

## Übersicht zum HVersFG 2023

Liebe Leserinnen und Leser,

der Hessische Landtag hat das Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen beschlossen. Als Art. 1 dieses Gesetzes wurde das Hessische Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG) erlassen (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Heft Nr. 10/2023 vom 3.4.2023, S. 150 ff.). Das Gesetz ist am 4.4.2023 in Kraft getreten. Es beruht auf einem Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 20/9471) und einem Änderungsantrag der Regierungsfractionen (LT-Drs. 20/10697).

Das HVersFG löst das Versammlungsgesetz des Bundes ab und soll die friedliche Demonstrationkultur in Hessen fördern, alle Versammlungsformen und alle Versammlungsrechtsfragen umfassend regeln sowie das Verhältnis von Versammlungsrecht und Polizeirecht klar normieren (LT-Drs. 20/9471, S. 16 f.).

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird der Gesetzestext nachfolgend nicht vollständig wiedergegeben, sondern es werden die examensrelevanten Vorschriften des HVersFG kurz erläutert:

### § 1 Versammlungsfreiheit

Die Vorschrift wiederholt im Wesentlichen den Art. 8 I GG, dehnt den Schutz aber über Deutsche hinaus auf jede Person aus, wie dies bisher auch schon in § 1 I VersammlG des Bundes der Fall war.

### § 2 Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich

§ 2 I 1 HVersFG definiert den Begriff der Versammlung im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG, d.h. maßgeblich ist der sog. enge Versammlungsbegriff, der eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung verlangt. Bei sog. gemischten Veranstaltungen, die auch andere - z.B. unterhaltende - Elemente beinhalten, kommt es darauf an, wo der Schwerpunkt der Veranstaltung liegt. Ist das nicht eindeutig feststellbar, bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung als Versammlung behandelt wird (LT-Drs. 20/9471, S. 19).

Wie dem Definitionselement „örtliche Zusammenkunft“ zu entnehmen ist, werden virtuelle Zusammenkünfte im Internet (z.B. in Chatrooms) nicht erfasst (LT-Drs. 20/9471, S. 19).

Die geforderte Mindestteilnehmerzahl von zwei Personen begründet der Gesetzgeber damit, dass auch deren sozialer Kontakt und kollektives Handeln des Schutzes vor staatlichen Eingriffen bedürfen. Zudem können auch kleine Versammlungen Gefahrenpotenziale enthalten, die versammlungsrechtlicher Vorkehrungen bedürfen, z.B. von zwei Personen veranstaltete Mahnwachen zu kontroversen Themen (LT-Drs. 20/9471, S. 19).

§ 2 II HVersFG erklärt, wann eine Versammlung öffentlich ist.

§ 2 III HVersFG stellt klar, dass das Gesetz sowohl für öffentliche wie auch für nichtöffentliche Versammlungen gilt, soweit im HVersFG nicht ausdrücklich etwas anderes angeordnet ist. Regelungstechnisch wird dies dadurch umgesetzt, dass alle Regelungen, die nur für öffentliche Versammlungen gelten, einen entsprechenden Hinweis enthalten, z.B. §§ 6 IV, 12 I 1, 17 I 1, II 1, 19, 23 I 1 HVersFG (LT-Drs. 20/9471, S. 17). Speziell mit Blick auf Versammlungen in geschlossenen Räumen erledigt sich damit die strittige Frage, ob die bisher maßgebliche Vorschrift des § 5 VersammlG des Bundes auf nichtöffentliche Versammlungen analog anzuwenden ist (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, § 1, Rn. 221; Rühl, NVwZ 1988, 577 [581]).

§ 2 IV 1 HVersFG definiert im Einklang mit der „Fraport-Rechtsprechung“ des BVerfG (Urteil vom 22.2.2011, 1 BvR 699/06) die Versammlungen unter freiem Himmel. Entscheidend ist letztlich die unmittelbare Auseinandersetzung mit einer unbeteiligten Öffentlichkeit (LT-Drs. 20/9471, S. 20). Dementsprechend umschreibt § 2 V HVersFG die Versammlungen in geschlossenen Räumen so, dass eine Abschirmung von der Allgemeinheit erforderlich ist wie z.B. in Hinterzimmern von Gaststätten.

### § 3 Schutzaufgabe und Kooperation

§ 3 I HVersFG formuliert gleichsam als Programmsatz die generelle Ausrichtung des HVersFG, die die Auslegung und Anwendung des Gesetzes prägen soll (LT-Drs. 20/9471, S. 20).

§ 3 III, IV HVersFG setzt Vorgaben des BVerfG zur Kooperation von Versammlungsbehörde und Veranstalter / Leiter der Versammlung um (LT-Drs. 20/9471, S. 20 f.).

### § 4 Veranstaltung einer Versammlung

§ 4 S. 1 HVersFG bestimmt, wer Veranstalter einer Versammlung ist, weil zahlreiche Gesetzesbestimmungen an diese Eigenschaft anknüpfen, z.B. §§ 5 I 1, 12 I 1, 20 I HVersFG (LT-Drs. 20/9471, S. 21).

## § 5 Versammlungsleitung

§ 5 HVersFG entspricht im Wesentlichen § 7 VersammlG des Bundes, verlangt aber nicht zwingend einen Versammlungsleiter, vgl. § 5 I 5 HVersFG („soll“). Hintergrund ist, dass Versammlungen inzwischen so vielgestaltig sind, dass die bisher maßgebliche Bestimmung des § 7 I VersammlG des Bundes verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt war (LT-Drs. 20/9471, S. 22). Da ein Versammlungsleiter als Ansprechpartner für die Verwaltung aus praktischen Gründen aber sinnvoll ist, macht der Gesetzgeber durch die Formulierung des § 5 I 5 HVersFG deutlich, dass er für den Regelfall einen Versammlungsleiter fordert (LT-Drs. 20/9471, S. 22).

§ 5 II HVersFG nimmt Spontanversammlungen i.S.d. § 12 VI HVersFG vom Anwendungsbereich des § 5 I HVersFG aus, weil Spontanversammlungen in aller Regel keinen Veranstalter und dementsprechend auch keinen Versammlungsleiter haben (LT-Drs. 20/9471, S. 22).

Mit § 5 III HVersFG trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass nichtöffentliche Versammlungen wegen ihrer oftmals geringen Größe oder öffentlichen Wirkung nicht unbedingt einer Versammlungsleitung bedürfen, die über entsprechende Befugnisse verfügt, z.B. privater, informell tagender politischer Diskussionskreis. § 5 und § 6 HVersFG sollen daher für nichtöffentliche Versammlungen nur fakultativ gelten (LT-Drs. 20/9471, S. 23).

## § 6 Befugnisse der Versammlungsleitung, Pflichten der teilnehmenden Personen

Das in § 6 I 1 HVersFG normierte Recht der Versammlungsleitung auf Erteilung und Entziehung des Worts begründet der Gesetzgeber damit, dass speziell Rechtsextremisten vermehrt Versammlungen durch umfangreiche Wortbeiträge zu einer Werbeveranstaltung für ihre rechtsextremistischen Ideologien umfunktionieren möchten. Andererseits betont der Gesetzgeber aber auch, dass die Versammlungsleitung ihre Leitungsrechte nicht missbräuchlich einsetzen darf, da öffentliche Versammlungen ein Forum auch für kontroverse Meinungsäußerungen sind (LT-Drs. 20/9471, S. 23).

§ 6 II HVersFG verlangt im Gegensatz zu §§ 9 I, 18 I, II, 19 I VersammlG des Bundes nicht, dass die Ordner volljährig sind und ehrenamtlich tätig werden. Minderjährige Ordner können nämlich z.B. bei Schülerversammlungen eine bessere Akzeptanz erfahren als volljährige Ordner (LT-Drs. 20/9471, S. 23). Der Verzicht auf die Ehrenamtlichkeit hat zur Folge, dass professionelle Sicherheitsdienste eingesetzt werden dürfen (LT-Drs. 20/9471, S. 24). Die Klarstellung in § 6 II 3 HVersFG hat zur Folge, dass auch die Ordner das Uniformverbot des § 9 HVersFG zu beachten haben. Ferner können ihnen gegenüber z.B. Anordnungen nach § 15 HVersFG ergehen, so dass ungeeignete Ordner von der Versammlung ausgeschlossen werden können (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 24).

Bzgl. § 6 IV HVersFG ist darauf hinzuweisen, dass die Vorschrift für öffentliche Versammlungen sowohl unter freiem Himmel als auch in geschlossenen Räumen gilt, nicht aber für nichtöffentliche Versammlungen (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 24).

§ 6 V 1 HVersFG erfasst mit dem Wort „Personen“ nicht nur Versammlungsteilnehmer, sondern auch Dritte und Pressevertreter (LT-Drs. 20/9471, S. 24).

§ 6 VI HVersFG gilt nur für nicht an der Versammlung teilnehmenden Personen. Für Versammlungsteilnehmer greift folglich nur § 6 V HVersFG (LT-Drs. 20/9471, S. 25). Des Weiteren begründet § 6 VI HVersFG nicht das Hausrecht, sondern setzt es voraus (LT-Drs. 20/9471, S. 25).

## § 7 Störungsverbot, Aufrufverbot

§ 7 I HVersFG liegt zugrunde, dass Art. 8 GG zwar auch die kritische Teilnahme an einer Versammlung schützt und damit auch Widerspruch und Protest erlaubt. Nicht mehr vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst ist hingegen derjenige, der eine Versammlung verhindern will. Wird ihm durch eine behördliche Maßnahme der Zutritt zu der Versammlung verwehrt, stellt das keinen Eingriff in Art. 8 I GG dar (LT-Drs. 20/9471, S. 25). Das gilt auch für den Fall, dass mehrere Personen zusammen eine Versammlung aufsuchen, um diese zu verhindern. Diese Personengruppe kann sich nicht ihrerseits auf Art. 8 GG berufen (LT-Drs. 20/9471, S. 25). Behördliche Maßnahmen gegen solche Personen können aufgrund des allgemeinen Polizeirechts ergriffen werden (LT-Drs. 20/9471, S. 25).

§ 7 I HVersFG erfasst auch Störungen im Vorfeld einer Versammlung, wenn diese Handlungen bezwecken, die Durchführung der Versammlung zu verhindern (LT-Drs. 20/9471, S. 25).

## § 8 Waffenverbot

§ 8 I 1 Nr. 1 HVersFG erfasst Waffen im technischen Sinne, z.B. Schlagstöcke, Molotow-Cocktails oder Tränengas (LT-Drs. 20/9471, S. 26). § 8 I 1 Nr. 2 HVersFG erfasst die sog. Waffen im nichttechnischen Sinne. Bei ihnen muss zu objektiven Eignung eine subjektive Verwendungsabsicht hinzutreten, z.B. Ketten, Pflastersteine oder Schraubenschlüssel (LT-Drs. 20/9471, S. 26).

Die Befreiung nach § 8 I 2 HVersFG kommt für nichtbeamtete Personenschützer in Betracht (beamtete Personenschützer unterfallen dem § 8 III HVersFG). Ordnern kann hingegen wegen § 6 II 2 HVersFG keine Befreiung gem. § 8 I 2 HVersFG erteilt werden (LT-Drs. 20/9471, S. 27).

§ 8 II HVersFG trägt dem Bestimmtheitsgebot Rechnung. Den Versammlungsteilnehmern soll klar sein, welche Gegenstände vom Waffenverbot erfasst sind. Die Anordnung kann schon vor Beginn der Versammlung, aber auch erst während der bereits laufenden Versammlung ergehen, und zwar im Wege ihrer Eilfallkompetenz auch durch die Polizei (LT-Drs. 20/9471, S. 26).

Das Waffenverbot gilt auch für Personen, die nicht Versammlungsteilnehmer sind. Denn das Mitführen von Waffen durch solche Personen in oder im Umfeld von Versammlungen birgt schwer beherrschbare Eskalationsrisiken (LT-Drs. 20/9471, S. 26).

### § 9 Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot

§ 9 I 1 Nr. 2 HVersFG erweitert das in § 9 I 1 Nr. 1 HVersFG normierte Uniformverbot um ein sog. Militanz- und Einschüchterungsverbot. Verfassungsrechtliche Grundlage ist das in Art. 8 I GG verankerte Friedlichkeitsgebot (LT-Drs. 20/9471, S. 27).

„Paramilitärisch“ i.S.d. § 9 I 1 HVersFG meint eine Organisation, einen Zustand oder Verhaltensweisen mit militärähnlichem Charakter. Verhindert werden sollen Gesamtinszenierungen, die den Eindruck der Gewaltbereitschaft vermitteln und damit Einschüchterungswirkungen erzeugen (LT-Drs. 20/9471, S. 27). Beispielhaft nennt der Gesetzgeber die Teilnehmer rechtsextremistischer Versammlungen, die mit einheitlicher Kleidung (Bomberjacken, Springerstiefel), Marschschritt, Trommelschlagen und schwarzen Fahnen an die Tradition der Aufmärsche von SA-Verbänden anknüpfen oder aber die sog. schwarzen Blöcke von militanten Autonomen (LT-Drs. 20/9471, S. 27).

Bzgl. § 9 II HVersFG gelten die obigen Erläuterungen zu § 8 II HVersFG entsprechend.

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

§ 10 HVersFG ist eine sehr examensrelevante Norm, die das Verhältnis des HVersFG zum HSOG klärt. Danach haben die Bestimmungen des HVersFG als spezielles Polizeirecht Vorrang vor dem HSOG (sog. Polizeifestigkeit von Versammlungen). Konkret betrifft das Maßnahmen, die sich gegen die Gesamtversammlung richten wie §§ 12, 14, 21 HVersFG. Geht es hingegen um Eingriffsmaßnahmen gegenüber einzelnen Versammlungsteilnehmern ist das HSOG gem. § 10 I HVersFG subsidiär anwendbar (LT-Drs. 20/9471, S. 28).

Keine Sperrwirkung entfaltet das HVersFG für Maßnahmen gegen Dritte, die zwar anwesend sind, aber nicht an der Versammlung teilnehmen, sowie für ausgeschlossene Teilnehmer und die Teilnehmer an einer verbotenen oder aufgelösten Versammlung (LT-Drs. 20/9471, S. 28).

Bei § 10 I HVersFG handelt es sich um einen Rechtsgrundverweis, d.h. neben der von § 10 I HVersFG verlangten unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung müssen auch alle sonstigen Anforderungen der jeweils einschlägigen Ermächtigungsgrundlage aus dem HSOG erfüllt sein. Die Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit beruht demnach auf § 10 I HVersFG und nicht auf den Befugnisnormen des HSOG (LT-Drs. 20/9471, S. 28 f.).

Eine unmittelbare Gefahr i.S.d. § 10 I HVersFG liegt vor, wenn bei ungehindertem weiteren Geschehensablauf nahezu mit Gewissheit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung eintritt (LT-Drs. 20/9471, S. 28).

§ 10 II HVersFG trägt dem Umstand Rechnung, dass Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG unterfallen und somit nur zum Schutz der sog. verfassungsimmanenten Schranken eingeschränkt werden dürfen. Es sind also gesteigerte Anforderungen an die Gefahrensituation zu stellen, was § 10 II HVersFG durch den Verweis auf § 21 I HVersFG sicherstellt (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 29).

Geht es bei einer behördlichen Maßnahme darum, die Teilnahme an der Versammlung zu verhindern (z.B. durch die Auferlegung von Meldepflichten), müssen gem. § 10 III HVersFG die Voraussetzungen des § 15 I bzw. des § 22 I HVersFG erfüllt sein. Nicht erfasst sind hingegen Maßnahmen, die bereits vor Anzeige oder Durchführung der Versammlung angeordnet wurden (z.B. Aufenthalts- und Kontaktverbote), also nichts mit der Versammlung zu tun haben. Sie sollen nicht dadurch ausgehebelt werden können, dass der Adressat an einer Versammlung teilnimmt (LT-Drs. 20/9471, S. 29).

### § 11 Anwesenheit der Polizeibehörden

Die Vorschrift erfasst nur Angehörige der Vollzugs- und Kriminalpolizei, die einen versammlungsspezifischen Auftrag haben, z.B. Abwehr von Gefahren durch Versammlungsteilnehmer. Nicht gemeint sind Polizeiangehörige, die allgemein nach dem HSOG oder nach der StPO tätig werden, ohne dass ein Zusammenhang mit der Versammlung besteht (z.B. Festnahme eines Taschendiebs, Verkehrspolizisten bei der Regelung des Verkehrs). Gleichfalls nicht gemeint sind Polizisten, die privat die Versammlung besuchen (LT-Drs. 20/9471, S. 29 f.). Aus dem Passus „können anwesend sein“ in § 11 S. 1 HVersFG folgt, dass den Polizeikräften ein angemessener Platz einzuräumen ist, der es ihnen ermöglicht, die Versammlung zu beobachten und kurzfristig reagieren zu können (LT-Drs. 20/9471, S. 30).

Sinn und Zweck des § 11 S. 2 HVersFG ist es, die Kooperation von Versammlungsleitung und Polizei zu erleichtern. Uniformierte Polizisten kommen ihrer Legitimationspflicht konkludent durch das Tragen ihrer Uniform nach (LT-Drs. 20/9471, S. 30).

### § 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht

Zunächst ein Hinweis zur Terminologie: Versammlungen werden nicht mehr wie bisher angemeldet (vgl. § 14 I VersammlG des Bundes), sondern angezeigt. Damit soll verdeutlicht werden, dass die Ausübung der Versammlungsfreiheit keiner Erlaubnis bedarf (LT-Drs. 20/9471, S. 30).

Diese Anzeigepflicht gilt gem. § 12 I 1 HVersFG nur für öffentliche Versammlungen i.S.v. § 2 II HVersFG.

§ 12 I 2 HVersFG berücksichtigt den Arbeitsalltag der Verwaltung. Eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit ist damit nicht verbunden, weil § 12 V, VI HVersFG für Eil- und Spontanversammlungen eine Verkürzung der Anzeigefrist bzw. eine Befreiung von der Anzeigepflicht vorsieht (LT-Drs. 20/9471, S. 30).

Mit der Bestimmung des § 12 I 6 HVersFG soll verhindert werden, dass bestimmte Orte dauerhaft an bestimmten Tagen in der Absicht besetzt werden, anderen potenziellen Veranstaltern Versammlungen am gleichen Tag und Ort unmöglich zu machen. Andererseits muss die Frist aber auch so bemessen sein, dass Veranstalter und Versammlungsbehörden bei Großdemonstrationen eine ausreichend lange Vorbereitungszeit haben (LT-Drs. 20/9471, S. 31).

Nach § 12 III HVersFG muss der Einsatz von Ordnern nicht mehr von der zuständigen Behörde genehmigt werden (anders § 18 II VersammlG des Bundes). Nach der Vorstellung des Gesetzgebers genügen in Problemfällen die behördlichen Befugnisse gem. § 12 VIII HVersFG.

§ 12 V, VI HVersFG regelt ausdrücklich die Eil- und Spontanversammlung und die dabei geltenden Ausnahmen von der Anzeigepflicht. Es handelt sich lediglich um eine Kodifizierung der Rechtsprechung des BVerfG (LT-Drs. 20/9471, S. 31 f.).

§ 12 VII, VIII HVersFG stellt im Verhältnis zu § 15 HVersFG die milderer Mittel zur Verfügung und eröffnet schon im Vorfeld der Versammlung Steuerungsmöglichkeiten (LT-Drs. 20/9471, S. 32).

### § 13 Erlaubnisfreiheit

Diese Bestimmung schließt es aus, dass eine Versammlung indirekt unter einen Erlaubnisvorbehalt gestellt wird, weil sie z.B. einer straßen-, straßenverkehrsrechtlichen oder umweltrechtlichen Genehmigung bedarf. Das gilt aber nur für ein Verhalten, das unmittelbar der Durchführung einer Versammlung dient (z.B. Aufbau eines Podiums an einem öffentlichen Platz für den Abschluss eines Aufzugs). Nicht erfasst sind von § 13 HVersFG Verhaltensweisen, die nur anlässlich einer Versammlung erfolgen wie das Aufstellen kommerzieller Werbestände an einer Aufzugsstrecke oder das Verteilen von Werbematerial in einer Versammlung (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 32). Weiterhin bedeutet die Befreiung von der Erlaubnispflicht nicht, dass die mit der Erlaubnisnorm geschützten Rechtsgüter irrelevant sind. Vielmehr hat die Versammlungsbehörde diese Rechtsgüter zu beachten und bei Gefahren ggf. versammlungsbeschränkende Verfügungen zu erlassen (LT-Drs. 20/9471, S. 32).

Öffentliche Verkehrsflächen i.S.d. § 13 HVersFG sind öffentliche Straßen und Plätze, die dem allgemeinen öffentlichen Verkehr gewidmet sind oder die als Ort allgemeiner öffentlicher Kommunikation dafür zur Verfügung stehen (LT-Drs. 20/9471, S. 32). Vor diesem Hintergrund gilt § 13 HVersFG nur für Versammlungen unter freiem Himmel, weil Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht auf öffentlichen Verkehrsflächen stattfinden (LT-Drs. 20/9471, S. 33). Die Begrenzung auf öffentliche Versammlungen erklärt der Gesetzgeber damit, dass ein Zusammenhang mit dem Anzeigeverfahren besteht, nichtöffentliche Versammlungen aber nicht anzeigepflichtig sind (LT-Drs. 20/9471, S. 33).

### § 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Mit den Begriffen „Beschränkungen“ bzw. „beschränken“ hat sich der Gesetzgeber von dem Begriff „Auflage“ in § 15 VersammlG des Bundes gelöst, der irreführend war. Er rief den Eindruck hervor, es handele sich um eine Nebenbestimmung gem. § 36 VwVfG, was aber nicht zutrifft, da Nebenbestimmungen einen Hauptverwaltungsakt voraussetzen, auf den sie sich beziehen. Ein solcher Hauptverwaltungsakt existierte jedoch nicht, da eine Versammlung auch nach dem VersammlG des Bundes nicht genehmigungspflichtig war.

Das in § 14 HVersFG verwendete Merkmal der unmittelbaren Gefahr ist wie bei § 10 HVersFG so zu verstehen, dass bei ungehindertem weiteren Geschehensablauf nahezu mit Gewissheit ein Schaden eintritt (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 34).

§ 14 I HVersFG erlaubt den Erlass von Beschränkungen als milderer Mittel gegenüber Verbot und Auflösung (vgl. § 14 II 2 HVersFG), und zwar auch zum Schutz der öffentlichen Ordnung. Beispielhaft sieht der Gesetzgeber eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, wenn Versammlungen vor einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle so aufgezoogen werden, dass sie zu einem „Spießrutenlauf“ für die betroffenen Frauen werden (LT-Drs. 20/9471, S. 33).

Demgegenüber erlaubt § 14 II 1 HVersFG nur die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Ordnung ist also kein taugliches Schutzgut. Das entspricht der Rechtsprechung des BVerfG, wonach das Verbot oder die Auflösung einer Versammlung zum Schutz der öffentlichen Ordnung unzulässig ist (LT-Drs. 20/9471, S. 34).

Neben den in § 14 II 2 HVersFG genannten Beschränkungen sind auch Maßnahmen nach § 15 HVersFG mildere Mittel als das Verbot und die Auflösung der gesamten Versammlung (LT-Drs. 20/9471, S. 34).

§ 14 III 1 HVersFG verlangt, dass behördliche Maßnahmen primär gegen den Störer zu richten sind. Nur unter den strengen Voraussetzungen des § 14 III 2, 3 HVersFG dürfen Maßnahmen gegen die friedliche Versammlung gerichtet werden (sog. Nichtstörerhaftung). Es handelt sich hierbei um eine Spezialregelung zu § 9 HSOG (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 34 f.).

§ 14 IV HVersFG schließt die Anwendbarkeit von § 14 I, II HVersFG nicht aus („insbesondere“). Die Vorschrift setzt die „Wundstiel-Entscheidung“ des BVerfG um (Beschluss vom 4.11.2009, 1 BvR 2150/08) (LT-Drs. 20/9471, S. 35).

Die gewichtige Symbolkraft gem. § 14 IV Nr. 1 HVersFG kann sich einerseits aus Ereignissen in der NS-Zeit ergeben (z.B. 30. Januar als Tag der Machtergreifung) und andererseits aus Akten des Gedenkens aus neuerer Zeit (z.B. 27. Januar als Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus). Die Orte i.S.d. § 14 IV Nr. 1 HVersFG müssen in Hessen liegen, da das HVersFG nur für den Bereich des Landes Hessen Geltung beanspruchen kann (z.B. die Gedenkstätte Hadamar) (LT-Drs. 20/9471, S. 37).

Die Begriffe in § 14 IV Nr. 2a) HVersFG sind § 130 IV StGB nachgebildet und werden in derselben Weise wie dort verstanden (LT-Drs. 20/9471, S. 37). Folglich ist unter billigen das Gutheißen der nationalsozialistischen Menschenrechtsverletzungen zu verstehen, verherrlichen bedeutet das Berühmen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft als etwas Großartiges, Imponierendes oder Heldenhaftes und rechtfertigen bezeichnet das Verteidigen der nationalsozialistischen Menschenrechtsverletzungen (LT-Drs. 20/9471, S. 37 f.).

Die Begriffe in § 14 IV Nr. 2b) HVersFG sind § 130 III StGB nachgebildet und werden in derselben Weise wie dort verstanden (LT-Drs. 20/9471, S. 38).

Prozessual klausurrelevant ist die Bestimmung des § 14 VI 2 HVersFG, durch die kraft Gesetzes die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage ausgeschlossen wird. Diese landesrechtliche Vorschrift stützt sich auf § 80 II 1 Nr. 3 2. Fall VwGO. Zu beachten ist, dass § 14 VI 2 HVersFG nur für behördliche Maßnahmen gilt, die nach Versammlungsbeginn ergriffen werden.



Die in § 14 VII 2 HVersFG normierte Pflicht zur Entfernung entfällt, wenn die Behörde aus anderen als versammlungsrechtlichen Gründen anordnet, dass bestimmte Personen zunächst am Ort bleiben müssen, z.B. zwecks Identitätsfeststellung (LT-Drs. 20/9471, S. 39).

§ 14 VII 3 HVersFG normiert jetzt ausdrücklich das Verbot, anstelle einer aufgelösten Versammlung eine Ersatzveranstaltung durchzuführen. Deshalb dürfen die Versammlungsteilnehmer auch nicht im Zuge einer Spontanversammlung zusammenbleiben, die das Versammlungsanliegen oder einen Teil davon weiterverfolgt (LT-Drs. 20/9471, S. 39).

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

§ 15 I HVersFG ergänzt § 6 HVersFG, wonach die Versammlungsleitung zwar vorbereitende Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Durchführung der Versammlung treffen kann, jedoch nicht die Möglichkeit hat, Personen, von denen Gefahren ausgehen, an der Teilnahme zu hindern (LT-Drs. 20/9471, S. 39). Die Vorschrift ermöglicht auch Maßnahmen gegen Nichtteilnehmer, um möglichen Abgrenzungsschwierigkeiten vorzubeugen (LT-Drs. 20/9471, S. 39). Das Merkmal der unmittelbaren Gefahr ist wie im gesamten HVersFG so zu verstehen, dass bei ungehindertem weiteren Geschehensablauf nahezu mit Gewissheit ein Schaden eintritt (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 39).

Die behördliche Ausschlussbefugnis gem. § 15 II 1 HVersFG ist subsidiär zu einem Einschreiten der Versammlungsleitung, wie sich aus der Formulierung „ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet“ ergibt (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 40).

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

§ 16 HVersFG normiert mit der Durchsuchung und Identitätsfeststellung sog. Vorfeldmaßnahmen. Sie dürfen nicht routinemäßig und nicht so vorgenommen werden, dass sie die Teilnahme an der oder die Versammlung selbst durch Abschreckung verhindern (LT-Drs. 20/9471, S. 40).

§ 16 I HVersFG regelt die Einrichtung von Kontrollstellen grundsätzlich abschließend. Nur für die Durchführung einer Durchsuchung und Sicherstellung verweist die Vorschrift auf das HSOG. Allerdings dient § 16 I HVersFG nur der Abwehr von Gefahren für die Gesamtversammlung. Geht es hingegen um die Abwehr von Gefahren durch einzelne Personen im Einzelfall, ist gem. § 10 I HVersFG das HSOG anwendbar (LT-Drs. 20/9471, S. 40).

Das Mitführen von Waffen im technischen Sinne (vgl. § 8 I 1 Nr. 1 HVersFG) indiziert stets eine Gefahr, bei allen anderen in § 16 I HVersFG genannten Gegenständen muss hingegen das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr geprüft werden (LT-Drs. 20/9471, S. 40).

§ 16 II HVersFG ist zu entnehmen, dass die Kontrollen grundsätzlich anonym durchzuführen sind. Nur soweit die in § 16 II HVersFG beschriebene Gefahrensituation vorliegt darf eine Identitätsfeststellung erfolgen (LT-Drs. 20/9471, S. 40).

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

Die Vorschrift differenziert zum einen zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen und zum anderen zwischen Aufnahmen oder Aufzeichnungen von einzelnen Personen und Übersichtsaufnahmen oder –aufzeichnungen der Versammlung. Zulässig sind immer nur offene Aufnahmen. Zuständig ist nur die Polizei.

Hintergrund des § 17 HVersFG ist die einschlägige Rechtsprechung des BVerfG, das Bild- und Tonaufnahmen eine einschüchternde und damit die Versammlungsfreiheit beschränkende Wirkung zuschreibt (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 41).

§ 17 I HVersFG normiert das Aufnehmen und Aufzeichnen von Einzelpersonen. Ausreichend sind „tatsächliche Anhaltspunkte“, d.h. Indizien, aus denen nach polizeilicher Erfahrung auf bestimmte Gegebenheiten abgestellt werden kann. Es genügt somit eine abstrakte Gefahrensituation (LT-Drs. 20/9471, S. 41). Mit der Formulierung „im Zusammenhang mit“ ist das unmittelbare Vorfeld der Versammlung mit An- und Abreise sowie die organisatorische Vorbereitung gemeint (LT-Drs. 20/9471, S. 41).

§ 17 II HVersFG erfasst Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen. Übersichtsaufnahmen sind gem. § 17 II 1 HVersFG schon dann zulässig, wenn sie zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich sind. Übersichtsaufzeichnungen verlangen demgegenüber gem. § 17 II 2 HVersFG eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.

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

Die in § 18 I, II HVersFG normierten Verbote sollen sowohl die durch Anonymität und Schutz in der Masse bedingte Enthemmung gewaltbereiter Versammlungsteilnehmer unterbinden und Straftaten verhüten als auch die Strafverfolgung erleichtern (LT-Drs. 20/9471, S. 43).

§ 18 I HVersFG verlangt eine objektive Eignung und einen subjektiven Nutzungswillen, was in aller Regel z.B. bei Stahlhelmen, Schutzschilden und Gasmasken gegeben ist (LT-Drs. 20/9471, S. 43).

Bei § 18 II HVersFG ist darauf zu achten, dass die Vermummung dazu dienen muss, die Identifizierung durch die Behörden zu verhindern. Nicht erfasst sind Verkleidungen, die der Meinungskundgabe und der Verdeutlichung des Versammlungsziels dienen (LT-Drs. 20/9471, S. 44).

§ 18 III HVersFG verlangt eine behördliche Anordnung, um die Verbote des § 18 I, II HVersFG durchsetzbar zu machen. Das kann auch schon vor Beginn der Versammlung geschehen, wenn Verstöße gegen § 18 I, II HVersFG wahrscheinlich sind. Im Eilfall kann die Anordnung auch durch die Polizei ergehen (LT-Drs. 20/9471, S. 44).

## § 19 Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum

Diese Vorschrift ist ebenfalls von ganz erheblicher Prüfungsrelevanz, weil sie der Umsetzung der „Fraport-Entscheidung“ des BVerfG (BVerfG, Urteil vom 22.2.2011, 1 BvR 699/06) dient. Die Norm verhindert eine Flucht des Staates in das Privatrecht (LT-Drs. 20/9471, S. 44). Wenn der Staat seine Grundstücke dem allgemeinen Publikum zugänglich macht, d.h. öffentliche Kommunikationsräume eröffnet, sind diese Räume ein Bestandteil des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit, so dass Art. 8 I GG ein Zutrittsrecht vermittelt, und zwar unabhängig davon, ob der Staat unmittelbarer Eigentümer der Grundstücke ist oder den privaten Grundstückseigentümer gesellschaftsrechtlich beherrscht. Nicht erfasst sind folgerichtig Orte, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen nur zu bestimmten Zwecken Zutritt gewährt wird, z.B. Verwaltungsgebäude, Schwimmbäder, Krankenhäuser (LT-Drs. 20/9471, S. 44 f.).

§ 19 HVersFG ist auf öffentliche Versammlungen beschränkt, weil diese Versammlungen in besonderer Weise auf den unmittelbaren Kontakt mit der allgemeinen Öffentlichkeit angewiesen sind, um ihr Versammlungsanliegen zum Ausdruck zu bringen. Die allgemeine Öffentlichkeit findet sich aber gerade auf öffentlichen Verkehrsflächen im Privateigentum wie z.B. den Abfertigungshallen und Einkaufspassagen des Frankfurter Flughafens, dessen private Betreibergesellschaft vom Staat beherrscht wird (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 45).

Keine Regelung trifft § 19 HVersFG - im Gegensatz zu beispielsweise § 21 VersG NRW - zur Ausübung der Versammlungsfreiheit auf „echten“ Privatgrundstücken, die dem Staat also weder unmittelbar noch mittelbar gehören (z.B. private Einkaufszentren). Hier kommt es auf die mittelbare Drittwirkung des Art. 8 I GG an, konkret ist die Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung abzuwägen mit dem Hausrecht des Eigentümers sowie der Art und Intensität der Beeinträchtigung des privaten Eigentums (vgl. § 21 VersG NRW).

## § 20 Einladung und Mitteilungspflicht

Da die §§ 20-24 HVersFG nicht vom Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG gedeckt sind, sind sie nicht selbst die Schranke der Versammlungsfreiheit, sondern konkretisieren die verfassungsimmanenten Schranken des Art. 8 I GG (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 45).

Das in § 20 I HVersFG normierte Recht zum Ausschluss bestimmter Teilnehmer steht im Einklang mit Art. 8 I GG, weil die ausgeschlossenen Personen zum gleichen Thema eine eigene Versammlung durchführen können (LT-Drs. 20/9471, S. 45). Die Vorschrift erfasst zudem nur öffentliche Versammlungen, weil der Teilnehmerkreis bei nichtöffentlichen Versammlungen ohnehin immer begrenzt ist, vgl. § 2 II HVersFG.

§ 20 II HVersFG ist Ausfluss des in Art. 8 I GG verankerten Friedlichkeitsgebots und ermöglicht die behördliche Ablehnung ungeeigneter Versammlungsleiter und Ordner.

## § 21 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Bzgl. § 21 III-VI HVersFG kann auf die Erläuterungen zu § 14 III, V-VII HVersFG verwiesen werden.

§ 21 I HVersFG konkretisiert die verfassungsimmanenten Schranken des Art. 8 I GG und listet die Eingriffsvoraussetzungen für Beschränkungen, Verbot und Auflösung abschließend auf (vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 46). Das Merkmal der unmittelbaren Gefahr wird genauso verstanden wie bei § 14 HVersFG.

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

§ 22 HVersFG sieht nur Handlungsbefugnisse der Verwaltung vor, weil die Eingriffsmöglichkeiten der Versammlungsleitung sich aus §§ 6 V, 20 I HVersFG ergeben (LT-Drs. 20/9471, S. 47).

## § 23 Durchsuchung und Identitätsfeststellung

Zu § 23 HVersFG kann auf die Ausführungen zu § 16 HVersFG verwiesen werden. Dem besonderen Schutz von Versammlungen in geschlossenen Räumen trägt der Gesetzgeber Rechnung, indem er auf die Eingriffsvoraussetzungen des § 21 I HVersFG verweist (LT-Drs. 20/9471, S. 47).

## § 28 Kosten

Die in § 28 HVersFG angeordnete Kostenfreiheit soll verhindern, dass eine drohende Kostenbelastung die Bürgerinnen und Bürger von der Wahrnehmung ihres Versammlungsgrundrechts abhält.

Zu beachten ist, dass § 28 HVersFG nur Amtshandlungen nach dem HVersFG kostenfrei stellt. Für (Vollzugs-)Maßnahmen der Polizei (insbesondere nach Auflösung einer Versammlung) können also Kosten nach den allgemeinen polizeilichen Kostenregelungen erhoben werden (LT-Drs. 20/9471, S. 51).

Falls sich Fragen zu den Neuregelungen ergeben sollten, stehen wir natürlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

JURA INTENSIV

Dr. Dirk Kues

(Fachbereichsleiter Öffentliches Recht)