

Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 6. März 2025
- P.St. 2920, P.St. 2931 -

1. Art. 14 HV enthält ein weitergehendes Grundrecht als Art. 8 GG. Zwar ist der Schutzbereich inhaltlich gleich, doch unterliegt Art. 14 HV bis auf das Anmeldeerfordernis für Versammlungen unter freiem Himmel keinem Gesetzesvorbehalt und kann nur durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden.
2. Die nicht auf dem Anmeldevorbehalt des Art. 14 Abs. 2 HV beruhenden Ermächtigungsgrundlagen im HVersFG – wie ein Verbot oder Beschränkungen einer Versammlung – müssen im Hinblick auf Versammlungen unter freiem Himmel verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nur zugunsten von Grundrechten Dritter oder anderen Rechtsgütern mit Verfassungsrang möglich sind. Dabei hat die anordnende Behörde im Einzelfall praktische Konkordanz dadurch herzustellen, dass sie die einander widerstrebenden Verfassungspositionen durch Abwägung in einen verhältnismäßigen Ausgleich bringt.
3. Die Vorschriften des HVersFG, die zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Ordnung ermächtigen, wie etwa § 14 Abs. 1 HVersFG, lassen sich unter strikter Beachtung der Vorgabe, dass die Maßnahmen dem Schutz anderer Verfassungsgüter dienen müssen, verfassungskonform auslegen. Es ist deshalb unzulässig, Maßnahmen auf die öffentliche Ordnung als Auffangtatbestand zu stützen, weil sie sich mangels eines zu schützenden Verfassungsguts nicht unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit subsumieren lassen.
4. Bei der Anwendung des in § 18 HVersFG geregelten Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbots müssen die widerstreitenden Grundrechtspositionen wegen des grundsätzlich berechtigten Interesses der friedlichen Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, sich vor Angriffen Dritter schützen und unerkannt bleiben zu wollen, besonders sorgfältig unter Beachtung des subjektiven Elements – beabsichtigte Verwendung der mitgeführten Gegenstände bzw. Zielrichtung der bezweckten Anonymität – gegeneinander abgewogen werden.

5. Gesetze, die ein hessisches Grundrecht beschränken oder ausgestalten, müssen nach Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV das entsprechende Grundrecht zitieren (Zitiergebot). Der Anwendungsbereich des Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV ist weiter als derjenige des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, weil nach dem Wortlaut des Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV neben beschränkenden Gesetzen auch solche Gesetze erfasst sind, die Bestimmungen über die Ausgestaltung eines Landesgrundrechts enthalten. Damit gilt das Zitiergebot auch für die Eigentumsgarantie, soweit das betroffene Gesetz eine Bestimmung des Inhalts und der Begrenzung des Eigentums im Sinne des Art. 45 Abs. 1 Satz 2 HV enthält, wie etwa eine Vorschrift zur Einziehung oder Sicherstellung von Gegenständen.

P.St. 2920

P.St. 2931



Staatsgerichtshof des Landes Hessen

Urteil

Im Namen des Volkes

In dem Verfahren

zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150), sowie von § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 25. Mai 1990 (GVBl. I S. 173) in der als Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150 [158]) verkündeten Fassung

auf den Antrag

der Fraktion Die Linke. im Hessischen Landtag der 20. Wahlperiode, vertreten durch deren Fraktionsvorsitzende Elisabeth Kula, deren Fraktionsvorsitzenden Jan Schalauske und deren Parlamentarischen Geschäftsführer Axel Gerntke,
Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragstellerin zu 1,

- Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Clemens Arzt,
(...) Berlin -

und auf den Antrag

der AfD-Fraktion im Hessischen Landtag, vertreten durch deren Vorsitzenden Robert Lambrou, MdL, Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragstellerin zu 2,

- Verfahrensbevollmächtigter: (...) -

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen
aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. November 2024
durch seine Mitglieder

Präsident des Staatsgerichtshofs
Präsident des Landessozialgerichts Dr. Wolf,

Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofs
Prof. Dr. Dr. h.c. Ute Sacksofsky,

Richterin am Bundesgerichtshof Dr. Dauber,

Prof. Dr. Detterbeck,

Rechtsanwalt Fachinger,

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Gasper,

Richter am Oberlandesgericht Liebermann,

Vorsitzende Richterin am Bundesarbeitsgericht Rachor,

Präsident des Landgerichts Richter,

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Wack,

Richterin am Landessozialgericht Dr. Wunder,

für Recht erkannt:

1. §§ 3, 5 bis 8, 10 bis 12, 14, 15, 16 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 2, §§ 17, 18, 20 bis 22, 23 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 2, §§ 24 bis 26 und 29 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes vom 22. März 2023, verkündet

als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150), sind mit der Verfassung des Landes Hessen vereinbar.

2. § 16 Abs. 1 Satz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 und § 27 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes vom 22. März 2023, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150), sind mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar. Bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2025, gelten die mit der Verfassung des Landes Hessen für unvereinbar erklärten Vorschriften fort.
3. § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 25. Mai 1990 (GVBl. I S. 173) in der als Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150 [158]) verkündeten Fassung ist mit der Verfassung des Landes Hessen vereinbar.
4. Gerichtskosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten nicht erstattet.

Gliederung

	Rn.
A. Sachverhalt und Beteiligtenvorbringen	1
I. Rechtliche Grundlagen	2
1. Inkrafttreten von Art. 14 HV vor Art. 8 GG	2
2. Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023.....	4
II. Normenkontrollanträge	8
1. Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 1	8
a) Nichtbeachtung der engen Beschränkbarkeit nach Art. 14 Abs. 2 HV.....	9
b) Verstoß allgemeiner Vorschriften des HVersFG gegen Art. 14 und Art. 12a HV.....	11
c) Verstoß der Vorschriften für Versammlungen unter freiem Himmel des HVersFG gegen Art. 14 und Art. 12a HV	14
d) Verstoß der Vorschriften für Versammlungen in geschlossenen Räumen des HVersFG gegen Art. 14 und Art. 12a HV	20
e) Anträge der Antragstellerin zu 1	21
2. Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 2	22
a) Vorbehaltlosigkeit der Versammlungsfreiheit nach Art. 14 HV.....	23
b) Verstoß von § 14 Abs. 1 und Abs. 2 sowie § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG gegen Art. 14 HV	24
c) Antrag der Antragstellerin zu 2	25
III. Stellungnahme der Landesregierung	26
1. Bedenken gegen die Zulässigkeit des Antrags der Antragstellerin zu 1	27
2. Jedenfalls Unbegründetheit des Antrags der Antragstellerin zu 1	28
a) Möglichkeiten der Einschränkung der Versammlungsfreiheit	29
b) Verfassungskonformität von § 1 BannMG HE.....	32
c) Verfassungskonformität der allgemeinen Bestimmungen und Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel des HVersFG.....	33
d) Verfassungskonformität der Regelungen zu Versammlungen in geschlossenen Räumen des HVersFG	39
3. Unbegründetheit des Antrags der Antragstellerin zu 2.....	40
IV. Stellungnahme der Landesanwältin	41
1. Teilweise Zweifel an der Zulässigkeit des Antrags der Antragstellerin zu 1.....	42
2. Vereinbarkeit der angegriffenen Bestimmungen mit Art. 14 HV.....	43
a) Einschränkung von Art. 14 HV durch kollidierendes Verfassungsrecht	44
b) Verfassungsmäßigkeit von § 14 und § 15 HVersFG	45
c) Verfassungsmäßigkeit von § 21 HVersFG	46
d) Verfassungsmäßigkeit von §§ 3 bis 12, 16 bis 18, 20, 23 und 24 HVersFG.....	47
e) Verfassungsmäßigkeit von §§ 25 und 26 HVersFG	52
f) Verfassungsmäßigkeit von § 1 BannMG HE.....	54
V. Keine Stellungnahme des Landtags	55
VI. Verbindungsbeschluss	56
B. Entscheidungsgründe	57
I. Zulässigkeit	58
II. Begründetheit	60
1. Keine Verletzung der durch Art. 14 HV geschützten Versammlungsfreiheit	61
a) Inhalt, Einschränkung und Fortgeltung von Art. 14 HV neben Art. 8 GG	62
aa) Übereinstimmende Schutzbereiche von Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 HV	63
bb) Enger Gesetzesvorbehalt in Art. 14 Abs. 2 HV.....	66
cc) Einschränkung nur durch kollidierendes Verfassungsrecht.....	76
dd) Fortgeltung von Art. 14 HV gemäß Art. 142 GG.....	89
b) Hinreichend bestimmte und Art. 63 HV genügende gesetzliche Konkretisierung.....	100
c) Vereinbarkeit allgemeiner Bestimmungen des HVersFG mit Art. 14 HV	112
aa) Kein Verstoß von § 3 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	113
bb) Kein Verstoß von §§ 5 und 6 HVersFG gegen Art. 14 HV	121

cc)	Kein Verstoß von § 7 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	126
dd)	Kein Verstoß von § 8 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	127
ee)	Kein Verstoß von § 10 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	130
ff)	Kein Verstoß von § 11 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	135
d)	Vereinbarkeit von Vorschriften zu Versammlungen unter freiem Himmel des HVersFG mit Art. 14 HV	140
aa)	Kein Verstoß von § 12 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	141
bb)	Kein Verstoß von § 14 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	149
	(1) Zulässige Generalklauseln in § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG nur bei verfassungskonformer Auslegung.....	151
	(a) Wortlaut von und Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG... ..	152
	(b) Eingriffe nur durch verfassungsimmanente Schranken möglich.....	159
	(c) Trotz verfassungsrechtlicher Bedenken Beschränkung zum Schutz der öffentlichen Ordnung nach § 14 Abs. 1 HVersFG zulässig	165
	(aa) Hinreichend bestimmter Rechtsbegriff der öffentlichen Ordnung.....	167
	(bb) Verfassungskonforme Auslegung noch möglich.....	168
	(cc) Kein entgegenstehender Wille des Gesetzgebers.....	178
	(dd) Erforderlichkeit eines kollidierenden Verfassungsguts im Einzelfall	182
	(2) Zulässige Regelbeispiele in § 14 Abs. 4 HVersFG	185
	(3) Regelungen in § 14 Abs. 3, Abs. 5, Abs. 6 und Abs. 7 HVersFG	192
cc)	Kein Verstoß von § 15 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	195
dd)	Kein Verstoß von § 16 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	199
ee)	Kein Verstoß von § 17 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	207
	(1) Kompetenz des Landesgesetzgebers	212
	(2) Hinreichende Bestimmtheit der Regelungen in § 17 HVersFG	218
	(3) Verhältnismäßigkeit der Regelungen in § 17 HVersFG	223
ff)	Kein Verstoß von § 18 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	229
	(1) Wortlaut von und Gesetzesbegründung zu § 18 HVersFG	230
	(2) Einschränkung nur durch kollidierende Verfassungsgüter	235
	(3) Abwägung unter Berücksichtigung der subjektiven Voraussetzungen	236
	(4) Hinreichende Bestimmtheit der Verbote.....	256
e)	Vereinbarkeit der Vorschriften zu Versammlungen in geschlossenen Räumen des HVersFG mit Art. 14 HV	258
aa)	Kein Verstoß von § 20 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	259
bb)	Kein Verstoß von § 21 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	261
cc)	Kein Verstoß von §§ 22 bis 24 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	268
f)	Vereinbarkeit der Vorschriften zu Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Einziehung des HVersFG mit Art. 14 HV	273
aa)	Kein Verstoß von § 25 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	274
bb)	Kein Verstoß von § 26 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	281
cc)	Kein Verstoß von § 27 HVersFG gegen Art. 14 HV.....	287
g)	Vereinbarkeit von § 1 BannMG HE mit Art. 14 HV.....	288
2.	Verstoß von § 16 Abs. 1 Satz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 und § 27 HVersFG gegen das Zitiergebot	299
a)	Zitat von Art. 45 HV fehlt in § 29 HVersFG.....	300
b)	Keine Verfassungswidrigkeit von § 29 HVersFG	311
3.	Keine Verletzung sonstiger Grundrechte.....	316
C.	Übergangsfrist	323
D.	Kosten	327
	Abweichende Meinung der Vizepräsidentin Sacksofsky sowie der Mitglieder des Staatsgerichtshofs Dauber, Fachinger, Gasper und Wack (Eingriffsbefugnis zum Schutz der öffentlichen Ordnung)	
	Abweichende Meinung der Vizepräsidentin Sacksofsky sowie der Mitglieder des Staatsgerichtshofs Fachinger und Gasper zu § 18 HVersFG	

Gründe:

A.

1 Die Fraktion Die Linke. im Hessischen Landtag der 20. Wahlperiode (im Folgenden: Antragstellerin zu 1) und die Landtagsfraktion der AfD (im Folgenden: Antragstellerin zu 2) wenden sich mit ihren Normenkontrollanträgen gegen einzelne Vorschriften des im Frühjahr 2023 (GVBl. S. 150) in Kraft getretenen Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes - HVersFG -. Die Antragstellerin zu 1 wendet sich darüber hinaus gegen eine zeitgleich erfolgte Änderung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 25. Mai 1990 (GVBl. I S. 173) - BannMG HE -.

I.

2 1. Bereits am 1. Dezember 1946 trat die Verfassung des Landes Hessen - HV - in Kraft (GVBl. S. 229). Seitdem ist das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Art. 14 HV gewährleistet, der wie folgt lautet:

Artikel 14

(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.

(2) Versammlungen unter freiem Himmel können durch Gesetz anmeldepflichtig gemacht werden.

3 Zeitlich nach der Verfassung des Landes Hessen trat das am 23. Mai 1949 verkündete Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (BGBl. S. 1) - GG - und damit auch dessen Gewährleistung der Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG in Kraft:

Artikel 8

(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

4 2. Im Jahr 2006 erhielten die Länder im Zuge der sogenannten Föderalismusreform I die Gesetzgebungskompetenz für das zuvor der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegende Versammlungsrecht (vgl. BGBl. I S. 2034), wobei bis zu einer Ersetzung durch Landesrecht das bisherige Versammlungsgesetz des Bundes (Bekanntmachung der Neufassung vom 15. November 1978, BGBl. I S. 1789) - VersammlG - gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG fortgalt.

5 Im November 2022 legte die damalige Hessische Landesregierung einen Gesetzesentwurf zur Neuregelung des Versammlungsrechts vor (LT-Drs. 20/9471), zu welchem im Februar 2023 eine öffentliche Anhörung im Innenausschuss stattfand (vgl. Stenografischer Bericht zur 77. Sitzung des Innenausschusses der 20. Wahlperiode). Nach Beratung in seiner Sitzung am 9. März 2023 empfahl der Innenausschuss, den Gesetzesentwurf unter Berücksichtigung des Änderungsantrags der damaligen Regierungsparteien (LT-Drs. 20/10697) – nach Ablehnung des Änderungsantrags der damaligen FDP-Fraktion (LT-Drs. 20/10695) – anzunehmen (vgl. LT-Drs. 20/10724). In seiner Sitzung vom 21. März 2023 nahm der Hessische Landtag den Gesetzesentwurf in der Fassung der Beschlussempfehlung des Innenausschusses an (vgl. Plenarprotokoll 20/130, S. 10689).

6 Das HVersFG trat als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150) am 4. April 2023 in Kraft. Der erste Teil des neu eingeführten HVersFG enthält allgemeine Bestimmungen (§§ 1 bis 11), der zweite Teil Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel (§§ 12 bis 19), der dritte Teil Regelungen zu Versammlungen in geschlossenen Räumen (§§ 20 bis 24), der vierte Teil Regelungen zu Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung sowie Kosten (§§ 25 bis 28) und der fünfte Teil Schlussvorschriften (§§ 29 und 30). Die einzelnen Vorschriften des HVersFG haben folgenden Wortlaut:

ERSTER TEIL

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Versammlungsfreiheit

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

(2) Dieses Recht hat nicht,

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

§ 2

Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich

(1) Eine Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Ein Aufzug ist eine sich fortbewegende Versammlung.

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

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

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

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

§ 3

Schutzaufgabe und Kooperation

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

(2) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es,

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

(3) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind. Bestehen Anhaltspunkte für Gefährdungen, die nach § 14 Abs. 1 oder 2 oder § 21 Abs. 1 zu Beschränkungen oder einem Verbot führen können, ist Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung Beschränkungen oder ein Verbot entbehrlich zu machen.

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

§ 4

Veranstaltung einer Versammlung

Wer eine Versammlung nach § 12 anzeigt, zu einer Versammlung nach § 20 einlädt oder nach § 3 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 25. Mai 1990 (GVBl. I S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150), in

der jeweils geltenden Fassung eine Ausnahme beantragt, veranstaltet eine Versammlung. In der öffentlichen Einladung zu einer öffentlichen Versammlung ist der Name der Veranstalterin oder des Veranstalters anzugeben.

§ 5

Versammlungsleitung

(1) Wer eine Versammlung veranstaltet, leitet die Versammlung. Wird die Versammlung von einer Vereinigung veranstaltet, wird sie von der Person geleitet, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist. Die Veranstalterin oder der Veranstalter kann die Leitung einer anderen Person oder mehreren Personen übertragen. Veranstalten mehrere Personen oder Vereinigungen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung. Gibt es keine Person oder Vereinigung, die die Versammlung veranstaltet, soll die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen.

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

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

§ 6

Befugnisse der Versammlungsleitung, Pflichten der teilnehmenden Personen

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

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

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

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

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

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

§ 7

Störungsverbot, Aufrufverbot

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

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

§ 8**Waffenverbot**

(1) *Es ist verboten,*

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

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

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

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

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

(1) *Es ist verboten, in einer Versammlung*

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

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

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

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

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

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

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

§ 11**Anwesenheit der Polizeibehörden**

Die Polizeibehörden können anwesend sein

1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist,
2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 erforderlich ist.

Nach Satz 1 anwesende Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben; bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn dies durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt.

ZWEITER TEIL**Versammlungen unter freiem Himmel****§ 12****Anzeige- und Mitteilungspflicht**

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

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

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

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

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

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

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

(8) Wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass von einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, hat die Veranstalterin oder der Veranstalter der zuständigen Behörde auf deren Aufforderung hin die persönlichen Daten der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner spätestens bis zum Beginn der Versammlung mitzuteilen. Die zuständige Behörde kann diese als ungeeignet ablehnen, wenn deren Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet. Die zuständige Behörde darf die nach Satz 1 erhobenen persönlichen Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist. Die in Satz 1 genannten Daten sind unverzüglich nach Beendigung der Versammlung zu löschen, soweit sie nicht zur Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit benötigt werden.

§ 13

Erlaubnisfreiheit

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

§ 14

Beschränkungen, Verbot, Auflösung

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

(2) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung unter freiem Himmel verbieten oder die Versammlung nach deren Beginn auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

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

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

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

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

1. die Versammlung an einem Tag oder Ort stattfinden soll, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt und durch die Art und Weise der Durchführung der Versammlung der öffentliche Friede in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise unmittelbar gefährdet ist, oder
2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen durch die Versammlung
 - a) die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus, oder

- b) *eine unter der Herrschaft des Nationalsozialismus begangene Handlung der in § 6 Abs. 1 des Völkerstrafgesetzbuches vom 26. Juni 2002 (BGBl. I S. 2254), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3150), bezeichneten Art gebilligt, geleugnet oder verharmlost wird,*

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

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

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

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

§ 15

Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

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

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

§ 16

Durchsuchung und Identitätsfeststellung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 18**Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot**

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

(2) *Es ist auch verboten,*

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

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

§ 19**Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum**

Auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden, wenn sich die Grundstücke im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden.

DRITTER TEIL**Versammlungen in geschlossenen Räumen****§ 20****Einladung und Mitteilungspflicht**

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

(2) *Die zuständige Behörde kann von der Veranstalterin oder dem Veranstalter die Angabe der persönlichen Daten der einer zur Leitung einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen vorgesehenen Person und der Ordnerinnen und Ordner spätestens bis zum Beginn der Versammlung verlangen, soweit dies zur Gewährleistung der Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist. Die zuständige Behörde kann diese als ungeeignet ablehnen, wenn deren Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die Friedlichkeit der Versammlung unmittelbar gefährdet. Im Fall der Ablehnung soll die Veranstalterin oder der Veranstalter eine andere zur Leitung der Versammlung vorgesehene Person benennen. Änderungen der nach Satz 1 anzugebenden Umstände sind der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen. Die zuständige Behörde darf die nach Satz 1 erhobenen persönlichen Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist. Die in Satz 1 genannten Daten sind unverzüglich nach Beendigung der Versammlung zu löschen, soweit sie nicht zur Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit benötigt werden.*

§ 21**Beschränkungen, Verbot, Auflösung**

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

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

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

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

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

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

(4) Sollen eine Beschränkung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so sind diese nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben.

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

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

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

(1) Die zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung in geschlossenen Räumen vor deren Beginn untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 ausgeht.

(2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 verursacht, ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet, kann von der zuständigen Behörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sie unverzüglich zu verlassen.

§ 23**Durchsuchung und Identitätsfeststellung**

(1) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass Waffen mitgeführt werden oder der Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen eine Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 verursacht, können durch die Polizeibehörde auf den Wegen zu der Versammlung Kontrollstellen eingerichtet werden, um Personen und Sachen zu durchsuchen. Aufgefundene Gegenstände im Sinne des Satz 1 können sichergestellt werden. Die Durchführung der Durchsuchungen und die Sicherstellung richten sich nach dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

(2) Identitätsfeststellungen sowie weitere polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen sind nur zulässig, soweit sich an der Kontrollstelle, am Ort der Versammlung, im Bereich des Aufzugs oder auf unmittelbaren Wegen dorthin bei der betroffenen Person tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß gegen § 8 Abs. 1 Satz 1 oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben.

§ 24**Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton**

(1) Die Polizeibehörde darf Aufnahmen und Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen offen anfertigen, um eine von dieser Person verursachte unmittelbare Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung abzuwehren. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) Die Polizeibehörde darf Übersichtsaufnahmen von einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes offen anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung zur Abwehr einer Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist. Übersichtsaufzeichnungen dürfen zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung angefertigt werden. Die Identifizierung einer auf den Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 vorliegen. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen in Kenntnis zu setzen.

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

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

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

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

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

VIERTER TEIL

Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten

§ 25

Straftaten

(1) *Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer*

1. *in der Absicht, eine nicht verbotene Versammlung zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder eine erhebliche Störung der Ordnung der Versammlung verursacht oder*
2. *entgegen § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 eine Waffe oder entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 einen sonstigen Gegenstand der dort bezeichneten Art mit sich führt, zu einer Versammlung hinschafft oder zur Verwendung bei ihr bereithält oder verteilt, wenn die Tat nicht nach § 52 Abs. 3 Nr. 9 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328), mit Strafe bedroht ist.*

(2) *Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer*

1. *entgegen § 7 Abs. 1 bei einer Versammlung der Leiterin oder dem Leiter oder einer Ordnerin oder einem Ordner in der rechtmäßigen Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt Widerstand leistet oder diese Personen während der rechtmäßigen Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben tätlich angreift,*
2. *entgegen § 7 Abs. 2 öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten eines Inhalts im Sinne des § 11 Abs. 3 des Strafgesetzbuches zur Teilnahme an einer Versammlung, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist, auffordert,*
3. *als Leiterin oder Leiter einer öffentlichen Versammlung Ordnerinnen oder Ordner verwendet, die entgegen § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 eine Waffe oder entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 einen sonstigen Gegenstand der dort bezeichneten Art mit sich führen,*
4. *als Veranstalterin oder Veranstalter oder als Leiterin oder Leiter entgegen einem vollziehbaren Verbot oder einer vollziehbaren Auflösung nach § 14 Abs. 2 und 4, § 21 Abs. 1 dieses Gesetzes sowie § 1 Satz 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags eine öffentliche Versammlung durchführt oder fortsetzt,*
5. *entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 18 Abs. 1 bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel einen dort bezeichneten Gegenstand mit sich führt,*
6. *sich im Anschluss an eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel mit anderen zusammenrottet und dabei eine Waffe nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung der Verbote nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 oder § 18 Abs. 1 einen dort bezeichneten Gegenstand mit sich führt oder in einer in § 18 Abs. 2 Nr. 1 bezeichneten und durch Anordnung untersagten Weise aufgemacht ist.*

§ 26**Ordnungswidrigkeiten**

(1) Ordnungswidrig handelt wer,

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

17. entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Verbots nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 in einer dort bezeichneten Aufmachung an einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel teilnimmt oder den Weg dorthin in einer solchen Aufmachung zurücklegt,
18. entgegen § 18 Abs. 2 Nr. 2 bei einer Versammlung unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin einen durch Anordnung untersagten einschlägigen Gegenstand mit sich führt,
19. entgegen § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags an einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel teilnimmt oder zu einer solchen Versammlung auffordert.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Abs. 1 Nr. 1, 2, 5, 7, 9, 10, 13 und 16 mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro und in den Fällen des Abs. 1 Nr. 3, 4, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 17 bis 19 bis zu dreitausend Euro geahndet werden.

§ 27

Einziehung

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

§ 28

Kosten

Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind kostenfrei.

FÜNFTER TEIL

Schlussvorschriften

§ 29

Einschränkung von Grundrechten

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

§ 30

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

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

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

Mit Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150 [158]) nahm der Landesgesetzgeber Folgeänderungen im BannMG HE vor und fasste § 1 BannMG HE neu, fügte in § 3 BannMG HE einen

Absatz 3 sowie einen neuen § 5 BannMG HE ein, wodurch der bisherige § 5 zu § 6 BannMG HE wurde. Der Wortlaut des BannMG HE lautet auszugsweise:

§ 1

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

(...)

§ 3

(1) Ausnahmen von dem Verbot für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb der Bannmeile kann das für das Versammlungsrecht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags für den Einzelfall oder bestimmte regelmäßig wiederkehrende Veranstaltungen zulassen.

(2) Ausnahmen sollen zugelassen werden, wenn die Versammlung oder der Aufzug an Tagen durchgeführt werden soll, an denen Sitzungen des Landtags, seiner Organe und Ausschüsse und der Fraktionen nicht stattfinden.

(3) Durch die Zulassung werden die Vorschriften des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150) in der jeweils geltenden Fassung nicht berührt.

(...)

§ 5

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

(...)

II.

8 1. Die Antragstellerin zu 1 hat – zunächst über ihre Abgeordneten – mit Schriftsatz vom 6. Juli 2023 einen Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit zahlreicher Vorschriften des HVersFG gestellt. Sie rügt insbesondere eine Verletzung der in Art. 14 HV garantierten Versammlungsfreiheit.

9 a) Sie meint, der Gesetzgeber habe die enge Beschränkbarkeit der Versammlungsfreiheit nach Art. 14 Abs. 2 HV nicht beachtet und diese Regelung offenbar als von Art. 8 Abs. 2 GG „substituiert“ angesehen. Wesentliche Teile des HVersFG sowie § 1 BannMG HE seien nicht vom Einschränkungsvorbehalt des Art. 14 Abs. 2 HV gedeckt, weil dieser für Versammlungen unter freiem Himmel – außer dem Gesetzesvorbehalt

für ein Anmeldeerfordernis – keine weiteren Möglichkeiten zur Beschränkung der in Art. 14 Abs. 1 HV gewährleisteten Versammlungsfreiheit enthalte.

¹⁰ Dieser im Vergleich zum Grundgesetz weitergehende Schutz der Versammlungsfreiheit sei klar aus dem Wortlaut ableitbar und historisch unterlegbar. Hessen habe sich bei der Ausgestaltung seiner Landesverfassung 1946 unzweifelhaft dafür entschieden, die Versammlungsfreiheit als vorbehaltloses Grundrecht mit der einzigen Ausnahme eines Anmeldeerfordernisses für Versammlungen unter freiem Himmel auszugestalten. Ein Rekurs auf den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG könne bei vollständiger Ersetzung des Versammlungsgesetzes des Bundes durch Landesrecht nicht mehr begründet werden. Weder Art. 14 Abs. 2 HV noch verfassungsimmanente Schranken erlaubten daher das im HVersFG umgesetzte „Vollprogramm“. Verfassungsimmanente Schranken müssten eng ausgelegt werden. Art. 123 und Art. 142 GG schlossen eine Rechtsvernichtung durch Art. 31 GG dieses – im Vergleich zu Art. 8 GG wegen dessen weitergehenden Beschränkungsmöglichkeiten in Abs. 2 – weiterreichenden landesrechtlichen Grundrechtsschutzes aus. Etwas anderes folge auch nicht aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 10. Mai 2017 - P.St. 2545 - zum Streikrecht, weil durch das Abwehrrecht des Art. 14 Abs. 1 HV nicht in einem übersteigenden Maße auf Grundrechte Dritter „eingewirkt“ werde, Art. 8 Abs. 2 GG den Gesetzgeber nicht zum Erlass von Beschränkungen verpflichte und vergleichbare Mehrgewährleistungen an Grundrechtsschutz das der Landesgesetzgebungskompetenz unterfallende Gefahrenabwehrrecht betreffen.

¹¹ b) Mehrere allgemeine Bestimmungen des HVersFG seien nicht mit Art. 14 HV vereinbar. Der Regelungsgehalt des § 3 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG (Schutz Aufgabe und Kooperation) bleibe unklar. § 3 Abs. 3 HVersFG beschränke die Versammlungsfreiheit über das Zulässige hinaus und leide an Bestimmtheitsdefiziten. Insbesondere statuiere § 3 Abs. 3 HVersFG keine ergebnisoffene Kooperation, sondern sei vom Konzept des Versammlungsrechts als Gefahrenabwehrrecht getragen und es fehle eine Regelung zum wirksamen Schutz der Pressefreiheit. Die Regelung in § 5 HVersFG (Versammlungsleitung) kollidiere mit dem Selbstbestimmungsrecht von Versammlungen und es fehle dem Gesetz insbesondere eine Klarstellung, dass die Durchführung einer Versammlung auch ohne bestellte Leitung zulässig sei. Wegen der Regelungen zu Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in § 25 Abs. 2 Nr. 3 und 4 sowie in § 26 Abs. 1 Nr. 1, 2, 5, 6 und 8 HVersFG könne jede Übernahme einer „Leiterfunktion“ auch eine

Abschreckungswirkung mit Bezug auf die Inanspruchnahme des Grundrechts der Versammlungsfreiheit entfalten. Wie die anderen Regelungen zur Versammlungsleitung differenziere auch § 6 HVersFG (Befugnisse der Versammlungsleitung, Pflichten der teilnehmenden Personen) nicht hinreichend zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen, wobei letztere Versammlungen vorbehaltlos geschützt seien. Außerdem grenze § 25 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 7 Abs. 2 HVersFG (Aufrufverbot) die strafrechtliche Verantwortlichkeit nicht hinreichend auf Fälle eines rechtmäßigen Verbots bzw. einer rechtmäßigen Auflösung ein; die Regelung sei damit zu unbestimmt und wegen ihrer Ausstrahlungswirkung auch mit Art. 14 Abs. 1 HV unvereinbar. § 8 HVersFG (Waffenverbot) legitimiere insbesondere wegen der Tatbestandsmerkmale der Waffe, des gefährlichen Werkzeugs und der Verwendungsabsicht zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit, deren Voraussetzungen – auch mit Blick auf die Strafbarkeit nach § 25 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 3 und 6 HVersFG – nicht hinreichend bestimmt seien.

¹² Durch die Regelung in § 10 HVersFG (Anwendbarkeit des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung - HSOG -) werde die verfassungsrechtlich gebotene klare Trennung versammlungsrechtlicher und polizeirechtlicher Befugnisse aufgehoben. § 10 HVersFG sei zu unbestimmt und lasse offen, ob die Tatbestandsschwelle des Versammlungs- oder des allgemeinen Polizeirechts zur Anwendung kommen solle, Maßnahmen nur gegen Verantwortliche im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne ergriffen werden dürften und inwieweit das Gesetz auf die Abwehr von Gefahren innerhalb des Versammlungsgeschehens abziele. Am gravierendsten sei der Mangel tatbestandlicher Eingrenzung oder klarer Verweisung zur Auswahl der zulässigen Rechtsfolgen und Maßnahmen aus dem HSOG.

¹³ § 11 HVersFG (Anwesenheit der Polizeibehörden) gestatte die Anwesenheit der Polizei inmitten der Versammlung, was eine allseitige und verdeckte Beobachtung des Versammlungsgeschehens und intensive Datenerhebung erlaube. Die Anwesenheit der Polizei bei oder in Versammlungen habe ein hohes Potential der Abschreckungswirkung auf (potentielle) Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Die Norm sei ebenfalls nicht hinreichend bestimmt. Der bloße Verweis auf die Aufgabenerfüllung konkretisiere keine Tatbestandsschwelle, zumal auch die Befugnisnormen des HVersFG der Polizei keine Aufgaben einräumten und diese Befugnisnormen ohnehin keine Anwesenheit

der Polizei in einer Versammlung erforderten. Ein solches anlassloses Anwesenheitsrecht der Polizei sei nicht mit Art. 14 HV vereinbar, was insbesondere für das bewusst verdeckte Handeln von Zivilkräften inmitten einer Versammlung gelte. Außerdem komme bei der Anwesenheit von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten zum Eingriff in die Versammlungsfreiheit ein erheblicher Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hinzu, weil in erheblichem Umfang personenbezogene Daten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfasst werden könnten und im HVersFG keinerlei Regelungen zum Schutz solcher Daten erkennbar seien.

14 c) Von den Bestimmungen für Versammlungen unter freiem Himmel begegne zunächst § 12 HVersFG (Anzeige- und Mitteilungspflicht) vielfältigen verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf den Schutz der Versammlungsfreiheit. Die in § 12 HVersFG konstituierten weitreichenden Pflichten sowie umfassenden Regelungen zur Anzeige und Datenerhebung gingen weit über eine notwendige Mitteilung der Versammlung an die Behörde hinaus. Sie hätten zum Teil realiter weitgehende Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zur Folge, was auch für die Vielzahl an Ordnungswidrigkeitstatbeständen – § 26 Abs. 1 Nr. 6 bis 12 HVersFG – gelte. Nicht akzeptabel sei aus Sicht des Übermaßverbots zudem, dass der Pflichtenkatalog des § 12 HVersFG und der Ordnungswidrigkeitenkatalog grundsätzlich auch für Kleinstversammlungen bis zur Mindestgröße von zwei Personen greife. Die Anzeigefrist in § 12 Abs. 1 Satz 1 HVersFG von 48 Stunden gehe deutlich über die bundesrechtliche Regelung hinaus, weil nach § 12 Abs. 1 Satz 2 HVersFG bei der Berechnung Sonn- und Feiertage außer Betracht blieben – was wegen des Verweises in § 12 Abs. 5 HVersFG nur auf die Frist aus § 12 Abs. 1 Satz 1 HVersFG sogar für Eilversammlungen gelte. Der Begriff der Spontanversammlung in § 12 Abs. 6 HVersFG sei zu eng. Eine Ablehnung der Versammlungsleitung durch die Versammlungsbehörde nach § 12 Abs. 7 HVersFG greife unmittelbar in die Selbstorganisation der Versammlung ein. Die Datenmitteilung nach § 12 Abs. 8 HVersFG könne eine erhebliche Abschreckungswirkung erzeugen und sei nicht mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar, weil insbesondere die notwendigen Regelungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten fehlten.

15 § 14 HVersFG (Beschränkungen, Verbot, Auflösung) gestatte den Kernbestand massiver Eingriffe in die Versammlungsfreiheit und mehrere seiner Regelungen überschritten das verfassungsrechtlich Zulässige. Zunächst begegneten die in § 14 Abs. 1

HVersFG geregelten Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundlegenden rechtlichen Bedenken. Die „Lücken“, die die öffentliche Sicherheit mit Blick auf die Meinungskundgabe lasse, könnten nicht mit der öffentlichen Ordnung ausgefüllt werden, zumal insbesondere § 9 HVersFG (Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot) sowie § 14 Abs. 4 HVersFG einen Rekurs auf den Schutz der öffentlichen Ordnung überflüssig machten. Außerdem sei ein hinreichend bestimmter Inhalt der Tatbestandsvoraussetzung der öffentlichen Ordnung schwerlich festzustellen. Die weit ausgreifende Regelung in § 14 Abs. 4 HVersFG selbst stelle Sonderrecht gegen eine bestimmte politische Auffassung dar und sei daher neben der Strafnorm in § 130 Abs. 4 des Strafgesetzbuchs - StGB - verfassungsrechtlich problematisch. Die Regelungen in § 14 Abs. 5 und Abs. 6 HVersFG zur Bekanntgabe und Begründung würden weder Art. 14 HV noch Art. 19 Abs. 4 GG gerecht. Die Auflösungspflicht in § 14 Abs. 7 HVersFG sei mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar, weil für die Auflösung ein Ermessen ausgeschlossen sei.

¹⁶ § 15 HVersFG (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen) sei – wie auch die Sanktionsnorm in § 26 Abs. 1 Nr. 16 HVersFG – unverhältnismäßig und mit Art. 14 HV nicht vereinbar. Insbesondere greife § 15 Abs. 1 HVersFG zu weit in das zeitliche „Vorfeld“ aus und enthalte – wie § 15 Abs. 2 HVersFG – keine Möglichkeit der Beschränkung als milderer Mittel.

¹⁷ § 16 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG (Durchsuchung und Identitätsfeststellung) verletze das Übermaßverbot, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen mit Blick auf den erheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit deutlich zu niedrig seien. Die tatbestandlich nicht klar eingegrenzte Regelung in § 16 Abs. 2 HVersFG verstoße darüber hinaus gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

¹⁸ Der Gesetzgeber habe in § 17 HVersFG (Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton) insbesondere den Schutz besonderer personenbezogener Daten und die Auswirkung dieser Datenverarbeitungseingriffe auf die Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit qua Abschreckungseffekt verkannt. Somit gestatte § 17 Abs. 1 HVersFG auch einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Zudem sei davon auszugehen, dass die Datenerhebung nach § 17 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG primär zu Zwecken der Strafverfolgungsvorsorge erfolge, für die keine Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers bestehe.

- ¹⁹ Das Verbot von Schutzausrüstungen und das Vermummungsverbot in § 18 HVersFG seien jeweils nicht mit Art. 14 HV vereinbar, weil diese dem Übermaßverbot widersprechen und die gesetzliche Regelung an Bestimmtheitsmängeln leide – was ebenfalls für die Strafandrohung in § 25 Abs. 2 Nr. 5 und 6 HVersFG gelte. Allein das Mitführen der verbotenen Gegenstände könne nicht als Gewalt angesehen werden und der Gesetzgeber hätte weitere eingrenzende Maßgaben in den Tatbestandsvoraussetzungen berücksichtigen müssen. Neben den Bestimmtheitsmängeln würden durch § 18 Abs. 2 HVersFG die freie Wahl und Gestaltung einer Versammlung und die Teilnahme an ihr übermäßig eingeschränkt.
- ²⁰ d) Wie die Regelungen im ersten und zweiten Teil des HVersFG seien auch die Regelungen im dritten Teil des HVersFG zu – keinem Gesetzesvorbehalt unterliegenden – Versammlungen in geschlossenen Räumen (§§ 20 bis 24 HVersFG) unvereinbar mit Art. 14 HV. Außerdem seien die Regelungen zur Datenverarbeitung in § 20 Abs. 2 HVersFG nicht mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und der sogenannten „JI-Richtlinie“ vereinbar.
- ²¹ e) Die Antragstellerin zu 1 beantragt,
1. §§ 12, 14 bis 18 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes vom 22. März 2023 (gemäß Art. 131 Abs. 1 Hessische Landesverfassung in Verbindung mit §§ 39 und 40 StGHG) für unvereinbar mit Artikel 14 der Hessischen Verfassung und nichtig zu erklären,
 2. §§ 3, 5, 6 bis 8, 10 f. und 20 bis 27 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes vom 22. März 2023 (gemäß Artikel 131 Abs. 1 Hessische Landesverfassung in Verbindung mit §§ 39 und 40 StGHG soweit angefochten) für unvereinbar mit Artikel 14 der Hessischen Verfassung und nichtig zu erklären,
 3. § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags in der Fassung vom 22. März 2023 für unvereinbar mit Artikel 14 der Hessischen Verfassung und nichtig zu erklären,
 4. § 29 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes mit Art. 63 Abs. 1 Satz 1 Hessische Verfassung für unvereinbar und nichtig zu erklären,

5. §§ 11, 12, 16, 17 und 20 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes für unvereinbar mit Art. 12a Hessische Verfassung und für nichtig zu erklären sowie
6. anzuordnen, den Antragstellern die notwendigen Auslagen für dieses Verfahren zu erstatten und hierzu den Gegenstandswert festzustellen.

22 2. Die Antragstellerin zu 2 hat mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 6. September 2023 einen Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Vorschriften des HVersFG zu Beschränkungen, Verbot und Auflösung – § 14 Abs. 1 und 2 HVersFG (für Versammlungen unter freiem Himmel) sowie § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG (für Versammlungen in geschlossenen Räumen) – gestellt.

23 a) Sie meint, dass die besondere Verfassungsrechtslage in Hessen – die Vorbehaltlosigkeit des Grundrechts der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 14 Abs. 1 HV – bereits im Gesetzgebungsverfahren zum HVersFG sowie nach Erlass des Gesetzes vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main erkannt worden sei. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 14 HV sei nicht etwa durch Geltung des bundesrechtlichen Versammlungsgesetzes in bleibender Weise „überformt“ worden. Der Staatsgerichtshof habe in seinem vergleichsweise restriktiv gegenüber weiterreichenden Landesgrundrechten erscheinenden Urteil zum Streikrecht mit mehrpoligen Rechtsverhältnissen ausdrücklich anerkannt, dass landesverfassungsrechtliche Mehrgewährleistungen jedenfalls im Verhältnis des Staates zum Bürger unproblematisch seien. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Landesverfassungsgerichte spreche für den Fall eines zur Überprüfung stehenden Landesgesetzes auch für das mehrpolige Verfassungsrechtsverhältnis einiges für die Annahme einer stärkeren Wirkmacht der Verfassungsautonomie des Landes.

24 b) Wegen der Mehrgewährleistung durch Art. 14 Abs. 1 HV – im Verhältnis zu Art. 8 GG – könnten allenfalls verfassungsimmanente Schranken Einschränkungen rechtfertigen und müssten gesteigerte Anforderungen in das Gesetz aufgenommen werden. Umso schwerer wöge die bereits im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum Gesetzesentwurf vorgebrachte verfassungsrechtliche Kritik an der Kategorie der „öffentlichen Ordnung“ vor dem Hintergrund des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatzes. Verbote und Beschränkungen von Versammlungen erheischen höchste Aufmerksamkeit im Hinblick auf die Wesentlichkeitstheorie, nach welcher der Gesetzgeber in

grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen habe, sowie die Bestimmtheit des parlamentarischen Gesetzes. Diesen Anforderungen an § 14 Abs. 1 und 2 HVersFG sei der Gesetzgeber trotz zahlreicher Hinweise der Sachverständigen gerade nicht nachgekommen. Deshalb sei § 14 Abs. 1 und 2 HVersFG verfassungswidrig und auch nicht etwa durch eine verfassungskonforme, der Intention des Gesetzgebers widersprechende Interpretation zu retten. Bei § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG, der Eingriffe in die Versammlungsfreiheit bei strafbaren Äußerungen zulasse, würden die verfassungsrechtlichen Grenzen des Art. 14 HV sogar ganz explizit überschritten, weil die entsprechenden Äußerungsdelikte durchweg dem Schutz von Verfassungsgütern dienen müssten, was gerade nicht der Fall sei.

25 c) Die Antragstellerin zu 2 beantragt,

§ 14 Absätze 1 und 2 sowie § 21 Absatz 1 Nummer 3 des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes vom 22. März 2023, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 (GVBl. S. 150), für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

III.

26 Die Landesregierung hat zu den Normenkontrollanträgen der Antragstellerinnen mit Schriftsatz vom 17. April 2024 Stellung genommen. Sie äußert Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags der Antragstellerin zu 1 und hält beide Normenkontrollanträge für unbegründet.

27 1. Die ursprünglichen Abgeordneten der Antragstellerin zu 1 seien nicht antragsberechtigt. Im Hinblick auf den Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 1 sei zunächst die Rüge der nicht zum Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs rechnenden Verstöße gegen das Grundgesetz und Unionsrecht unzulässig. Des Weiteren genügten zahlreiche Einwände nicht den Substantiierungsanforderungen im Normenkontrollverfahren. Es fehle eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob und in welchem Umfang prozedurale Pflichten des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren beständen sowie eine Festlegung des Prüfungsmaßstabs für Einschränkungen der in der Hessischen Verfassung gewährleisteten Versammlungsfreiheit. Außerdem scheiterten die Rügen gegen die Bannmeile, das Kooperationsgebot, die Regelungen der Versammlungsleitung, die Anwendbarkeit des HSOG, die Anzeige- und Mitteilungspflicht, Versammlungen an bestimmten Orten und Tagen (§ 14 Abs. 4 Nr. 1 HVersFG) und das

fehlende Begründungserfordernis in § 14 Abs. 5 HVersFG, die Teilnahmeuntersagung und den Ausschluss einzelner Personen, die Identitätsfeststellung, das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot sowie der Einwand hinsichtlich § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG (Beschränkungen, Verbot, Auflösung) jeweils bereits an einer den Begründungsanforderungen entsprechenden Substantiierung.

28 2. Jedenfalls sei der Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 1 unbegründet.

29 a) Der Gesetzgeber sei sich der Grundrechtseinschränkungen bewusst gewesen, was § 29 HVersFG (Einschränkung von Grundrechten) sowie die abschließende Gesetzesberatung im Hessischen Landtag belegten. Zwar erwähne Art. 14 Abs. 2 HV lediglich die Möglichkeit einer Anmeldepflicht. Dies bedeute jedoch nicht, dass die Hessische Verfassung keine weiteren Regelungs- bzw. Einschränkungsmöglichkeiten für die in Art. 14 Abs. 1 HV gewährleistete Versammlungsfreiheit zulasse. Eine derartige restriktive Auslegung des Art. 14 HV verkenne tatsächlich bestehende Regelungsbedürfnisse im Versammlungsrecht. In vielen Fällen könne die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit nur Hand in Hand mit behördlichen Maßnahmen bis hin zu Beschränkungen gehen, weil Versammlungen insbesondere ab einer gewissen Dauer oder Größe ohne Beschränkungen nicht mehr sicher und ordnungsgemäß durchgeführt werden oder Dritte in nicht mehr hinnehmbarem Maße beeinträchtigen könnten. Dies widerspreche den mit den Regelungsbedürfnissen korrespondierenden, im Grundgesetz und der Hessischen Verfassung verankerten Ausgestaltungsaufträgen und Eingriffsmöglichkeiten und zeitige problematische Konsequenzen für weitere vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte der Hessischen Verfassung. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs gehe von weiten Beschränkungsmöglichkeiten auch vorbehaltlos gewährleisteter Grundrechte aus, wobei die bejahte Inhaltsgleichheit von Art. 8 (Abs. 1) GG und Art. 14 (Abs. 1) HV die Möglichkeit einer Heranziehung des Art. 8 Abs. 2 GG einschließe. Ein enges Verständnis der Beschränkungsmöglichkeiten lasse sich nicht mit der Entstehungsgeschichte der Hessischen Verfassung erhärten. Hinreichende Anhaltspunkte hierfür ergäben sich weder aus den damaligen Beratungen zur Fassung des Art. 14 HV noch aufgrund eines etwaigen Austausches mit den US-Behörden.

30 Einer restriktiven Auslegung der Versammlungsfreiheit stünden zudem systematische und teleologische Erwägungen entgegen. Eine Anmeldepflicht solle staatliche Stellen von der Veranstaltung einer Versammlung in Kenntnis setzen, um eine Regulierung zu

ermöglichen, weshalb die Statuierung eines Anmeldeerfordernisses – wie in Art. 14 Abs. 2 HV – entsprechende Regulierungsbefugnisse impliziere. Insbesondere sei Art. 14 HV hinsichtlich Versammlungen sowohl unter freiem Himmel als auch in geschlossenen Räumen aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts einschränkbar bzw. einer Ausgestaltung zur Sicherung der realen Verwirklichung der Versammlungsfreiheit zugänglich. Darüber hinaus sei eine Einschränkungsmöglichkeit aufgrund eines allen Freiheitsrechten innewohnenden Schrankenvorbehalts anzuerkennen.

31 Einer restriktiven, namentlich auf eine Anmeldepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel beschränkten Auslegung des Art. 14 HV stünden schließlich grundgesetzliche Ausgestaltungs- und Schutzaufträge entgegen, sodass eine Kollision gemäß Art. 31, Art. 142 GG vorliege.

32 b) Zunächst erweise sich § 1 BannMG HE unbeschadet der vorstehenden Ausführungen zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit und des insoweit unzulässigen Antrags nicht als verfassungswidrig. Insbesondere sei eine Rechtfertigung des mit ihm einhergehenden Eingriffs in die Versammlungsfreiheit bereits aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts – dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Mitglieder des Parlaments sowie der Funktionsfähigkeit des Parlaments – zu bejahen. Ausdruck dieses schonenden Ausgleichs sei die Ausnahmeregelung des § 3 BannMG HE.

33 c) Auch die allgemeinen Bestimmungen sowie die Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel seien verfassungskonform. Die Regelungen zur Kooperation zwischen Behörde einerseits und Veranstalter(in) bzw. Leiter(in) andererseits (§ 3 Abs. 3 HVersFG) stellten insbesondere schon keinen Eingriff in Art. 14 HV dar und es sei eine hinreichende gesetzgeberische Detaillierung erfolgt. Die Regelungen zur Versammlungsleitung (§ 5 und § 6 HVersFG) stünden mit Art. 14 HV in Einklang, da sie der effektiven Ausübung der Versammlungsfreiheit sowie der Gefahrenabwehr dienten und überdies ein schonender Ausgleich der konfligierenden Verfassungspositionen erfolgt sei. Das strafbewehrte Aufrufverbot des § 7 Abs. 2 i. V. m. § 25 Abs. 2 Nr. 2 HVersFG sei jedenfalls verfassungskonform auslegbar. Das Waffenverbot des § 8 HVersFG bewege sich ebenfalls im verfassungsrechtlich vorgezeichneten Rahmen und leide insbesondere nicht an einem Bestimmtheitsmangel, zumal der Gesetzgeber auf unbestimmte Rechtsbegriffe wegen der Vielgestaltigkeit der zu Angriffszwecken verwendbaren Gegenstände und der Notwendigkeit, im Interesse des Schutzes von Leib und Leben gefährliche Gegenstände weitestmöglich zu erfassen, angewiesen sei.

§ 10 HVersFG (Anwendbarkeit des HSOG) trage den mit dem Schlagwort „Polizeifestigkeit“ bezeichneten Anforderungen Rechnung und sei hinreichend bestimmt. Insbesondere kodifiziere § 10 HVersFG bislang von der herrschenden Meinung anerkannte Grundsätze und habe das HVersFG zahlreiche auf Einzelne bezogene Maßnahmen geregelt. Die Anwesenheit von Polizeibehörden bei Versammlungen (§ 11 HVersFG) stelle bereits keinen klassischen Eingriff dar und ein solcher sei jedenfalls verfassungsrechtlich aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts gerechtfertigt. Eine Verletzung des Art. 12a HV scheide schon deshalb aus, weil § 11 HVersFG nicht zu Datenverarbeitungsvorgängen ermächtige.

34 Die Einwände gegen die Anzeige- und Mitteilungspflicht (§ 12 HVersFG) seien jeweils in der Sache zurückzuweisen und ein etwaiger Eingriff durch die drohende Kommunikation persönlicher Daten in Art. 14 HV wegen eines Abschreckungseffekts aufgrund einer drohenden Pflicht zur Preisgabe persönlicher Daten (§ 12 Abs. 8 HVersFG) sei jedenfalls gerechtfertigt.

35 Auch die Regelungen in § 14 HVersFG verletzen nicht Art. 14 HV. Mögliche Einschränkungen durch Beschränkungen, Verbot und Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel bei unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (§ 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG) entsprächen bei verfassungskonformer Handhabung dieser Generalklauseln den Belangen kollidierenden Verfassungsrechts. Dies gelte für Beschränkungen von Versammlungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung auch dann, wenn man annehmen wollte, dass Art. 14 HV nur aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts beschränkt werden könne. Die Zuordnung einer Regel zum Schutzgut „öffentliche Ordnung“ setze eine Fundierung im „Wertegehalt“ der Verfassung voraus. Des Weiteren sei diese Einschränkungsmöglichkeit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts restriktiv auszulegen. Der Regelungsgehalt von § 14 Abs. 4 Nr. 1 HVersFG zu Versammlungen an bestimmten Orten und Tagen sei hinreichend klar und erweise sich nicht als verfassungswidriges Sonderrecht. Vielmehr sei der Eingriff in die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gerechtfertigt, zumal die Norm – wie der durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungskonform erachtete § 130 Abs. 4 StGB – schon ausweislich ihres Wortlauts den Schutz des öffentlichen Friedens gewährleiste.

- 36 Zu Unrecht würden § 15 HVersFG (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen) und die Regelungen zur Durchsuchung und Identitätsfeststellung (§ 16 HVersFG) bemängelt, wobei letztere Ausprägungen des – den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 HV begrenzenden – Waffenverbots bzw. Friedlichkeitsgebots seien.
- 37 Für die in § 17 HVersFG (Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton) bestimmten Maßnahmen bestehe eine Gesetzgebungskompetenz des Landes wegen des Schwerpunkts im Bereich der Gefahrenabwehr. Die Regelungen zu Aufnahmen und Aufzeichnungen von einzelnen Personen sowie zu Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen verletzen zudem weder die Versammlungsfreiheit noch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Angesichts des Beitrags zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zum ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung im Interesse der Versammlungsfreiheit lägen hinreichend gewichtige Belange kollidierenden Verfassungsrechts vor und die Regelungen seien wegen des Gewichts der verfolgten Gründe verhältnismäßig. Mit dem Erforderlichkeits-Kriterium in § 17 Abs. 2 HVersFG sei ein hinreichend tatbestandsbegrenzendes Element eingeführt worden und die nur offen zulässige Anfertigung wirke weiter eingriffsmildernd. Auch in § 17 Abs. 3 bis Abs. 5 HVersFG seien weitere strikte Anforderungen im Hinblick auf die Identifikation, Aufzeichnungen und Kontrollmöglichkeiten statuiert.
- 38 Das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot (§ 18 HVersFG) diene einem verhältnismäßigen Ausgleich der Versammlungsfreiheit mit kollidierendem Verfassungsrecht, namentlich dem Schutz von Grundrechten Dritter und der Absicherung des Friedlichkeitsgebots. Dabei erforderten die Verbote jeweils tatbestandlich eine subjektive Zweckbestimmung des Gegenstands bzw. der Aufmachung. Durch die in § 18 Abs. 3 HVersFG normierte Anordnungsbefugnis werde den Versammlungsteilnehmern die Möglichkeit eröffnet, sich auf die Anordnung einzustellen.
- 39 d) Die gegen die Verfassungskonformität der Regelungen zu Versammlungen in geschlossenen Räumen vorgebrachten Einwände seien ebenfalls zurückzuweisen. Insbesondere sei die Regelung in § 21 HVersFG (Beschränkungen, Verbot, Auflösung) jedenfalls durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt und das Bundesverfassungsgericht habe die Verfassungskonformität einer vergleichbaren Regelung des VersammlG des Bundes bestätigt.

40 3. Die Landesregierung hält den Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 2 ebenfalls für unbegründet. Sie verweist im Wesentlichen auf ihre Ausführungen zu den gegen § 14 Abs. 1 und Abs. 2 sowie § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG gerichteten Rügen im Normenkontrollverfahren P.St. 2920 und bekräftigt diese.

IV.

41 Die Landesanwältin hat zu den Normenkontrollanträgen der Antragstellerinnen mit Schriftsätzen vom 23. Dezember 2023 und vom 25. Juli 2024 Stellung genommen. Sie stellt die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags der Antragstellerin zu 1 in Frage und hält ihn jedenfalls für unbegründet. Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 2 sei zwar zulässig, aber unbegründet.

42 1. Die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags der Antragstellerin zu 1 sei zweifelhaft, weil ihr Vortrag keine hinreichend substantiierte Darlegung eines Verstoßes einzelner Regelungen des HVersFG gegen Art. 14 HV – insbesondere keine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs – enthalte. Zudem gehörten die von der Antragstellerin zu 1 einbezogenen Vorschriften des Grundgesetzes sowie des Unionsrechts nicht zum Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs.

43 2. Die Normenkontrollanträge seien jedenfalls unbegründet, weil die angegriffenen Bestimmungen mit Art. 14 HV vereinbar seien.

44 a) Die Beschränkung des ausdrücklichen Gesetzesvorbehalts in Art. 14 Abs. 2 HV ändere nichts daran, dass die allgemein durch die Verfassung gesetzten Schranken zu beachten seien. Art. 14 HV sei nicht durch das Versammlungsgesetz des Bundes wegen Art. 72 Abs. 1 GG unwirksam geworden. Sowohl der Gewährleistungsinhalt als auch die Einschränkungsmöglichkeiten und der Prüfungsmaßstab von Art. 14 HV entsprächen grundsätzlich denen von Art. 8 GG. Weder dem bundesrechtlichen Versammlungsgesetz noch der Europäischen Menschenrechtskonvention komme eine über Art. 31 GG einschränkende Wirkung zu. Das Grundrecht aus Art. 14 HV und die Grundrechte anderer sowie sonstige Verfassungsgüter seien im Einzelfall zum Ausgleich zu bringen. Dabei könne im Hinblick auf Schutzbereich und Beschränkbarkeit von Versammlungen im Wesentlichen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herangezogen werden.

- 45 b) Zunächst seien von den angegriffenen Regelungen § 14 HVersFG (Beschränkungen, Verbot, Auflösung) und § 15 HVersFG (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen) verfassungsgemäß. Nach der landesrechtlichen Konzeption des § 14 HVersFG habe die Versammlungsfreiheit nur dann zurückzutreten, wenn eine Güterabwägung ergebe, dass dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter notwendig sei. Problematisch sei zwar die Zulässigkeit von Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung, weil für Einschränkungen durch ungeschriebene Verhaltensregelungen in einem Rechtsstaat mit eng geknüpftem, die öffentliche Sicherheit gewährleistenden Normengerüst kaum Raum bestehen könne. Jedoch werde der Begriff nur in Absatz 1 der Norm erwähnt und von der Rechtsprechung sehr eng ausgelegt. Zudem erfasse § 14 Abs. 4 HVersFG nun einige dieser Fälle ausdrücklich. § 15 HVersFG setze enge Eingriffsmaßstäbe und beschränke sich auf Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit.
- 46 c) Ebenfalls verfassungsrechtlich unbedenklich seien die Regelungen in § 21 HVersFG zu Beschränkungen, Verbot und Auflösung von Versammlungen in geschlossenen Räumen. Dies gelte auch für § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG, weil Meinungsäußerungen nicht absolut geschützt seien und die Eingrenzung der Verbotsgründe sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor einer übermäßigen Beschränkung der Versammlungsfreiheit schützten.
- 47 d) Die Regelung des § 8 HVersFG (Waffenverbot) und das in § 7 HVersFG geregelte Störungs- und Aufrufverbot seien bereits nicht vom Schutzbereich des Art. 14 HV erfasst. § 3 HVersFG (Schutzaufgabe und Kooperation) normiere gerade keine Kooperationspflicht des Versammlungsveranstalters. Im Hinblick auf § 9 HVersFG (Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot) habe das Bundesverfassungsgericht das fast gleichlautende Verbot in § 3 VersammlG des Bundes gebilligt. § 18 Abs. 1 HVersFG konkretisiere lediglich das Friedlichkeitsgebot. Das Vermummungsverbot in § 18 Abs. 2 Nr. 1 HVersFG könne und müsse verfassungskonform ausgelegt werden.
- 48 Durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit in § 10 HVersFG (Anwendbarkeit des HSOG) würden die Eingriffsvoraussetzungen stärker als im allgemeinen Polizeirecht eingengt und die Anforderungen im Einzelnen ließen sich schwerlich losgelöst von den konkreten Umständen von Verfassungen wegen vorschreiben. Der Eingriff durch die Wirkung der polizeilichen Observation auf die Versammlungsteilnehmer durch § 11 HVersFG (Anwesenheit der Polizeibehörden) sei gerechtfertigt. Insbesondere bestehe

die Anwesenheitsbefugnis lediglich unter qualifizierten Voraussetzungen und diene sie dem Schutz der Versammlung selbst. Der Schutz der öffentlichen Sicherheit habe ein hohes Gewicht und die Intensität des Eingriffs sei als vergleichsweise gering anzusehen.

49 Die §§ 4 bis 6 HVersFG (Veranstaltung einer Versammlung, Versammlungsleitung, Befugnisse der Versammlungsleitung) seien verfassungsgemäß. Insbesondere sei die aus dem Veranstalterstatus folgende Pflicht der Versammlungsleitung keine unverhältnismäßige Einschränkung der Versammlungsfreiheit, da die Leitungspflicht die Rechtsstellung des Veranstalters stärke und die zur störungsfreien Durchführung der Versammlung erforderliche Ordnung sichere. § 5 HVersFG sei im Lichte von Art. 14 HV zu interpretieren und es bestehe keine Verpflichtung des Gesetzgebers, alle möglichen Beschränkungen auf einfachgesetzlicher Ebene zu regeln. § 6 HVersFG solle einen geordneten Ablauf der Versammlung sicherstellen und diene damit der effektiven Ausübung der Versammlungsfreiheit.

50 Insgesamt ergäben sich gegen die in § 12 HVersFG (Anzeige- und Mitteilungspflicht) enthaltenen Regelungen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Anzeige nach § 12 HVersFG sei kein Genehmigungsantrag und ermögliche der Behörde, rechtzeitig erforderliche Vorkehrungen zum Schutz der Veranstaltung und Dritter zu erwägen. Die zusätzlichen Befugnisse des Veranstalters in § 20 HVersFG (Einladung und Mitteilungspflicht) für Versammlungen in geschlossenen Räumen dienten auch der Sicherung des Versammlungszwecks, auf dessen Mitgestaltung die Teilnehmer keinen Anspruch hätten.

51 Soweit das HVersFG Maßnahmen wie die Durchsuchung und Identitätsfeststellung (§§ 16, 23 HVersFG) sowie die Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton (§§ 17, 24 HVersFG) anlässlich Versammlungen erlaube, bestünden ebenso wenig durchgreifende Bedenken. Die Regelungen verstießen insbesondere nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

52 e) Die Regelungen zu Straftaten (§ 25 HVersFG) und Ordnungswidrigkeiten (§ 26 HVersFG) ließen sich jedenfalls verfassungskonform auslegen. Zwar könne es insbesondere eine besonders schwerwiegende Beschränkung der Versammlungsfreiheit bedeuten, dass versammlungsrechtliche Pflichten „unmittelbar aus sich heraus“, also ohne zwischengeschalteten Verwaltungsakt, mit Strafe oder Bußgeld bewehrt seien.

Anders als bei der Durchsetzung von beschränkenden Verfügungen folge die Verhängung einer Sanktion für die Nichtbeachtung der Anordnung immer erst nach dem Ereignis und erlaube daher eine verbindliche Klärung der Rechtmäßigkeit. Hierauf gingen weder Gesetzestext noch die Gesetzgebungsmaterialien ein, wobei die Bezugnahme in § 25 Abs. 2 Nr. 1 HVersFG auf das Merkmal der Rechtmäßigkeit möglicherweise für den – mit Art. 14 HV nicht vereinbaren – bewussten Verzicht darauf bei allen anderen Tatbestandsmerkmalen sprechen könnte. Gleichwohl seien die Straftatbestände nicht für verfassungswidrig zu erklären, da sie nach ihrem Wortlaut einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich seien. Dies gelte ebenso für § 25 Abs. 2 Nr. 3 HVersFG hinsichtlich des subjektiven Tatbestands.

53 Die Bußgeldtatbestände seien ebenfalls verfassungskonform auszulegen, obwohl zusätzlich problematisch erscheine, dass die Normen größtenteils – etwa die sanktionierte Verletzung von Mitwirkungs- und Anzeigepflichten – konkretisierungsbedürftig ausgestaltet seien. Dem Bestimmtheitserfordernis sei jedoch genügt, wenn die Auslegungsprobleme mit den herkömmlichen Mitteln juristischer Methode bewältigt werden könnten, was in erster Linie Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane sei.

54 f) Auch § 1 BannMG HE sei verfassungsgemäß, weil er der Funktionsfähigkeit des geschützten Verfassungsorgans diene und Versammlungen in dem befriedeten Bezirk wegen der Ausnahme in § 3 BannMG HE genehmigungsfähig seien. Es bestehe ein Genehmigungsanspruch bei nicht zu befürchtender Beeinträchtigung des Schutzguts im Einzelfall.

V.

55 Dem Hessischen Landtag ist gemäß § 39 Abs. 3 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Er hat von einer Stellungnahme abgesehen.

VI.

56 Der Staatsgerichtshof hat die Verfahren P.St. 2920 und P.St. 2931 durch Beschluss vom 8. Oktober 2024 zur gemeinsamen Behandlung verbunden.

B.

57 Die Normenkontrollanträge sind zulässig. Der Antrag der Antragstellerin zu 1 ist weitestgehend nicht und der Antrag der Antragstellerin zu 2 ist insgesamt nicht begründet.

I.

58 Die Normenkontrollanträge sind zulässig. Die Antragstellerin zu 1 ist durch die nach § 19 Abs. 1 Satz 2 StGHG zulässige Antragsänderung mit Schriftsatz vom 11. Dezember 2023 anstelle ihrer Abgeordneten Antragstellerin geworden. Die Antragstellerinnen sind im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 131 Abs. 1, 132 HV i. V. m. § 15 Nr. 3, §§ 39 ff. StGHG) als Fraktionen im Hessischen Landtag gemäß Art. 131 Abs. 2 HV, § 19 Abs. 2 Nr. 4 StGHG antragsberechtigt. Insbesondere wird die Zulässigkeit der Normenkontrollanträge nicht durch die Wahlen zum 21. Hessischen Landtag berührt, weil das Verfahren der verfassungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle als objektives Verfahren unabhängig von der Geltendmachung subjektiver Rechte der Antragsteller durchgeführt wird. Die Bedeutung des Antrags erschöpft sich mithin darin, die Normenkontrolle zu eröffnen. Bei einem von einer Fraktion eingebrachten Normenkontrollantrag ist die Zulässigkeit des weiteren Verfahrens damit nicht vom Fortbestand der Fraktion nach Antragstellung abhängig.

- Zuletzt StGH, Urteil vom 12.02.2020 - P.St. 2610 -, StAnz. 2020, 253 [259] = juris, Rn. 102 ff. m.w.N.; st. Rspr. -

59 Die angegriffenen Vorschriften sind als Parlamentsgesetze auch taugliche Prüfungsgegenstände gemäß Art. 131 Abs. 1 HV, § 39 Abs. 1 StGHG.

II.

60 Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 1 ist begründet, soweit er sich gegen die in § 27 HVersFG normierte Einziehung sowie die Ermächtigungen zur Sicherstellung in § 16 Abs. 1 Satz 2 und § 23 Abs. 1 Satz 2 HVersFG richtet. Im Übrigen sind beide Normenkontrollanträge nicht begründet, weil die angegriffenen Vorschriften mit der Verfassung des Landes Hessen vereinbar sind. Sowohl §§ 3, 5 bis 8, 10 bis 12, 14 bis 18, 20 bis 27 und 29 HVersFG als auch § 1 BannMG HE verletzen jeweils – teils nur bei verfassungskonformer Auslegung – nicht die durch Art. 14 HV geschützte Versammlungsfreiheit (1.). Jedoch verstoßen § 16 Abs. 1 Satz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 und § 27 HVersFG gegen das in Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV verankerte Zitiergebot (2.). Eine Verletzung weiterer Grundrechte oder grundrechtsgleicher Rechte ist nicht erkennbar (3.).

61 1. Alle angegriffenen Vorschriften stehen im Ergebnis in Einklang mit der in Art. 14 Abs. 1 HV gewährleisteten Versammlungsfreiheit. Art. 14 HV enthält ein weitergehendes Grundrecht als Art. 8 GG. Zwar ist der Schutzbereich inhaltlich gleich, doch unterliegt Art. 14 HV bis auf das Anmeldeerfordernis keinem Gesetzesvorbehalt. Die Versammlungsfreiheit nach Art. 14 HV ist – abgesehen von dem Anmeldeerfordernis für Versammlungen unter freiem Himmel – allein durch verfassungsimmanente Schranken beschränkt. Art. 14 HV gilt als weitergehendes Landesgrundrecht gemäß Art. 142 GG fort (a). Die Einschränkung der Versammlungsfreiheit bedarf außerdem einer den Anforderungen aus Art. 63 HV und dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz genügenden gesetzlichen Grundlage zur Konkretisierung des Verfassungsvorbehalts (b). Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben sind von den angegriffenen Vorschriften des HVersFG – zum Teil nur unter der Voraussetzung einer verfassungskonformen Auslegung – sowohl die allgemeinen Bestimmungen (c) als auch die Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel (d), zu Versammlungen in geschlossenen Räumen (e), zu Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und zur Einziehung (f) jeweils mit Art. 14 HV vereinbar. Dies gilt ferner für § 1 BannMG HE (g).

62 a) Inhaltlich decken sich die Schutzbereiche von Art. 8 Abs. 1 GG auf Bundesebene und Art. 14 Abs. 1 HV (aa). Allerdings unterscheiden sich beide Grundrechte wegen des engeren Gesetzesvorbehalts nach Art. 14 Abs. 2 HV in ihrer Einschränkung, weil nach dem Landesgrundrecht auch Versammlungen unter freiem Himmel – vorbehaltlich eines Anmeldeerfordernisses – vorbehaltlos gewährleistet sind (bb) und demnach nur durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden können (cc). Wegen dieses weitergehenden Grundrechtsschutzes wird der vorkonstitutionelle Art. 14 HV nicht nach Art. 31 GG verdrängt, sondern gilt gemäß Art. 142 GG fort (dd).

63 aa) Nach Art. 14 HV haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Der Inhalt der in Art. 14 Abs. 1 HV gewährleisteten Versammlungsfreiheit entspricht dem des Art. 8 Abs. 1 GG.

- StGH, Beschluss vom 07.11.1951 - P.St. 98 -, juris, Rn. 28; Hess. VGH, Beschluss vom 02.12.2023 - 2 B 1715/23 -, juris, Rn. 9 und Beschluss vom 05.10.2023 - 2 B 1353/23 -, juris, Rn. 23; VG Frankfurt, Beschluss vom 13.10.2023 - 5 L 3216/23.F -, juris, Rn. 28; *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 4 (Stand: 15.10.2024); *Gutmann*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Landesrecht Hessen, Rn. 5 m.w.N.; *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 14 Erl. 2 f.; *Hinkel*, Verfassung des Landes Hessen, 1998, Art. 14, S. 96; *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des

Landes Hessen, 2024, Art. 14 Rn. 1; *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 275; *Gerster*, GSZ 2023, S. 168 -

64 Die Merkmale der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit stellen keine Schranken der Versammlungsfreiheit aus Art. 14 HV dar, sondern tatbestandliche, auf den Versammlungsbegriff bezogene verfassungsunmittelbare Grenzen des Schutzbereichs.

- Vgl. *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 64 (Stand: 15.10.2024); *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 14 Rn. 5; *Gmeiner*, GSZ 2024, S. 61 [63]; BVerfG(K), Beschluss vom 04.12.2006 - 1 BvR 1014/01 -, BVerfGK 10, 6 [7] = juris, Rn. 3 -

65 Neben der Abwehrfunktion können aus der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit aber auch Schutz- und ggf. auch Leistungsansprüche folgen, die sich insbesondere in der Verpflichtung staatlicher Organe konkretisieren, Versammlungen vor Störungen und Ausschreitungen zu schützen und ihre Durchführung im Sinne einer den Grundrechtsschutz effektuierenden Organisations- und Verfahrensgestaltung zu erleichtern und zu unterstützen.

- Vgl. *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 26 m.w.N. (Stand: 15.10.2024); *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 8 Rn. 29 m.w.N. (Stand: 15.09.2024); *Hoffmann-Riem*, in: Meriten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. IV, 2011, § 106, Rn. 24 f., 88; vgl. zur Anwendung der (bundes-)verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Maßstäben für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisationsgestaltung und Verfahrensgestaltung auch im Hinblick auf die Versammlungsfreiheit BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [355 f.] = juris, Rn. 83 m.w.N. -

66 bb) Die in der Verfassung des Landes Hessen verbürgte Versammlungsfreiheit kann – mit Ausnahme eines möglichen Anmeldeerfordernisses für Versammlungen unter freiem Himmel – nur durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden.

67 Wie auch das Grundgesetz garantiert Art. 14 HV für Versammlungen in geschlossenen Räumen die Versammlungsfreiheit vorbehaltlos.

68 Für Versammlungen unter freiem Himmel eröffnet der Gesetzesvorbehalt des Art. 14 Abs. 2 HV nach seinem Wortlaut jedoch ausdrücklich nur die Möglichkeit, Versammlungen anmeldepflichtig zu machen:

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

69 Versammlungen unter freiem Himmel sind demnach nicht durch einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt – wie in Art. 8 Abs. 2 GG – beschränkt.

- So auch *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 14 Erl. 3; *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 68 (Stand: 15.10.2024); *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 14 Rn. 6; *Breitbach/Deiseroth*, Geschichte des Versammlungsrechts, 2023, S. 595; *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 274 f.; VG Frankfurt, Beschluss vom 13.10.2023 - 5 L 3216/23.F -, juris, Rn. 28 -

70 Gegen eine Übertragung des Gesetzesvorbehalts des Art. 8 Abs. 2 GG auf die Versammlungsfreiheit des Art. 14 HV spricht neben dem Wortlaut der Norm, dass andernfalls das ausdifferenzierte System der Verfassung des Landes Hessen, neben den Schrankenregelungen der Art. 17 und Art. 18 HV nur einzelne Gesetzesvorbehalte innerhalb der Grundrechte selbst vorzusehen, unterlaufen würde.

- Vgl. *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 68.1, Art. 11 Rn. 43 m.w.N. (Stand: 15.10.2024); *Hartmann*, in: Bonner Kommentar, Art. 8 Rn. 59 (Stand: Juni 2018); *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Vor Art. 1 Anm. VII.5., Art. 14 Erl. 3; *Hecker*, Staats- und Verfassungsrecht Hessen, 2002, Rn. 173 f.; hierzu auch *Gerster*, GSZ 2023, S. 168 [169]; *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 274 -

71 Die Entstehungsgeschichte spricht ebenfalls gegen die Annahme eines einfachen Gesetzesvorbehalts in Art. 14 HV. Dem Protokoll der dritten Sitzung des Verfassungsausschusses vom 14. August 1946 ist zu entnehmen, dass die Möglichkeit, Versammlungen unter freiem Himmel anmeldepflichtig zu machen und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu verbieten, im Lichte einer befürchteten Beschneidung des Grundrechts einerseits und aus praktischer Notwendigkeit andererseits sehr kontrovers diskutiert und schließlich zurückgestellt wurde. Der Normtext wurde im weiteren Verlauf der Beratungen nicht mehr verändert und gilt in dieser Fassung bis heute.

- Vgl. Protokolle Verfassungsausschuss (3. Sitzung) = VL-Drs. IIIa, 3. Sitz. VVL, 14.08.1946, S. 102-104; hierzu auch *Breitbach/Deiseroth*, Geschichte des Versammlungsrechts, 2023, S. 591 ff.; *Will*, Die Entste-

hung der Verfassung des Landes Hessen von 1946, 2009, S. 332; *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 2 m.w.N. (Stand: 15.10.2024); *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 14 Rn. 6; zu weiteren Gedanken zur Frage einer Übernahme der Schranke von Art. 123 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung *Gmeiner*, GSZ 2024, S. 61 [65]; VG Frankfurt, Beschluss vom 13.10.2023 - 5 L 3216/23.F -, juris, Rn. 28 -

⁷² Etwas anderes folgt auch nicht aus der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 7. November 1951, in welcher er unter anderem auf Meinungen im Schrifttum Bezug nahm, die einen verfassungsrechtlichen Schutz nur für friedliche Versammlungen anerkennen und damit ein Einschreiten gegen Versammlungen, die ihren Zwecken nach den Rechtsfrieden stören, aufgrund der allgemeinen polizeilichen Zuständigkeit für zulässig halten.

- StGH, Beschluss vom 07.11.1951 - P.St. 98 -, juris, Rn. 28 m.w.N. -

⁷³ Hieraus kann nicht abgeleitet werden, dass der Staatsgerichtshof die nach Art. 14 Abs. 1 HV gewährleistete Versammlungsfreiheit einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt unterworfen habe.

- So jedoch *Gmeiner*, GSZ 2024, S. 61 [63] -

⁷⁴ Der Begriff des Rechtsfriedens ist keineswegs eindeutig und steht im Kontext mit der Polizeifestigkeit von durch Art. 14 Abs. 1 HV geschützten – friedlichen – Versammlungen. Zudem stammt die Entscheidung aus dem Jahr 1951, also aus einer Zeit, in der die Schrankensystematik der Grundrechte noch nicht ausdifferenziert war, sodass sie für das heutige Verständnis der Beschränkbarkeit des Art. 14 HV nicht aussagekräftig ist.

⁷⁵ Schließlich ist eine Übertragung des allgemeinen Schrankenvorbehalts des Art. 2 Abs. 2 HV auf die Versammlungsfreiheit des Art. 14 HV abzulehnen. Eine solche Übertragung des allgemeinen Schrankenvorbehalts des Art. 2 Abs. 2 HV widerspräche sowohl dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 2 HV als auch dem Anliegen des Verfassungsgebers, die Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen vorbehaltlos zu gewährleisten oder bestimmte Grundrechte wie die Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel nur einem qualifizierten Gesetzesvorbehalt zu unterstellen.

76 cc) Mangels eines Gesetzesvorbehalts – mit Ausnahme des in Art. 14 Abs. 2 HV bestimmten Anmeldevorbehalts – kann die nach Art. 14 Abs. 1 HV geschützte Versammlungsfreiheit nur durch andere Verfassungsgüter eingeschränkt werden.

77 Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch die Literatur greifen bei vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten auf verfassungsimmanente Schranken zurück. Gleiches gilt nach der überwiegend vertretenen Auffassung für solche Grundrechte, die einem qualifizierten Gesetzesvorbehalt unterliegen.

- So zur Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147 [157 f.] = juris, Rn. 24; zur Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Beschluss vom 25.01.1984 - 1 BvR 272/81 -, BVerfGE 66, 116 [136] = juris, Rn. 50; zur Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG BVerfG, Beschluss vom 10.06.2009 - 1 BvR 825/08 -, BVerfGE 124, 25 [36] = juris, Rn. 43; allgemein z.B. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Vorb. Art. 1 Rn. 50; *Müller-Franken*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke*, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Vorb. Art. 1 Rn. 51; a.A. *Bethge*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 176; *Kingreen/Poscher*, Grundrechte Staatsrecht II, 40. Aufl. 2024, Rn. 395 -

78 Dies gilt auch für die Versammlungsfreiheit des Art. 14 HV. Danach unterliegt die Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen nur verfassungsimmanenten Schranken. Die Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel unterliegt neben dem in Art. 14 Abs. 2 HV genannten Anmeldeerfordernis zusätzlich verfassungsimmanenten Schranken.

- So auch *Bäuerle*, in: *Ogorek/Poseck*, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 76, 76.1, 77 (Stand: 15.10.2024); *Gutmann*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Landesrecht Hessen, Rn. 9; *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 274 f.; im Ergebnis auch *Breitbach/Deiseroth*, Geschichte des Versammlungsrechts, 2023, S. 596 f. m.w.N. -

79 Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs können Grundrechte, die ohne besondere Schranken gewährleistet sind, nur durch kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung ausnahmsweise begrenzt werden.

- StGH, Urteil vom 10.12.2007 - P. St. 2016 -, StAnz. 2008, 1734 [1739] = juris, Rn. 79 m.w.N., unter Hinweis auf BVerfGE 108, 282 [297] sowie zur a.A. auf das Sondervotum zu dieser Entscheidung, BVerfGE 108, 282 [322 ff.] -

80 Fehl geht der Einwand der Antragstellerin zu 1, der Gesetzgeber dürfe kein „Vollprogramm“ des Versammlungsrechts regeln. Entscheidend ist allein, ob und inwieweit die in der je einzelnen Regelung liegende Beschränkung der Versammlungsfreiheit durch kollidierende Verfassungsgüter gerechtfertigt ist.

81 Als kollidierende Verfassungspositionen – vor allem Dritter – kommen insbesondere Leben und Gesundheit (Art. 3 Var. 1 und Var. 2 HV) sowie die Würde des Menschen (Art. 3 Var. 4 HV) in Betracht, wobei Art. 3 HV auch die Ehre als Schutzgut explizit enthält (Art. 3 Var. 3 HV). Ebenso können das allgemeine Persönlichkeitsrecht

- Vgl. StGH, Urteil vom 30.04.1986 - P.St. 1023 -, juris, Rn. 167, 295, 324 zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts grundsätzlich durch Art. 3 HV bzw. i. V. m. Art. 2 Abs. 1 HV, während das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nunmehr in Art. 12a HV abgesichert ist -

und das Eigentum (Art. 45 HV) der Versammlungsfreiheit gegenübergestellt werden. Insoweit ist anerkannt, dass aus Art. 3 HV und Art. 45 HV jeweils Schutzpflichten folgen.

- Vgl. hierzu etwa StGH, Beschluss vom 26.03.1990 - P.St. 1103 -, juris, Rn. 21; *Reimer*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 3 Rn. 6 (Stand: 15.10.2024); BVerfG, Urteil vom 25.02.1975 - 1 BvF 1/74 -, BVerfGE 39, 1 [42] = juris, Rn. 153 f.; Beschluss vom 16.10.1977 - 1 BvQ 5/77 -, BVerfGE 46, 160 [164] = juris, Rn. 13; *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 45 Rn. 25 m.w.N. (Stand: 15.10.2024) -

82 Außerdem muss der Staat die Menschenwürde schützen.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 11.03.2003 - 1 BvR 426/02 -, BVerfGE 107, 275 [284] = juris, Rn. 26; Urteil vom 03.03.2004 - 1 BvR 2378/98 -, BVerfGE 109, 279 [310] = juris, Rn. 119; Urteil vom 09.02.2010 - 1 BvL 1/09 -, BVerfGE 125, 175 [222 f.] = juris, Rn. 134 -

83 Auch die Versammlungsfreiheit selbst kommt als Verfassungsgut in Betracht, das Eingriffe in die Versammlungsfreiheit rechtfertigt. Denn der Staat ist verpflichtet, Versammlungen davor zu schützen, dass sie durch Dritte gestört oder verhindert werden. In Erfüllung dieser staatlichen Schutzpflicht können gesetzliche Regelungen und behördliche Maßnahmen, die ihrerseits die Ausübung der Versammlungsfreiheit regulieren und beschränken, auch auf das Verfassungsgut der Versammlungsfreiheit gestützt werden. Zugleich können entsprechende Regelungen und Maßnahmen auch dem

Grundrecht der Meinungsfreiheit der Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmer dienen.

- Vgl. zu den aus der Versammlungsfreiheit folgenden Schutz- und ggf. auch Leistungsansprüchen bereits oben Rn. 65; zudem etwa *Breitbach*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 VersammlG Rn. 15 und § 8 VersammlG Rn. 14 -

84 Ebenso kann die Funktionsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen ein in der Verfassung des Landes Hessen abgesichertes Rechtsgut sein. Dies gilt – etwa mit Blick auf das BannMG HE – insbesondere für die Funktionsfähigkeit des Parlaments.

- StGH, Urteil vom 13.02.2002 - P.St. 1633 -, juris, Rn. 27; Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783 -, juris, Rn. 202 m.w.N.; außerdem *Langner*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 77 Einl. (Stand: 15.10.2024); zur Funktionsfähigkeit des Parlaments auch Rn. 290, 296 zu § 1 BannMG HE -

85 Die als Schranken in Betracht kommenden Grundrechte Dritter und sonstigen Verfassungsgüter stehen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit in einer multipolaren Konfliktsituation gegenüber. Verfassungsrechtliches Gebot ist es in solchen Fällen, praktische Konkordanz herzustellen. Dies bedeutet, dass die individuellen Rechtspositionen und objektiv-rechtlichen Gewährleistungen nicht vorschnell zu Lasten des jeweils anderen geopfert werden dürfen, sondern einander so zugeordnet werden müssen, dass jedes von ihnen möglichst Wirksamkeit behält. Die einander widerstreitenden Grundrechtspositionen und Verfassungsgüter sind durch Abwägung in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen.

- StGH, Urteil vom 10.12.2007 - P. St. 2016 -, StAnz. 2008, 1734 [1739] = juris, Rn. 97 m.w.N. -

86 Mit Blick auf die Versammlungsfreiheit heißt das, dass die im HVersFG determinierten Eingriffe – etwa ein Verbot oder sonstige Beschränkungen einer Versammlung – dem Schutz der Grundrechte Dritter oder anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang dienen müssen.

- *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 76, 76.1, 77 (Stand: 15.10.2024) -

87 Dabei ist die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Demokratie zu beachten. Diesem Grundrecht gebührt in einem freiheitlichen Staatswesen ein beson-

derer Rang, und der Gesetzgeber hat bei allen begrenzenden Regelungen diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung zu beachten. Er darf die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzen.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [344 f., 348 f.] = juris, Rn. 61 ff., 69; Beschluss vom 01.12.1992 - 1 BvR 88/91 -, BVerfGE 87, 399 [406] = juris, Rn. 45 zu Art. 8 GG -

88 Dies gilt erst recht für Art. 14 HV, der wegen seines restriktiven Gesetzesvorbehalts die Versammlungsfreiheit weitergehend schützt als Art. 8 GG.

- Vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 14.10.2023 - 2 B 1423/23 -, juris, Rn. 21 zur Abwägung bei Art. 14 HV; zum weiterreichenden Schutz so gleich Rn. 89 ff. -

89 dd) Art. 14 HV wird nicht nach Art. 31 GG gebrochen, sondern gilt nach Art. 142 GG fort. Denn bei einem inhaltlich gleichen Schutzbereich von Art. 8 GG und Art. 14 HV und einem im Vergleich zu Art. 8 Abs. 2 GG enger gefassten Gesetzesvorbehalt in Art. 14 Abs. 2 HV gewährleistet Art. 14 HV einen weitergehenden grundrechtlichen Freiheitsraum als Art. 8 GG.

- Vgl. hierzu *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 14 Erl. 2 ff.; *Bäuerle*, in: O-gorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 3 ff. (Stand: 15.10.2024); *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 14 Rn. 7; *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 276; *Gerster*, GSZ 2023, S. 168 [169]; im Ergebnis auch *Hinkel*, Verfassung des Landes Hessen, 1998, Art. 14, S. 96 f.; *Gmeiner*, GSZ 2024, S. 61 [65]; *Gutmann*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Landesrecht Hessen, Rn. 11; VG Frankfurt, Beschluss vom 13.10.2023 - 5 L 3216/23.F -, juris, Rn. 29 -

90 Nach Art. 142 GG bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 GG auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewährleisten. Diese Widerspruchsfreiheit besteht bei Grundrechten, die inhaltsgleich sind – das heißt, wenn sie „den gleichen Gegenstand in gleichem Sinne, mit gleichem Inhalt und in gleichem Umfang“ regeln.

- StGH, Urteil vom 10.05.2017 - P.St. 2545 -, juris, Rn. 51 f.; BVerfG, Beschluss vom 15.10.1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345 [365] = juris, Rn. 66 -

91 Aber auch Landesgrundrechte, die im Vergleich zu den korrespondierenden Bundesgrundrechten einen weitergehenden oder geringeren Schutz verbürgen, widersprechen diesen nicht, weil das jeweils engere Grundrecht insoweit eine bloße Mindestgarantie verbürgt.

- StGH, Urteil vom 10.05.2017 - P.St. 2545 -, juris, Rn. 53 f. m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 15.10.1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345 [365] = juris, Rn. 66 m.w.N. -

92 Hieran gemessen schließt Art. 8 GG nicht die Fortgeltung des – wegen seines restriktiven Gesetzesvorbehalts über den Schutzzumfang des Bundesverfassungsrechts hinausgehenden und damit insgesamt weitergehenden – in Art. 14 HV abgesicherten Schutzes der Versammlungsfreiheit aus. Der Staatsgerichtshof ging in seiner bisher einzigen, den Inhalt des Art. 14 HV betreffenden Entscheidung aus dem Jahr 1951 nicht explizit auf die Fortgeltung der landesverfassungsrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit ein, setzte diese jedoch – wie auch der Hessische Verwaltungsgeschichtshof – voraus.

- Vgl. StGH, Beschluss vom 07.11.1951 - P.St. 98 -, juris, Rn. 28; Hess. VGH, Beschluss vom 05.10.2023 - 2 B 1353/23 -, juris, Rn. 22 f.; Beschluss vom 14.10.2023 - 2 B 1423/23 -, juris, Rn. 20 f.; Beschluss vom 09.11.2023 - 2 B 1578/23 -, juris, Rn. 5; Beschluss vom 25.11.2023 - 2 B 1662/23 -, juris, Rn. 5; Beschluss vom 02.12.2023 - 2 B 1715/23 -, juris, Rn. 9 -

93 Dem steht nicht das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 10. Mai 2017 zum Streikrecht des Art. 29 Abs. 4 HV entgegen. Diese Entscheidung betrifft hinsichtlich mehrpoliger Rechtsverhältnisse eine andere Konstellation und ist insoweit auf die hier in Rede stehende Schrankenproblematik nicht übertragbar. Ungeachtet dessen stellte der Staatsgerichtshof fest, dass Landesgrundrechte, die im Vergleich zu den korrespondierenden Bundesgrundrechten einen weitergehenden oder geringeren Schutz verbürgen, diesen nicht widersprechen, weil das jeweils engere Grundrecht insoweit eine bloße Mindestgarantie verbürgt.

- StGH, Urteil vom 10.05.2017 - P.St. 2545 -, juris, Rn. 53 f. m.w.N. -

94 Dies ist bei der gegenüber Art. 8 GG weiterreichenden landesverfassungsrechtlich in Art. 14 HV abgesicherten Versammlungsfreiheit – wie gezeigt – der Fall.

95 Auch konnte das bisherige, bis zur Ersetzung durch Landesrecht nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG fortgeltende einfachgesetzliche Versammlung des Bundes den landesrechtlichen Art. 14 HV nicht gemäß Art. 31 GG mit der Folge einer fortwährenden Nichtigkeit verdrängen.

- Eine solche Verdrängung offenlassend StGH, Beschluss vom 07.12.1999 - P.St. 1318 -, juris, Rn. 21, zu damaligen bundesrechtlichen Regelungen des Asyl- und Ausländerrechts; für eine solche Verdrängung wohl VG Frankfurt, Beschluss vom 13.10.2023 - 5 L 3216/23.F -, juris, Rn. 30; *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 14 Erl. 3 f. -

96 Zwar besteht Uneinigkeit über die Rechtsfolge von Art. 31 GG, nach welchem Bundesrecht Landesrecht bricht. Überwiegend wird in der Literatur von einer Nichtigkeit des kollidierenden Landesrechts ausgegangen.

- Vgl. etwa *Gubelt/Hanschel*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 31 Rn. 31; *März*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 31 Rn. 43; *Huber*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 31 Rn. 23 -

97 Das gilt jedoch richtigerweise nicht für Landesverfassungsrecht. Dieses wird durch Bundesrecht im Falle einer Kollision nur suspendiert und nicht derogiert. Dies folgt vor allem aus der besonderen Stellung und Aufgabe einer Verfassung, welche auch das Grundgesetz anerkennt und den Ländern weitgehende Verfassungsautonomie zugesteht (Art. 28 Abs. 1 GG). Bei einer Nichtigkeitsfolge würde bei einer Aufhebung oder Änderung des derogierenden Bundesrechts die widersprechende Landesverfassungsnorm nicht wieder aufleben. So bestünde die Gefahr, dass die Landesverfassung nur noch aus Fragmenten besteht, worauf wegen der für Verfassungsänderungen geltenden Anforderungen nur erschwert reagiert werden könnte.

- *Sacksofsky*, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 31 Rn. 83 ff., 88 ff. (Stand: Okt. 2023) und Art. 142 Rn. 36 (Stand: Okt. 2023) -

98 Auch das Bundesverfassungsgericht betont, dass kein Land eine Amputation von Staatsfundamentalnormen durch den Gesamtstaat hinnehmen muss mit der Folge, dass seine Verfassung in Wahrheit ein Verfassungstorso wird.

- BVerfG, Beschluss vom 29.01.1974 - 2 BvN 1/69 -, BVerfGE 36, 342 [361] = juris, Rn. 45 -

⁹⁹ Überdies stellt es fest, dass nach Art. 31 GG nur Landesverfassungsrecht, das inhaltlich mit dem Bundesverfassungsrecht unvereinbar ist, gebrochen werden kann.

- BVerfG, Beschluss vom 29.01.1974 - 2 BvN 1/69 -, BVerfGE 36, 342 [366] = juris, Rn. 53; dazu *Huber*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 31 Rn. 24 ff. -

¹⁰⁰ b) Die Einschränkung der weitestgehend vorbehaltlos in Art. 14 HV gewährleisteten Versammlungsfreiheit bedarf zur Konkretisierung ihrer verfassungsimmanenten Schranken einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage.

- Vgl. StGH, Urteil vom 10.12.2007 - P.St. 2016 -, StAnz. 2008, 1734 [1739] = juris, Rn. 79 m.w.N., unter Hinweis auf BVerfGE 108, 282 [297] sowie zur a.A. auf das Sondervotum zu dieser Entscheidung, BVerfGE 108, 282 [322 ff.]; zudem BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147 [157 f.] = juris, Rn. 24 m.w.N. -

¹⁰¹ Ein kollisionslösendes Gesetz muss zudem den Anforderungen aus Art. 63 HV genügen. Der Gesetzgeber kann insoweit keinen geringeren Beschränkungen unterliegen als derjenige, den die Verfassung durch einen geschriebenen Gesetzesvorbehalt ausdrücklich zur Einschränkung eines Grundrechts ermächtigt. Dies gilt für die Verfassung des Landes Hessen umso mehr, als die in ihr gewährleisteten Grundrechte überwiegend ohne geschriebenen Gesetzesvorbehalt verbürgt werden und somit lediglich verfassungsimmanenten Schranken unterliegen.

- Vgl. *Bügner*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 7 m.w.N. (Stand: 15.10.2024); *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 118 ff.; *Hecker*, Staats- und Verfassungsrecht Hessen, 2002, Rn. 173 ff.; zur Konkretisierung durch ein Gesetz auch BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147 [157 f.] = juris, Rn. 24 m.w.N. -

¹⁰² Art. 63 HV stellt selbst kein Grundrecht dar, sondern gewährleistet die Unantastbarkeit der Grundrechte, setzt sie mithin voraus.

- StGH, Beschluss vom 11.04.2002 - P.St. 1688 -, juris, Rn. 17 -

¹⁰³ Für deren Beschränkung und nähere Ausgestaltung durch die Landesgesetzgebung stellt Art. 63 HV gemeinsame Schranken-Schranken auf.

- Vgl. *Breitbach/Deiseroth*, Geschichte des Versammlungsrechts, 2023, Kapitel 8, Seite 593; *Bügner*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 3, 7 (Stand: 15.10.2024); *Becker*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 60 Rn. 39; wohl auch *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 63 Erl. 3 f. -

104 Nach Art. 63 Abs. 1 HV muss das Grundrecht als solches unangetastet bleiben, soweit die Verfassung die Beschränkung eines der Grundrechte durch Gesetz zulässt oder die nähere Ausgestaltung einem Gesetz vorbehält. Die Vorschrift entspricht der Wesensgehaltsgarantie in Art. 19 Abs. 2 GG.

- *Bügner*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 8 m.w.N. (Stand: 15.10.2024); *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 63 Erl. 6 a; *Becker*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 60 Rn. 39 -

105 Das in Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 HV enthaltene Erfordernis einer allgemeinverbindlichen Anordnung, welches die vorliegend angegriffenen Vorschriften des HVersFG und des BannMG HE als formelle Gesetze erfüllen, entspricht dem Allgemeinheitsgebot und dem Verbot des Einzelfallgesetzes in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.

- *Bügner*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 9 m.w.N. (Stand: 15.10.2024) -

106 Außerdem normiert Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV das Zitiergebot, welches sich für Bundesgrundrechte in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG findet (vgl. zum Zitiergebot noch Rn. 301 ff.).

107 Schließlich ist, obwohl nicht ausdrücklich in der Verfassung des Landes Hessen statuiert, der rechtsstaatliche Bestimmtheitsgrundsatz – auch bei der Einschränkung von vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten – zu wahren.

- StGH, Urteil vom 10.12.2007 - P. St. 2016 -, StAnz. 2008, 1734 [1739]
= juris, Rn. 79 m.w.N. -

108 Der Bestimmtheitsgrundsatz fordert vom eine Ermächtigungsgrundlage schaffenden Normgeber, dass er die der staatlichen Eingriffsmöglichkeit offen liegende Rechtssphäre selbst abgrenzt, indem er Inhalt, Zweck und Ausmaß der Eingriffe mit hinreichender Genauigkeit festlegt, sodass die Eingriffe messbar und in gewissem Umfang

für den Bürger voraussehbar und berechenbar bleiben.

- StGH, Urteil vom 12.06.1991 - P.St. 1106 -, StAnz. 1991, S. 1702 [1707]; Beschluss vom 14.09.2000 - P.St. 1314 -, juris, Rn. 32 m.w.N.; zum Bestimmtheitsgrundsatz ebenfalls StGH, Urteil vom 11.06.2008 - P.St. 2133 -, juris, Rn. 238; *Müller-Franken*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 251 Rn. 86 -

109 Der Gesetzgeber hat Vorschriften so zu formulieren, dass sie hinreichend klar und justiziabel sind.

- StGH, Urteil vom 10.12.2007 - P.St. 2016 -, StAnz. 2008, 1734 [1739] = juris, Rn. 80 -

110 Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot ist kein von vornherein für alle Konstellationen feststehendes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit von Normen zu entnehmen. Vielmehr ist anerkannt – und auch die Hessische Verfassung gebietet insoweit nichts anderes –, dass der Normgeber unbestimmte und damit auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe oder Generalklauseln bei der Normsetzung verwenden darf, da es ihm hierdurch möglich ist, die Lebensverhältnisse in ihrer Vielfalt zu erfassen und zugleich einen Weg zur auch im Einzelfall gerechten Entscheidung zu eröffnen.

- StGH, Beschluss vom 14.09.2000 - P.St. 1314 -, juris, Rn. 32 m.w.N.; Urteil vom 10.12.2007 - P.St. 2016 -, StAnz. 2008, 1734 [1740] = juris, Rn. 81; Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, juris, Rn. 263 f.; BVerfG, Urteil vom 18.12.1953 - 1 BvL 106/53 -, BVerfGE 3, 225 [243] = juris, Rn. 41; Beschluss vom 12.01.1967 - 1 BvR 169/63 -, BVerfGE 21, 73 [79] = juris, Rn. 16; Beschluss vom 09.11.1988 - 1 BvR 243/86 -, BVerfGE 79, 106 [120] = juris, Rn. 62; Urteil vom 12.12.2000 - 1 BvR 1762 u.a. -, BVerfGE 102, 347 [361] = juris, Rn. 47 -

111 Entscheidend ist allein, dass unbestimmte Rechtsbegriffe anhand der anerkannten Auslegungsregeln präzisierbar sind.

- StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, juris, Rn. 265 f.; BVerfG, Beschluss vom 11.07.2013 - 2 BvR 1279/12 u.a. -, BVerfGE 134, 33 Rn. 112 m.w.N.; BayVerfGH, Entscheidung vom 22.11.1996 - Vf. 9-VII-93 -, juris, Rn. 39 -

112 c) Nach den vorstehend aufgezeigten Maßstäben stehen die von der Antragstellerin zu 1 angegriffenen allgemeinen Bestimmungen in § 3 HVersFG zur Schutzaufgabe und Kooperation (aa), in § 5 und § 6 HVersFG zur Versammlungsleitung (bb), in § 7

HVersFG zum Störungs- und Aufrufverbot (cc), in § 8 HVersFG zum Waffenverbot (dd), in § 10 HVersFG zur Anwendbarkeit des HSOG (ee) sowie in § 11 HVersFG zur Anwesenheit der Polizeibehörden (ff) jeweils in Einklang mit der in Art. 14 HV verbürgten Versammlungsfreiheit.

113 aa) Die Vorschrift des § 3 HVersFG zur Schutzaufgabe und Kooperation verstößt nicht gegen die Versammlungsfreiheit des Art. 14 HV. Die Regelungen richten sich nach ihrem Wortlaut und der Gesetzesbegründung primär an die öffentliche Verwaltung und konkretisieren die staatliche Schutz- und Gewährleistungsaufgabe.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 20 f.; *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Po-scher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 19 ff.; jeweils unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [354 ff.] = juris, Rn. 81 ff.; zudem BVerfG(K), Beschluss vom 26.01.2001 - 1 BvQ 8/01 -, juris, Rn. 15 -

114 Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 HVersFG bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind. Dabei bestimmt Satz 2 für den Fall von Anhaltspunkten für Gefährdungen, die nach § 14 Abs. 1 oder 2 oder § 21 Abs. 1 HVersFG zu Beschränkungen oder einem Verbot führen können, dass Gelegenheit zu geben ist, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung Beschränkungen oder ein Verbot entbehrlich zu machen.

115 Verfassungsrechtlich ist gegen diese vom Gesetzgeber intendierte Konkretisierung der Schutzaufgabe der Behörde unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kooperationsaufgabe für öffentliche Versammlungen nichts zu erinnern. Auch enthält § 3 Abs. 3 HVersFG keine Pflicht zur Kooperation für die Veranstaltung oder Leitung. Zwar weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass eine Mitwirkung am Kooperationsgespräch für Veranstaltung, Leitung und die Versammlung vorteilhaft sein kann, weil so durch Ausräumen von Gefahrenmomenten der Anlass für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit entfallen oder es sich herausstellen könne, dass beschränkende Verfügungen ausreichen.

- LT-Drs. 20/9471, S. 21; *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 21 -

116 Der hiermit eingehende Lenkungseffekt ist indes – unabhängig von einer Qualifizierung als Eingriff – nicht geeignet, die in Art. 14 Abs. 1 HV garantierte Versammlungsfreiheit zu verletzen. Auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kann eine Kooperation des Veranstalters mit der Versammlungsbehörde dazu führen, dass die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit höher wird.

- BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [357] = juris, Rn. 84; BVerfG(K), Beschluss vom 01.05.2001 - 1 BvQ 21/01 -, juris, Rn. 12 -

117 Ziel bei der Fassung des HVersFG war es ausweislich der Gesetzesbegründung, im Sinne der Versammlungsleitung und -veranstaltung späteres behördliches Eingreifen zu vermeiden.

- LT-Drs. 20/9471, S. 20 -

118 Damit entsprechen vorherige Kooperationsgespräche in der Regel milderer Maßnahmen im Vergleich zu späteren Beschränkungen oder gar einem Verbot oder einer Auflösung der Versammlung. Aus dem Schutzgehalt der Versammlungsfreiheit folgen nicht nur Vorgaben für die Ausgestaltung des materiellen Rechts, sondern zugleich Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisations- und Verfahrensgestaltung sowie für eine grundrechtsfreundliche Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften, zumal dieses Grundrecht auch einen wesentlichen verfahrensrechtlichen und organisationsrechtlichen Gehalt hat.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [355 f.] = juris, Rn. 83 m.w.N.; vorstehend Rn. 65 zu den aus der Versammlungsfreiheit folgenden staatlichen Schutz- und Leistungsansprüchen -

119 Daneben dient das intendierte „Ausräumen von Gefahrenmomenten“ auch grundrechtlichen Interessen Dritter sowie der an der Versammlung teilnehmenden Personen und damit anderen Verfassungspositionen – insbesondere Leben und Gesundheit (Art. 3 HV) sowie Eigentum (Art. 45 Abs. 1 HV). Soweit von Veranstaltenden und Teilnehmenden verlangt wird, unfriedliches Verhalten zu unterlassen und die Beeinträchtigung von

Drittinteressen zu minimieren, ist dies Voraussetzung der Grundrechtsgewährleistung und deren Abstimmung auf die Grundrechte anderer.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [356 f.] = juris, Rn. 84 -

¹²⁰ Dass der Eingriff in die Versammlungsfreiheit aufgrund einer Förderung von Kooperationsmaßnahmen im Vorfeld gegenüber den geschützten Verfassungspositionen schwerer wiegen könnte, ist nicht ersichtlich.

¹²¹ bb) Die Regelungen zur Versammlungsleitung in §§ 5 und 6 HVersFG stehen in Einklang mit Art. 14 HV. Die Vorschrift des § 5 HVersFG (Versammlungsleitung) enthält – anders als § 7 VersammlG des Bundes – keine Pflicht zur Bestellung eines Leiters und nimmt Spontanversammlungen hiervon ganz (Absatz 2) und nichtöffentliche (Absatz 3) sowie veranstalterlose (Absatz 1 Satz 5) Versammlungen teilweise aus.

- Vgl. auch LT-Drs. 20/9471, S. 22 f. -

¹²² § 6 HVersFG regelt Befugnisse der Versammlungsleitung und Pflichten der teilnehmenden Personen und orientiert sich unter anderem an den bundesrechtlichen Regelungen in § 8 und § 9 VersammlG des Bundes.

- Vgl. zur weiteren Übernahme von Regelungsinhalten aus dem VersammlG des Bundes LT-Drs. 20/9471, S. 23 bis 25 -

¹²³ Auch die Regelungen zur Versammlungsleitung in § 5 und § 6 HVersFG dienen einem ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und damit der Abwehr von Gefahren für die Versammlung

- Vgl. etwa LT-Drs. 20/9471, S. 23 bis 25 m.w.N. -

sowie der Minimierung von unfriedlichem Verhalten und der Beeinträchtigung von Drittinteressen, was unmittelbar aus der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit und der Grundrechte anderer folgt.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [356 f.] = juris, Rn. 84; *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 154 (Stand: Okt. 2020) zur Leiterbestellung als Konkretisierung einer aus der Friedlichkeitsverantwortung resultierenden Kooperationspflicht der Versammlungsteilnehmer -

124 Damit dienen auch die Vorschriften zur Versammlungsleitung zum einen der Versammlungsfreiheit selbst – unter dem Aspekt des staatlichen Schutzauftrags zugunsten der Versammlungsfreiheit und der entsprechenden einfachgesetzlichen Ausgestaltung – sowie auch der Meinungsfreiheit der Teilnehmenden. Ein geordneter Versammlungsablauf kann außerdem Leben und Gesundheit der Versammlungsteilnehmenden sowie Dritter schützen.

- Vgl. etwa *Breitbach*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 VersammlG Rn. 15 und § 8 VersammlG Rn. 14 -

125 Die entsprechende Abwägung der kollidierenden Verfassungspositionen durch den Gesetzgeber, die den Vorschriften in § 5 und § 6 HVersFG zugrunde liegt, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

126 cc) Das in § 7 HVersFG geregelte Störungs- und Aufrufverbot verletzt nicht die Versammlungsfreiheit. Es knüpft vielmehr an den Schutz des von Art. 14 Abs. 1 HV gewährleisteten Rechts, sich „friedlich und unbewaffnet“ zu versammeln, an und betrifft damit bereits nicht schützenswerte Verhaltensweisen.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 25 f. -

127 dd) Dies gilt ebenfalls für das in § 8 HVersFG geregelte Waffenverbot, welches an § 2 Abs. 3 VersammlG des Bundes angelehnt ist. Auch Waffen im untechnischen Sinn fallen nach der zutreffenden herrschenden Meinung im Schrifttum entweder bereits wegen des Merkmals der Waffenlosigkeit oder jedenfalls wegen des Merkmals der Friedlichkeit nicht unter den durch Art. 14 Abs. 1 HV gewährten Schutz.

- Vgl. *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 64, 67 m.w.N. (Stand: 15.10.2024); *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 14 Rn. 5; *Deppenheuer*, in: Dürrig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 96 (Stand: Aug. 2024); *Kaiser*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 45 m.w.N.; *Höfling/Ogorek*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 38 f.; *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 272 -

128 Dabei soll die verwaltungsakzessorische Konkretisierung des Verbots in § 8 Abs. 2 HVersFG dem Bestimmtheitsgebot Rechnung tragen. Zu den Tatbestandsmerkmalen der Waffen im technischen und im nichttechnischen Sinn sind in der Gesetzesbegründung mehrere Beispiele aufgeführt.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 26 -

129 Damit dient die Norm insbesondere dem Schutz der kollidierenden Grundrechte aus Art. 3 Var. 1 und Var. 2 HV (Leben und Gesundheit) sowie Art. 45 HV (Eigentum).

130 ee) Gegen § 10 HVersFG (Anwendbarkeit des HSOG) ist in Anbetracht der in dieser Vorschrift restriktiv zugelassenen Maßnahmen nach dem allgemeinen Polizeirecht verfassungsrechtlich im Hinblick auf Art. 14 HV nichts zu erinnern.

131 Nach § 10 Abs. 1 HVersFG sind, soweit das HVersFG die Abwehr von Gefahren gegen einzelne teilnehmende Personen nicht regelt, Maßnahmen gegen diese nach dem HSOG zulässig, wenn von ihnen nach den zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen vor oder bei der Durchführung der Versammlung oder im Anschluss an sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung die Beachtung der weiteren Anforderungen der polizeirechtlichen Vorschriften sicherstellen und Maßnahmen nur gegen einzelne Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer zulassen, weil Maßnahmen gegen die Gesamtversammlung abschließend im HVersFG geregelt seien. Zudem enthält die Norm das versammlungsspezifische Merkmal der „unmittelbaren Gefahr“.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 28 f. m.w.N. -

132 Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gilt § 10 Abs. 1 HVersFG nur für den Fall, dass von einzelnen teilnehmenden Personen eine Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 HVersFG ausgeht (§ 10 Abs. 2 HVersFG). Schließlich setzen Maßnahmen im Vorfeld der Versammlung, welche die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, eine Teilnahmeuntersagung nach § 15 Abs. 1 oder § 22 Abs. 1 HVersFG voraus (§ 10 Abs. 3 HVersFG).

133 Die Gesetzesbegründung zur Anwendbarkeit des HSOG in § 10 HVersFG stützt sich auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur sog. Polizeifestigkeit von Versammlungen.

- LT-Drs. 20/9471, S. 28 unter Bezugnahme auf BVerfG(K), Beschluss vom 16.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -, BVerfGK 4, 154 [158] = juris, Rn. 18; Beschluss vom 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -, BVerfGK 11, 102 [114 ff.] = juris, Rn. 40 ff. m.w.N.; Beschluss vom 10.12.2010 - 1 BvR 1402/06 -,

juris, Rn. 28; hierzu auch *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kapitel J Rn. 24 m.w.N. -

- 134 Die Maßnahmen nach § 10 Abs. 1 HVersFG dienen den hinter den Begriffen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stehenden Verfassungsgütern (vgl. hierzu sogleich ausführlich Rn. 160 ff. und 174 zu § 14 HVersFG) sowie für Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 10 Abs. 2 HVersFG) den hinter einer Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 HVersFG stehenden Verfassungsgütern (vgl. hierzu Rn. 261, 266). Insbesondere ermöglicht § 10 Abs. 1 HVersFG eine Auslegung unter Berücksichtigung lediglich verfassungsimmanenter Schranken, wobei die jeweils einander widerstreitenden Grundrechtspositionen und Verfassungsgüter durch Abwägung in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen sind.
- 135 ff) Die Regelung zur Anwesenheit der Polizeibehörden in § 11 HVersFG verstößt ebenfalls nicht gegen Art. 14 HV. Unberührt sollen nach der Gesetzesbegründung Zutrittsrechte aufgrund allgemeiner Tätigkeit der Polizeikräfte zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung ohne einen versammlungsspezifischen Auftrag bleiben. Polizeikräfte in Zivil haben sich nach § 11 Satz 2 Hs. 1 HVersFG gegenüber der Versammlungsleitung durch einen geeigneten Nachweis als Angehörige der Polizei zu erkennen zu geben, weil ein individuelles Erkennengeben bei Versammlungen unter freiem Himmel, insbesondere bei Großdemonstrationen, mit erheblichen praktischen Problemen verbunden und auch im Hinblick auf den Austausch mit nur einem Ansprechpartner (Einsatzleitung/Polizeiführung) nicht sinnvoll sei.
- LT-Drs. 20/9471, S. 29 f. -
- 136 Die Antragstellerin zu 1 rügt ohne Erfolg, dass die durch § 11 HVersFG gestattete Anwesenheit der Polizei inmitten der Versammlung eine allseitige und verdeckte Beobachtung des Versammlungsgeschehens auch durch Zivilkräfte sowie intensive Datenerhebung erlaube und ein hohes Potential der Abschreckungswirkung auf (potentielle) Teilnehmende habe.
- 137 Zwar können auch staatliche Maßnahmen, die eine lediglich mittelbare oder faktische Wirkung entfalten, Grundrechte beeinträchtigen und müssen daher von Verfassungen wegen hinreichend gerechtfertigt sein.

- Etwa BVerfG, Urteil vom 17.03.2004 - 1 BvR 1266/00 -, BVerfGE 110, 177 [191] = juris, Rn. 35; Beschluss vom 21.03.2018 - 1 BvF 1/13 -, BVerfGE 148, 40 Rn. 28 -

138 Ob die durch § 11 HVersFG ermöglichte Anwesenheit der Polizeikräfte einen solchen Eingriff darstellt, kann jedoch dahinstehen. Jedenfalls wäre ein solcher Eingriff in die Versammlungsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 HV aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts gerechtfertigt. Die Anwesenheit erfolgt nach dem Gesetzeswortlaut „zur polizeilichen Aufgabenerfüllung“ bei Versammlungen unter freiem Himmel (Satz 1 Nr. 1) und „wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 erforderlich ist“ bei Versammlungen in geschlossenen Räumen (Satz 1 Nr. 2). Damit dient die Anwesenheit den jeweils durch die polizeirechtlichen Befugnisnormen geschützten bzw. gefährdeten Verfassungsgütern, zu denen etwa Leben, Gesundheit, (Bewegungs-)Freiheit, Allgemeines Persönlichkeitsrecht und die freiheitliche demokratische Grundordnung zählen oder unter dem Aspekt des staatlichen Schutzauftrags zugunsten der Versammlungsfreiheit auch diese selbst.

- Vgl. etwa zur Anwesenheit von Polizei und Verwaltungsbehörde bei Versammlungen *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 513 -

139 Dabei gibt das Gesetz für die im Einzelfall bei Anwendung des § 11 HVersFG vorzunehmende Güterabwägung – unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit – den strengeren Maßstab der „Erforderlichkeit“ vor (vgl. Satz 1), und in geschlossenen Räumen bedarf es einer „unmittelbaren“ Gefahr. Schließlich müssen sich auch Einsatzkräfte in Zivil zu erkennen geben, aufgrund praktischer Probleme jedoch lediglich gegenüber der Versammlungsleitung und unter freiem Himmel durch die Einsatzleitung (Satz 2). Eine Legitimationspflicht gegenüber jeder einzelnen teilnehmenden Person erscheint kaum durchführbar, und ihr Fehlen im Gesetz rechtfertigt nicht die Annahme der Unverhältnismäßigkeit von § 11 HVersFG.

- Vgl. hierzu auch VG Göttingen, Urteil vom 06.11.2013 - 1 A 98/12 -, juris, Rn. 23 -

140 d) Auch die angegriffenen Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel im zweiten Teil des HVersFG – die Anzeige- und Mitteilungspflicht nach § 12 HVersFG (aa), Beschränkungen, Verbot und Auflösung von Versammlungen nach

§ 14 HVersFG (bb), die Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und der Ausschluss von Personen nach § 15 HVersFG (cc), die Durchsuchung und Identitätsfeststellung nach § 16 HVersFG (dd), Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton nach § 17 HVersFG (ee) sowie das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot nach § 18 HVersFG (ff) – verstoßen nicht gegen die durch Art. 14 HV garantierte Versammlungsfreiheit.

141 aa) Die Vorschrift des § 12 HVersFG zur Anzeige- und Mitteilungspflicht ist an § 14 VersammlG des Bundes angelehnt, jedoch modifiziert und um zahlreiche Regelungen ergänzt. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HVersFG ist eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung anzuzeigen, wobei nach Satz 2 bei der Berechnung der Frist Sonn- und Feiertage außer Betracht bleiben und nach den Absätzen 5 und 6 eine verkürzte bzw. keine Anzeigepflicht für Eil- und Spontanversammlungen vorgesehen ist. Weitere Details der Anzeige regeln die Sätze 3 bis 6 des Absatzes 1 sowie der Absatz 2, der nach der Gesetzesbegründung die Pflichtangaben im Rahmen einer Versammlungsanzeige unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf ein Minimum begrenzen soll.

- LT-Drs. 20/9471, S. 31 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342, betreffend das Bayerische Versammlungsgesetz - BayVersG - einschließlich dort geregelter Anzeige- und Mitteilungspflichten in Art. 13 des BayVersG a.F. -

142 Die Absätze 3, 7 und 8 regeln Mitteilungspflichten im Hinblick auf eingesetzte Ordnerinnen und Ordner sowie die Möglichkeit der zuständigen Behörde, die Versammlungsleitung oder Ordnerinnen und Ordner als ungeeignet abzulehnen.

143 Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf den Zweck einer Anmeldung festgestellt, dass die Angaben den Behörden die notwendigen Informationen vermitteln sollten, damit sie sich ein Bild darüber machen könnten, was einerseits zum möglichst störungsfreien Verlauf der Veranstaltung an Verkehrsregelungen und sonstigen Maßnahmen veranlasst werden müsse und was andererseits im Interesse Dritter sowie im Gemeinschaftsinteresse erforderlich sei und wie beides aufeinander abgestimmt werden könne. Die Pflicht zur rechtzeitigen Anmeldung entfalle bei Spontandemonstrationen, die sich aus aktuellem Anlass augenblicklich bildeten. Es sei grundsätzlich nicht erkennbar, dass die auf gewichtigen Gemeinwohlbelangen beruhende Anmeldepflicht

im Regelfall unverhältnismäßig sein könne, wenn die Anmeldepflicht nicht ausnahmslos gelte und ihre Verletzung nicht automatisch zu Auflösung und Verbot führe.

- BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [350 f.] = juris, Rn. 73 ff. m.w.N.; BVerfG(K), Beschluss vom 09.07.2019 - 1 BvR 1257/19 -, juris, Rn. 17; nach BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [366 f.] = juris, Rn. 126 f. wären ohne Bekanntmachungs- und Anzeigepflichten zentrale Grundlagen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sowie der Friedlichkeit von Versammlungen beeinträchtigt -

144 Für die Frage der Rechtfertigung der Eingriffe in Art. 14 Abs. 1 HV aufgrund der Regelungen in § 12 HVersFG kann bereits an den auch nach der Verfassung des Landes Hessen in Art. 14 Abs. 2 HV explizit vorgesehenen Gesetzesvorbehalt angeknüpft werden, nach welchem Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz anmeldepflichtig gemacht werden können. Überdies dienen § 12 HVersFG wie auch die Vorschriften zur Versammlungsleitung der Versammlungsfreiheit selbst unter dem Aspekt des staatlichen Schutzauftrags sowie dem Schutz der Grundrechte – wie Leben und Gesundheit – der an der Versammlung teilnehmenden Personen und Dritter.

145 Die Regelungen in § 12 HVersFG entsprechen den Leitlinien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Zwar warf das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Anmelde- und Erlaubnisfreiheit von Versammlungen die Frage auf, ob derartige Pflichten für alle Arten von Versammlungen, unabhängig von ihrem Gefahrenpotential und ihrer Größe, gleich zu beurteilen seien.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [360] = juris, Rn. 114 -

146 Aber auch bei Kleinstversammlungen spricht für eine Anzeigepflicht, dass sich im Vorfeld bei (öffentlichen) Versammlungen die Teilnehmerzahl nicht sicher einschätzen lässt, weil sich diese durch spontanes Hinzutreten von Personen, die mit der Versammlung sympathisieren, erhöhen kann. Außerdem kann selbst eine Versammlung mit wenigen militanten Personen die polizeilichen Kräfte überfordern, und auch bei Kleinstversammlungen muss die Versammlungsbehörde die etwaige Belegung der begehrten Örtlichkeit durch andere Versammlungen oder sonstige Veranstaltungen prüfen.

- Vgl. *Schott/Ullrich*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 261 -

147 Die in § 12 Abs. 2 und Abs. 8 HVersFG festgelegte Datenübermittlung der Angaben zur Identifizierung der Leitung oder der Ordnerinnen und Ordner ist verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Aus der Gesetzesbegründung folgt, dass diese im Vergleich zu der eingriffsintensiveren Regelung des § 15 HVersFG (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen) als milderes Mittel eine Steuerung und Klärung im Vorfeld ermöglichen. Anders als nach § 18 Abs. 2 VersammlG des Bundes ist die Verwendung von Ordnerinnen und Ordnern zukünftig nicht mehr zu beantragen und ausdrücklich polizeilich zu genehmigen, allerdings wird jedenfalls eine genaue Identifizierung der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner verlangt.

- Vgl. hierzu LT-Drs. 20/9471, S. 31 f. -

148 Eine durch die Datenerhebung möglicherweise erzeugte Abschreckungswirkung im Hinblick auf die Teilnahme an der Versammlung stellt einen lediglich marginalen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar, der durch die aufgezeigten Zwecke bzw. die geschützten Verfassungsgüter gerechtfertigt ist.

149 bb) Die Regelungen in § 14 HVersFG zu Beschränkungen, Verbot und Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel sind bei gebotener verfassungskonformer Auslegung dahingehend, dass die ermöglichten Eingriffe in die Versammlungsfreiheit stets einem anderen Verfassungsgut dienen müssen, mit Art. 14 HV vereinbar.

150 Die Befugnisse für Beschränkungen (§ 14 Abs. 1 HVersFG) sowie für Verbot und Auflösung von Versammlungen (§ 14 Abs. 2 HVersFG) enthalten jeweils grundsätzlich zulässige Generalklauseln und stehen trotz erheblicher Zweifel hinsichtlich des Merkmals der „öffentlichen Ordnung“ noch in Einklang mit Art. 14 HV, soweit die behördlichen Maßnahmen kollidierende Verfassungspositionen schützen (1). Dies gilt ebenfalls für die in § 14 Abs. 4 HVersFG aufgeführten Regelbeispiele für rechtsextremistische, die Würde der Opfer nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft beeinträchtigende Versammlungen (2). Schließlich halten die Bestimmungen zu von Dritten ausgehenden Gefahren (§ 14 Abs. 3 HVersFG), die Verfahrensregelungen in § 14 Abs. 5 und Abs. 6 HVersFG sowie die in § 14 Abs. 7 HVersFG geregelte Auflösung einer Versammlung und deren Folgen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung stand (3).

151 (1) Der Landesgesetzgeber hat mit den Generalklauseln in § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur entsprechenden Bundesvorschrift unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit umgesetzt (a). Da die durch Art. 14 HV geschützte Versammlungsfreiheit jedoch auch hinsichtlich Versammlungen unter freiem Himmel mit Ausnahme des Anmeldeerfordernisses nur verfassungsimmanenten Schranken unterliegt (vgl. vorstehend Rn. 66 ff. und 76 ff.), müssen die Ermächtigungsgrundlagen für Beschränkungen, Verbot und Auflösung von Versammlungen in § 14 HVersFG unter strikter Wahrung dieser Vorgabe verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nur zugunsten von kollidierenden Verfassungspositionen möglich sind. Insoweit sind die hinter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit stehenden Verfassungspositionen der Versammlungsfreiheit gegenüberzustellen (b). Dies gilt trotz verfassungsrechtlicher Bedenken auch für mögliche Beschränkungen von Versammlungen wegen einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung nach § 14 Abs. 1 HVersFG, wobei im Einzelfall mit besonderer Sorgfalt zu prüfen ist, ob die behördlichen Maßnahmen einem Verfassungsgut dienen (c).

152 (a) Nach § 14 Abs. 1 HVersFG kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. In der Gesetzesbegründung wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigt, nach welcher Beschränkungen von Versammlungen – als mildere Maßnahme gegenüber Verbot oder Auflösung – auch zum Schutze der öffentlichen Ordnung zulässig sind.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 33 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147 [157] = juris, Rn. 23 -

153 Grundlegend erachtete das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Brokdorf-Entscheidung die Tatbestandsmerkmale der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als zulässig und stellte bei der Inhaltsbestimmung auf die im Polizeirecht anerkannten Grundsätze ab. Danach umfasst der Begriff der öffentlichen Sicherheit den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen, wobei in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen wird, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht. Unter öffentlicher

Ordnung wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.

- BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [352] = juris, Rn. 77; ebenfalls zitiert in LT-Drs. 20/9471, S. 33 f. -

154

Außerdem stellte das Bundesverfassungsgericht in der ebenfalls in der Gesetzesbegründung zitierten Entscheidung zur NPD-Kundgebung (Bochum) fest, dass Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung zulässig sind, vorausgesetzt, dass diese nicht aus dem Inhalt der Äußerungen, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung folgen. So seien Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollten, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt werde. Die öffentliche Ordnung könne auch verletzt sein, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag so durchführten, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgingen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigten. Gleiches gelte, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziere und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtere. Reichten in solchen Fällen Auflagen zur Gefahrenabwehr nicht aus, könne die Versammlung verboten werden.

- BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147 [157] = juris, Rn. 23 m.w.N.; BVerfG(K), Beschluss vom 05.09.2003 - 1 BvQ 32/03 -, BVerfGK 2, 1 [6 f.] = juris, Rn. 24 m.w.N.; Beschluss vom 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -, BVerfGK 13, 82 [92 f.] = juris, Rn. 31; st. Rspr., zuletzt so auch BVerfG(K), Beschluss vom 21.03.2024 - 1 BvR 194/20 -, juris, Rn. 5 m.w.N.; zu einer Versammlung am 27. Januar (Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus) bereits BVerfG(K), Beschluss vom 26.01.2001 - 1 BvQ 9/01 -, juris, Rn. 11 -

155 Nach der Gesetzesbegründung soll mit der Aufnahme des Schutzguts der öffentlichen Ordnung auch ermöglicht werden, gegen neuartige oder atypische Gefahrentatbestände einschreiten zu können, die (noch) nicht die öffentliche Sicherheit berühren.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 33; weitere Beispiele bei *Baudewin*, Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2023, S. 61 ff., 240 ff., 300 -

156 Das Merkmal der unmittelbaren Gefährdung begrenzt die behördliche Eingriffsbefugnis. Denn durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit gelten strengere Eingriffsvoraussetzungen als im allgemeinen Polizeirecht. Unmittelbarkeit setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen führt.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [353 f.] = juris, Rn. 80; BVerfG(K), Beschluss vom 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -, BVerfGK 13, 82 [89] = juris, Rn. 20; hierzu auch LT-Drs. 20/9471, S. 34; Hess. VGH, Beschluss vom 22.03.2024 - 8 B 565/24 -, juris, Rn. 18 m.w.N. -

157 Nach § 14 Abs. 2 HVersFG kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel verbieten oder die Versammlung nach deren Beginn auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist (Satz 1); Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen (Satz 2). Der Gesetzgeber verzichtete dabei unter Berücksichtigung der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Aufnahme des Schutzguts der öffentlichen Ordnung.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 34 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -; Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -; BVerfG(K), Beschluss vom 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01 -

158 Außerdem heißt es in der Gesetzesbegründung, dass im Rahmen verfassungskonformer Gesetzesanwendung sicherzustellen sei, dass Verbote von Versammlungen im Wesentlichen nur zur Abwehr von Gefahren für elementare Rechtsgüter in Betracht kämen. Absatz 2 Satz 2 – Verbot oder Auflösung als ultima ratio – ist Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

- LT-Drs. 20/9471, S. 34; hierzu bereits BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [353] =

juris, Rn. 79 m.w.N.; BVerfG(K), Beschluss vom 05.09.2003 - 1 BvQ 32/03 -, BVerfGK 2, 1 [8] = juris, Rn. 28 -

159 (b) Die versammlungsrechtlichen Generalklauseln in § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG sind im Hinblick auf Maßnahmen zur Abwendung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit dahingehend verfassungskonform auszulegen, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit aufgrund der engen landesspezifischen Schrankenregelung in Art. 14 Abs. 2 HV nur zum Schutze von kollidierendem Verfassungsrecht zulässig sind (vgl. Rn. 66 ff. und 76 ff.).

160 Der in der Praxis vorherrschenden Begriffsdefinition kann entnommen werden, dass die öffentliche Sicherheit verfassungsrechtlich verankerte Rechtsgüter mitumfasst. Sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur wird der Begriff der öffentlichen Sicherheit im Wesentlichen durch drei Teilschutzgüter bestimmt – die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung, der Schutz der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Hoheitsträger sowie der Schutz der Individualrechtsgüter.

- BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [352] = juris, Rn. 77; BVerwG, Urteil vom 16.11.1973 - IV C 44.69 -, juris, Rn. 6 und Urteil vom 28.03.2012 - 6 C 12/11 -, BVerwGE 143, 74 Rn. 23 m.w.N.; Hess. VGH, Beschluss vom 07.10.2024 - 8 B 1898/24 -, juris, Rn. 7 m.w.N.; *Deppenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 165 (Stand: Okt. 2020); *Papier*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 13 Rn. 122 (Stand: März 2014); *Gornig*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 13 Rn. 125; *Kunig/Berger*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 13 Rn. 76; *Enders*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2020, § 70 Rn. 43; *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 15 Rn. 40 m.w.N.; *Barczak*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 15 VersammlG Rn. 96 m.w.N.; *Horn*, in: Gornig/Horn/Will, Öffentliches Recht in Hessen, 2. Aufl. 2022, Teil 2, § 4 Rn. 272 m.w.N.; *Ullrich/Wernthaler*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 588 ff.; *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 7 Rn. 2; *Graulich*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Teil E Rn. 89; *Mühl/Fischer*, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, § 1 HSOG Rn. 14 m.w.N. (Stand: 01.06.2024) -

161 Dabei kommt den Individualrechtsgütern (wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen) in Anbetracht der umfassenden Ausgestaltung der objektiven Rechtsordnung häufig keine eigenständige Bedeutung zu.

- Hierzu etwa *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 7 Rn. 3 ff. m.w.N.; *Barczak*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 15 VersammlG Rn. 96, Rn. 153; *Mühl/Fischer*, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, § 1 HSOG Rn. 21 (Stand: Juni 2024); *Horn*, in: Gornig/Horn/Will, Öffentliches Recht in Hessen, 2. Aufl. 2022, Teil 2, § 4 Rn. 279 -

162 Nach der Begriffsdefinition der öffentlichen Sicherheit, die das Bundesverfassungsgericht als gefestigt seiner Rechtsprechung zugrunde legt, umfasst diese den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen,

- BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [352] = juris, Rn. 77 -

wobei Leben und Gesundheit (Art. 3 Var. 1 und Var. 2 HV), Ehre (Art. 3 Var. 3 HV), die Würde des Menschen (Art. 3 Var. 4 HV), die Freiheit (Art. 5 HV) und das Eigentum (Art. 45 HV) ebenso wie die Funktionsfähigkeit wesentlicher öffentlicher Einrichtungen auch jeweils in der Verfassung des Landes Hessen abgesichert sind. Je nach Einzelfall kann eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit auch zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 HV) angenommen werden.

- Vgl. BVerfG(K), Beschluss vom 10.09.1987 - 1 BvR 1112/87 -, juris, Rn. 6 zu Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 GG; Hess. VGH, Beschluss vom 18.03.2022 - 2 B 375/22 -, juris, Rn. 19 ff.; hierauf beziehend LT-Drs. 20/9471, S. 33; vgl. zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in der Verfassung des Landes Hessen StGH, Urteil vom 30.04.1986 - P.St. 1023 -, juris, Rn. 167, 295, 324 -

163 Darüber hinaus kann die Versammlungsfreiheit – unter dem Aspekt des staatlichen Schutzauftrags – zur Sicherstellung eines ungestörten Versammlungsablaufs und damit zum Schutz der Versammlung selbst (Art. 14 HV) eingeschränkt werden.

164 Diese hinter der öffentlichen Sicherheit stehenden Grundrechte Dritter und sonstigen Verfassungsgüter sind bei der Anwendung der Ermächtigungen in § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG der Versammlungsfreiheit gegenüberzustellen. Dabei ist im Einzelfall praktische Konkordanz herzustellen. Dies wird durch die hinreichend bestimmten Generalklauseln in § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG ermöglicht.

- Vgl. zu den Anforderungen der Güterabwägung StGH, Urteil vom 10.12.2007 - P.St. 2016 -, StAnz. 2008, 1734 [1741] = juris, Rn. 97 m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [349, 353 f.] = juris, Rn. 70 m.w.N., 79 f.; hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 01.12.1992 - 1 BvR 88/91 -, BVerfGE 87, 399 [407] = juris, Rn. 45; BVerfG(K), Beschluss vom 02.10.2005 - 1 BvQ 35/05 -, BVerfGK 7, 12 [19] = juris, Rn. 27; hierzu bereits vorstehend Rn. 85 ff.; konkret zu § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG Hess. VGH, Beschluss vom 05.10.2023 - 2 B 1353/23 -, juris, Rn. 20; Beschluss vom 02.12.2023 - 2 B 1715/23 -, juris, Rn. 11; Beschluss vom 05.10.2023 - 2 B 1353/23 -, juris, Rn. 17; Beschluss vom 08.02.2024 - 8 B 271/24 -, juris, Rn. 8; Beschluss vom 22.03.2024 - 8 B 565/24 -, juris, Rn. 18; VG Kassel, Beschluss vom 20.10.2023 - 6 L 1708/23.KS -, juris, Rn. 10 -

165 (c) Unter strikter Beachtung der Vorgabe, dass in die Versammlungsfreiheit nur zum Schutz anderer Verfassungsgüter eingegriffen werden darf, lässt sich § 14 Abs. 1 HVersFG trotz erheblicher verfassungsrechtlicher Bedenken auch, soweit die Norm zu Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel aus Gründen der öffentlichen Ordnung ermächtigt, verfassungskonform auslegen.

166 Bei den durch § 14 Abs. 1 HVersFG ermöglichten Einschränkungen der Versammlungsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Ordnung, einem hinreichend bestimmten Rechtsbegriff (aa), ist mit größter Sorgfalt im Rahmen der Rechtsanwendung zu berücksichtigen, dass die in der Landesverfassung garantierte Versammlungsfreiheit nur durch verfassungsimmanente Schranken begrenzt werden darf, womit eine verfassungskonforme Auslegung insoweit im Ergebnis noch möglich ist (bb). Einer solchen verfassungskonformen Auslegung steht auch nicht der Wille des Gesetzgebers entgegen (cc). Die Behörde hat in jedem Einzelfall genau zu prüfen, ob die Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Ordnung nach § 14 Abs. 1 HVersFG einem Verfassungsgut dient, dem im konkreten Fall im Rahmen der Abwägung ein hinreichendes Gewicht beizumessen ist, um eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit in verhältnismäßiger Weise zu rechtfertigen (dd).

167 (aa) Gegen die Bestimmtheit des Begriffs der öffentlichen Ordnung bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Denn dieser unbestimmte Rechtsbegriff hat in der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis eine hinreichende Konkretisierung erfahren und ist damit jedenfalls anhand der anerkannten Auslegungsregeln präzisierbar. Er umfasst hiernach die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden

sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.

- BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [352] = juris, Rn. 77; in der nachfolgenden Rechtsprechung ergänzt um das Erfordernis einer Vereinbarkeit mit Wertgehalten des Grundgesetzes, BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147 [155 f.] = juris, Rn. 21 m.w.N.; BVerfG(K), Beschluss vom 05.09.2003 - 1 BvQ 32/03 -, BVerfGK 2, 1 [6] = juris, Rn. 24; Beschluss vom 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -, BVerfGK 13, 82 [91] = juris, Rn. 27; zur Entwicklung des Begriffs etwa *Ullrich/Werthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 612 ff.; umfassend zur öffentlichen Ordnung *Baudewin*, Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2023, S. 49 ff.; zu den Anforderungen an unbestimmte Rechtsbegriffe vgl. bereits vorstehend Rn. 107 ff. -

168 (bb) Obwohl es in Anbetracht des fehlenden einfachen Gesetzesvorbehalts in Art. 14 Abs. 2 HV verfassungsrechtlich problematisch ist, dass die zuständige Behörde nach § 14 Abs. 1 HVersFG Versammlungen auch wegen einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung beschränken kann, ist eine verfassungskonforme Auslegung noch möglich, soweit – und dies ist zwingend – die beschränkende Maßnahme einem hinreichend gewichtigen, hinter dem Begriff der öffentlichen Ordnung stehenden Verfassungsgut dient.

169 Die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des in § 14 Abs. 1 HVersFG genannten Tatbestandsmerkmals der öffentlichen Ordnung beruhen darauf, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 HV nur zulässig sind, wenn sie im Interesse eines Verfassungsguts erfolgen. Deshalb müssen sowohl auf die öffentliche Sicherheit als auch auf die öffentliche Ordnung gestützte Eingriffe stets dem Schutz verfassungsrechtlich gewährleisteter Rechtsgüter dienen. Da zur öffentlichen Sicherheit auch die Grundrechte und sonstigen Verfassungsgüter zählen, ist ein eigenständiger Anwendungsbereich für das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung nur in seltenen Einzelfällen vorstellbar. Auch hat der Gesetzgeber die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Anwendungsfällen der öffentlichen Ordnung berücksichtigt. Er hat das Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot in § 9 HVersFG sowie Regelbeispiele für Versammlungen betreffend die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft in § 14 Abs. 4 HVersFG normiert. Damit sind diese Rechtsvorschriften Bestandteil der öffentlichen Sicherheit.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 27, 35 ff.; BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147 [157] = juris, Rn. 23 m.w.N.; BVerfG(K), Beschluss vom 05.09.2003 - 1 BvQ 32/03 -, BVerfGK 2, 1 [6 f.] = juris, Rn. 24 m.w.N.; Beschluss vom 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -, BVerfGK 13, 82 [92 f.] = juris, Rn. 31; Beschluss vom 21.03.2024 - 1 BvR 194/20 -, juris, Rn. 5 m.w.N. sowie bereits Beschluss vom 26.01.2001 - 1 BvQ 9/01 -, juris, Rn. 11; ferner *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht*, 2. Aufl. 2022, § 15 Rn. 135 zum Schutzgut von § 15 Abs. 2 VersammlG des Bundes -

170 Es besteht somit die Gefahr, dass die rechtsanwendenden Behörden solche Maßnahmen, die nicht den von der öffentlichen Sicherheit umfassten Verfassungsgütern dienen, stattdessen auf eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung stützen.

171 Die vorstehenden verfassungsrechtlichen Einwände gegen den Begriff der öffentlichen Ordnung begründen jedoch im Ergebnis keine Verfassungswidrigkeit des in § 14 Abs. 1 HVersFG verwendeten Begriffs der öffentlichen Ordnung, denn die Vorschrift kann noch verfassungskonform ausgelegt werden.

172 Dies gilt zunächst für den Einwand eines fehlenden eigenen Anwendungsbereichs der öffentlichen Ordnung neben der in § 14 Abs. 1 HVersFG ebenfalls als Schutzgut normierten öffentlichen Sicherheit. Denn es ist prognostisch nicht auszuschließen, dass Fallgestaltungen auftreten, in denen die verfassungsimmanente Schranken bildenden Rechtspositionen zwar von dem Begriff der öffentlichen Ordnung umfasst sein können, nicht aber von dem der öffentlichen Sicherheit. Dies steht in Einklang mit der Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 1 HVersFG, dass das Schutzgut der öffentlichen Ordnung einen wichtigen Auffangtatbestand darstelle, auch um gegen neuartige oder atypische Gefahrentatbestände einschreiten zu können, die (noch) nicht die öffentliche Sicherheit berührten.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 33; zur Reservefunktion der öffentlichen Ordnung etwa *Barczak*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht*, 2. Aufl. 2020, § 15 VersammlG Rn. 162 m.w.N. und *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht*, 2. Aufl. 2022, § 15 Rn. 48; zur verfassungsrechtlichen Relevanz der öffentlichen Ordnung *Möstl*, *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung*, 2002, S. 68 ff.; Beispiele für Verstöße gegen die öffentliche Ordnung insgesamt sowie spezifisch im Hinblick auf Auflagen einer Versammlung bei *Baudewin*, *Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht*, 4. Aufl. 2023, S. 61 ff., 240 ff., 300 -

173

Verfassungsrechtlich zulässig ist dies allerdings nur, wenn die Maßnahme dem Schutz kollidierender Rechtsgüter mit Verfassungsrang dient. Deshalb kann dem Begriff der öffentlichen Ordnung in diesen Fällen nur dann eine eigenständige Bedeutung zukommen, wenn man zum einen die Grundrechte Dritter als Verfassungspositionen, die von der Versammlung beeinträchtigt werden, heranzieht und zum anderen mit einer im Schrifttum vertretenen Auffassung diese Verfassungspositionen nicht als von der öffentlichen Sicherheit umfasst erachtet. Zwar schließt der Begriff der öffentlichen Sicherheit nach der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur auch den Schutz der Individualrechtsgüter ein (vgl. hierzu vorstehend unter Rn. 160 ff.). Einige Stimmen heben jedoch hervor, dass der Schutz privater Rechte lediglich subsidiär zur behördlichen Gefahrenabwehraufgabe gehöre,

- Vgl. *Gornig*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 13 Rn. 125; *Kunig/Berger*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 13 Rn. 76 m.w.N.; *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 63; *Mühl/Fischer*, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, § 1 HSOG Rn. 22 (Stand: 01.06.2024) unter Bezugnahme auf § 1 Abs. 3 HSOG -

oder sie sehen die Grundrechte nicht als vom Begriff der öffentlichen Sicherheit erfasst an, weil Bürger nicht unmittelbar an Grundrechte gebunden seien (Art. 1 Abs. 3 GG).

- Vgl. *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 7 Rn. 15; auf Art. 1 Abs. 3 GG verweist auch *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 63, bejaht dagegen eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit durch Private in Fällen unmittelbarer Drittwirkung der Grundrechte -

174

Doch selbst wenn man die Eingriffsbefugnis zum Schutz der öffentlichen Ordnung in § 14 Abs. 1 HVersFG als überflüssig ansieht, weil nach dem überwiegenden Verständnis des Begriffs der öffentlichen Sicherheit jedes hinter dem Begriff der öffentlichen Ordnung stehende Verfassungsgut – insbesondere die Menschenwürde (Art. 3 Var. 4 HV, vgl. sogleich zu § 14 Abs. 4 HVersFG) oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht Dritter – zugleich unter den Schutz der öffentlichen Sicherheit fällt, ist eine Verletzung von Art. 14 HV nicht erkennbar. Verfassungsrechtlich entscheidend ist, dass Maßnahmen aufgrund der Generalklauseln in § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG jeweils dem Schutz eines Verfassungsguts dienen müssen. Ob dieses dann unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung gefasst werden kann, ist – vor

allem wegen der nicht einheitlichen Auffassungen zum Schutz von Grundrechtspositionen als Teil der öffentlichen Sicherheit – eine Frage der Rechtsanwendung und kann nicht durch den Staatsgerichtshof vorgegeben werden. Diese Entscheidung obliegt im Streitfall zunächst der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

- Vgl. *Graulich*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kapitel E Rn. 106 f. zur praktisch nicht immer genauen Unterscheidung zwischen öffentlicher Sicherheit und öffentlicher Ordnung -

175 Der Staatsgerichtshof hat die Entscheidung des Gesetzgebers, das Schutzgut der öffentlichen Ordnung als Auffangtatbestand – wie auch in der zuvor geltenden Regelung in § 15 VersammlG des Bundes – beizubehalten, zu respektieren, weil eine Verletzung der Verfassung des Landes Hessen jedenfalls bei entsprechender Auslegung unter Wahrung der dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe ausscheidet. Die Gesetzesbegründung selbst fordert in diesem Zusammenhang, „eine Abwägung der widerstreitenden Interessen im Einzelfall vorzunehmen, die im Wege der praktischen Konkordanz allen Grundrechten zu jeweils bestmöglicher Wirkung und Geltung verhilft“.

- LT-Drs. 20/9471, S. 33 -

176 Zudem belegen die vergleichsweise neuen Konstellationen aus der Rechtsprechung, die die Regelungen der §§ 9 und 14 Abs. 4 HVersFG aufgenommen haben, eine Dynamik in der Entwicklung von Versamlungsformen und -ausgestaltungen, die nahelegt, dass nicht alle künftig auftretenden Fallkonstellationen vorab erschöpfend normativ erfasst werden können. Freilich steht es dem Gesetzgeber ungeachtet dessen frei, weitere spezielle Regelungen zur Vervollständigung der geschriebenen Rechtsordnung zu erlassen.

177 Schließlich sind nach dem Wortlaut von § 14 Abs. 1 HVersFG zum Schutz der öffentlichen Ordnung nur Beschränkungen und keine Versamlungsverbote oder -auflösungen zulässig und diese auch nur unter der restriktiven Voraussetzung einer unmittelbaren Gefahr.

178 (cc) Die verfassungsrechtlich gebotene Auslegung zu möglichen Beschränkungen von Versamlungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung gemäß § 14 Abs. 1 HVersFG widerspricht auch nicht dem Willen des Gesetzgebers.

179 Zwar orientierte sich die damalige Landesregierung ausweislich der Gesetzesbegründung grundsätzlich – und damit auch im Hinblick auf die Generalklauseln in § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG – an dem (allgemeinen) Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 17, 20, 29, 42; hierzu auch VG Frankfurt, Beschluss vom 15.12.2023 - 5 L 4070/23.F -, juris, Rn. 22; Beschluss vom 22.12.2023 - 5 L 4164/23.F -, juris, Rn. 11 -

180 Aus den Gesetzesmaterialien lässt sich aber kein Wille des Gesetzgebers entnehmen, der der gebotenen verfassungskonformen Auslegung von § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG entgegensteht. Ohnehin war sich der Gesetzgeber spätestens nach der durchgeführten Anhörung – auch ausweislich der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zum Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen am 21. März 2023 – der von Art. 8 Abs. 2 GG abweichenden Schrankenregelung in Art. 14 Abs. 2 HV bewusst.

- Vgl. Plenarprotokoll 20/130, S. 10688, mit Ausführungen des damaligen Ministers des Innern und für Sport -

181 Der Normtext von § 14 HVersFG lässt erkennen, dass der Gesetzgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren wollte. So setzen etwa Verbot oder Auflösung nach Absatz 2 Satz 2 voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen. Zudem folgt daraus, dass zur Wahrung der öffentlichen Ordnung lediglich Beschränkung einer Versammlung nach § 14 Abs. 1 HVersFG und damit nur Maßnahmen mit – im Vergleich zu § 14 Abs. 2 HVersFG – geringerer Eingriffsintensität zulässig sind, dass der Gesetzgeber in der legislatorischen Ausgestaltung der Eingriffe eine verhältnismäßige Differenzierung vorgenommen und formuliert hat. Dies gilt ebenso, soweit in der Gesetzesbegründung mit Blick auf Versammlungsverbote betont wird, dass diese im Wesentlichen nur zur Abwehr von Gefahren für elementare Rechtsgüter in Betracht kämen, was im Wege verfassungskonformer Gesetzesanwendung sicherzustellen sei.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 34 -

182 (dd) In Anbetracht der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Begriff der öffentlichen Ordnung in § 14 Abs. 1 HVersFG ist es besonders geboten, dass die rechtsanwendende Behörde in jedem Einzelfall streng prüft, ob die beabsichtigte Maßnahme einem Verfassungsgut dient. Es muss ausgeschlossen werden, dass die

öffentliche Ordnung als Auffangtatbestand dient, wenn eine Subsumtion unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit deshalb scheitert, weil sich für die Maßnahme, die die Versammlungsfreiheit einschränkt, kein zu schützendes Verfassungsgut finden lässt.

183 Darüber hinaus muss dem hinter der öffentlichen Ordnung stehenden Verfassungsgut in der Abwägung mit der Versammlungsfreiheit ein besonderes Gewicht zukommen. In Betracht dürften vorrangig die Menschenwürde und ggf. das allgemeine Persönlichkeitsrecht kommen, wobei die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Demokratie zu beachten ist.

- Vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [343 ff.] = juris, Rn. 61 ff. -

184 Die anordnende Behörde hat bei der Anwendung der Ermessensnorm des § 14 Abs. 1 HVersFG praktische Konkordanz dadurch herzustellen, dass sie die einander widerstreitenden Grundrechtspositionen und Verfassungsgüter durch Abwägung in einen verhältnismäßigen Ausgleich bringt.

- Hierzu allgemein StGH, Urteil vom 10.12.2007 - P. St. 2016 -, StAnz. 2008, 1734 [1739] = juris, Rn. 97 m.w.N.; vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 33; vgl. auch Rn. 85 ff. -

185 (2) Gegen die in § 14 Abs. 4 HVersFG aufgeführten Regelbeispiele für Beschränkungs- und Verbotgründe bei Versammlungen betreffend die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft ist im Ergebnis verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Zwar trifft der Einwand der Antragstellerin zu 1 zu, dass die benannten Fälle auf eine bestimmte politische Auffassung abstellen. Diese Norm orientiert sich an § 15 Abs. 2 VersammlG des Bundes sowie entsprechenden Landesgesetzen und § 19 des Musterentwurfs eines Versammlungsgesetzes - ME VersG -. Sie berücksichtigt insbesondere die einschlägige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des § 130 Abs. 4 StGB.

- Vgl. im Einzelnen LT-Drs. 20/9471, S. 35 f. unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08 -; *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 55 ff. -

186 Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass § 130 Abs. 4 StGB zwar kein allgemeines Gesetz, aber dennoch mit Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 GG vereinbar sei. Angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht habe, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland sei Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 GG für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung des nationalsozialistischen Regimes in den Jahren zwischen 1933 und 1945 Grenzen setzten, eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent.

- BVerfG, Beschluss vom 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08 -, BVerfGE 124, 300 [325 ff.] = juris, Rn. 61 ff.; zu weiteren Argumenten ausführlich LT-Drs. 20/9471, S. 35 ff. -

187 Der Gesetzgeber habe § 130 Abs. 4 StGB ausweislich der Gesetzesbegründung allein und tragfähig auf den Schutz des öffentlichen Friedens gestützt. Bezogen auf die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft wiesen die Merkmale der Billigung, Verherrlichung und Rechtfertigung auch eine hinreichende Intensität auf, um typischerweise die Friedlichkeit der politischen Auseinandersetzung zu gefährden. Bei dem öffentlichen Frieden handele es sich um eine „Wertungsformel zur Ausscheidung nicht strafwürdig erscheinender Fälle“ und damit um ein Korrektiv, das es insbesondere erlaube, auch grundrechtlichen Wertungen im Einzelfall Geltung zu verschaffen.

- BVerfG, Beschluss vom 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08 -, BVerfGE 124, 300 [335 ff., 340 f.] = juris, Rn. 78 ff., 94; hierzu auch LT-Drs. 20/9471, S. 35 ff. -

188 § 14 Abs. 4 HVersFG erfordert außerdem jeweils eine unmittelbare Gefährdung des öffentlichen Friedens „in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise“. Damit schützt die Norm ebenfalls die Menschenwürde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft (Art. 3 Var. 4 HV), wobei die Achtungs- und Schutzverpflichtung der staatlichen Gewalt nicht mit dem Tod des Würdeträgers endet.

- Vgl. hierzu etwa *Augsberg*, in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 49 f. m.w.N.; *Hillgruber*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 1 Rn. 5 m.w.N. (Stand: 15.09.2024) -

189 Zwar wurde im Gesetzgebungsverfahren zum Teil aus Gründen der Bestimmtheit erwogen, bestimmte Tage und Orte, denen ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukomme, gesetzesunmittelbar festzulegen.

- Vgl. etwa *Volkman*, Stellungnahme vom 20.01.2023, Ausschussvorlage INA 20/64 Teil 1 vom 24.01.2023, S. 15 [25]; *von Coelln*, Stellungnahme vom 23.01.2023, Ausschussvorlage INA 20/64 Teil 2 vom 24.01.2023, S. 74 [89] -

190 Jedoch sprechen keine durchgreifenden Bedenken gegen eine mögliche Präzisierung dieser in § 14 Abs. 4 HVersFG genannten Rechtsbegriffe anhand der anerkannten Auslegungsregeln,

- Vgl. hierzu etwa StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, juris, Rn. 265 f.; BVerfG, Beschluss vom 11.07.2013 - 2 BvR 1279/12 u.a. -, BVerfGE 134, 33 Rn. 112 m.w.N.; sowie bereits vorstehend Rn. 110 f. -

zumal die Gesetzesbegründung zahlreiche Ausführungen zur Konkretisierung möglicher Tage und Orte sowie weitere Anhaltspunkte für eine Auslegung der Norm enthält.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 35 bis 38 -

191 Ohnehin bedarf es einer auf den Einzelfall bezogenen Würdigung, selbst wenn die einschlägigen Tage und Orte betroffen sind, was der Gesetzeswortlaut auch voraussetzt bzw. ermöglicht. Stets ist die Feststellung erforderlich, dass von der konkreten Art und Weise der Durchführung der Versammlung Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen.

- Vgl. hierzu etwa BVerfG(K), Beschluss vom 27.01.2012 - 1 BvQ 4/12 -, juris, Rn. 7 m.w.N. -

192 (3) Schließlich sind auch die weiteren Bestimmungen in den Absätzen 3, 5, 6 und 7 des § 14 HVersFG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dies gilt zunächst für die bereits nicht substantiiert angegriffene Regelung in Absatz 3, nach der Maßnahmen der Gefahrenabwehr vorrangig gegen einen Störer zu richten sind, wenn von diesem eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht (Satz 1). Erst nachrangig sind entsprechend Satz 2 Beschränkungen, Verbote und Auflösung zulasten der Versammlung zulässig, wenn (Nr. 1) Maßnahmen gegen die die Gefahr verursa-

chenden Personen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen und (Nr. 2) die zuständige Behörde die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder mit durch Amts- und Vollzugshilfe ergänzten Mitteln und Kräften abwehren kann. Ein Verbot oder die Auflösung dieser Versammlung setzen eine Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert voraus (Satz 3). Mit Absatz 3 Satz 2 wollte der Gesetzgeber die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Falle einer sog. Nichtstörerhaftung umsetzen, das heißt, wenn die Versammlung die abzuwehrende Gefahr nicht verursacht hat.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 34 f., auch unter Bezugnahme auf die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands z.B. nach BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [360 f.] = juris, Rn. 91 m.w.N. -

¹⁹³ Auch gegen die Regelungen in § 14 Abs. 5 und Abs. 6 HVersFG zur unverzüglichen Bekanntgabe von Beschränkungen und zur Angabe des Grundes der Maßnahme einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden Beschränkung oder einer Auflösung ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Insbesondere ist bei Maßnahmen, die nach Versammlungsbeginn in der Regel in Form einer Allgemeinverfügung ergehen, eine Begründung mitzuteilen.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 38; *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 41 f. zu den zugrunde gelegten Regelungen in § 13 Abs. 4 und Abs. 5 ME VersG -

¹⁹⁴ Die Auflösungspflicht in § 14 Abs. 7 HVersFG steht ebenfalls in Einklang mit Art. 14 HV. Denn die Vorschrift bezieht sich – auf Vollstreckungsebene – nur auf eine bereits verbotene Versammlung, die dennoch durchgeführt wird, wobei mit dieser Durchführung darüber hinaus auch der Straftatbestand des § 25 Abs. 2 Nr. 4 HVersFG erfüllt sein kann.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 39; *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 15 Rn. 167 f. -

¹⁹⁵ cc) Auch die in § 15 HVersFG vorgesehenen Möglichkeiten zur Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit sowie zum Ausschluss von Personen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Anders als bisher unter dem VersammlG des Bundes ist die

Möglichkeit einer Teilnahmeuntersagung nunmehr ausdrücklich und nicht lediglich als mildere Maßnahme gegenüber einem Versammlungsverbot vorgesehen.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 39 f.; *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Po-scher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 43 f. -

¹⁹⁶ Gegen die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit durch § 15 HVersFG bestehen insofern keine durchgreifenden Bedenken.

- Anders jedoch *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 14 Rn. 9 -

¹⁹⁷ Insbesondere sehen Absatz 1 mit „eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ und Absatz 2 mit „die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet“ restriktive Eingriffsvoraussetzungen vor. Zudem lässt das jeweils eingeräumte Ermessen („kann“) genügend Spielraum in zeitlicher Hinsicht sowie für Verhältnismäßigkeitserwägungen, zu denen auch der Einsatz des milderen Mittels einer Beschränkung – ggf. über § 10 Abs. 1 HVersFG unter Beachtung von § 10 Abs. 3 HVersFG – zählt.

¹⁹⁸ Auch § 15 HVersFG ist aufgrund des restriktiven Gesetzesvorbehalts in Art. 14 Abs. 2 HV verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass Einschränkungen nur durch Herstellung praktischer Konkordanz unter Berücksichtigung der durch die öffentliche Sicherheit geschützten Verfassungspositionen zulässig sind.

¹⁹⁹ dd) Die in § 16 HVersFG geregelten Ermächtigungen zur Durchsuchung und Identitätsfeststellung verstoßen bei entsprechender Auslegung nicht gegen Art. 14 HV. Mit dieser Vorschrift hat der hessische Gesetzgeber eine eigenständige versammlungsrechtliche Regelung zu sog. Vorfeldmaßnahmen getroffen. Dabei erlaubt Absatz 1 Satz 1 Kontrollstellen, um Personen und Sachen zu durchsuchen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für ein Mitführen von Waffen oder für eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung durch den Einsatz von sog. Waffen im nichttechnischen Sinn gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HVersFG, von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HVersFG oder von Schutzausrüstung und zur Vermummung geeigneten Gegenständen im Sinne von § 18 Abs. 1 oder 2 HVersFG bestehen. Aufgefundene Gegenstände können sichergestellt werden (§ 16 Abs. 1 Satz 2 HVersFG). Identitätsfeststellungen sowie weitere po-

lizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen sind nach dem Wortlaut in Absatz 2 nur zulässig, soweit sich an der Kontrollstelle, am Ort der Versammlung, im Bereich des Aufzugs oder auf unmittelbaren Wegen dorthin bei der betroffenen Person tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß gegen die in den §§ 8, 9 oder 18 HVersFG geregelten Verbote oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 40; zu Kontrollstellen *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 916 ff.; *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 17a VersammlG Rn. 93 ff. -

200 In der Gesetzesbegründung ist klargestellt, dass Kontrollen grundsätzlich anonym durchgeführt werden sollen und ein Personenbezug über die Identitätsfeststellung nach § 16 Abs. 2 HVersFG nur hergestellt werden darf, soweit sich aus der Nachschau oder einer Durchsuchung tatsächliche Anhaltspunkte für einen zukünftigen Verstoß gegen die §§ 8, 9 oder 18 HVersFG oder dafür ergeben, dass Straftaten begangen worden sind oder begangen werden sollen. Die Vorfeldmaßnahmen dürften nicht zu dem Ergebnis führen oder sogar den Zweck haben, die Teilnahme an der Versammlung oder die Versammlung selbst durch Abschreckung zu verhindern.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 40, wobei anstatt § 17 HVersFG offensichtlich § 18 HVersFG gemeint ist -

201 Bei verfassungskonformer Auslegung unter Berücksichtigung allein verfassungsimmanenter Schranken ist ein Verstoß von § 16 Abs. 1 HVersFG gegen Art. 14 Abs. 1 HV im Ergebnis nicht erkennbar (zur Problematik des Begriffs der öffentlichen Ordnung vorstehend Rn. 165 ff.).

202 Der Gesetzgeber durfte eine versammlungsspezifische Eingriffsgrundlage schaffen, um so den Rückgriff auf sonstige Befugnisse zur Einrichtung von Kontrollstellen nach dem HSOG im Zusammenhang mit Versammlungen auszuschließen. Vor Inkrafttreten des landesrechtlichen HVersFG richtete sich die Zulässigkeit von Kontrollstellen, Durchsuchungen und Sicherstellungen sowie Identitätsfeststellungen nach dem allgemeinen Polizeirecht bzw. im Falle eines Straftatverdachts nach den Vorschriften der Strafprozessordnung.

- Vgl. hierzu *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 918, 920 m.w.N.; *Lembke*, in: Rid-

der/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 17a VersammlG Rn. 93 ff. m.w.N.; *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kapitel J Rn. 401 m.w.N. -

203 Die Maßnahmen schon auf dem Weg zur Versammlung dienen außerdem einem störungsfreien Ablauf der Versammlung, weil die Durchsetzung der in §§ 8, 9 und 18 HVersFG geregelten Verbote erst im Zeitpunkt der Versammlung regelmäßig schwieriger und teilweise praktisch ausgeschlossen sein kann.

- *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 52 zu § 17 ME VersG; zur polizeilichen Praxis *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 916 -

204 In § 16 Abs. 2 HVersFG ist bereits per se eine Begrenzung der Zulässigkeit von Identitätsfeststellungen sowie weiteren polizei- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen geregelt, was sich aus der Formulierung „sind nur zulässig“ ergibt. Überdies wiegt der Eingriff in die Grundrechte der Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer durch die in § 16 Abs. 2 HVersFG geregelten Maßnahmen weniger schwer als bei heimlichen Maßnahmen zur Datenerhebung und -verarbeitung. So führte auch das Bundesverfassungsgericht zur Identitätsfeststellung aus, dass das Gewicht des Grundrechtseingriffs verhältnismäßig gering sei, da die Identitätsfeststellung weder heimlich noch anlasslos erfolge und die Persönlichkeitsrelevanz der im Zusammenhang mit einer Identitätsfeststellung erhobenen Informationen von vornherein begrenzt sei.

- Vgl. BVerfG(K), Beschluss vom 24.07.2015 - 1 BvR 2501/13 -, juris, Rn. 12 m.w.N. -

205 Zwar gibt es keine allgemeine Verpflichtung, sich ohne Grund auf amtliche Aufforderung auszuweisen oder sonstige Angaben zu Personalien zu machen.

- Vgl. BVerfG(K), Beschluss vom 24.07.2015 - 1 BvR 2501/13 -, juris, Rn. 11 m.w.N., zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung -

206 Unter Berücksichtigung der strengen Voraussetzungen für Durchsuchung und Identitätsfeststellung – tatsächliche Anhaltspunkte für das Mitführen von Waffen oder eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch den Einsatz der weiteren in §§ 8, 9 und 18 HVersFG genannten Gegenstände (§ 16 Abs. 1 HVersFG) und „tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß gegen die in den §§ 8, 9 oder 18 geregelten Verbote oder für die Begehung strafbarer Handlungen“

(§ 16 Abs. 2 HVersFG) – können und müssen die rechtsanwendenden Behörden die kollidierenden Verfassungspositionen in einen verhältnismäßigen Ausgleich bringen. Soweit § 16 Abs. 2 HVersFG das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen das in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HVersFG bestimmte Verbot von sog. Waffen im nichttechnischen Sinn oder das in § 18 HVersFG geregelte Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot voraussetzt, gilt dies für alle Tatbestandsvoraussetzungen des jeweils betroffenen Verbots – das heißt auch für das Vorliegen der subjektiven Merkmale.

207 ee) Die Regelung in § 17 HVersFG zu Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton für Versammlungen unter freiem Himmel steht bei verfassungskonformer Auslegung unter alleiniger Heranziehung verfassungsimmanenter Schranken in Einklang mit Art. 14 HV. Der Gesetzgeber knüpft ausweislich der Gesetzesbegründung unter anderem an die entsprechende Regelung in § 12a VersammlG des Bundes an und berücksichtigt dabei die einschlägige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu ähnlichen Regelungen im Bayerischen Versammlungsgesetz.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 40, auch unter Hinweis auf Art. 9 BayVersG, § 12 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes, § 16 des Versammlungsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein sowie § 16 ME VersG und BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 -

208 § 17 Abs. 1 HVersFG enthält Bestimmungen für Bild- und Tonübertragungen in Echtzeit (Aufnahmen) sowie entsprechende – offen angefertigte – Aufzeichnungen von einzelnen Personen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 41, auch unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [373] = juris, Rn. 136 zur offenen Anfertigung -

209 § 17 Abs. 2 HVersFG betrifft dagegen Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen von einer Versammlung unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist, wobei diese offen anzufertigen sind (Satz 1). Nach Satz 2 dürfen Übersichtsaufnahmen aufgezeichnet werden, soweit tatsächliche

Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung, von Teilen hiervon oder ihrem Umfeld erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Die Identifizierung einzelner Personen ist auch insoweit nur nach den Voraussetzungen des Absatzes 1 möglich (Abs. 2 Satz 3), und die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Maßnahmen zu informieren (Satz 4).

- Vgl. zu den Erwägungen LT-Drs. 20/9471, S. 41 f., auch unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [372 f.] = juris, Rn. 134 f. -

210 § 17 Abs. 3, 4 und 5 HVersFG enthält detaillierte Regelungen über die Auswertung, Löschung und Dokumentation der Aufzeichnungen nach Absatz 1 und 2. Auch in Anlehnung an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über Parallelnormen im BayVersG sind die Aufzeichnungen nach Beendigung der Versammlung unverzüglich auszuwerten und spätestens nach zwei Monaten zu löschen (Abs. 3 Satz 1). Dies gilt nach Absatz 3 Satz 2 nicht, soweit sie benötigt werden

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

211 Bedenken gegen die Gesetzgebungskompetenz (1), die Bestimmtheit der Regelungen in § 17 HVersFG (2) oder die Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit (3) greifen auch unter Berücksichtigung des engen Gesetzesvorbehalts in Art. 14 Abs. 2 HV nicht durch.

212 (1) Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs ist allein die Landesverfassung, sodass die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz allenfalls in Ausnahmefällen Prüfungsgegenstand des Staatsgerichtshofs ist. Ob hier ein solcher Fall vorliegt, kann offenbleiben. Denn der Einwand, die Datenerhebung nach § 17 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG und insbesondere die Datenspeicherung erfolgten primär

zu Zwecken der Strafverfolgungsvorsorge, für die keine Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers bestehe, trägt nicht.

213 Zwar weist Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG dem Bund unter dem Gesichtspunkt des „gerichtlichen Verfahrens“ die Kompetenz zur Regelung des Strafverfahrens zu, wovon dieser insbesondere mit der Strafprozessordnung Gebrauch gemacht hat. Soweit sich Vorschriften als Regelungen des Strafverfahrens darstellen, kommt eine Kompetenz der Länder nur insoweit in Betracht, als die Regelungen des Bundes hierfür nicht abschließend sind. Auch die Vorsorge für die spätere Verfolgung von Straftaten, die sogenannte Strafverfolgungsvorsorge, fällt unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 GG. Demgegenüber liegt die Gesetzgebungskompetenz für die hiermit eng verbundene Materie der Gefahrenabwehr grundsätzlich bei den Ländern. Ob eine Vorschrift die Strafverfolgung oder die Gefahrenabwehr regelt, richtet sich nach deren Zielsetzung, wie sie sich in objektiver Sicht aus ihrer Ausgestaltung ergibt.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018 - 1 BvR 142/15 -, BVerfGE 150, 244 Rn. 64 ff. -

214 Allerdings können sich die Regelungsbefugnisse von Bund und Ländern überschneiden, und es ist auch möglich, dass Regelungen doppelfunktional ausgerichtet sind und sowohl der Strafverfolgung als auch der Gefahrenabwehr – und entsprechend sowohl der Strafverfolgungsvorsorge als auch der Gefahrenvorsorge – dienen. Für die Abgrenzung maßgeblich ist hier zunächst der Schwerpunkt des verfolgten Zwecks. Bei doppelfunktionalen Maßnahmen, bei denen sich ein eindeutiger Schwerpunkt weder im präventiven noch im repressiven Bereich ausmachen lässt, steht dem Gesetzgeber ein Entscheidungsspielraum für die Zuordnung zu und können entsprechende Befugnisse unter Umständen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene geregelt werden. Maßnahmen können auch als Landespolizeirecht zulässig sein, wenn sie präventiv und repressiv zugleich wirken. Dementsprechend dürfen die Länder Regelungen zur Gefahrenabwehr treffen, die sich zugleich förderlich für die Strafverfolgung auswirken.

- Vgl. hierzu etwa BVerfG, Urteil vom 27.07.2005 - 1 BvR 668/04 -, BVerfGE 113, 348 [368] = juris, Rn. 95; Beschluss vom 18.12.2018 - 1 BvR 142/15 -, BVerfGE 150, 244 Rn. 70 ff.; Beschluss vom 18.12.2018 - 1 BvR 2795/09 -, BVerfGE 150, 309 Rn. 58; zur Kompetenz kraft Sachzusammenhangs BVerfG, Beschluss vom 27.05.2020 - 1 BvR 1873/13 -, BVerfGE 155, 119 Rn. 105 -

215 Nach diesen Maßstäben liegt der Schwerpunkt des Zwecks der Regelungen in § 17 HVersFG im Bereich der Gefahrenabwehr. Sowohl aus der systematischen Stellung der Vorschrift im Kontext des HVersFG als auch aus dem Normaufbau sowie der Gesetzesbegründung folgt, dass der Gesetzgeber schwerpunktmäßig Regelungen zur Abwehr von Gefahren bei Versammlungen treffen wollte. Insoweit ist in der Gesetzesbegründung einleitend unter anderem ausgeführt: „Zur Abwehr von Gefahren können Aufnahmen und Aufzeichnungen dadurch beitragen, dass von ihnen eine abschreckende Wirkung ausgehen kann, da sie das Verfolgungsrisiko für Straftäter erhöhen und dadurch, dass sie in Einzelfällen die Durchführung und Koordination von weitergehenden Gefahrenabwehrmaßnahmen erleichtern.“

- LT-Drs. 20/9471, S. 41 -

216 Sofern § 17 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 HVersFG vorsieht, dass Aufzeichnungen nicht spätestens nach zwei Monaten gelöscht werden müssen, soweit sie „zur Verfolgung von Straftaten in oder im Zusammenhang mit der Versammlung“ benötigt werden, ist auch in diesem Zusammenhang der Bezug zum Versammlungsrecht offenbar. In der Gesetzesbegründung zu dieser Regelung ist ausgeführt: „Nr. 1 beschränkt die Verwertung zur Strafverfolgung versammlungsspezifisch.“

- LT-Drs. 20/9471, S. 42; hierzu auch *Enders/Hoffmann-Riem/Kniessel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 46, 48, 50 -

217 Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht eine Ausnahme von der Löschung nach zwei Monaten anerkannt, soweit die Daten nach dieser Auswertung in Bezug auf einzelne Personen zur Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit der aufgezeichneten Versammlung benötigt werden.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [372] = juris, Rn. 134 -

218 (2) § 17 HVersFG ist zudem hinreichend bestimmt. Dies gilt auch für das Tatbestandsmerkmal der „Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung“ (§ 17 Abs. 2 Satz 1 HVersFG).

219 Dieses Tatbestandsmerkmal kann insbesondere dann erfüllt sein, wenn die Versammlung von zentral postierten Polizeibeamten aufgrund der Zahl der Teilnehmer oder der Beschaffenheit des Versammlungsorts nicht überblickt werden kann.

- Vgl. VerfGH Berlin, Urteil vom 11.04.2014 - 129/13 -, juris, Rn. 55; VG Göttingen, Urteil vom 11.12.2013 - 1 A 283/12 -, juris, Rn. 26 m.w.N. -

220 Dies kann auf die Anzahl der Teilnehmer zurückzuführen sein, aber auch auf die Sichtverhältnisse oder darauf, dass sich die Teilnehmer in Kleingruppen aufteilen.

- Vgl. *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 556 m.w.N. -

221 Die Gesetzesbegründung nennt als Beispiel dafür, dass die Voraussetzung der Unübersichtlichkeit auch bei „kleineren Versammlungen (mit unter 100 Teilnehmern)“ vorliegen kann, wenn sich die Teilnehmer auf einer größeren Fläche verteilen.

- LT-Drs. 20/9471, S. 41 -

222 Das Merkmal der „Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung“ lässt sich damit jedenfalls hinreichend präzisieren, wobei auch die zunehmend besseren technischen Mittel für die Anfertigung von Aufnahmen zu berücksichtigen sind.

223 (3) Unter Berücksichtigung des engen Gesetzesvorbehalts in Art. 14 Abs. 2 HV können und müssen die Vorschriften in § 17 HVersFG jedoch verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nur durch kollidierendes Verfassungsrecht erfolgen dürfen.

224 Zwar hat das Bundesverfassungsgericht zu einer Parallelnorm im BayVersG festgestellt, dass die Anfertigung von Aufzeichnungen Einschüchterungswirkung hat und möglicherweise dazu führt, dass potenzielle Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer auf die Ausübung ihres Grundrechts verzichten.

- BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [369] = juris, Rn. 131 -

225 Die maßgebliche Belastung durch Übersichtsaufzeichnungen liege jedoch darin, dass die gesamten Versammlungsdaten auch über die konkrete Versammlung hinaus verfügbar gehalten würden, unter Umständen sogar zeitlich unbegrenzt.

- BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [370] = juris, Rn. 132 -

226 Diesen Bedenken trägt der hessische Gesetzgeber Rechnung und berücksichtigt die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die Aufnahmen sind jeweils offen anzufertigen, und die Ermächtigungsgrundlagen in § 17 Abs. 1, Abs. 2 HVersFG knüpfen die Möglichkeit der Anfertigung von Aufnahmen und Aufzeichnungen auch im Übrigen an strenge Voraussetzungen.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 40 ff.; für die Verhältnismäßigkeit einer ähnlichen Landesnorm VerfGH Berlin, Urteil vom 11.04.2014 - 129/13 -, juris, Rn. 57 ff. zum damaligen § 1 Abs. 3 des Berliner Gesetzes über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen -

227 Im Hinblick auf die technischen Möglichkeiten, auch aus der Ferne detailgetreue Aufnahmen zu fertigen, sind die gesetzlichen Vorgaben restriktiv auszulegen und anzuwenden.

228 Auf diese Weise ist es den Polizeibehörden möglich, die Versammlungsfreiheit in einen verhältnismäßigen Ausgleich mit den widerstreitenden Verfassungsgütern – die hinter den Begriffen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stehen (vgl. hierzu bereits ausführlich unter Rn. 151 ff.) – zu bringen.

229 ff) Das in § 18 HVersFG geregelte Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot verstößt trotz Bedenken bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung nicht gegen Art. 14 HV. Der Gesetzgeber wollte sich vor allem an der bisher geltenden bundesgesetzlichen Regelung orientieren und die durch Anonymität und Schutz in der Masse bedingte Enthemmung gewaltbereiter, an der Versammlung teilnehmender Personen unterbinden (1). Aufgrund des restriktiven Gesetzesvorbehalts der in der Hessischen Verfassung gewährleisteten Versammlungsfreiheit müssen die Verbote jeweils kollidierenden Verfassungsgütern dienen (2). Wegen des grundsätzlich berechtigten Interesses der friedlichen Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, sich auch vor Angriffen Dritter schützen und unerkannt bleiben zu wollen, müssen die widerstreitenden Grundrechtspositionen besonders sorgfältig unter Beachtung der beabsichtigten Verwendung der mitgeführten Gegenstände bzw. der Zielrichtung der bezweckten Anonymität gegeneinander abgewogen werden (3). Die Verbote des § 18 HVersFG genügen ferner den Bestimmtheitsanforderungen (4).

230 (1) Die Verbote sind an § 17a VersammlG des Bundes angelehnt. Nach der Gesetzesbegründung führen passive Bewaffnung und Vermummung eher zur Unfriedlichkeit von Versammlungen, da die teilnehmenden Personen mit Schutzausrüstung und im Schutze der Anonymität erfahrungsgemäß hemmungsloser handelten. Es gehe um den Schutz der Versammlungsfreiheit der friedlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie der körperlichen Unversehrtheit dieser, Dritter und der eingesetzten Polizeikräfte.

- LT-Drs. 20/9471, S. 42 f.; hierzu auch *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht*, 2. Aufl. 2022, § 17a Rn. 1, 5 m.w.N.; *Ullrich/Wernthaler*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht*, 2021, Rn. 453, 483 m.w.N. -

231 Nach § 18 Abs. 1 HVersFG ist es verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände mit sich zu führen, die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren. Damit wird nach der Gesetzesbegründung das Mitführen von Schutzausrüstung als Indiz für offenkundige Gewaltbereitschaft untersagt und somit dem Friedlichkeitsgebot Rechnung getragen. Als Schutzausrüstung geeignet sind Gegenstände, die nach ihrer Zweckbestimmung, ihren Konstruktionsmerkmalen oder ihren besonderen Eigenschaften gerade dazu bestimmt sind, dem Schutz des Körpers gegen Angriffe bei kämpferischen Auseinandersetzungen zu dienen (z.B. Stahlhelme, Schutzschilde, Schutzwesten, Gasmasken), oder die zumindest ihrer Art nach objektiv dazu geeignet sind, diesen Zweck zu erfüllen (z.B. Motorradhelm, schützende Arbeitskleidung, besondere Polsterungen). Ein zusätzliches Erfordernis ist die subjektive Zweckbestimmung zur Abwehr von Vollstreckungsmaßnahmen, d. h. die Verwendungsabsicht.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 43; Beispiele auch bei *Ullrich/Wernthaler*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht*, 2021, Rn. 488 f. m.w.N. -

232 Nach § 18 Abs. 2 HVersFG ist es auch verboten, (Nr. 1) an einer solchen Versammlung in einer Aufmachung teilzunehmen, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die hoheitliche Feststellung der Identität zu verhindern, oder den Weg zu einer Versammlung in einer solchen Aufmachung zurückzulegen, oder (Nr. 2) bei einer solchen Versammlung oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die hoheitliche Feststellung

der Identität zu verhindern. Dabei fällt nach der Gesetzesbegründung unter eine solche Vermummung jedes künstliche Mittel, mit dem vor allem die Gesichtszüge unkenntlich gemacht oder verborgen werden – durch Bemalen, Masken, Aufkleben falscher Bärte, Tragen von Pappnasen, aber auch durch eine sonstige Verkleidung oder das Verdecken des Gesichts durch Kapuzen, Mützen oder Schals.

- LT-Drs. 20/9471, S. 44 unter Verweis auf *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, *Versammlungsrecht*, 2. Aufl. 2022, § 17a Rn. 19 -

233 Das Vermummungsverbot in § 18 Abs. 2 HVersFG enthält zudem ein subjektives Element – zur Verhinderung der „hoheitlichen“ Feststellung der Identität. Damit sind von der Vermummung insbesondere nicht solche Veränderungen des äußeren Erscheinungsbilds erfasst, die erkennbar auf eine verhinderte Identifizierung durch Dritte, eine Meinungskundgabe und eine Verdeutlichung des Versammlungsziels, künstlerische Zwecke oder den Kälteschutz gerichtet sind.

- LT-Drs. 20/9471, S. 44 m.w.N.; zur Bedeutung des subjektiven Elements ausführlich auch *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, *Handbuch Versammlungsrecht*, 2021, Rn. 461 ff. m.w.N. -

234 Nach § 18 Abs. 3 HVersFG bedarf es einer vorherigen Anordnung der zuständigen Behörde zur Konkretisierung des gesetzlichen Verbots im Einzelfall, in der die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind. So erhält die von der Anordnung betroffene Person die Möglichkeit, die Gegenstände abzulegen oder auf andere Weise der Vollziehung der Anordnung zuvorzukommen.

- LT-Drs. 20/9471, S. 44 -

235 (2) Obwohl in der Gesetzesbegründung noch ausgeführt ist, dass die in § 18 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG geregelten gesetzlichen Verbote Ausformungen des – im Vergleich zu Art. 14 Abs. 2 HV weiteren – Gesetzesvorbehalts von Art. 8 Abs. 2 GG seien,

- LT-Drs. 20/9471, S. 42 -

kann das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass allein verfassungsimmanente Schranken die Eingriffe in die Versammlungsfreiheit des Art. 14 HV rechtfertigen können (vgl. hierzu vorstehend Rn. 66 ff. und 76 ff.). Da die teilnehmenden Personen mit Schutzausrüstung und im Schutze der Anonymität erfahrungsgemäß hemmungsloser handeln, werden durch

das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot vorrangig Leben und Gesundheit der friedlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie Dritter und der eingesetzten Polizeikräfte als verfassungsrechtlich abgesicherte Schutzgüter erfasst (Art. 3 Var. 1 und Var. 2 HV), aber auch das Eigentum (Art. 45 HV) wegen drohender Sachbeschädigungen und insgesamt der ungestörte Ablauf der Versammlung selbst.

236 (3) Aufgrund des empfindlichen Eingriffs in die Versammlungsfreiheit durch das Verbot von Schutzausrüstung und Vermummung muss bei der stets gebotenen Güterabwägung im Einzelfall besonders auf das Vorliegen des subjektiven Elements in § 18 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG geachtet werden.

237 Zwar werden beachtliche Argumente für einen Verstoß der Verbotsvorschrift des § 18 HVersFG gegen die Versammlungsfreiheit vorgebracht.

- Kritisch zu den Verboten in § 17a VersammlG des Bundes etwa *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 17a VersammlG Rn. 10 ff., 27, 33 f.; *Kniessel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kapitel J Rn. 317 ff.; *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 17a Rn. 3 f.; weitere Nachweise zum Streitstand bei *Wache*, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 17a VersammlG Rn. 1 (Stand: Dez. 2019) -

238 So kann gegen ein Schutzausrüstungsverbot grundsätzlich angeführt werden, dass es einem grundlegenden menschlichen Bedürfnis entspricht, sich schützen zu wollen. Dies erkennt die Gesetzesbegründung auch ausdrücklich an.

- LT-Drs. 20/9471, S. 42 -

239 Eine Schutzausrüstung kann insoweit legitim sein, als sie vor den Folgen von Zwangsmaßnahmen schützen soll, die gegen Störer gerichtet sind, aber naturgemäß alle Versammlungsteilnehmer treffen – wie Wasserwerfer oder Pfefferspray.

- Vgl. *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 17a Rn. 6 -

240 Allein aus dem Umstand, dass Menschen Vorsorge dafür treffen wollen, nicht Gewalt ausgesetzt zu werden, lässt sich nicht auf die Absicht einer Unfriedlichkeit gerade dieser Personen schließen. Es entspricht der allgemeinen Lebenserfahrung, dass es bei Versammlungen zum Einsatz von Gewalt kommen kann, die durch Unfriedlichkeit an-

derer an der Versammlung teilnehmender Personen oder durch polizeiliche Maßnahmen ausgelöst werden kann. Es besteht insoweit ein Unterschied zum Waffenverbot, welches aggressives Verhalten erschwert.

- Vgl. für die Relevanz des Selbstschutzes auch *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 17a VersammlG Rn. 27; *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kapitel J Rn. 320 -

241 Mit Blick auf das Vermummungsverbot ist auch zu beachten, dass sich etwa in der Zeit der Pandemie, in der Menschen im öffentlichen Raum und auch bei Versammlungen Masken getragen haben, keine signifikante Steigerung der Gefahr durch diese einer Vermummung gleichkommende Gesichtsbedeckung feststellen ließ.

- Kritisch auch unter Verweis auf eine unzureichende Datenlage hinsichtlich der Ursachen gewalttätiger Versammlungen und eines Zusammenhangs mit Schutzausrüstung und Vermummung *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 17a VersammlG Rn. 10 ff., 34 m.w.N.; zudem *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kapitel J Rn. 323 m.w.N. -

242 Außerdem ist bei einem Vermummungsverbot das Interesse der Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer daran, anonym bleiben zu wollen, zu berücksichtigen. Dafür kann es auch legitime Gründe geben, etwa Furcht vor Sanktionen des Arbeitgebers, vor massiven Bedrohungen oder Nachstellungen der politischen Gegner oder vor staatlicher Erfassung der politischen Haltung.

- Vgl. *Hong*, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, Kapitel B Rn. 100 -

243 Eine Vermummung ist zudem nicht zwingend darauf gerichtet, eine Identitätsfeststellung durch den Staat zu verhindern, sondern kann auch dem Schutz vor der Identifizierung durch Private dienen. Auch können gerade Bemalung oder Verkleidung Teil dessen sein, wie die Teilnehmenden ihre Meinung zum Ausdruck bringen wollen. Unter den Wortlaut von § 18 Abs. 2 HVersFG fallen beispielsweise auch FFP2-Schutzmasken, sodass diese grundsätzlich dem Gesundheitsschutz dienenden Gegenstände als verboten angesehen werden könnten. Schließlich kann auch die Religionsfreiheit tangiert werden, wenn etwa Muslimas, die einen Niqab oder eine Burka tragen, eine Versammlungsteilnahme verwehrt wird.

- Ebenfalls kritisch zum Vermummungsverbot des § 17a Abs. 2 VersammlG des Bundes etwa *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kapitel J Rn. 317 ff.; *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 17a VersammlG Rn. 27 m.w.N., 33 -

244 Diese Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit von § 18 HVersFG greifen im Ergebnis jedoch nicht durch.

245 Das Mitführen der von § 18 HVersFG erfassten Gegenstände ist bereits nicht vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 HV erfasst, soweit die mitgeführten Gegenstände einem unfriedlichen Versammlungsverlauf dienen. Eine Versammlung gilt als unfriedlich, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden oder unmittelbar bevorstehen.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 11.11.1986 - 1 BvR 713/83 -, BVerfGE 73, 206 [248] = juris, Rn. 88; Beschluss vom 01.12.1992 - 1 BvR 88/91 -, BVerfGE 87, 399 [406] = juris, Rn. 44; BVerfG, Beschluss vom 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -, BVerfGE 104, 92 [106] = juris, Rn. 47; *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 65 (Stand: 15.10.2024); *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 14 Rn. 5 -

246 Im Übrigen unterliegt das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot einer den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genügenden Abwägung der kollidierenden Verfassungspositionen, um Eingriffe in die Versammlungsfreiheit des Art. 14 HV rechtfertigen zu können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine Auflage zur Durchsetzung eines der in § 18 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG festgeschriebenen Verbote ein milderes Mittel als ein Verbot der Versammlung oder der Ausschluss einzelner Teilnehmer sein kann.

247 Aus dem Wortlaut der Verbote sowie der Gesetzesbegründung folgt, dass der Gesetzgeber das Mitführen von Schutzausrüstung als Indiz für offenkundige Gewaltbereitschaft sowie die durch eine Vermummung bewirkte Anonymität, die jeweils zu einer Enthemmung gewaltbereiter Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer führen kann, unterbinden wollte. Nach § 18 Abs. 1 HVersFG müssen die Gegenstände nicht nur (objektiv) als Schutzausrüstung geeignet, sondern auch (subjektiv) dazu bestimmt sein. Die nach § 18 Abs. 2 HVersFG verbotenen Gegenstände bzw. Aufmachungen müssen ebenfalls jeweils (objektiv) geeignet und (subjektiv) darauf gerichtet sein, die

hoheitliche Feststellung der Identität zu verhindern. Dabei legte der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung besonderen Wert darauf, dass Schutzausrüstung nicht absolut wegen ihrer abstrakten Gefährlichkeit verboten ist, sondern nur bei einer Zweckbestimmung zur Abwehr von Vollstreckungsmaßnahmen. Auch soll die Zielrichtung einer verbotenen Vermummung die Verhinderung der Identifizierung durch die Behörden und nicht durch Dritte sein. Überdies wird eine Aufmachung, die erkennbar der Meinungsäußerung oder künstlerischen Zwecken dient, nicht vom Vermummungsverbot erfasst, weil sie den Gesamtumständen nach nicht auf eine Identitätsverschleierung gerichtet ist.

- Vgl. hierzu insgesamt LT-Drs. 20/9471, S. 42 ff.; zum Erfordernis einer bezweckten Identitätsverschleierung auch BVerfG(K), Beschluss vom 25.10.2007 - 1 BvR 943/02 -, BVerfGK 12, 354 [363] = juris, Rn. 52; für eine entsprechend enge Auslegung von § 17a VersammlG *Dürrig-Friedl*, in: *Dürrig-Friedl/Enders*, 2. Aufl. 2022, VersammlG § 17a Rn. 6; *Lembke*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, Versammlungsrecht, VersammlG, 2. Aufl. 2020, § 17a Rn. 87 m.w.N. -

248 Soweit die rechtsanwendende Behörde eine Maßnahme auf die in § 18 HVersFG bestimmten Verbote stützen will, muss sie stets die Motivation der Adressaten prüfen. So ist sichergestellt, dass beispielsweise berechnete Schutzmaßnahmen von an der Versammlung teilnehmenden Personen vor Übergriffen privater Dritter nicht gegen das Schutzausrüstungsverbot und das Tragen einer Schutzmaske aus rein gesundheitlichen Gründen oder eine Gesichtsverdeckung aus allein religiösen Gründen nicht gegen das Vermummungsverbot verstoßen.

249 Dabei kann entweder aus dem erklärten Willen oder andernfalls – wie in der Regel – aus den äußeren Umständen auf die Zweckrichtung der Verwendung der mitgeführten Gegenstände bzw. der Aufmachung geschlossen werden, wie es auch in § 18 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG („den Umständen nach“) bestimmt ist.

- Vgl. *Ullrich/Wernthaler*, in: *Ullrich/von Coelln/Heusch*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 464, 489 m.w.N. mit Beispielen -

250 Schließlich wollte der Gesetzgeber mit § 18 Abs. 3 HVersFG die Verwaltungsakzessorietät der Verbote festschreiben. So soll den betroffenen Personen die Möglichkeit eröffnet werden, die erfassten Gegenstände abzulegen oder auf andere Weise der Vollziehung der Anordnung zuvorzukommen. Die Anordnungen nach § 18 Abs. 3

HVersFG sollen bei drohenden Verstößen grundsätzlich bereits vor Beginn der Versammlung in geeigneter Art und Weise bekannt geben werden. Dabei soll das Verbot vor und auch im Verlauf einer Versammlung angeordnet werden können, wobei die Gesetzesbegründung insoweit auch auf die Ausführungen zu der entsprechenden Parallelvorschrift in § 8 Abs. 2 HVersFG (Waffenverbot) mit Blick auf die Eilzuständigkeit der Polizei verweist.

- LT-Drs. 20/9471, S. 44 zu § 18 Abs. 3 HVersFG und zu LT-Drs. 20/9471, S. 26 zu § 8 Abs. 2 HVersFG; zu den Befugnissen von Anmelde- und Polizeibehörden auch *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, VersammlG, 2. Aufl. 2020, § 17a Rn. 81 m.w.N. betreffend § 17a VersammlG des Bundes -

251 Mit der Verbotskonkretisierung durch den jeweiligen Verwaltungsakt nach § 18 Abs. 3 HVersFG hat der Gesetzgeber – neben den Anforderungen der Verbote in § 18 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG – eine zusätzliche Voraussetzung für die Durchsetzung des Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbots geschaffen.

- Vgl. *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 53 zu dem entsprechenden § 17 Abs. 2 ME VersG sowie BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [363 ff.] = juris, Rn. 121 ff. zur Konkretisierung verwaltungsrechtlicher Pflichten und Verbote -

252 Das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot bleibt sanktionslos, wenn im Einzelfall keine entsprechende Anordnung durch die Behörde getroffen wird. Denn § 25 Abs. 2 Nr. 5 und Nr. 6 HVersFG (Straftaten) sowie § 26 Abs. 1 Nr. 17 und Nr. 18 HVersFG (Ordnungswidrigkeiten) setzen jeweils eine konkretisierende behördliche Anordnung voraus.

- Vgl. *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 480, 494 m.w.N. zu § 17a VersammlG des Bundes sowie der entsprechenden Regelung in anderen Bundesländern -

253 Außerdem kommt eine Sanktionierung nur bei einer rechtmäßigen behördlichen Anordnung in Betracht (vgl. hierzu ausführlich Rn. 276 ff. und 285).

254 Nach dem Wortlaut bezieht sich § 18 Abs. 3 HVersFG lediglich auf die konkretisierende Bezeichnung von „Gegenständen“ und nicht auf eine „Aufmachung“ im Sinne von § 18 Abs. 2 Nr. 1 HVersFG. Der Gesetzgeber wollte jedoch – wie auch aus der

Gesetzesbegründung ersichtlich – alle in § 18 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG geregelten Verbote eingrenzen,

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 44 -

wofür auch das Erfordernis einer Anordnung in § 25 Abs. 2 Nr. 6 HVersFG und § 26 Abs. 1 Nr. 17 HVersFG spricht.

- Vgl. hierzu LT-Drs. 20/9471, S. 49 -

255 Demnach ist § 18 Abs. 3 HVersFG dahingehend auszulegen, dass auch die Durchsetzung eines Vermummungsverbots nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 HVersFG einer konkretisierenden Anordnung bedarf.

256 (4) Bedenken gegen die Bestimmtheit der in § 18 Abs. 1 und Abs. 2 HVersFG geregelten Verbote greifen ebenfalls nicht durch.

- Kritisch zur Bestimmtheit von § 17a VersammIG des Bundes etwa *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 17a VersammIG Rn. 29 ff. -

257 Denn sowohl die Durchsetzung der Verbote (§ 18 Abs. 3 HVersFG) als auch deren Sanktionierung in § 25 und § 26 HVersFG erfordern jeweils eine konkretisierende Anordnung im Einzelfall. Außerdem ist nicht ersichtlich, dass die objektiven und subjektiven Tatbestandsvoraussetzungen der Verbote nicht mit den anerkannten Auslegungsregeln präzisierbar sein könnten.

- Vgl. StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, juris, Rn. 265 f. m.w.N.; hierzu auch die in der Gesetzesbegründung genannten Beispiele LT-Drs. 20/9471, S. 43 f.; *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 463 f., 488 f. mit weiteren Anwendungsfällen -

258 e) Es bestehen ebenfalls keine durchgreifenden Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Regelungen im dritten Teil des HVersFG zu Versammlungen in geschlossenen Räumen mit Art. 14 Abs. 2 HV, das heißt die Einladung und Mitteilungspflicht nach § 20 HVersFG (aa), Beschränkungen, Verbot und Auflösung nach § 21 HVersFG (bb) sowie die Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und der Ausschluss von Personen nach § 22 HVersFG, die Durchsuchung und Identitätsfeststellung nach § 23 HVersFG sowie Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton nach § 24 HVersFG (cc).

259 aa) Mit der Regelung zur Einladung in § 20 Abs. 1 HVersFG wird das aus Art. 14 Abs. 1 HV folgende Recht auf grundsätzliche Teilnahme an öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen inhaltlich begrenzt. Dem Gesetzgeber steht es frei, in Fällen potenzieller Grundrechtskollisionen der Versammlungsfreiheit der Veranstalter den Vorrang einzuräumen. Denn § 20 Abs. 1 HVersFG regelt nicht das Staat-Bürger-Verhältnis, sondern das Rechtsverhältnis von Grundrechtsträgern zueinander, und sowohl die Veranstalter von Versammlungen als auch die potenziellen Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer können sich auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit berufen. Außerdem steht der Versammlungsleitung nach § 6 Abs. 6 HVersFG bei Versammlungen in geschlossenen Räumen das Hausrecht zu, das dem Hausrechtsinhaber entsprechende Befugnisse einräumt.

260 Allerdings muss § 20 Abs. 1 HVersFG dahingehend verfassungskonform ausgelegt werden, dass ein Ausschluss von Personen oder Personengruppen nur aus einem spezifisch versammlungsrechtlich berechtigten Interesse der Veranstalter erfolgen darf. In Betracht kommt etwa ein Ausschluss von Personen, deren Teilnahme erkennbar dem Versammlungszweck, den der Veranstalter bestimmt hat, zuwiderläuft, oder von Personen, deren Teilnahme mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine nicht unerhebliche Störung der Versammlung erwarten lässt. Zu willkürlichen Teilnahmeausschlüssen, die auf keinem sachgerechten Grund beruhen, berechtigt § 20 Abs. 1 HVersFG nicht.

261 bb) § 21 HVersFG regelt Beschränkungen, Verbot und Auflösung von Versammlungen in geschlossenen Räumen. Eine vergleichbare Regelung findet sich beispielsweise in § 5 VersammlG des Bundes. In § 21 Abs. 1 Satz 1 HVersFG werden die Eingriffsvoraussetzungen für die Beschränkung, das Verbot und die Auflösung in drei Gefahrengruppen enumerativ aufgezählt – wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr eines unfriedlichen Verlaufs der Versammlung (Nr. 1), für das Leben oder die Gesundheit von Personen (Nr. 2) oder dafür besteht, dass in der Versammlung Äußerungen erfolgen, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen darstellen (Nr. 3).

262 § 21 Abs. 2 HVersFG enthält eine Ausformulierung des Übermaßverbots. Absatz 3 regelt den sog. polizeilichen Notstand und orientiert sich an den Kriterien des § 9 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 HSOG (Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen) sowie der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 46 sowie vorstehend Rn. 192 zu § 14 Abs. 3 HVersFG -

263 § 21 Abs. 4 und 5 HVersFG enthält Verfahrensvorschriften, und Absatz 6 betrifft die Auflösung der Versammlung.

264 Beide Antragstellerinnen halten die Regelung in § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG für unvereinbar mit Art. 14 Abs. 1 HV. Die Gesetzesbegründung stelle allein auf die Unfriedlichkeit der Versammlung ab und die verfassungsrechtlichen Grenzen des Art. 14 HV würden überschritten, weil die entsprechenden Äußerungsdelikte durchweg dem Schutz von Verfassungsgütern dienen müssten, was gerade nicht der Fall sei. Auch im Schrifttum wird zum Teil kritisch bewertet, dass die in der vergleichbaren Norm des § 5 Nr. 4 VersammlG des Bundes genannten Äußerungsdelikte nicht durchweg dem Schutz von Verfassungsgütern dienen und entsprechende Äußerungen auch in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG fielen, weil Unfriedlichkeit nur bei Gewalttätigkeiten vorläge.

- Vgl. etwa *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 940 ff.; hierzu auch *Eickenjäger/Haerkötter/Vetter*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 5 VersammlG Rn. 46 ff.; differenzierend unter Hinweis auf zahlreiche Straftatbestände *Enders*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 18 ff. -

265 Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verstößt die entsprechende Regelung in § 5 Nr. 4 VersammlG des Bundes nicht gegen Art. 8 Abs. 1 GG. Es stellte klar, dass trotz der vorbehaltlosen Gewährleistung des Versammlungsrechts in geschlossenen Räumen Meinungsäußerungen, die durch eine nach Art. 5 Abs. 2 GG zulässige Norm mit Strafe bedroht sind, auch in einer Versammlung verboten bleiben. Dabei billigte das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber Straftaten, die bei einer Versammlung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind, schon im Vorfeld ihrer Begehung zu unterbinden sucht. Vor einer übermäßigen Beschränkung der Versammlungsfreiheit schützten die Eingrenzung der Verbotgründe auf Verbrechen und von Amts wegen zu verfolgende Vergehen sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der bei allen die Versammlungsfreiheit beschränkenden Maßnahmen zu beachten sei.

- BVerfG, Beschluss vom 13.04.1994 - 1 BvR 23/94 -, BVerfGE 90, 241 [250 f.] = juris, Rn. 37 ff. -

266 Diese Begründung trägt auch die teilweise wortgleich gefasste Regelung in § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG. Die Regelung in § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG für Versammlungen in geschlossenen Räumen ist wegen des – insoweit auf Bundes- und Landesebene gleichermaßen – vorbehaltlos gewährleisteten Versammlungsrechts jedenfalls verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass Einschränkungen nur zugunsten von Verfassungspositionen erfolgen dürfen. Alle von § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HVersFG erfassten Straftatbestände dienen zugleich dem Schutz von Verfassungsgütern – vorrangig der Ehre, der Menschenwürde oder dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Var. 3 und Var. 4 HV).

267 Die weiteren Regelungen in § 21 HVersFG sind aus den zu § 14 HVersFG (Beschränkungen, Verbot, Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel) angeführten Gründen (vgl. vorstehend Rn. 149 ff.) wegen der restriktiveren Eingriffsvoraussetzungen erst recht mit der Versammlungsfreiheit vereinbar.

268 cc) Ferner verstoßen die Regelungen in § 22, § 23 und § 24 HVersFG zu Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht gegen Art. 14 HV. Die Vorschrift zur Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und zum Ausschluss von Personen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen in § 22 HVersFG entspricht – mit der strengeren Eingriffsvoraussetzung einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 HVersFG – der vergleichbaren, verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Eingriffsbefugnis für Versammlungen unter freiem Himmel in § 15 HVersFG.

- Vgl. im Einzelnen LT-Drs. 20/9471, S. 47 sowie vorstehend Rn. 195 ff. -

269 Auch die Regelung in § 23 HVersFG zur Durchsuchung und Identitätsfeststellung, welche die entsprechende Bestimmung des § 16 HVersFG für Versammlungen unter freiem Himmel in eingeschränkter Weise aufgreift und durch den Verweis auf die in § 21 Abs. 1 HVersFG qualifizierten Gefahren den besonderen verfassungsrechtlichen Schutz von Versammlungen in geschlossenen Räumen berücksichtigt, verstößt nicht gegen Art. 14 HV.

- Vgl. im Einzelnen LT-Drs. 20/9471, S. 47 sowie vorstehend Rn. 199 ff. -

270 Entgegen der Auffassung der Antragstellerin zu 1 ist auch bei Versammlungen in geschlossenen Räumen „ein Bereich des Aufzugs“ (§ 23 Abs. 2 HVersFG) vorstellbar und kann die Norm jedenfalls entsprechend auf Versammlungen in geschlossenen

Räumen bezogen ausgelegt werden. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 HVersFG ist ein Aufzug eine sich fortbewegende Versammlung. Ohnehin ist der Begriff der Versammlung unter freiem Himmel unter teleologischen Gesichtspunkten nicht wörtlich zu verstehen, weil nicht maßgeblich ist, ob die Versammlung unter einer Überdachung stattfindet, sondern ob sie zu allen Seiten gegenüber ihrer Umwelt abgegrenzt ist.

- *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 14 Rn. 73 m.w.N. (Stand: 15.10.2024) -

271 Die Vorschrift des § 24 HVersFG zu Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen enthält – ebenso wie die entsprechende Bestimmung für Versammlungen unter freiem Himmel in § 17 HVersFG – spezialgesetzliche Vorgaben für die Anfertigung und Verwendung der Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton. Berücksichtigt wurden die entsprechenden Regelungen in § 12a VersammlG des Bundes, die entsprechenden Landesvorschriften sowie der Musterentwurf.

- Vgl. hierzu LT-Drs. 20/9471, S. 48; *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 72 ff. zu § 26 ME VersG; zu § 17 HVersFG vorstehend Rn. 207 ff.; zu Aufnahmen in geschlossenen Räumen auch *Ullrich/Wernthaler*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 571 ff. -

272 Soweit die Antragstellerin zu 1 insbesondere das Erfordernis dieser Regelung in § 24 HVersFG für Versammlungen in geschlossenen Räumen in Frage stellt und das Übermaßverbot wegen einer Ungeeignetheit als verletzt erachtet, dringt sie damit nicht durch. Die Verhältnismäßigkeit entsprechender Eingriffe in die Versammlungsfreiheit ist wegen der in § 24 Abs. 1, 2 und 3 HVersFG genannten strengen Voraussetzungen einer (unmittelbaren) Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung oder einer Gefahr im Sinne von § 21 Abs. 1 HVersFG gewahrt. Die Gesetzesbegründung führt zudem zu Recht aus, dass zumindest in großen Veranstaltungshallen und Stadien zur effektiven Abwehr von Gefahren für die Friedlichkeit der Versammlung Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen notwendig sein könnten, wengleich wegen der grundsätzlichen Überschaubarkeit und Immobilität von Versammlungen in geschlossenen Räumen ein solches Bedürfnis wohl nur in Ausnahmefällen besteht.

- Vgl. LT-Drs. 20/9471, S. 48; BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009
- 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [373] = juris, Rn. 135 -

273 f) Auch die Regelungen in § 25 HVersFG zu Straftaten (aa), in § 26 HVersFG zu Ordnungswidrigkeiten (bb) und in § 27 HVersFG zur Einziehung (cc) verletzen – teils nur bei entsprechend verfassungskonformer Auslegung – nicht die in Art. 14 HV verbürgte Versammlungsfreiheit.

274 aa) § 25 HVersFG übernimmt zahlreiche Straftatbestände des VersammlG des Bundes. Während Absatz 1 eine Strafandrohung von Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe für besonders schwerwiegende Rechtsverletzungen im Zusammenhang mit Gewalttätigkeiten, erheblichen Störungen und Waffen vorsieht, sind die in Absatz 2 genannten, weniger schwerwiegenden Verstöße gegen versammlungsrechtliche Ge- und Verbote mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe sanktioniert.

- Vgl. im Einzelnen LT-Drs. 20/9471, S. 48 f. -

275 § 25 Abs. 1 Nr. 1 HVersFG verlangt zwar keine das Verbot im Einzelfall konkretisierende Verfügung. Allerdings liegt das strafwürdige Unrecht bereits in der Störung einer Versammlung an sich. Andernfalls wäre die Verhinderung einer Versammlung stets gefahrlos möglich, wenn (noch) keine Behördenvertreter vor Ort sind, die die bedrohte Versammlung mit entsprechenden Anordnungen schützen können.

- Vgl. hierzu auch *Volkman*, Stellungnahme vom 20.01.2023, Ausschussvorlage INA 20/64 Teil 1 vom 24.01.2023, S. 15 [21 f.], u.a. zu einem Vergleich mit der Strafvorschrift der Nötigung nach § 240 StGB -

276 Des Weiteren steht es der Verfassungsmäßigkeit der Straftatbestände in § 25 HVersFG nicht entgegen, dass bis auf in Absatz 2 Nummer 1 die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme keine ausdrückliche Tatbestandsvoraussetzung ist.

- Vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschluss vom 01.12.1992 - 1 BvR 88/91 -, BVerfGE 87, 399 [410] = juris, Rn. 54; *Enders*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 23 Rn. 2 m.w.N.; *Brinsa*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 23 VersammlG, Rn. 30, und § 26 VersammlG, Rn. 26; *Tölle*, in: Münchener Kommentar StGB, 4. Aufl. 2022, § 26 VersammlG, Rn. 15; *Gerhold*, in: v. Heintschel-Heinegg/Kudlich, BeckOK StGB, § 26 VersammlG Rn. 39 ff. (Stand: 01.11.2024) -

277 Zwischen einer verwaltungsrechtlichen Durchsetzung der Auflösungsverfügung und der Ahndung der Widersetzlichkeit nach dem Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrecht

muss unterschieden werden. Für die Durchsetzung der Auflösungsverfügung kommt es nicht auf deren Rechtmäßigkeit an, weil 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 jedoch, da sie immer erst nach dem Ereignis erfolgt und daher eine verbindliche Klärung der Rechtmäßigkeit möglich ist.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 01.12.1992 - 1 BvR 88/91 -, BVerfGE 87, 399 [410] = juris, Rn. 54 -

278 Die entsprechenden Straftatbestände können und müssen jedenfalls verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass eine Strafbarkeit nur bei einer rechtmäßigen behördlichen Anordnung in Betracht kommt.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 01.12.1992 - 1 BvR 88/91 -, BVerfGE 87, 399 [407] = juris, Rn. 46 zu § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersammlG des Bundes -

279 Schließlich stehen auch die Straftatbestände, die an das Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot nach § 18 HVersFG anknüpfen (§ 25 Abs. 2 Nr. 5 und Nr. 6 HVersFG), in Einklang mit Art. 14 HV. Zwar werden damit Verstöße gegen ein verfassungsrechtlich nicht unproblematisches Verbot sanktioniert.

- Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen § 18 HVersFG vorstehend Rn. 229 ff.; zur Kritik der Sanktionierung von Verstößen gegen das Schutzwaffen- und Vermummungsverbot nach § 17a VersammlG des Bundes etwa *Jitschin*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 1280 f. m.w.N.; *Güven*, NStZ 2012, S. 425 ff. -

280 Da im Ergebnis jedoch bei entsprechender verfassungskonformer Auslegung keine durchgreifenden Zweifel an der Vereinbarkeit von § 18 HVersFG mit der Versammlungsfreiheit bestehen, sind auch die hieran anknüpfenden Straftatbestände nicht zu beanstanden, zumal § 25 Abs. 2 Nr. 5 und Nr. 6 HVersFG jeweils eine behördliche Anordnung der verbotenen Gegenstände oder Aufmachung voraussetzt, die konkretisierend wirkt.

281 bb) Auch die in § 26 HVersFG aufgeführten Ordnungswidrigkeitstatbestände verstoßen bei verfassungskonformer Auslegung nicht gegen Art. 14 HV. Die Norm knüpft an die in § 29 VersammlG des Bundes geregelten Ordnungswidrigkeiten an.

- Vgl. im Einzelnen LT-Drs. 20/9471, S. 50 -

282 Problematisch ist, dass nicht alle Bußgeldtatbestände des § 26 Abs. 1 HVersFG eine konkretisierende Anordnung voraussetzen. Durch die Sanktionierung ihrer Verletzung als Ordnungswidrigkeiten werden diese Pflichten zu einer unmittelbar aus sich heraus bewehrten Rechtspflicht. Obwohl die Ahndung einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 10 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten - OWiG - in der Regel Vorsatz voraussetzt, müssen sanktionsbewehrte Rechtspflichten nach strafrechtlichen Grundsätzen als solche grundsätzlich von jedermann erkannt werden. Mit der Veranstaltung, Leitung oder Teilnahme an einer Versammlung verbindet sich so das Risiko, wegen Fehleinschätzungen ex post mit einer Geldbuße belegt zu werden.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [362 f.] = juris, Rn. 119 -

283 Überdies können sich Folgen für die künftige Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit ergeben, wenn die Belegung mit einer Geldbuße für ein Verhalten bei einer früheren Versammlung zur Stützung verwaltungsrechtlicher Gefahrenprognosen herangezogen wird.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342 [363] = juris, Rn. 120 -

284 Allerdings sind die jeweiligen sanktionierten Pflichten – wie vorstehend zu den pflichtfestschreibenden Normen ausgeführt – entweder hinreichend bestimmt oder im Wege der Auslegung bestimmbar.

285 Wie vorstehend zu den Straftatbeständen ausgeführt, müssen auch die an eine vorhergehende Anordnung anknüpfenden Bußgeldtatbestände des § 26 HVersFG verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass eine Sanktionierung nur bei einer rechtmäßigen behördlichen Anordnung in Betracht kommt.

286 Insoweit können auch die Vorschriften zu Ordnungswidrigkeiten im Lichte der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit verfassungskonform ausgelegt werden. Dies gilt ebenfalls für die in § 26 Abs. 1 Nr. 17 und Nr. 18 HVersFG bußgeldbewehrten Verstöße gegen das – verfassungsrechtlich bei entsprechender Auslegung nicht zu beanstandende – Vermummungsverbot nach § 18 Abs. 2 HVersFG, zumal

beide Tatbestände eine konkretisierend wirkende behördliche Anordnung voraussetzen.

287 cc) Aus den vorstehenden Erwägungen ist auch § 27 HVersFG als Vorschrift zur Einziehung von Gegenständen, auf die sich eine Straftat nach § 25 HVersFG oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 26 HVersFG bezieht, mit der Versammlungsfreiheit nach Art. 14 HV bei entsprechend verfassungskonformer Anwendung von §§ 25 und 26 HVersFG vereinbar.

288 g) Der ebenfalls mit dem Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen vom 22. März 2023 neu gefasste § 1 BannMG HE (GVBl. 2023, S. 150 [158]) steht in Einklang mit der in Art. 14 HV gewährleisteten Versammlungsfreiheit. § 1 Satz 1 BannMG HE entspricht mit redaktionellen Änderungen dem bisherigen § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags, und § 1 Satz 2 BannMG HE übernimmt die Regelung des § 16 Abs. 1 Satz 2 VersammIG des Bundes.

- Vgl. hierzu LT-Drs. 20/9471, S. 51 -

289 Teilweise wird vertreten, dass das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 25. Mai 1990 (GVBl. I S. 173) auch vor der Neuregelung des Versammlungsrechts gegen Art. 14 HV wegen dessen von Art. 8 Abs. 2 GG abweichenden Gesetzesvorbehalts verstoßen habe.

- *Breitbach*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 16 VersammIG, Rn. 163 ff.; hierzu auch *Gutmann*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Landesrecht Hessen, Rn. 9 m.w.N.; kritisch zu einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt hinsichtlich Art. 8 GG etwa *Kaiser*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 8, Rn. 56 m.w.N. -

290 Jedoch kann die Versammlungsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 HV wie vorstehend ausgeführt durch verfassungsimmanente Schranken begrenzt werden. Insoweit begegnen die Regelungen des BannMG HE keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere dienen die Vorschriften des BannMG HE kollidierenden Verfassungsgütern – so etwa dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Mitglieder des Parlaments (Art. 3 HV) und der Funktionsfähigkeit des Parlaments.

- Vgl. StGH, Urteil vom 13.02.2002 - P.St. 1633 -, juris, Rn. 27; Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783 -, juris, Rn. 202 m.w.N.; *Langner*, in: Ogorek/Po-seck, BeckOK HV, Art. 77 Einl. (Stand: 15.10.2024) -

291 Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Versammlungsfreiheit ebenfalls das Recht gewährleistet, selbst zu bestimmen, wann, wo und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll, das heißt ein Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung,

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [343] = juris, Rn. 61; Urteil vom 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 -, BVerfGE 128, 226 [250 f.] = juris, Rn. 64 -

auch um einen möglichst großen Beachtungserfolg zu erzielen – etwa durch eine möglichst große Nähe zu einem symbolhaltigen Ort.

- Vgl. BVerfG(K), Beschluss vom 27.06.2022 - 1 BvQ 45/22 -, juris, Rn. 6 m.w.N.; Hess. VGH, Beschluss vom 27.09.2024 - 8 B 1843/24 -, juris, Rn. 43; *Bäuerle*, in: BeckOK HV, Art. 14 Rn. 54 (Stand: 15.10.2024); hierzu auch *Hong*, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, Kapitel B Rn. 16 ff.; zur Bedeutung des Orts auch BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 [365 f.] = juris, Rn. 100 -

292 Es begegnet zwar Bedenken, dass der Gesetzgeber trotz des engen Vorbehalts in Art. 14 Abs. 2 HV in § 1 BannMG HE das Verbot von Versammlungen innerhalb der Bannmeile festgelegt und in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 BannMG HE lediglich die Möglichkeit von Ausnahmen vorgesehen hat.

- Vgl. auch *Müller-Franken*, LKRZ 2011, S. 281 [285] m.w.N.; kritisch mit Blick auf Art. 8 Abs. 1 GG etwa *Kaiser*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 56 m.w.N. -

293 So kann nach § 3 Abs. 1 BannMG HE das für das Versammlungsrecht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags Ausnahmen für den Einzelfall oder bestimmte regelmäßig wiederkehrende Veranstaltungen zulassen. Außerdem sollen nach § 3 Abs. 2 BannMG HE Ausnahmen zugelassen werden, wenn die Versammlung oder der Aufzug an Tagen durchgeführt werden soll, an denen Sitzungen des Landtags, seiner Organe und Ausschüsse und der Fraktionen nicht stattfinden.

294 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt indes nicht, dass Versammlungen auch in der Bannmeile zunächst erlaubt und nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Parlaments verboten werden können. Hierfür lässt sich

etwa anführen, dass auch zunächst ungefährlich scheinende Versammlungen unvorhergesehene Verläufe nehmen können, die durch einfache Abspermaßnahmen nicht mehr in den Griff zu bekommen sind. Gerade vor Gebäuden, die Orte der politischen Willensbildung sind, bestehen wegen der häufigen Zusammenkunft sich feindlich gegenüberstehender Gruppen besondere Kollisionsgefahren.

- Vgl. *Müller-Franken*, LKRZ 2011, S. 281 [285] m.w.N. -

295 Der Sturm auf das US-amerikanische Kapitol in Washington D.C. am 6. Januar 2021 hat die Gefährdungen für die Tagungsstätte eines Parlaments deutlich werden lassen.

- Vgl. *Thiel*, in: Möstl/Kugelman, BeckOK PolR NRW, § 20 VersG NRW Rn. 4 (Stand: 01.06.2024) -

296 Dass in mehreren Bundesländern keine Regelungen zur eingeschränkten Zulässigkeit von Versammlungen innerhalb befriedeter Bezirke bestehen, steht der Entscheidung des hessischen Gesetzgebers, an dem grundsätzlichen Verbot von Versammlungen innerhalb der Bannmeile nach den Regelungen im BannMG HE in Anlehnung an § 16 VersammlG des Bundes festzuhalten, nicht entgegen. Es kommt insoweit nicht darauf an, ob das Verbot mit den in § 3 BannMG HE vorgesehenen Ausnahmetatbeständen gerade in Hessen deshalb zulässig sein kann, weil Art. 14 Abs. 2 HV ausdrücklich einen Gesetzesvorbehalt für eine Anmeldepflicht enthält. Denn bei Regelungen zur Bannmeile geht es um die Frage, unter welchen Bedingungen die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments gewährleistet ist – und damit um einen wesentlichen Bestandteil der verfassungsrechtlich gewährleisteten institutionellen und organisatorischen Autonomie des Hessischen Landtags als Verfassungsorgan. Diesbezüglich kommt dem hessischen Gesetzgeber die Einschätzungsprärogative zu.

- Vgl. zur Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers insgesamt StGH, Beschluss vom 16.04.1997 - P.St. 1202 -, StAnz. 1997, 1447 [1455] = juris, Rn. 120 m.w.N.; Urteil vom 10.10.2007 - P.St. 2016 -, StAnz. 2008, 1734 [1741] = juris, Rn. 97 m.w.N.; sowie zur Frage des befriedeten Bezirks etwa *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 40 Rn. 42.1 m.w.N. (Stand: 15.09.2024) zur Bundesregelung sowie *Gregor*, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK PolR Bayern, Art. 17 BayVersG Rn. 23 m.w.N. (Stand: 01.03.2024) und *Thiel*, in: Möstl/Kugelman, BeckOK PolR NRW, § 20 VersG NRW Rn. 4 (Stand: 01.06.2024) zu den entsprechenden Landesregelungen -

297 Im Rahmen der Rechtsanwendung muss jedenfalls grundrechtsschonend geprüft werden, ob Ausnahmen nach § 3 Abs. 1 und Abs. 2 BannMG HE zuzulassen sind – etwa wenn die Tätigkeit des Verfassungsorgans durch die Versammlung im Bannkreis nicht beeinträchtigt werden kann.

- Vgl. hierzu *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, 2. Aufl. 2022, Versammlungsrecht, § 16 Rn. 23 m.w.N.; *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, 2011, S. 59 f. -

298 Die Versammlungsfreiheit und die durch das BannMG HE geschützten kollidierenden Verfassungsgüter müssen in jedem Einzelfall in einen verhältnismäßigen Ausgleich gebracht werden.

299 2. Die Vorschriften zur Sicherstellung in § 16 Abs. 1 Satz 2 und § 23 Abs. 1 Satz 2 HVersFG sowie die Einziehungsvorschrift in § 27 HVersFG verstoßen gegen das in Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV normierte Zitiergebot der Verfassung des Landes Hessen (a), nicht jedoch die Regelung zu Einschränkungen von Grundrechten in § 29 HVersFG (b).

300 a) Obwohl § 16 Abs. 1 Satz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 und § 27 HVersFG das Grundrecht der Eigentumsgarantie des Art. 45 Abs. 1 HV dadurch ausgestalten, dass sie eine behördliche Sicherstellung oder Einziehung von Gegenständen zulassen, ist Art. 45 HV nicht in § 29 HVersFG aufgeführt.

301 Das in Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV normierte Zitiergebot korrespondiert grundsätzlich mit Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG für Bundesgrundrechte.

- *Bügner*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 10 m.w.N. (Stand: 15.10.2024); *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 63 Erl. 6 c; *Hecker*, Staats- und Verfassungsrecht Hessen, 2002, Rn. 178; *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 63 Rn. 1 -

302 Zwar gilt nach herrschender Meinung das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG nicht für Gesetze, die zur Einziehung ermächtigen, weil die Einziehungsvorschriften nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmen und Grundrechtsausgestaltungen, Grundrechtsbegrenzungen sowie Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nicht in den Anwendungsbereich des Art. 19

Abs. 1 Satz 2 GG fallen.

- BVerfG, Beschluss vom 12.01.1967 - 1 BvR 168/64 -, BVerfGE 21, 92 [93] = juris, Rn. 4; Urteil vom 18.12.1968 - 1 BvR 638/64 -, BVerfGE 24, 367 [396 f.] = juris, Rn. 101 ff.; Beschluss vom 21.07.2022 - 1 BvR 469/20 u.a. -, BVerfGE 162, 378 Rn. 92; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, Grundgesetz*, 18. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 4 ff. m.w.N.; zur Einziehung etwa *Ellbogen*, in: *Karlsruher Kommentar zum OWiG*, 5. Aufl. 2018, § 132 OWiG Rn. 5 m.w.N. -

303 Diese Rechtsprechung zur fehlenden Anwendbarkeit des Zitiergebots auf Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG lässt sich jedoch nicht auf die landesverfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV übertragen. Zwar enthält auch Art. 45 Abs. 1 Satz 2 HV, wonach sich Inhalt und Grenzen des Privateigentums aus den Gesetzen ergeben, eine mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG vergleichbare Regelung. Aber anders als Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, an den Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG anknüpft, benennt Art. 63 Abs. 1 HV gerade nicht nur Grundrechte, die ihrem Wortlaut nach durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden können, sondern bezieht sich nach seinem klaren Wortlaut auch auf alle Grundrechte, deren gesetzliche Beschränkung die Hessische Verfassung zulässt oder deren „nähere Ausgestaltung“ sie dem Gesetz vorbehält.

- StGH, Urteil vom 01.12.1976 - P.St. 812 -, StAnz. 1977, 110 [116] = juris, Rn. 69; vgl. hierzu *Bügner*, in: *Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 6* (Stand: 15.10.2024); *Hecker*, *Staats- und Verfassungsrecht Hessen*, 2002, Rn. 178 -

304 Auch Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV erfasst nach dem Wortlaut Gesetze, „die ausdrücklich Bestimmungen über die Beschränkung oder Ausgestaltung“ des Grundrechts enthalten. Der Anwendungsbereich des Zitiergebots des Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV ist deshalb weiter als derjenige des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, der nur für solche Grundrechte gilt, die den in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Schranken unterliegen.

- Vgl. *Bügner*, in: *Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 10* (Stand: 15.10.2024); a.A. *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, *Verfassung des Landes Hessen*, 2024, Art. 63 Rn. 1, 3, die sich allerdings ersichtlich nur zu Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG äußern -

305 Art. 45 HV schützt wie auch Art. 14 GG alle vermögenswerten Rechte, die Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass sie die damit verbundenen

Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zum privaten Nutzen ausüben dürfen.

- *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 45 Rn. 34 (Stand: 15.10.2024) und *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 45 Rn. 8 jeweils mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 18.01.2006 - 2 BvR 2194/99 -, BVerfGE 115, 97 [110 f.] = juris, Rn. 33; zudem BVerfG, Beschluss vom 09.01.1991 - 1 BvR 929/89 -, BVerfGE 83, 201 [209] = juris, Rn. 36; Beschluss vom 07.12.2004 - 1 BvR 1804/03 -, BVerfGE 112, 93 [107] = juris, Rn. 47 m.w.N.; Beschluss vom 08.05.2012 - 1 BvR 1065/03 -, BVerfGE 131, 66 [79] = juris, Rn. 41; st. Rspr. -

306 Grundrechtlichen Schutz genießt insoweit auch das Recht, den Eigentumsgegenstand unter Ausschluss anderer selbst zu besitzen und zu nutzen.

- *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 45 Rn. 17 -

307 Hieran gemessen, gestalten die Vorschriften zur Sicherstellung und zur Einziehung des HVersFG jeweils das Eigentum im Sinne von Art. 45 HV und Art. 14 GG aus und beschränken damit zugleich seinen Gebrauch.

308 § 16 Abs. 1 und § 23 Abs. 1 HVersFG bestimmen jeweils in Satz 2, dass aufgefundene Gegenstände im Sinne des Satzes 1 sichergestellt werden können, wobei sich die Durchführung der Sicherstellung nach dem HSOG richtet (Satz 3). Die mit einer Beschlagnahme oder Sicherstellung einhergehende zumindest vorübergehende Entziehung des Besitzes berührt in aller Regel das Eigentumsgrundrecht des Betroffenen.

- Vgl. BVerfG(K), Beschluss vom 30.01.2002 - 2 BvR 2248/00 -, juris, Rn. 6; Beschluss vom 28.04.2003 - 2 BvR 358/03 -, BVerfGK 1, 126 [133] = juris, Rn. 23; Beschluss vom 10.12.2010 - 1 BvR 2020/04 -, juris, Rn. 24 -

309 Damit unterliegen § 16 Abs. 1 Satz 2 und § 23 Abs. 1 Satz 2 HVersFG dem Zitiergebot des Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV. Auch die Einziehungsregelung in § 27 HVersFG unterfällt dem Anwendungsbereich des Zitiergebots des Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV. Nach der Gesetzesbegründung soll § 27 HVersFG die Einziehung insbesondere von Waffen, Schutzausrüstung und Uniformen ermöglichen mit der Rechtsfolge, dass das Eigentum an dem Gegenstand auf den Staat übergeht.

- Vgl. hierzu LT-Drs. 20/9471, S. 50 -

310 Obgleich die nach § 27 Satz 1 HVersFG ermöglichte Einziehung an die Straf- und Ordnungswidrigkeitenvorschriften in § 25 und § 26 HVersFG anknüpft und § 27 Satz 2 HVersFG bestimmt, dass die Vorschriften aus anderen Gesetzen (§ 74a StGB und § 23 OWiG) anzuwenden sind, stellt § 27 HVersFG nach dem Wortlaut und Willen des Gesetzgebers eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage dar. Durch diese werden die Grenzen des Eigentums nach Art. 45 Abs. 1 HV bestimmt.

- Auf das Zitiergebot im Hinblick auf § 27 HVersFG hinweisend auch *Röger*, Stellungnahme vom 29.01.2023, Ausschussvorlage INA 20/64 Teil 3 vom 02.02.2023, S. 132 [159] -

311 b) Dagegen verstößt § 29 HVersFG, isoliert betrachtet, – entgegen der Meinung der Antragstellerin zu 1 – nicht gegen die Verfassung des Landes Hessen. Der Gesetzgeber hat mit § 29 HVersFG die Anforderungen des Zitiergebots überwiegend gewahrt, soweit er die Grundrechte auf Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 HV, auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 12a HV als eingeschränkte Grundrechte benannt hat. Das Benennen des jeweiligen Gesetzesvorbehalts – insbesondere der Schrankenregelung in Art. 14 Abs. 2 HV – ist insoweit nicht erforderlich. Zwar enthält Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV anders als Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG keine diesbezügliche Klarstellung. Jedoch meint die geforderte Ausdrücklichkeit auch hier, dass das jeweilige Grundrecht unter Angabe des Artikels genannt wird.

- *Bügner*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 10 (Stand: 15.10.2024); *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 63 Erl. 6c; für eine entsprechende Beachtung des Zitiergebots aus Art. 63 Abs. 2 HV durch § 29 HVersFG mit dem Zitat des Art. 14 Abs. 1 HV neben Art. 8 Abs. 1 GG etwa *Gmeiner*, GSZ 2024, S. 61 [65]; zur Beachtung ebenfalls von Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG *Hecker*, Staats- und Verfassungsrecht Hessen, 2002, Rn. 178 -

312 Durch den ausdrücklichen Hinweis auf das eingeschränkte Grundrecht soll der Staatsbürger auf die Gefahr aufmerksam gemacht werden, die ihm durch die Einschränkung dieses Grundrechts durch die öffentliche Gewalt drohen kann.

- *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 63 Erl. 3; zur Informationsfunktion für den betroffenen Grundrechtsträger auch *Bügner*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 11 m.w.N. (Stand: 15.10.2024) -

313 Zudem kommt dem Zitiergebot eine Warn- und Besinnungsfunktion zu. Es zielt darauf ab, dass der Gesetzgeber nur solche Grundrechtsbeschränkungen und -ausgestaltungen vornimmt, die ihm als solche bewusst sind und über deren Auswirkungen auf die betroffenen Grundrechte er sich Rechenschaft ablegt. Daneben erfüllt es eine Hinweisfunktion für die Anwender der jeweiligen Regelung, die über deren Grundrechtsrelevanz in Kenntnis gesetzt werden sollen.

- *Bügner*, in: *Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 63 Rn. 11 m.w.N.* (Stand: 15.10.2024); *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 63 Rn. 3 m.w.N.* -

314 Durch das Zitieren der Grundrechte in § 29 HVersFG – auch ohne Benennung deren Gesetzesvorbehalte – wird der Bürger hinreichend für mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen sensibilisiert. Dies gilt ebenso für die Formulierung, dass die genannten Grundrechte eingeschränkt werden „können“. Die Fassung von § 29 HVersFG belegt insgesamt hinreichend, dass sich der Landesgesetzgeber bei Fassung des HVersFG der besonderen Bedeutung der zitierten Grundrechte bewusst war, was auch aus dem weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens folgt.

315 Ungeachtet dessen war sich der Gesetzgeber auch ohne explizite, nicht erforderliche Benennung der von Art. 8 Abs. 2 GG abweichenden Schrankenregelung in Art. 14 Abs. 2 HV bewusst. Hierfür sprechen insbesondere die Ausführungen des damaligen Ministers des Innern und für Sport im Rahmen der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zum Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen am 21. März 2023 zu dem vom grundgesetzlichen Schrankenvorbehalt abweichenden Art. 14 Abs. 2 HV.

- Vgl. Plenarprotokoll 20/130, S. 10688 -

316 3. Eine Verletzung weiterer Grundrechte – etwa des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 12a HV), der Meinungsfreiheit (Art. 11 HV), der Pressefreiheit, der Rechtsweggarantie (Art. 2 Abs. 3 HV) oder der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 HV) – ist nicht erkennbar.

317 Insbesondere verstoßen die angegriffenen Normen nicht gegen das in Art. 12a HV verbürgte Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Nach Art. 12a Satz 1 HV ist jeder Mensch berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezo-

genen Daten selbst zu bestimmen. Satz 2 gewährleistet die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. Satz 3 enthält einen einfachen Gesetzesvorbehalt. Wie die Begründung des verfassungsändernden Gesetzgebers verdeutlicht, sollen die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an gesetzliche Ermächtigungen zu Eingriffen in die Rechte auf informationelle Selbstbestimmung und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme stellt, auch hier zur Geltung kommen.

- Vgl. *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 12a Rn. 49 m.w.N. sowie unter Bezugnahme auf LT-Drs. 19/5711, S. 2 (Stand: 15.10.2024); hierzu auch *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 12a Rn. 14 ff. -

318 Die ermächtigenden Rechtsgrundlagen müssen insbesondere bereichsspezifisch gefasst sein. Jeder Schritt von der Erhebung über die Verarbeitung und der eventuellen Weitergabe bis zur Löschung von Daten muss einer rechtlichen Regelung zugeführt werden. Eingriffe müssen vorhersehbar und gerichtlich überprüfbar sein. Personenbezogene Daten dürfen grundsätzlich nur zweckgebunden erhoben und verarbeitet werden. Eingriffsschwellen sind unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit ausreichend hoch anzusetzen, insbesondere wenn die Datenverarbeitung im sog. Vorfeld von strafrechtlichem Verdacht und konkreter Gefahr ansetzt, verdeckt erfolgt, Unbeteiligte betrifft und/oder eine hohe „Streubreite“ aufweist. Ein sog. unantastbarer Kernbereich privater Lebensgestaltung muss absolut geschützt bleiben.

- Vgl. *Bäuerle*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HV, Art. 12a Rn. 50 ff. m.w.N. (Stand: 15.10.2024) -

319 Hieran gemessen, wird das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch eine Anwesenheit von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten nach § 11 HVersFG wegen einer möglichen Erfassung personenbezogener Daten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht verletzt. Eine solche Datenerhebung ist in der Vorschrift bereits nicht angelegt. Auch eine Verletzung der informationellen Selbstbestimmung durch § 12 HVersFG (Anzeige- und Mitteilungspflicht) und § 20 HVersFG (Einladung und Mitteilungspflicht) ist nicht gegeben. Vor allem sind die Verarbeitung und Löschung der Daten in § 12 Abs. 8 Satz 3 und 4 HVersFG sowie in § 20 Abs. 2 Satz 5 und 6 HVersFG geregelt und bleiben die allgemein geltenden Vorschriften über die Datenverarbeitung, die Datenschutz-Grundverordnung und das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz - HDSIG -, unberührt.

- Vgl. auch die Begründung im angenommenen Änderungsantrag der damaligen Regierungsparteien, LT-Drs. 20/10697, S. 2 f. -

320 Insofern trägt auch der Einwand der Antragstellerin zu 1 zu personenbezogenen Daten nach Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Datenschutz in Strafsachen nicht, zumal in Hessen § 43 HDSIG der Umsetzung des Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 dient.

- Vgl. *Buchmann*, in: Roßnagel, HDSIG, 2021, § 43 Rn. 6 -

321 Auch sind die Befugnisse zur Identitätsfeststellung nach § 16 Abs. 2 HVersFG – unter Berücksichtigung einer verfassungskonformen Auslegung – und nach § 23 Abs. 2 HVersFG mit Art. 12a HV vereinbar. Denn der Eingriff wiegt, anders als bei heimlichen Maßnahmen zur Datenerhebung und -verarbeitung, weder schwer noch erfolgt er anlasslos (vgl. Rn. 204).

322 In Anbetracht der detaillierten Voraussetzungen für Aufnahmen, Aufzeichnungen und deren weiterer Verwendung in § 17 und § 24 HVersFG, jeweils angelehnt an die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, greift der Einwand der Antragstellerin zu 1, der Gesetzgeber habe in § 17 HVersFG insbesondere den Schutz besonderer personenbezogener Daten und die Auswirkung dieser Datenverarbeitungseingriffe auf die Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit qua Abschreckungseffekt verkannt, nicht durch (vgl. hierzu bereits vorstehend Rn. 207 ff.). Außerdem ist in § 17 Abs. 5 HVersFG und § 24 Abs. 5 HVersFG jeweils ein Überprüfungsrecht des Datenschutzbeauftragten der Polizeibehörden vorgesehen.

C.

323 Rechtsfolge eines Verstoßes gegen das grundgesetzliche Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG ist die Nichtigkeit des grundrechtseinschränkenden Gesetzes.

- BVerfG, Urteil vom 27.02.2008 - 1 BvR 370/07 -, BVerfGE 120, 274 [344] = juris, Rn. 303; Urteil vom 19.05.2020 -1 BvR 2835/17 -, BVerfGE 154, 152 Rn. 329; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 9 m.w.N.; *Huber*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 103 m.w.N.; *Sachs/von Coelln*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 32 m.w.N. -

324 Dies gilt grundsätzlich auch für Verstöße gegen das Zitiergebot des Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV.

- *Bügner*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf, Art. 63 Rn. 13 m.w.N. (Stand: 15.10.2024); *Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz*, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 63 Rn. 3 m.w.N.; *Stein*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 1, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 63 Erl. 7; *Hecker*, Staats- und Verfassungsrecht Hessen, 2002, Rn. 178 m.w.N. -

325 Allerdings kann die Nichtbeachtung des Zitiergebots für die Wirksamkeit des angegriffenen Gesetzes ausnahmsweise aus Gründen der Rechtssicherheit ohne Konsequenzen bleiben, wenn sich eine divergierende Gesetzgebungspraxis herausgebildet und der Staatsgerichtshof zur Anwendbarkeit des Zitiergebots noch nicht näher Stellung genommen hat. In diesen Fällen führt die Nichtbeachtung des Zitiergebots erst bei solchen grundrechtseinschränkenden Gesetzen zur Nichtigkeit, die nach dem Zeitpunkt der Verkündung dieser Entscheidung beschlossen werden.

- So zu Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Urteil vom 27.07.2005 - 1 BvR 668/04 -, BVerfGE 113, 348 [367] = juris, Rn. 91; *Huber*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 103 m.w.N. -

326 Unter Berücksichtigung bislang fehlender klarstellender Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zum im Vergleich mit Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG weiten Anwendungsbereich des Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 HV

- Vgl. die lediglich Art. 59 HV betreffenden Ausführungen von StGH, Urteil vom 01.12.1976 - P.St. 812 -, StAnz. 1977, 110 [116] = juris, Rn. 69 -

sind § 16 Abs. 1 Satz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 und § 27 HVersFG nicht für nichtig, sondern gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. StGHG für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen zu erklären. Bis zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung – längstens bis zum 31. Dezember 2025 – bleiben § 16 Abs. 1 Satz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 und § 27 HVersFG damit weiterhin anwendbar.

D.

327 Die Verfahren sind gemäß § 28 Abs. 1 StGHG kostenfrei. Eine Veranlassung für die Anordnung der Erstattungsfähigkeit von Kosten oder Auslagen nach § 28 Abs. 7 StGHG bestand in Anbetracht des geringfügigen Erfolgs der Normenkontrollanträge nicht.

Wolf

Sacksofsky

Dauber

Detterbeck

Fachinger

Gasper

Liebermann

Rachor

Richter

Wack

Wunder

**Abweichende Meinung der Vizepräsidentin Sacksofsky
sowie der Mitglieder des Staatsgerichtshofs
Dauber, Fachinger, Gasper und Wack
zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 6. März 2025
- P.St. 2920, P.St. 2931 -**

1. Wir stimmen der von der Mehrheit des Staatsgerichtshofs vertretenen Auffassung nicht zu, § 14 Abs. 1 HVersFG könne auch hinsichtlich der Ermächtigung, Versammlungen unter freiem Himmel aus Gründen der öffentlichen Ordnung zu beschränken, verfassungskonform ausgelegt werden (Rn. 165 ff.). Sie ist mit dem Willen des Verfassungsgebers sowie der Erkenntnis, dass die nach Art. 14 Abs. 1 HV geschützte Versammlungsfreiheit für Versammlungen unter freiem Himmel – abgesehen von einem Anmeldeerfordernis – nur durch andere Verfassungsgüter eingeschränkt werden kann, nicht in Einklang zu bringen. Nach unserer Auffassung ist § 14 Abs. 1 HVersFG insofern mit Art. 14 Abs. 1 HV unvereinbar, als er Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel auch zum Schutz der öffentlichen Ordnung zulässt.
- a) Im Ausgangspunkt zutreffend geht die Mehrheitsmeinung davon aus, dass die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – ausgehend vom Polizeirecht – einen in der fachgerichtlichen Rechtsprechung zum Versammlungsrecht gefestigten und hinreichend klaren Inhalt erlangt haben, den auch das Bundesverfassungsgericht seiner Rechtsprechung in ständiger Übung zugrunde legt (Rn. 153, Rn. 160, Rn. 162).
- Danach umfasst der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung, den Schutz der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Hoheitsträger sowie den Schutz der Individualrechtsgüter, wozu die zentralen Rechtsgüter Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen zählen.
- Unter „öffentlicher Ordnung“ wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.

- 5 b) Mit der Mehrheit gehen wir davon aus, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der öffentlichen Ordnung mit dem vorbeschriebenen Inhalt in der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis eine hinreichende Konkretisierung erfahren hat, sodass kein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot gegeben ist (Rn. 167).
- 6 c) Anders als die Mehrheit sind wir jedoch der Auffassung, dass die sowohl in der fach- als auch in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannte Auslegung der beiden Begriffe „öffentliche Sicherheit“ und „öffentliche Ordnung“ der weiteren verfassungsrechtlichen Prüfung konsequent zugrunde zu legen ist. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb der Begriff der öffentlichen Ordnung von den Fachgerichten in Hessen enger – wie etwa im Sinne einer im Schrifttum vertretenen Mindermeinung (vgl. Rn. 173) – verstanden werden müsste, zumal die Auslegung einfachen Rechts nicht Sache von Verfassungsgerichten ist. Die Vorgehensweise in der Mehrheitsbegründung mutet ohnehin seltsam an: Sie konstruiert – ohne inhaltliche Auswirkungen (dazu sogleich unter e) – ein von der allgemeinen Rechtsprechungspraxis abweichendes engeres Verständnis des Begriffs der öffentlichen Sicherheit, was im Gegenzug ein weiteres Verständnis des Begriffs der öffentlichen Ordnung zur Folge hat. Erst dieses weitere Verständnis des Begriffs der öffentlichen Ordnung macht überhaupt eine verfassungskonforme Auslegung erforderlich (und möglich).
- 7 d) Da Eingriffe in die Versammlungsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 HV nur zulässig sind, wenn sie zum Schutz eines Verfassungsguts erfolgen, die Verfassungsgüter aber ausschließlich unter die Eingriffsbefugnis zum Schutz der öffentlichen Sicherheit fallen, ist ein verfassungskonformer Anwendungsbereich für Beschränkungen von Versammlungen gemäß § 14 Abs. 1 HVersFG aufgrund des Tatbestandsmerkmals der „öffentlichen Ordnung“ – anders als die Mehrheit meint (Rn. 169) – nicht „in seltenen Einzelfällen vorstellbar“, sondern unserer Auffassung nach völlig ausgeschlossen.
- 8 Die Eingriffsbefugnis zum Schutz der öffentlichen Ordnung erfasst nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln und schließt es mithin aus, dass damit – wie nach Art. 14 Abs. 1 HV erforderlich – einem der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgut von Verfassungsrang zur Durchsetzung verholpen werden soll. Der Schutz von Sozialnormen, dem die Eingriffsbefugnis der öffentlichen Ordnung dient, ist gerade kein verfassungsrechtlich verankertes Rechtsgut und darf daher die durch Art. 14 Abs. 1 HV gewährleistete Versammlungsfreiheit nicht einschränken.

- 9 Der Ansatz der Mehrheitsmeinung, das Merkmal der öffentlichen Ordnung – auf Grundlage eines Verständnisses, das vereinzelt im Schrifttum vertreten wird, von der Rechtsprechung aber nicht aufgegriffen wurde (Rn. 173) – verfassungskonform auszulegen, birgt die Gefahr, die Einsicht, dass Art. 14 HV eine geringere Einschränkung aufweist als Art. 8 GG, zu konterkarieren. Ein Beibehalten des Merkmals der öffentlichen Ordnung könnte den Eindruck erwecken, dass sich die Rechtslage im Land nicht von der im Bund unterscheidet. Dies wiederum könnte zur Folge haben, dass die Versammlungsbehörden, die häufig unter großem Zeitdruck entscheiden müssen, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe nicht hinreichend berücksichtigen.
- 10 e) Die von uns vertretene Ansicht hat nicht zur Konsequenz, dass damit im Vergleich zur Mehrheitsmeinung (Rn. 172 und 176) die Möglichkeit, auf neue oder atypische Gefahrenlagen, die einfachrechtlich (noch) keine Umsetzung erfahren haben, zu reagieren, beschränkt würde. Sollte die Beschränkung der Versammlung dem Schutz eines von der Verfassung geschützten Rechtsguts dienen, ist die Eingriffsbefugnis der öffentlichen Sicherheit eröffnet. Sollte eine neue Gefahrenlage, die im einfachen Recht (noch) nicht erfasst ist, die öffentliche Sicherheit auch unter dem Gesichtspunkt der von der Hessischen Landesverfassung geschützten zentralen Rechtsgüter (vgl. dazu Rn. 162) nicht berühren, ist eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 HV nicht zulässig. Dies gilt sowohl nach unserer Auffassung als auch nach der Mehrheitsmeinung.
- 11 2. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass unserer Auffassung nach auch die weiteren angegriffenen Normen des HVersFG, die Eingriffe in die Versammlungsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 HV aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung zulassen, insoweit mit der Verfassung nicht vereinbar sind. Das betrifft namentlich § 10 Abs. 1 HVersFG, § 16 Abs. 1 Satz 1 HVersFG und § 17 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 HVersFG.

Sacksofsky

Dauber

Fachinger

Gasper

Wack

**Abweichende Meinung der Vizepräsidentin Sacksofsky
sowie der Mitglieder des Staatsgerichtshofs
Fachinger und Gasper
zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 6. März 2025
- P.St. 2920, P.St. 2931 -**

- 1 Der von der Mehrheit des Staatsgerichtshofs in der Entscheidungsbegründung vertretenen Auffassung, § 18 HVersFG (Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot) sei mit der Hessischen Verfassung vereinbar, stimmen wir nicht zu. Sowohl das Schutzausrüstungsverbot nach § 18 Abs. 1 HVersFG als auch das Vermummungsverbot nach § 18 Abs. 2 HVersFG sind mit Art. 14 HV unvereinbar.
- 2 Die Mehrheitsbegründung erkennt zwar verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Verbote an, hält aber eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschriften für möglich. Dies kann nicht überzeugen. Weder das Verbot des Mitführens von Schutzausrüstung noch das Vermummungsverbot lassen sich durch hinreichend erhebliche Gefahren für Güter von Verfassungsrang rechtfertigen.
- 3 1. Die Verbote von Schutzausrüstung und Vermummung sollen – ausweislich der Gesetzesbegründung – dem Schutz der Versammlungsfreiheit der friedlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie der körperlichen Unversehrtheit dieser, Dritter und der eingesetzten Polizeikräfte dienen.
- LT-Drs. 20/9471, S. 42 f. -
- 4 Die von diesen Regelungen verfolgten Ziele dienen unzweifelhaft dem Schutz von Verfassungsgütern und könnten damit grundsätzlich geeignet sein, solche Verbote zu rechtfertigen. Die Mehrheitsbegründung gibt sich mit dieser Einsicht zufrieden und verfehlt damit die Funktion verfassungsgerichtlicher Kontrolle bei der Beschränkung vorbehaltloser Grundrechte. Es reicht nicht aus, dass Regelungen irgendwie dem Schutz von Verfassungsgütern dienen, sondern die Herstellung von praktischer Konkordanz verlangt die angemessene Berücksichtigung der entgegenstehenden Verfassungsgüter. Eine solche lässt die Mehrheitsbegründung vermissen.

5 Nach Auffassung der Mehrheit sind die Verbote von Schutzausrüstung und von Vermummung gerechtfertigt, weil „die teilnehmenden Personen mit Schutzausrüstung und im Schutze der Anonymität erfahrungsgemäß hemmungsloser handeln“ (Rn. 235). Diese Begründung reicht aus zwei Gründen nicht aus. Zum einen ist sie nicht empirisch belegt.

- *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 17a Rn. 1; *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 17a VersammlG Rn. 10 ff. -

6 Bloße Behauptungen reichen aber zur Rechtfertigung der Beschränkung eines – insoweit – vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechts nicht aus.

7 Zum anderen ist es unzulässig, Menschen, die sich schützen oder vermummen wollen, generell Gewaltbereitschaft zu unterstellen. Die Mehrheitsbegründung erkennt selbst an, dass es eine Vielzahl von Gründen gibt, sich zu vermummen oder vor Gewalteinwirkung zu schützen (Rn. 237 ff.). Es ist ein grundlegendes rechtsstaatliches Prinzip, dass Maßnahmen primär gegen Störer zu richten sind. Durch ein Verbot von Vermummung und Schutzausrüstung werden aber auch diejenigen getroffen, die sich aus legitimen Gründen vermummen oder schützen wollen, und selbst zur Unfriedlichkeit einer Versammlung in keiner Weise beitragen.

8 2. Zum Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit nach Art. 14 HV gehört auch das Recht, selbst zu entscheiden, in welcher Aufmachung man an einer Versammlung teilnehmen will. Dies ist offensichtlich für die Fälle, in denen die Art der Kleidung oder Aufmachung mit dem Protestanliegen der Demonstration unmittelbar verknüpft ist. Der Zweck des Protests kann eine Vermummung geradezu verlangen. Beispiele sind etwa eine Demonstration mit Gasmasken, um gegen Luftverschmutzung zu protestieren oder eine Verhüllung, um gegen eine Registrierungspflicht zu protestieren.

- Beispiele bei *Kniesel/Poscher*, in: Lischen/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kapitel J Rn. 319 -

9 In zahlreichen Fällen ermöglicht überhaupt erst die Vermummung die Grundrechtsausübung. Beispiele hierfür sind etwa Niqab-tragende Frauen, die gegen Diskriminierung des Islam protestieren wollen oder Ausländerinnen und Ausländer, die gegen Unterdrückung in ihren Heimatländern demonstrieren und Repressalien gegen sich oder ihre Familien befürchten müssen. Aber auch die Angst vor einer Beobachtung und

Identifizierung durch den deutschen Verfassungsschutz kann Menschen von der Teilnahme an Demonstrationen abhalten; seit dem Radikalenerlass hat sich dies tief in das kollektive Gedächtnis eingegraben. Ebenso kann die Angst vor der Identifikation durch den politischen Gegner ein legitimer Grund für eine Vermummung sein.

¹⁰ Doch das Recht der Einzelnen auf Vermummung geht noch über konkrete Anlässe für eine Vermummung, wie sie die vorstehenden Beispiele illustriert haben, hinaus. Eine Pflicht, „sein Gesicht zu zeigen“, besteht nicht. Sie würde den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit empfindlich verkürzen und entspricht daher nicht der grundrechtlichen Freiheitsgewähr.

¹¹ 3. Im Hinblick auf das Verbot der Schutzausrüstung erkennt die Mehrheitsbegründung zwar an, dass es ein Grundbedürfnis des Menschen ist, sich vor Verletzungen seiner körperlichen Unversehrtheit zu schützen (Rn. 238), zieht daraus aber keine weiteren Konsequenzen. Es entspricht der allgemeinen Lebenserfahrung, dass es bei Versammlungen zum Einsatz von Gewalt kommen kann. Gewalt von militanten Demonstranten kann auch friedliche Versammlungsteilnehmende treffen. Zudem können polizeiliche Einsatzmaßnahmen, wie etwa Wasserwerfer oder Pfefferspray, wegen ihrer großen Streubreite auch friedliche Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer gefährden. Zwischen Gegenständen, die allein dem eigenen Schutz dienen, und Gegenständen, die zur Gewaltausübung dienen können, besteht ein fundamentaler Unterschied. Schutzausrüstung ist daher verfassungsrechtlich anders zu behandeln als das – auch nach unserer Auffassung – verfassungsrechtlich unbedenkliche Waffenverbot.

¹² 4. Die Mehrheitsbegründung setzt stark auf das subjektive Merkmal, das § 18 HVersFG enthält, um die Grundrechtsgewährleistung des Art. 14 HV nicht zu stark zu verkürzen. Die rechtsanwendende Behörde müsse beim Erlass von Maßnahmen, die sich auf die in § 18 HVersFG geregelten Verbote stützen wollen, stets die Motivation der Adressaten prüfen (Rn. 248). Damit will die Mehrheit der im Gesetz enthaltenen Beschränkung der Verbote im Hinblick auf ihre Zielrichtung Rechnung tragen. So verbietet § 18 Abs. 1 HVersFG, Gegenstände mit sich zu führen, die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren. Auch § 18 Abs. 2 HVersFG untersagt nur die Teilnahme in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die hoheitliche Feststellung der Identität zu verhindern.

¹³ Doch eine solche Beschränkung der Eingriffsintensität kann nicht gelingen. Die Anordnung zur Durchsetzung des Verbots, die § 18 Abs. 3 HVersFG verlangt, ist notwendigerweise generell und trifft alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Versammlung, diejenigen, die gewaltbereit sind ebenso wie die friedlichen. Eine Differenzierung zwischen beiden Gruppen ist schon aus praktischen Gründen unmöglich. Auf die subjektive Motivation Einzelner kann es daher in dieser Regelung nicht ankommen, weil diese ex ante in individualisierbarer Weise nicht zu ermitteln ist. Grundlage der Entscheidung wird daher eine prognostische Einschätzung der Motivationslagen von Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmern sein, die sich ausschließlich auf Erfahrungswerte stützen kann. Die von der Mehrheit anvisierte Einhegung der Verbote durch subjektive Zwecke gelingt daher allenfalls für die Fallgruppen, in denen etwa eine Vermummung dem besonderen Protestanliegen Ausdruck verleiht. In allen anderen Konstellationen bleiben die Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger schutzlos.

Sacksofsky

Fachinger

Gasper