes und gerade auch der demokratischen Funktion der Versammlungsfreiheit nicht vereinbar,

wie hier *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 2; so im Ergebnis auch *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, Versammlungsrecht, 5. Aufl., S. 434-438 und *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 30-31; siehe schon VGH München DÖV 2008, 1006; s.a. VG Göttingen 6.11.2013 - 1 A 98/12 [juris] zur Anwesenheit von Zivilbeamten und BVerfG, B. v. 17.2.2009 - 1 BvR 2492/08, Rn. 107.

§ 11 legitimiert sogar ein bewusst verdecktes Handeln von Zivilkräften inmitten einer Versammlung, deren Anwesenheit allein durch die polizeiliche Einsatzleitung der Versammlungsleitung mitzuteilen ist. Eine Pflicht zur Anwesenheit allein in Uniform

besteht nicht, wie Satz 2 deutlich macht, da bei uniformierten Polizeibediensteten ein „sich erkennen geben“ nicht erforderlich wäre.

Der Eingriff gewinnt in diesem Falle nochmals an Eingriffsintensität. Für Versammlungsteilnehmer\*innen ist es zu keinem Zeitpunkt erkennbar, ob teilnehmende Personen in einer Versammlung andere Versammlungsteilnehmer\*innen oder verdeckt arbeitende Polizeikräfte (Zivilkräfte) sind. Wer also links oder rechts von Teilnehmer\*innen mitläuft und mit der/dem wegen eines vermeintlich gemeinsamen Anliegens auch Meinungen ausgetauscht oder die Ausgestaltung des Protests diskutiert wird, kann sich im nächsten Augenblick als Polizist\*in „entpuppen“,

vgl. *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 30.

Dies berührt den Kern der inneren Versammlungsfreiheit,

*Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 6,

und ist mit Art. 14 HVerf nicht vereinbar. Die gilt erst recht, wenn – wie hier – die Legitimationspflicht allein gegenüber der Versammlungsleitung besteht, weil diese nicht in der Lage sein wird, die Legitimation und Erkennbarkeit als Polizeivollzugsbeamt\*innen gemäß Satz 2 gegenüber den Versammlungsteilnehmer\*innen transparent zu machen. Zudem bleibt für die Teilnehmer\*innen unklar, wer sich *in concreto* als Polizeivollzugsbeamt\*in in der Versammlung aufhält und wer das Versammlungsanliegen teilt.

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

vgl. *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 21.

Im Ergebnis ist § 11 und damit auch der Ordnungswidrigkeitentatbestand in § 26 Abs. 1 Nr. 5 mit Art. 14 HVerf und mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar. Letztgenannter ist zudem mit Blick auf die Unbestimmtheit der Norm mit § 103 Abs. 2 GG nicht vereinbar.

## VI. Unvereinbarkeit von Bestimmungen für Versammlungen unter freiem Himmel mit Art. 14 Hessische Verfassung

### 1. § 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht

Die Anzeige- und Mitteilungspflicht nach § 12 stellt eine deutliche materielle Erweiterung gegenüber der bis März 2023 in Hessen geltenden Anmeldepflicht nach § 14 VersG Bund dar. Obgleich Art. 14 Abs. 2 HVerf hier den einzigen Beschränkungsvorbehalt im Vergleich zu Art. 8 Abs. 2 GG enthält, geht die Regelung deutlich über das verfassungsrechtlich zulässige Maß hinaus. Zudem hat der Gesetzgeber den erheblichen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verkannt.

Die vom Bundesverfassungsgericht für die Anzeigepflicht ins Feld geführte „routinemäßige Vereinfachung und Effizienzsteigerung durch frühzeitige wie vollständige Vorabinformation der Verwaltungsbehörden (...) [als] zentrale Grundlagen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sowie der Friedlichkeit von Versammlungen“,

BVerfGE 122, 342/367,

wird hier gerade nicht allein verfolgt, sondern es werden weitreichende Pflichten und umfassende Regelungen zur Anzeige und Datenerhebung konstituiert, die weit über eine notwendige Mitteilung der Versammlung an die Behörde hinausgehen. Diese haben zum Teil *realiter* weitgehende Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zur Folge, anstelle einer bloß notwendigen Information der Behörde. Im Anschluss hieran finden sich in § 26 Abs. 1 eine Vielzahl von Ordnungswidrigkeitentatbestände, die deutlich machen, dass hier ein enges Korsett für die Versammlungsfreiheit bereits bei der Anzeige gewoben werden soll, das weit über eine Information der Behörde über eine Versammlung hinausgeht (vergleiche als Gegenbeispiel etwa § 10 ME VersG).

Dabei wird auch verkannt, dass die Durchführung einer Versammlung ohne Anmeldung nach ganz herrschender Meinung keinen Auflösungsgrund darstellt,

vgl. schon BVerfGE 69, 315/350 f.; *Lembke* in Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 14 VersG Bund Rn. 109; *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, § 14 VersG Bund Rn. 23,

wohl aber – in Hessen – einen Ordnungswidrigkeitentatbestand; ein verfassungsrechtlicher Spagat, der vom Vorbehalt in Art. 14 Abs. 2 HVerf nicht etwa allein wegen der ausdrücklichen Bezugnahme auf die Anmeldung legitimiert wird, weil dies Ausdruck einer engen Begrenzung (s.o. IV.) und nicht etwa eine Erweiterung des Beschränkungsvorbehaltes darstellt.

Trotz einer Umbenennung der „Anmeldepflicht“ im Sinne des § 12 VersG Bund in weit ausgreifende Anzeige- und Mitteilungspflichten bleibt das Spannungsverhältnis zwischen der Anmeldefreiheit aus Art. 14 Abs. 1 HVerf und der Zulässigkeit einer gesetzlichen Regelung der Anmeldepflicht nach Art. 14 Abs. 2 HVerf bestehen,

vgl. nur *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O.; § 14 VersG Bund Rn. 16 ff.; *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 14 VersG Bund Rn. 8 f.; anders offenbar BVerfGE 122, 342/367.

Dies belegt bereits der außerordentliche Umfang der Norm mit acht Absätzen und insbesondere ein Blick auf die Ordnungswidrigkeitentatbestände in § 25 Abs. 1 Nr. 6 bis 12, die rund ein Drittel aller Ordnungswidrigkeiten des Gesetzes darstellen.

Die Zweifel an der Vereinbarkeit des § 12 mit Art. 14 Abs. 1 HVerf werden auch nicht durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 14 Abs. 2 HVerf beseitigt. Faktisch wird hier die verfassungsrechtliche Anmeldefreiheit trotz Begriffsänderung in Richtung ihres Gegenteils umgekehrt,

vgl. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O. S. 76 f.

Verfassungsrechtlich nicht akzeptabel ist aus Sicht des Übermaßverbots zudem, dass der gesamte Pflichtenkatalog aus § 12, wie auch der ausufernde Ordnungswidrigkeitenkatalog, grundsätzlich auch für Kleinstversammlungen bis zur Mindestgröße von zwei Personen hinunter greift, obwohl hier die üblichen Argumente des Schutzes der Versammlung vor allem im Falle von Großdemonstrationen nur schwerlich greifen,

*Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 12 VersG Bund Rn. 24 ff.; s.a. Stellungnahme *DGB*, Innenausschuss, Ausschussvorlage INA 20/64 Teil 4, S. 215.



Die weitreichenden Sanktionsnormen in § 26 Abs. 1 Nr. 6 bis 10 sind in diesem Kontext unverhältnismäßig, weil diese nicht auf Versammlungen beschränkt sind, die eine bestimmte Mindestgröße jenseits von zwei Personen aufweisen, was sachlich mit Blick auf deren „Gefahrenpotential“ und „Ausstrahlungswirkung“ mit der Versammlungsfreiheit nicht vereinbar ist,

vgl. *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., Art. 13 BayVersG Rn. 7; s.a. BVerfG, B. v. 17.2.2009 - 1 BvR 2492/08, Rn. 113, 123.

Fraglich ist zudem, ob vorgenannte Sanktionsnormen auch gelten, wenn eine solche Versammlung von beispielsweise zwei Teilnehmer\*innen geplant und durchgeführt wird und daher einer Bekanntgabe im Sinne des § 12 Abs. 1 S. 1 nicht bedarf. Ein weiteres Bestimmtheitsproblem der Norm.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Anzeigefrist in § 12 Abs. 1 S. 1 deutlich über die bundesrechtliche Regelung hinaus geht, weil nach Satz 2 bei der Berechnung der Frist Sonn- und Feiertage außer Betracht bleiben, also die Anzeigefrist auf 72 bis zu 120 Stunden ausgeweitet werden kann. Anders als in der Gesetzesbegründung (S. 30) ausgeführt, wird diese deutliche Fristverlängerung auch nicht durch die Regelungen für Eilversammlungen in § 12 Abs. 5 „kompensiert“, weil hier ausdrücklich nur die Frist von 48 Stunden aus § 12 Abs. 1 S. 1 verkürzt wird. Die Verkürzung der Anmeldefrist, die das Bundesverfassungsgericht für Eilversammlungen für unbedingt erforderlich sieht, wird damit faktisch „ausgehebelt“: „Würde gleichwohl auf der in § 14 VersG vorgeschriebenen Frist beharrt, so hätte das zur Folge, daß auch Eilversammlungen von vornherein unzulässig wären. Dieses Ergebnis wäre aber gleichfalls mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit unvereinbar“,

BVerfGE 85, 69/75.

Genauso verhält es sich aber hier, weil die Frist von 48 Stunden zwar verkürzt werden kann, nicht aber die Ausweitung der Anzeigefrist Anzeige an Sonn- und Feiertagen. Dies ist nicht nachvollziehbar, weil im deutschen Verwaltungsalltag auch andere Ordnungsbehörden an sieben Tagen die Woche für 24 Stunden erreichbar sind. Zudem könnte auch hier eine Anmeldung bei der Polizeibehörde gesetzlich für möglich erklärt werden, die bei Eilversammlungen nach § 12 Abs. 5 zwar für die Frist von 48 Stunden gelten soll, nicht aber mit Blick auf Sonn- und Feiertage. Dies ist eine willkürliche Differenzierung und die Einschränkung der

Versammlungsfreiheit aus Gründen des „Behördenalltags“ ist trotz der eingangs ausgeführten Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts mit Art. 14 HVerf nicht vereinbar.

Der Begriff der Spontanversammlung in § 12 Abs. 6 ist zudem zu eng; deutlich weiter zum Beispiel ist die Regelung in Art. 13 Abs. 4 BayVersG: „Die Anzeigepflicht entfällt, wenn sich die Versammlung aus einem unmittelbaren Anlass ungeplant und ohne Veranstalter entwickelt (Spontanversammlung). Auch aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts sind unter Spontanversammlung solche „Versammlungen zu verstehen, die sich aus einem momentanen Anlass ungeplant und ohne Veranstalter entwickeln“,

BVerfG, 2 B. v. 23.10.1991 - 1 BvR 850/88, Rn. 25.

Das Tatbestandsmerkmal „augenblicklich“ hingegen ist erkennbar enger und grenzt damit die anmeldefreien Versammlungen erheblich ein. Gefordert ist im Ergebnis, dass der Entschluss, sich zu versammeln und der Beginn der Versammlung zusammenfallen müssen.

Eine Ablehnung einer Versammlungsleitung durch die Versammlungsbehörde nach § 12 Abs. 7 greift unmittelbar in die Selbstorganisation der Versammlung ein und ist mit Blick auf die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Staatsfreiheit von Versammlungen in Art. 14 HVerf nicht akzeptabel.

Anders als etwa in § 10 ME VersG oder § 11 VersFG Bln sieht das Gesetz in § 12 Abs. 8 weiterhin vor, dass der/die Veranstalter\*in auf Anforderung der Behörde die „persönlichen Daten“ der Ordner\*innen mitteilen muss, was eine erhebliche Abschreckungswirkung mit Blick auf die Betroffenen haben kann, die sich regelmäßig aus dem Kreis der Versammelnden oder mit dem Anliegen der Demonstration sympathisierenden Personen rekrutieren und somit ihre (politischen) Ansichten mit Name und Anschrift sowie ggf. weiteren Angaben (s.u.) der Behörde mitteilen müssen. Dies stellt einen erheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar, was im Gesetzentwurf noch nicht einmal erkannt worden war und Anlass zum Änderungsantrag vom 7.3.2023 Drs. 10/10697 unter Ziffer 2 gab.

Verkannt wird dabei auch hier, dass es sich bei diesen personenbezogenen Daten im Regelfall um besondere Kategorien personenbezogener Daten handelt (siehe oben zu § 11), weil damit (indirekt) politische oder persönliche Zugehörigkeiten, Bindungen oder Grundüberzeugungen der Versammlungsbehörde und bei Übermittlung an Polizei und Nachrichtendienste bekannt werden, obgleich diese eines besonderen Schutzes bedürfen, der hier gesetzlich nicht im Ansatz berücksichtigt ist.

Hinzu kommt, dass dies einen erheblichen zeitlichen Vorlauf verlangt, der *in praxi* für die Veranstalter häufig nicht einzuhalten sein wird,

vgl. Stellungnahme *DGB*, Innenausschuss, Ausschussvorlage INA 20/64 Teil 4, S. 216.

Nicht aus dem Gesetz abzuleiten ist bereits, welche personenbezogenen Daten überhaupt angefordert werden dürfen. Der Begriff der „persönlichen Daten“ ist hier nicht hinreichend bestimmt und wird auch nicht etwa durch Verweis in andere Rechtsnormen präzisiert. Dies ist mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar.

Wenn nach § 12 Abs. 8 S. 3 die zuständige Behörde diese Daten „verarbeiten“ darf, „soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich“ ist, bleibt vollständig unbestimmt, welche Formen der Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten nach deren Erhebung zulässig sein sollen. Dies ist indes spezialgesetzlich zu regeln, weil der Begriff der Datenverarbeitung alle denkbaren weiteren Formen der Verarbeitung nach deren Erhebung erfasst. Hierzu gehört beispielsweise nach § 41 Nr. 2 HDSiG: „jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführte Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung, die Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich, die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung“. All dies soll hier nach § 12 Abs. 8 S. 3 im Schutzbereich des Art. 14 HVerf zulässig sein?

Zudem ist zu beachten, dass es sich bei den fraglichen Daten in aller Regel um besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Art. 10 der Richtlinie

(EU) 2016/680 handelt, weil hiermit im Kontext von Versammlungen regelmäßig Informationen zu politischen oder weltanschaulichen Ansichten verbunden sind. Eine solche Datenerhebung, an die unweigerlich eine Speicherung und Nutzung und bei Demonstrationen aus dem klar linken oder rechten politischen Spektrum nicht selten eine Übermittlung an Polizei und Verfassungsschutzbehörden anschließt, bedarf daher besonderer datenschutzrechtlicher Schutzmaßnahmen. Im HVersFG fehlt indes auch nur das Minimum einer verfassungsrechtlich unbedingt gebotenen spezialgesetzlichen Regelung, welche Formen der Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne des § 41 Nr. 2 HDSIG zulässig und welche Schutzmaßnahmen für besondere Kategorien personenbezogener Daten zu treffen sind.

Im Ergebnis begegnet § 12 vielfältigen verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf den Schutz der Versammlungsfreiheit. Zudem fehlen – wie durchgängig im Gesetz – die notwendigen (spezialgesetzlichen) Regelungen zur Datenverarbeitung, Nutzung und Übermittlung, insbesondere, aber nicht nur für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, was mit Blick auf den Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung verfassungsrechtlich nicht akzeptabel ist.

## 2. § 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

§ 14 gestattet den Kernbestand massiver Eingriffe in die Versammlungsfreiheit. Unter anderem die Regelungen zur öffentlichen Ordnung wie auch Regelungen zu Beschränkungen an bestimmten Orten und überschreiten dabei das verfassungsrechtlich Zulässige im Bereich der Versammlungsfreiheit, namentlich dem Selbstbestimmungsrecht im Schutzbereich der Versammlungsfreiheit.

### 2.1 Öffentliche Ordnung (§ 14 Abs. 1)

Beschränkungen von Versammlungen wegen Gefahren für die öffentliche Ordnung nach § 14 Abs. 1 stellen ein Einfallstor für Maßnahmen gegen Versammlungen dar, die keine Gefahr für den weiten Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit darstellen und begegnen daher grundlegenden rechtlichen Bedenken,

vgl. nur *Barczak* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 15 VersG Bund Rn. 162 ff.

Diese Bedenken hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Brokdorf-Entscheidung deutlich in Abgrenzung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit herausgestellt:

*„Für die verfassungsrechtliche Beurteilung bedeutsam sind zwei Einschränkungen, die im Gesetz selbst angelegt sind und die zur Folge haben, daß Verbote und Auflösungen im wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen können, während eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im allgemeinen nicht genügen wird.“*  
(BVerfGE 69, 315/353)

In seiner Auseinandersetzung mit dem OVG Münster, das rechtsextremistische Versammlungen allein aufgrund ihres Inhalts und der dortigen Meinungskundgaben für eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung ansah, hat die 1. Kammer des BVerfG,

vgl. nur BVerfG, B. v. 1.5.2001 - 1 BvQ 22/01, weitere Nachweise bei *Barczak* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 15 VersG Bund Fn. 598,

in mehreren Entscheidungen diesen Ansatz abgelehnt, weil Meinungskundgaben mit Blick auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit allein an geltenden Strafrechtsnormen zu messen sind und darüberhinausgehende Beschränkungen bei Fehlen solcher Normen nicht durch Rekurs auf die öffentliche Ordnung im Versammlungskontext beschränkt werden können,

vertiefend hierzu *Barczak* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 15 VersG Bund Rn. 166.

Wo also die öffentliche Sicherheit mit Blick auf den Inhalt der Meinungskundgabe mögliche „Lücken“ lässt, können diese weder in methodisch noch in verfassungsrechtlich vertretbarer Weise mit der öffentlichen Ordnung ausgefüllt werden,

*Barczak* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 15 VersG Bund Rn. 167.

Dies gilt erst recht, wenn das Versammlungsrecht selbst weitere Maßgaben zur Form der Meinungskundgabe enthält, hier insbesondere in § 9.

Soweit die Gesetzesbegründung (S. 33) auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 2004 (1 BvQ 19/04 Rn. 23) verweist, geht es hierbei nicht um Meinungskundgaben im Rahmen von Versammlungen, also nicht um Inhalt, sondern um die Form:

*„Verfassungsrechtlich unbedenklich ist es, dass § 15 VersG gemäß § 20 VersG Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, darunter auch zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung, erlaubt, vorausgesetzt, dass diese nicht aus dem Inhalt der Äußerungen, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung folgen. So sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird (...).“*  
(BVerfGE 111, 147/156 f.)

Maßgaben zur Form macht aber bereits § 9 des Gesetzentwurfs und diese können daher nicht Gegenstand von Auflagen oder Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung sein.

Das Bundesverfassungsgericht führt sodann weiter mit Blick auf die Durchführung aus:

*Die öffentliche Ordnung kann auch verletzt sein, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen (...). Gleiches gilt, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert (...).“*  
(BVerfGE 111, 147/157)

Auch hier ist auf § 9 des Gesetzentwurfs zu verweisen sowie auf § 14 Abs. 4. Beide machen einen Rekurs auf den Schutz der öffentlichen Ordnung überflüssig und es besteht keine Notwendigkeit für eine Ermächtigung der Versammlungsbehörde zur Beschränkung der Meinungsäußerung aus Gründen der öffentlichen Ordnung,

vgl. auch *Hong* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 15 VersG Bund Rn. 394 ff., unter Verweis auf BVerfGE 111, 147.

Dies gilt nicht zuletzt, weil ein hinreichend bestimmter Inhalt der Tatbestandvoraussetzung der öffentlichen Ordnung schwerlich festzustellen ist, wie die in der Gesetzesbegründung (S. 33) wiedergegebene allgemeine Definition nachdrücklich unterstreicht. Hinzu kommt, dass unklar ist, wie die Versammlungsbehörden in so unterschiedlichen Sozialräumen wie beispielsweise Frankfurt oder dem ländlichen Raum ermitteln sollten, welches jeweils am Versammlungsort die „Gesamtheit der im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung liegenden ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den [dort, Hinzufügung durch Unterzeichner jeweils herrschenden Anschauungen unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Zusammenlebens“ ist,

*Kingreen/Poscher, a.a.O., § 7 Rn. 42.*

## **2.2 Versammlungen an bestimmten Orten und Tagen (§ 14 Abs. 4)**

§ 14 Abs. 4 stellt Sonderrecht gegen eine bestimmte politische Auffassung dar, welche die Antragssteller ausdrücklich nicht teilen. Zu Recht weist die Gesetzesbegründung unter Bezugnahme auf die Wunsiedel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2009 darauf hin, dass Gesetze zur Beschränkung bestimmter (politische) Auffassungen keine allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 GG darstellen,

BVerfGE 124, 300.

Die weit ausgreifende sonderrechtliche Regelung ist daher neben der sondergesetzlichen Strafnorm in § 130 Abs. 4 StGB auch bei Verständnis für das hier verfolgte Anliegen verfassungsrechtlich mehr als problematisch,

so im Ergebnis auch *Hong* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 15 VersG Bund Rn. 386 ff. und § 15 SächsVG Rn. 5 ff.

Dies folgt neben grundsätzlichen Erwägungen aus der „Weite“ der Norm wie auch der Unbestimmtheit hinsichtlich der vom Gesetz erfassten Tage und Orte sowie der tatbestandlichen Anforderung einer Gefährdung des „öffentlichen Friedens“,

differenzierend hierzu *Hong* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 15 VersG Bund Rn. 404 ff.

Auch hier sei auf die Wunsiedel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen:

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

(BVerfGE 124, 300/334 f. in Abgrenzung zu zulässigen Beschränkungen.

Zudem hätte der Gesetzgeber selbst die Tage und Orte im Sinne der Norm bestimmen oder hierzu zumindest eine Verordnungsermächtigung in das Gesetz aufnehmen müssen, um Vorhersehbarkeit und Transparenz für die Eingriffsbetroffenen herzustellen, nicht zuletzt mit Blick auf deren Schutz aus Art. 19 Abs. 4 GG.

### **2.3 Bekanntgabe und Begründung (§ 14 Abs. 5 und 6)**

Mit Blick auf § 39 Abs. 1 S. 1 HVwVfG bleibt unklar, ob § 14 Absatz 5 und 6 hiervon abweichende Regelungen treffen sollen. Für Versammlungsverbote durch Allgemeinverfügung müsste im Falle der öffentlichen Bekanntgabe nach § 39 Abs. 2 Nr. 5 HVwVfG eine Begründung nicht erfolgen. Eine Regelung hierzu trifft § 14 Abs. 5 nicht, sondern beschränkt sich auf die Bekanntgabe, während § 14 Abs. 6 eine Begründungspflicht ausdrücklich vorsieht. Dies legt im Umkehrschluss nahe, dass diese für Beschränkungen oder Verbote nach § 14 Abs. 5 nicht greifen soll, was den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus der Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wie auch aus Art. 19 Abs. 4 GG nicht gerecht wird.

Die Gesetzesbegründung (S. 38) nimmt für die Regelung in Absatz 5 ausdrücklich auf § 13 Abs. 4 ME VersG in Bezug, in dessen Begründung darauf hingewiesen wird, dass die unverzügliche Bekanntgabe von Verboten oder beschränkenden Verfügungen aus „allgemeinen rechtsstaatlichen“ Grundsätzen angezeigt ist, „weil die Praxis vieler Behörden darauf hinausläuft, dass Verbote und beschränkende Verfügungen häufig erst in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur vorgesehenen Versammlung ausgesprochen werden.“ Damit einher gehe „das Risiko der Vereitelung effektiven Rechtsschutzes“,



*Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schultze-Fielitz*, Arbeitskreis  
Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011,  
S. 41 f.

Um einen Konflikt mit Art. 19 Abs. 4 GG und der verfassungsrechtlichen Garantie der Versammlungsfreiheit auszuschließen, genügt es jedoch nicht, allein eine Pflicht zur „unverzöglichen“ Bekanntgabe als Rechtsfolge anzuordnen, solange dieser unbestimmte Rechtsbegriff nicht weiter konturiert und zeitlich eingegrenzt wird. Die zeitlich weit ausgreifenden Regelungen in § 12 Abs. 1 zielen – zu Gunsten der Versammlungsbehörde – in eine entgegengesetzte Richtung, was im Vergleich zu Art. 14 Abs. 5 eine schwerlich begründbare Gewichtung zu Lasten der Versammlungsfreiheit und des Anspruchs auf gerichtlichen Schutz aus Art. 19 Abs. 4 GG entstehen lässt.

Zudem fehlt in Absatz 5 eine Regelung dazu, dass Kooperationsgespräche gemäß § 3 Abs. 3 Beschränkungen oder einem Verbot vorausgehen müssen, wenn es möglich erscheint, dass die Gefahrenlage damit ausgeräumt werden kann.

vgl. *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schultze-Fielitz*, a.a.O., § 13  
III.4 ME VersG.

Insgesamt entsprechen die beiden Absätze damit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 14 Abs. 1 HVerf wie auch Art. 19 Abs. 4 GG.

## **2.4 Auflösungspflicht**

Die Auflösungspflicht in § 14 Abs. 7 Satz 1 entspricht weit verbreiteter gesetzlicher Praxis, obwohl in der Gesetzesbegründung (S. 39) sogleich darauf hingewiesen wird, dass die Vollstreckung insbesondere aus Gründen der Verhältnismäßigkeit unterbleiben könne und unter Umständen sogar unterbleiben müsse,

vgl. *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schultze-Fielitz*, a.a.O., § 13  
Abs. 6 ME VersG, wo auf eine Auflösungspflicht gänzlich verzichtet wird; s.a.  
§ 14 Abs. 6 S. 1 VersFG Bln und in § 13 VII VersFG SH, mit der Möglichkeit  
der Auflösung anstelle einer gesetzlichen Pflicht.

Die gesetzliche Regelung läuft der Gesetzesbegründung *expressis verbis* entgegen und ist mit Art. 14 Abs. 1 HVerf wie auch dem Übermaßverbot nicht vereinbar, weil

für die Auflösung ein Ermessen dem eindeutigen Wortlaut der Norm nach gerade ausgeschlossen ist.

### 3. § 15 Teilnahmeuntersagung und Ausschluss gegen einzelne Personen

§ 15 Abs. 1 greift mit Blick auf die damit verbundenen Eingriffe in den Schutz der Versammlungsfreiheit zu weit in das „Vorfeld“ aus, während § 15 Abs. 2 den Vorrang von Mindermaßnahmen wie beispielsweise die Sicherstellung als grundrechtsschonendere Eingriffe missachtet.

§ 15 Abs. 1 geht weiter als die Parallelregelung in Schleswig-Holstein, die Maßnahmen nur „unmittelbar vor Beginn einer Versammlung“ gestattet.

vgl. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O., § 14 Rn. 10 und 17.

§ 15 Abs. 1 hingegen erlaubt Maßnahmen in einem deutlich weiteren zeitlichen Vorfeld. Hinzu kommt, dass die Möglichkeit der Beschränkung als milderer Mittel nicht geregelt ist und daher nur aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet werden kann, anstelle einer klaren gesetzlichen Verpflichtung, was mit Blick auf den Schutz der Versammlungsfreiheit durch Art. 14 HVerf als nicht hinreichend zu sehen ist.

Diese Ausweitung gegenüber der Regelung beispielsweise in Schleswig-Holstein setzt sich fort in § 15 Abs. 2. Gerade bei den im Gesetz aufgeführten Ausschlussgründen ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine gefahrenabwehrrechtliche oder strafprozessuale Sicherstellung oder Beschlagnahme gesetzlich nicht als Regemaßnahme im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgeht,

vgl. *Lembke* in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 97.

Soweit sich der Ausschluss auf Anordnungen nach §§ 8 Abs. 2, 9 Abs. 2 (hierzu oben unter V.5) und 18 Abs. 3 bezieht, ist dies problematisch, weil mit Blick auf die Verwaltungsakzessorietät weitgehende Verbotskataloge erlassen werden können, die sodann durch Ausschluss durchgesetzt werden können, ohne dass die konkrete Verwendungsabsicht (§ 18 Abs. 2 Nr. 1: „geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet“) oder das Verhalten als rechtswidriges Handeln behördlich dargelegt werden müsste und könnte.

Dies ist mit Blick auf die Grundrechtsgewährleistung durch Art. 14 HVerf mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar. Die Regelung ist auch unverhältnismäßig mit Blick auf die Sanktionsnorm in § 26 Abs. 1 Nr. 16.

#### 4. § 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung

§ 16 Abs. 1 und 2 verletzen das Übermaßverbot; die tatbestandlichen Voraussetzungen sind mit Blick auf den erheblichen Grundrechtseingriff deutlich zu niedrig und liegen noch unter denen einer konkreten Gefahr im Sinne des Polizeirechts.

Die Gesetzesbegründung (S. 40) verweist darauf, dass Kontrollstellen im Vorfeld von Versammlungen bisher auf § 18 Abs. 2 HSOG gestützt würden. § 16 gestattet nunmehr die Einrichtung von Kontrollstellen sowie Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen. Diese Maßnahmen wurden mithin bisher auf Grundlage des HSOG im Schutzbereich der Versammlungsfreiheit durchgeführt, was mit Blick auf die Polizei“rechts“festigkeit der Versammlung insbesondere mit Blick auf die Einschüchterungs- und Abschreckungswirkung solcher Kontrollstellen und der dort durchgeführten Maßnahmen auf Grundlage des Polizeirechts verfassungsrechtlich nicht zulässig war,

vgl. *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 95; *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 2 VersG Bund Rn. 35; s.a. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O., § 15 Rn. 10 ff.

Hinzu kam, dass diese jahrzehntelange Praxis einen Verstoß gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG darstellte,

so auch *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 2 VersG Bund Rn. 35.

Insoweit ist eine Regelung im Versammlungsgesetz im Grundsatz zu begrüßen; die Anforderungen aus Art. 14 HVerf sind dabei dennoch zu beachten. Soweit in der Gesetzesbegründung auf § 15 VersFG SH verwiesen wird, ist dies mit Blick auf die Einführung von Kontrollstellen in das Versammlungsgesetz irreführend, weil dort der Gesetzgeber im Gegensatz zu § 16 bewusst auf eine gesetzliche Regelung zur Einrichtung von Kontrollstellen verzichtet hat,

*Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O., § 15 Rn. 1.

Die Regelung in § 16 Abs. 1 verletzt zudem das Übermaßverbot. Weshalb ein Verstoß gegen die in § 16 Abs. 1 S. 1 genannten Maßgaben zu einer Gefahr für die öffentliche Ordnung führen kann, erschließt sich nicht und eine Durchsuchung ist unverhältnismäßig,

so im Ergebnis auch *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O., § 15 Rn. 22 und 24.

Eine so schwerwiegende Maßnahme wie die Durchführung einer Kontrollstelle mit der damit einhergehenden Abschreckungswirkung auf alle Versammlungsteilnehmer\*innen und nicht nur (potentiell) polizeirechtlich verantwortliche Personen könnte allenfalls zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit verfassungsrechtlich legitimiert werden,

vgl. *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 2 VersG Bund Rn. 35.

Wenn Art. 14 Abs. 2 HVerf dies zuließe.

Die „Verhütung von Gefahren“ (Gesetzesbegründung, S. 40) setzt hier die tatbestandlichen Voraussetzungen mit Blick auf den Eingriff in die Versammlungsfreiheit deutlich zu niedrig an. Die in § 16 Abs. 1 S. 1 vorgesehene Tatbestandsschwelle („tatsächliche Anhaltspunkte“) ist mit Blick auf die hohe Eingriffsintensität insbesondere gegenüber Nichtverantwortlichen verfassungsrechtlich deutlich zu niedrig.

Gleiches gilt für pauschale Identitätsfeststellungen nach § 16 Abs. 2. Diese sind als Maßnahme zur Abwehr der im Gesetz aufgeführten Schutzziele an sich bereits ungeeignet,

so auch *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 2 VersG Bund Rn. 37,

und tatbestandlich zudem nicht klar eingegrenzt.

Unklar ist auch die „Brücke“ in „weitere polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen“. Unklar bleibt zudem, ob diese der Abwehr konkreter Gefahren dienen müssen, der Verhütung von Verstößen gegen die aufgeführten Verbote oder gar der Strafverfolgung oder Verfolgungsvorsorge. Auch Absatz 2 ist mithin unverhältnis-

mäßig und verstößt mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Schutz der Versammlungsfreiheit wie auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch die in der Norm angelegte Datenerhebungsbefugnis gegen die hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Normenbestimmtheit und -klarheit,

vgl. nur BVerfG, Urt. v. 20.4.2016 - 1 BvR 966/09, Rn. 94.

## 5. § 17 Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen

Die Maßnahme erfreut sich seit vielen Jahren großer „Popularität“ bei den Versammlungs- und Polizeibehörden, was deren verfassungsrechtliche Problematik insbesondere mit Blick auf die damit verbundenen Abschreckungseffekte nicht beseitigt,

ausführlich *Arzt* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., §§ 12a, 19a und 32 VersG Bund.

Zu den lange als geringeren Eingriffen als gezielte Bild- und Tonaufnahmen angesehenen so genannten Übersichtsaufnahmen stellte das Bundesverfassungsgericht bereits 2009 fest:

*Dabei ist die Anfertigung solcher Übersichtsaufzeichnungen nach dem heutigen Stand der Technik für die Aufgezeichneten immer ein Grundrechtseingriff, da auch in Übersichtsaufzeichnungen die Einzelpersonen in der Regel individualisierbar mit erfasst sind (...). Sie können, ohne dass technisch weitere Bearbeitungsschritte erforderlich sind, durch schlichte Fokussierung erkennbar gemacht werden, so dass einzelne Personen identifizierbar sind. Ein prinzipieller Unterschied zwischen Übersichtsaufzeichnungen und personenbezogenen Aufzeichnungen besteht diesbezüglich, jedenfalls nach dem Stand der heutigen Technik, nicht.*

*Eine so weite Befugnis zur Erstellung von Übersichtsaufzeichnungen führt zu gewichtigen Nachteilen. Sie begründet für Teilnehmer an einer Versammlung das Bewusstsein, dass ihre Teilnahme und die Form ihrer Beiträge unabhängig von einem zu verantwortenden Anlass festgehalten werden können und die so gewonnenen Daten über die konkrete Versammlung hinaus verfügbar bleiben. Dabei handelt es sich überdies um sensible Daten. In*

*Frage stehen Aufzeichnungen, die die gesamte - möglicherweise emotions-behaftete - Interaktion der Teilnehmer optisch fixieren und geeignet sind, Aufschluss über politische Auffassungen sowie weltanschauliche Haltungen zu geben. Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung in dieser Weise festgehalten wird, kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken. Denn wer damit rechnet, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten demokratischen und freiheitlichen Gemeinwesens ist*  
(BVerfG, B. v. 17.2.2009 - 1 BvR 2492/08, Rn. 131 f.)

Das Gericht sieht mithin in Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen bei Versammlungen ein erhebliches Einschüchterungs- und Abschreckungspotential. Soweit das Bundesverfassungsgericht die personenbezogenen Daten dabei als „sensible Daten“ bezeichnet, sei auf die mangelnden Regelungen zu deren Schutz nach dem modernen datenschutzrechtlichen Konzept der besonderen Kategorien personenbezogener Daten (oben IV.7 und passim) verwiesen. Auch in § 17 hat der Gesetzgeber den Schutz besonderer Kategorien personenbezogener Daten, die regelmäßig im Kontext von Versammlungen bei Fertigung von Bild- und Tonaufnahmen erhoben und gespeichert sowie ggf. auch weiterverarbeitet werden und die Auswirkung dieser Datenverarbeitungseingriffe auf die Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit verkennt.

Hinzu kommt, dass die Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen (vorrangig) der Verfolgungsvorsorge dienen, für die dem Land keine Gesetzgebungskompetenz zukommt, da diese dem repressiv-polizeilichen Recht zuzuordnen sind (siehe unten 5.1).

### **5.1 Datenerhebung durch Bild- und Tonaufnahmen**

§ 17 Abs. 1 gestattet somit einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der beobachteten und anderer Personen und darüber hinaus in die Versammlungsfreiheit qua Abschreckungseffekt, insbesondere mit Blick auf die Zulässigkeit der Datenspeicherung. Da Versammlungen zumeist einen politischen

Zweck verfolgen, sind die Anforderungen an die Erhebung und Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 zu beachten, was der Gesetzentwurf nicht thematisiert und für deren besonderen Schutz er keinerlei Regelungen trifft.

Unklar ist zudem die Zielrichtung der Norm. Ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 41) soll diese der Abwehr abstrakter Gefahren dienen und die Möglichkeit der Begehung von Straftaten „auf der Grundlage [der polizeilichen] Expertise und Erfahrungen bei Demonstrationen im Allgemeinen beurteilen“. Damit soll die Maßnahme offenkundig nicht der Abwehr gegenwärtiger Gefahren im Einzelfall dienen, wobei noch zu begründen wäre, wie eine Datenerhebung überhaupt solche Gefahren abwehren kann,

vgl. *Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 12a VersG Bund Rn. 7, 10.

Es ist daher davon auszugehen, dass die Bild- und Tonaufnahmen (zumindest vorrangig) der Verfolgungsvorsorge und damit der vorgezogenen Repression dienen, mithin eine strafprozessuale Maßnahme

vgl. schon BVerfG, Urt. v. 27.7.2005 - 1 BvR 668/04,

darstellen, für die eine Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers im Versammlungsgesetz nicht besteht,

*Enders* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 12a Rn. 10, 29-31; grundlegend zur Verfolgungsvorsorge BVerfG, Urt. v. 27.7.2005 - 1 BvR 668/04.

## **5.2 Übersichtsaufnahmen und Aufzeichnungen**

§ 17 Abs. 2 erlaubt so genannte Übersichtsaufnahmen, ein irreführender Begriff, weil diese ohne weiteres technisch so aufbereitet werden können, dass eine Individualisierung von Personen möglich ist,

siehe oben bei 5.1; vertiefend *Arzt* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., §19a VersG Bund Rn. 41 ff.

In der rechtlichen Einordnung besteht damit ein Unterschied zwischen Bildaufnahmen nach Absatz 1 und Absatz 2 nicht. Hinzu kommt, dass für Betroffene nicht

erkennbar ist, ob im Einzelfall Aufnahmen nach Absatz 1 oder Absatz 2 gefertigt werden und ob alleine eine Datenerhebung (mit geringerer Eingriffsintensität) oder auch eine Datenspeicherung (mit höherer Eingriffsintensität) erfolgt. Dies bedeutet, die Betroffenen können die Rechtmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen nicht im Ansatz nachvollziehen. Auch dies kann zur Einschüchterung und Abschreckung mit Blick auf die Grundrechtsinanspruchnahme beitragen,

wie hier bspw. *Kniesel* in: Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 12a VersG Bund Rn. 8 ff.; *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O., S. 313 ff.,

weil die Betroffenen, deren Zahl hier in die tausende gehen kann, jederzeit damit rechnen müssen, bei Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit mittels Bild- und Tonerhebung und Maßnahmen der Datenspeicherung erfasst und ggf. auch Anschlussmaßnahmen unterworfen zu werden; im Falle des Absatzes 2 noch dazu unabhängig vom eigenen Verhalten. Auch aus einer eventuellen „Flüchtigkeit“ der Aufnahmen nach Absatz 2 Satz 1 kann auf eine mangelnde Eingriffsqualität nicht geschlossen werden, da auch Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 Satz 2 aufgezichnet werden dürfen und damit für eine spätere Auswertung, Übermittlung oder andere Maßnahmen polizeilich genutzt werden können,

vgl. auch BVerfG, B. v. 18.12.2018 - 1 BvR 142/15, Rn. 43 f.,

ohne dass die Betroffenen hiervon Kenntnis erlangten und Rechtsschutz im Rahmen des Art. 19 Abs. 4 erlangen könnten.

Unter Bestimmtheitsgesichtspunkten leidet § 17 Abs. 2 S. 1 zudem darunter, dass nicht erkennbar ist, wann eine „Größe und Unübersichtlichkeit“ der Versammlung bejaht werden kann, die Übersichtsaufnahmen erlauben soll,

vgl. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O., § 16 Rn. 37; ausführlich auch *Arzt* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., §19a VersG Bund Rn. 49 ff. und Fn. 162; s.a. VG Göttingen 11.12.2013 – 1 A 283/12.

Nach der Gesetzesbegründung (S. 41) ist eine Fertigung von Bild- und Tonaufnahmen sogar bei Versammlungen unter 100 Teilnehmer\*innen unter Umständen zu bejahen; mithin bei jedweder nicht nur wenige Menschen mobilisierenden Versammlung. Dem Tatbestandsmerkmal der Größe und Unübersichtlichkeit mangelt



es mithin evident an einer hinreichenden Bestimmtheit der Eingriffsvoraussetzungen.

Mit der Zulässigkeit der Aufzeichnung (Datenspeicherung in der Terminologie des Rechts der Datenverarbeitung) nach § 17 Abs. 2 S. 2 wird zudem das Eingriffsgewicht durch die Möglichkeit der späteren Verwendung wahlweise zur Verfolgungsvorsorge oder Gefahrenabwehr deutlich gesteigert,

vgl. BVerfG, B. v. 17.2. 2009 - 1 BvR 2492/08, Rn. 132.

Im Ergebnis ist damit eine ausschließliche oder auch nur vorrangige gefahrenabwehrrechtliche Zielrichtung nicht erkennbar, weil nicht nachvollziehbar ist, wie die Aufzeichnung (Datenspeicherung) ein geeignetes Mittel der Gefahrenabwehr darstellen sollte. Die Aufzeichnung erfolgt faktisch primär zu Zwecken der Strafverfolgungsvorsorge, weil im Moment der Aufnahme ein Anfangsverdacht noch nicht vorliegen kann, da in diesem Falle allein eine Erhebung und Aufzeichnung auf Grundlage der StPO zulässig ist.

Die höchst eingeschränkte interne und weisungsgebundene Kontrolle durch polizeiliche Datenschutzbeauftragte stellt dabei kein wirksames Mittel im Sinne einer effektiven externen Kontrolle durch die Landesbehörden für den Datenschutz dar,

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

## **6. § 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot**

Das Verbot von Schutzausrüstungen und das Vermummungsverbot in § 18 ist mit Art. 14 HVerf nicht vereinbar, weil diese dem Übermaßverbot widersprechen. Die gesetzliche Regelung leidet zudem unter Bestimmtheitsmängeln, weil der Begriff der „Aufmachung“ keine hinreichend bestimmte Konturierung für die verbotenen Gegenstände beinhaltet.

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

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

Schutzausrüstungen können zudem nach zutreffender Auffassung nur dann vom Verbot erfasst sein, wenn eine subjektive Absicht zur Verwendung,

*Dürig-Friedl* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 14,

oder eine tatsächliche Verwendung mit Blick auf hoheitliche Vollstreckungsmaßnahmen nachgewiesen werden kann; eine tatbestandliche Voraussetzung die in der polizeilichen Praxis verbreitet nicht beachtet wird,

vgl. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O., § 17 Rn. 27, zu den einsatztaktischen Auswirkungen.

Dies kann indes nicht allein als vermeintliches Einzelfallproblem der polizeilichen Praxis und damit der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zugewiesen werden, weil der Gesetzgeber diese seit Jahrzehnten verbreitete extensive und dem Wortlaut der Norm im vergleichbaren VersG des Bundes direkt widersprechende Auslegung hätte durch einen Verzicht auf die Regelung oder zumindest tatbestandlich deutlich weiter eingrenzende Maßgaben in den Tatbestandvoraussetzungen berücksichtigen müssen, um nicht gerechtfertigte Eingriffe in die Versammlungsfreiheit von vornherein zu verhindern.

Auch hinsichtlich des so genannten Vermummungsverbots gibt es kein dem Art. 14 HVerf innewohnendes Gebot, die eigene Identität bei Versammlungen für die Allgemeinheit oder die Polizei offen zu legen,

ausführlich *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 25 ff.; *Dürig-Friedl* in: Dürig-Friedl/Enders, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 20.

Hinzu kommen erhebliche Bestimmtheitsmängel, die schon *Jutta Limbach* 1989 im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens deutlich herausarbeitete,

zitiert bei *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 17a VersG Bund Fn. 84 und begleitender Text.

Art. 14 HVerf beinhaltet auch mit Blick auf das Friedlichkeitsgebot kein Gebot, bei einer Versammlung jederzeit „Gesicht zu zeigen“ und es gibt genug Gründe dies nicht zu tun, etwa im Falle einer befürchteten Diskriminierung oder Verfolgung beispielsweise kurdischer, türkischer oder auch russischer Versammlungsteilnehmer\*innen bei Protesten gegen die dortigen Regierungen oder auch zum Schutz vor möglichen Übergriffen durch politische Gegner,

vgl. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O., § 17 Rn. 5 f.; *Dürig-Friedl* in: *Dürig-Friedl/Enders*, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 6 und 26.

Erst recht greif das Verbot bereits des Mitführens von zur Vermummung „geeigneten“ Gegenständen, ein weit auslegbarer Begriff, der immer wieder die Rechtsprechung beschäftigt

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

unverhältnismäßig in die Versammlungsfreiheit mit Blick auf die freie Wahl der Gestaltung wie auch Typen- und Formenwahl von Versammlungen,

vgl. *Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 33; *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, a.a.O., § 17 Rn. 22; anschaulich hierzu auch Stellungnahme *DGB*, Innenausschuss, Ausschussvorlage INA 20/64 Teil 4, S. 218,

ein. Hinzu kommt ein unverhältnismäßiger Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit mit Blick auf die bloße Wahl der Bekleidung bis hin zu Mützen oder Schals und Gesichtsschutz bei kaltem Wetter,

*Dürig-Friedl* in: *Dürig-Friedl/Enders*, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 19.

Im Schutzbereich des Art. 14 HVerf verboten werden kann daher allein die Nutzung zur Verhinderung einer bereits zuvor nach anderen gesetzlichen Regelungen zulässigen Identitätsfeststellung. Eine solche Beschränkung beinhaltet der Wortlaut des

§ 18 Abs. 2 aber gerade nicht, was ihn unvereinbar mit Art 14 HVerf Verfassung macht, weil damit die freie Wahl der Form und Gestaltung einer Versammlung und ihrer Teilnahme übermäßig eingeschränkt wird.

Weiterhin ist die Strafandrohung in § 25 Abs. 2 Nr. 5 und 6 bereits für das bloße Mitführen eines im Regelfall alltäglichen und ungefährlichen Gegenstandes unverhältnismäßig hoch. Die Bestimmtheitsprobleme stellen auch die Rechtmäßigkeit der Sanktionsnormen deutlich mit Blick auf Art. 20 Abs. 3 und 103 Abs. 2 GG in Frage,

*Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 29 f.

Die erhebliche Strafbewehrung in § 25 Abs. 2 Nr. 5 spricht im Übrigen mit Blick auf das Legalitätsprinzip dagegen, dass die Verwendungsabsicht hier im polizeilichen Alltag eng ausgelegt wird,

*Lembke* in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, a.a.O., § 17a VersG Bund Rn. 59.

Dies führt unter Umständen zu weitreichenden polizeilichen Maßnahmen, ohne eine Verwendungsabsicht, die auf die subjektive Willensrichtung des Nutzers abstellt, überhaupt zuvor überprüfen zu können.

Die Anordnungsbefugnis in § 18 Abs. 3 begegnet den gleichen Bedenken wie die vergleichbaren Regelungen in §§ 8 Abs. 2 (s.o. V.5) und 9 Abs. 2. Durch solche Anordnungen können Versammlungsteilnehmer\*innen allein durch das Mitführen von Gegenständen während einer Versammlung strafrechtlich verantwortlich gemacht werden, unabhängig von einer eventuellen Nutzung zu unfriedlichen Zwecken. Dies stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar.

## **VII. Unvereinbarkeit von Bestimmungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen mit Art. 14 Hessische Verfassung**

Unter V. und VI. wurde auf die Unvereinbarkeit mehrerer Regelungen im Ersten und Zweiten Teil des Gesetzes mit Art. 14 der Hessischen Verfassung für Versammlungen in geschlossenen Räumen eingegangen. Auf eine Wiederholung dieses Vortrags wird hier verzichtet und nachfolgend ergänzend zu den Regelungen im Dritten Teil des Gesetzes vorgetragen. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass Versammlungen in geschlossenen Räumen keinem Gesetzesvorbehalt aus Art. 14 Abs. 2 HVerf unterliegen.

Im Einzelnen wird wie folgt ergänzend vorgetragen:

Zu § 20 Abs. 2 siehe oben bei § 12 Abs. 8 (s.o. VI.1). Die Regelung zur Datenverarbeitung in § 20 Abs. 2 S. 4 regelt nicht in hinreichender Bestimmtheit, für welche Aufgaben die erhobenen personenbezogenen Daten verarbeitet werden dürfen und welche Formen der Verarbeitung zulässig sind. Es fehlen zudem Regelungen zur Verarbeitung und zum Schutz der in diesem Kontext erhobenen besonderen Kategorien personenbezogener Daten. Insgesamt sind daher auch hier die Regelungen zur Datenverarbeitung mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und der JI-Richtlinie nicht vereinbar.

§ 21 Abs. 1 Nr. 3 ist von den Schranken in Art. 14 Abs. 1 HVerf nicht erfasst und mit Art. 14 HVerf unvereinbar, was auch die Gesetzesbegründung (S. 46) widerspiegelt, die auf die Unfriedlichkeit der Versammlung allein abstellt. Die Regelung ist daher ersatzlos zu streichen. Im Übrigen wird für § 21 auf die Ausführungen zu den Parallelregelungen in § 12 verwiesen (s.o. VI.1).

§ 22 Abs. 1 und 2 sind mit Blick auf den Verweis auf § 21 Abs. 1 Nr. 3 aus den im vorigen Absatz ausgeführten Gründen mit Art. 14 HVerf unvereinbar.

Zu § 23 wird auf die Ausführungen zu § 16 (Verweis s.o. VI.4) verwiesen. Soweit in § 23 Abs. 2 auf den „Bereich des Aufzugs“ verwiesen wird ist dies nicht nachvollziehbar, weil es sich um Versammlungen in geschlossenen Räumen handelt.

Zu § 24 Abs. 1 wird auf die Ausführungen zu § 17 (s.o. VI.5) verwiesen. Unbenommen des dortigen Vortrages ist für Bild- und Tonaufnahmen und deren Aufzeichnung nicht erkennbar, wie diese in geschlossenen Räumen – anstelle eines unverzüglichen Einschreitens der Polizei – geeignet sein könnten, Gefahren abzuwehren. Die gesetzliche Regelung ist damit zur Zielerreichung schlichtweg ungeeignet. Dies unterstreicht, dass die Maßnahme im Ergebnis allein der Verfolgungsvorsorge dienen soll und insoweit schon aus Gründen der Gesetzgebungskompetenz nicht im Versammlungsgesetz geregelt werden kann.

Ebenso sind so genannte Übersichtsaufnahmen in geschlossenen Räumen ungeeignet und verletzen das Übermaßverbot, weil hier keine denkbare Konstellation

erkennbar ist, in der die „Größe und Unübersichtlichkeit“ der Versammlung einen solchen Einsatz erfordern könnte.

Berlin, den 6. Juli 2023

Prof. Dr. Clemens Arzt

3 Abschriften anbei