

**Stenografischer Bericht**  
(ohne Beschlussprotokoll)

**öffentliche Anhörung**

77. Sitzung – Innenausschuss

6. Februar 2023, 10:02 bis 14:12 Uhr

**Anwesend:**

Vorsitz: Christian Heinz (CDU)  
Amt. Vorsitz: Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn (Freie Demokraten)

**CDU**

Alexander Bauer  
Thomas Hering  
Andreas Hofmeister  
Uwe Serke  
Frank Steinraths

**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Jürgen Frömmrich  
Eva Goldbach  
Vanessa Gronemann  
Markus Hofmann (Fulda)  
Lukas Schauder

**SPD**

Christoph Degen  
Tobias Eckert  
Heike Hofmann (Weiterstadt)  
Rüdiger Holschuh

**AfD**

Dirk Gaw  
Klaus Herrmann

**Freie Demokraten**

Thomas Schäfer (Maintal)

**DIE LINKE**

Torsten Felstehausen  
Dr. Ulrich Wilken

**Fraktionslos**

Dr. Dr. Rainer Rahn  
Walter Wissenbach

**Fraktionsassistentinnen und -assistenten:**

CDU: Johannes Schäfer  
 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Dr. Frederik Rachor  
 SPD: Lena Kreuzmann  
 Freie Demokraten: Julia Bayer  
 DIE LINKE: Kim Abraham

**Landesregierung, Rechnungshof, etc.**

Name (bitte in Druckbuchstaben)	Amts-/ Dienstbezeichnung	Ministerium, Behörde
Dr. Kankner	M. in Dir	HMdIS
Link	M3	HMdIS
SAGEBIEL	RoR, ZPP2	HMdIS
Dali	RR I3	HMdIS
Meudt	MR'in	HMdI3
Osada	RD	HMdIS
Dr. Frielinghaus	ZD	HMdIS
Dr. Benz	MR'in	HMdIS
KLAFFNE	ORR	HBDI
RETTIG	Ref	HBDI
Breitbach A	Gast	—
Breitbach B	Gast	—

**Anzuhörende:**

<b>Institution</b>	<b>Name</b>
Hessischer Städtetag	Referatsleiterin Tanja Pflug
Goethe-Universität Frankfurt am Main Fachbereich Rechtswissenschaft	Prof. Dr. Uwe Volkmann
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR)	Professor Dr. Clemens Arzt
Universität zu Köln	Prof. Dr. Christian von Coelln
Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl	Prof. Dr. Mathias Hong
	RA Dr. Jasper Prigge LL.M.
Hochschule für Polizei und Öffentliche Verwaltung NRW	Prof. Dr. Norbert Ullrich
Universität Leipzig	Prof. Dr. Christoph Enders
EBS Universität	Prof. Dr. Matthias Friehe
DPolG Hessen	Landesgeschäftsführer Alexander Glunz
GdP Hessen	Jens Mohrherr
Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter (VhV)	Präsident Dr. Rainald Gerster
Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V.	Michèle Winkler

Protokollführung: VA Claudia Lingelbach, Volker Heuer, Silvia Hoffmann, Dr. Larissa Schütze

## Öffentliche mündliche Anhörung

**Gesetzentwurf**  
**Landesregierung Gesetz zur Neuregelung des Versamm-**  
**lungsrechts in Hessen**  
– Drucks. [20/9471](#) –

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden  
– Ausschussvorlage INA 20/64 –

(Teil 1 und 2 verteilt am 24.01.23, Teil 3 am 02.02.23, Teil 4 am  
02.03.23)

**Vorsitzender:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 77. Sitzung des Innenpolitischen Ausschusses.

Als einzigen Punkt in dieser 77. Sitzung haben wir heute unsere öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf zum Versammlungsrecht; die Drucksache liegt Ihnen vor. Es liegen Ihnen auch die schriftlichen Stellungnahmen der Anzuhörenden vor. Ich freue mich, dass wir eine große Zahl an Zusagen für heute bekommen haben, namentlich 14 Personen, die bereit sind, heute mitzuwirken und die Abgeordneten noch einmal mündlich in gedrängter Form über ihre Sichtweise zu informieren und auch Nachfragen zuzulassen.

Die Verwaltung hat die Anzuhörenden wieder in verschiedene Blöcke eingeteilt. Wir beginnen – wie immer – mit den Kommunalen Spitzenverbänden. Vom Hessischen Landkreistag und vom Hessischen Städte- und Gemeindebund haben wir Absagen erhalten, aber für den Hessischen Städtetag hat Frau Pflug zugesagt, und Frau Pflug hat auch direkt das Wort; bitte schön.

Frau **Tanja Pflug:** Ich möchte den leider in letzter Zeit immer häufiger notwendig werdenden Hinweis auf das Beteiligungsgesetz vorwegschicken. Ich spreche insbesondere die Frist im ministeriellen Verfahren an – die leider ursprünglich sehr kurz angesetzt war, aber dann durch unsere Intervention nachträglich verlängert wurde – und dass bei Gesetzesvorlagen auf unsere – also die der Kommunalen Spitzenverbände – Stellungnahmen einzugehen ist, die Argumente zu bearbeiten und Begründungen dafür zu nennen sind, warum diese keine Berücksichtigung gefunden haben. Bei diesem obligatorischen Hinweis möchte ich es aber erst einmal bewenden lassen und mich der inhaltlichen Thematik zuwenden.

Dass Hessen nun ein eigenes Versammlungsfreiheitsgesetz bekommen soll, befürworten wir. Das wird der Bedeutung der Materie der Versammlungsfreiheit gerecht. Die Thematik insgesamt

ist sehr bedeutend, vor allem für die Kommunen, die vor Ort einen wesentlichen Teil davon umzusetzen haben. Umso wichtiger ist es natürlich, dass die Ordnungsbehörden praktikable Regelungen erhalten, mit denen sie umgehen können und wissen, wann sie wie zuständig sind. Das wäre auch schon unsere Hauptsorge, die wir im Gesetzentwurf wiederfinden; denn die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Polizei und Kommunen – also den Ordnungsbehörden – ist insgesamt doch recht unklar.

Wir haben auch Bedenken, dass sich die Polizei eventuell noch weiter zurückzieht und dann mehr Verantwortung bei den Kommunen landet, die diese aufgrund der personellen Situation gegebenenfalls nicht schultern können. Ich nenne hier nur beispielhaft das Thema des Wochenendschichtdienstes. In den Abendstunden sind die Ordnungsbehörden in der Regel nicht besetzt. Was ist, wenn dann Versammlungen stattfinden? Es ist schwierig, wenn das ungeklärt ist. Wir erinnern uns beispielsweise an die Montagsspaziergänge; da kam es doch vermehrt zu Diskussionen, wer denn jetzt eingreife oder verantwortlich sei. Wir würden wirklich darum bitten, dass man dies klarer regelt. Da es ein Landesgesetz ist, kann man auch in das Gesetz selbst klarer hereinschreiben, wie die Zuständigkeiten verteilt werden. Wir würden darum bitten, das zu tun.

Ich würde gerne ein paar Normen Ihres Entwurfs herausgreifen, an denen sich diese Problematik exemplarisch darstellt.

Da wäre zum Beispiel § 3 Abs. 4 des hessischen Entwurfs, in dem geregelt ist, dass die zuständige Behörde – also die Ordnungsbehörde – über geänderte Gefahrenlagen während der Versammlung informieren soll. Das ist schwierig; denn, wenn diese nicht immer präsent ist, wie soll sie das bewerkstelligen? Ergo verstehen wir es so, dass sich daraus mittelbar eine Anwesenheitspflicht ergibt, was ja – wie gesagt – personell nicht machbar wäre.

Bisher war es auch immer so, dass die Polizei im Vorfeld bei Kooperationsgesprächen dabei war. Wir wünschen uns, dass das natürlich auch weiterhin so bestehen bleibt und diese Unterstützung – die wir sehr begrüßen – auch noch einmal ausdrücklich gesetzlich geregelt oder festgeschrieben wird, damit das einfach klar ist.

Ein weiterer Punkt wäre § 11 des hessischen Entwurfs; da ist das Anwesenheitsrecht der Polizei geregelt. Wir würden dafür plädieren, dass dies zwingend festgeschrieben ist; also nicht nur ein „Kann“, wenn notwendig, sondern ein „Muss“, wenn notwendig. Wobei man davon ausgehen kann, dass das auch so zu verstehen ist, aber dann sollte man dies noch einmal klar formulieren.

Das Thema Eilversammlung ist in § 12 Abs. 5 des hessischen Entwurfs geregelt, und da heißt es, wenn die 48-Stunden-Frist nicht eingehalten werden könne, sei die Eilversammlung schnellstmöglich der zuständigen Behörde „oder“ der Polizei anzuzeigen. Wir würden vorschlagen, „und“ der Polizei ins Gesetz hereinzuschreiben, damit immer sichergestellt ist, dass eine Behörde Bescheid weiß. Gerade, wenn es um das Wochenende geht, kann es natürlich sein, dass dann eine Mail beim Ordnungsamt eingeht, dies aber nicht besetzt ist; dann weiß am Ende keiner davon, und es kommt eventuell zu chaotischen Zuständen, die wir natürlich alle vermeiden wollen.

Der Ausschluss von Personen wegen ihres Verhaltens innerhalb von Versammlungen wird jetzt auch den Ordnungsbehörden zugewiesen. Diese Spezialzuständigkeit sollte aus unserer Sicht auf jeden Fall der Polizei zugeschrieben werden, die einfach die entsprechenden Mittel hat und das personell auch eher stemmen kann. Das wäre insgesamt unser Hauptanliegen: Zuständigkeiten klarer regeln und nicht zu viel den Ordnungsbehörden aufladen, die das am Ende nicht schultern können.

Ein weiterer Punkt wäre das Thema Versammlungsleitung. Hier ist in einer Sollvorschrift geregelt, dass, wenn es keinen Veranstalter gibt, ein Leiter bestimmt werden soll. Wir haben ein bisschen Sorge, dass, wenn man dies so ins Gesetz schreibt, am Ende dieses – ich nenne es einmal Format ohne Versammlungsleitung – faktisch beworben wird, und sich Leute hierdurch aufgefordert sehen, einfach keine Versammlungsleitung zu benennen, weil es ja nicht zwingend ist. Auch hier haben wir in der Vergangenheit gesehen, dass das zu chaotischen Zuständen führen kann, sodass wir eine zwingende Regelung für sinnvoller halten – zumindest um dem Nachdruck zu verleihen, dass es sehr wichtig ist, eine Versammlungsleitung zu haben – und da auch Rechtsfolgen mit aufzunehmen, als Ultima Ratio zur Not die Auflösung; das wäre noch wichtig.

Als letzten Punkt würden wir für eine gewisse Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des Gesetzes plädieren, damit sich die Ordnungsbehörden oder generell die Behörden auf die vorgesehenen Änderungen einstellen können. Das wars von meiner Seite; vielen Dank. Wenn es Fragen gibt, beantworte ich sie gerne.

Abg. **Heike Hofmann (Weiterstadt)**: Frau Pflug, stellvertretend vielen Dank für Ihre Stellungnahme aus speziell praktischer Sicht. Wir wissen, dass gerade in diesem Themenkomplex die Zusammenarbeit zwischen Ordnungsbehörden und Polizei sehr, sehr bedeutend ist. Sie haben jetzt ganz viele – auch konkrete – Vorschläge zur Gesetzesänderung gemacht.

Ich habe zwei Fragen zu den Rechtsfolgen von nicht angemeldeten Versammlungsleitungen. Sie haben gesagt, wenn keine Anmeldung erfolge, müsse dies in der Rechtsfolge bußgeldbewehrt sein. Wäre denn dies aus Ihrer Sicht – auch im Lichte der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 8 Grundgesetz – möglich, wenn dann auch nachträglich keine Versammlungsleitung angemeldet wird?

Zweitens. Sie haben zwar schon sehr, sehr viele Vorschläge gemacht, aber wo sehen Sie aufgrund Ihrer konkreten praktischen Betrachtung – und auch aufgrund der Rückmeldung der Städte – noch in jedem Fall Verbesserungsbedarf bei der Zusammenarbeit zwischen den Ordnungsbehörden und der Polizei in ganz konkreten Versammlungssituationen?

Abg. **Alexander Bauer**: Bei der Abwägung zwischen der Wahrung von Freiheitsrechten und den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die auch durchgeführt werden können, gibt es ja –

nach meiner Kenntnis – immer einen Spielraum zwischen Spontanversammlungen und angemeldeten Demonstrationen. Nach meiner Erkenntnis wird in letzter Zeit häufiger das Spaziergehen – wie soll ich es formulieren – unter der Dehnung der rechtlichen Möglichkeiten praktiziert, wobei sich die Kommunen nicht darüber im Klaren sind, ob das jetzt schon eine Demonstration – die nach entsprechenden Regularien zu verlaufen hat – oder ob es eine spontane Zusammenkunft von Menschen mit gleich gelagerten Interessen ist.

Da habe ich die Frage, ob Ihnen die Gesetzesvorlage bessere Möglichkeiten gibt, das zu unterscheiden. Ich kenne Kommunen in meinem südhessischen Wahlkreis, die gerade das Problem haben, hier zu differenzieren. Die Frage ist, ob Ihnen dieses neue Instrument bessere Möglichkeiten gibt, dies abzuwägen bzw. durch Auflagen zu konkretisieren.

Abg. **Lukas Schauder**: Ich hätte Rückfragen zu zwei Punkten, die Sie genannt haben.

Erstens haben Sie zu § 11 unseres Entwurfs ausgeführt, dass die Polizei bei einigen Kundgebungen einfach erforderlich sei, es in der Vergangenheit aber häufiger Diskussionen darüber zwischen Ordnungsbehörden und Polizei gegeben habe. Ich habe daraus geschlossen, dass die Ordnungsbehörde im Prinzip eingefordert hat, dass die Polizei kommen müsse, die Polizei dies aber abgelehnt habe. Ich würde gerne einmal nachfragen: Sind das Einzelfälle? Ich stelle mich einmal naiv und frage nach; denn ich kann mir nicht vorstellen, dass die Polizei ihre Aufgabe, bei Veranstaltungen hinzuzukommen, weitgehend vernachlässigt, wenn dies nach Einschätzung einer Ordnungsbehörde erforderlich ist. Ich denke, das müsste eigentlich gegeben sein. Mich würde interessieren, ob es dafür Praxisbeispiele gibt.

Der zweite Punkt betrifft die Anzeige bei Eilversammlungen in § 12 Abs. 5 unseres Entwurfs. Ich habe selbst schon einmal eine Eilversammlung veranstaltet und weiß aus der Versammlungsleiter- und Anmelderperspektive wie stressig es ist, dies in einem kurzen Zeitraum hinzukriegen. Ich sehe die Gefahr, dass wenn man diese bei der Versammlungsbehörde und bei der Polizei anmelden soll – so wie Sie es vorschlagen –, man – aus der Perspektive „Ich muss jetzt schnell etwas auf die Beine stellen“ – auch noch anfängt, den Behörden hinterherzutelefonieren, je nachdem wer gerade einmal ans Telefon gehen kann oder die E-Mail liest. Sind dabei die Rechte derjenigen, die eine Eilversammlung einberufen wollen, ausreichend gewahrt oder gäbe es vielleicht eine alternative Lösung? Ich verstehe das Problem: Man schreibt sonntagvormittags, wenn keiner im Ordnungsamt anwesend ist, eine E-Mail, dass man am Sonntagabend eine Eilversammlung veranstalten möchte. Wäre es dann vielleicht ein gangbarer Weg, Eilversammlungen einfach immer bei der Polizei anzumelden?

Frau **Tanja Pflug**: Frau Hofmann, bei der verfassungsrechtlichen Möglichkeit die Versammlungsleitung so zu regeln, wie wir es vorgeschlagen haben – um so der Situation Nachdruck zu verleihen –, gehe ich davon aus, dass dieses Themenfeld durchaus umstritten ist. Es gibt auch eine

Rechtsprechung, die wahrscheinlich dagegensprechen würde. Ich glaube aber, dass wir heute auch sehr viele Experten – Professoren für öffentliches Recht – hier haben, die dies wahrscheinlich besser beantworten können als ich. Da möchte ich mich jetzt auch ungern in dogmatische Rechtsfragen vertiefen. Ich meine, man kann es regeln – aber eindeutig kann ich Ihre Frage tatsächlich einfach nicht beantworten. Es wäre für uns praktikabel und eine sinnvolle Lösung, so viel kann ich sagen.

Herr Bauer, Sie hatten gefragt, ob durch die neue Regelung im Gesetzentwurf eine bessere Abgrenzung zu Spontanversammlungen hergestellt werde. Wir finden es grundsätzlich begrüßenswert, dass im Entwurf Definitionen aufgenommen sind; die gab es dort ja vorher überhaupt nicht, sondern nur in der Rechtsprechung. Ich denke schon, dass es eine Hilfe ist; gegebenenfalls kann man, was diesen Punkt angeht, auch noch einmal nachschärfen. Dann müsste man in den anderen Landesgesetzen schauen, ob es da vielleicht Formulierungen gibt, die noch klarer sind; das weiß ich jetzt leider nicht. Auch diesbezüglich haben wir aber heute eine Reihe von Fachleuten da, die in diesem Punkt vielleicht weiterhelfen können. Wir sind grundsätzlich offen dafür und freuen uns, wenn da Klarheit herrscht und die Behörden nicht um jede eigene Definition kämpfen müssen.

Dann hatte Herr Schauder zu § 11 des hessischen Entwurfs gefragt, ob es ein Einzelfall sei, dass die Polizei ihr Kommen verweigere. Es ist so, dass wir im Vorfeld von Anhörungen unsere Mitglieder beteiligen; wir senden ihnen die Gesetzentwürfe zu und bitten um Rückmeldungen. Zu diesem Punkt kamen tatsächlich vereinzelt Rückmeldungen, es sei in der Vergangenheit zwischen Polizei und Ordnungsbehörden zu Diskussionen gekommen. Ich kann aber nicht bezeugen, dass dies immer und grundsätzlich ein Problem darstellt; da haben Sie recht. Ich gehe davon aus, dass es in der Regel funktioniert, halte es aber auf der anderen Seite für unschädlich, daraus eine zwingende Vorschrift zu machen.

Dann hatten Sie noch zum Thema Eilversammlung gefragt, ob es eine Möglichkeit sei, ins Gesetz zu schreiben, dass diese allein bei der Polizei anzumelden sei. Ich weiß nicht, ob die Polizei damit so happy wäre; denn dann hätte sie die alleinige Verantwortung. Ich sehe keinen erheblichen zusätzlichen Aufwand für den Anmelder, die Anzeige einfach an beide zu schicken. Beim Thema Hinterhertelefonieren bin ich mir nicht sicher, wie die Regelung gemeint ist. Ich gehe davon aus, es reicht, es schriftlich mitzuteilen – ob es dann ankommt oder nicht. Dass man zwei E-Mails oder zwei Faxe oder was auch immer absendet, halte ich nicht für über Gebühr das Versammlungsrecht einschränkend; das ist meine persönliche Meinung. Uns geht es einfach darum, dass dann definitiv jemand Bescheid weiß und keine chaotischen Verhältnisse zustande kommen. Daher würde ich mich weiterhin dafür aussprechen, es beiden Stellen mitzuteilen; da ist man einfach sicher. – Ich hoffe, ich habe jetzt alles beantwortet. Wenn Sie noch Rückfragen haben oder Unklarheiten bestehen, gehe ich gerne darauf ein.

Abg. **Eva Goldbach**: Frau Pflug, ich habe noch eine Frage zu den Themen Anzeigepflicht, Fristen und die Besetzung der Behörden an Sonn- und Feiertagen. Im Gesetzentwurf steht ja, es bestehe

eine Anzeigepflicht 48 Stunden „vor Bekanntgabe“ der Versammlung – nicht „vor Beginn“ –, sondern „vor Bekanntgabe“ der Versammlung, und Sonn- und Feiertage blieben bei der Berechnung der Frist außer Betracht.

Sie sagten vorhin, an Wochenenden und Feiertagen sei die Behörde vielleicht nicht besetzt. Das trifft sicherlich gerade auf kleinere Kommunen zu. Zu welchem Zweck – meinen Sie – müsste die Behörde besetzt sein? Das eine ist, dass die Anzeige eingeht und wahrgenommen wird und das andere ist, ob die Behörde darauf reagieren muss. Muss sie zum Beispiel Auflagen zum Versammlungsort machen? Ist Ihre Befürchtung, dass die Kommunen dann keine Zeit haben, mit eventuellen Auflagen zu reagieren? Oder geht es Ihnen wirklich nur darum, ob die Anzeige der Versammlung überhaupt ankommt?

Abg. **Vanessa Gronemann:** Hallo, Frau Pflug, an dieser Stelle vielen Dank für Ihre Expertise. Mich würde der Punkt eines möglichen Bußgeldes bei fehlender Versammlungsleitung interessieren. Mir ist nicht klar – vielleicht könnten Sie das kurz erklären – wem das Bußgeld erteilt werden soll.

Frau **Tanja Pflug:** Bei Eilversammlungen geht es generell darum, ob die Anzeige wahrgenommen wird – nicht darum, ob sie ankommt oder nicht –, sodass man zeitnah entsprechende Aktivitäten entfalten kann. Wenn es Freitagnachmittag oder -abend ist, ist niemand da, und dann liegt die Anzeige zwei Tage, und keiner nimmt sie wahr. Dann verstreicht wertvolle Zeit vor Ort, je nachdem, wie spontan und eilig es ist. War es das, was Sie meinten? Oder reden wir gerade aneinander vorbei? Ich bin mir nicht sicher.

Abg. **Eva Goldbach:** Ich will es noch einmal konkretisieren. Meine Frage ist, ob es bei der Zeit, die die Behörden – Ihrer Ansicht nach – brauchen, darum geht, sich Auflagen zu überlegen, – also nicht einfach nur die Anzeige entgegenzunehmen – und ob es so oft vorkommt, dass Auflagen gemacht werden müssen. Oder wozu genau brauchen die kommunalen Behörden die Zeit, die Sie einfordern?

Frau **Tanja Pflug:** Es geht beispielsweise um Auflagen und generell darum, sich ob der etwaigen Gefahrensituation einen Eindruck zu verschaffen und dann auch gegebenenfalls rechtzeitig vor Ort zu sein. So wie es aktuell geregelt ist, wird es in vielen Fällen dazu führen, dass die Ordnungsbehörden da sein müssten, sodass sich personell darauf vorbereitet und rechtzeitig die entsprechenden Maßnahmen ergriffen werden können. Es geht um alles, was seitens der Behörden im Vorfeld zu besorgen ist; so ist es zu verstehen.

Mir wird es so aus der Praxis zurückgemeldet, dass die Behörden Sorge haben – wenn es Ihnen am Wochenende gemeldet wird, wenn sie nicht da sind, und dann kommen sie am Montagmorgen, und die Versammlung findet dann mittags oder wann auch immer statt –, dass es dann einen Zeitverzug – oder Zeitdruck – unangemessener Art gibt. Einfach um dies zu vermeiden, sollte man es beiden Stellen melden; dann ist man sicher. Es geht auch nicht darum, dass sich jemand drücken will, sondern dass man nichts verpasst und etwas durchgeht. Ist Ihre Frage beantwortet? Alles klar.

Bußgeld und Versammlungsleitung. Wir haben vorgeschlagen, dass man dem Ganzen den notwendigen Nachdruck verleiht, indem man unter anderem in § 14 des hessischen Entwurfs – Sie rekurren doch auf unsere schriftliche Stellungnahme, richtig? – Können Sie mir gerade noch einmal sagen, wo dies steht? Haben Sie es vorliegen? Sonst blättere ich hier herum. Ich glaube, es steht bei § 4 selbst.

Der Kollege neben mir hat mir gerade weitergeholfen. Wir haben nämlich nicht von Bußgeldern gesprochen – ich meine auch nicht in der schriftlichen Stellungnahme; sonst zweifle ich gerade an meiner Erinnerungsfähigkeit –, sondern davon, dass man als Ultima Ratio gegebenenfalls die Versammlung auflösen kann, wenn es keine Versammlungsleitung gibt.

Abg. **Vanessa Gronemann**: Ich hatte mich auf die Frage der Kollegin Hofmann bezogen, die Sie ja auch beantwortet haben. Deshalb wollte ich noch einmal nachhaken, da das Thema Bußgeld auch eine Frage war und ich mich gefragt habe – wenn Bußgeld eine Maßnahme sein sollte –, an wen sich dieses Bußgeld denn dann richten müsste, wenn es keine Versammlungsleitung gibt. Es wäre schwierig, notwendige Adressaten und Adressatinnen dafür zu finden.

Frau **Pflug**: Es handelt sich gegebenenfalls um ein Missverständnis; wahrscheinlich auch von der Kollegin. Es geht darum, dass generell Rechtsfolgen – oder Folgen – aus der Tatsache, dass keine Leitung benannt wird, erwachsen sollten; damit dafür gesorgt wird, dass möglichst immer eine Versammlungsleitung da ist. Da haben wir vorgeschlagen zu regeln – ich kann es ja noch einmal vorlesen:

Kommen die veranstaltenden Personen oder Vereinigungen ihrer Pflicht zur Bestimmung einer Versammlungsleitung nach § 5 Abs. 1 Satz 4 nicht nach, kann die zuständige Behörde eine Versammlungsleitung nach pflichtgemäßem Ermessen bestimmen“

Das ist das Erste und –:

Ist auch dies nicht möglich, ist die Versammlung aufzulösen.

Dies ist die Rechtsfolge, die ich meine; dass zur Not – als letzter Schritt – wenn dies nicht funktioniert und bevor man keine Versammlungsleitung hat, die Versammlung aufgelöst werden kann.

Also, ein Bußgeld schlagen wir hier nicht vor. Sorry, dann war das ein Missverständnis, oder ich habe dies auf die Frage der Kollegin hin nicht rechtzeitig klargestellt.

Herr Prof. **Dr. Uwe Volkmann**: Vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, heute Stellung nehmen zu können. Ich muss mich entschuldigen, dass ich etwas früher wegmuss; denn ich habe noch eine Anhörung im Bundestag, die – anders als sonst – von 14 Uhr auf 12 Uhr vorverlegt worden ist.

Vielleicht zwei oder drei kurze Bemerkungen zu Sinn und Erforderlichkeit der Neuregelung. Ich bin wahrscheinlich der Einzige, der den Sinn dieser Neuregelung und die Frage, ob Hessen für sich ein eigenes Versammlungsgesetz schaffen muss, etwas kritisch sieht. Jedenfalls habe ich dies den anderen Stellungnahmen so nicht entnommen. Man muss sehen, das Versammlungsgesetz des Bundes ist vielleicht lückenhaft, hat aber in der Praxis funktioniert, und alle Beteiligten haben sich im Wesentlichen auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte – aber auch des Bundesverfassungsgerichts – eingerichtet.

Das Versammlungsrecht ist ein Rechtsgebiet, das in hohem Maße konstitutionalisiert ist; d. h., die wesentlichen Anforderungen können durch Gesetze konkretisiert werden, aber ergeben sich aus der Verfassung. Probleme treten nicht auf der Ebene der rechtlichen Regelungen auf, sondern bei der praktischen Anwendung, bei deren Vollzug und bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“, „Unmittelbare Gefährdung“ etc. Diese Probleme wird man auch durch eine noch so gute gesetzliche Regelung nicht beseitigen können; man kann einige Probleme vielleicht lösen, aber man handelt sich durch das Gesetz sicher auch andere ein.

Das erste Problem, das man sich vielleicht einhandelt – das hatte ich gar nicht gesehen; darauf hat Herr Hong in seiner Stellungnahme aufmerksam gemacht, und Herr Breitbach hatte bereits vorher darauf hingewiesen – ist, dass die Hessische Verfassung eine Versammlungsfreiheit ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet; und zwar flächendeckend. Das gilt im Grundgesetz nur für Versammlungen in geschlossenen Räumen, an deren Einschränkungen dann entsprechend strenge Anforderungen gestellt werden; die kann man dann auch im Versammlungsgesetz im Einzelnen nachlesen. Da sind Auflösungen und versammlungsbeschränkende Maßnahmen nur unter erheblich engeren Voraussetzungen zulässig. Das war bislang nie ein Problem, weil das Versammlungsgesetz bundesrechtlich geregelt war und Bundesrecht Landesverfassungsrecht bricht. Wenn man das jetzt in Hessen regelt, dann gelten natürlich für das hessische Gesetz in vollem Umfang die Regelungen der Hessischen Verfassung. Dann muss jede einzelne Regelung dahin gehend befragt werden, ob sie denn mit diesen strengeren Anforderungen der Hessischen Verfassung in Einklang steht. Das ist ein Punkt, der mir nicht aufgefallen ist – so wie mir vieles nicht aufgefallen ist –, aber als ich die Stellungnahmen der anderen Kolleginnen und Kollegen gelesen habe, habe ich gedacht, dass da ist vieles sei, über das man wird nachdenken müssen.

Die Probleme liegen hauptsächlich im Detail; das können wir heute nicht alles im Einzelnen – denke ich – ansprechen. Da wird noch viel Arbeit auf Sie zukommen, weil ich – wie gesagt – bei vielem, was ich in den anderen Stellungnahmen gefunden habe, gedacht habe, das sei ein Punkt, der mir nicht aufgefallen, aber doch sinnvoll sei.

Vielleicht kurz zum streitigen Punkt der Versammlungsleitung, über den wir ja gerade diskutiert haben. Ich sehe das praktische Problem, dass man – wie Sie sagen, Frau Pflug – diese Versammlungsform möglicherweise ein Stück weit bewirbt, wenn man das so ins Gesetz hineinschreibt. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage ist allerdings so, dass das Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Beschluss gesagt hat, es könne unter den Bedingungen neuer Versammlungsformen auch Versammlungen ohne einen Veranstalter geben, und auch diese fielen – und dann kommt ein Klammerzusatz – möglicherweise unter den Schutz der Versammlungsfreiheit; es ist also nicht entschieden. Ich halte es aber – wenn ich mir die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anschau – für relativ wahrscheinlich, dass dieses „möglicherweise“ wegfällt und man sagt: Die fallen auch darunter; dann wird es insbesondere mit entsprechenden Sanktionen schwierig. Man kann – denke ich – dann immer noch eine Pflicht zur Versammlungsleitung ins Gesetz hineinschreiben und legt diese Bestimmung dann gegebenenfalls verfassungskonform aus; aber mit Sanktionen – glaube ich – wird das nicht zu machen sein; auch nicht mit der ersatzweisen Bestimmung einer Versammlungsleitung, die dann auch wieder in die Versammlungsautonomie eingreift. Also kann man überlegen, ob man es bei der bisherigen Rechtslage belässt und sich dann damit abfindet, gegebenenfalls auf der Ebene der Einzelfragen verschiedene Konkretisierungen durch die Rechtsprechung einfach hinzunehmen.

Den Punkt der Zuständigkeit – den Frau Pflug angesprochen hat – hatte ich auch gesehen, und da würde ich mich dafür stark machen, dass dies in der Tat ein Defizit ist. Die Zuständigkeit ist in Hessen schon im HSOG nicht gerade günstig geregelt bzw. sehr schwer nachvollziehbar. Hier müsste man die entsprechenden Regelungen unmittelbar ins Gesetz aufnehmen und dann entsprechend klare Zuständigkeitsverteilungen zwischen Polizei und Ordnungsbehörde vornehmen, die sich dann im Wesentlichen nach Gesichtspunkten der Praktikabilität richten. Wer kann jeweils schneller vor Ort sein? Wer kann was? Wer ist am Wochenende erreichbar? Diese Fragen muss man dann im Einzelnen klären.

Den hessischen Entwurf selbst fand ich im Großen und Ganzen – das muss ich sagen – gelungen, aber es gibt – wie gesagt – einzelne Punkte, über die man nachdenken muss; ein oder zwei davon spreche ich noch an. Das eine ist das – wahrscheinlich auch umstrittene – durch verfassungsgerichtliche Rechtsprechung konkretisierte Militanzverbot, nach dem einschüchterndes Auftreten von Versammlungen dazu führen kann, dass versammlungsbeschränkende Maßnahmen ergriffen werden. Dies versucht man nun gesetzlich zu konkretisieren; das muss man auch – wenn man das will – konkretisieren, weil es jetzt nicht mehr den Verbotgrund des Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung gibt. Wenn man das macht, kann man es nicht viel anders machen, als es hier vorgesehen ist.

Ein anderer heikler Punkt sind die Übersichtsaufnahmen; auch die geben zu Kontroversen Anlass. Der Entwurf orientiert sich ja an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Ich

sehe ein, dass es praktische Gründe dafür gibt, Übersichtsaufnahmen gerade bei großen Veranstaltungen vorzunehmen, um zu wissen, wo man gegebenenfalls eingreifen oder zu regulieren hat. Hier kann man überlegen, ob man an der einen oder anderen Stelle die Voraussetzungen noch schärfer fasst, insbesondere hinsichtlich der Voraussetzung, dass Übersichtsaufnahmen immer dann zulässig sind, wenn es die Größe der geplanten Versammlung erforderlich macht. Hier kann man überlegen, ob man nicht vielleicht eine richtige Gefahrenschwelle hineinschreibt.

Wie gesagt, über ein oder zwei Punkte würde ich noch einmal nachdenken, etwa das Verhältnis von Straftaten zu Ordnungswidrigkeiten. Auch da kann man das eine oder andere kritisieren, etwa dass ein Verstoß gegen das Vermummungsverbot vorliegt, wenn jemand eine Maske trägt, vielleicht auch nur eine Atemschutzmaske, und das wird dann schon als Straftat gewertet. Das geht mir – würde ich sagen – zu weit; an dieser Stelle müsste man noch nacharbeiten; vielen Dank.

Herr Prof. **Dr. Clemens Arzt**: Im Unterschied zu Herrn Volkmann – dem ich mich inhaltlich völlig anschließe – werde ich ein bisschen mehr in die Details gehen; vielleicht auch vor dem Hintergrund, dass ich seit 48 Semestern Polizei- und Versammlungsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin unterrichte, an der die Ausbildung für den gehobenen Dienst der Berliner Polizei stattfindet. Insofern kenne ich – glaube ich – die polizeiliche Praxis ganz gut.

Als zentrales Problem ist gerade eben schon – dem schließe ich mich an – Art. 14 Abs. 2 der Hessischen Verfassung angesprochen worden. Ich finde es erstaunlich, dass der Gesetzgeber selbst an keiner Stelle darauf eingeht – zumindest nicht erkennbar –, das als Problem thematisiert und die Position vertritt, man könne – aus welchen Gründen auch immer – von der Hessischen Verfassung abweichen. Ich würde keinen sehen, aber ich sehe noch nicht einmal eine Begründung. Mir scheint dieses Problem komplett übersehen worden zu sein.

Ich halte den Begriff – der ja mittlerweile sehr en vogue ist – eines Versammlungsfreiheitsgesetzes für einen Euphemismus. Warum ist er ein Euphemismus? Aus meiner Sicht, weil die Versammlungsfreiheit selbst verfassungsrechtlich garantiert und begründet ist, aber viele der vorgeschlagenen Regelungen – gerade hier in Hessen – auf Beschränkungen hinausgehen. Ich halte das gesamte Gesetz in seinem Grundtenor gerade für kein Versammlungsfreiheitsgesetz, besonders wenn man es mit Schleswig-Holstein und ansatzweise Berlin vergleicht, wo diese Gedanken dann doch ein Stück weit fortgetragen wurden. Trotzdem, das Versammlungsrecht bleibt auch in Hessen nach diesem Entwurf ein Gefahrenabwehrrecht und im Wesentlichen ein Recht zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit. Ausführlich habe ich das auf 25 Seiten meiner Stellungnahme dargelegt, die sich auf Versammlungen unter freiem Himmel und die allgemeinen Regelungen beschränken musste. Für mehr war leider keine Zeit, muss ich gestehen.

Ich halte eine Nachschärfung des Versammlungsbegriffs in § 2 des hessischen Entwurfs bei der Abgrenzung ab welchem Ausmaß an Meinungskundgabe eine Versammlung anfängt und wann sie aufhört, für notwendig. Ich denke auch, der Begriff des freien Himmels ist im Hinblick auf § 19

Ihres Entwurfs nicht unbedingt plausibel; da könnte man vielleicht andere, plausiblere Begrifflichkeiten finden. Letzteres ist das dann eher eine begriffliche Frage.

§ 3 des hessischen Entwurfs begründet eine weitgehende Schutzaufgabe der Polizei und Versammlungsbehörden. So lernt es auch Polizei; sie schützt die Versammlungsfreiheit. Meine Studierenden sind der Auffassung, ohne sie als Polizisten gebe es überhaupt keine Versammlungsfreiheit. Das halte ich für einen völlig auf dem Kopf stehenden Ansatz polizeilicher Tätigkeit. Versammlungsfreiheit ist zunächst einmal Staatsferne, Versammlungsfreiheit ist Minderheitenschutz, Versammlungsfreiheit ist der Schutz abweichender Meinungen, und dazu braucht es nur in geringem Rahmen polizeiliche Begleitung. Gerade wenn man das im Hinblick auf und im Zusammenspiel mit § 11 Ihres Entwurfs sieht, der der Polizei doch sehr weitreichende Befugnisse gibt, halte ich diese Idee der Schutzaufgabe für problematisch.

Über die leiterinnen- und leiterlosen Versammlungen wurde gerade diskutiert, als ich hier hereinkam. Ich denke, dass diese natürlich aus Art. 8 Grundgesetz ableitbar sind, und – so wie Herr Volkmann auch gesagt hat – über kurz oder lang vermutlich seitens Karlsruhes beschränkt werden. Die Polizei verfolgt diese Idee, jede Versammlung müsse einen Leiter haben – Entschuldigung, hier in Hessen ist es dann eher die Versammlungsbehörde; in Berlin sind Polizei und Versammlungsbehörde eins;

(Abg. Lukas Schauder: Na wunderbar!)

das macht es noch einfacher – vor allem aus der Sicht des Grundrechtsschutzes; und das ist natürlich eine Frage des Selbstorganisationsrechts der Versammlung. Es kann also keine Pflicht zur Bestimmung einer Versammlungsleitung geben, und die Praxis der Polizei, jemanden zum Leiter zu bestimmen, um ihn dann hinterher auch noch zur Zahlung eines Bußgeldes heranzuziehen, halte ich für nicht kompatibel mit Art. 8 Grundgesetz.

Das Aufrufverbot in § 7 Abs. 2 des hessischen Entwurfs mit den Strafandrohungen oder zumindest Verordnungen sowie der Androhung eines Bußgeldes entkoppelt das Verbot zum Aufruf von der Rechtmäßigkeit des Versammlungsverbots selbst. Das geht – glaube ich – so nicht und ist vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung im 87. Band auch so beanstandet worden.

Der Begriff der nichttechnischen Waffe in § 8 Abs. 1 Nr. 2 Ihres Entwurfs erscheint mir problematisch; genauso wie Begriffe der Vermummung und Ähnliches, weil sie zwar im Wortlaut eine subjektive Komponente beinhalten, nur wird sie in der Realität eigentlich nie überprüft; also bereits das objektive Vorhandensein einer – was auch immer Vermummung sei. Wir hatten am Anfang von Corona interessante Diskussionen, vor allem mit Herrn Reul in NRW, der verbieten wollte, dass man bei Demonstrationen Masken zum Schutz vor Corona tragen dürfe, da dies eine Vermummung sei. Hier sehen wir aus meiner Sicht schon eine erhebliche Problematik. Ich bin auch – da weiche ich dezidiert von der Berliner Regelung ab – kein Fan dieser Idee, überall Anordnungsbefugnisse für die Polizei aufzunehmen. Wir haben die in § 8 Ihres Entwurfs; wir haben die in § 9 Ihres Entwurfs; wir haben die in § 18 Ihres Entwurfs, damit bereits vorher klar sei, was man

nicht dabei haben dürfe. Auch hier ist die Frage der Überprüfbarkeit einer solchen Anordnung ein zentrales Problem. Wenn ich im Vorhinein eine abstrakte Anordnung gebe, kann sie – das muss man sagen – in keiner Weise die subjektive Verwendungsabsicht berücksichtigen. Eine Fraktion des Abgeordnetenhauses in Berlin hat vor Kurzem versucht herauszubekommen, wie die Anordnungspraxis in Berlin in den letzten anderthalb Jahren funktionierte. Die Auskunft war, dazu gebe es keine Erkenntnisse und Daten; ja, wunderbar, dieser Verweis! Man bleibt da weiter dran, aber erst einmal erscheint mir dieser Verweis problematisch. Meine Erfahrung ist die, dass Polizistinnen und Polizisten durchaus in schwere Problemlagen kommen, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, zwischen der Anwendbarkeit des Polizeirechts und des Versammlungsrechts zu unterscheiden; es braucht aus meiner Sicht hier eine ganz klare Trennung. Ich finde es auch richtig, dass die Befugnisse – bei denen ich nicht unbedingt mit allen einverstanden bin –, die die Polizei oder Versammlungsbehörde in der Versammlung nutzen möchte, abschließend im Versammlungsrecht geregelt werden. Ein offener Verweis auf das HSOG erscheint mir sehr, sehr gefährlich.

Für absolut unhaltbar halte ich das Anwesenheitsrecht in der Versammlung in § 11 des hessischen Entwurfs. Ein Anwesenheitsrecht unterhalb der Tatbestandsschwelle einer zulässigen Auflösung kann es aus meiner Sicht nicht geben; das untergräbt die Versammlungsfreiheit. Es hat eine hohe Abschreckungswirkung, wenn man nicht mehr weiß, ob der Mensch links oder rechts neben einem eigentlich eine Polizistin oder ein Polizist in Zivil oder ein Versammlungsteilnehmer ist; hier habe ich eine massive Beschränkung der Freiheit. Dazu gibt es ja auch eine Rechtsprechung, die das sehr klar herausgearbeitet hat; es irritiert mich, dass dieses Problem offenbar nicht richtig gesehen wurde, und natürlich auch das ist wieder mit einem Ordnungswidrigkeitentatbestand versehen. Wenn die Polizei eine Schutzaufgabe hat, muss sie eigentlich immer in der Versammlung sein. Dies führt zu einem ausufernden Anwesenheitsrecht der Polizei, was aus meiner Sicht nicht haltbar ist.

Die verfassungsrechtliche Anmeldefreiheit wird durch die Anzeige der Versammlung – die allein mit sieben Ordnungswidrigkeitenregelungen besetzt ist – weitgehend eingeschränkt, beschränkt. Auch das halte ich für ein Problem, genau wie die Regelung zur Ablehnung von Ordnerinnen und Ordnerinnen; das geht auch nicht. Auch das greift in die Selbstbestimmung der Versammlung ein und ist aus meiner Sicht nicht haltbar. Im Übrigen hat man hier – und diese Regelungen fehlen komplett in diesem Entwurf –, wenn man Ordnerinnen und Ordner namentlich bekannt machen muss, neben dem Eingriff in Art. 8 GG auch einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Außerdem fehlt in diesem Gesetz jedwede Regelung zur Datenverarbeitung. Es gibt zwar Datenerhebungsbefugnisse, aber es gibt keinerlei Befugnisse und Regelungen zur weiteren Datenverarbeitung, was besonders frappierend ist, weil es sich ja hier nicht selten um sogenannte besondere Kategorien personenbezogener Daten – also besonders sensible Daten – handelt, die nur im Ausnahmefall überhaupt gespeichert und verarbeitet werden dürfen und – zumindest in Berlin und anderen Bundesländern – dann auch gleich von der Versammlungsbehörde an die Polizei und die Nachrichtendienste weitergegeben und ausgetauscht werden. All das braucht – wenn man überhaupt meint, es sei notwendig und zulässig – eine gesetzliche Grundlage, die in diesem Gesetz in toto fehlt; das halte ich für grob verfassungswidrig.

Zur öffentlichen Ordnung wurde schon einiges gesagt. Es gibt diese lange Auseinandersetzung des Bundesverfassungsgerichts mit dem OVG Münster, und ich glaube, hier wird man diesen Ansatz nicht länger aufrechterhalten können. Eine Auflösungspflicht – die auch vorgesehen ist – so wie im Bundesgesetz, halte ich für ein Problem; das hat Herr Brenneisen aus Schleswig-Holstein sehr gut dargestellt. Sie ist ein Problem, wenn sie eine Pflicht ist, weil sie dann jeder Deeskalationsstrategie zuwiderläuft; Versammlungsbehörden oder die Polizei haben keine Möglichkeit, auf eine Auflösung bzw. deren Durchsetzung zu verzichten. Es wird dann so abgegrenzt, man könne ja auflösen, müsse dies aber nicht durchsetzen; aber das ist nicht mehr als ein Kunstgriff. Man sollte also das „Muss“ durch ein „Soll“ oder „Kann“ ersetzen; das reicht dann auch völlig aus.

Die Regelungen zu Teilnahme, Untersagung und dem Ausschluss von Teilnehmern sind aus meiner Sicht nicht falsch, weil man bisher immer über den Umweg des Schutzes der inneren Ordnung der Versammlung versucht hat, Menschen auszuschließen, die die öffentliche Sicherheit gefährden. Das muss anders geregelt werden; dies scheint mir hier etwas zu weit geregelt zu sein. Kontrollstellen, die Zulässigkeit von Durchsuchungen, Identitätsfeststellungen, das alles hat eine erheblich abschreckende Wirkung; hier braucht es – wenn man dies überhaupt für zulässig hält – ein sehr enges Regime. Identitätsfeststellungen können keine Erkenntnisse darüber bringen, ob ein Mensch eine Vermummung oder einen Schutzgegenstand mit sich trägt. Wozu braucht man in diesem Kontext eine Identitätsfeststellung? Die kann man allenfalls strafprozessual begründen, wenn jemand einen verbotenen Gegenstand mitgebracht hat und dann daraus eine Ordnungswidrigkeit, eine Anzeige oder Strafanzeige folgt.

Bei der Videoüberwachung ist mir die Zielrichtung dieser Maßnahme überhaupt nicht klar. Soll sie der Verhütung von Straftaten, oder soll sie nicht in der Realität – und ich glaube, das ist die polizeiliche Praxis – der Verfolgungsvorsorge dienen? Ich glaube, die Videoüberwachung hat im Kern, und das gilt auch für die Übersichtsaufnahme – heute gibt es technisch keine Übersichtsaufnahmen mehr, da man alles heranzoomen und herausdestillieren kann; zumal man in Hessen ja auch unter sehr geringen Voraussetzungen Übersichtsaufnahmen aufzeichnen darf – eine sehr hohe Abschreckungswirkung. Dies ist wieder ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, gerade wenn es darum geht, dass Menschen ihre politische Gesinnung auf die Straße tragen; gemäß dieser Regelung sollen sie diese ja auch unbedingt mit ihrem Gesicht auf die Straße tragen. Hier sehe ich große Probleme, da die Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung nicht hinreichend bestimmt ist. Die Rechtsprechung redet davon, ab etwa 100 Menschen sei die Größe bzw. die Tatbestandsvoraussetzung erfüllt; das ist aus meiner Sicht nachgerade absurd. Ja, man mag bei 5.000 Menschen darüber reden, und vielleicht könnte der Gesetzgeber hier deshalb – das hat, glaube ich, Herr Volkmann auch schon gesagt – nachbessern; möglicherweise braucht es auch eine Zahl.

Ich komme gleich zum Ende. – Das Verbot von Schutzgegenständen und das Vermummungsverbot verkennen, dass Art. 8 Grundgesetz keine Pflicht kennt, dass man in einer Versammlung sein Gesicht zeigen müsse. Diese Grundidee der Polizei, es gebe eine Pflicht, man müsse in einer Versammlung sein Gesicht zeigen, ist mit Art. 8 Grundgesetz aus meiner Sicht also nicht kompatibel. Es gibt keine solche Pflicht; es gibt auch kein Recht der Polizei auf die grundsätzliche

Identifizierung von Teilnehmern. Ein Recht der Polizei auf die Identifizierung von Teilnehmern kann es dann geben, wenn jemand eine Straftat aus der Versammlung heraus begangen hat, oder meinethalben auch eine Ordnungswidrigkeit; aber per se ein Recht, jeder müsse sein Gesicht zeigen, so wie es doch immer wieder die Praxis ist, erscheint mir mit Art. 8 Grundgesetz schwerlich vereinbar. Hinzu kommt eine massive Strafandrohung in § 25 Abs. 2 Ihres Entwurfs, die hier noch einmal eins draufsetzt. Also, eine Identifizierung kann es nur im Kontext des Anfangsverdachts einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit geben.

Ich komme zum letzten Punkt. Die Anordnungsbefugnis in § 18 Abs. 3 des hessischen Entwurfs kommt einem erheblichen Eingriff in die Freiheit der Wahl und der Formen von Meinungsfreiheit gleich und ist deshalb auch sehr problematisch. Vielen Dank; sorry für die etwas längeren Ausführungen. Wenn ich eine Chance hätte, einen Schluck Wasser zu bekommen, würde ich auch gerne Fragen beantworten.

Herr Prof. **Dr. Christian von Coelln**: Ich versuche, mich kurz zu fassen. Dass die Landesregelung nicht geboten ist, stimmt; das hat der Kollege Volkmann bereits ausgeführt. Ich bin, was den zusätzlichen Aufwand angeht, etwas weniger skeptisch als Herr Volkmann. Ich meine schon, dass der Gewinn an Normenklarheit – der sich daraus ergibt, dass sich einige Begriffe, die bisher fundierte Kenntnisse der Rechtsprechung voraussetzen, aus dem Gesetz ergeben – auf jeden Fall rechtsstaatlich von Vorteil ist. Wir müssen natürlich an der Fiktion festhalten, dass das Gesetz die Quelle für den rechtsuchenden Bürger bleibt, der eine Versammlung plant oder an einer Versammlung teilnehmen möchte; genauso wie ich an der Fiktion festhalte, dass die Detailvorschläge in unseren Stellungnahmen alle gelesen worden sind, weswegen ich mich jetzt auf einige ausgewählte Punkte beschränke.

Die Orientierung am Musterentwurf und an anderen Landesgesetzen erleichtert auf jeden Fall die Handhabung. Man könnte sicherlich an der einen oder anderen Stelle darüber nachdenken, Sonderwege zu gehen, aber das ist wahrscheinlich dann eher weniger praxistauglich. Zum Verbesserungsbedarf an ein paar Stellen habe ich in meiner Stellungnahme etwas ausgeführt.

Ich möchte den Schutz sensibler Orte und Tage in § 14 Abs. 4 des hessischen Entwurfs besonders hervorheben. Da ist nicht so recht ersichtlich, warum das der Anwendung im Einzelfall überlassen bleiben soll, zumal die Entwurfsbegründung die in Betracht kommenden Orte in Hessen bereits nennt. Der Musterentwurf legt sich auch auf einzelne Tage fest. Wenn man also praktisch einen de facto abschließenden Katalog benennen kann – mit Blick auf eine hessische Gedenkstätte, die ich jetzt persönlich nicht einzuordnen vermag – steht da, glaube ich, noch im Raum, ob da eine Gedenkstätte eingeordnet wird. Das dort zu bestimmen ist an sich aber eine Aufgabe, die könnte und sollte auch der Gesetzgeber selbst übernehmen.

Den Hinweis auf die landesverfassungsrechtliche Grundrechtssituation halte ich für beachtlich. Ich gebe zu, mir selbst ist dies nicht aufgefallen, da ich die Hessische Landesverfassung nicht in den Blick genommen habe. Ich bin mir nur nicht sicher – daraufhin müsste man die einzelnen

Tatbestände noch einmal separat durchsehen –, ob dies angesichts der besonderen Bedeutung des Versammlungsgrundrechts zu unüberwindlichen Schwierigkeiten führt. Gerade im demokratischen Kontext wird hier eine Eingriffsmöglichkeit in den meisten Fällen letztlich durch kollidierende verfassungsrechtliche Güter begründbar sein; ohne dass ich im Moment – weil mich das kalt erwischt hat – abschließend sagen könnte, ob das immer der Fall ist.

Die Kritik an der euphemistischen Gesetzesbezeichnung – der Kollege Arzt hat es gerade gesagt – teile ich dem Grunde nach nicht. Ich meine zwar schon, dass die Tätigkeit der Behörden – insbesondere der Polizei – im Kontext des Versammlungsrechts tatsächlich in erster Linie eine eingreifende Tätigkeit ist; aber das ist sie eben nicht nur. Jedenfalls lebt der gesamte Gedanke der Anzeigepflicht davon, dass die Polizei die Versammlungsfreiheit ermöglicht. Das wird spätestens in dem Moment, in dem es Gegenveranstaltungen gibt etc., sehr deutlich. Im Übrigen, selbst wenn es ein Euphemismus sein sollte, und wenn wir anfangen würden, uns über zu euphemistische Gesetzesbezeichnungen aufzuregen, dann wäre vielleicht gerade in Berlin ein Teil des Landesrechts ohnehin per se kritikwürdig. Auf diesen dünnen Pfad sollten wir uns vielleicht nicht begeben.

Herr Prof. **Dr. Mathias Hong**: Zunächst einmal möchte ich ein paar wesentliche Punkte hervorheben, in der Hoffnung, dass diese dann mehr Nachdruck bekommen, aber dann doch noch einmal die einzelnen Punkte durchgehen.

Mit dem möglichen Verstoß gegen die Hessische Landesverfassung durch eine grundrechtskonforme Auslegung ist der wesentliche Punkt bereits mehrfach aufgegriffen worden; da muss man schauen.

Ein anderer wichtiger Punkt ist, dass die Verbotsermächtigung für die Förderung verfassungsfeindlicher Ziele in § 21 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 des Entwurfs meiner Ansicht nach gegen die Meinungsfreiheit verstößt; ich denke, das ist hoch problematisch.

Ich hebe zu Anfang die Punkte hervor, bei denen ich denke, dass es eine sehr hohe Aufhebungswahrscheinlichkeit durch das Verfassungsgericht gibt. Bei allen Punkten, die ich in meiner Stellungnahme angesprochen habe, halte ich eine gewisse Wahrscheinlichkeit einer Aufhebung für gegeben; zunächst hebe ich aber die hervor, bei denen ich das besonders problematisch finde.

Der nächste Punkt wäre die Straf- und Bußgeldbewehrung für die Nichtbefolgung vollziehbarer Anordnungen, die aber rechtswidrig sind. Im Gesetzentwurf wird nicht klargestellt, dass bei rechtswidrigen Anordnungen eine Bußgeldbewehrung nicht infrage kommen kann. Das ist meiner Meinung nach ein Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit wie sie das Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung ausgeprägt hat. Das bezieht auch die Bußgeldbewehrung von Anzeigepflichtverstößen mit ein, aber die halte ich ansonsten auch für unverhältnismäßig.

Ich komme jetzt zu den Punkten im Einzelnen. Ich begrüße Ihren Entwurf als solchen und insbesondere, dass er sich am Musterentwurf für ein Versammlungsgesetz orientiert, den ich für eine grundrechtskonforme Möglichkeit halte, das Versammlungsrecht fortzuentwickeln. In einigen Punkten wirft der Entwurf gleichwohl verfassungsrechtliche Fragen und Probleme auf; einige habe ich bereits angesprochen. Ich erhebe keinen Anspruch auf Vollständigkeit; die Frist, eine Stellungnahme zu verfassen, war relativ kurz; es mag also noch andere verfassungsrechtliche Probleme geben, die ich in dieser Durchsicht nicht angesprochen habe.

Art. 14 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen schützt die Versammlungsfreiheit stärker als das Grundgesetz. Ich fand das auch überraschend; Herr Breitbach hat mich darauf hingewiesen. Diese Frage wird auch im Kommentar von Ridder, Breitbach und Deiseroth thematisiert. Die Landesverfassungen dürfen die Grundrechte stärker schützen als das Grundgesetz; das ist durchaus möglich. In einem solchen Fall kann es einen Verstoß geben. Das heißt, wir haben in Hessen eine Situation wie in der Bundesverfassung für Versammlungen in geschlossenen Räumen; die sind dort ja vorbehaltlos gewährleistet. Da sagt man dann nur verfassungsimmanente Schranken, nur kollidierendes Verfassungsrecht, kann ausreichen, um Rechtfertigungen herbeizuführen. So sehe ich im Moment auch die Lage in der Hessischen Landesverfassung; dann sind natürlich viele Regelungen, die in Ihrem Entwurf vorgesehen sind, problematisch und mindestens auslegungsbedürftig. Da ich auch davon ausgehe, dass der Gesetzgeber dieses Problem bisher nicht gesehen hat, weil es in Ihrem Entwurf nicht adressiert wird, habe ich mich gefragt, was man mit so einer Gesetzeslage macht; das ist natürlich schwierig. Ich würde sagen, dass die bisherige Lage – auch wenn man das Bundesrecht für vorrangig hält – aus Sicht der Hessischen Verfassung genauso problematisch war. Ich habe – als ich in Frankfurt unterrichtet habe – auch gesehen, dass die Hessische Verfassung geändert werden kann; also zumindest was diese Regelung zur Todesstrafe anging, ist das ja gelungen;

(Allgemeine Heiterkeit)

vielleicht wäre das ein Weg. Der Entwurf scheint die Rechtslage nicht weiter weg vom Grundgesetz und von der Hessischen Landesverfassung zu führen, als es bisher der Fall war, sodass es vielleicht ein Argument gibt, dass man diesen Entwurf mit entsprechenden Änderungen trotzdem verabschiedet und die Verfassung im Nachhinein ändert. Das wäre mein Vorschlag mit dem schwierigen Problem umzugehen, dass das Ganze verfassungsrechtlich grundsätzlich problematisch ist.

Ich komme jetzt zu den Einzelregelungen. Da muss ich nicht alle Punkte aufgreifen, glaube ich. Anders als Herr Arzt begrüße ich die Systematik, konkretisierende Anordnungen zu erlassen, die im Musterentwurf auch zugrunde gelegt sind. Ich glaube aber, wir sind uns beide einig, dass es ein Problem darstellen würde, wenn man daraus schließen würde, dass man diese Anordnungen im Vorhinein konkretisieren könne. Es ist nicht möglich, vom Schreibtisch aus Verstöße gegen das Vermummungsverbot und gegen das Verbot des Mit-Sich-Führens gefährlicher Gegenstände zu konkretisieren; denn in diesen Anordnungen sind bestimmte Verhaltensweisen und Gegenstände erfasst, und nur unter den konkreten Umständen wird sich ermitteln lassen, ob sie dem entsprechenden Zweck dienen oder nicht.

Das heißt, diese konkretisierenden Anordnungen müssen meiner Meinung nach in der Situation erlassen werden. In aller Regel wird ein mündlicher Verwaltungsakt nach Beginn der Versammlung oder in der Situation, in der die Kontrolle stattfindet, erforderlich sein. Es kann Ausnahmefälle geben. Wenn der Aufruf „Bringt alle eure Baseballschläger mit; wir hauen alles kurz und klein!“ erfolgt, kann man wahrscheinlich daraus ableiten, dass Baseballschläger auf der Versammlung problematisch sind. Das wird aber nur im Ausnahmefall so sein; ansonsten wird es konkretisierende Verfügungen nur im Einzelfall geben können. Dann halte ich das Ganze allerdings – wenn man es darauf beschränkt – für eine rechtsstaatliche Verbesserung, weil dann dem Bürger klar gesagt wird: „Dies ist unzulässiges Verhalten!“ und die relativ unbestimmten Regelungen an dieser Stelle konkretisiert werden.

Um es noch einmal deutlich zu sagen: Es gibt, glaube ich, in den Versammlungsbehörden die Praxis, Standardkataloge von Auflagen zu erstellen, die im Vorhinein 20 Auflagen enthalten, die für alle Versammlungen gleich gehalten sind. Das ist mit den Vorgaben der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts unvereinbar; es muss eine konkrete, unmittelbare Gefahr bestehen, und das lässt sich nur im Einzelfall feststellen. Da sind diese Auflagenkataloge hoch problematisch.

Zur Anwesenheit von Polizeibeamten. Ich will jetzt nicht zu der Grundsatzfrage Stellung nehmen, die Herr Arzt angesprochen hat. Ich halte es für fragwürdig, ob z. B. eine ausreichend normenklare Regelung für Zivilbeamte überhaupt in dieser Vorschrift gesehen werden kann. Was meiner Meinung nach mindestens erforderlich wäre, dass man ins Gesetz auch eine Gefahrenschwelle hereinschreibt; dass man sagt, es muss eine unmittelbare Gefährdung – z. B. für die öffentliche Sicherheit – geben; denn diese Gefahrenschwelle folgt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, und die Anwesenheit von Polizeibeamten in der Versammlung ist sicherlich ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit.

Bei den persönlichen Daten, die bei der Anzeige übermittelt werden, halte ich den Einschluss des Geburtsdatums für unnötig und unverhältnismäßig.

Zur Untersagungsermächtigung für Gedenktage und -orte will ich nicht viel sagen. Es ist in anderen Stellungnahmen auch darauf hingewiesen worden, dass das im Schrifttum überwiegend für verfassungswidriges Sonderrecht gehalten wird, weil es sich nur gegen rechts richtet. Das sehe ich auch so, aber in dem Punkt habe ich das Bundesverfassungsgericht gegen mich. Deswegen schätze ich nicht, dass dort offene Ohren aufseiten des Gesetzgebers sein werden. Nötig ist – selbst wenn man die Wunsiedel-Ausnahme zugrunde legt, die ich für verfehlt halte –, dass der Gesetzgeber selbst Orte und Tage im Gesetz konkretisiert; das verlangt der Parlamentsvorbehalt. Im Musterentwurf ist das aus diesem Grund auch so geregelt. Man kann sicherlich darüber streiten, ob die Begrenzung auf zwei Tage, die der Musterentwurf vornimmt, abschließend sein muss, aber der Gesetzgeber sollte selbst klären, an welchen Tagen und an welchen Orten diese Dinge zulässig sind. Was die Orte angeht, wird ja sonst auch mit Anlagen gearbeitet; man kann dann ja im Gesetz auf die Anlage verweisen.

Eine Auflösungspflicht für verbotene Versammlungen, wie sie jetzt vorgesehen ist, halte ich auch für problematisch. Ich denke auch, dass hier eine Ermessensentscheidung sinnvoll wäre. Wenn

man Ermessen ausübt, kann das zu dem Ergebnis führen, dass beispielsweise eine Auflösung unterbleibt, wenn sie zur Eskalation der Lage und damit zu neuen Gefährdungen zu führen droht. Auch aus Sicht der polizeilichen Gefahrenabwehr ist es vielleicht sinnvoller, hier eine Ermessensermächtigung vorzusehen. Die Polizei oder die Versammlungsbehörde kann dann vor Ort entscheiden, ob sie die Versammlung wirklich auflösen will oder nicht. Dass das Ermessen nur hinsichtlich der Vollstreckung besteht, wie es in der Begründung des Entwurfs heißt, ist nicht ausreichend, sondern sollte auf beiden Ebenen bestehen.

Die Verfügung zur Ordnerzahl halte ich im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit auch für problematisch, und sie scheint mir Streit- und missbrauchsanfällig zu sein.

Bei den Teilnahmeuntersagungen halte ich den Verweis auf Anordnungen der Leitung und Ordnerinnen und Ordner für problematisch. In § 15 Abs. 2 des hessischen Entwurfs sollte der Satzteil „oder wer einer Anordnung nach § 6 Abs. 3 zuwiderhandelt“ meiner Meinung nach gestrichen werden; das habe ich dort näher erläutert.

Was die Verkehrsflächen in Privateigentum in § 19 des hessischen Entwurfs angeht, ist problematisch, dass er sich auf öffentlich beherrschte Unternehmen begrenzt. Im Fraport-Urteil wurde zu dieser Konstellation entschieden und der Schutzbereich für alle öffentlichen Foren eröffnet; auch für solche, die in reinem Privateigentum stehen. Wenn man eine gesetzliche Regelung einführt, die das eingrenzt, liegt natürlich der Umkehrschluss nahe, dass der Gesetzgeber jetzt davon ausgeht, bei reinem Privateigentum sei die Versammlungsfreiheit nicht eröffnet; und das wäre problematisch. Das, denke ich, sollte auch überdacht werden. Außerdem sollte der Nebensatz, „wenn sich die Grundstücke im Eigentum von Unternehmen befinden“ usw. meiner Meinung nach gestrichen werden.

Die Datenerhebung von Leitungen und Ordnerinnen und Ordner ohne Gefahrenschwelle in § 20 Ihres Entwurfs ist problematisch.

Jetzt komme ich zur Verbotsermächtigung zur Förderung verfassungsfeindlicher Ziele in § 21 Abs. 1 Satz 2 des hessischen Entwurfs. Danach soll die Versammlung auch verboten oder beschränkt werden können, „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“.

Die erste Alternative ist unnötig, aber die zweite Alternative steht im Konflikt zur Meinungsfreiheit. Die Förderung der Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei ist von der Meinungsfreiheit erfasst. Die Erklärung der Verfassungswidrigkeit einer Partei bedeutet nicht, dass es verboten ist, die inhaltlichen Ziele dieser Partei zu verfolgen; es sei denn, die Unterstützung der Ziele erfolgt im Namen und zugunsten der Partei. Dies liefe auf eine mittelbare Verwirkung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit für diese Personen hinaus, ohne dass das Verfassungsgericht das – wie Art. 18 Grundgesetz es verlangt – ausgesprochen hätte; so viel vielleicht dazu.

Zu den Strafbarkeiten. Der hessische Entwurf weicht hier vom Musterentwurf ab, indem er in vielen Fällen Strafbarkeit statt Ordnungswidrigkeit feststellt. Das sollte überdacht werden; es ist problematisch. Der Musterentwurf versah das aus gutem Grund herabgestuft zu Ordnungswidrigkeiten; aber das Hauptproblem sehe ich darin, dass die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts eine Verwaltungsakzessorietät verlangt. Wenn man eine Anordnung nicht befolgt und es dabei nicht um Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte geht, sondern nur darum, dass man die Anordnung nicht vollzieht, dann – so hat das Verfassungsgericht entschieden – ist es nur verhältnismäßig, dies im Nachhinein zu sanktionieren, wenn diese Anordnung auch rechtmäßig war. Bei der Weigerung, sich unverzüglich von einer aufgelösten Versammlung zu entfernen hat das Verfassungsgericht beispielsweise festgestellt, dass ein Bußgeld nur angeordnet werden dürfe, wenn die Auflösung selbst rechtmäßig gewesen sei. Es sollte klargemacht werden, dass dies die Voraussetzung ist, wenn man an den Bußgeldregelungen festhalten will. Dort sollte also „vollziehbar“ und „rechtmäßig“ stehen, damit keine Missverständnisse entstehen. Das Verfassungsgericht hat das z. B. auch für die Teilnahme an einer vollziehbar verbotenen Versammlung entschieden. Auch die darf nur geahndet werden, wenn das Versammlungsverbot selbst rechtmäßig war; die entsprechende Rechtsprechung habe ich in meiner Stellungnahme aufgeführt. Im Einzelnen gilt das für die Strafvorschriften in § 25 Abs. 2 Nr. 2 bis 7 des hessischen Entwurfs und auch für die Bußgeldbestimmungen in § 26 Abs. 1 Nr. 13 bis 16 des hessischen Entwurfs. Das betrifft eine ganze Reihe von Vorschriften, und ich bitte den Gesetzgeber, noch einmal darüber nachzudenken, ob dies nicht geändert werden kann.

Die Bußgeldbewehrung der Verweigerung von Polizeianwesenheit durch die Leitung halte ich ebenso für problematisch. Auch die Sanktionierung durch Bußgeld hat das Bundesverfassungsgericht als intensiven Eingriff in die Versammlungsfreiheit gewertet und deshalb in seiner Eilentscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz etliche Bußgeldbestimmungen einstweilen außer Vollzug gesetzt. Dieses Schicksal könnte auch unverhältnismäßigen Bußgeldbestimmungen dieses hessischen Gesetzes drohen, wenn ein Eilantrag gestellt wird, sodass diese Vorschriften dann vorläufig außer Vollzug gesetzt werden. Deswegen denke ich, ist die Verhältnismäßigkeit hier problematisch.

Die Bußgeldbewehrung von Anzeigepflichtverstößen ist ein Grundsatzthema, das auch im Schrifttum viel diskutiert wird. Die Bußgeldbewehrung für die veranstaltende Person ist meiner Meinung nach unverhältnismäßig. Das entspricht zwar dem Musterentwurf und die Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit geht in die richtige Richtung, aber meiner Meinung nach ist der Musterentwurf diesbezüglich kritikwürdig.

Im Brokdorf-Beschluss wurde unmissverständlich geklärt, dass es angesichts der Anmeldefreiheit von Versammlungen – in Art. 8 Abs. 1 Grundgesetz steht ja ausdrücklich, dass man sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis versammeln darf – grundsätzlich unverhältnismäßig sei, eine Versammlung zu verbieten oder aufzulösen, nur weil die Anmeldepflicht nicht eingehalten worden sei. Da ist also die Rechtsprechung ganz klar; denn Versammlungsuntersagungen sind nur bei unmittelbaren Gefahren für wichtige – im Wesentlichen sogar nur für elementare – Rechtsgüter verhältnismäßig; und die liegen beim bloßen Verstoß gegen die Anmeldepflicht nicht vor. Wenn

aber eine Versammlung als solche deshalb nicht untersagt werden darf, dann kann es auch nicht verhältnismäßig sein, die Veranstaltung später zu sanktionieren.

Da ist es inkonsequent, wenn das Verfassungsgericht – gleichwohl ohne den Wertungswiderspruch dabei zu thematisieren – in einzelnen Entscheidungen die Verfassungsmäßigkeit der Strafvorschrift im § 26 Nr. 2 Versammlungsgesetz bislang nicht infrage gestellt hat. Meiner Meinung nach gibt es hier einen internen Widerspruch in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, und den sollte man zugunsten der Versammlungsfreiheit auflösen. Wenn also die Sanktionierung einer bloßen fehlenden Anmeldung als Ordnungswidrigkeit unverhältnismäßig ist, dann muss erst recht auch die Bußgeldbewehrung für eine lediglich zu spät erfolgende Anmeldung – wie das in § 26 Abs. 1 Nr. 7 Ihres Entwurfs vorgesehen ist – unverhältnismäßig sein.

Der letzte Punkt, den ich ansprechen möchte, sind die Bannmeilen. Das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags ist meiner Meinung nach ebenfalls unverhältnismäßig. Im Musterentwurf wurde dazu eine Regelung getroffen, die eine grundsätzliche Erlaubnisfreiheit mit Untersagungsmöglichkeit vorsieht, und das – denke ich – wäre die grundrechtlich unproblematischere Regelung.

Zum Ende noch eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte, die ich bereits am Anfang angesprochen hatte. Der Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 der Hessischen Landesverfassung ist ein Problem, die Verbotsermächtigung bei der Förderung verfassungsfeindlicher Ziele verstößt gegen die Meinungsfreiheit, und die Strafe und Bußgeldbewehrung für die Nichtbefolgung vollziehbarer, aber rechtswidriger Anordnungen ist unverhältnismäßig.

Herr **Dr. Jasper Prigge**: Ich komme aus der Praxis und begleite seit ca. zehn Jahren Versammlungsleiterinnen und Versammlungsleiter und Anmelderinnen und Anmelder bei der Durchführung von Versammlungen und habe mich in meiner Stellungnahme deswegen auch stark auf praxisrelevante Fragen beschränkt.

Zunächst möchte ich aber ein oder zwei Sätze zu der Frage sagen, wovon sich der Gesetzgeber leiten lassen sollte, wenn er über ein neues Versammlungsgesetz nachdenkt; dies ist auch teilweise schon in der Stellungnahme von Clemens Arzt angeklungen. Letztlich muss der Gesetzgeber bei einem Versammlungsgesetz – das den Namen Versammlungsfreiheitsgesetz verdient – schauen, inwieweit die von ihm geschaffenen Regelungen nicht nur für eine Gefahrenabwehr geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind, sondern auch, welche erweiternden Regelungen er schaffen kann, um den Bürgerinnen und Bürgern, die Versammlungen veranstalten, die Sicherheit zu geben, diese Versammlungen real durchführen zu können. Schließlich muss er auch die Behörden ein Stück weit darauf konditionieren, bestimmte Verfahrensweisen, die in der Praxis zu Problemen führen, so nicht durchzuführen.

Da muss man aber immer im Blick behalten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes Versammlungen – und das trifft im wahrsten Sinne des Wortes zu – ein Stück

weit ungebändigte Demokratie sind. Das heißt, man kann sie nicht immer in ein Verwaltungsvorhaben zwingen und muss auch dementsprechend im Gesetz gewisse Freiheiten offenlassen, um der Versammlung die Möglichkeit zu geben, sich so zu entfalten, wie sie das für richtig hält.

Ich fand es schon bemerkenswert, dass im Rahmen Ihres Entwurfs der Punkt Versammlungsautonomie oder Selbstbestimmung der Versammlung so gut wie gar nicht vorkam. Dies wurde vielleicht zwei- oder dreimal nebenbei erwähnt, aber Regelungen, um diese Autonomie zu schützen und zu erweitern, findet man nicht. Im Vergleich zu den gesetzlichen Regelungen und den Regelungen, die es in anderen Bundesländern gibt, sehe ich da auch ein Stück weit Verschlechterungen und Punkte, an denen ich durchaus Kritik habe; teilweise ist dies ja auch schon angeklungen. Um nicht alles zu wiederholen, will ich nur auf die Punkte eingehen, die mir zusätzlich erwähnenswert erscheinen oder die ich für besonders schwerwiegend halte.

Zum einen sind da die Fristenregelungen und die Absicht, die 48-Stunden-Regel um Feiertage, Samstage und Sonntage zu erweitern. Ich sehe natürlich das Bedürfnis der Versammlungsbehörde, aber auf der anderen Seite muss ich sagen, eine Versammlungsbehörde muss es leisten können, jemanden für das Wochenende einzusetzen, der Anmeldungen entgegennimmt. Ich halte es nicht für richtig, wenn in Unternehmen teilweise samstags gearbeitet wird, aber eine Behörde sagt: „Das ist uns aber für die Ausübung eines Grundrechts doch ein bisschen zu anstrengend!“. Auf der anderen Seite verkompliziert es für die Bürgerinnen und Bürger die Anmeldung, wenn sie ihre Versammlungen erst bewerben dürfen, wenn die entsprechende Anmeldefrist abgelaufen ist. Dann sind es möglicherweise bis zu vier oder fünf Tage –, denken Sie einmal an Ostern, je nachdem, wie der Tag gelegen ist –, in denen man nicht damit beginnen kann, öffentlich für die Versammlung zu werben; da sollte sich der Gesetzgeber auf ein Mindestmaß beschränken. Die 48-Stunden-Frist ist aus meiner Sicht ausreichend, und es kommt noch verschärfend – muss man dazu sagen – hinzu, dass auch eine verspätete Anmeldung – Herr Hong hat das vorhin ausgeführt – nach dem hessischen Entwurf dann auch noch bußgeldbewehrt sein soll. Das erscheint mir doch ein sehr starker Eingriff in das, was die Versammlungsleitung neben der effektiven Bewerbung dann noch zu ertragen hat.

Man muss zudem schauen, dass Regelungen – soweit es eben geht – laientauglich sind. Bei Regelungen im Versammlungsgesetz sollte man immer davon ausgehen, dass man es in der Regel mit Nicht-Juristinnen und Nicht-Verwaltungsbeamten zu tun hat; insofern sollten sie so einfach wie möglich gehalten sein. Auch da sind diese Fristberechnungen immer ein bisschen schwierig; auch da würde ich sagen, es sollte schon noch einmal über den Entwurf gegangen werden.

Ein weiterer Punkt, den ich für wichtig halte, ist das Thema Vermummungsverbot. Wir haben in der Pandemie gesehen – auch das wurde bereits angesprochen –, dass manche Behörden – zumindest zu Beginn der Pandemie – weitgehend das Vermummungsverbot noch so verstanden haben, dass man sein Gesicht überall zeigen müsse. Auch da verstehe ich nicht, warum der Gesetzgeber hier an der Strafbarkeit festhält, anstatt zu sagen, er stuft das auf eine Ordnungs-

widrigkeit herab. Dies hat einen ganz praktischen Effekt, der auch nach der Logik der Polizeibehörden Sinn ergibt. Wenn man nämlich eine Vermummung als Straftat ausgestaltet, hat man das Problem, dass die Polizei nach dem Prinzip eingreifen muss, dass bei Straftaten eine entsprechende Strafbarkeit festzustellen und zu ermitteln ist, wer die Straftat begangen hat. Man muss also vorgehen, selbst wenn es in der konkreten taktischen Situation gar keinen Sinn ergibt oder sogar zu erhöhten Gefährdungen der Kolleginnen und Kollegen führt. Umgekehrt ist dies beim Opportunitätsprinzip – hier hat man die Möglichkeit zu sagen, es handele sich nur um eine Ordnungswidrigkeit; man kann sie verfolgen, man kann aber auch davon absehen. Genau diese Möglichkeit wird der Polizei an der Stelle genommen. Darüber, ob der Gesetzgeber wirklich will, dass weiterhin eingegriffen werden muss, obwohl das zu – ich sage einmal – gewissen Eskalationen führt, sollte noch einmal nachgedacht werden

Dann gibt es diese Regelungen zur Legitimationspflicht von Polizeibeamten. Bisher ist es im Versammlungsgesetz des Bundes so geregelt, dass sich Polizeibeamte gegenüber der Versammlungsleitung erkennen zu geben haben; das trifft auch auf Zivilbeamtinnen und Zivilbeamte zu. Ich halte es der Autonomie der Versammlung wegen für sinnvoll – auch dazu ist schon einiges gesagt worden – darauf hinzuweisen, dass – und das scheint dem Gesetzgeber vielleicht an der Stelle gar nicht klar gewesen zu sein – die jetzige Regelung dazu führen würde, dass die polizeiliche Einsatzleitung tatsächlich vor Ort sein und sich vor Ort der Versammlungsleitung vorstellen muss. Dies wäre zu begrüßen; denn in der Praxis gibt es häufig die Situation, dass nur Kontaktbeamtinnen und Kontaktbeamte vor Ort sind, die dann zunächst Entscheidungen über eine lange Funkkette zu den Entscheiderinnen und Entscheidern im Präsidium funken müssen. Das dauert ungefähr eine Dreiviertelstunde, dann kommt irgendwann wieder etwas zurück, und dann ist die Situation, die eigentlich zu kooperieren war, schon wieder vorbei.

Da scheint mir der Gesetzgeber auf der einen Seite unbeabsichtigt etwas Gutes geschaffen zu haben – wenn es tatsächlich so zu verstehen ist, dass die Polizeieinsatzleitung vor Ort sein soll –; auf der anderen Seite hat er aber auch eine Verschlechterung in den Gesetzentwurf hereingeschrieben, indem er auf die Legitimationspflicht von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten in Zivil vor Ort verzichtet. Das geht nicht, weil die Autonomie der Versammlung untergraben wird; Herr Arzt hat das richtigerweise bereits ausgeführt. Wenn Menschen die Sorge haben müssen, neben Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten zu demonstrieren, ist das auch ein ganz praktisches Ding – das hatten wir bei verschiedenen Versammlungen, die ich in Nordrhein-Westfalen begleitet habe, schon häufiger, als es ganz konkret diesbezügliche Verstöße gab –; die Frage ist dann immer, wer eigentlich genau dagegen klagt; das ist dann allerdings wieder eine Frage der Praxis.

Dann hatten wir heute Morgen kurz zu Beginn darüber diskutiert – Frau Pflug hatte das Thema aufgebracht – inwieweit bei Spontanversammlungen zwingend eine Versammlungsleitung zu bestimmen sei; das halte ich doch für stark problematisch. In der Praxis ist es ja so, dass ein gewisser Sinn dahinter steht, dass die Veranstaltenden von Versammlungen – weil sie ja auch organisatorische Vorkehrungen treffen und sich darauf einrichten müssen, die Versammlung durchzuführen – auch im Nachgang eine Versammlungsleitung bestimmen können. Wer entscheidet das denn eigentlich? Gerade wenn dies eine Soll-Vorschrift oder vielleicht sogar ein Zwang sein soll,

wie entscheidet die Versammlung überhaupt aus sich heraus, nach welchem Abstimmungsprozedere? Da kann man ja einmal fragen, wer dann die Aufgabe der Versammlungsleitung wahrnimmt. Es ist jetzt schon bei Spontanversammlungen so, dass das in der Regel so läuft, wer als Erster „hier“ schreit, wird genommen, und das sind dann diejenigen, gegen die in der Regel Ermittlungsverfahren eingeleitet werden – denn sie seien faktisch die Leiter der Versammlung und hätten sich erst zu spät zu erkennen gegeben, weil es ja eine unangemeldete Versammlung sei. Das erscheint mir doch wirklich problematisch. An der Stelle meine ich, Versammlungen können auch gut ohne Leiter auskommen, wenn sie aus sich heraus entstehen.

Ich hatte in meiner Stellungnahme auch noch gesagt, ich wagte doch zu bezweifeln, dass Kleinstversammlungen immer und zwingend und überall eine Anmeldung brauchten. Ihr Entwurf ging davon aus, dass kontroverse Themen möglicherweise dazu führten, dass es zu Gefahrenlagen komme. Aber mal ehrlich, das kann jederzeit passieren. Wenn man Flugblätter verteilt und da ist irgendwas Kontroverses auf dem Flugblatt drauf, kann dies auch zu Gefahrenlagen führen.

Ich meine aber, wenn es sich wirklich um ein Versammlungsfreiheitsgesetz handelt, wäre es zumindest erwägenswert, darin auch die Freiheit von der Anmeldung vorzusehen. Alle weiteren Punkte – zumindest die Punkte, die ich für die Praxis für relevant halte – habe ich in meiner Stellungnahme, glaube ich, ganz ausführlich beschrieben. Ich freue mich auf Nachfragen.

Prof. **Dr. Norbert Ullrich**: Ich will es kurz machen, nicht auf alles eingehen, was die Kollegen heute gesagt haben und auch nicht alles wiederholen, was ich bereits schriftlich dargelegt habe.

Ich möchte mit einem konstruktiven Vorschlag zu dem, was dem Städtetag besonders wichtig ist – und worauf gerade auch der Kollege einging –, beginnen, nämlich zu der Frage: Kann man den Leiter verpflichtend machen? Das kann man sicherlich nicht in allen, sondern nur in bestimmten Fällen. Deswegen möchte ich konstruktiv vorschlagen, dass Hessen erwägt, die Regelung aus Nordrhein-Westfalen hierzu zu übernehmen. Ich zitiere dazu kurz § 5 Abs. 3 des Versammlungsgesetzes NRW – der Beginn ist wie im hessischen Entwurf –:

Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, soll die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen. Bei jeder öffentlichen Versammlung muss eine Person die Leitung innehaben. Dies gilt nicht für Spontanversammlungen.

Ich denke, das ist eine verfassungskonforme Regelung, die man übernehmen könnte und die zugleich dem Anliegen des Städtetages entgegenkommt.

Dann noch drei weitere Punkte. Zum ersten das Störungsverbot. Der hessische Gesetzentwurf formuliert das Störungsverbot noch schwächer als selbst das Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holsteins und der entsprechende Musterentwurf von Herrn Enders und Herrn Hong. Hier steht nämlich nur, es sei verboten, eine Versammlung zu stören und deren ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern.

Das erweckt das Missverständnis, dass man ansonsten gerne Versammlungen stören könne, solange man sie nur nicht verhindern wolle; das ist aber nicht richtig. Es gibt kein Recht auf Störung, sondern es ist ja so, dass es erstens eine umfassende Versammlungsfreiheit gibt und zweitens auch eine umfassende Versammlungsfreiheit zugunsten derjenigen, deren Versammlung gestört wird. Dementsprechend kann eine Störung, wenn sie das Ziel hat zu stören, niemals rechtmäßig sein; das muss man differenzieren. Es kommt auf die Absicht an. Hat jemand die Absicht, sich kommunikativ zu beteiligen, seine eigene Position dagegen zu setzen, darf er das selbstverständlich, aber eine bloße Störung – beispielsweise das Niederpfeifen mit Trillerpfeifen – kann niemals rechtmäßig sein; das sollte aus dem Gesetz auch klar hervorgehen. Deswegen auch hier mein Vorschlag, sich an Nordrhein-Westfalen zu orientieren, wo es in § 7 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes NRW heißt: „Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln.“

Dann ein zweiter Punkt. Versammlungen in geschlossenen Räumen stehen im Grundgesetz nicht unter Gesetzesvorbehalt. Nach der Hessischen Verfassung steht überhaupt keine Versammlung unter Gesetzesvorbehalt. Wenn Versammlungen aber nicht unter Gesetzesvorbehalt stehen, kann man schlechterdings nicht ins Gesetz schreiben – so wie das aber in § 21 Abs. 1 Nr. 3 Ihres Entwurfs steht – dass eine Versammlung verboten werden könne, wenn die Gefahr bestehe, dass dabei strafbare Äußerungen erfolgten. Das Problem bei strafbaren Äußerungen ist nämlich, dass sie nur zum Anlass genommen werden dürfen, eine Versammlung verfassungsrechtlich zu verbieten, wenn es sich um Äußerungen handelt, denen ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht entgegensteht.

Nicht jedes Strafgesetz schützt aber verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen. Oft sind sich die Strafrechtler selbst nicht einig, welche Rechtsposition hier überhaupt geschützt ist; die strafrechtlichen Rechtsgüter sind eines der umstrittensten Probleme im Strafrecht. Dann auch noch herauszufinden, mit welchem verfassungsrechtlichen Gut das korrespondiert, überfordert meines Erachtens in aller Regel auch den Rechtsanwender. Deswegen scheint es mir hier sinnvoller, sich entweder an Niedersachsen zu orientieren – wo eine Einschreitmöglichkeit bei einer Versammlung in geschlossenen Räumen nur besteht, wenn diese unfriedlich zu werden droht – oder man streicht in § 21 Abs. 1 des hessischen Entwurfs die Nr. 3, um nicht immer wieder das Problem zu haben, ob man das noch verfassungskonform auslegen kann, oder ob diese Vorschrift insgesamt verfassungswidrig ist.

Dann ein letzter Punkt zu den Strafvorschriften, über die hier einiges gesagt worden ist. Da stimme ich übrigens mit Herrn Arzt überein – in einem Punkt nämlich – dass das Mitführen von Waffen nicht von einer behördlichen Anordnung abhängig gemacht werden sollte. Diese Akzessorietät, die bei anderen Punkten durchaus sinnvoll sein kann, führt hier dazu – so wie es Herr Tölle bei der Anhörung in Berlin gesagt hat –, dass man dann den Katalog des nächsten Baumarktes vorlesen muss – „Das ist alles verboten“, „Das ist alles verboten“, „Das ist alles verboten“ –, um sicher zu sein, dass man wirklich alles verboten hat, was verbotenswürdig ist, mit der Gefahr, dass – wenn man dies nicht tut – das Mitführen von Waffen im nicht-technischen Sinne nicht strafbar ist. Hier würde ich auf diese Akzessorietät verzichten.

Prof. **Dr. Christoph Enders**: In dem Vortrag meines Vorredners sind einige Punkte angeklungen, auf die ich gern kurz eingehen möchte. Im Übrigen möchte ich mich in meinen Ausführungen auf fünf Kritikpunkte beschränken.

Erstens. Sinn der Neuregelung. Einerseits ist richtig, dass man mit dem Bundesversammlungsgesetz zurechtkam und dies theoretisch auch weiterhin möglich wäre. Andererseits wird die Absicht verfolgt, Dinge klarzustellen, die bislang nur im Rahmen verfassungskonformer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit ihren Platz gefunden haben. Dieses Ziel ist positiv zu würdigen.

Der gute Zweck, der mit dem Bundesgesetz verfolgt wurde, nämlich Einheitlichkeit auch für die Polizeibeamtinnen und -beamten länderübergreifend bei Einsätzen zu schaffen, ist ohnehin perdu. Das ist kein Grund mehr, am Bundesrecht festzuhalten. Mittlerweile gibt es so viele Länder-Versammlungsgesetze, die in einzelnen Punkten eigene Wege gehen, dass die Einheitlichkeit verloren ist. Dafür hätte man die Kompetenz beim Bund belassen müssen, was ich auch als richtig empfunden hätte.

Zweitens. Was Art. 14 der Hessischen Verfassung angeht – das habe ich übersehen, da ich mit der Hessischen Verfassung nicht sonderlich vertraut bin –, sehe ich, wenn die Dinge so sind, wie dargestellt, ein großes Problem. Dass man es einfach durch verfassungskonforme Auslegung lösen könnte, halte ich für schwierig. Das ist auch aus dem Beitrag von Herrn Ullrich hervorgegangen.

Verfassungsgüter bzw. der Schutz von Verfassungsgütern sind das eine. Das ist im Wesentlichen die Friedlichkeit. Das andere ist die öffentliche Sicherheit oder gar öffentliche Ordnung, die sonst Schutzgut des Gesetzes ist. Dazu gehören noch ganz viele andere Güter. Ich halte es für sehr schwierig, zu sagen, dass wir das alles durch verfassungskonforme Auslegung lösen können, und das gesamte Gesetz darauf hin zu konzipieren. Ich habe den Einwand nicht näher prüfen können, dass Art. 14 der Hessischen Verfassung hier wirklich im Wege steht, weil er die Versammlungsfreiheit vorbehaltlos schützt. Wenn dem so ist, ist dies ein nachhaltiger Einwand.

Drittens. Ich schließe mich ganz ausdrücklich den Ausführungen von Herrn Hong an. Auch ich halte § 21 Abs. 1 Satz 2 – zweite Alternative – des Entwurfs eines Versammlungsfreiheitsgesetzes für verfassungswidrig; und zwar deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht – in der Wunsiedel-Entscheidung und auch seither immer wieder – betont hat, dass es z. B. kein anti-nationalsozialistisches Prinzip im Grundgesetz gibt, wonach alles, was irgendwie radikal, auch rechtsradikal, ist, schon deswegen verboten werden könnte, sondern es auf die Gefährlichkeit der Situation ankommt. Dem steht die Regelung, die hier getroffen werden soll, entgegen. Ich würde sie ersatzlos streichen.

Nun ein Einwand zu den Ausführungen von Herrn Ullrich. Er hat § 7 Abs. 1 des Entwurfs eines Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes erwähnt, nämlich das Störungsverbot. Hier ist – lassen Sie uns noch einmal genau hinschauen – nicht die Rede von „verhindern“, sondern von „Ver-

hinderung der ordnungsgemäßen Durchführung“. Auch ein Behindern ist ein Verhindern der ordnungsgemäßen Durchführung. Wenn die Versammlung nicht so ablaufen kann, wie es von denen geplant ist, die die Versammlung durchführen wollen, weil Personen stören, dann fällt dies unter das Störungsverbot. Die Versammlung muss dafür nicht total verhindert werden. An der Stelle sehe ich es anders als Sie.

(Zuruf: Das verstehen Sie als Jurist. Aber das versteht nicht jeder.)

– Dort steht „ordnungsgemäße Durchführung“. Alles, was davon abweicht, ist nicht ordnungsgemäß.

Nun meine Kritik zu einzelnen Punkten. Ich hatte sie bereits zum Teil geäußert.

Erstens zur Reichweite der Versammlungsfreiheit. Ihre Erstreckung auf öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum durch § 19 des Gesetzentwurfs ist darauf beschränkt, dass die Betreiberinrichtung von der öffentlichen Hand beherrscht wird, d. h., dass hinter dem privaten Betreiber der grundrechtsgebundene Staat steht. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt. Es bleibt – darauf möchte ich, abweichend von den Ausführungen von Herrn Hong, hinweisen – bei der privatrechtlichen Organisation und den entsprechenden privatrechtlichen Befugnissen dieser Einrichtung. Das bedeutet, die privatrechtlichen Betreiberbefugnisse würden nicht nur durch das Recht der sich Versammelnden, sondern auch durch hoheitliche, nämlich versammlungsrechtliche, Maßnahmen überlagert. Am Ende ginge die Eigentumsposition nur so weit, wie die Polizei die Anwesenden bzw. die Versammlung in ihre Schranken weist.

Wenn die Polizei nicht tätig wird, dürfen die versammelten Personen mehr. Wenn sie hingegen bestimmte Beschränkungen erlässt, dürfen sie weniger, und so weit reichen dann auch die Eigentümerbefugnisse. Das spricht stark dafür – daran fehlt es im Entwurf –, den Eigentümer, also die Einrichtung, auch wenn sie von der öffentlichen Hand betrieben wird, rechtzeitig mit in das Kooperationsverfahren nach § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs einzubeziehen. Daran fehlt es bislang völlig. Es könnte theoretisch sein, dass die Person oder die Einrichtung im Vorfeld nichts von der Versammlung weiß. Wenn die Person oder der Betreiber davon wüsste, könnte der Ablauf besprochen und es könnten Risiken vermieden werden. Daran fehlt es. Das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht, das Verwaltungsverfahrensgesetz, bietet keinen hinreichenden Ausweg.

Zweitens zu Befugnissen und Maßnahmen der Versammlungsleitung. Der Versammlungsleitung wird in § 2 Abs. 5 des Entwurfs das Hausrecht zuerkannt. Diese Regelung, die nur für Versammlungen in geschlossenen Räumen Platz greift, sollte im dritten Teil des Gesetzentwurfs und nicht im allgemeinen Teil geregelt werden.

Die daneben normierte allgemeine Ausschließungsbefugnis in § 6 Abs. 5 des Versammlungsfreiheitsgesetzentwurfs sollte meines Erachtens sinnvollerweise – insoweit auch Kritik am Musterentwurf – auf teilnehmende Personen beschränkt werden; und zwar aus sprachlichen und auch

aus logisch-systematischen Gründen. Nur für Teilnehmer scheint eine Befolgungspflicht außerhalb der Hausrechtskonstruktion im Verhältnis zur Versammlungsleitung plausibel. Schon sprachlich können nur Teilnehmer von der Versammlung ausgeschlossen werden. Jemand, der sonst anwesend ist, kann ja nicht von oder aus der Versammlung ausgeschlossen werden. Er muss vielleicht den Raum verlassen. Aber eine solche Person ist ja nicht Mitglied oder Teilnehmer der Versammlung. Deswegen plädiere ich dafür, diese Bestimmung auf teilnehmende Personen zu beschränken, wie es auch teils gemacht wird.

Des Weiteren erscheint es – darauf hat, glaube ich, Herr Hong schon hingewiesen – als problematisch, dass Verstöße gegen die Folgepflicht, sich nach Ausschließung zu entfernen, als Ordnungswidrigkeit geahndet werden sollen; und zwar aus folgendem Grund: Der Rechtscharakter der Ausschließungsbefugnis der Versammlungsleitung steht nicht fest. Das ist – wie soll ich das bezeichnen? – ein Nullum. Das ist nichts anderes als das Hausrecht. Während dies eine bestimmte rechtsbewehrte Position ist, ist die Ausschließungsbefugnis nicht näher spezifiziert. Für sie gilt jedenfalls eines ganz klar nicht: Sie hat keinen hoheitlichen Charakter.

An das Nichtbefolgen einer Äußerung der Versammlungsleitung eine Ordnungswidrigkeit zu knüpfen und ein Bußgeld zu verhängen, halte ich für verfehlt.

Aus § 26 Abs. 1 Nr. 16 ist die Bezugnahme auf § 6 Abs. 5 des Entwurfs eines Versammlungsfreiheitgesetzes ersatzlos zu streichen.

Der dritte Punkt – Unterstützung der Versammlungsleitung durch Ordnerinnen und Ordner. Die vorgesehene sprachliche Fassung des § 6 Abs. 2 des Entwurfs eines Hessischen Versammlungsfreiheitgesetzes schließt eine Uniformierung von Ordnern oder Ordnerinnen nicht aus. Das ist sprachlich misslungen und widerspricht der Entwurfsbegründung. Hier steht zwar: Sie müssen weiße Armbinden tragen, auf denen lediglich „Ordner“ bzw. „Ordnerin“ stehen darf, aber dort steht nicht, dass sie keine Uniform tragen dürfen. Das wäre keineswegs ausgeschlossen. Das ist natürlich nicht gemeint. Das ist mir schon klar. Dann sollte man das aber ausdrücklich so formulieren.

Der Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Versammlungsfreiheitsgesetzesentwurfs wird durch die Verwendung uniformierter Ordner oder Ordnerinnen nicht ohne Weiteres erfüllt. Uniformierte, die eine weiße Armbinde tragen, auf der „Ordner“ oder „Ordnerin“ steht, erfüllen nicht diesen Ordnungswidrigkeitstatbestand.

Viertens – Befugnisse und Maßnahmen von Behörden. Für die Vorfeldmaßnahmen der Identitätsfeststellung – § 16 Abs. 2 und § 23 Abs. 2 des Gesetzentwurfs – sollte präzise verlangt werden, wie dies zu Recht in Nordrhein-Westfalen geschehen ist, dass gerade das individuelle Verhalten der Adressaten an der Kontrollstelle einen Verdacht erweckt, der zur Maßnahme der Identitätsfeststellung Anlass gibt. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann es anders nicht sein. Das wäre eine Datenerhebung ins Blaue hinein, die das Bundesverfassungsgericht verbietet. Es kann nicht sein, dass pauschal fremdes Verhalten einzelnen Personen zugerechnet wird. Das würde rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechen. Das ist aber nach dem vorgesehenen Wortlaut

möglich. Wenn irgendwo in einer Versammlung oder in einem Aufzug etwas Verdächtiges bei Person X oder bei Person Y passiert, kann nach dem Wortlaut bei Person A, die vielleicht 100 m davon entfernt ist, eine Identitätsfeststellung vorgenommen werden. Das halte ich nicht nur für nicht sinnvoll, sondern auch für verfassungswidrig. Man sollte es machen wie in Nordrhein-Westfalen und auf Tatsachen abheben, die an der Kontrollstelle bei der jeweils betreffenden Person festgestellt werden. Beispiel: Die Person trägt bei der Durchsuchung Waffen bei sich – dann Identitätsfeststellung. In einem solchen Fall besteht ein klarer Zusammenhang. Damit kann man – übrigens auch die Polizei – arbeiten.

Mit dem Hinweis auf die Polizei bin ich – mein letzter Punkt – bei der Frage der Behördenzuständigkeit. Das Versammlungsgesetz des Bundes durfte aus Kompetenzgründen die Zuständigkeit der Landesbehörden, die das Versammlungsrecht vollziehen, nicht regeln. Das ist klar. Deswegen kann dort nur „zuständige Behörde“ stehen. Davon ging auch die bisherige hessische Regelung aus. Sie musste ja davon ausgehen. Das heißt, man hat die Dinge auf der Basis des HSOG und der Durchführungsverordnung geregelt. Rechtstechnisch ähnlich ist dies auch in allen anderen Bundesländern geschehen.

Jetzt aber gibt es eine Kompetenz zur Regelung des gesamten Versammlungsrechts, und die Zuständigkeit sollte mit geregelt werden; schon aus – wie soll ich sagen? – gesetzesästhetischen Gründen. Aber dies ist, wie wir bereits gehört haben, auch vor dem Hintergrund der Einwände sinnvoll. Auch all die anderen neuen Versammlungsgesetze enthalten einen Paragraphen zur Zuständigkeit und grenzen dabei insbesondere zwischen der Zuständigkeit der Ordnungsbehörden und der Vollzugspolizei ab.

Dafür spricht, dass man dabei jedenfalls weitest möglich Zuständigkeitskonflikte – ob positiv oder negativ – während einer Versammlung ausschließen kann. Diese Chance sollte man nutzen. Man sollte nicht darauf abstellen, dass die Polizei immer für Sofortmaßnahmen, also kraft ihrer Eilzuständigkeit, zuständig ist. Denn es kann ja durchaus einmal die Frage aufkommen, ob es sich tatsächlich um einen Fall der Eilzuständigkeit handelt. Wie wir gehört haben, ist es aus der Sicht der Ordnungsbehörden erwünscht, dass die Polizeibehörden eine eigenständige Zuständigkeit und nicht nur die Notfallkompetenz haben.

Prof. **Dr. Matthias Friehe**: Da Sie die Stellungnahmen bereits im Vorfeld lesen, ist es gute Praxis, dass sich die Anzuhörenden eher auf neue Aspekte, die in der Anhörung aufkommen, beschränken oder zumindest fokussieren.

Zunächst möchte ich auf Art. 14 Abs. 1 der Hessischen Verfassung eingehen. Diesen Punkt hatte Herr Kollege Hong in seiner schriftlichen Stellungnahme angesprochen, und er ist auch schon eingehend diskutiert worden. Ich möchte das Problem gerne lösen, wenn man so will. Die Auffassung von Herrn Hong steht im Widerspruch zur Auffassung des hessischen Staatsgerichtshofs. Es gibt einen Beschluss des Staatsgerichtshofs vom 7. November 1951 – Aktenzeichen P.St.98. Danach ist Art. 14 Abs. 1 der Hessischen Verfassung inhaltsgleich mit Art. 8 Abs. 1 des

Grundgesetzes. Das ist auch im Leitsatz so festgehalten. Es ist zuzugeben, dass der Wortlaut das nicht unbedingt nahelegt. Aber ich glaube, dass es sehr vernünftig war, dass der hessische Staatsgerichtshof dies so entschieden hat. Ich will auch gern erklären, warum. Anderenfalls wäre nämlich Art. 14 der Hessischen Verfassung nicht in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz.

Wir kommen hier zu dem komplizierten Verhältnis von Bundesgrundrechten und Landesgrundrechten. Das ist in Art. 142 des Grundgesetzes geregelt – eine Sondervorschrift zum allgemeinen Grundsatz, dass das Bundesrecht das Landesrecht bricht. Danach – gesondert geregelt von Art. 31 des Grundgesetzes – bleiben die Landesgrundrechte nur insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 diese Grundrechte gewährleisten.

Der hessische Staatsgerichtshof hat schon bei anderer Gelegenheit näher ausdifferenziert, dass zwischen zweipoligen und mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen unterschieden werden muss. Bei den zweipoligen Grundrechtsverhältnissen geht es um das Verhältnis des Staates einem Bürger gegenüber. Nur in diesen Rechtsverhältnissen ist es denkbar, dass die Landesverfassung durch Landesgrundrecht einen größeren Grundrechtsschutz gewährleistet als die Grundrechte des Grundgesetzes. Hingegen ist bei mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen jeweils eine Kongruenz von Landesgrundrechten und Bundesgrundrechten erforderlich, weil anderenfalls auf der anderen Seite jemand steht, dessen Grundgesetzgrundrechte unzulässig dadurch beschränkt würden, dass die Landesverfassung eine vom Grundgesetz abweichende Regelung trifft. Ein klassisches Beispiel, anhand dessen das diskutiert wird, ist Art. 29 Abs. 5 der Hessischen Landesverfassung – das Verbot der Aussperrung. Es würde die unternehmerischen Rechte im Arbeitskampf verletzen, wenn diese Vorschrift zur Anwendung käme. Es gibt eine entsprechende Entscheidung des hessischen Staatsgerichtshofs, dass diese Vorschrift deswegen nicht anwendbar ist.

Wie verhält sich dies nun im Bereich der Versammlungsfreiheit? Haben wir es mit einem zweipoligen oder mit einem mehrpoligen Grundrechtsverhältnis zu tun? Wir haben es natürlich mit einem mehrpoligen Grundrechtsverhältnis zu tun, wie auch das Bundesverfassungsgericht bereits verschiedentlich klargestellt hat. Denn auf der einen Seite haben wir es mit den Grundrechten der Versammlungsteilnehmer zu tun und auf der anderen Seite mit den Grundrechten von Anwohnern oder Verkehrsteilnehmern bzw. mit Gefahren, die von einer Versammlung ausgehen können, und mit beteiligten Dritten. Im schlimmsten Fall geht es um Leib und Leben. Es geht aber auch, wenn man einen Schritt darunter geht, beispielsweise um die Eigentumsfreiheit bis hin zur allgemeinen Handlungsfreiheit, zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Es geht immer wieder um die Frage, wie sich die Grundrechte der Versammlung zu den Grundrechten Dritter verhalten, die von den Gefahren einer Versammlung betroffen sein können.

Deswegen haben wir es mit einem mehrpoligen Grundrechtsverhältnis zu tun. Insofern kann es bundesverfassungsrechtlich, nach Art. 142 des Grundgesetzes, nicht anders sein, als dass Art. 14 Abs. 1 der Hessischen Verfassung inhaltsgleich mit Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes ist. So hat es auch der hessische Staatsgerichtshof entschieden. Das dürfte der Hintergrund dieser Entscheidung sein.

Ansonsten – wenn man das alles anders sehen wollte; die Diskussion hatten wir eben schon – bin ich der Auffassung, dass sich das Problem auch über die verfassungsimmanenten Schranken lösen ließe. Das wäre dann gewissermaßen nur die Konsequenz aus dem, was ich eben schon gesagt habe. Man darf aber nicht den Fehler machen und sagen, grundrechtlich zulässig sei überhaupt nur das, was aktuell im Bundesversammlungsgesetz für Versammlungen in geschlossenen Räumen geregelt ist. Vielmehr muss man in der Abwägung sehen, dass dabei mit eingepreist wird, dass eine Versammlung unter freiem Himmel viel größeres Gefahrenpotenzial hat als eine Versammlung in geschlossenen Räumen. Deswegen sind die strengen Regeln im Bundesversammlungsgesetz für die Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht allein aus dem unterschiedlichen Schrankenvorbehalt abgeleitet.

Noch einmal: Es geht hier um den Schutz von Leib und Leben Dritter. Es geht um den Ehrenschutz, also letzten Endes um das allgemeine Persönlichkeitsrecht, es geht um Eigentumsschutz und um allgemeine Handlungsfreiheit. Wir haben es also mit einer Reihe kollidierender Verfassungsgüter zu tun, mit denen man das Problem sonst auch lösen könnte.

Nach diesem Themenkomplex möchte ich nun noch gern auf weitere Punkte eingehen, die in den anderen Stellungnahmen aufgekommen sind. In der schriftlichen Stellungnahme von Herrn Hong fand ich noch eine zweite Frage interessant, die mich beschäftigt hat. Dabei geht es um § 11, auf den ich nachher noch zurückkommen werde. Hier ging es zunächst einmal um die Kritik, dass für Versammlungen unter freiem Himmel eine entsprechende Gefahrenschwelle fehle, dass also die Anwesenheit der Polizeibehörden nach § 11 Nr. 1 des Entwurfs nur bei unmittelbaren Gefahren für die öffentliche Sicherheit zulässig sein solle.

Das scheint mir eine reichlich überzogene Schwelle zu sein, die hiermit gezogen wird. Mir scheint es zweifelhaft zu sein, ob die Rechtsprechung – des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs –, dass in der Anwesenheit von Polizeikräften ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit liegt, was ich grundsätzlich für richtig halte, jedenfalls bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, so einfach auf Versammlungen unter freiem Himmel übertragbar ist. Man muss einmal überlegen, was es bedeutet, wenn man das zu Ende denkt. In anderen Zusammenhängen wird eigentlich nicht infrage gestellt, dass sich die Polizei auf der Straße bewegen darf. Es gibt auch keine derartige Befugnisnorm im HSOG. Das würde bedeuten, dass sich die Polizei, der das ganz normale Recht zusteht, beispielsweise auf Streife zu gehen, entfernen müsste, sobald eine Versammlung stattfindet. Jedenfalls scheint es mir eine sehr realitätsferne Vorstellung zu sein, dass die Polizei erst bei einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit – das ist eine hohe Wahrscheinlichkeitsschwelle –, dass sie sozusagen erst im letzten Moment vor der Eskalation in die Nähe der Versammlung gelangen darf. Ich kann mir nicht vorstellen, wie so zielführende Polizeiarbeit möglich sein soll.

Ferner war § 14 Abs. 7 des Entwurfs diskutiert worden. Dabei geht es um eine Pflicht zur Auflösung verbotener Versammlungen. Die Kritik an dieser Vorschrift kann ich nicht nachvollziehen. Wenn es bei einer unter den hohen Hürden des Verbots verbotenen Versammlung in das Ermessen der Polizei gestellt sein sollte, dagegen vorzugehen oder nicht, wäre dies geradezu ein Anreiz, dann, wenn eine Versammlung verboten worden ist, die Versammlung trotzdem stattfinden

zu lassen, weil unklar ist, ob die Versammlung dann vielleicht stattfinden kann oder nicht und ob die Polizei dagegen vorgehen wird. Damit würden diejenigen privilegiert, die sich entgegen des entsprechend vollziehbaren Verbots zur Versammlung zusammenfinden würden, während diejenigen, die sich an das Recht halten und angesichts einer vollziehbaren Entscheidung auf die Versammlung verzichten, die Gekniffenen wären, deren Versammlung nicht stattfinden würde. Das scheint mir nicht schlüssig zu sein, und schon gar nicht scheint mir dies verfassungsrechtlich geboten zu sein.

In diesem Zusammenhang möchte ich gern etwas zu der Bestimmung des § 26 Abs. 1 Nr. 7 des Entwurfs sagen, die diskutiert wurde. Dabei geht es um die Bußgeldbewehrung eines Verstoßes gegen die Anmeldepflicht. Herr Hong hatte hierzu mehr oder weniger sozusagen den Zusammenhang dargestellt, dass, wenn nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ein Verstoß gegen das Anmeldegebot allein nicht genüge, um die Versammlung aufzulösen, daraus folgen müsse, dass ein Verstoß gegen das Anmeldegebot nicht bußgeldbewehrt sein dürfte. Dieser Zusammenhang erschließt sich mir überhaupt nicht.

Ich möchte Ihnen gern ein anderes Beispiel geben. Es könnte ja durchaus mal vorkommen, dass die Versammlungsteilnehmer auf dem Weg zu der Versammlung bei einer roten Ampel die Fahrbahn überqueren. Selbstverständlich genügt das Überqueren bei einer roten Ampel nicht dafür, eine Versammlung aufzulösen. Das heißt aber noch lange nicht, dass für das Gehen über die rote Ampel anschließend kein Verwarngeld verhängt werden dürfte.

Wir haben es mit einem Rechtsverstoß zu tun, wenn die Versammlung stattfindet, ohne dass sie vorher ordnungsgemäß angemeldet worden ist. Gegen diesen Rechtsverstoß kann selbstverständlich mit einem Bußgeld vorgegangen werden; auch dann, wenn es vielleicht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht statthaft ist, deswegen die Versammlung gleich aufzulösen. Insofern sehe ich hier keinen Widerspruch.

Allgemein – auch aus Zeitgründen möchte ich nicht auf alle Diskussionspunkte eingehen – habe ich etlichen Stellungnahmen eine große Skepsis gegenüber dem Entwurf entnommen. Vielfach werden zu starke Beschränkungen der Versammlungsfreiheit moniert. Das entspricht nicht meiner Überzeugung nach Prüfung des Entwurfs. Ich möchte noch einmal daran erinnern, dass wir es hier mit einer mehrpoligen Grundrechtsbeziehung zu tun haben. In diesem Sinne ist es Aufgabe des Versammlungsrechts – das Versammlungsrecht ist letztendlich ein Teil des Gefahrenabwehrrrechts –, die von Versammlungen ausgehenden Gefahren rechtlich zu adressieren. In diesem Zusammenhang haben Anwohner, Verkehrsteilnehmer usw. Rechte, und es sind entsprechende Eingriffsbefugnisse erforderlich.

Auch die Gesetzesüberschrift überzeugt mich nicht. Das hatten aber auch andere schon so gesehen. Ich finde die Gesetzesüberschrift sogar abwertend gegenüber der Versammlungsfreiheit an sich. Sie suggeriert gewissermaßen, man brauche erst ein Gesetz, damit die Versammlungsfreiheit garantiert sei. Das ist natürlich mitnichten so. Die Versammlungsfreiheit ergibt sich bereits aus dem Grundgesetz und auch aus der Hessischen Landesverfassung. Das heißt, das ist ein

auf Ebene der Verfassung angesiedeltes Recht, und es wird nicht erst ein Gesetz benötigt, das gewissermaßen gnädigerweise die Versammlungsfreiheit gewährt.

Auch in anderen Zusammenhängen verwenden wir deshalb solche Bezeichnungen nicht. Ich erinnere an das Hessische Pressegesetz. Die Pressefreiheit ergibt sich aus dem Grundgesetz. Deswegen wäre es verfehlt, von einem hessischen Pressefreiheitsgesetz zu sprechen. Es bedarf keiner gesetzlichen Regelung, um die Pressefreiheit zu gewährleisten, sondern sie ist grundrechtlich gewährleistet. Der Ansatz mag sein, und der politische Wille war sicherlich, die Freiheit zu betonen. Aber aus meiner Sicht passiert genau das Gegenteil.

Zuletzt möchte ich – ich habe das in meiner Stellungnahme im Detail ausgeführt – eine Reihe von Punkten ansprechen, bei denen aus meiner Sicht eher Nachschärfungen des Gesetzentwurfs verfassungspolitisch richtig sind.

Wenn man ein solches Gesetz macht, ist das eine Gelegenheit für den Gesetzgeber, in einem gewissen Diskurs, der sich immer auch zwischen Verwaltungsgerichten und sicherlich der Literatur sowie dem Gesetzgeber vollzieht, gewissermaßen Akzente zu setzen. Natürlich sollte der Gesetzgeber dabei die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte beachten. Auf der anderen Seite warne ich davor, an Punkten, an denen die Verfassungsgerichte noch keine entsprechenden Entscheidungen getroffen haben, sozusagen im vorausweisenden Gehorsam gegenüber nur vermuteten Entscheidungen besonders restriktive Regelungen zu treffen.

Ein Punkt, an dem mir das aufgefallen ist, betrifft die Frage des Versammlungsbegriffs. Das Bundesverfassungsgericht geht bekanntermaßen von einem engen Versammlungsbegriff aus. Die Versammlung muss darauf gerichtet sein, einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung zu leisten. Hier fände ich es in Übereinstimmung beispielsweise mit dem nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetz durchaus überlegenswert, zu betonen, dass die Versammlung überwiegend diesen Zweck haben muss. Das scheint mir durchaus auch in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu sein, das bei seiner Entscheidung zur sogenannten Loveparade und Fuckparade – zwei Versammlungen, die in einer Entscheidung behandelt wurden – auf das Gesamtgepräge einer Versammlung abgestellt hat und den Schutz der Versammlungsfreiheit versagt hat, obwohl sogar u. a. die Verteilung von Handzetteln als Nebenaktivität vorgesehen war.

Teilweise wird gesagt, man müsse ganz auf die Notwendigkeit einer Versammlungsleitung verzichten. Ich bin eher der Auffassung, dass an der Notwendigkeit einer Versammlungsleitung festgehalten werden sollte. Das hatte heute Morgen Frau Pflug richtigerweise gesagt. Eine Versammlungsleitung ist dafür da, um für den geordneten Ablauf einer Versammlung zu sorgen. Solche Aktionen, wie Spaziergänge, die stattgefunden haben, bei denen man versucht, sich den Bindungen des Versammlungsrechts zu entziehen, indem man sie als ungeordnete Sache deklariert, die keine Versammlung, sondern nur ein spontanes Zusammensein oder so ähnlich sei, zeigen aus meiner Sicht gerade, dass der Aspekt eher wichtig ist, dass eine Versammlung eine gewisse Struktur braucht.

Viel zu hohe Hürden sehe ich, was das Anwesenheitsrecht der Polizeibehörden bei Versammlungen in geschlossenen Räumen anbelangt. Das ist ein Punkt, den man aus meiner Sicht unbedingt korrigieren sollte, weil das einfach nicht funktioniert. Hierbei geht es um § 11 Nr. 2 des Entwurfs. Danach können die Polizeibehörden nur bei Versammlungen in geschlossenen Räumen anwesend sein, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist.

Dazu möchte ich Ihnen gern einen Beispielsfall nennen. Stellen Sie sich vor, in geschlossenen Räumen findet an einem Sonntag eine Versammlung statt, auf der der Holocaust geleugnet wird; und zwar nicht in unfriedlicher, aufrührerischer Weise – als „zivilisiert“ würde ich das nicht bezeichnen, wenn man den Holocaust leugnet –, aber in aufgesetzt jedenfalls nicht unfriedlicher, gewalttätiger Art und Weise. Dann wäre es nach § 21 oder § 22 – je nachdem, wie der Fall genau gelagert ist – durchaus zulässig, gegen die Versammlung vorzugehen; entweder als Ganzes oder gegen einzelne Teilnehmer, die sich an solchen Taten beteiligen, weil es darum geht, dass auf der Versammlung nach § 21 Abs. 1 Nr. 3 Äußerungen getätigt werden, die ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen darstellen, nämlich nach § 130 Abs. 3 des Strafgesetzbuchs. Das Problem ist aber: Die Polizei darf gar nicht anwesend sein. – Ich habe die Versammlung in meinem Beispiel extra auf einen Sonntag gelegt. Damit ist klar, dass die Versammlungsbehörde nicht erreichbar ist. Damit haben wir die Eilzuständigkeit der Polizei nach § 2 HSOG. Wie soll die Polizei feststellen, ob der Holocaust auf der Versammlung geleugnet wird, und entsprechende Maßnahmen entweder gegen die Versammlung als Ganzes oder vielleicht gegen einzelne Teilnehmer erlassen, wenn sie gar nicht anwesend ist? Das ist völlig unlogisch. Es müsste genau umgekehrt sein. Die Anwesenheitsvoraussetzungen müssen niedriger sein als die Eingriffsvoraussetzungen. Sonst macht das Ganze keinen Sinn.

Ein letzter Vorschlag – vielleicht etwas allgemeinerer Natur. Mir scheinen in letzter Zeit doch einige Fallkonstellationen in der Öffentlichkeit diskutiert zu werden, bei denen es um einen Missbrauch der Versammlungsfreiheit geht. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu einmal sehr klar formuliert, dass die Versammlungsfreiheit kein Mittel zur Selbsthilfe ist. Die Versammlungsfreiheit ist ein Mittel, um die eigene Meinung kundzutun und auch besonders darauf aufmerksam zu machen. Insofern hat sie eine ganz hohe Bedeutung für unsere Demokratie, damit gerade z. B. vielleicht auch hier im Landtag zwischen den Wahlen Meinungen ankommen, die bislang nicht sonderlich wahrgenommen wurden. Das ist der große Wert der Versammlungsfreiheit. Aber sie gibt kein Recht darauf, die eigenen Überzeugungen in einer Art Selbsthilfe auch durchzusetzen. Das scheint mir durchaus ein Aspekt zu sein, den man noch im Gesetzentwurf klarstellen könnte.

**Vorsitzender:** Jetzt kommen wir zu den Fragen an die Sachverständigen.

Abg. **Alexander Bauer:** Meine Fragen richten sich an die beiden Professoren, die zu Anfang gesprochen haben. Ich glaube, das waren Herr Prof. Volkmann und Herr Prof. Arzt. Sie sprachen

davon, das Definieren von Gegenständen sei sozusagen sehr mühselig, weil dann automatisch all das, was nicht verboten ist, erlaubt sei.

Dazu meine Frage – ich bin juristischer Laie –: In der grundgesetzlichen Formulierung heißt es „friedlich versammeln ohne Waffen“. Man müsste doch in der heutigen Zeit irgendwie definieren, was eine Waffe ist und ob der Begriff „friedlich“ als solcher ausreicht sowie was man bei einer friedlichen Demonstration mit Meinungskundgebung dabei haben müsste oder sollte. Braucht man bei strahlendem Sonnenschein einen Regenschirm? Man kann sagen: Natürlich kann man mitnehmen, was man will. Es ist nicht verboten, einen Regenschirm mit sich herumzutragen. Aber brauche ich zur Meinungskundgebung bei einer angemeldeten Demonstration oder auch bei einer spontanen Veranstaltung irgendwelche Utensilien, die aus der Sicht der Erteiler der Erlaubnis vielleicht als Passivbewaffnung missbraucht werden könnten? Zeigt sich die praktische Notwendigkeit zu definieren, was vielleicht als Waffe genutzt werden kann? Grundgesetzlich heißt es ja ausdrücklich: friedlich und ohne Waffen.

Des Weiteren sagten Sie, das Verbot des Vermummens sei eigentlich unrechtmäßig. Mir stellt sich hier die Frage: Muss Demokratie nicht Gesicht zeigen? Muss der Teilnehmer an einer Versammlung nicht wissen, wer sich wofür einsetzt? Muss derjenige, der eine politische Botschaft hat, nicht erkennbar sein? Ich muss doch erkennen können, wem ich mich anschließe. Auch die Personen müssen doch mit ihrer Meinungskundgebung für Außenstehende oder für Menschen, die sich vielleicht beteiligen wollen, erkennbar sein. Das hätte ich gern von Ihnen erläutert bekommen.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken**: Ich freue mich, dass wir in diesem Zusammenhang mal wieder über die Hessische Verfassung streiten können. Das wird mit Sicherheit eine spannende politische Auseinandersetzung.

Ich habe eine Nachfrage zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in Kollision mit zu vielen Angaben bei dem Führen von Ordnerlisten. Ich weiß nicht mehr, welcher der Professoren das angesprochen hatte.

Meine zweite Nachfrage richtet sich vor allem an Herrn Dr. Prigge und betrifft die Praktikabilität. Die Versammlungsautonomie haben Sie stark gemacht. Können Sie mir das im Vergleich mit anderen Landesgesetzen erläutern? Wie ist das dort besser geregelt, als wir dies hier vorgeschlagen bekommen haben?

Meine dritte Frage betrifft die Zuständigkeit der Behörde, bei der eine Versammlung angemeldet werden muss. Sollen wir das Ordnungsamt ganz herausnehmen und – wie in einigen Bundesländern – nur noch mit der Polizei arbeiten? Das hätte ich gern noch einmal reflektiert.

Abg. **Heike Hofmann (Weiterstadt)**: Ich weiß jetzt nicht, an wen ich meine Frage adressieren soll. Mir war es nicht möglich, auf die Schnelle die VGH-Entscheidung herauszusuchen. Die Frage nach Art. 14 der Hessischen Verfassung im Lichte von Art. 8 des Grundgesetzes hat hier einen größeren Raum eingenommen. Vielleicht kann jemand von Ihnen, der das substantiiert geprüft hat, noch einmal dazu Stellung nehmen.

Herr Prof. Dr. Arzt, wir befassen uns hier mit dem Versammlungsgesetz, also mit einer „lex specialis“. Das ist sozusagen der Normencharakter.

Herr Prof. Dr. Enders, Sie haben zu Recht – ich glaube auch im Lichte der Stellungnahme des Städtetages – darauf gedrungen, dass der Gesetzgeber es nicht unterlassen sollte, klare Zuständigkeiten zu formulieren, damit die Dinge sozusagen in der Praxis handhabbar gemacht werden. Vielleicht können Sie das noch einmal kurz erläutern.

Im Zusammenhang mit Übersichtsaufnahmen ist – ich weiß nicht, an wen ich die Frage richten soll – von Ihnen, Herr Dr. Prigge, die Frage des Regelungserfordernisses problematisiert worden. Die Frage an einen der Sachverständigen: Inwieweit könnte diese Vorschrift enger gefasst werden, damit sie womöglich verfassungskonform würde, falls sie denn überhaupt erforderlich ist?

Im Zusammenhang mit dem Waffenverbot – § 8 des Gesetzentwurfs – habe ich mich Folgendes gefragt: Es ist ja nicht völlig unüblich, dass der Gesetzgeber objektive und subjektive Umstände aufnimmt. Die Frage ist aber – dies richtet sich vielleicht an Herrn Prof. Dr. Hong –, ob man das konkreter bzw. bestimmter und verfassungskonformer normieren kann, indem man in § 8 Abs. 1 Nr. 2 – dies vielleicht als Formulierungsvorschlag – das Waffenverbot an konkrete Umstände knüpft. Oder haben Sie einen anderen Formulierungsvorschlag?

Generell: Ich finde es sehr misslich – ich glaube, das geht den Anzuhörenden genauso –, dass bei einer solch wichtigen Debatte über die Versammlungsfreiheit als bedeutendem Grundrecht und vor allem dessen Normierung der Innenminister nicht anwesend ist.

(Widerspruch Abg. Alexander Bauer)

Das ist auch respektlos gegenüber den Anzuhörenden und gegenüber der Sache. Das wollte ich hier einfach nur zu Protokoll geben.

**Vorsitzender**: Der Innenminister hat angezeigt, dass er heute verhindert ist. Er ist bei dem Tag des Rechtsstaats in Frankfurt.

(Zuruf: Ich kann das bestätigen. Er ist dort!)

Es ließ sich nicht ganz aufklären, wer als erster terminiert hatte. Der Tag des Rechtsstaats stand relativ lange fest. Parallel dazu haben wir diese Sondersitzung des Ausschusses angesetzt. Das wurde aber mitgeteilt.

Abg. **Thomas Schäfer (Maintal)**: Das war eine ganze Reihe von Vorträgen mit unterschiedlichen Nuancierungen. Man könnte quasi zu allen Vorträgen Fragen stellen. Ich konzentriere mich mit meinen Fragen auf die Herren Ullrich und Friehe. Vielleicht will aber der eine oder andere dazu ergänzen.

Ich möchte verschiedene Punkte ansprechen, nämlich zum einen das Thema „Autobahnen“ und die Frage, wie man damit umgeht. Dazu gibt es eine Regelung in dem nordrhein-westfälischen Gesetz – ich glaube, das ist § 13 Abs. 1 –, wonach man auf Autobahnen nicht demonstrieren und sich auch nicht von Autobahnbrücken abseilen darf. Inwieweit ist es nach Ihrer Einschätzung sinnvoll, eine solche Regelung auch in das hessische Gesetz aufzunehmen?

Außerdem habe ich die Frage, wie man § 9 – Uniformverbot – interpretieren sollte. Warum diese Frage? Ich mache das an einem Beispiel deutlich. Wenn, was in Rheinland-Pfalz im Moment ein großes Problem ist, Karnevalsumzüge aufgrund von Auflagen nicht stattfinden können und Karnevalsvereine auf die Idee kommen, dagegen zu demonstrieren, und dazu ihre Garde aufmarschieren lassen – die Garde trägt Uniform und meist hat das dann auch den Charakter eines Marsches –: Ist das dann etwas, was aus Ihrer Sicht von diesem Paragraphen umfasst ist, und wird dann gesagt: „Das darf so nicht stattfinden.“?

Man kann auch ein anderes Beispiel bilden. Wenn die Feuerwehr dagegen demonstriert, dass sie nicht genügend Einsatzfahrzeuge bekommt und dafür in Uniform durch die Straßen marschiert: Ist das dann ein uniformierter Aufmarsch? Wie muss man diesen Paragraphen interpretieren?

Eine dritte Frage rund um das Thema, was eigentlich Auflagen im Zusammenhang mit einer Versammlung sind, und zwar sowohl im Zusammenhang mit normal angemeldeten öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel als auch im Zusammenhang mit spontanen Versammlungen. Ist es zulässig, irgendwelche Vorgaben zu machen, ob etwa Transparente oder Schilder mitgeführt und gezeigt werden dürfen, oder gilt grundsätzlich die Entscheidung derer, die sich versammeln, was sie dabei haben und zeigen wollen? Wie interpretieren Sie das?

Im Zusammenhang mit § 11 – Polizeianwesenheit – und der Frage, wie man damit umgeht, haben sich einige sehr kritisch geäußert, während andere gesagt haben, die Polizei müsse zwangsweise da sein. Wenn eine Demonstration im öffentlichen Raum – meistens auf irgendwelchen Straßen oder an Kreuzungen – stattfindet und die Polizei vor Ort ist und den Verkehr regelt, ist das dann zumindest nach Auffassung derer, die das kritisch sehen, ebenfalls eine unzulässige Anwesenheit von Polizei? Die Polizeikräfte können ja nicht im Kopf trennen nach dem Motto: „Bin ich Teil der Ordnungskräfte, die auf die Versammlung schauen, oder bin ich Teil einer Verkehrsregelungsmaßnahme?“ Wie würden Sie in dieser Hinsicht den § 11 einschätzen? Wenn Sie dazu jeweils noch etwas ergänzen könnten, wäre ich sehr dankbar.

Abg. **Lukas Schauder:** Ich will die Fragerunde nicht überfrachten. Deshalb beschränke ich mich zunächst einmal auf eine Frage. Herr Prof. Dr. Arzt, Sie haben im Zusammenhang mit § 10 des Entwurfs die sogenannte Polizeifestigkeit, also die Anwendbarkeit des HSOG, kritisiert und haben vorgeschlagen, eine wirklich ganz krasse Trennung zwischen Versammlungs- und Polizeirecht vorzunehmen. Hätte das nicht zur Folge, dass man das Versammlungsgesetz deutlich ausdehnen und wirklich sehr stark im Detail alle polizeilichen Rechte abschließend definieren müsste? Würde das einerseits dann noch dem Ziel dienen, ein auf friedliche Versammlungen gerichtetes Gesetz zu haben? Wäre es andererseits wirklich sinnvoll vor dem Hintergrund, dass der Musterentwurf den Vorschlag enthält, eine solche Auffangregelung zu treffen? In Berlin ist das § 10. Dort heißt das „Anwendbarkeit des allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes“. Auch in Schleswig-Holstein ist eine solche Regelung enthalten – § 9 – Anwendbarkeit des Landesverwaltungsgesetzes. Ich glaube, in allen Ländern, in denen ein Versammlungsgesetz verabschiedet wurde, gibt es einen solchen Paragraphen zur Polizeifestigkeit. Hat sich diese Regelung nicht einfach in der Praxis bewährt?

Abg. **Dirk Gaw:** Ich habe mich die ganze Zeit mit der Problematik beschäftigt, als hier die Hessische Verfassung zur Sprache kam, bis ich die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Friehe gehört habe. Ich würde jetzt gern wissen – auch von denen, die zuvor gesprochen haben –, ob das tatsächlich auch aus Ihrer Sicht die Lösung ist. Mich beschäftigt es tatsächlich, ob wir hier ein großes Problem haben. Ich habe die ganze Zeit gedacht: Oh Gott, das geht ja gar nicht. – Dann hat Herr Prof. Dr. Friehe mich ein bisschen abgeholt.

Ich begrüße es grundsätzlich – ich weiß nicht, von wem das kam –, dass man es dem Anwender, also auch dem Polizeibeamten, dadurch, dass konkrete Maßnahmen im Gesetz vorgesehen werden, einfacher machen möchte. Daran schließt sich meine Frage an, wie weit man tatsächlich gehen muss, um es dem Anwender leichter zu machen. Welche Maßnahmen müssen konkret im Gesetz stehen?

**Vorsitzender:** Wir steigen jetzt in die Antwortrunde ein.

Prof. **Dr. Clemens Arzt:** Wenn ich es richtig verstanden habe, fragte Herr Bauer, was eine Waffe und was ein Schutzgegenstand ist usw. Es gibt im Waffengesetz relativ klare Regelungen, was eine Waffe im technischen und im nichttechnischen Sinne ist. Dies kann man klar abgrenzen. Schwierig wird es bei dem sogenannten Schutzgegenstand, manchmal auch Schutzwaffe genannt. Ich finde es positiv, dass im vorliegenden Gesetzentwurf der Begriff „Schutzgegenstand“ verwendet wird, weil es sich nicht um eine Waffe im klassischen Sinne handelt. Insofern besteht hier Klarheit.

Das Problem ist aber die Frage der Verwendungsabsicht; dies kommt in § 8 vor und ist auch bei der Frage der Vermummungsgegenstände relevant. Zunächst ist es ja mal ein positiver Ansatz, dass es um Dinge geht, die man üblicherweise mit sich führen darf. Ich darf natürlich üblicherweise meinen Baseballschläger dabei haben, nur eben nicht bei bestimmten Anlässen. Und ich darf natürlich auch eine Mütze oder einen Schal bei mir haben, nur nicht bei bestimmten Gelegenheiten. Aus meiner Erfahrung ist es in der Praxis aber so, dass diese Verwendungsabsicht einfach unterstellt wird. Dies ist vor allem beim Vermummungsgegenstand der Fall. Das ist eigentlich der Hauptstreitpunkt. Es geht mehr um die Frage der Unkenntlichmachung und weniger um den Schutzgegenstand. Dazu kam ja auch die Frage: Muss man nicht das Gesicht zeigen?

Ich denke, dass die meisten Menschen bei einer Versammlung ihr Gesicht zeigen und es auch zeigen wollen. Es gibt aber auch plausible Gründe, es nicht zu zeigen. Wenn beispielsweise ein kurdischer Oppositioneller in Deutschland demonstriert, möchte er vielleicht aus guten Gründen nicht, dass der türkische Geheimdienst sein Gesicht sieht, wenn er hier in diesem Lande operiert. Es wird auch viele andere Gründe geben. Und es gibt vor allen Dingen schlichtweg keine Pflicht. Die Gestaltung des Gesichtes kann auch Teil der Gestaltungsfreiheit bei einer Versammlung sein.

Natürlich habe ich kein Recht, vermummt Straftaten zu begehen. Da sind wir uns sofort einig. Warum setzt man aber nicht hier an? Warum wird nicht dort angesetzt, wo eine Straftat begangen wurde? Dann ist es ohnehin kein Problem. Dann wird eine entsprechende Identitätsfeststellung durchgesetzt. Oder man macht es deutlich enger: Wenn es ein Recht der Polizei gibt, die Identität festzustellen; das gibt es ja schon beim Anfangsverdacht einer Straftat. Wenn ich es eng eingrenzen möchte – und ich denke das gebietet Art. 8 GG – muss es an die Zulässigkeit der Identitätsfeststellung geknüpft werden. Das geschieht hier nicht. Es wird mehr oder weniger pauschal unterstellt, die Polizei habe immer ein Identitäts-Feststellungsrecht. Das geht aus meiner Sicht deutlich zu weit.

Herr Dr. Wilken hat nach den Ordnerlisten gefragt. Wenn ich bekannt gebe, wer Ordnerin bzw. Ordner bei meiner Versammlung ist - im Regelfall werden dies ja Personen aus dem Umfeld der Versammlung sein -, dann gebe ich damit ja indirekt auch ihre politische, gewerkschaftliche Zugehörigkeit bekannt. Die Angabe umfasst den Namen, bis hin zum Geburtsdatum. Damit handelt es sich um personenbezogene Informationen und damit um einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dieser geht noch einmal deutlich weiter als die Frage, die wir vorhin behandelt haben, nämlich: Muss ich bei einer Versammlung mein Gesicht zeigen, oder muss ich das nicht tun? Ich glaube, hier geht der Eingriff zu weit. Dem Gesetzentwurf mangelt es komplett - Berlin hat es immerhin marginal aufgegriffen - an einer Vorschrift zur Datenverarbeitung. Wo ist die polizeiliche, aber auch die behördliche Datenverarbeitung geregelt?

Frau Hofmann fragte nach dem Anwesenheitsrecht der Polizei. Ich denke schon, dass der VGH in München sehr klar herausgearbeitet hat, dass es nicht per se ein Anwesenheitsrecht der Polizei in der Versammlung gibt. Wir sprechen hier natürlich nicht darüber, ob außen in gewissem Rahmen uniformierte Polizei steht. Es gibt eine klare Rechtsprechung, dass eine Massierung von Polizei – wenn man eine Kontrollstelle passieren muss – tatsächlich einen Eingriffscharakter hat,

weil sie über eine hohe Abschreckungswirkung verfügt. Nicht jede Person möchte sich einer Kontrolle aussetzen, die bis hin zu einer IDF gehen kann, ohne dass hinsichtlich der polizeilichen Verantwortlichkeit eine Steuerung stattfinden würde. Wenn ich mich richtig erinnere, hat Herr Enders darauf hingewiesen. Hier bin ich also anderer Ansicht als Herr Friehe, der sagte, dass man das nicht übertragen könne.

Frau Hofmann fragte ferner nach der „lex specialis“. Ich bin nicht sicher, ob ich die Frage richtig verstanden habe. Ich glaube, es braucht eine klare Abgrenzung. Warum? – Alleine schon wegen der Begrifflichkeiten. Schon der Begriff „öffentliche Sicherheit“ im Versammlungsgesetz ist ja ein Begriff, der genauso im Polizeigesetz verwendet wird, der aber trotzdem eine andere Auslegung mit Blick auf Art. 8 GG braucht. Ich glaube, diese Trennung wird tendenziell aufgehoben, wenn es eine klare Öffnung in Richtung Polizeigesetz gibt. Es gibt in Hessen eine tatbestandliche Begrenzung. Mein Eindruck aus polizeilicher Ausbildung und Praxis ist aber, dass das relativ schnell übersehen wird. Jetzt sagen Sie natürlich: Fast alle haben das so getan. – Das heißt aber ja nicht, dass man es deshalb richtig finden muss. Ich halte eine abschließende Regelung im Versammlungsrecht für besser. Ich glaube auch nicht, dass man das wahnsinnig ausweiten muss. Man könnte noch ein Wort zur Sicherstellung schreiben; die Durchsuchung ist ja bereits enthalten. Man kann das nach meiner Auffassung abschließend regeln. Oder man müsste zumindest abschließend regeln, wo genau man Anschlussbefugnisse im Polizeigesetz sieht, und dass der Tatbestand aus dem Versammlungsgesetz zu übernehmen ist. Zumindest an dieser Stelle würde ich eine Nachbesserung für notwendig halten.

**Prof. Dr. Christian von Coelln:** Ich möchte mich ganz kurz zu einigen wenigen Punkten äußern. Ich beginne mit der Frage von Herrn Schäfer. Die Regelung aus Nordrhein-Westfalen zum Versammlungsverbot auf Autobahnen ist schon dort kritisch zu betrachten. Deshalb würde ich nicht zur Übernahme raten. Ich persönlich halte sie für verfassungswidrig. Dem wird mein Kollege Herr Ullrich vermutlich gleich widersprechen. Die pauschale Regelung, dass auf Bundesautobahnen keine Versammlungen stattfinden dürfen, erfasst – zumindest dem Wortlaut nach – auch gesondert gelagerte Fälle. Als Beispiel hierfür könnte eine Versammlung kurz vor dem Autobahnende, sonntagsmorgens um fünf, genannt werden, wo eine plakative Veranstaltung stattfinden soll, um vielleicht gegen einen Autobahnbau zu demonstrieren etc. Bei einem solchen Szenario habe ich große Zweifel an der Verhältnismäßigkeit dieser Regelung. In meinem Beispiel geht es ja um eine andere Situation, als wenn man sich vielleicht im Berufsverkehr eine Stunde lang auf das Frankfurter Kreuz stellen will.

Bei kaum befahrenen Autobahnstücken etc. müsste es nach meiner Auffassung unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten unter besonderen Umständen möglich sein, dort ausnahmsweise Versammlungen durchzuführen. Insofern würde ich nicht zu dieser pauschalen Regelung raten, die ich auch in Nordrhein-Westfalen, wie gesagt, für problematisch halte. Diese Skepsis wird allerdings von unserem Oberverwaltungsgericht nicht geteilt, jedenfalls nicht in allen Entscheidungen. Also, der guten Ordnung halber: Die Rechtsprechung geht im Moment in eine andere Richtung. Sie scheint das zu halten. Das muss man aber nicht für richtig halten.

Zur Reichweite des Uniformverbots: Da ich einen Lehrstuhl in Köln habe, wäre ich schlecht beraten, wenn ich den Karneval womöglich in die Nähe des Verfassungswidrigen rücken würde. Ich sehe dort auch insofern wenig Probleme, als eine solche Versammlung von Karnevalisten ja gar nicht unter den hier gewählten engen Versammlungsbegriff fallen würde, weil die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung dort wahrscheinlich nicht im Vordergrund steht. Das Waffenverbot könnte ein Problem sein, auch bei einer Demonstration von Karnevalisten. Wenn das denn wirklich eine Versammlung ist, dann müsste man gegebenenfalls in Kauf nehmen, nicht unschädlich gemachte Waffen wie beispielsweise scharfe Degen zu Hause zu lassen.

Zur Frage von Frau Hofmann und Herrn Gaw: Das ist in der Tat ein Problem. Ich bitte um Nachsicht, wenn ich hier ein bisschen Juristenpoker spiele, nach dem Motto: Auch ich kenne eine Entscheidung. Ich muss meinem Kollegen Herrn Friehe widersprechen, wenn sich die Entscheidung aus dem Jahr 1951, die ich auf die Schnelle auch nicht gefunden habe, darauf beschränken sollte – so wie Sie, Herr Friehe, sie zitiert haben –, dass es um das Verhältnis der Normen der Hessischen Landesverfassung zum Art. 8 Abs. 1 GG geht. Das Problem ist ja der Art. 8 Abs. 2 GG – die Schrankenregelung, die es in der Hessischen Verfassung nicht gibt. Demnach wäre also nichts gesagt.

Im Übrigen kommt es darauf gar nicht an. Auch ich kenne eine Entscheidung: Diese ist vom Bundesverfassungsgericht und stammt aus dem Februar 1998, amtliche Sammlung 96,345. Es geht um das Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten. Darin hat das Bundesverfassungsgericht für Prozessgrundrechte ausgeführt, dass es durchaus möglich sei, dass Grundrechte in Landesverfassungen gerade nicht genau deckungsgleich abgebildet sein müssen, sondern auch zurückbleiben oder sogar weitergehen dürfen als die Bundes-Grundrechte, und dass es hier auf die Relevanz für den Landesgesetzgeber in diesem Bereich ankommt. Ob das für *materielle* Grundrechte gilt wie hier die Versammlungsfreiheit, hat das Gericht damals ausdrücklich offengelassen. Richtigerweise wird man dies aber annehmen müssen.

Das hätte dann zur Folge, dass der hessische Landesgesetzgeber in der Tat hier engeren Grenzen unterliegt, als es der Bundesgesetzgeber getan hätte. Herr Kollege Enders hat es eben ausgeführt. Die Bundesregelung war insofern nicht an die Hessische Landesverfassung gebunden; eine hessische Landesregelung wäre es jetzt aber. Wenn man also nicht der Meinung ist, dass man das alles lösen kann, indem man für jede Einschränkungsmöglichkeit kollidierende Verfassungsrechtsgüter findet, und an dieser Regelung festhalten wollte, dann müsste man das wohl mit einer Änderung der Hessischen Verfassung kombinieren.

Prof. **Dr. Mathias Hong:** Ich möchte damit anfangen, dass ich Herrn von Coelln beipflichte. Ich habe die Entscheidung vom 7. November 1951 gefunden, Aktenzeichen P.St.98. In der Tat ist vom Art. 14 Abs. 1 die Rede. Ich entnehme dieser Entscheidung nicht direkt Aussagen zum Abs. 2. Das Beschränkungsproblem wird nicht angesprochen. Dies wäre für das Jahr 1951 auch verwunderlich, weil beispielsweise die Lehre des Bundesverfassungsgerichtes von den verfassungsimmanenten Schranken zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht entwickelt war. Das bedeutet,

es wäre schon ein Kunststück gewesen, wenn der hessische Staatsgerichtshof bereits auf diese Problematik hätte eingehen können. Natürlich könnte sich der hessische Gesetzgeber jetzt darauf verlassen, dass der hessische Staatsgerichtshof so entscheiden wird wie im Jahr 1951 und die Entscheidung so interpretiert wie Herr Friehe. Das ist möglich. Das ist nicht auszuschließen. Das Gegenteil ist aber auch nicht auszuschließen. Deswegen ist das Problem meiner Meinung nach nicht beseitigt.

Die Entscheidung aus dem 96. Band habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme zitiert. Auch ich habe sie so verstanden wie Sie, Herr von Coelln, dass dort durchaus weitergehender Grundrechtsschutz ermöglicht wird. Wenn man dort jetzt eine Ausnahme für multipolare Verhältnisse machen wollte, wie Herr Friehe es befürwortet hat: Das ist natürlich ein Problem, das in der Literatur diskutiert wird. Das ist richtig. Auf die Idee, das Versammlungsrecht jetzt ausgerechnet dort einzuordnen, wäre ich vorher aber nicht gekommen. Dann gäbe es keine Bereiche mehr, in denen eigentliches hoheitliches Handeln wirksam ist. Bei aller Befürwortung des Versammlungsfreiheitsgedankens: Wenn der klassische Bereich des Polizeirechts zu den multipolaren Verhältnissen gerechnet wird, in denen die Landesgrundrechte nicht weitergehen, dann bleibt nichts übrig von der Befugnis des Landes, des Verfassungsgebers, dort stärkeren Grundrechtsschutz zu gewährleisten. Das scheint mir nicht plausibel zu sein.

Es wurde nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 gefragt. Ich denke, die Formulierung im vorliegenden Gesetzentwurf ist nicht zu beanstanden. Sie entspricht auch derjenigen des Musterentwurfs. Aber dort heißt es ausdrücklich, dass dieser Gegenstand den Umständen nach verwendet werden soll. Ich wollte eher einen vorsorglichen Hinweis für die Anwendungspraxis geben. Das bezieht sich vor allen Dingen auch auf die Entwurfsbegründung. In der Entwurfsbegründung ist die Rede davon, dass die Anordnungen vor der Versammlung getroffen werden sollen. Ich wollte nur darauf hinweisen, dass es ein Problem sein kann, dass solche vorherigen Anordnungen möglicherweise dem konkreten Gefahren-Erfordernis nicht entsprechen.

Zu der Anwesenheit: Das ist ein interessanter Punkt. Herr Friehe, Ihr Beispiel ist auch schön gewählt. Man müsste mal schauen, was die Regelung machen soll. Das wäre jetzt eine Frage an die Parlamentarierinnen und Parlamentarier. In § 11 wird, anders als beim Musterentwurf, von der Anwesenheit *bei* der Versammlung und nicht *in* der Versammlung gesprochen. Das sind natürlich zwei vollkommen verschiedene Probleme. Das eine Problem hat Herr Friehe angesprochen. Man wird andere Maßstäbe anlegen müssen, wenn erkennbare Polizeibeamte, z. B. in Versammlungen in geschlossenen Räumen, *bei* der Versammlung anwesend sind, um sie zu überwachen und um sicherzustellen, dass dort keine Gewalttaten stattfinden oder Verstöße gegen das Strafgesetzbuch. Ihr Beispiel war ja die Holocaust-Leugnung. Im Musterentwurf und im bisherigen Versammlungsgesetz wird aber immer von der Anwesenheit *in* der Versammlung gesprochen. Damit ist eine ganz andere Situation gemeint, nämlich, dass ein Polizeibeamter *in* die Versammlung selbst entsandt wird und sich sozusagen unter den Teilnehmenden befindet. Dort liegen eine andere Situation und vielleicht ein stärkerer Eingriffscharakter vor. Deswegen müsste man noch einmal überlegen, ob man diese beiden Dinge im Entwurf wirklich gleich regeln möchte, oder ob man sich vielleicht nicht auf eine Regelung für eine Entsendung *in* die Versammlung beschränkt, wie es der Musterentwurf auch tut.

**Dr. Jasper Prigge:** Herr Dr. Wilken, es gibt mehrere Punkte im vorliegenden Gesetzentwurf, zu denen ich sagen würde: Es ist schon interessant, dass sich dieser Entwurf – zumindest was die Autonomie der Versammlung angeht – nicht an anderen Bundesländern orientiert. Der Entwurf orientiert sich in weiten Teilen an anderen Bundesländern; teilweise bleibt er aber auch hinter diesen zurück. Als Beispiel möchte ich die Regelung unter dem Stichwort „48 Stunden plus Feiertage etc.“ nennen. Diese Regelung hat der NRW-Gesetzgeber beispielsweise nicht übernommen – wobei ich grundsätzlich viel Kritik am NRW-Gesetz äußern könnte. Das war im Gesetzgebungsprozess drin, und im Zuge der Kritik, die es an dem Entwurf gab, hat der Gesetzgeber dann darauf verzichtet. Hier im hessischen Entwurf steht es wieder drin.

Im NRW-Gesetz heißt es ferner ausdrücklich, dass Versammlungen auf Privatflächen – auch solchen, deren Eigentümer nicht nur von der öffentlichen Hand beherrscht sind – zulässig sind. Es gibt auch ein recht ausdifferenziertes Regime, unter welchen Voraussetzungen dies möglich gemacht werden kann und wie der Ausgleich der widerstreitenden Positionen erfolgen soll. Hier in Hessen bleibt man dabei stehen, nur die öffentlich beherrschten Unternehmen zu unterwerfen. Auch dort könnte der Gesetzentwurf natürlich ein Stück weitergehen.

Ganz interessant fand ich den Hinweis von Herrn Hong, dass § 11 Nr. 1 tatsächlich nur den Fall „bei der Versammlung“ regelt. Das war mir so nicht klar. Das heißt, eine Entsendung von Polizeibeamten *in* die Versammlung dürfte nach dieser Regelung so nicht zulässig sein, jedenfalls nicht, wenn es verdeckt arbeitende Beamtinnen und Beamte sind. Damit würde der Gesetzentwurf tatsächlich ein Stück weit über das hinausgehen, was der Bundesgesetzgeber bislang geregelt hat.

In einem weiteren Punkt hat man sich bei dem Gesetzentwurf offenbar daran orientiert, was es in NRW gibt und was aus meiner Sicht verfassungswidrig ist. Es geht um die Möglichkeit, die Ordnerinnen und Ordner vor Ort zu rekrutieren. Dies ist teilweise ja gar nicht anders möglich. Bei großen Versammlungen ist es nur sehr schwer möglich, im Vorfeld überhaupt Leute zu finden, die sich bereiterklären, Ordnerinnen oder Ordner zu sein. Dies gilt gerade auch, wenn es vielleicht gar nicht so viel Zeit gibt, das zu tun. Dann ist man nur damit beschäftigt zu telefonieren. Und wenn man die Namen dann nicht vorlegen kann: Was ist die Konsequenz? Kann die Versammlung dann nicht stattfinden? Ist dies dann ein Ansatzpunkt für ein Verbot? Dies gilt vor allem, weil die Tatbestandsvoraussetzungen sehr uferlos sind. Faktisch sind Grenzen eigentlich nicht vorhanden. Es braucht nur irgendeine Form von Gefahr zu geben. Sie muss nicht von den Ordnerinnen und Ordnern ausgehen. Sie muss auch nicht von einer gewissen Schwere sein. Das heißt, eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit muss nicht bestehen. Das ist aus meiner Sicht – da stimmt ja auch die Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter mit ein – nicht mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar. Wenn das einmal verfassungsgerichtlich zu klären sein wird, wird dies nach meiner festen Überzeugung nicht halten.

Zu den Übersichtsaufnahmen ist schon hinreichend Kritik gekommen. Ich glaube, darauf brauche ich nicht noch einmal einzugehen.

Ich möchte aber noch hervorheben, welche Möglichkeiten der Gesetzgeber eigentlich hätte. Ein ganz praktisches Problem ist beispielsweise regelmäßig – dies berührt auch Art. 19 Abs. 4, den Zugang zu den Gerichten –, dass die Behörden regelmäßig Bescheide sehr spät erlassen, obwohl relativ viel Zeit zur Verfügung steht. Ich habe darauf in meiner Stellungnahme hingewiesen. Ich meine, dass der Gesetzgeber gut daran täte, den Behörden durch das Gesetz ins Stammbuch zu schreiben: Wenn ihr frühzeitig erkennt, dass ihr Beschränkungen erlassen wollt, dann erlasst diese so früh, dass die Verwaltungsgerichte auch noch rechtzeitig angerufen werden können. – Ganz praktisch gibt es folgendes Problem: Es geht um juristische Laien, die gar nicht wissen, was an Beschränkungen auf sie zukommt. Im Kooperationsgespräch werden sie möglicherweise noch darauf hingewiesen, dass Beschränkungen kommen werden. Dann dauert es ewig, und erst ein oder zwei Tage vor der Versammlung liegt der Bescheid vor. Dann muss man noch zum Verwaltungsgericht. Man hat zwar vielleicht einen Anwalt oder eine Anwältin gefunden, aber es ist trotzdem total schwierig. Es wäre durchaus eine bedenkenswerte Frage, wie man das verbessern kann. Manchmal reicht es ja auch, in ein Gesetz etwas als Merkposten für die Behörden hineinzuschreiben – neben der formalen Verpflichtung, die damit einhergeht.

Zuletzt noch zu der Frage der verspäteten Anmeldungen: Zwischenzeitlich ist die Frage aufgeworfen worden, warum man dies nicht mit einem Bußgeld bewehren könne? Aus meiner Sicht sollte von einer solchen Bußgeldbewehrung schon deswegen Abstand genommen werden, weil es ja um Folgendes geht: Personen, die die Versammlung vielleicht – aus welchen Gründen auch immer, beispielsweise weil sich Leute nicht an Absprachen gehalten haben – schon beworben haben, wären dann in einer Situation – wenn sie dann verspätet anmelden –, den Behörden Namen, Adressen etc. übermitteln zu müssen. Dann wird ein entsprechendes Bußgeldverfahren eingeleitet, oder man setzt sich zumindest der Gefahr aus, obwohl die Personen die Kooperation mit den Behörden ja letztendlich – wenn auch verspätet – erst ermöglichen. Eigentlich will der Gesetzgeber ja, dass man anmeldet. Und selbst wenn es verspätet geschieht, ist dies ja immer noch besser, als gar nicht anzumelden. Deshalb halte ich eine solche Bußgeldbewehrung für problematisch. Darauf sollte aus meiner Sicht in jedem Fall verzichtet werden.

Prof. **Dr. Norbert Ullrich**: Ich möchte kurz auf drei Punkte eingehen, zu denen ich nicht persönlich angesprochen worden bin, und schließlich möchte ich etwas ausführlicher zu den Punkten antworten, bei denen ich adressiert wurde. Zunächst zur Frage von Herrn Bauer: Hier muss ich Herrn Arzt unterstützen. Die Idee, dass jemand Gesicht zeigen müsse, wenn er an einer Versammlung teilnimmt, lässt sich mit den Grundrechten der informationellen Selbstbestimmung und auch mit der Versammlungsfreiheit kaum vereinbaren. Eine solche Pflicht gibt es nicht. Das Vermummungsverbot ist natürlich eine Einschränkung, die zwar verfassungskonform sein kann, aber es ist eben eine *Einschränkung* des Grundrechts.

Herr Dr. Wilken schlug vor, die Ordnungsämter eventuell ganz herauszulassen. Ich kann aus den Bundesländern berichten, in denen ich mich auskenne. Das sind Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Diese beiden Bundesländer haben unterschiedliche Regelungen. In Nordrhein-

Westfalen ist ausschließlich die Polizei zuständig. In Niedersachsen ist es so wie bisher in Hessen: Die Ordnungsämter und die Polizei sind zuständig. Ich sehe eigentlich eine deutliche Vereinfachung darin, dass man es so macht wie in Nordrhein-Westfalen. Und ich kann auch berichten, was die Ordnungsamt-Mitarbeiter mir immer wieder schildern, für die ich nämlich Fortbildungen gebe. Sie wären eigentlich ganz froh, wenn die Polizei die Aufgabe übernehmen würde. Insoweit ist es tatsächlich überlegenswert, ob man sich dem nicht anschließt und sagt: Wir lassen das die Polizei machen. Dann hat man auch nicht mehr das Problem der Zuständigkeitsfragen, die immer wieder unklar sein können.

Zu Frau Hofmann und der Frage der Übersichtsaufnahmen: Die Regelung, wie sie jetzt in Hessen vorgesehen ist, entspricht eigentlich der Neuregelung, wie sie andere Bundesländer nun auch haben. Ich halte das verfassungsrechtlich auch nicht wirklich für bedenklich, zumal diese Bundesländer – und jetzt eben auch Hessen – damit ja exakt an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes anknüpfen. Insoweit kann man das nach meiner Auffassung ohne großen Schaden so beschließen.

Herr Schäfer, Sie sprachen mich zu den Autobahnen an. Das wurde hier bislang auch noch nicht umfangreich thematisiert. In der Tat steht in § 13 Abs. 1 Satz 3 des NRW-Versammlungsgesetzes: Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt. – Herr von Coelln hat das für bedenklich erklärt, und er kennt mich so gut, dass er schon weiß, dass ich ihm widersprechen werde, obwohl ich in meinem Kommentar dazu geschrieben habe, dass das verfassungsrechtlich bedenklich sei, aber eben nur *bedenklich*. Denn im Ergebnis – das muss man sagen – ist es wohl doch verfassungskonform. Das sieht nicht nur die Rechtsprechung so. Wenn man auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes abstellt, insbesondere auch auf den Fraport-Beschluss, erkennt man, dass das Bundesverfassungsgericht wiederum sehr stark auf die Kommunikationsflächen abstellt, auf das Grundrecht als Kommunikationsgrundrecht, letztlich auch auf den Gedanken des öffentlichen Forums. Man wird von einer Autobahn schlecht sagen können, dass sie ein öffentliches Forum oder eine Kommunikationsfläche sei. Insoweit meine ich: Grundsätzlich – das gibt die Rechtsprechung ja auch her – kann man auf Autobahnen Versammlungen beschränken. Eine solche Beschränkung letztlich zu pauschalisieren – wenn der Gesetzgeber hier also eine Pauschalregelung trifft und damit die Verhältnismäßigkeit allgemein pauschalisiert –, ist grundsätzlich durchaus zulässig. Dann bleibt die Verhältnismäßigkeitsüberlegung eben nicht mehr der Verwaltung im Einzelfall überlassen, sondern der Gesetzgeber pauschaliert. Das halte ich verfassungsrechtlich für durchaus möglich – wenn es auch in der Tat nicht ganz unbedenklich ist.

Zu dem Uniformverbot: Um die Karnevalisten muss man sich keine Sorgen machen. Auch ich komme aus einer Karnevalsregion. Deren Aufzüge sind ja schon deswegen nicht verboten, weil sie eben nicht einschüchternd sind und Gewaltbereitschaft demonstrieren.

(Thomas Schäfer (Maintal): Ich meine nicht den Karnevalsanzug als solchen!)

– Okay. Nein, auch wenn beispielsweise Fußballfans gegen irgendetwas demonstrieren. Das war bei uns in NRW ein großes Thema. Man hat Fußballfans eingeredet, sie müssten sich Sorgen

machen, wenn sie Fanmärsche machen. Also, wie gesagt, geht es ja darum: Gleichförmige Kleidung an sich ist unproblematisch. Problematisch ist sie, wenn damit eingeschüchtert wird. Und das ist bei den Karnevalisten in keiner Situation der Fall, möchte ich behaupten. Dies gilt auch nicht, wenn sie – statt den eigentlichen Umzug zu machen – für freie Karnevalsumzüge demonstrieren würden. Ich halte es für ohne Weiteres machbar, dies so zu regeln, wie es hier formuliert ist. Das gibt eigentlich auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes so vor.

Herr Schäfer, Sie haben ferner beschränkende Verfügungen – früher hieß das „Auflagen“, jetzt heißt es „beschränkende Verfügungen“ – mit Bezug auf Transparente angesprochen – was deren Mitbringen, ihre Größe usw. anbetrifft. Diese sind bisher ja schon durchaus gängige Praxis. In diesem Punkt hat sich bezüglich der beschränkenden Verfügungen im Gesetzentwurf eigentlich nur der Name, nicht der Inhalt, geändert. Insoweit kann man wie bisher Beschränkungen erlassen, wenn Transparente beispielsweise dazu benutzt werden sollen, Personen dahinter zu verbergen, die dann wiederum mit Gegenständen werfen, was ja in der Praxis vorkommt. Der neue Gesetzentwurf ändert am bisherigen Zustand überhaupt nichts.

Schließlich zu § 11, Anwesenheit der Polizei: Hier hat der hessische Gesetzgeber eine Regelung aus Niedersachsen übernommen, die übrigens NRW in dieser Form nicht hat, weil man es dort nicht für notwendig gehalten hat. Die Regelung in Niedersachsen, in der auch steht „bei Versammlungen“, wird allerdings in Niedersachsen so verstanden, dass das durchaus auch die Entsendung von Polizeibeamten *in* die Versammlung deckt. „Bei Versammlungen“ heißt nicht *außerhalb* von Versammlungen. Die Problematik in Niedersachsen liegt einzig und alleine darin, dass sich nach der niedersächsischen Regelung einzelne Polizeibeamte bei dem Leiter anmelden müssen. Dies ist in der Praxis natürlich schwierig zu handhaben. Die grundsätzliche Idee, dass man regelt, bei Versammlungen anwesend zu sein und damit auch *in* Versammlungen, ist zumindest in Niedersachsen als unproblematisch empfunden worden. In NRW hat man gesagt: Die Polizei darf bei Versammlungen unter freiem Himmel ohnehin anwesend sein. Dazu braucht es keine Regelung. Diese Einschätzung teile ich eigentlich nicht. Ich würde dies schon regeln, so wie Hessen es ja auch vorhat.

Prof. **Dr. Christoph Enders**: Noch einmal kurz zu Art. 14 der Hessischen Verfassung: Ich möchte nur daran erinnern, dass in Art. 142 des Grundgesetzes beabsichtigt ist, dass die Länder aufgrund ihrer Eigenstaatlichkeit weiterhin Grundrechte gewährleisten können und dass sie dabei auch über das Bundesmaß hinausgehen dürfen. Sie dürfen nur eines nicht: den bundesrechtlich gewährleisteten Standard zurückschrauben bzw. minimieren. Das sollte verhindert werden. Insoweit muss man das sehr gut bedenken, und ich schließe mich der Kürze halber diesbezüglich Herrn von Coelln und Herrn Hong an. Man muss wirklich noch einmal gründlich darüber nachdenken, und ich hätte große Bedenken, das einfach so zu machen. Das verwirrt. „Wir beschließen mal das Gesetz, und dann machen wir alles mit verfassungskonformer Auslegung.“ Das wird ja eine flächendeckende verfassungskonforme Auslegung, die meiner Meinung nach keine gute Basis für Polizeiarbeit ist.

Zur Zuständigkeitsregelung: Das kann man sicherlich unterschiedlich machen. Ich plädiere zunächst einmal dafür, es ins Gesetz hineinzuschreiben. Dann stellt sich die zweite Frage: Wie macht man das? Ob man damit die Vollzugspolizei beauftragt – ich weiß nicht, ob sie sich darüber freuen würde. Daran hätte ich gewisse Zweifel. In den Flächenländern war es sonst eigentlich immer so – das würde ich als typische Regelung bezeichnen –, dass man sozusagen das Vorfeld der Versammlung den Ordnungsbehörden anvertraut hat. Das bedeutet, sie bearbeiten die Anmeldung, die gegebenenfalls ein Verbot oder eine Beauflagung nach sich zieht. Beim Versammlungsablauf ist die Polizei zumindest dabei, und zwar auch eigenberechtigt dabei – nicht nur im Notfall als Ausputzer. In Sachsen – für die Regelung will ich im Übrigen gar nicht im Großen und Ganzen plädieren – wurde es in § 32 so geregelt, dass im Vorfeld eben die Polizeibehörde, jetzt hier die Ordnungsbehörde, zuständig ist. Im Versammlungsverlauf haben die Ordnungsbehörden auch Kompetenzen, aber auch die Vollzugspolizei hat eigenständige Kompetenzen. Im Einzelfall kann natürlich immer noch ein Konfliktfall auftauchen. Das ist klar. Ich glaube, diesen kann man nicht vollkommen ausschließen. Es ist aber jedenfalls sichergestellt, dass die Polizei allein die Dinge managen kann, wo die Ordnungsbehörde nicht ist oder nicht sein kann, und zwar Kraft eigener originärer Kompetenz.

Zu den Übersichtsaufnahmen: Hier möchte ich ein bisschen relativieren, was Herr Ullrich gesagt hat. Richtig ist: Die Regelung geht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Bayerischen Versammlungsgesetz zurück. Diesbezüglich hat das Bundesverfassungsgericht gesagt: Auch Übersichtsaufnahmen sind nicht ohne Weiteres zulässig, auch wenn nicht aufgezeichnet wird. Sie sind aber zulässig, wenn sie der Lenkung und der Leitung eines Polizeieinsatzes dienen, bei einer gewissen Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung. So ist es ja ansatzweise auch hier. Insoweit würde ich sagen: Das ist richtig und zulässig. Es stellt sich aber die Frage: Braucht man das wirklich auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen? Niedersachsen macht es so. Andere sagen: Nein, hier ist die Lage niemals so unübersichtlich, dass man Übersichtsaufnahmen bräuchte. – Sie lassen das einfach weg. Weglassen heißt in diesem Fall Verbot, also: nur Übersichtsaufnahmen unter freiem Himmel. So ist es z. B. in Sachsen geregelt.

Vorhin wurde zum Thema Uniformverbot gefragt, und die Antwort ist mehr oder weniger schon gegeben worden. Das entscheidende Wörtchen ist die „Einschüchterung“, das hier sogar in der Überschrift steht. Das ist ja sozusagen steinalte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Und das ist auch der Sinn des Uniformverbots im Bundesversammlungsgesetz, wo so etwas ja gar nicht näher drinsteht. Da kann man sich wirklich die Frage stellen: Was ist mit dem Karnevalsumzug? Was ist mit der Demonstration von Gewerkschaftern in gelben Westen usw.? Das Bundesverfassungsgericht hat schon in einer frühen Entscheidung, ich glaube, im Jahr 1982 gesagt: nur, wenn das entsprechend einschüchternde Wirkung entfalten kann. – Ich würde sagen, dem trägt der Gesetzeswortlaut hier gut Rechnung. Dies kommt eigentlich auch so zum Ausdruck. Entscheidend ist, ob einschüchternde Wirkung vorliegt.

Abschließend zur Anwesenheit der Polizei: Auch da hilft vielleicht ein historischer Rückblick. Die bundesgesetzliche Regelung ging auf eine Regelung des Reichsvereinsgesetzes von 1908 zurück. Da hieß es einfach: „die in die Versammlung entsendeten Polizeibeamten“. Es war völlig klar, dass sie dahin entsendet werden können. Es gab keine Diskussion darüber, ob dies vielleicht

freiheitsrechtlich problematisch sein könnte. So war das Reichsvereinsgesetz auch nicht gestrikt. Es diente eher der Verhinderung als der Förderung von Versammlungen. Der Bundesgesetzgeber hat dies – vielleicht ein bisschen blauäugig – mehr oder weniger übernommen. Zu Recht hat dann irgendwann der bayerische VGH gesagt: Es ist eigentlich nicht Sinn des Freiheitsschutzes der Versammlungsfreiheit, dass nach Belieben Polizeibeamte in Versammlungen gesendet werden können. Dafür braucht es einen Anlass, eine Gefahrensituation. So ist es zu der Rechtsprechung gekommen und dann auch zu einschränkenden Regelungen, was Versammlungen in geschlossenen Räumen angeht. Denn dort ist ja nicht nur die Versammlungsfreiheit, sondern auch das Wohnungsgrundrecht im Spiel. Man geht dann einfach in einen Raum, weil es eine Versammlung gibt. Dabei wird dann ja quasi das Hausrecht zur Seite geschoben.

Dieses Problem taucht natürlich unter freiem Himmel so nicht auf. Und deswegen ist es auch im Bundesgesetz gar nicht geregelt worden. Deshalb war man auch in Nordrhein-Westfalen der Auffassung, dass man dies gar nicht zu regeln braucht. Dafür spricht nach meiner Einschätzung auch viel. Im öffentlichen Raum darf die Polizei ja anwesend sein. Dass sie *bei* der Versammlung anwesend ist, würde ich in der Tat für unproblematisch halten. Das fällt unter die Aufgabenstellung der Polizei, und es ergibt sich übrigens auch aus § 3 des Versammlungsfreiheitsgesetzes, nämlich der Schutzaufgabe. Wie soll sie die Schutzaufgabe wahrnehmen, gesetzt den Fall, sie ist zuständig? Das muss man natürlich regeln. Wie soll sie die Schutzaufgabe wahrnehmen, wenn sie gar nicht anwesend ist? Also muss sie irgendwie anwesend sein können. Deshalb sage ich: Die Anwesenheit bei der Versammlung würde ich in der Tat nicht als herausragendes Problem ansehen. Wenn Maßnahmen getroffen werden sollen, braucht man dafür wieder extra Ermächtigungen. Das versteht sich aber ja von selbst.

Prof. **Dr. Matthias Friehe**: Ich möchte mich auf den Art. 14 der Hessischen Verfassung konzentrieren. Zunächst zur Bedeutung: Die entscheidende Frage ist, ob man empfehlen kann, diesen Gesetzentwurf überhaupt weiterzuerfolgen oder nicht. Wenn es so sein sollte, wie es die Kollegen sagen, dass der Art. 14 im Fall von Versammlungen unter freiem Himmel sozusagen davon ausgeht, dass diese nicht unter einem Gesetzesvorbehalt stehen und dass man dementsprechend – auch wenn man es so sieht wie Herr von Coelln – nicht mit verfassungsimmanenten Schranken weiterkommt und am Ende bei bestimmten Punkten sagen muss, dass die Vorschriften vielleicht deutlich anpassungsbedürftig sind, dann könnte man dem Gesetzgeber sicherlich nicht empfehlen, sich auf solch ein Glatteis zu begeben. Dies kann ja weitreichende Konsequenzen haben.

Wenn der hessische Staatsgerichtshof wirklich entscheiden würde, dass weite Teile des Versammlungsgesetzes verfassungswidrig sind – und in Hessen ist es so, dass Versammlungen unter freiem Himmel nur unter ähnlich strengen Voraussetzungen eingeschränkt werden können wie früher nach dem Versammlungsgesetz des Bundes Versammlungen in geschlossenen Räumen –, dann wäre man hier versammlungsrechtlich ja gar nicht mehr richtig handlungsfähig. Dann stellt sich natürlich die Frage, ob das unter dem Versammlungsgesetz des Bundes anders ist. Dieses gilt nach Art. 125a GG als Bundesrecht fort und ist damit nicht an die Landesgrundrechte

gebunden. Man kann sich natürlich die Frage stellen, ob die Behörden trotzdem beim Vollzug an die Landesgrundrechte gebunden sind. Das ist also ein sehr schwieriges Feld.

Zur Verfassungsänderung: Natürlich könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass man zunächst einmal die Verfassung ändern sollte. Das ist natürlich in Hessen ein komplizierter Weg. Dessen sollte man sich immer bewusst sein. Das kann auch zu einer aufgeladenen Diskussion über Versammlungsfreiheit führen. So möchte ich es formulieren.

Mich überzeugt dieser Punkt aber nach wie vor nicht – und ich bleibe bei meiner Auffassung –, dass Art. 14 der hessischen Verfassung der Sache nach in bester Übereinstimmung mit Art. 8 GG liegt. Darin bestärkt mich auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem 96. Entscheidungsband (S. 345ff.), die hier bereits erwähnt worden ist. Ich möchte aus dieser Entscheidung gerne zitieren:

Art. 142 Grundgesetz sieht die Geltung der Grundrechte der Landesverfassungen nur vor, soweit sie mit den entsprechenden Rechten des Grundgesetzes übereinstimmen. Das ist der Fall, wenn der Gewährleistungsbereich der jeweiligen Grundrechte und ihre Schranken einander nicht widersprechen. Diese Widerspruchsfreiheit besteht bei Grundrechten, die inhaltsgleich sind, weil sie den gleichen Gegenstand in gleichem Sinne mit gleichem Inhalt und in gleichem Umfang regeln.

Jetzt kommt der Absatz, über den wir vielleicht unterschiedlicher Auffassung sein werden:

Aber auch soweit Landesgrundrechte gegenüber dem Grundgesetz einen weitergehenden Schutz oder auch einen geringeren Schutz verbürgen, widersprechen sie den entsprechenden Bundesgrundrechten als solchen nicht, wenn

– ich betone: „wenn“ –

das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher nicht den Normbefehl enthält, einen weitergehenden Schritt zu unterlassen.

Wie wollen wir mit diesem Absatz umgehen? – Vielleicht gucken wir uns zunächst einmal die Situation an, die hier wohl noch eher unstrittig sein dürfte: die Versammlungen in geschlossenen Räumen, die bekanntlich auch nach Art. 8 GG nur nach verfassungsimmanenten Schranken eingeschränkt werden können. Hier ist es eben *auch* nicht zulässig, dass die Landesgrundrechte einen dahinter zurückbleibenden Schutz gewährleisten, weil dann die Entscheidung des Grundgesetzgebers in Art. 8 GG, solche Eingriffe nur unter den Voraussetzungen verfassungsimmanenter Schranken zu erlauben, unterlaufen werden würde.

Umgekehrt gilt das Gleiche aber auch für Versammlungen unter freiem Himmel. Ich betone noch einmal – das ist keine Grille von mir, das kann man auch der Kommentarliteratur entnehmen –: Man muss zwischen zwei- und mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen unterscheiden. Ich finde es nicht so überraschend, die Versammlungsfreiheit den mehrpoligen Rechtsverhältnissen zuzu-

schlagen. Denn es geht ja um die Abwehr von Gefahren, die beispielsweise durch einen aufrührerischen Verlauf einer Versammlung entstehen können, wie Beschädigungen von Eigentum, eingeschlagene Scheiben oder dergleichen, bis hin zu Gefahren für Leib und Leben anderer Personen. Dies sind ja die Gefahren, die das Versammlungsrecht adressiert, die aber glücklicherweise nur bei wenigen Versammlungen entstehen. Vor diesen Gefahren will man mit dem Versammlungsrecht schützen. Der grundrechtlich gebotene Schutz Dritter würde aber unterlaufen, wenn hier im Ergebnis über eine landesverfassungsgrundrechtliche Regel ein grundrechtlicher Schutz eingezogen würde, der eine entsprechende effektive Gefahrenabwehr nicht mehr ermöglichen würde.

Ich denke, dass der hessische Staatsgerichtshof irgendwann über diese Frage entscheiden wird. Wir haben jetzt darüber diskutiert. Die Frage ist in der Welt. Es gibt verschiedene prozessuale Wege, wie man dahin kommen kann. Ein Weg geht über die Grundrechtsklage zum Staatsgerichtshof. Entsprechende Betroffene können sich sozusagen entscheiden, bewusst nicht den Weg der Verfassungsbeschwerde nach Karlsruhe zu gehen, sondern den Weg der Grundrechtsklage. In Betracht käme natürlich auch – wenn ein Richter sich der Meinung der Kollegen anschließen würden –, eine Richtervorlage zu machen. Das alles ist in der hessischen Verfassung und im Staatsgerichtshofgesetz vorgesehen. Denkbar wäre auch eine abstrakte Normenkontrolle.

Auf irgendeinem Wege wird die Frage also irgendwann zum hessischen Staatsgerichtshof kommen. Ich vermute, dass er die Frage so entscheidet, wie ich das hier dargelegt habe. Es ist immer die Frage, ob das „*respice finem*“ ein zulässiges Argument ist, aber die Position eines Richters gestaltet sich natürlich auch ein bisschen anders als die Position eines Anzuhörenden in diesem Ausschuss. Als Rechtswissenschaftler kann man in einem Aufsatz oder hier in der Anhörung natürlich den Schönheitsfehler beklagen. Es ist sicherlich keine ideale Situation, dass der Wortlaut des Art. 14 der Hessischen Verfassung hier ein bisschen uneindeutig ist. Aber wenn man auf dem Richterstuhl sitzt und ein Versammlungsgesetz für verfassungswidrig erklärt, mit allen Fragen, die daran hängen, dann könnte das doch auch dazu führen, dass man hier vielleicht einen vermittelnden Weg wählt.

Nun noch zu den Fragen von Herrn Schäfer. Zu den Autobahnen: Ja, ich halte es für sinnvoll, dafür eine Regelung nach nordrhein-westfälischem Vorbild einzuführen. Für mich ist das auch keine Frage der Verhältnismäßigkeit, sondern des Schutzbereiches. Die Versammlungsfreiheit eröffnet eben nicht den Zugang zu jedweden Orten, insbesondere nicht zu Orten, die der Öffentlichkeit normalerweise verschlossen sind. So ist es bei Autobahnen der Fall. Dementsprechend ist hier vom Widmungszweck auszugehen, und der Widmungszweck einer Autobahn erstreckt sich nicht auf den kommunikativen Verkehr.

Ich finde es auch insgesamt nicht so geschickt, dies zum Thema einer Einzelfallbetrachtung zu machen. Es gibt einen Aufsatz – die Fundstelle habe ich gerade nicht im Kopf –, in dem dies so vorgeschlagen wird. Dort wird als Kritik an dem NRW-Gesetz angeführt, man müsse doch Situationen in den Blick nehmen, in denen eine solche Versammlung beispielsweise zu Randstunden stattfinden soll. Das überzeugt mich nicht. Der hohe Schutz der Versammlungsfreiheit schließt es in der Regel aus, dass man mit Einzelfallentscheidungen kommt und sagt: An einem bestimmten

Platz können Versammlungen stattfinden oder nicht. – Auch wenn man über normale öffentliche Plätze oder Straßen in Wiesbaden spricht, dann findet keine Abwägung statt, dahin gehend, dass man sagt: Versammlungen können wir hier nicht gebrauchen. Der Verkehr hat Vorrang. – Es ist vielmehr klar, dass der hohe Schutz der Versammlungsfreiheit die entsprechende Versammlung ermöglicht. Wenn man nun auf Autobahnen zu einem Verfahren kommen wollte, dass immer im Einzelfall entschieden wird, ob eine Autobahn ein geeigneter Ort für eine Versammlung ist oder nicht, dann würde doch sehr viel von dem, was gerade diese Autonomie der Versammlungsfreiheit ausmacht, in die Hand staatlicher Abwägung gelegt. Das überzeugt mich strukturell nicht.

Was das Uniformverbot anbelangt und die Frage, ob eine Demonstration von Karnevalisten darunterfallen würde: Hier zeigt sich noch einmal der Unterschied zwischen einem engen und einem weiten Versammlungsbegriff. Ob ein Fall vorliegt, der unter die Versammlungsfreiheit fällt und auch unter das Versammlungsgesetz, würde zunächst einmal davon abhängen, ob es sich um einen ganz normalen Karnevalsumzug handelt. Hier erinnere ich noch einmal an meinen Vorschlag, zu sagen: Die Versammlung muss *vorwiegend* der öffentlichen Meinungsbildung dienen. – Denn Karnevalsumzüge tragen unter Umständen auch zur öffentlichen Meinungsbildung bei, beispielsweise mit ihren Themenwagen. Dies sollte man zunächst einmal klarstellen. Wenn es dann eine Versammlung von Karnevalisten gibt, die tatsächlich auf die öffentliche Meinungsbildung abzielt – dies ist ja auch denkbar –, sehe ich hier auch kein Problem mit dem Uniformverbot. Die Vorschrift ist ja sehr ausgewogen verfasst und verbietet entsprechende Uniformen nur dann, wenn dadurch der Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt und eine einschüchternde Wirkung erzeugt wird. Bei den Karnevalsumzügen, die ich so kenne, ist das üblicherweise nicht zu befürchten.

Vielleicht noch ein Wort zum VGH München und der Anwesenheit der Polizei: Hier möchte ich noch einmal ganz klar unterstreichen, dass diese Entscheidung zu Versammlungen in geschlossenen Räumen ergangen ist. Sie ist aus meiner Sicht überhaupt nicht auf Versammlungen unter freiem Himmel übertragbar. Es sind vollkommen unterschiedliche Situationen, ob eine Versammlung in einer Veranstaltungshalle stattfindet – die ja normalerweise auch nicht von jedem einfach so betreten werden kann, sondern es ein Hausrecht gibt – und deshalb von vornherein nicht derartige Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu erwarten sind, oder ob eine Versammlung unter freiem Himmel stattfindet und sich Situation ganz anders entwickeln kann. Bei Versammlungen unter freiem Himmel würde man – wenn man regelt, dass die Polizei ein speziell normiertes Anwesenheitsrecht benötigt – den Grundsatz durchbrechen, dass die Polizei sich zunächst einmal ganz normal auf Straßen bewegen darf. Das überzeugt mich nicht.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, damit sind alle Nachfragen der Abgeordneten beantwortet. Ich sehe auch keine weiteren Wortmeldungen aus dem Ausschuss. Damit ist der Block der Sachverständigen beendet. Sie können gegebenenfalls gerne zu Ihren Folgeterminen aufbrechen. Vielen Dank noch einmal für den großen Einsatz und das große Engagement. Als Jurist sieht man sich an einem solchen Vormittag zurück an die Universität versetzt. Ich glaube, die Anhörung war für

alle Fraktionen des Hauses sehr lehrreich. Die rechtliche Lage wurde weiter aufgehellert. Vielen Dank!

Wir machen gleich weiter mit dem Block „Gewerkschaften“. Mein Kollege Herr Dr. Hahn hat sich freundlicherweise bereiterklärt, hier die Sitzungsleitung zu übernehmen. Der Landesgeschäftsführer der DPolG Hessen hat das Wort. Herr Glunz, bitte schön!

(Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn übernimmt den Vorsitz.)

**Alexander Glunz:** Zunächst einmal bedankt sich die Deutsche Polizeigewerkschaft für die Einladung und für die Möglichkeit der Stellungnahme. Wir verweisen natürlich auf unsere schriftlichen Äußerungen, die ich hier nicht wiederholen möchte. Ich möchte aber dennoch die Gelegenheit nutzen, hier zu betonen, dass ein Versammlungsgesetz, welches ein so wichtiges Grundrecht wie die Versammlungsfreiheit ausgestaltet und auch einschränkt, allen Seiten gerecht werden muss.

Wir von der Deutschen Polizeigewerkschaft wünschen uns, dass es im vorliegenden Gesetzentwurf eine klare Regelung zur Zuständigkeit gäbe. Wenn der Gesetzgeber die Versammlungsbehörde – das ist in Hessen nun einmal nicht die Polizei – in diesem Gesetz erwähnt, was möglicherweise auch sinnvoll ist, dann muss er diese aber auch entsprechend benennen. Die Problematik, an dieser Stelle nicht konkret zu werden, haben wir durchaus gesehen. Wenn man es anders haben und die Polizei mit den Aufgaben einer Versammlungsbehörde beauftragen will, dann muss man – das möchte die Polizeigewerkschaft hier anmerken – sie entsprechend ausrüsten, was im Moment nicht der Fall ist. Die Polizei ist an einer sehr praxisorientierten und klar definierten Versammlungsregelung interessiert.

Ich hatte insbesondere bei den Ausführungen der Herren Sachverständigen den Eindruck, dass sie die Polizei vielleicht als einen Minderer der Versammlungsfreiheit betrachten. Tatsächlich empfindet sich die Polizei aber als Schützer und Wahrer von Versammlungsrechten, allerdings unter Berücksichtigung aller anderen Rechte, aller anderen Umstände und auch der praxisorientierten Möglichkeiten. Wir müssen andere Verfassungsgüter und verfassungsgleiche Rechte in gleicher Zeit und am gleichen Ort schützen.

Dafür ist es uns besonders wichtig, dass wir einen entsprechenden Versammlungsleiter als Ansprechpartner bei der Versammlung haben, um Kleinigkeiten abzusprechen und um mit ihm oder ihr den Verlauf der Versammlung zu besprechen, damit man gewährleisten kann, dass die Versammlung auch stattfinden kann. Deshalb ist es für uns ganz wichtig, dass es einen Versammlungsleiter gibt, und dieser sollte auch benannt werden. Im Übrigen möchte ich auf die Ausführungen des Beamtenbundes verweisen, denen wir uns anschließen.

**Jens Mohrherr:** Es ist viel gesagt worden, nur noch nicht von mir. Ich habe heute Morgen überlegt, ob ich es bringen soll. Ich bringe es wieder: Kein Gesetz geht aus dem Landtag heraus, wie es eingebracht wurde. – Diesen Eindruck hat die mehrstündige Sachverständigenanhörung auch bei mir mit Sicherheit hinterlassen. Deswegen verweise ich auf unsere schriftliche Stellungnahme, ohne sie hier noch einmal explizit wiederzugeben.

Ich gestatte mir aber zwei Hinweise. Der erste Hinweis: In einigen Zeitungen war zu lesen, dass die Polizei durch diesen Gesetzentwurf zu viele Befugnisse erhalte. Das möchte ich – nach allem, was ich heute gehört habe – zunächst einmal vehement zurückweisen. Zweitens erlaube ich mir, zu sagen, dass der Gewinn an Normenklarheit durch vorzunehmende Änderungen in diesem Gesetzentwurf möglicherweise von rechtsstaatlichem Vorteil wäre.

**Amt. Vorsitzender:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, da ver.di und die GdP Bundesgeschäftsstelle heute nicht vertreten sind, schlage ich vor, dass wir die beiden Anzuhörenden der Berufsverbände gleich in diesen Block mit aufnehmen. Es gibt ja auch einige Übereinstimmungen zwischen Gewerkschaften und Berufsverbänden. Ist jemand dagegen? – Das ist nicht der Fall. Dann darf ich Herrn Dr. Gerster um seine Stellungnahme bitten.

**Dr. Rainald Gerster:** Ich bin Präsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt. Ich führe durchgehend seit Dezember 2006 den Vorsitz in Kammern, die für Versammlungsrecht zuständig sind. Deshalb kann ich Ihnen einiges aus der Praxis erzählen und entsprechende Fragen beantworten – das hoffe ich jedenfalls. Selbstverständlich steht das Wesentliche in meiner schriftlichen Stellungnahme, auf deren Lektüre ich gerne verweise – einschließlich der Fußnoten, in denen man weiterführende Hinweise finden kann.

Was sind aus meiner Sicht die wesentlichen Erkenntnisse? Ich möchte es kurz machen. Auch ich bin der Meinung, dass man das Gesetz fairerweise nicht „Versammlungsfreiheitsgesetz“, sondern einfach „Versammlungsgesetz“ nennen sollte, weil alles andere etwas insinuiert, was so nicht der Fall ist. Es gibt grundsätzlich die Versammlungsfreiheit; und diese wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf geregelt – zum Teil auch eingeschränkt. Sie wird nicht durch dieses Gesetz erst gewährt.

Ansonsten schlage ich vor, dass man die „nicht öffentlichen Versammlungen“, die hier kein großes Thema waren und deren Regelungsnotwendigkeit ich nicht wirklich sehe – ob das die Länder machen dürfen, ist noch ein eigenes Thema –, aus dem vorliegenden Gesetzentwurf herausnimmt.

Bei der Lektüre des Gesetzentwurfs ist mir als interessanter Punkt die Frage aufgefallen: Was ist mit Kleinstversammlungen? Sie fallen natürlich unter den Schutzbereich des Art. 8 GG. Vielleicht sollte man für sie aber besondere Ausnahmeregelungen vorsehen.

Ansonsten würde ich auf jeden Fall die Regelung unterstützen, dass es einen Leiter oder eine Leiterin der Versammlung geben muss – möglichst *eine* Person. Die Verantwortung für die Versammlung und die Frage, wie etwas abläuft, sollten klar geregelt sein. Von dem Leitungsverfahrensverfahren halte ich persönlich wenig. Ich würde sagen, man sollte dies – wenn man so etwas machen will – allein auf Spontanversammlungen beschränken – wenn Leute ad hoc zusammenkommen und sich dann die Frage stellt: Wer übernimmt die Regie? Irgendeinen Ablauf muss eine solche Versammlung ja haben.

Ein wenig überrascht hat mich, dass man den hübschen Begriff „gröbliche Störung“ nicht mehr aufnehmen möchte, sondern stattdessen mit dem Störungsverbot in § 7 Abs. 1 versucht, etwas Neues zu schaffen. Der Begriff „gröbliche Störung“, zu dem es natürlich auch Rechtsprechung gibt, ist meines Erachtens bereits eingeführt und hat sich entsprechend bewährt.

Ansonsten sehe ich bei dem vorliegenden Gesetzentwurf eine große Schwachstelle: Das ist die Frage der Behördenzuständigkeit. Im Versammlungsgesetz des Bundes, das ja hier in Hessen noch gilt, wird die Polizei an verschiedenen Stellen ausdrücklich angesprochen. Dabei frage ich mich aber immer: Wo steht eigentlich im Grundgesetz, dass Länder eine Polizei haben müssen? Das ist offenbar als bekannt vorausgesetzt worden. Der Bund kann natürlich Zuständigkeiten im hessischen Landesbereich nicht regeln und muss deswegen von der „zuständigen Behörde“ sprechen. Für das Land Hessen liegt der Fall aber anders. Es muss die zuständige Behörde bestimmen. Ich bin der Meinung, man sollte das hier in diesem Gesetz machen. In anderen Gesetzen – ich glaube, im Hessischen Ausführungsgesetz zum Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetz und zur Weinüberwachung, Stichwort: Veterinärverwaltung usw. – steht auch explizit, dass das die Ordnungsbehörden machen.

Bei der Lektüre ist mir ferner ein Punkt aufgefallen, der die Kontrollstellen betrifft: die §§ 16 und 23, Durchsuchungen und Identitätsfeststellungen. Diese entsprechen ja momentan dem seit dem 1. Januar 2020 nicht mehr anwendbaren § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG, welcher ganz klar die Polizei ermächtigt. Das hat auch bestimmte Gründe. Im vorliegenden Gesetzentwurf kann man die beiden Regelungen noch so oft durchlesen. Es bleibt offen, wer die Zuständigkeit hat. Jetzt müssen wir mal überlegen, wie die Zuständigkeit geregelt ist. Die Ordnungsbehörden haben die sachliche Zuständigkeit aus § 1 Satz 1 Nr. 2 HSOG-DVO. Kontrollstellen können nicht im Rahmen irgendeiner Eilzuständigkeit eingeführt werden, denn eine Versammlung kommt ja nicht plötzlich und unvorhergesehen – es sei denn, es handelt sich um eine Spontanversammlung. Das ist aber nicht der Normalfall; deshalb möchte ich das an dieser Stelle ausklammern. Also sollte man überlegen, wer diese Zuständigkeit wahrnehmen soll.

Ich will eines zu bedenken geben: Natürlich haben Ordnungsbehörden Kräfte, die als Hilfspolizeibeamte nach § 63 HSOG bis hin zur Anwendung unmittelbaren Zwangs befugt sind. Aber ein Polizeibeamter hat eine Ausbildung von sechs Semestern, also drei Jahren. Wenn ich, was Hilfspolizeibeamte betrifft, in die HSOG-DVO blicke, stelle ich fest: Sechs Wochen Mindestausbildungszeit dürfen nicht unterschritten werden. Es liegt also eine ganz andere Professionalität vor. Das sollte man in diesem Gesetz entsprechend berücksichtigen.

In der Praxis wird der Bereich des Vorfelds, das Bürokratische, von den Versammlungsbehörden erledigt, also die Anmeldung, das Kooperationsgespräch – da ist die Polizei schon mit dabei – und dann die Regelungen durch Auflagen, wobei die jetzige Bezeichnung „Beschränkungen“ natürlich richtiger ist. Danach zieht sich die Versammlungsbehörde aber „vornehm“ aus dem alltäglichen Geschehen zurück und überlässt dies der Polizei, was im Hinblick auf deren Professionalität meines Erachtens auch gut ist. Der Rest ist in der Praxis manchmal problematisch, insbesondere, wenn bei polizeigeleiteten Einsätzen doch Vertreter einer Versammlungsbehörde dabei sind. Diese müssten dann von Rechts wegen eigentlich Regie führen, und die Polizei kann nach § 1 Abs. 5 HSOG und § 44ff. HSOG nur sagen: Wir leisten für euch Vollzugshilfe.

Das ist aber wohl eine in der Praxis schwer einzuführende Neuerung. Wenn man also von den jetzigen Zuständigkeiten ausgeht, dann wird sehr vieles auf die Ordnungsbehörden verlagert. Das ist hier auch schon zu Recht geltend gemacht worden. Ich sehe darin aber keinen großen Gewinn. Ich würde dringend vorschlagen, hier noch einmal in eine Überarbeitung einzutreten und zu überlegen, was die Polizei einfach besser kann. Ich würde die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden mit dem Erlass von Verfügungen zur Durchführung der Versammlung im Prinzip schließen und alles, was danach kommt, im Wesentlichen der Polizei überlassen.

Im vorliegenden Gesetzentwurf taucht die Polizei in dem besagten § 11 auf – und ansonsten nur im Zusammenhang mit Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton. Es wird also schon davon ausgegangen, dass die Polizei *irgendwie* da ist. Aber sie würde – wäre sie da, und ginge es um etwas anderes als um Bild- und Tonaufnahmen – eigentlich unter der Regie der Versammlungsbehörde stehen. Ob das so richtig ist, weiß ich nicht. Das sollte man überdenken.

Was die Fristen anbetrifft, die hier angeführt worden sind, führt natürlich diese ganz spitzfindige Regelung im § 12 Abs. 1 – „48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung“ – zu einer weiteren Vorverlagerung. Das entspricht nicht dem bisherigen Recht. Wenn man das so will, dann sollte man eigentlich auch überlegen, ob man nicht Fristen einführt, innerhalb derer die Versammlungsbehörde über irgendwelche Beschränkungen oder Verbote zu entscheiden hat. Ich habe mal einen Fall erlebt, in dem eine Versammlung praktisch ein Jahr vorher angemeldet worden war. Und einen Tag vor der Versammlung kam dann die entsprechende Verfügung der Versammlungsbehörde. Da fragt man sich natürlich: Wäre das nicht auch anders möglich gewesen? – Versammlungsbehörden pflegen darauf zu erwidern, man müsse gucken, ob sich die Lage aktuell so entwickelt, dass man andere Regelungen treffen muss. Ich glaube, in der Praxis sind diese Argumente aber weitgehend vorgeschoben.

Ich habe bereits die nicht öffentliche Versammlung angesprochen, die man aus meiner Sicht aus diesem Gesetzentwurf herausnehmen sollte. Ich halte ebenfalls die Definition der Versammlung unter freiem Himmel für missglückt. Natürlich ist die Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zu beachten. Es steht aber ganz klipp und klar in der schriftlichen Stellungnahme der VhV, welchen Hintergrund es für diese Entscheidung gab. Man sollte es eigentlich so regeln, dass für Versammlungen in geschlossenen Räumen, die der öffentlichen Hand oder einem Träger, der öffentlich beherrscht ist, gehören, nicht der dritte Teil, sondern der zweite Teil des vorliegenden Gesetzentwurfes gilt. Wenn dann jemand kommt und sagt: „Das sehe ich aber gar nicht

ein. Aus meinem Verständnis heraus muss das anders sein.“, dann kann man auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verweisen.

Zur Diskussion im Zusammenhang mit Art. 14 HV möchte ich nicht allzu viel sagen. In der schriftlichen Stellungnahme der VhV wird einleitend ebenfalls auf dieses Thema eingegangen. Hier wird es auf jeden Fall zu weiteren Herausforderungen kommen, und früher oder später wird sich der Staatsgerichtshof damit befassen. Die Lage hat sich seit 1951 unstreitig geändert. Das derzeit anwendbare Versammlungsgesetz ist sogar noch jünger als die Staatsgerichtshofs-Rechtsprechung. Der 96. Entscheidungsband des Bundessverfassungsgerichtes hat Bewegung in diese Sache gebracht. Diese Entscheidung hatte natürlich auch ihre Hintergründe – Stichwort: Entlastung des Bundesverfassungsgerichtes usw. Man wird sehen müssen, was daraus folgt. Jedenfalls ist der hessische Gesetzgeber, anders als der Bundesgesetzgeber, gezwungen, bei der Gesetzgebung die Regelungen der hessischen Verfassung zu beachten. Art. 63 bietet Möglichkeiten; allerdings steht in Art. 14 Abs. 1 nichts von Beschränkungen. Es steht aber auch nichts drin von einem Leiter, es steht nichts drin von einem Ordner, es steht nichts drin von Selbstorganisation usw. Das kann man durchaus regelnd einführen. Da habe ich keine Zweifel. Die Frage ist jetzt nur, was im Einzelnen folgt, wenn ich mit Grundrechten konfrontiert werde – z. B. Art. 12a, die informationelle Selbstbestimmung.

Ich habe mich schon dazu geäußert, dass die Regelung der Abfrage personenbezogener Daten von Ordnern aus meiner Sicht zu dem Bereich der Selbstorganisation der Versammlung gehört. Da kann der Staat nicht eingreifen. Es mag zwar sicherlich für den polizeilichen Staatsschutz interessant sein, wer bei wem auftaucht. Dann kann man gucken, was man über die Personen sonst noch so weiß. Das betrifft aber eigentlich die Selbstorganisation der Versammlung und ist damit zunächst einmal dem polizeilichen Zugriff entzogen.

Die Autobahnen waren heute ein Thema. Der Brokdorf-Beschluss gilt nach wie vor. Es gibt ein Selbstbestimmungsrecht des Anmelders. Er kann auch eine Autobahn auswählen. Das ist in der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs geklärt. Das hängt immer vom Einzelfall ab. Um welche Autobahn geht es, welche Umleitungsmöglichkeit gibt es? In der Praxis haben sich bestimmte Abschnitte herausgebildet: einmal am Ende der A 66, wo sie auf die A 7 stößt, zum anderen die A 648 im Bezirk meines Gerichts. Diese bietet sich allein schon deshalb an, weil die Frankfurter Versammlungsbehörde sie schon von sich aus – vollkommen ohne Rechtsstreit – mal für Fahrraddemonstrationen geöffnet hat.

Abschließend möchte ich noch den § 14 Abs. 2 HSOG zu bedenken geben – die Erhebung personenbezogener Daten im Vorfeld, nach bisheriger Rechtslage. Dieser ist seit dem 1. Januar 2020 aufgrund einer Entscheidung des Bundessverfassungsgerichtes vom 18. Dezember 2018 nicht mehr anwendbar. Es geht um das nicht erfolgte Zitat von Art. 8 GG in § 10 HSOG. Wenn man nun ein Versammlungsfreiheitsgesetz machen möchte, dann würde es sich meines Erachtens anbieten, die Novellierung des § 10 HSOG mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorzuziehen. Dies war zwar in dem deutlich älteren Entwurf des Gesetzes zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vorgesehen. Wir

haben aber ja alle letzte Woche die Veröffentlichung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Sicherheits- und Ordnungsgesetz von Mecklenburg-Vorpommern mitbekommen. Dies ist wahrscheinlich der Grund dafür, warum dieser Gesetzentwurf, der konzeptionell am 1. Januar 2023 in Kraft getreten sein sollte, ins Stocken geriet. Aus diesem Grund sollte man überlegen, ob man die Änderung des § 10 HSOG nicht in dieses Gesetz vorzieht.

**Michèle Winkler:** Ich sage einen Satz zu unserem Verein: Wir dokumentieren seit unserer Gründung im Jahr 1980 Einschränkungen der Versammlungsfreiheit durch Versammlungs- und Polizeibehörden, ebenso wie durch Parlamente und Gerichte. Entsprechend verstehen wir unsere Rolle hier als Stimme der Zivilgesellschaft und damit der Anwenderinnen und Anwender der künftigen gesetzlichen Regelungen.

Ich möchte ferner ein paar Vorbemerkungen zur Rolle der Versammlungsfreiheit in der Demokratie anbringen. Dabei handelt es sich um ein zentrales und demokratiebildendes Grundrecht. Dies haben wir von den meisten Anzuhörenden bereits gehört, und es besteht diesbezüglich wohl ein Konsens. Es gründet sich nicht zuletzt auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, insbesondere dem berühmten Brokdorf-Beschluss, der die Basis für das bildet, wofür wir als Verein zum Thema Versammlungsfreiheit stehen. Viele der geltenden Leitsätze zur Versammlungsfreiheit rekurrieren immer noch auf diesen Beschluss. Wir haben heute schon von der Autonomie in der Ausgestaltung einer Versammlung gehört, aber auch von Staatsfreiheit, freiem Zugang zu Versammlungen und der Abwesenheit von Observation und Registrierung. Ein modernes und freiheitliches Gesetz, das diesem Grundrecht zu größtmöglicher Wirksamkeit verhelfen will – so wie es auch das Innenministerium in Hessen selbst formuliert – sollte sich genau daran orientieren.

Ferner ist mir wichtig zu sagen – Herr Arzt hat es vorhin auch schon erwähnt –, dass die Versammlungsfreiheit auch eine wichtige Funktion als Minderheitenrecht einnimmt, und zwar in Bezug auf den Schutz von abweichenden Meinungen und von Dissens, und zusätzlich unterstützt sie das Recht auf Teilhabe an der politischen Willensbildung. Dies möchte ich insbesondere auch für die Millionen Menschen in Deutschland sagen, die ohne Wahlrecht hier leben und die über die Versammlungsfreiheit eine wichtige Möglichkeit haben, ihren Interessen Ausdruck zu verleihen und diese in politische Willensbildungsprozesse einzuspeisen. Insbesondere mit Blick auf diese Gruppen und ihre oft marginalisierte gesellschaftliche Stellung muss das Versammlungsrecht anwenderfreundlich ausgestaltet sein und sollte auch weitgehend von strafrechtlichen Sanktionierungen absehen. Dies sehen wir im vorliegenden Gesetzentwurf jedoch überhaupt nicht gegeben. Aus Sicht der Anwenderinnen und Anwender ist es natürlich zudem wichtig, dass Versammlungsgesetze verständlich, präzise und anwenderfreundlich ausgestaltet sind.

Wir sind auf jeden Fall froh über die Gesetzesinitiative für ein eigenes Landes-Versammlungsgesetz. Wir begrüßen dies unbedingt und auch den Anspruch, die höchstrichterliche Rechtsprechung der letzten Jahrzehnte gesetzlich umzusetzen. Es ist sinnvoll, eine Basis zu haben. Dies

gilt auch für Anwenderinnen und Anwender, also für Menschen, die demonstrieren gehen wollen. Sie wissen dann, wo die Regeln dafür festgelegt sind und wo sie nachschauen müssen.

Wenn aber der Name – dies wurde heute auch schon häufiger angesprochen – „Versammlungsfreiheitsgesetz“ lauten und dies am Ende auch wirklich dabei herauskommen soll, dann schlagen wir eher eine Orientierung an den Gesetzen von Berlin oder Schleswig-Holstein vor. Zum Teil hat man sich an Schleswig-Holstein orientiert, aber wirklich nur bezüglich einzelner Regelungen. Das Berliner Gesetz wurde nach unserer Auffassung überhaupt nicht mit einbezogen, obwohl es eines der neueren Gesetze ist. Man hat sich vielmehr vorrangig am Mustergesetzentwurf orientiert, den wir selbst nicht unbedingt als die freiheitlichste Ausgestaltung betrachten. Und es muss auch gesagt werden, dass sogar von diesem Musterentwurf an verschiedenen Stellen immer wieder deutlich abgewichen wurde, und zwar dann auch immer in die repressivere Richtung, also in die versammlungsunfreundliche Richtung. Aus unserer Sicht entsteht aus den repressiveren Regelungen diverser Gesetze eher ein Flickenteppich, und der eigene Anspruch an Klarheit, Modernität und Versammlungsfreundlichkeit wird nicht eingehalten.

Ich habe sehr umfangreiche Kritik an den einzelnen Paragraphen formuliert. Ich sage auch noch ein paar Dinge zu dem, was wir heute schon gehört haben. Unbedingt benennen möchte ich, dass in diesem Gesetzentwurf sehr umfassende Möglichkeiten der Kriminalisierung von Teilnehmenden sowie Veranstalterinnen und Veranstaltern enthalten sind. Hier wird ein sehr weitgehender Weg gewählt, und zwar auch im Vergleich zu anderen Landesversammlungsgesetzen.

(Abg. Alexander Bauer: Gibt es da ein konkretes Beispiel?)

– Das kann ich gleich beantworten. Sie sollten mir vielleicht einfach bis zum Ende zuhören.

Es werden dazu alle Straftatbestände aus dem veralteten Versammlungsgesetz des Bundes übernommen. Der Mustergesetzentwurf und die Versammlungsgesetze aus Berlin und aus Schleswig-Holstein sind dahingehend deutlich verschlankt. Es wird im Mustergesetzentwurf auch ganz gut begründet, warum das so gemacht wird: Eine umfassende Sanktionierung, sei es durch Straftatbestände, aber eben auch durch Ordnungswidrigkeitentatbestände, wirkt schon von sich aus natürlich abschreckend, die Versammlungsfreiheit zu nutzen. Ferner ist wichtig zu sagen, dass es im vorliegenden Gesetzentwurf auch einen sehr überbordenden Katalog von Ordnungswidrigkeiten gibt – es gibt ganze 18 verschiedene Tatbestände. Dies habe ich abgeglichen mit allen anderen Landes-Versammlungsgesetzen. Hessen geht hier deutlich am weitesten. Nirgendwo sonst sind 18 Ordnungswidrigkeitentatbestände geschaffen worden. Hier könnte man deutlich zurückgehen.

Zu den einzelnen Paragraphen sage ich nur noch einige wenige Dinge. Es ist mir wichtig zu sagen, dass der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ zu streichen ist. Dieser wird als Ermächtigungsgrundlage in den §§ 10, 14, 16 und 17 genannt. Die Übernahme dieses Rechtsbegriffs erfolgt auch gezielt, und zwar wohl wissend, dass neuere Versammlungsgesetze darauf verzichten – gerade wegen der Unbestimmtheit dieses Begriffs und weil damit ein Grundrecht eingeschränkt wird. Gerade auf diese Unbestimmtheit setzt der Entwurf aber, wenn er die „öffentliche Ordnung“ nutzt,

weil er dies selbst in der Gesetzesbegründung als sogenannten Auffangtatbestand benennt. Das geht einfach nicht, wenn dadurch Grundrechte eingeschränkt werden. In vielen Versammlungsgesetzen wurde dieser Begriff weggelassen. Er stand auch im ursprünglichen Entwurf für das Versammlungsgesetz in NRW und ist in der Beratung gestrichen worden.

Auf S. 1 der Begründung steht etwas, das ich sehr bedenklich finde. Dort wird angedeutet, dass Beschränkungen der Versammlungsfreiheit schon aufgrund der politischen Gesinnung gemacht werden könnten. Das geht gar nicht. Es muss geregelt werden, auf welcher Basis Einschränkungen gemacht werden können. Dies darf aber nicht der Fall sein, weil eine zugeschriebene Gesinnung der Versammlungsteilnehmenden vielleicht nicht passend ist. Sehr viel ausführlicher gehe ich darauf in meiner schriftlichen Stellungnahme ein.

Es wird ferner auf Blöcke in Versammlungen verwiesen, die als grundsätzlich gefährlich und einschüchternd dargestellt werden – bzw. als dem Militanzverbot widersprechend. Dazu würde ich sagen, dass die Praxis eigentlich etwas ganz anderes zeigt. Blöcke in Versammlungen werden häufig dann gebildet, wenn es große Versammlungen gibt und wenn sehr unterschiedliche Menschen und Spektren zusammenkommen. Dann wird gegebenenfalls versucht, unterschiedlich in verschiedene Richtungen zu mobilisieren. Dies von vornherein mit Gefährlichkeit gleichzusetzen, finde ich verfehlt und unnötig.

Ansonsten schließe ich mich vielen Punkten an, die Clemens Arzt und Jasper Prigge benannt haben. In unserer schriftlichen Stellungnahme steht, dass man bei den Schutzaufgaben in § 3 deutlich weitergehen könnte. In diesem Zusammenhang verweisen wir – dies macht Clemens Arzt auch – auf die Regelung aus Berlin, in der u. a. das Recht auf Gegenveranstaltungen in Hör- und Sichtweite genannt wird, in der der Schutz der Pressefreiheit genannt wird sowie der freie Zugang zu Versammlungen. Es wäre schön, wenn dies auch in diesem Gesetzentwurf mit aufgenommen werden könnte, um klarzumachen, was die Schutzgüter sind.

Zum Thema Übersichtsaufnahmen, überhaupt zum Thema Kameraaufnahmen: Wir können aus der Praxis sagen, dass dies eigentlich eine der Maßnahmen ist, die Teilnehmende am meisten abschreckt, an einer Versammlung teilzunehmen. Sie führt immer wieder zu Rückfragen und Diskussionen. Man fragt sich einfach: Wofür werden die Aufnahmen verwendet? – Es ist ja grundsätzlich schon einmal gut, dass zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen unterschieden wird. Trotzdem stellt sich in der Praxis die Frage, wie die Teilnehmenden dies überhaupt unterscheiden können. Wenn eine Kamera auf sie gerichtet ist, wird oft davon ausgegangen, dass wahrscheinlich nicht nur aufgenommen wird, sondern auch aufgezeichnet wird.

In NRW gibt es einige Verwaltungsgerichtsentscheidungen, die besagen, dass Kameraüberwachung im öffentlichen Raum nicht nur ausgeschaltet sein muss, sondern sogar sichtbar nicht in Funktion sein darf, wenn Versammlungen an den Orten stattfinden. Das wird mit der Versammlungsfreiheit begründet und mit der Einschüchterungswirkung von Kameras. Dies zeigt schon, wie weitgehend die Sichtbarkeit von Kameras eine einschüchternde Wirkung erzeugen kann. Deswegen ist für uns die Regelung der Übersichtsaufnahmen und der Möglichkeit der Aufzeichnung deutlich zu weitgehend. Ich vertrete da die gleiche Auffassung wie Clemens Arzt. Eigentlich

kann man heutzutage angesichts der vorhandenen Kamertechnik gar nicht mehr sagen, dass Übersichtsaufnahmen reine Übersichtsaufnahmen bleiben. Wenn sie aufgezeichnet werden, kann man damit letztendlich alle möglichen Leute identifizieren. Komplette Versammlungen könnten dadurch aufgezeichnet werden. Dies lehnen wir ab.

Wir sind der Auffassung, dass in den vorliegenden Gesetzentwurf auch hineingeschrieben werden sollte, Drohnenaufnahmen grundsätzlich zu verbieten. Wir sehen schon, dass einige Polizeibehörden anfangen, Übersichtsaufnahmen von Versammlungen per Drohne zu machen. Das hat noch einmal eine zusätzliche Einschüchterungswirkung, weil dann wirklich gar nicht mehr klar ist, wie die Bilder am Ende ausschauen.

Die Erfassung der Namen von Ordnerinnen und Ordnern sehen wir auch auf jeden Fall sehr kritisch und halten sie für abschreckend. Einerseits ist die Abschreckungswirkung ein Problem, und gleichzeitig – dies hat Jasper Prigge bereits gesagt – ist dieses Vorgehen andererseits einfach total unpraktikabel. Ordnerinnen und Ordner stehen einfach nicht vorher fest, oder meistens nicht in dem Umfang, der nach dem vorliegenden Gesetzentwurf notwendig und gefordert ist. Das heißt, die Regelung ist einerseits nicht umsetzbar, und andererseits werden sich Personen eher nicht melden, wenn klar ist, dass ihre persönlichen Daten unter Umständen gespeichert werden.

Eine weitere Sache sind die Kontrollstellen: Auch diese entfalten grundsätzlich Abschreckungswirkung. In der Gesetzesbegründung wird gesagt, dass es sich bei den Kontrollstellen in dem einen Fall um statische Stellen handelt, aber in einem anderen Fall um mobile Kontrollstellen von Beamtinnen und Beamten. Es ist zunächst einmal super, dass das ausgeführt wird. Gleichzeitig wird unter dem Begriff aber eher eine statische Kontrollstelle verstanden. Wenn das so im Gesetz steht, werden Anwenderinnen und Anwender grundsätzlich davon ausgehen, dass es sich um statische Kontrollstellen handelt und dass mobile Kontrollen nicht darunterfallen. Ich würde grundsätzlich sagen, dass statische Kontrollstellen eine größere Abschreckungswirkung entfalten als Gruppen von Beamtinnen und Beamten, die vereinzelt Kontrollen im Vorfeld durchführen. Deshalb plädieren wir dafür, das Wort „Kontrollstellen“ auf jeden Fall zu streichen und noch einmal genau zu gucken, ob man hinsichtlich der Befugnisse, die dort gewährt werden, nicht ein bisschen zurückfahren könnte.

Den pauschalen Verweis auf das Polizeirecht finden wir genauso problematisch wie Clemens Arzt es bereits herausgestellt hat. Dies ist eigentlich ein offener Verweis, der alle möglichen polizeirechtlichen Befugnisse anwendbar macht. Es wäre besser, dies abschließend zu regeln.

Wir befürworten auch auf jeden Fall eine Klarstellung, dass Zivilbeamtinnen und -beamte in Versammlungen ausgeschlossen sind. Für § 19 wäre es wichtig, den Bierdosen-Flashmob-Beschluss noch mit umzusetzen. Das bedeutet, private Flächen – wenn sie für die Öffentlichkeit geöffnet sind – auch für Versammlungen zu öffnen.

Wir haben noch eine Sache mit aufgenommen. Dies habe ich heute noch nicht gehört, deshalb möchte ich es noch sagen: Es wird auf das Erfordernis der Ehrenamtlichkeit von Ordnerinnen und Ordnern verzichtet. Dies geschieht mit der Begründung, dass die Möglichkeit gegeben sein

soll, dass Sicherheitsdienste die Tätigkeit von Ordnerinnen und Ordnern ausführen. Dies halten wir für problematisch und demokratietheoretisch für unnötig. Wir wissen nicht, warum die Versammlungsfreiheit von privaten Sicherheitsdiensten gewährleistet oder unterstützt werden sollte. Deshalb möchten wir – weil die Begründung das so benennt – dafür plädieren, die Ehrenamtlichkeit aufzuführen.

Wir sind auf jeden Fall dafür, dass es auch leitungsfreie Versammlungen geben soll, auch wenn dies die Behörden vor Schwierigkeiten stellt. Es gehört zur Autonomie von Versammlungen, diese auch sehr basisdemokratisch ohne Leitungen durchzuführen.

Wir plädieren auch dafür, dass es auf jeden Fall klarere Fristen für den Erlass von Beschränkungen geben muss. Wir haben es schon häufig erlebt, dass gerade bei großen Demonstrationen, bei denen das Kooperationsgespräch bereits eine Weile her ist und Beschränkungen benannt wurden, die Verfügungen sehr spät eingehen. Dann ist es teilweise vielleicht gerade noch machbar, zum Verwaltungsgericht zu ziehen, aber weiter nicht mehr. Allein schon wegen des Rechts auf effektiven Rechtsschutz sollten hier Fristen eingezogen werden.

Noch ein paar Worte zur Autobahn: Wir plädieren auf jeden Fall auch dafür, dass es möglich sein muss, auf oder an Autobahnen zu demonstrieren, eben gerade deshalb, weil das Thema Verkehrswende wichtig ist. Deswegen ist es unter Umständen notwendig, auch an oder auf Autobahnen zu demonstrieren, um die politische Meinung genau an dem Ort sichtbar zu machen, um den es gehen soll. Wir haben gegen diese Regelung in Nordrhein-Westfalen zusammen mit anderen vor dem Verfassungsgericht in NRW Verfassungsbeschwerden eingeleitet.

**Amt. Vorsitzender:** Gibt es in diesem Raum noch irgendjemanden, der als Sachverständiger geladen wurde und noch nicht zu Wort gekommen ist? – Das ist nicht der Fall. Dann kommen wir jetzt zu Fragen der Abgeordneten an die Gewerkschaften und Berufsverbände.

Abg. **Alexander Bauer:** Ich stelle fest, dass sich doch einige Divergenzen zwischen der lebenspraktischen Wahrnehmung und der juristischen Abhandlung ergeben haben. Ich möchte darauf hinweisen, dass ich im dritten Block der heutigen Anhörung der Praxis der Anwenderinnen und Anwender von Polizeiseite aus den notwendigen Raum einräumen möchte. Von daher habe ich drei konkrete Fragen an die Vertreter von GdP und DPoIG. Sie haben eingangs gesagt, die Polizei sei der Schützer und Wahrer der Versammlungsrechte. Ich finde, das ist eine gute Bezeichnung. Das Gesetz soll ja bewusst Versammlungen ermöglichen. Die Rechte derer, die demonstrieren und sich versammeln wollen, sollen durch das Gesetz von Störungen freigemacht werden. Mich interessiert nun aber folgende Frage: Sie sagten eingangs, dass die Polizei ausstattungsmäßig noch nicht in der Lage sei, diesen Herausforderungen in der Praxis auch zu entsprechen. Was haben Sie damit konkret gemeint? Haben Sie entsprechende Optimierungsvorschläge, um diesen Situationen gerecht werden zu können?

Ferner möchte ich den Blick darauf lenken, dass die Polizei – wenn Sie das so formulieren – Schützer und Wahrer der Versammlungsrechte ist. Dies könnte man noch ausweiten: Es geht eigentlich um den Schutz und die Wahrung der Rechte aller am Geschehen Beteiligten. Mir kam in der heutigen Debatte noch der Aspekt zu kurz, dass – wenn eine entsprechende Demonstration stattfindet, spontan oder angemeldet – ja auch Unbeteiligte, die diesem Demonstrationsgeschehen beiwohnen, gewisse Rechte haben. Es gibt Menschen, die in der Gegend einkaufen wollen, es gibt Verkehrsteilnehmer, Anwohner, Eigentümer. Auch diese Personen haben Rechte, für die die Polizei einstehen muss. Und man darf letztendlich nicht vergessen: Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Polizei haben Menschenrechte oder auch entsprechende Persönlichkeitsrechte. Wie sehen Sie denn die Persönlichkeitsrechte von Polizistinnen und Polizisten in dieser Gesetzgebung wahrgenommen? Sind diese ausreichend geschützt?

Vorhin wurde ja auch über Passivbewaffnung gesprochen. Wenn ich jetzt den Praxistest machen möchte: Es wurde ja vorhin gesagt, dass man dies gar nicht definieren müsse. Es sei doch letztendlich klar, wofür man was brauche, und im Gesetz stehe ja alles. Sehen Sie aus der Praxis das Erfordernis, dass man durchaus definieren sollte, was für eine friedliche und freie Versammlung ohne Waffen in einer Demonstrationssituation mitzuführen ist? Gibt es diesbezüglich praktische Erkenntnisse?

Zu der Debatte um die Kontrollstellen: Meine bescheidene Erfahrung zeigt, dass durchaus Gefährdungen entstehen können, wenn sich größere Menschenmassen versammeln. Es ist ja durchaus üblich, dass bei Konzerten oder auch bei Fußballspielen Eingangskontrollen durchgeführt werden, die ja dem Schutz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dienen. Es geht nicht nur um die Legitimität der Teilnahme an der Veranstaltung – das ist ja bei Demonstrationen nicht der Fall –, sondern auch um den Schutz derjenigen, die sich in großen Menschenmassen versammeln. Erfahrungsgemäß – und die Erfahrung spielt hier ja eine Rolle – passieren öfter mal Dinge, die man verhindern kann, wenn man die Teilnehmerinnen und Teilnehmer entsprechend kontrolliert.

Abg. **Heike Hofmann** (Weiterstadt): Auch ich wollte den Vertreter der DPoIG nach der personellen und sächlichen Ausstattung fragen. Was wünschen Sie sich, und was halten Sie für erforderlich? Ferner möchte ich sowohl DPoIG als auch GdP – dies ist auch schon von anderen Sachverständigen angesprochen worden – um eine Stellungnahme hinsichtlich der Frage der klaren Zuständigkeiten bitten. Welche Regelung wünschen Sie sich aus Ihrer Perspektive?

Frau Winkler, vielen Dank für die umfangreiche schriftliche Stellungnahme. Noch eine Nachfrage zur Konkretisierung: Welche Regelungen halten Sie konkret für verfassungswidrig?

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich habe zwei Fragen, die sich um die Praktikabilität drehen. Die Frage: Wann soll das Ordnungsamt fertig sein – nach dem Kooperationsgespräch, in dem Auflagen verkündet werden, und dann alles in die Hoheit der Polizei übergeht? So habe ich Sie verstanden, Herr Gerster. Vielleicht habe ich das aber auch missverstanden. Ich bitte auch die Herren von der Polizei, noch einmal Stellung zu nehmen, ob das dann in Hessen praktikabler würde.

Und eine Frage an Frau Winkler zu dem Aspekt der Praktikabilität: Würde eine Auflage für das Ordnungsamt – wie auch von Herrn Gerster vorgeschlagen –, dass es eine zeitliche Verpflichtung geben muss, bis wann Verfügungen zu erlassen sind, uns das Leben erleichtern?

Abg. **Lukas Schauder:** Herr Dr. Wilken und Frau Hofmann haben schon in diese Richtung gefragt. Auch mir geht es um die Frage der Aufgabenverteilung innerhalb der Versammlung. Diese Frage möchte ich ausdrücklich auf Herrn Gerster ausweiten, und auch auf Herrn Glunz und Herrn Mohrherr.

In den Ausführungen des Hessischen Städtetags ist ein bisschen die Kritik angeklungen, dass es in der Vergangenheit wohl zwischen – ich nehme an – *vereinzelt* Versammlungsbehörden und der Polizei Meinungsverschiedenheiten über die Frage gegeben habe, ob die Polizei bei einer Versammlung überhaupt anwesend sein müsse und wann sie eingreifen hätte. Deshalb würde mich aus Ihrer Perspektive heraus interessieren: Ist es auch für Sie schon der Fall gewesen, dass es Probleme mit Versammlungsbehörden gegeben hat? Wie können wir es im Gesetzentwurf besser regeln, sodass mehr Klarheit darüber besteht, wer, wann welche Zuständigkeit hat?

Frau Winkler, das Thema Pressefreiheit ist natürlich ein ganz großes Thema. In der Vergangenheit haben wir schon häufiger Versammlungen erlebt, in denen sich Aggressionen aus der Versammlung heraus gegen die Presse gerichtet haben. Ich muss keine Beispiele nennen. Es ist bekannt, wie schon zahlreiche Journalistinnen und Journalisten aus Versammlungen heraus bedrängt worden sind. Die Schutzaufgabe vor allem durch die Sicherheitsbehörden hat in diesem Zusammenhang natürlich eine sehr große Bedeutung. In § 6 Abs. 4 des Entwurfs ist es auch Thema, dass die Arbeit der Presse nicht unterbunden werden darf. Dazu hätte ich gerne eine Einschätzung, ob dies ausreichend ist.

Abg. **Thomas Hering:** Meine Frage richtet sich an Frau Winkler. Frau Winkler, Sie können mir gerne ins Wort fallen, wenn ich provokativ wirken sollte, aber ich muss doch einmal direkt nachhaken. Sie vertreten das Komitee für Grundrechte und Demokratie. Wir wissen hier im Landtag – deshalb diese kurze Vorbemerkung –: Demokratie kann strapazieren. Das heißt, man muss viel ertragen, auch von Andersdenkenden. Haben Sie bei Ihren Ausführungen – Sie haben von Autobahnen gesprochen und die Verkehrswende mit ins Spiel gebracht – konkret eine politische Richtung im Hinterkopf, sodass Sie sagen: „Wir müssen auch auf Autobahnen Demonstrationen ertragen.“? Das bedeutet: Unterscheiden Sie zwischen Demonstrationen, die zugelassen werden

sollten, und Demonstrationen, bei denen dies vielleicht nicht der Fall ist? Ich frage dies, weil Sie ein konkretes Beispiel nannten. Ich nenne als Beispiel eine Debatte hier im Landtag, damit Sie wissen, worauf ich hinauswill. Da hat ein Kollege der Linken gefordert, man solle die Montagsspaziergänge verbieten. Kurzum: Wir begeben uns in eine gewisse Gefahr, wenn wir hier Unterschiede zwischen Demonstrationen machen – ohne dass ich hier eine persönliche Wertung mitbringe.

Bei meiner zweiten Frage möchte ich die Herren der Polizeigewerkschaften in „CC“ setzen. Wir sehen gerade auch im rechten Spektrum massive Mobilisierungen und massive „Entartungen“, was das Demonstrationsgeschehen betrifft. Da will man sogar Auflagen umgehen, indem man es „Spaziergänge“ nennt. Kurzum: Sehen Sie die Polizei mit den Forderungen und den Einschränkungen, die Sie hier bringen möchten, in der Lage, den hohen Auftrag, den sie hat, nämlich Versammlungen nicht zu beschneiden, sondern zu schützen, überhaupt noch zu erfüllen?

**Amt. Vorsitzender:** Es gibt keine weiteren Fragen. Ich schlage vor, dass zunächst die beiden Polizeivertreter das Wort ergreifen.

**Jens Mohrherr:** Herr Bauer, Sie fragten nach der Rolle als Schützer und Wahrer von Versammlungsrechten. Wir haben es in der Vorbemerkung eindeutig niedergelegt. Erstens gilt ja das Versammlungsgesetz des Bundes zunächst noch weiter fort, bis ein hessisches Gesetz in Kraft tritt. Wir gehen zweitens davon aus, dass die darin enthaltenen Bestimmungen rechtmäßig sind und dass wir nach Inkrafttreten eines hessischen Versammlungsgesetzes dann auch in Folge mit den auszuurteilenden – sollte es Klagen geben – entsprechend umzugehen haben.

Im Zusammenhang mit der Passivbewaffnung verweisen wir auf unsere schriftliche Stellungnahme zu § 8. Im Gegensatz zu dem, was die Sachverständigen heute Morgen ausgeführt haben, sind wir der Auffassung, dass wir eine Anlage dazu brauchen, inwieweit Waffen als solche definiert werden können, damit wir Klarheit haben – aber auch diejenigen, die meinen, sie müssten im Hochsommer einen Regenschirm mitnehmen, wenn eigentlich die Sonne scheint. Hier muss klar sein, was gemeint ist.

Hinsichtlich der Rechte der am Geschehen Beteiligten und auch der Unbeteiligten sehen wir keine Rechtsverletzung gegeben. Die §§ 10 und 15 könnte man nach unserem Vorschlag auch in einer Rechtsnorm zusammenfassen. Man hätte sie nicht trennen müssen, aber auch dies wirft keine weitere Kritik auf.

Zu der Debatte um Kontrollstellen: Kontrollstellen, die die Polizei bei jedweden Lagen – da rede ich zunächst einmal nicht von Versammlungen – einrichtet, fußen ja auf polizeilichen Erkenntnissen, je nachdem, um was für einen Sachverhalt es sich handelt. Diese haben in der Mehrzahl der

Fälle auch ihren Sinn. Es geht hier nicht um Abschreckung, sondern darum, im Rahmen der Gefahrenabwehr entsprechend tätig zu werden, wenn entsprechende Erkenntnisse vorliegen. Nichts anderes will der Gesetzgeber hier erreichen. Wir sehen hier insofern auch keine abschreckende Wirkung. Wenn man sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen möchte, dann wird man sich auf dem Weg dorthin doch auch so verhalten, wie es Recht und Gesetz und die öffentliche Ordnung vorsehen.

**Alexander Glunz:** Herr Bauer, Ihre erste Frage betraf meinen Einwand, dass die Polizei nicht entsprechend ausgerüstet sei. Dieser bezog sich in erster Linie auf das Szenario, wenn es keine Abgrenzung gibt bzw. der Gesetzgeber vielleicht doch auf die Idee kommt, zu sagen: Wir setzen die Versammlungsbehörde bei der Polizei an. – Das ist dann natürlich eine Aufgabe mit entsprechendem Personalbedarf. Daran wird sich auch nicht viel ändern. Ich muss Ihnen nicht erzählen, dass auch bei der Polizei samstags, sonntags, nachts und an Feiertagen nicht das ganze Haus besetzt ist, sondern tatsächlich eine kleine Gruppe von Schichtdienstbeamten die öffentliche Sicherheit gewährleistet.

Ob man nun seinen Eilantrag auf Genehmigung einer Veranstaltung beim Ordnungsamt einwirft oder bei der jeweiligen Polizeibehörde: Das führt nicht dazu, dass ein Sachbearbeiter sonntags im Büro sitzt und nur darauf wartet, dass irgendwo jemand eine Versammlung anmeldet. Dementsprechend geht es mir darum: Wir möchten definitiv eine klare Abgrenzung, wer zuständig ist – die Ordnungsbehörde oder die Polizei. Wenn es die Polizei sein sollte, dann nehmen wir das gerne hin, aber dann muss die Polizei auch entsprechend ausgestattet sein.

Sie sprachen ferner das Thema der Schutzausrüstung der Teilnehmer an. Ein Pflasterstein – das würde jeder von uns sagen – ist eigentlich keine Waffe. Er dient dazu, eine Straße zu bauen. Wenn aber jemand auf dem Weg zu einer Versammlung einen Pflasterstein mit sich führt, dann fragt man sich schon, was er damit will. Will er jetzt auch anfangen, eine Straße zu bauen, oder möchte er auf der Versammlung etwas anderes damit machen? Deshalb halte auch ich es für notwendig – ähnlich wie der geschätzte Kollege Mohrherr –, dass wir einen Katalog oder zumindest eine Richtung haben. Wir müssen sagen können: Vielleicht braucht man den Regenschirm im Sommer nicht, und vielleicht ist auch ein Baustellenhelm nicht notwendig, wenn man auf eine Versammlung will, bei der es um Tierschutz geht.

Zu den Kontrollstellen: Ich sehe nicht die Notwendigkeit, jeden Teilnehmer einer Versammlung vorher zu kontrollieren, zu durchsuchen und eine Identitätsverstellung zu machen. Dabei sehe auch ich den Charakter einer abschreckenden Wirkung gegeben. Allerdings – das müssen wir auch sehen, und das hat Herr Kollege Mohrherr hier schon angesprochen –: In polizeilicher Praxis müssen solche Kontrollen zumindest stichprobenartig zulässig sein, denn die Polizei weiß schon, wonach sie guckt und warum sie danach guckt. Das sehe ich auch ein bisschen anders als Herr Prof. Arzt, der klipp und klar gesagt hat: Eine Identitätsfeststellung geht ja gar nicht. Wenn jemand gegen das Vermummungsverbot verstößt und eine Straftat begeht, dann holt man denjenigen aus der Gruppe heraus, und dann hat man ja die Identität. – Nein, die hat man nicht. Die Praxis

sieht ganz anders aus. Die Person befindet sich in einem Block, und da sprechen wir beispielsweise vom Schwarzen Block, in dem fast alle verumumt sind, in dem fast alle ähnlich gekleidet sind. Damit werden Maßnahmen getroffen, um die Identitätsfeststellung, die mögliche Festnahme zu verhindern. Die Polizei braucht eine Antwort, wie sie damit umgeht.

Frau Hofmann, ich glaube, Ihre Frage bezüglich der Ausrüstung hat sich erledigt. Ich bin damit nicht auf die polizeiliche Ausrüstung im Sinne von Schutzhelmen und dergleichen eingegangen, sondern auf die personelle Ausstattung. Ich wäre ein schlechter Gewerkschafter, wenn ich sagen würde: Wir sind da bestens aufgestellt. – Nein, das sind wir natürlich nicht. Da fehlt immer noch etwas. Gerade die Ausrüstung und die personelle Situation der Bereitschaftspolizei ist im Lande Hessen nicht die rosigste.

Herr Dr. Wilken, zu der Praktikabilität des Übergangs der Verantwortung für den Einsatz vom Ordnungsamt auf die Polizei: Ja, da sehe ich durchaus ein Problem, weil das Ganze vom Ordnungsamt bzw. der Versammlungsbehörde entsprechend beauftragt wird. Und dann zieht man sich ein bisschen zurück und sagt: Polizei, mach das mal!

Damit kommen wir gleich zu der anderen Frage. Ich kann mir durchaus Folgendes vorstellen: Eine Ordnungsbehörde erfährt, dass der Kleintierzüchter-Verein für ein neues Vereinshaus demonstriert, und informiert die Polizei darüber und sagt: Fahrt mal dahin und guckt nach. – Und der Polizeibeamte sagt: Es ist Sonntag, ich habe überhaupt niemanden, um einen Streifenwagen dorthin zu schicken. – Dann fährt man da eben nicht hin. Wenn die Kleintierzüchter dann meinen, sie müssten über die Hauptstraße marschieren: Spätestens dann ist die Polizei natürlich doch wieder im Boot. Ich sehe aber auch nicht das große Problem, dass so etwas häufig vorkommt.

Auf einen Punkt möchte ich noch eingehen: Sie sprachen davon, dass der große Auftrag der Polizei insbesondere in Innenräumen nicht gewährleistet sei. Ich bin dienstlich im Lahn-Dill-Kreis unterwegs gewesen. Dort gibt es eine Gruppierung Rechtsextremer, die in einer bestimmten Lokalität häufig ihre Feierlichkeiten abhalten. Wie, bitte schön, soll die Polizei feststellen, was dort passiert, ob dort gegen Gesetze verstoßen wird, ob die Versammlung einfach nur ein Liederabend ist oder ob dort Lieder gesungen werden, die auf dem Index stehen oder dergleichen, wenn nicht ein ziviler Polizist zumindest die Räumlichkeiten betreten darf? Ich will mich gar nicht auf etwas versteifen. Die Herren Professoren müssten sagen, was tatsächlich sinnigerweise im Gesetz stehen sollte. Die Polizei muss aber die Möglichkeit haben, zumindest mal einen Blick in die Räumlichkeiten zu werfen, ohne gleich sagen zu müssen: Ich melde mich hier jetzt offiziell an. Ich bin Zivilpolizist. Lieber Versammlungsleiter, bitte lass mich herein. – Ich garantiere Ihnen: Dann wird nur „Von den blauen Bergen kommen wir“ gesungen und nichts anderes, so lange, bis der Polizist wieder draußen ist. Sinnig ist es nicht, dass man die Polizei hier ganz ausschließt. Ich hoffe, Ihnen damit entsprechend geantwortet zu haben.

**Jens Mohrherr:** Noch eine Ergänzung: Ich muss noch die Fragen von Frau Hofmann, Herrn Dr. Wilken und dem Kollegen der GRÜNEN beantworten, was ich auch gerne mache. Ohne uns vorher abgesprochen zu haben, gehen wir nun sozusagen nach dem Pingpongprinzip vor.

Frau Hofmann, Sie fragten nach den Zuständigkeiten und praxistauglichen Regelungen: Mich hat es heute Morgen schon gejuckt, als die geschätzte Kollegin vom Hessischen Städtetag vor dem Hintergrund ihrer angespannten Terminlage nach ihrem Vortrag wieder wegmusste, ihr direkt zu entgegnen: Bei 422 Kommunen in Hessen überrascht es mich gar nicht, wenn hier und dort mal verschiedene Meinungen von Versammlungs-/Ordnungsbehörden und Polizeibehörden aufkommen. Das ist, glaube ich, auch ein Grundgedanke in einer Demokratie. Letzten Endes wird es aber gemacht, und im Wesentlichen auch so, dass die Versammlungsbehörde irgendwann an die Polizeibehörde abgibt. Das ist geübte Praxis in den letzten Jahren und Jahrzehnten.

Wenn es nach mir ginge, könnte die Versammlungsbehörde auch am Wochenende besetzt sein, Herr Dr. Wilken. Dies ist heute Morgen teilweise auch bei den Ausführungen der Professoren und Staatsrechtler deutlich geworden. Warum soll eine Versammlungsbehörde einer großen kreisfreien Stadt oder einer Kommune nicht auch am Wochenende besetzt sein, um das demokratische Selbstverständnis zu gewährleisten? Man meldet eine Versammlung an, dann gibt es Auflagen, und dann muss reagiert werden. So gäbe es dann auch alle Möglichkeiten, das Recht auszunutzen, vor Gericht zu gehen.

Last, but not least zur Aufgabenverteilung, zur Klarheit in Bezug auf die Zuständigkeit: Der Polizei fällt die Rolle zu, die der Gesetzgeber für sie vorgesehen hat. Das war so, und das wird in diesem Gesetz auch so sein. Von daher gehe ich davon aus, dass es bei der bewährten Praxis bleibt: die Versammlungsbehörde als Anmeldebehörde und als Auflagenbehörde und dann in Folge die Polizei – und/oder bei Eilzuständigkeiten.

**Dr. Rainald Gerster:** Herr Dr. Wilken, Ihre Frage ist einfach beantwortet, wenn man von den jetzigen Zuständigkeiten ausgeht. Für Auflösungen von Versammlungen in geschlossenen Räumen ist nach § 13 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes allein die Polizei ermächtigt. Die Ordnungsbehörde nützt hier also nichts. Gegenwärtig ist es so, dass bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen die Polizei nach § 18 Abs. 3 und § 19 Abs. 4 des Versammlungsgesetzes die Möglichkeit hat, jemanden, der die Versammlung stört, auszuschließen. Das setzt natürlich voraus, dass die Polizei anwesend ist. Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen hat dieses Recht der Versammlungsleiter. Das führt dazu, dass man im Prinzip die Vollzugsebene in der Tat der Polizei überantwortet.

Wenn man jetzt im vorliegenden Entwurf nach den Pendanten zu § 18 Abs. 3 und § 19 Abs. 4 Versammlungsgesetz sucht, findet man dazu nichts. Stattdessen wird dort die Versammlungsleitung gestärkt. Das ist in Ordnung, aber so gesehen, ist nicht bedacht worden, dass die Polizei bei der Versammlung anwesend sein muss. Das wirft die Frage auf, die ich bereits gestellt habe: Wie

grenzen sich die Zuständigkeiten zwischen Ordnungsbehörde und Polizeibehörde ab? Unter Umständen könnte man in der Praxis bei der gerichtlichen Überprüfung einer Maßnahme zu dem Schluss kommen: Nein, das war ja gar nicht die zuständige Behörde.

**Michèle Winkler:** Zur Frage, welche Regelung ich konkret für verfassungswidrig halte, vielleicht eine Vorbemerkung: Ich bin keine Verfassungsrechtlerin. Entsprechend können dies andere Menschen besser beantworten. Ich habe schon gesagt, dass die Voraussetzung der „öffentlichen Ordnung“ auf jeden Fall ein Punkt ist, bei dem die Tatbestandsgrenzen einfach sehr niedrig angesetzt sind. Hier bin ich auf jeden Fall der Meinung, dass dies zumindest an manchen Stellen wahrscheinlich nicht verfassungskonform ist. Bei den Ermächtigungen zur Identitätsfeststellung und zu Übersichtsaufnahmen kann ich mir auch vorstellen, dass weitere Präzisierungen auf jeden Fall verfassungskonformer wären.

Es wurde ferner eine Frage zu dem Thema der zeitlichen Verpflichtungen gestellt. Bis wann sollten Verfügungen erlassen werden? Würde die Festsetzung einer Frist das Leben deutlich erleichtern? Ich habe bereits ausgeführt, dass so etwas das Leben natürlich deutlich erleichtern würde. Eine Frage habe ich mir bei der Formulierung meiner schriftlichen Stellungnahme gestellt: Natürlich werden die Anzeigen mit unterschiedlichem Vorlauf gemacht. Entsprechend muss man schon sehr gut überlegen, wie man dies im Gesetz formuliert. Kann man entsprechende Fristenregelungen wirklich in den Gesetzestext schreiben, oder sollte man eher in der Begründung darauf hinweisen? Oft werden Großveranstaltungen ja schon mit viel Vorlauf angemeldet. Möglicherweise könnte man die Fristen an die Kooperationsgespräche koppeln: Wenn das Kooperationsgespräch gelaufen ist, sollte man nicht mehr ewig warten müssen, bis die Beschränkungen erlassen werden. Oder man macht eine Regelung, vom Versammlungstag rückwärts laufend. Es hängt natürlich davon ab, dass die Anzeige rechtzeitig eingegangen ist. Eine ganz konkrete Regelung kann ich Ihnen nicht vorschlagen. Auf jeden Fall wäre es aber sehr hilfreich, wenn darauf hingewirkt würde, dass die Beschränkungen frühzeitig erlassen werden.

Zum Thema Pressefreiheit: Im vorliegenden Gesetzentwurf steht lediglich in § 6 Abs. 4, dass Vertreterinnen und Vertreter der Presse anwesend sein dürfen, und dass dies nicht unterbunden werden kann. Mein Vorschlag wäre, in § 3 konkreter auszuführen, dass eben nicht nur die Anwesenheit nicht unterbunden werden kann, sondern dass die freie Berichterstattung der Medien bei Versammlungen im Rahmen der Versammlungsfreiheit mit zu gewährleisten ist. Dies würde die Pressefreiheit auf jeden Fall stärken.

Zu der Frage, ob ich eine Unterscheidung hinsichtlich der politischen Ausrichtung machen würde, ob Versammlungen untersagt werden sollten oder nicht. Wir als Komitee für Grundrechte und Demokratie haben uns immer dafür eingesetzt, dies nicht zu machen, weil die Grenzen einfach sehr schwierig zu ziehen sind. Wir orientieren uns eher an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und würden nie fordern, dass auf der Basis von politischen Zuordnungen Beschränkungen erlassen werden, sondern eher auf der Basis der Frage, was an Gesetzesbrüchen zu erwarten ist.

Wir haben immer betont, dass die Versammlungsfreiheit wichtig ist, um Dissens auszudrücken und auch Meinungen zu artikulieren, die wir nicht teilen würden und grundsätzlich auch nicht für unterstützenswert halten. Dass eine solche Meinung zunächst aber einmal artikuliert werden kann, ist Teil der Demokratie. Die Gegenmeinung kann ja auch entsprechend artikuliert und gezeigt werden. Man sollte das Recht aller schützen, Meinungen in die Öffentlichkeit zu tragen. Deshalb plädieren wir auch dafür, im Gesetz selbst festzulegen, dass Gegenversammlungen in Hör- und Sichtweite zu gewährleisten sind, wie es auch die Verfassungsrechtsprechung sagt.

**Amt. Vorsitzender:** Weitere Fragen der Kolleginnen und Kollegen sehe ich nicht. Weitere Wortmeldungen der Anzuhörenden sehe ich ebenfalls nicht. Damit kann ich feststellen, dass hier von 10:00 Uhr bis 14:12 Uhr artig und heftig gearbeitet worden ist. Ich bedanke mich ganz herzlich bei den Anzuhörenden, insbesondere auch bei denjenigen, die bis zuletzt ausharren mussten. Dafür bitte ich um Entschuldigung. Leider ist es bei Anhörungen immer so, dass manche beginnen und dann früher gehen können, wenn sie wollen, und andere sind erst sehr spät an der Reihe. Wir versuchen, hier immer ein wenig Ausgleich zu schaffen. Heute hat es Sie getroffen. Vielen herzlichen Dank! Gibt es noch irgendwelche Wortmeldungen? – Nein, das ist nicht der Fall. Damit ist die Sitzung geschlossen.

**Beschluss:**

INA 20/77 – 06.02.2023

Der Innenausschuss hat zu dem Gesetzentwurf eine öffentliche mündliche Anhörung durchgeführt.

Wiesbaden, 2. März 2023

Protokollführung:

Vorsitz/Amt. Vorsitz:

Claudia Lingelbach

Christian Heinz/Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn