



# **Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen**

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

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

**Prof. Dr. Clemens Arzt**

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin

Gründungsdirektor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin)

Berlin, 26. Januar 2023



## Inhalt

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



## Einleitung

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

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

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

---

<sup>1</sup> Vgl. [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a06\\_recht/anhoerungen/926834-926834](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a06_recht/anhoerungen/926834-926834) und die dort vorgelegten Stellungnahmen, u.a. des Unterzeichners.



## Allgemeine Bestimmungen

### § 1 Versammlungsfreiheit

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

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

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

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

### § 2 Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich

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

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

<sup>3</sup> Vgl. Wapler in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl., § 1 VersG Bund Rn. 91; Kniesel in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. § 1 VersG Bund Rn. 36.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### **§ 3 Schutzaufgaben und Kooperation**

Die Regelung ist vorrangig vom Konzept des **Versammlungsrechts als Gefahrenabwehrrecht** getragen, wie namentlich ein Vergleich mit § 3 VersFG Bln unterstreicht. In § 3 III wird zwar festgelegt, dass die Kooperationspflicht nur für staatliche Stellen gelten kann, nicht indes für Veranstalter\*innen oder Leiter\*innen<sup>13</sup>; in der Begründung zum GE (S. 20) wird dies wenig deutlich herausgestellt.

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

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

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

<sup>13</sup> 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.

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



sondern eine „Umklammerung“ durch eine jederzeit und allseits bestehende „Schutzaufgabe“. Versammlungsfreiheit „braucht die Polizei“, ist hier die Grundannahme und die Funktion des Art. 8 GG als Abwehrrecht wird über Gebühr von der Schutzdimension des Art 8 bei Beeinträchtigungen durch Dritte<sup>15</sup> überlagert, obwohl letztere gerade den Ausnahmefall darstellen.

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

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

### **§ 5 Versammlungsleitung**

§ 5 I 5 und insbesondere die Begründung zum GE (S. 22) machen deutlich, dass das Recht auf **leiterlose Versammlungen** im Rahmen des Selbstorganisationsrechts der Versammlung<sup>16</sup> vom Gesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen zwar akzeptiert werden muss, aber nicht erwünscht ist. Sinnvoll und notwendig mit Blick auf eine verbreitete polizeiliche Praxis ist daher die Klarstellung, dass die Bestellung eines Leiters nicht erzwingbar ist<sup>17</sup> und dieser auch nicht von der Behörde oder Polizei „faktisch“ bestimmt<sup>18</sup> werden kann. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Ordnungswidrigkeitentat-

---

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

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

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

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



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

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

### **§ 6 Befugnisse und Pflichten der Versammlungsleitung und Teilnehmer\*innen**

Durch die Verortung in Teil I und die Weite der Vorgaben wird die Frage aufgeworfen, ob und in welchem Umfang § 6 für **Versammlungen in geschlossenen Räumen** mit Blick auf die Begrenzung des Schrankenvorbehaltes in Art. 8 II GG auf Versammlungen unter freiem Himmel verfassungsrechtlich tragfähig ist. Hinterfragt wird dies im Gesetzentwurf<sup>19</sup> nicht, sondern einfach als gegeben unterstellt.

Die Überschrift zu § 6 unterstreicht den Ansatz, die **hierarchisch verortete Versammlungsleitung** für staatliche Anforderungen in die Pflicht zu nehmen, wenn dort „Befugnisse“ geregelt werden, ein Begriff, der üblicherweise die gesetzliche Legitimierung polizeilicher Grundrechtseingriffe bezeichnet.<sup>20</sup> § 6 kann mit Blick auf das innere Gefüge einer Versammlung und Art. 8 GG allein „Grundrechtskonkretisierungen“ oder „**verfassungsimmanente Schranken**“ umsetzen<sup>21</sup>, geht aber faktisch darüber hinaus, etwa in der doch recht antiquiert wirkenden Regelung zur Worterteilung und -entziehung in **§ 6 I**. Anforderungen an den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung kann daher in Abgrenzung zur öffentlichen Sicherheit nur die innere Ordnung der Versammlung meinen.<sup>22</sup>

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

### **§ 7 Störungsverbot**

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

---

<sup>19</sup> GE S. 23.

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

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

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

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



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

*„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.“<sup>25</sup>*

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

### **§ 8 Waffenverbot**

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

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

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

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

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



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

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

### **§ 10 Anwendbarkeit des HSOG**

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

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

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

---

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

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



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

Wenn mit § 10 **Vorkontrollen** jenseits des § 23 (dazu unten) geregelt werden sollen, ist dies mit Art. 8 GG nicht vereinbar, da solchen Maßnahmen eine **Abschreckungswirkung** mit Blick auf die Grundrechtsinanspruchnahme<sup>30</sup> innewohnt, die allenfalls im Rahmen des Versammlungsrechts verfassungsrechtlich vertretbar abgearbeitet werden könnte. Zudem ist die **Abgrenzung** dieser beiden Regelungen nicht klar.

### • **§ 11 Anwesenheit der Polizeibehörden**

Die Regelung **verkennt die verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 8 GG**, weil die Tatbestandsvoraussetzungen des § 11 Satz 1 Nr. 1 weder hinreichend bestimmt noch ausreichend hoch sind; dies kann auch durch eventuell einschränkende Ausführungen in der Gesetzesbegründung nicht „geheilt“ werden. Die **mangelnde Tatbestandshürde** wird auch evident durch einen Vergleich mit § 11 Satz 1 Nr. 2, der deutlich höhere Schwellen statuiert. Ein **anlassloses polizeiliches Zutrittsrecht** zu Versammlungen ist abzulehnen. Ein Zutrittsrecht kann nur dann gegeben sein, wenn es sich auf die verfassungsrechtlich vorgesehenen Anlassfälle beschränkt, mithin zur Abwehr unmittelbar bevorstehender erheblicher Gefahren für kollidierende Verfassungsgüter.<sup>31</sup> Die Maßnahme stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar.<sup>32</sup> Die Maßnahme hat ein hohes Potential der Abschreckungswirkung auf potentielle Teilnehmer\*innen<sup>33</sup>, weil die **Anwesenheit der Polizei in der Versammlung** suggeriert, dass von dieser Gefahren ausgehen.

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

---

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

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

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

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

6

<sup>34</sup> Ebd.



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

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

§ 11 legitimiert (gerade auch mit Blick auf die Legitimationspflicht in Satz 2) auch ein **verdecktes Handeln von Zivilkräften** in der Versammlung, deren Vorhandensein allenfalls abstrakt durch die polizeiliche Einsatzleitung der Versammlungsleitung mitzuteilen ist. Für Versammlungsteilnehmer\*innen ist es daher zu keinem Zeitpunkt erkennbar, ob teilnehmende Personen in einer Versammlung Versammlungsteilnehmer\*innen oder **verdeckt arbeitende Polizeikräfte**<sup>36</sup> (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“.<sup>37</sup> Dies berührt den Kern der inneren Versammlungsfreiheit<sup>38</sup> und ist mit **Art. 8 GG nicht vereinbar**. Die gilt erst recht, wenn – wie im GE – die Legitimationspflicht allein gegenüber der Versammlungsleitung besteht, weil diese nicht in der Lage sein wird, die Legitimation gemäß Satz 2 gegenüber den Versammlungsteilnehmer\*innen transparent zu machen. Zudem bleibt für die Teilnehmer\*innen unklar, wer in concreto als Polizeivollzugsbeamt\*in in der Versammlung sich aufhält und wer das Versammlungsanliegen teilt.

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

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

---

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

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

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

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

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



## Versammlungen unter freiem Himmel

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

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

Dies wird im Gesetzentwurf offenbar verkannt und nicht problematisiert. Art 14 II Hess-Verf erlaubt neben Regelungen zur **Anmeldepflicht** allein solche, die **verfassungsimmanente Schranken** beinhalten<sup>41</sup>. Viele der nachfolgend untersuchten Regelungen im Gesetzentwurf unterliegen damit grundlegenden verfassungsrechtlichen Zweifeln hinsichtlich der Zulässigkeit ihrer Regelung durch den Landesgesetzgeber.

### **§ 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht**

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>45</sup> BVerfGE 122, 342/367.



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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

## ***§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung***

### **Absatz 1**

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

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

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

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

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

<sup>49</sup> BVerfGE 69, 315/353.



der öffentlichen Ordnung ansah, hat die 1. Kammer des BVerfG in mehreren Entscheidungen<sup>50</sup> diesen Ansatz abgelehnt, weil gängiger Weise dort vertretene Meinungskundgaben an geltenden Strafrechtsnormen zu messen sind und darüberhinausgehende Beschränkungen bei Fehlen solcher Normen nicht durch Rekurs auf die öffentliche Ordnung im Versammlungskontext beschränkt werden können.<sup>51</sup> Wo also die öffentliche Ordnung mit Blick auf den Inhalt der Meinungskundgabe mögliche „Lücken“ lässt, können diese weder in methodisch noch in verfassungsrechtlich vertretbarer Weise mit der öffentlichen Ordnung gefüllt werden.<sup>52</sup> Dies gilt erst recht, wenn das Versammlungsrecht selbst hier weitere Maßgaben enthält, wie insbesondere in § 9.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>53</sup> BVerfGE 111, 147/156 f.

<sup>54</sup> BVerfGE 111, 147/157.



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

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

### **Absatz 2**

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

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

### **Absatz 4**

Die Regelung stellt **Sonderrecht** gegen eine bestimmte politische Auffassung dar, welche der Verfasser ausdrücklich nicht teilt. Zu Recht weist die Gesetzesbegründung unter Bezug auf die Wunsiedel-Entscheidung des BVerfG im Jahr 2009<sup>58</sup> darauf hin, dass Ge-

---

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

<sup>56</sup> BVerfGE 111, 147/157 mit weiteren Beispielen.

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

<sup>58</sup> BVerfGE 124, 300.



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

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

#### **Absatz 5 und 6**

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

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

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

---

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

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

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

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

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



### **Absatz 7**

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

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

### **§ 15 Teilnahmeuntersagung und Ausschluss gegen einzelne Personen**

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

Die deutliche Ausweitung gegenüber der Regelung in Schleswig-Holstein setzt sich fort in § 15 II, der deutlich über die dortige Regelung hinausgeht. Gerade bei den hier im Gesetz aufgeführten **Ausschlussgründen** ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine gefahrenabwehrrechtliche oder strafprozessuale Sicherstellung oder Beschlagnahme der betroffenen Gegenstände nicht als Regelmanahme nach dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** vorgeht<sup>67</sup>.

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

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

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

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

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



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

### **§ 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung**

Die Gesetzesbegründung (S. 40) verweist darauf, dass **Kontrollstellen** im Vorfeld von Versammlungen bisher auf § 18 II HSOG gestützt werden. Mit Blick darauf, dass solche Kontrollstellen mit Blick auf deren **Abschreckungswirkung** eindeutig einen Eingriff in Art. 8 GG darstellen<sup>68</sup>, der in § 10 HSOG nicht zitiert ist, stellt die jahrzehntelange Praxis einen **Verstoß gegen das Zitiergebot** aus Art. 19 I 2 GG<sup>69</sup> dar. Es ist an der Zeit, diesen Verfassungsverstoß zu beseitigen.<sup>70</sup>

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

Weshalb ein Verstoß gegen die in § 16 I 1 genannten Regelungen zu einer Gefahr für die **öffentliche Ordnung** führen kann, erschließt sich nicht und eine Durchsuchung ist unverhältnismäßig<sup>72</sup>. Eine so schwerwiegende Maßnahme wie die Kontrollstelle mit der damit einhergehenden Abschreckungswirkung auf alle Versammlungsteilnehmer\*innen und nicht nur potentiell polizeirechtlich verantwortliche Personen könnte allenfalls zur Abwehr **konkreter Gefahren** für die **öffentliche Sicherheit** verfassungsrechtlich legitimiert werden.<sup>73</sup> Die „Verhütung von Gefahren“ (Gesetzesbegründung, S. 40) setzt hier die tatbestandliche Voraussetzung zu niedrig an. Die in § 16 I 1 vorgesehene **Tatbestandsschwelle** („tatsächliche Anhaltspunkte“) ist mit Blick auf die hohe **Eingriffsintensität** insbesondere gegenüber Nichtverantwortlichen verfassungsrechtlich nicht ausreichend.

**Pauschale Identitätsfeststellungen** nach § 16 II sind als Maßnahme ungeeignet<sup>74</sup> und tatbestandlich hier nicht klar eingegrenzt. Unklar bleibt, ob diese der Abwehr konkreter Gefahren dienen müssen, der Verhütung von Verstößen gegen die aufgeführten Verbote

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

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

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

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

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

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

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



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

### **§ 17 Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen**

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

#### **Absatz 1**

Die Maßnahme erlaubt einen Eingriff in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** der beobachteten Person und darüber hinaus in die **Versammlungsfreiheit** qua Abschreckungseffekt, insbesondere mit Blick auf die Zulässigkeit der Datenspeicherung. Da Versammlungen weithin einen politischen Zweck verfolgen, sind insbesondere mit Blick auf Absatz 1 auch die Anforderungen an die Erhebung und Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten<sup>77</sup> im Sinne des Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 zu beachten, was der Gesetzentwurf nicht thematisiert und für deren besonderen Schutz er keinerlei Regelungen trifft.

Unklar ist bereits die Zielrichtung der Norm. Ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 41) soll diese der **Abwehr abstrakter Gefahren** dienen und die Möglichkeit der Begehung von Straftaten „auf der Grundlage ihrer Expertise und Erfahrungen bei Demonstrationen im Allgemeinen beurteilen“. Damit soll die Maßnahme offenkundig nicht der Abwehr konkreter Gefahren im Einzelfall durch den per Bild- und Tonaufzeichnungen beobachteten Verhaltensstörer im polizeirechtlichen Sinne dienen. Eine Verhinderung dieses Verhaltens wird hier offenkundig nicht angestrebt<sup>78</sup> und ist mit dieser Maßnahme auch nicht möglich. Es ist daher davon auszugehen, dass diese (zumindest prioritär) der **Verfolgungsvorsorge**<sup>79</sup> und damit der vorgezogenen Repression dient, mithin eine

---

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

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

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

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

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



strafprozessuale Maßnahme<sup>80</sup> darstellt, für die eine **Gesetzgebungskompetenz** des Landesgesetzgebers im Versammlungsgesetz erst noch darzulegen wäre.<sup>81</sup>

### **Absatz 2 und 3**

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Absatz 5

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

## § 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot

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

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

**Schutzausrüstungen** sind nur dann vom Verbot erfasst, wenn eine **subjektive Absicht** zur Verwendung<sup>88</sup> oder tatsächliche Verwendung mit Blick auf hoheitliche Vollstreckungsmaßnahmen nachgewiesen werden kann; eine tatbestandliche Voraussetzung die in der polizeilichen Praxis gerne „übersehen“ wird.

Hinsichtlich des so genannten Vermummungsverbots gibt es entgegen einer in der Polizei offenbar weit verbreiteten Auffassung **kein** dem Art. 8 GG innewohnendes **Gebot**, die eigene **Identität bei Versammlungen offen zu legen**.<sup>89</sup> Hinzu kommen erhebliche Bestimmtheitsmängel, die schon *Jutta Limbach* 1989 im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens deutlich herausarbeitete.<sup>90</sup> Art. 8 GG beinhaltet auch mit Blick auf das **Friedlichkeitsgebot** kein Gebot, bei einer Versammlung jederzeit „Gesicht zu zeigen“ und es gibt genug Gründe dies nicht zu tun, etwa im Falle einer befürchteten Diskriminierung oder Verfolgung beispielsweise kurdischer, türkischer oder auch russischer Versammlungsteilnehmer\*innen bei Protesten gegen die dortigen Regierungen<sup>91</sup> oder auch möglichen Übergriffen durch politische Gegner.<sup>92</sup>

---

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Verboten ist nach dieser Regelung allein die Nutzung zu Verhinderung einer bereits **zuvor nach anderen gesetzlichen Regelungen zulässigen Identitätsfeststellung**. Dies könnte man so zwar auch in die hier vorgelegte Formulierung „hoheitliche Feststellung der Identität“ hineinlesen, allein die polizeiliche Praxis sieht dies offenkundig anders<sup>93</sup> und wird hierzu sogar durch das **Legalitätsprinzip** dazu gedrängt.<sup>94</sup>

Insbesondere das Verbot bereits des Mitführens von **zur Vermummung geeigneten Gegenständen** greift **unverhältnismäßig** in die Versammlungsfreiheit<sup>95</sup> mit Blick auf die freie Wahl der Gestaltung wie auch **Typen- und Formenwahl von Versammlungen**<sup>96</sup> sowie die allgemeine Handlungsfreiheit mit Blick auf die bloße Wahl der Bekleidung bis hin zu Mützen oder Schals und Gesichtsschutz bei kaltem Wetter<sup>97</sup> ein. Problematisch mit Blick auf die nicht einheitliche Rechtsprechung ist zudem, dass Schutzgegenstände aber auch Schals, Mützen und vergleichbare Gegenstände auch zum Schutz vor Übergriffen politischer Gegner\*innen genutzt werden können und damit zum Schutz vor Gefahren für Leben und Gesundheit im Rahmen einer Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit.<sup>98</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## Versammlungen in geschlossenen Räumen

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

## Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

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

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt

---

<sup>101</sup> VGH Mannheim, VBIBW 2012, 473.