

**Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen
Gesetzentwurf der Landesregierung**

Drucksache 20/9471 vom 4. November 2022

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

**Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V.
Michèle Winkler – Politische Referentin**

Köln, 31. Januar 2023

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	2
II. Hintergrund und allgemeine Anmerkungen.....	4
Zur Rolle der Versammlungsfreiheit in der Demokratie.....	4
Versammlungsrecht als Minderheitenrecht.....	4
Ziel eines verständlichen und anwenderfreundlichen Versammlungsgesetzes.....	5
Die ‚öffentliche Ordnung‘ als Eingriffsrechtfertigung.....	6
Politische Kurzschlüsse vs. Versammlungsfreiheit.....	7
III. Zu den spezifischen Regelungen im Gesetzentwurf.....	9
§ 1 Versammlungsfreiheit.....	9
§ 2 Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich.....	9
§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation.....	10
§ 4 Veranstaltung einer Versammlung.....	11
§ 5 Versammlungsleitung.....	11
§ 6 Befugnisse und Pflichten der Versammlungsleitung und Teilnehmer*innen.....	11
§ 7 Störungsverbot und Aufrufverbot.....	12
§ 8 Waffenverbot.....	12
§ 9 Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot.....	12
§ 10 Anwendbarkeit des HSOG.....	14
§ 11 Anwesenheit der Polizeibehörden.....	14
§ 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht.....	15
§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung.....	16
§ 15 Teilnahmeuntersagung und Ausschluss gegen einzelne Personen.....	17
§ 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung.....	18
§ 17 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton.....	18
§ 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot.....	20
§ 19 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum.....	22
§§ 20 – 24 Versammlungen in geschlossenen Räumen.....	22
IV. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten.....	22

I. Einleitung

Das Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V. begrüßt die Vorlage eines Gesetzesentwurfs für ein eigenes Versammlungsgesetz für das Bundesland Hessen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf schriftlich und mündlich Stellung zu nehmen. Als zivilgesellschaftliche Organisation, die seit Jahrzehnten gemeinnützig im Dienste der Demokratie und der Versammlungsfreiheit wirkt, verstehen wir unsere Rolle als **Stimme der Zivilgesellschaft und der Anwender*innen der künftigen gesetzlichen Regelungen** – eine Rolle, die in diesem Gesetzgebungsverfahren leider deutlich zu wenig vertreten ist.

Seit der Vereinsgründung im Jahr 1980 dokumentiert das Komitee für Grundrechte und Demokratie problematische bis rechtswidrige Einschränkungen der Versammlungsfreiheit durch Versammlungs- und Polizeibehörden, durch Parlamente und Gerichte. Seit der Großdemonstration gegen das geplante Atomkraftwerk in Brokdorf im Jahr 1981 organisieren wir Demonstrationsbeobachtungen. Damit tragen wir zum Schutz des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit bei und klären die Öffentlichkeit über aktuelle Einschränkungen auf.

Am vorgelegten Entwurf der schwarz-grünen Landesregierung zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen haben wir **umfangreiche demokratietheoretische Kritik**, zusätzlich zu spezifischen Kritiken an einer Vielzahl der einzelnen Regelungen und am geplanten Sanktionsregime. **Dem vom Innenministerium formulierten Ziel ein „modernes und wegweisendes“ Gesetz vorzulegen, wird der Entwurf nicht im Ansatz gerecht.** Der Entwurf verfehlt den zentralen Kern eines Versammlungsgesetzes: den Schutz der Versammlungsfreiheit als Abwehrrecht gegenüber dem Staat. **Im Zentrum des geplanten Versammlungsgesetzes steht nicht die Förderung der Grundrechtsausübung, sondern vorrangig eine gefahren- und störungszentrierte Sichtweise auf Versammlungen.** Entsprechend sollen der Polizei sehr weitgehende und die Versammlungsfreiheit deutlich einschränkende Interventionsmöglichkeiten gestattet werden.

Zusätzlich werden **umfassende Möglichkeiten der Kriminalisierung von Teilnehmenden und Veranstalter:innen** geplant. Es werden nahezu alle Straftatbestände aus dem veralteten Versammlungsgesetz des Bundes übernommen und ein **überbordender Katalog an Ordnungswidrigkeiten** geschaffen. Der Versammlungsleitung werden umfangreiche Pflichten auferlegt, die Anmeldung von Versammlungen wird erschwert. **Die Benennungen als ‚Versammlungsfreiheitsgesetz‘ kann demnach nur als euphemistisch bezeichnet werden.**

Wir haben in unserer Analyse einen systematischen und wörtlichen Abgleich des hessischen Gesetzesentwurfs (HVersFG) mit einem Musterentwurf aus 2010 (ME VersG) und dem Versammlungsgesetz von Schleswig-Holstein (VersFG SH) vorgenommen, an denen sich der Entwurf nach eigenen Angaben maßgeblich orientiert. Zudem haben wir diesen Vergleich auch mit dem Versammlungsgesetz des Bundes (VersG Bund) und dem Berliner Versammlungsfreiheitsgesetz (VersFG BE) von 2021 vorgenommen, das wir zusammen mit dem

VersFG SH für die im Moment freiheitlichsten Versammlungsgesetze der Bundesländer halten (bei gleichzeitig jeweils weiteren Verbesserungspotentialen). Zusätzlich haben wir unsere Analyse um einen punktuellen Vergleich mit dem Versammlungsgesetz von NRW (VersG NRW) von 2021 ergänzt, das als das grundrechtseinränkendste Landesversammlungsgesetz angesehen werden muss, da es im Grunde einen offenen Bruch mit den Leitlinien des Brokdorf-Beschlusses zelebriert.¹

Dabei stellen wir fest: **Um eine die Versammlungsfreiheit fördernde Ausgestaltung zu erreichen, muss an nahezu allen Paragraphen nachgebessert werden. Zudem muss das überbordende Sanktionsregime deutlich verschlankt werden. Weiterhin bleiben einige Lücken und es werden progressive Potentiale verspielt**, auf die wir bei der Bewertung der jeweiligen Vorschriften hinweisen.

II. Hintergrund und allgemeine Anmerkungen

Zur Rolle der Versammlungsfreiheit in der Demokratie

Dass die **Versammlungsfreiheit als zentrales demokratiebildendes und -entwickelndes Grundrecht** angesehen wird und seine Rolle für eine funktionierende Demokratie nicht hoch genug eingeschätzt werden kann, ist gemeinhin Konsens über nahezu alle politischen Lager hinweg. Dies gründet sich nicht zuletzt auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht, insbesondere den berühmten Brokdorf-Beschluss aus dem Jahr 1985, in dem eine erstmalige ausführliche verfassungsrechtliche Einordnung der Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 GG vorgenommen wurde. Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, wonach Versammlungen „**ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie**“ seien, gehört wohl zu den meist zitierten Sätzen aus Karlsruhe.

Die Richter*innen stellten weiterhin fest, dass die Versammlungsfreiheit eine wichtige Funktion, einen **Ausgleich zum System der parlamentarischen Demokratie** erfülle: Versammlungen und der sich darin ausdrückende Protest seien ein politisches Frühwarnsystem, das „Störpotentiale anzeigt, Integrationsdefizite sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich macht“. Viele der heute geltenden Leitsätze zur Versammlungsfreiheit rekurren immer noch auf diesen Beschluss und auf darauf aufbauende Verfassungsrechtsprechung. Dazu gehören insbesondere die **Autonomie in der Ausgestaltung einer Versammlung**, die **Staatsfreiheit**, der **freie Zugang zu Versammlungen** und die **Abwesenheit von Observation und Registrierung**. Diese verfassungsrechtliche und gleichzeitig demokratietheoretische Einordnung galt und gilt uns als Komitee für Grundrechte und Demokratie über die Jahrzehnte unseres Wirkens hinweg als Bezugspunkt, in dessen Lichte wir sowohl unsere praktischen Demonstrationsbeobachtungen durchführen als auch Gesetzesinitiativen, wie die hier zugrundeliegende, bewerten. Ein modernes

¹ Vgl. Gemeinsame Stellungnahme des RAV, der VDJ und des Komitees für Grundrechte und Demokratie zum Gesetzentwurf für ein Versammlungsgesetz für NRW am 5. Mai 2021, <https://www.grundrechtekomitee.de/details/versammlungsgesetz-in-nrw-aushoehlung-des-versammlungsrechts-stoppen-versammlungsfreiheit-staerken-nicht-beschaenken>

und freiheitliches Gesetz, das dem Grundrecht zu „größtmöglicher Wirksamkeit“² verhelfen will, wie es das Innenministerium in Hessen selbst formuliert, sollte sich ebenso daran orientieren.

Versammlungsrecht als Minderheitenrecht

Der demokratische Gehalt der Versammlungsfreiheit drückt sich nicht zuletzt auch in seiner **Funktion des Minderheitenschutzes, insbesondere des Schutzes von abweichenden Meinungen** aus. Im schon zitierten Brokdorf-Beschluss wird darauf explizit verwiesen, u.a.: *„Als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, gewährleistet Art. 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung (...)“*.

Prof. Dr. Clemens Arzt verweist in seiner Stellungnahme³ zum im Januar 2023 im Bundestag diskutierten Antrag „Straßenblockierer und Museumsrandalierer härter bestrafen – Menschen und Kulturgüter vor radikalem Protest schützen“ (sic!) ebenso auf den Schutz von Minderheiten: *„Wie oben ausführlich dargelegt, schützen die Versammlungsfreiheit und der Schutz aus Art. 8 GG gerade das Recht der abweichenden Meinung und auf Dissens einerseits wie auf Teilhabe an der (kontroversen) politischen Willensbildung andererseits. Dies hat das BVerfG seit der so genannten Brokdorf-Entscheidung 1985 in ständiger Rechtsprechung immer wieder hervorgehoben und bestätigt.“*

Gerade der zweite Punkt, die Teilhabe an der politischen Willensbildung im Rahmen der Versammlungsfreiheit ist besonders für ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Minderheiten von zentraler Bedeutung. **In Deutschland leben Millionen Menschen, die Minderheitengruppen angehören und die sich mangels Wahlrecht kaum an der politischen Entscheidungsfindung beteiligen können. Die Versammlungsfreiheit ist entsprechend eine zentrale Möglichkeit, um ihren Interessen Ausdruck zu verleihen und diese in politische Willensbildungsprozesse einzuspeisen.** Insbesondere mit Blick auf diese Gruppen und ihre oft vulnerable gesellschaftliche Stellung muss das Versammlungsrecht anwenderfreundlich ausgestaltet sein, und sollte von strafrechtlichen Sanktionierungen absehen.

Ziel eines verständlichen und anwenderfreundlichen Versammlungsgesetzes

Aus den voran gegangenen Überlegungen zum weitreichenden demokratischen Gehalt der Versammlungsfreiheit leitet sich als eine zentrale Forderung ab, **Versammlungsgesetze verständlich, präzise und anwenderfreundlich zu gestalten.** Bisher gilt für Hessen kein eigenes

2 Vgl. Pressemitteilung des Hessisches Ministerium des Innern und für Sport zur Lesung des Gesetzentwurfes zur Neuregelung des Versammlungsrechts vom 15.11.2022: <https://hessen.de/presse/lesung-des-gesetzentwurfes-zur-neuregelung-des-versammlungsrechts>

3 Vgl. Clemens Arzt, Kurzstellungnahme zum Antrag der CDU/CSU Fraktion „Straßenblockierer und Museumsrandalierer härter bestrafen – Menschen und Kulturgüter vor radikalem Protest schützen“, Deutscher Bundestag, Drucksache 20/4310, Anhörung im Rechtsausschuss am 18. Januar 2023

Versammlungsgesetz. Das veraltete und von der Rechtsprechung lange überholte Bundesgesetz aus dem Jahre 1953 bildet bisher die rechtliche Basis für Versammlungen in Hessen. Anwender*innen müssen sich demnach auf einen Gesetzestext stützen, der in der formulierten Form deutlich restriktiver als die Verfassungspraxis ist. Im schlimmsten Fall nutzen sie ihr Grundrecht also nicht in der ihnen zustehenden Fülle oder sie müssen sich selbst zu Expert*innen der Rechtsprechung weiterbilden. Insofern ist die Gesetzesinitiative der Landesregierung unbedingt begrüßenswert, ebenso der formulierte Anspruch die höchstrichterliche Rechtsprechung der letzten Jahrzehnte gesetzlich umzusetzen.

Dafür wird sich laut Gesetzesbegründung (S. 18) maßgeblich an einem 2010 veröffentlichten Musterversammlungsgesetz orientiert (ME VersG). Dieses wurde von einem aus Wissenschaftlern und Autoren bestehenden ‚Arbeitskreis Versammlungsrecht‘ mit dem Ziel erarbeitet, ein Muster für Landesversammlungsgesetze anzubieten. Die Gesetzesbegründung des HVersFG nennt die Orientierung am ME VersG als Grund, um „einen Grad der Vereinheitlichung des Versammlungsrechts zu erreichen“, die sowohl im Interesse der Bürger*innen als auch der Polizeibehörden der Länder liege. Das ist unzweifelhaft richtig, jedoch hätte dafür nicht das ME VersG als Orientierung genutzt werden müssen. Stattdessen hätte auch auf eines der tatsächlich in Anwendung befindlichen jüngeren Landesgesetze aufgebaut werden können. Die Struktur der schon erlassenen Ländergesetze ähnelt sich weitgehend, im Detail gehen sie jedoch weit auseinander.

Gerade unter der Prämisse ein modernes und freiheitliches Versammlungsgesetz entwickeln zu wollen, wäre eine Orientierung an den Gesetzen von Schleswig-Holstein und Berlin passender gewesen. Zwar gibt die Gesetzesbegründung mit Verweis auf den schwarz-grünen Koalitionsvertrag von 2018 an, ebenso das VersFG SH zur Orientierung genutzt zu haben, doch lässt sich dies allenfalls für einzelne Regelungen bestätigen. Es muss sogar festgestellt werden, dass der vorliegende Entwurf des HVersFG auch vom ME VersG oft dahingehend abweicht, dass repressivere und damit versammlungsunfreundliche Regelungen formuliert werden. In Teilen werden das VersG Bund, das VersG NRW sowie das NversG und BayVersG herangezogen. Das VersFG BE wurde hingegen gar nicht berücksichtigt. So entsteht ein Flickenteppich aus den eher repressiveren Regelungen diverser Gesetze bei gleichzeitiger Aufgabe des eigenen Anspruchs an Klarheit, Modernität und Versammlungsfreundlichkeit.

Die Anwenderfreundlichkeit bleibt dabei weitgehend auf der Strecke. Zum Einen, weil der Entwurf an einigen Stellen eben gerade nicht die proklamierte Normenklarheit und sprachliche Konsistenz aufweist, sodass es (nicht nur) für Laien unklar bleibt, was genau erlaubt und verboten sein soll. Darauf wird noch gesondert in der Bewertung der Einzelnormen eingegangen, hier sollen nur beispielhaft das Vermummungsverbot in § 18 und die Öffnungsklausel in § 10 für die Anwendbarkeit aller polizeirechtlichen Normen genannt sein. Zum anderen, weil darauf verzichtet wird, anwenderfreundliche Regelungen aufzunehmen, die schon lange gefordert werden.

Die ‚öffentliche Ordnung‘ als Eingriffsrechtfertigung

Umfänglicher eingegangen wird an dieser Stelle auf die durchgängige Nutzung des unbestimmten Rechtsbegriffs der ‚öffentlichen Ordnung‘. Der Begriff der ‚öffentlichen Ordnung‘ wird als Teil der Ermächtigungsgrundlage in § 10 zur Anwendbarkeit des Hessischen Gesetzes über die Öffentliche Sicherheit und Ordnung, in § 14 (1) zur Beschränkungen von Versammlungen, in § 16 (1) für Kontrollstellen und Durchsuchungen und in § 17 (2) für Übersichtsaufzeichnungen genutzt. **Die Übernahme dieses Rechtsbegriffs in das HVersFG erfolgt gezielt⁴, wohl wissend, dass neuere Versammlungsgesetze auf diesen Rechtsbegriff angesichts seiner Unbestimmtheit und der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verzichten.** Sogar die damalige schwarz-gelbe Landesregierung von NRW hat diesen unbestimmten Begriff nach Protesten und Kritik aus dem VersG NRW gestrichen, eine der wenigen positiven Änderungen im Gesetzgebungsverfahren.⁵

Der Begriff der öffentlichen Ordnung umfasst „*die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angesehen wird*“⁶.

Schon daraus wird ersichtlich: Aus rechtsstaatlichen Gründen ist eine solche Ermächtigungsgrundlage zu Eingriffen in Grundrechte nicht haltbar. Sie öffnet willkürlichem Handeln des Staates Tür und Tor, da die „öffentliche Ordnung“ inhärent unbestimmt ist. Dass im Gesetzentwurf aber gerade auf die Unbestimmtheit des Begriffes der „öffentlichen Ordnung“ gesetzt wird, wird in der Gesetzesbegründung (S. 33) deutlich: „*Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung stellt einen wichtigen Auffangtatbestand dar, auch um gegen neuartige oder atypische Gefahrentatbestände einschreiten zu können, die (noch) nicht die öffentliche Sicherheit berühren.*“ Diese Passage ist übernommen aus der Begründung des Entwurfs von CDU und FDP⁷ für ein Niedersächsisches Versammlungsgesetz und wird dort auch als „versammlungsrechtliche Generalklausel“ bezeichnet. Es liest sich auch im vorliegenden Entwurf wie eine Formel, die schlicht jedwede künftig denkbare Versammlungsbeschränkung von vornherein ermöglichen soll. **Damit konterkariert die Landesregierung hier ihr eigenes Bestreben nach Normenklarheit, Modernität und Versammlungsfreundlichkeit auf außerordentliche Weise.**

Politische Kurzschlüsse vs. Versammlungsfreiheit

Als politisch fehlgeleitet und grundrechtlich überaus bedenklich muss auch ein Einschub auf der ersten Seite der Gesetzeserklärung bezeichnet werden, der hier einmal in seiner Gänze zitiert werden muss:

4 Vgl. <https://hessen.de/presse/lesung-des-gesetzentwurfes-zur-neuregelung-des-versammlungsrechts>: „Wir halten bei den Beschränkungen ganz bewusst an dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung fest, insbesondere auch mit Blick auf rechtsextremistische Versammlungen und Aufzüge. [...]“

5 Vgl. Lisa Fürst und Marius Kühne, Versammlungsgesetz NRW: Entschärfung nicht gelungen, JuWissBlog Nr. 118/2021 v. 22.12.2021, <https://www.juwiss.de/118-2021/>.

6 BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315 (352)

7 Niedersächsischer Landtag – 16. Wahlperiode, Drucksache 16/2075

*„Den tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen der letzten Jahre trägt das Versammlungsgesetz des Bundes nicht mehr in vollem Umfang Rechnung. Besondere Probleme bereiten in der Praxis **rechtsextremistische Versammlungen**, die in ihren äußeren Erscheinungsformen, aber auch in den dort geäußerten Meinungen oft eine bedenkliche Nähe zum Gedankengut der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft aufzeigen. Rechtsextremistische Versammlungen wollen oft in ihrem äußeren Erscheinungsbild und mit den transportierten Inhalten **provozieren, einschüchtern** oder das Unrechtsregime des Dritten Reiches oder seiner führenden Repräsentanten **verharmlosen**. Sie verletzen dabei in unerträglicher Weise die Würde der Opfer des Nationalsozialismus.*

***Linksextremistische Versammlungen** sind dagegen **zunehmend durch ein militantes, aggressives Auftreten von Versammlungsteilnehmern, insbesondere sog. „Blöcke“, geprägt**. Die Veranstalter und Teilnehmer dieser Versammlungen **missbrauchen häufig die Versammlungsfreiheit und schrecken selbst vor Gewalttaten gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte oder Unbeteiligte nicht zurück**. Während die Teilnehmer an rechtsextremistischen Versammlungen aber äußerlich von anderen klar abgrenzbar sind, suchen Linksextremisten oft den Schutz friedlicher Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, ohne dass diese sich ausreichend distanzieren können oder wollen. Für die Polizei entsteht dadurch eine auf der Grundlage des VersG nur schwer lösbare Situation.*

Über diesen Abschnitt ließe sich eine eigene politikwissenschaftliche Abhandlung verfassen, kritikwürdig ist schon das zugrunde gelegte Extremismuskonzept⁸, worauf hier nicht weiter eingegangen werden kann. Vielmehr muss darauf hingewiesen werden, dass sich an diesem Abschnitt die versammlungsfeindliche Haltung der Verfasser*innen sehr deutlich zeigt. Wie im Abschnitt ‚Versammlungsrecht als Minderheitenrecht‘ dargelegt, schützt die Versammlungsfreiheit gerade abweichende (Minder-)Meinungen und politischen Dissens. Insofern hat eine politische Bewertung auch ablehnungswürdiger Haltungen und Versammlungsinhalte nichts als Prolog in einem Gesetzentwurf verloren, das sich diesem Grundrecht verpflichtet fühlt. Der Leugnung und Verharmlosung des Nationalsozialismus sind aus gutem Grund strafrechtliche Grenzen gesetzt. Darüber hinausgehende **Pauschalbewertungen politischer Meinungen sollten in einem Versammlungsgesetz unterbleiben**.

Geradezu skandalös ist allerdings die Art und Weise wie hier vermeintliche politische Lager als Pappkameraden gegenüber gestellt werden und welche jeweiligen Zuschreibungen zur Problematisierung herangezogen werden. Während „Rechtsextremistische Versammlungen [...] provozieren, einschüchtern oder das Unrechtsregime des Dritten Reiches oder seiner führenden Repräsentanten verharmlosen“, wird „linksextremistischen Versammlungen“ zugeschrieben, ihre „Veranstalter und Teilnehmer“ missbrauchten häufig die Versammlungsfreiheit und schreckten selbst vor Gewalttaten gegen Polizist*innen und Unbeteiligte nicht zurück. **Das sind also die hessischen Verhältnisse, wie sie von der schwarz-grünen Landesregierung bewertet und gegeneinander abgewogen werden: rechts die Naziverharmloser, links die Grundrechte**

8 Siehe etwa Julika Bürgin 2021: Extremismusprävention als polizeiliche Ordnung. Zur Politik der Demokratiebildung, Weinheim: Beltz Juventa sowie Tom David Uhlig / Eva Berendsen / Katharina Rhein (Hg.) 2019: Extrem unbrauchbar. Über Gleichsetzungen von links und rechts, Berlin: Verbrecher Verlag

missbrauchenden Gewalttäter. Wer in dieser Gegenüberstellung bei der Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit die zu Bekämpfenden sind, wird an der Wortwahl mehr als deutlich. Dass gerade in Hessen Vertreter rechter Ideologien bei Weitem nicht beim Provozieren und Einschüchtern haltmachen, ist vielen im Bundesland und darüber hinaus tagein und tagaus schmerzlich bewusst.

Auch dass Teilnehmer rechtsextremistischer Versammlungen äußerlich klar von anderen abgrenzbar seien, ist faktisch falsch, dafür reicht schon ein Verweis auf die verschiedensten Pegida-Ableger oder die Querdenker-Versammlungen. Über diese politische Fehlbewertung hinaus, ergibt sich allerdings eine viel wichtigere Frage in Bezug auf die Versammlungsfreiheit: welches Ziel wird verfolgt, wenn der Begründungstext in der schwierigen äußerlichen Abgrenzbarkeit sogenannter Rechts- oder Linksextremisten ein versamlungsbezogenes Problem erkennt, das der Polizei eine „nur schwer lösbare Situation“ bereite? **Die Polizei hat nicht allein aufgrund einer tatsächlichen oder zugeschriebenen politischen Gesinnung Zugriffsbefugnisse auf Personen innerhalb einer Versammlung**, sondern allein auf der Basis konkreten verbotenen Verhaltens. Dass eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit auf der Basis politischer Gesinnung im vorliegenden Entwurf ebenso angedeutet wird, wie nochmal deutlicher in der Pressemitteilung des Innenministeriums zur Ersten Lesung⁹ lässt eine versamlungsfeindliche Haltung der Verfasserinnen und des Innenministeriums erkennen, die sich auch schon heute negativ auf die Versammlungsfreiheit in Hessen auswirken dürfte.

III. Zu den spezifischen Regelungen im Gesetzentwurf

§ 1 Versammlungsfreiheit

Der § 1 (2) kann vollständig gestrichen werden, wie es beispielsweise im VersFG BE umgesetzt ist. § 1 (2) Nr. 1 findet in der Realität keine Anwendung, es wurden bislang keine Verwirkungsentscheidungen nach Art. 18 GG ausgesprochen und es bleibt zu hoffen, dass sich an dieser Situation künftig nichts ändern wird.

Neuere Landesversammlungsgesetze, wie auch der Musterentwurf ME VerfG verzichten auf § 1 (2) Nr. 2 und 3. Dass sich die Verfasser hier gegen das Weglassen, sondern vielmehr für eine Ergänzung in Nr. 3 entscheiden, ist kritikwürdig. Damit wird über den Rückgriff auf das Vereinsrecht eine Schlechterstellung im Zugang zur Versammlungsfreiheit für sogenannte Ausländervereine hergestellt.

9 Vgl. <https://hessen.de/presse/lesung-des-gesetzentwurfes-zur-neuregelung-des-versamlungsrechts>: „Gleichzeitig ist es aber auch erforderlich, Radikalen und Gewalttätern in diesem Kontext Grenzen aufzuzeigen und Schutzmechanismen gegen den gezielten Missbrauch des Versamlungsrechts zu entwickeln“, so Hessens Innenminister Peter Beuth.“

§ 2 Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich

Die Definition von Versammlungen in § 2 (1) ist zu eng gefasst. In Satz 1 sollte die Präzisierung „überwiegend“ ergänzt werden. Versammlungen können auch Spaß- oder Performance-Elemente enthalten und gleichzeitig auf die Teilhabe an der politischen Meinungsbildung gerichtet sein. Die jetzige Formulierung schließt solche Mischformen aus. Die Gesetzesbegründung bleibt dahingehend uneindeutig. Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht festgelegt, im Zweifel bewirke „der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird.“¹⁰ Im Sinne der Klarheit für Rechtsanwender sollte hier eine sprachliche Öffnung der Definition erfolgen. Auch im Sinne einer Vergleichbarkeit mit anderen Versammlungsgesetzen, erschließt sich nicht, warum der Zusatz „überwiegend“ weggelassen wird, obwohl etwa die VersFG BE, VersG NRW, VersFG SH und auch das ME VerfG diese enthalten. Es bleibt zu befürchten, dass die Verfasser darauf abzielen, die Möglichkeit zu schaffen, unliebsamen Mischformen den Versammlungsstatus aberkennen zu können, etwa Camps oder Nachttanzdemonstrationen.

Die Definition von Versammlungen unter freiem Himmel in § 2 (4) steht dem allgemeinen Sprachgebrauch entgegen und ist demnach nicht anwenderfreundlich. Es lässt sich sicher eine stimmigere Formulierung finden.

§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation

Im Sinne eines modernen und versammlungsfreundlichen Versammlungsgesetzes sollte der § 3 mit Orientierung an § 3 VersFG BE überarbeitet werden. In diesem werden „Schutz- und Gewährleistungsaufgaben“ definiert. § 3 VersFG BE verpflichtet u.a. dazu, friedliche Versammlungen zu schützen, die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten, **den ungehinderten Zugang zu Versammlungen zu ermöglichen, die freie Berichterstattung der Medien bei Versammlungen zu gewährleisten**, einen schonenden Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und den Grundrechten Dritter herzustellen, sowie **die Durchführung von Gegenversammlungen in Hör- und Sichtweite** zu ermöglichen. Nur wenig davon findet sich im Entwurf des HVersFG.

Das Thema der Kooperation könnte in einen eigenen Paragraphen verschoben werden, um den § 3 nicht zu überfrachten. Die Kooperation ist ein Baustein zur wirksamen Nutzung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Sie sollte daher so ausgestaltet sein, dass die Vorstellungen der Veranstalter behördenseitig den Orientierungspunkt der Kooperation bilden und die Kooperation in einen versammlungsfreundlichen Zusammenhang gestellt wird.¹¹

Das Bundesverfassungsgericht hat das Kooperationsgebot im selben Beschluss entwickelt, in dem es auch auf den grundsätzlich „staatsfreien unreglementierten Charakter“ von Versammlungen hinwies. **Insofern bindet das Kooperationsgebot vor allem die Versammlungsbehörden.** Positiv

¹⁰ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 12. Juli 2001 - 1 BvQ 28/01, Rn. 25-26.

¹¹ Siehe dazu H. Aden: Versammlungsfreiheit – zehn Jahre nach der Föderalismusreform, In: vorgänge Nr. 213 (Heft 1/2016), S. 7-18

ist demnach, dass der Gesetzestext von § 3 (3) die Pflicht zur Kooperation bei der zuständigen Behörde verortet. Kritisch bewerten wir hingegen einen dem entgegenstehenden Absatz der Begründung (S. 20): *„Je mehr der Veranstalter zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder sogar zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit ist, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.“* Dies liest sich als sei grundsätzliches behördliches Misstrauen gegenüber Veranstalter*innen geboten und wirkt als **verdeckter Zwang zur Kooperation**. Insbesondere fragwürdig ist, warum der Veranstalter zu „einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen“ bereit sein sollte und was das überhaupt umfassen könnte. Indem das Gebot zur Kooperation zu einer „Kooperationspflicht“ umgedeutet wird, wie es die Gesetzesbegründung auf Seite 17 (versehentlich?) selbst schreibt, kann das einer Behörde gegenüber nicht gefällige Verhalten zu einer Beschränkung von Artikel 8 Abs. 1 GG führen.

Anwender*innen stehen im Rahmen der Kooperation, insbesondere der Kooperationsgespräche, immer wieder vor der Herausforderung, dass Gesprächstermine erst kurz vor dem Versammlungstermin angeboten werden. Insofern wäre eine Präzisierung, was als „rechtzeitiges Gesprächsangebot“ gemäß § 3 (3) Satz 1 gilt, in der Gesetzesbegründung zu begrüßen. Auch der behördlichen Praxis Kooperationsgespräche zur Einschüchterung zu nutzen, etwa durch die Teilnahme einer Vielzahl behördlicher Vertreter*innen, sollte im Rahmen der Gesetzesbegründung Einhalt geboten werden.

Auch in Bezug auf behördliche Informationspflichten bei der Kooperation aus § 3 (4) verweisen wir auf die gelungenere Gestaltung des § 3 (2) VersFG BE, nach dem die Veranstalter*in und Versammlungsleitung nicht nur über „erhebliche Änderungen der Gefahrenlage“ zu informieren ist, sondern „über die Gefahrenlage und -prognose sowie deren Änderungen“. Auch das Zurückhalten von Informationen der Behörde gegenüber Veranstalter*innen, etwa wenn es „einsatztaktisch nicht sinnvoll“ sei oder „wenn sich die Versammlungsleitung nicht kooperativ zeigt“, wie es die Gesetzesbegründung (S. 21) formuliert, deutet das Kooperationsgebot unzulässig um.

§ 4 Veranstaltung einer Versammlung

Die Formulierung, dass in der öffentlichen Einladung zu einer öffentlichen Versammlung der Name der Veranstalterin oder des Veranstalters anzugeben sei, liest sich aus Anwendersicht so, als sei immer ein Name einer natürlichen Person anzugeben. Dass es ebenso möglich ist, eine Organisation anzugeben, erschließt sich aus dem Gesetzestext nicht. ME VersG schlägt die etwas offenere Formulierung „In der Einladung zu einer öffentlichen Versammlung ist der Name anzugeben.“ vor; VersFG BE formuliert am passendsten „In der Einladung zu einer Versammlung ist der oder die Veranstaltende anzugeben.“

§ 5 Versammlungsleitung

Es ist zu begrüßen, dass aus § 5 (1) deutlich wird, dass mehrere Personen eine Versammlung leiten können. In § 5 (1) Satz 4 wird geregelt, dass eine Versammlung auch ohne Leitung durchgeführt werden kann. Um dies für Anwender*innen deutlicher herauszustellen, müsste jedoch das Wort „soll“ durch „kann“ ersetzt werden, wie es auch ME VersG vorschlägt und in VersFG BE geregelt ist. Dass nach § 5 (2) für Spontanversammlungen ausdrücklich keine Leitung notwendig ist, wird zwar laut Gesetzesbegründung „ausdrücklich klargelegt“. Dies wird allerdings in einer Formulierung mit Verweis versteckt („Abs. 1 gilt nicht für Versammlungen nach § 12 Abs. 6.“), die sich als anwenderunfreundlich darstellt. Hier sollte unbedingt der gewünschte Regelungsinhalt direkt formuliert werden.

§ 6 Befugnisse und Pflichten der Versammlungsleitung und Teilnehmer*innen

In § 6 (1) haben sich die Verfasser*innen eine ganz und gar unnötige Ergänzung einfallen lassen, indem sie der Versammlungsleitung die „Erteilung und Entziehung des Wortes“ aufgeben. Die Regelung ist nicht nur unpragmatisch, sollte tatsächlich auf ihrer wörtlichen Umsetzung in Versammlungskontexten bestanden werden; sie gibt Versammlungen auch eine unnötige, altertümliche Hierarchie vor. **Wer wann und wie spricht, liegt in der Gestaltungsautonomie der Versammlung**, diesbezüglich braucht es diesen Zusatz nicht. Weder im VersFG BE, VersG NRW, VersFG SH noch ME VerfG findet sich diese Regelung.

Das Waffenverbot für Ordner*innen § 6 (2) Satz 2 ist redundant mit dem allgemeinen Waffenverbot und kann gestrichen werden. **Sehr kritikwürdig ist die Streichung des Erfordernisses der Ehrenamtlichkeit von Ordner*innen vor dem Hintergrund, dass auch der Einsatz privater Sicherheitsdienste ermöglicht werden soll** (Begründung S. 24). Dafür gibt es in der Realität keine Notwendigkeit und auch keinen demokratiethoretisch vertretbaren Grund. Die kollektive Meinungskundgabe im Rahmen der Versammlungsfreiheit sollte nicht durch private Sicherheitskräfte ergänzt oder gestützt werden. Es ist unklar, was die Verfasser*innen mit dieser Öffnung bezwecken.

§ 7 Störungsverbot und Aufrufverbot

Die Beschränkung in § 7 (1) auf ein Verhinderungsverbot wird begrüßt.

Warum die Verfasser*innen ein Aufrufverbot in § 7 (2) anschließen, bleibt unklar. Weder im VersFG BE, VersG NRW, VersFG SH noch ME VerfG findet sich diese Regelung an dieser Stelle. In der Regel findet sie sich als eigener Absatz im Teil zu Versammlungsverboten. Zudem schließt sich an das Aufrufverbot ein Straftatbestand an, was unnötig repressiv ist. Eine Herabstufung zu einer Ordnungswidrigkeit ist angezeigt.

§ 8 Waffenverbot

Ein Waffenverbot bei Versammlungen leitet sich schon aus Art. 8 GG ab. Dass auch sonstige Gegenstände als Waffen genutzt werden können, ist nachvollziehbar, jedoch ist hier regelmäßig die Bestimmung schwieriger. Insbesondere weil es nach § 8 (1) Nr. 2 neben der Geeignetheit auch auf die subjektive Bestimmtheit zum waffenähnlichen Einsatz ankommen soll. Diese Voraussetzungen gehen immer mit Unsicherheiten für Anwender*innen einher. Inkohärent ist die Regelung dahingehend, dass die verbotenen Gegenstände gemäß § 8 (2) per Anordnung behördlich festgelegt werden können. Damit wird das Merkmal der subjektiven Bestimmtheit übergangen, welches nicht per Anordnung erfassbar ist.

§ 9 Uniform-, Militanz- und Einschüchterungsverbot

Das Bundesverfassungsgericht formulierte 1985 im Brokdorf-Beschluss: *„Indem der Demonstrant seine Meinung in physischer Präsenz, in voller Öffentlichkeit und ohne Zwischenschaltung von Medien kundgibt, entfaltet auch er seine Persönlichkeit in unmittelbarer Weise. In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, wobei die Teilnehmer einerseits in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umganges miteinander oder die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen.“*¹²

Es ist daher zunächst und **ausschließlich Sache der Veranstalter*innen und Teilnehmer*innen, ihre Versammlung zu gestalten. Dabei kann insbesondere der optischen Gestaltung eine herausragende Rolle zukommen**, indem etwa farblich ein einheitliches Auftreten erfolgt, um einen gemeinsamen Standpunkt zum Ausdruck zu bringen, um Geschlossenheit und Entschlossenheit zu vermitteln. Durch den Gesetzentwurf wird diese Freiheit der staatlichen Direktive unterstellt. Das sogenannte Militanz- und Einschüchterungsverbot in § 9 ist von subjektiven Wertungen, mithin von Rechtsunsicherheit, geprägt und geeignet, Versammlungen in ihrer Wirkung einzuschränken. Insbesondere die Formulierung „in vergleichbarer Art und Weise“ in § 9 (1) Nr. 2 ist unbestimmt und sollte entsprechend gestrichen werden. Eine ähnliche Formulierung im Entwurf des VersG NRW wurde aus diesem Grund im verabschiedeten Gesetz gestrichen.

Positiv im Gegensatz zu der Regelung im VersG NRW ist, dass § 9 (1) an das individuelle Verhalten der Teilnehmenden anknüpft und nicht an die reine Teilnahme an einer Versammlung, die „[...] Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt“. Insofern können Teilnehmende besser steuern, ob sie vom Verbot erfasst werden. Ebenso sind die angeführten Regelungsbeispiele hilfreich für Anwender*innen. Jedoch wäre es wünschenswert, noch die im VersFG BE und VersFG SH genutzte subjektive Bestimmtheit als Tatbestandsmerkmal hinzuzufügen.

¹² Vgl. BVerfGE 69, 315/345

Ein weiterer zu kritisierender Punkt ist die in § 9 (2) formulierte Anordnungsermächtigung: Die zuständige Behörde darf künftig festlegen, welche Gegenstände und Verhaltensweisen verboten sein sollen. Diese **Anordnungsermächtigungen nehmen den Versammlungsteilnehmer*innen die Planungssicherheit und Autonomie in der Gestaltung ihrer Versammlung. Dagegen legen sie zu viel Gestaltungsspielraum in die Hände der staatlichen Behörden.** Es ist nicht sichergestellt, dass nicht künftig schon im Vorfeld häufig pauschal einschränkende Anordnungen getroffen werden. Das ist insbesondere problematisch, weil nach § 26 Nr. 3 und Nr. 4 die Nichtbefolgung dieser Anordnungen mit Bußgeldern belegt wird. Dies schafft Unsicherheit und kann Abschreckungswirkung entfalten.

Dass dies keine unbegründeten Befürchtungen sind, zeigt die Gesetzesbegründung (S. 27) in der es heißt: *„Es gilt aber auch für linksextremistische Versammlungen, bei denen sich regelmäßig militante Autonome zu „Blöcken“ zusammenschließen. Ein derartiges Verhalten erzeugt bei Außenstehenden den Eindruck von Gewalt- und Kampfbereitschaft.“* Die Gleichsetzung der Organisation von Demonstrationsblöcken mit „Gewalt- und Kampfbereitschaft“ beweist die Anwendungsferne der Verfasser*innen. Demonstrationsblöcke werden in der Regel im Rahmen von Großdemonstrationen organisiert, um innerhalb dieser spezifische Unterthemen sichtbar zu machen oder um in der Mobilisierung gezielt verschiedene interessierte Teilnehmer*innenspektren anzusprechen. Die Blöcke geben sich dann häufig auch eigene farbliche und kommunikative Ausdrucksformen, um konkret auf ihre spezifischen Anliegen aufmerksam zu machen. Diese sind von den oben zitierten Leitlinien umfasste legitime Ausdrucksformen im Rahmen des Art. 8 GG.

§ 10 Anwendbarkeit des HSOG

Der in § 10 geregelte pauschale Verweis auf Eingriffsbefugnisse des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) ist unbedingt und ersatzlos zu streichen. Versammlungsbezogene Eingriffe sind sämtlich spezifisch im Versammlungsgesetz zu regeln, das gebietet die Polizeifestigkeit von Versammlungen. **Der Verweis auf das HSOG eröffnet der Polizei jedoch den Zugriff auf sämtliche Eingriffsmaßnahmen des Polizeirechts.** Damit wird gerade nicht erreicht, dass die laut Gesetzesbegründung notwendige Abgrenzung von Versammlungs- und Polizeirecht eindeutig geklärt wird, sondern vielmehr wird diese geradezu verunmöglicht und führt für alle Anwender*innen zu Rechtsunsicherheit.

§ 11 Anwesenheit der Polizeibehörden

Der § 11 räumt der Polizei ein nahezu uneingeschränktes anlassloses Anwesenheitsrecht ein, dies stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar und steht der Vorgabe der Staatsferne entgegen. Das Anwesenheitsrecht bei Versammlungen unter freiem Himmel im Rahmen „der polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz“ gibt in der Praxis letztlich keinerlei Schwelle für eine polizeiliche Anwesenheit vor bzw. legt diese vollends in das Ermessen der Polizei. Zusätzlich wird mit § 26 (1) Nr. 5 ein Ordnungswidrigkeitentatbestand an § 11 geknüpft, der sehr weitreichend und unbestimmt ist und daher gestrichen werden sollte.

Die Anwesenheit der Polizei hat ein hohes Potential der Abschreckungswirkung auf potentielle Teilnehmer*innen, weil diese suggeriert, dass von der Versammlung Gefahren ausgehen. Zudem hat die Anwesenheit der Polizei und ihre Intensität auch eine Einschüchterungs- oder Abschreckungswirkung auf die umstehende Öffentlichkeit, sodass die intendierte Außenwirkung und die Kommunikation der Versammlungsinhalte erschwert oder gar verhindert werden. **Im schlimmsten Fall prägt die Polizei das gesamte Bild der Versammlung** und es dringen die Inhalte gar nicht mehr an die Öffentlichkeit, für die sie bestimmt waren. Entsprechend sind im Sinne der Versammlungsfreiheit die Anwesenheitsrechte weiter einzugrenzen bzw. deutlich höhere Anforderungen an die möglichen Voraussetzungen zu stellen.

Da es für die Wirkung einer Versammlung nach innen und nach außen einen Unterschied macht, wieviel Polizei, welche Einheiten, mit welcher Ausrüstung anwesend sind und in welcher Distanz sich diese zur Versammlung befinden, sollten hier weitergehende Überlegungen angestellt und diese in konkretere Regelungen überführt werden.

Es muss eine wirksame Vorschrift geben, die die Polizei verpflichtet, sich bei allen Versammlungen unverzüglich zu erkennen zu geben. **Diese Legitimierungspflicht sollte auch nicht allein gegenüber der Veranstaltungsleitung bestehen und zudem ein Verbot umfassen, Polizeikräfte in Zivil ohne Kennzeichnung in Versammlungen einzusetzen, da dies einen schweren Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellt.** Die in § 11 Satz 2 vorgeschlagene Regelung ermöglicht es jedoch, Zivilbeamte zu entsenden, ohne dass diese sich zu erkennen geben müssen, was diese Regelung verfassungsrechtlich inakzeptabel macht. Gerade wenn das Prinzip der Staatsferne zur Gewährleistung der Versammlungsfreiheit gehört, lässt sich nicht begründen, warum der Staat verdeckt bei Versammlungen anwesend sein dürfte.

Auch die Gesetzesbegründung zu § 11 (Seiten 29 & 30) muss kritisch bewertet werden: Zunächst listet diese sehr umfassende Ausnahmen von der Legitimationspflicht. Mithilfe dieser Ausnahmen kann die Legitimationspflicht umgangen werden, das ist inakzeptabel. Zudem verkennt sie den Zweck der Legitimationspflicht, indem sie diesen in der Erleichterung der Kooperation verortet. Dies ist allenfalls ein untergeordneter Zweck. Vielmehr geht es darum, den Eingriff in die Versammlungsfreiheit, den schon die Anwesenheit der Polizei darstellt, durch offenes Auftreten und Transparenz zu verringern. Insofern kann auch nicht allein auf der Basis „praktischer Probleme“ argumentiert werden, wenn die Legitimationspflicht von allen Beamt*innen auf die Einsatzleitung allein umgelegt wird.

§ 12 Anzeige- und Mitteilungspflicht

Für Veranstalter*innen werden mit § 12 neue bürokratische Hürden errichtet, die nicht selten mit Bußgeldandrohungen in § 26 unterlegt sind. Die Ausnahme von Samstagen, Sonn- und Feiertagen in § 12 (1) kann die Anzeigefrist von bisher zwei auf vier Tage oder mehr verlängern, was die jahrzehntelang funktionierende Anzeigepaxis ohne Not erschwert. Da Versammlungen schon laut Artikel 8 GG grundsätzlich anmeldefrei sind, ist diese verwaltungszentrierte zusätzliche Hürde

nicht hinnehmbar. Weder VersFG SH, noch VersFG BE machen diese Einschränkung. Der Gesetzesentwurf des VersG NRW sah diese vor, es wurde allerdings nach Kritik im Beratungsverlauf davon abgesehen und zur bekannten Frist von 48 Stunden zurückgekehrt.

Auch die nach § 12 (2) anzugebenden Daten der anzeigenden Person und der Versammlungsleitung gehen über das bekannte Maß hinaus. Während andere Versammlungsgesetze nur Name, Anschrift und Erreichbarkeitsinformationen abfragen, sollen nach § 12 (2) auch Vorname und Geburtsdatum angegeben werden. Insofern ist auch die Gesetzesbegründung (S. 31) inkorrekt, wenn dort geschrieben steht, die „Pflicht zur Anzeige wird auf das Unerlässliche beschränkt.“ Vor allem das Geburtsdatum ist offensichtlich unnötig und sollte gestrichen werden.

Unbedingt zu streichen sind die Absätze 7 und 8 des § 12, die wortgleich aus dem VersG NRW übernommen wurden und sich auch im ME VersG finden, jedoch nicht Bestandteil von VersFG BE und VersFG SH sind. Gemäß § 12 (7) können Leitungspersonen als ungeeignet abgelehnt werden. Gemäß § 12 (8) kann die Behörde in bestimmten Fällen persönliche Daten vorgesehener Ordner*innen von der Veranstalter*in verlangen; auch diese können in der Folge „als ungeeignet abgelehnt“ werden. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorgaben können nach § 26 (1) Nr. 11 und 12 mit Bußgeld belegt werden. Voraussetzung für die Anforderung der Daten der Ordner*innen ist, dass zu besorgen sei, dass von der Versammlung (nicht von den jeweiligen Ordner*innen) „eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ ausgeht – was allein schon mit Gefahren für den Straßenverkehr bei nahezu jeder Versammlung gegeben sein dürfte.

Es handelt sich hier um die Einführung einer Art "versammlungsrechtlicher Zuverlässigkeitsprüfung". In welcher Form und auf Basis welcher Kriterien diese erfolgen würde, bleibt unklar, dazu findet sich nichts in der Gesetzesbegründung. Um jedoch überhaupt eine „Ungeeignetheit“ festlegen zu können, braucht es eine irgendwie geartete Datenbasis. Entsprechend müssten die Behörden Listen mit persönlichen Daten und Kriterien der „Ungeeignetheit“ anlegen oder im Rahmen der Prüfung der Geeignetheit auf bereits bestehende Datenbasen zugreifen. Das verstößt nicht nur gegen das Selbstbestimmungsrecht und das Recht auf Anonymität in Zusammenhang mit Artikel 8 GG, sondern betrifft auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. **Die Regelung wird aufgrund der Gefahr der Ausforschung durch staatliche Stellen eine erhebliche abschreckende Wirkung erzielen**, was sich direkt auf die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit auswirkt.

Auch praktisch ergeben sich weitere Probleme: Veranstalter*innen organisieren die Ordner*innen häufig spontan, verfügen also im Vorfeld der Versammlung in der Regel gar nicht über deren Daten. Zudem gehören diejenige, die sich als Ordner*innen melden, häufig zum Umfeld oder direkt zu den Organisationen der Veranstalter*innen. Gerade bei politisch kontroversen Anliegen fürchten die Beteiligten aus nachvollziehbaren Gründen eine Erfassung durch die Polizei oder weitere staatliche Behörden. Die Vorschrift des § 12 (8) kann dazu führen, dass sich für die gesellschaftlich wichtige Anliegen zukünftig weniger Ordner*innen finden, und damit die Ausübung des

Versammlungsrechts in der Praxis deutlich erschwert wird. und wird es auch deutlich erschweren, Versammlungen zu planen, weil es schwieriger werden wird, Ordner*innen zu finden.

Weiterhin ist die Anzeigepflicht für Versammlungen zu begrenzen auf solche, die aufgrund ihrer zu erwartenden Größe eine vorherige behördliche Befassung erforderlich machen. Es ist unverhältnismäßig, wenn sich bspw. drei Personen mit einem Transparent auf einen Fußweg stellen wollen und dies unter Bußgeldandrohung vorher anmelden müssen.

In § 12 fehlt zudem eine Transparenzregelung, wie sie in § 12 (8) VersFG BE getroffen wurde, nach der die zuständige Behörde Ort, Zeit und Thema der angezeigten Versammlung veröffentlichen muss, ebenso wie den Streckenverlauf, wenn es sich um einen Aufzug handelt.

§ 14 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

Versammlungsbeschränkungen sollen gemäß § 14 (1) schon bei unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Ordnung in Betracht kommen. Die Notwendigkeit zur Streichung des unbestimmten Rechtsbegriffs der öffentlichen Ordnung wurde schon auf Seite 6 dieser Stellungnahme erörtert. Auch auf die sehr fragwürdige Begründung der Notwendigkeit dieses „Auffangtatbestands“ wurde dort schon ausführlich eingegangen. Es sei nochmals daran erinnert, dass keines der VersFG BE, VersFG SH, VersG NRW und ME VersG Versammlungsbeschränkungen anhand der öffentlichen Ordnung erlauben.

Zur Möglichkeit von Verboten und Auflösungen von Versammlungen nach § 14 (2) soll lediglich angemerkt werden, dass verfassungskonforme Abwägungen zu erfolgen haben. Ob solche Abwägungen dem „Ruhebedürfnis von Anwohnern“ oder „der Leichtigkeit des Straßenverkehrs“ jemals den Vorrang vor der Versammlungsfreiheit geben können, wie es die Gesetzesbegründung (S. 34) insinuiert, ist zweifelhaft.

Es wird begrüßt, dass in § 14 (5) festgelegt wird, dass Beschränkungen und Verbote unverzüglich bekannt zu geben sind, sobald ihre Voraussetzungen festgestellt sind und die Begründung hier auch auf die Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes abstellt. Um dies in der Praxis tatsächlich zu gewährleisten, sollten in der Begründung noch genauere Vorgaben zu behördlichen Reaktionszeiten oder auch zu Mindestabständen vor dem geplanten Versammlungszeitpunkt gemacht werden, bis zu denen Auflagen- oder Verbotsverfügungen erlassen worden sein sollten. Eine solche Regelung wäre, gerade vor dem Hintergrund des Gebots effektiven Rechtsschutzes, begrüßenswert. In der Vergangenheit – und in besonders verschärfter Weise vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und den zusätzlichen Eingriffsermächtigungen durch das Infektionsschutzgesetz (IfSG) – waren Veranstalter*innen damit konfrontiert, erst wenige Stunden vor einer geplanten Versammlung einen Auflagenbescheid bis hin zur Verbotsverfügung zu erhalten. Das hatte mitunter zur Folge, dass effektiver Rechtsschutz, ggf. bis zum BVerfG, zeitlich nicht mehr möglich war, Rechte damit unwiederbringlich verloren waren.

§ 15 Teilnahmeuntersagung und Ausschluss gegen einzelne Personen

Nach § 15 (1) darf Personen vor einer Versammlung die Teilnahme oder Anwesenheit untersagt werden. Im Gegensatz zu VersG SH, das die Teilnahmeuntersagung nur „unmittelbar“ vor Beginn ermöglicht, wird hier ein deutlich weiterer Zeitraum im Vorfeld abgedeckt. **Damit wird auch die Möglichkeit geschaffen, Personen grundsätzlich die Teilnahme an Versammlungen zu versagen und damit deren Grundrechtsausübung vollständig einzuschränken.** Um entsprechende Erlasse schon im Vorfeld zu versenden, muss die Polizei auf personenbezogene Daten zugreifen können. Es sollte demnach gemäß § 14 (1) VersG SH auch hier die Qualifizierung „unmittelbar“ übernommen werden. Zudem sollte die zusätzliche Möglichkeit der Teilnahmebeschränkung ergänzt werden, statt nur die Untersagung, wie es etwa § 16 (1) VersFG BE vorsieht. Im Sinne der Anwenderfreundlichkeit sollten Beispiele angeführt werden, die zu Teilnahmeuntersagungen führen können. Für Laien ist nicht ersichtlich welche Situationen vorliegen müssten, um die Teilnahme an einer Versammlung untersagt zu bekommen.

Die behördlichen Ausschlussmöglichkeiten in § 14 (2) sind ebenso sehr weitgehend im Vergleich mit den Regelungen in den VersFG BE, VersFG SH und in Teilen auch ME VersG, da sie sehr weitreichende Anknüpfungstatbestände für Ausschlüsse ermöglicht.

§ 16 Durchsuchung und Identitätsfeststellung

Der GE sieht in § 16 (1) die Möglichkeit der Errichtung von Kontrollstellen vor. Die Polizei soll an diesen Kontrollstellen die Möglichkeit haben, Durchsuchungen § 16 (1) und unter engeren Voraussetzungen auch Identitätsfeststellungen § 16 (2) durchzuführen. Dies hätte einen immens einschüchternden Charakter. **Insbesondere die Identitätsfeststellung auf dem Weg zu einer Versammlung kann eine erhebliche abschreckende Wirkung haben, weil das Recht auf Anonymität damit entfällt.**

Durchsuchungen auf der Basis der öffentlichen Ordnung sind immer unverhältnismäßig, der Begriff ist zu streichen. Zudem sollen Durchsuchungen nach Gegenständen gestattet sein, die laut erst dann verboten sein sollen, wenn sie auch subjektiv für den Einsatz bestimmt sind. Dieses subjektive Element kann naturgemäß bei Durchsuchungen nicht berücksichtigt werden, auch wenn die Gesetzesbegründung dies anders beschreibt. Die Problematik setzt sich fort, insoweit diese Gegenstände sogar sichergestellt werden können sollen.

Unter die Definition von den in § 16 (1) Kontrollstellen fallen laut Gesetzesbegründung (S. 40) sowohl stationär eingerichtete Kontrollstellen als auch sogenannte mobile Kontrollstellen, die von mobilen Einheiten durchgeführt werden. Auch wenn die explizite Benennung beider Formen in der Begründung hilfreich ist, so ist das Subsumieren unter „Kontrollstellen“ dennoch irreführend, da vom allgemeinen Verständnis nur stationäre Kontrollstellen erfasst werden. Zudem sind beide Ausprägung in ihrer Abschreckungswirkung nicht auf demselben Niveau anzusiedeln und

schränken somit die Versammlungsfreiheit unterschiedlich stark ein. Dass die Vorfeldmaßnahmen laut Gesetzesbegründung nicht den Zweck haben oder zum Ergebnis führen sollen, die Teilnahme an der Versammlung oder die Versammlung selbst durch Abschreckung zu verhindern, ist ein unrealistischer Wunschgedanke. **Die Abschreckungswirkung von Kontrollstellen ist ihnen inhärent.** Dies gilt umso mehr für Personen der interessierten Öffentlichkeit, denen durch die Vorfeldmaßnahmen Gefahr suggeriert wird. Es sollte entsprechend mindestens auf die Ermächtigung zur Einrichtung von Kontrollstellen verzichtet werden, um den freien Zugang zu Versammlungen zu gewährleisten, vgl. dazu VersFG SH und VersFG BE.

§ 17 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Videoaufnahmen, sei es per Handkamera, per Videowagen oder anderen Aufnahmegeweräten sind regelmäßig die Maßnahmen, die Versammlungsteilnehmer*innen am Meisten verunsichern und eine große Abschreckungswirkung erzielen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich die technischen Möglichkeiten in den letzten Jahren rasant verändert haben, auch aus großer Entfernung gestochen scharfe Bilder gemacht werden können und dass mithilfe intelligenter Auswertungssysteme Identitäten festgestellt werden können. **Menschen, die sich politisch betätigen und dass bei Versammlungen sichtbar zeigen, fürchten zurecht, dass dies registriert und gespeichert wird. Im Sinne eines demokratischen Gemeinwesens, zur Gewährleistung der Versammlungsfreiheit und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sollte daher auf Videoaufnahmen und -aufzeichnungen im Kontext von Versammlungen weitgehend verzichtet werden.** Die Regelungen des §17 HVersFG sind hingegen sehr weitgehend und eingriffsintensiv und dürften eine erhebliche abschreckende Wirkung erzielen.

Dass die Vorschrift des § 17 HVersFG zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen unterscheidet und für Aufzeichnungen höhere Voraussetzungen festlegt, ist zunächst positiv. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob und wie Versammlungsteilnehmer*innen überhaupt unterscheiden können, ob sie gerade nur aufgenommen oder aufgezeichnet werden. In der Regel wird eine Unterscheidung nicht möglich sein. **Allein schon auf Teilnehmer*innen bzw. ihr Umfeld gerichtete Videokameras entfalten die verfassungsrechtlich unerwünschte einschüchternde und abschreckende Wirkung** allein durch ihre Präsenz. Jüngere Verwaltungsgerichtsentscheidungen¹³ weisen daher die Polizei an, dass **stationäre Videobeobachtungsanlagen im Öffentlichen Raum während Versammlungen** für die Teilnehmenden **sichtbar abgeschaltet** werden. Dies sollte Einzug in das HVersFG finden.

Die Voraussetzungen in § 17 (1) für das Anfertigen Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen einer Person sind sehr niedrig angesetzt. Wie schon im Kapitel „Die ‚öffentliche Ordnung‘ als Eingriffsrechtfertigung“ ausführlich kritisiert, sollen Bild- und Tonaufnahmen schon erlaubt sein, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahmen rechtfertigen, dass von der Person eine erhebliche Gefahren für die öffentliche Ordnung ausgeht“. Die Gesetzesbegründung (S. 41) macht nochmals sehr deutlich, wie interpretationsoffen dies ist, wenn formuliert wird: „*Tatsächliche Anhaltspunkte*

13 Etwa VG Köln, Beschluss vom 12.03.2020 - 20 L 453/20 oder VG Köln, Beschluss vom 29.05.2020 - 20 L 968/20

sind Indizien, aus denen nach polizeilicher Erfahrung auf bestimmte Gegebenheiten abgestellt werden kann. Die Polizei kann also bei der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen von einer abstrakten Gefahrensituation ausgehen und die Möglichkeit der Begehung von Straftaten bei der bevorstehenden Versammlung auf der Grundlage ihrer Expertise und Erfahrungen bei Demonstrationen im Allgemeinen beurteilen.“ Diese Aneinanderreihung von Worten sagt wirklich gar nichts aus. Letztlich ist es ein Schriftform gegossener Freifahrtschein zur Videobeobachtung und -aufzeichnung für die Polizei. Mit polizeilichen Erfahrungen lässt sich alles rechtfertigen. **Die Norm § 17 (1) ist in dieser Form vollkommen inakzeptabel.**

Wenn in der Gesetzesbegründung (S. 41) zu § 17 (2) ausgeführt wird, dass Übersichtsaufnahmen von Versammlungen und deren Umfeld „für eine polizeiliche Lagebeurteilung unabdingbar“ seien, klingt das nicht nur, als würden von jeder Versammlung erhebliche Gefahren ausgehen, was wirklichkeitsfremd es. Es veranlasst auch zu der Frage, wie die Polizei denn in den Jahrzehnten zuvor zu ihren Lagebeurteilung gekommen ist. Es muss zudem gefragt werden, **ob allein die „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ bei Versammlungen als verfassungskonformes Ziel gelten kann, welches die daraus folgenden Grundrechtseingriffe begründet.** Da laut Gesetzesbegründung sogar schon bei weniger als 100 Personen die Unübersichtlichkeitsgrenze erreicht werden könnte, wenn „sich Teilnehmer auf einer größeren Fläche aufteilen“, fällt nahezu jede öffentliche Versammlung darunter. Es fehlt an begrenzenden Tatbestandsmerkmalen sowie einer für die Tiefe des Grundrechtseingriffs angemessenen Eingriffsschwelle. Die Rechtsprechung erkennt jedenfalls an, **dass schon Übersichtsaufnahmen, wie sie in § 17 (2) GE vorgesehen sind, einen Eingriff in Artikel 8 GG darstellen. Deshalb sind diese nach dem Bundesverfassungsgericht nicht stets zulässig, sondern bedürfen einer Gefahrenprognose.** Eine solche ist in § 17 (2) Satz 1 nicht vorgesehen. Allein auf „Größe und Unübersichtlichkeit“ abzustellen ist dahingehend nicht ausreichend. Hierfür könnte sich an § 16 (2) des VersFG SH orientiert werden, in dem für Übersichtsaufnahmen zusätzlich zur Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung *„tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen müssen, dass von Versammlungsteilnehmerinnen oder Versammlungsteilnehmern erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen“.*

Erst recht dürfen diese Übersichtsaufnahmen, die vorgeblich zur „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ gestattet werden sollen, nicht aufgezeichnet werden – denn sonst könnten ganze Demonstrationen mit all ihren Teilnehmenden abgefilmt und aufgezeichnet werden. § 18 (2) **VersFG BE verbietet die Aufzeichnung von Übersichtsaufnahmen ebenso wie deren Nutzung zur Identifikation von Teilnehmenden. Dies sollte für das HVersFG übernommen werden.**

Ebenso sollte zur Wahrung der Versammlungsfreiheit im HVersFG ausgeschlossen werden, **polizeiliche Drohnen** zur Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton im Zusammenhang mit Versammlungen zu nutzen, da von diesen nochmals eine erhöhte Abschreckungswirkung ausgeht.

Der § 17 (3) Nr. 2 ist zu streichen: die Speicherung von Bild- und Ton-Aufzeichnungen zur Gefahrenabwehr für künftige Versammlungen ist zu streichen. Die von der Person ausgehende

Gefahr scheint sich ja nicht konkretisiert zu haben, entsprechend ist unverständlich, warum Aufzeichnungen wegen dieser vermeintlichen Gefahr vorgehalten werden sollten. Diese Verdachtsdauerschleife findet sich zwar auch in anderen Versammlungsgesetzen, dies ist allerdings kein überzeugendes Argument sie beizubehalten.

Es fehlt eine Regelung zur Unterrichtung der von § 17 (1) betroffenen Personen, wie sie etwa § 18 (4) VersFG BE vorsieht.

In § 17 (5) sind die Datenschutzbeauftragten des Landes mit aufzuführen. Zudem sollte aufgrund der Eingriffsintensität eine Vorlage- oder Berichtspflicht geprüft werden, um eine wirksame datenschutzrechtliche Kontrolle zu gewährleisten.

§ 18 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot

Sowohl das Vermummungsverbot- als auch das Schutzausrüstungsverbot sollten aus den Versammlungsgesetzen gestrichen werden. In den Jahrzehnten ihres Bestehens konnten wir bei unzähligen Versammlungen beobachten, dass diese Verbote polizeiseitig immer wieder als Vorwände zur Eskalation genutzt wurden. **Insbesondere das Vermummungsverbot dient der Polizei häufig als „Einfallstatbestand“, um gewaltvoll gegen einzelne Teilnehmer*innen oder gesamte Versammlungen vorzugehen oder um andere Eingriffe zu rechtfertigen, etwa Videoaufzeichnungen.** Dabei wird in der Praxis im Grunde nie unterschieden zwischen legitimem Schutz der eigenen Identität und verbotener Verhinderung einer zulässigen Identitätsfeststellung. Dass grundsätzlich erst einmal jeder Teilnehmer*in ein Recht auf Anonymität zusteht, wird durch die rigide repressive Praxis allerorten konterkariert.

Der hier vorliegende Entwurf zum Vermummungsverbot orientiert sich sogar an § 17a des VersG Bund, dessen Formulierung weithin als überholt gilt. Entsprechend weisen wir gerne auf die deutlich grundrechtsfreundlichere Ausgestaltung des VersFG BE oder des VersFG SH hin. Die vorgeschlagene Regelung in § 18 (2) verbietet ganz grundsätzlich die Anreise und die Teilnahme an einer Versammlung in einer Aufmachung, die dazu geeignet ist, die hoheitliche Feststellung der Identität zu verhindern. Was dabei alles verboten werden soll, zitiert die Gesetzesbegründung (S. 43): *„Die Unkenntlichmachung kann durch Bemalen, Masken, Aufkleben falscher Bärte, Tragen von Pappnasen und in ähnlicher Weise geschehen. Das Verbergen der Gesichtszüge wird auch durch eine sonstige Verkleidung oder das Verdecken des Gesichts durch Kapuzen, Mützen oder Schals erreicht.“*

Das heißt, **es soll in Hessen bei Versammlungen gänzlich unter Strafe stehen, die eigenen Gesichtszüge zu verändern oder zu verbergen, um sich vor einer „hoheitlichen“ Identifizierung zu schützen.** Dabei gibt es dafür gewichtige und legitime Gründe, die sich schon allein aus Überlegungen des Minderheitenschutz ergeben und aus dem Risiko, aufgrund der eigenen politischen Gesinnung von politischen Gegnern oder vom Staat verfolgt zu werden. Solange die eigene Meinung durch körperliche Anwesenheit bei Versammlungen vertreten wird, ohne dass dabei

die Grenze der Unfriedlichkeit übertreten wird, **darf ein demokratischer Staat nicht darauf bestehen, unter Strafandrohung feststellen zu wollen, wer da demonstriert.**

Die angeführte Begründung für dieses weitgehende und verfassungswidrige **Anonymitätsverbot** (S. 43) spricht Bände: „*Das Vermummungsverbot bei Versammlungen unter freiem Himmel ist angemessen und gerechtfertigt, um präventiv die Identität feststellen zu können. Gerade das präventive Herauslösen potentieller Störer oder Straftäter vor Begehung einer Straftat aus ihrer durch die Vermummung geschaffenen Anonymität ist eine Standardmaßnahme der polizeilichen Gefahrenabwehr bei Versammlungen.*“

Der behördliche Anordnungsvorbehalt begegnet der gleichen Kritik wie auch schon in anderen Regelungen: er legt zu viel Steuerungsmöglichkeiten in die Hände der Polizei, nimmt dadurch den Versammlungsteilnehmer*innen gestalterische Autonomie und Planungssicherheit und ist nicht kohärent mit dem Tatbestandsmerkmal der subjektiven Bestimmtheit in Einklang zu bringen. Zu kritisieren ist ferner, dass der Verstoß gegen eine solche Anordnung nach § 25 (2) weiterhin strafbewehrt ist. **Eine Abstufung auf eine Ordnungswidrigkeit ist aus bürgerrechtlicher Sicht eine Mindestforderung.**

§ 19 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

Der § 19 HVersFG regelt, dass öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers auf Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, durchgeführt werden können, *wenn sich diese im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden.*

Er berücksichtigt damit zwar das sogenannte Fraport-Urteil¹⁴ des Bundesverfassungsgerichts von 2011, jedoch nicht seinen weitreichenderen „Bierdosenflashmob“-Beschluss¹⁵ aus 2015. Letzterer hatte die **Versammlungsfreiheit auch für Flächen in Privatbesitz** bejaht, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden und sich **nicht** ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden oder von ihr beherrscht werden. Um auch den „Bierdosenflashmob“-Beschluss umzusetzen, würde es genügen, den qualifizierenden Halbsatz am Ende der Regelung zu streichen.

§§ 20 – 24 Versammlungen in geschlossenen Räumen

Auf die Regelungen in §§ 20 – 24 kann aus Zeitgründen nicht eingegangen werden.

IV. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Das HVersFG führt einen sehr umfangreichen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten-Katalog auf. Dabei zeigt sich nochmals überdeutlich, dass die Landesregierung eben gerade kein modernes und

14 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 22.02.2011 – 1 BvR 699/06

15 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18.07.2015 – 1 BvQ 25/15

versammlungsfreundliches Versammlungsgesetz schaffen will, sondern eines das weitgehend repressiv gestaltet ist und der Polizei viele Interventions- und Verfolgungsmöglichkeiten an die Hand gibt. **Diese Kriminalisierungswut ist eine Gefahr für die Demokratie, denn dabei bleibt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auf der Strecke.** Die zahlreichen Möglichkeiten im Rahmen von Versammlungen strafrechtlich verfolgt oder mit Bußgeldern belegt zu werden, führt zu erheblichen Risiken für Teilnehmer*innen und insbesondere für Versammlungsleiter*innen, was einen deutlichen Abschreckungseffekt erzielen wird. Zudem macht der ausgiebige Straftatenkatalog vermehrt polizeiliche Eingriffe in Versammlungen wahrscheinlich - und nötig -, was oft erst die Voraussetzungen zur Eskalation eines Versammlungsgeschehens schafft.

Es werden nahezu alle Straftatbestände des veralteten Bundesgesetzes in den Entwurf des HVersFG übernommen. Es soll zwei Straftatbestände geben, die mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden. Zudem soll sieben Straftatbestände geben, die mit Freiheitsstrafe bis einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft werden. Laut Gesetzesbegründung (S. 48) wurden die „in den anderen Ländern geltenden Vorschriften wurden im Sinne der harmonischen Rechtsentwicklung und einheitlichen Rechtsanwendung berücksichtigt“ - und ignoriert -, möchte man hinzufügen. Es ist schwer nachvollziehbar, warum sich die Verfasser*innen für diesen Weg entscheiden. Denn gerade in diesem Bereich ist der Entwurf konträr zu dem Pfad, den das ME VersG und das VersFG SH eingeschlagen haben. Diese nehmen nur je drei Straftatbestände auf, dazu sei auf die Ausführung in der Begründung des ME VersG verwiesen, der wir uns vollumfänglich anschließen:

*§ 27 sieht Strafsanktionen für besonders gefährliche Verhaltensweisen vor, insbesondere solche, die dem Friedlichkeitsgebot zuwiderlaufen. **Um eine übermäßige Kriminalisierung von Versammlungsteilnehmern zu vermeiden, wird der Katalog der Straftatbestände eng gehalten.** Aus versammlungsrechtlicher Sicht hat die Zurückhaltung mit Straftatbeständen und die stattdessen erfolgende Einordnung als Ordnungswidrigkeit zugleich die für Vollzugszwecke wichtige Folge, dass der für Straftaten geltende Verfolgungszwang (§ 163 StPO) nicht eintritt und statt dessen das Opportunitätsprinzip gilt. Dies erlaubt der Behörde eine flexible Vorgehensweise, durch die gegebenenfalls Möglichkeiten geschaffen werden, weitere Eskalationen im Versammlungsverlauf und dadurch weitere Regelverletzungen zu vermeiden.*

Und weiter:

„Eine Kriminalisierung des Verhaltens in oder im Umfeld von Versammlungen bedarf mit Rücksicht auf die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit als Grundrecht bürgerschaftlicher Selbstbestimmung besonderer Rechtfertigung. Auch ist zu berücksichtigen, dass angesichts der unabweisbaren Verwendung mancher unbestimmter Rechtsbegriffe in diesem Gesetz eine starke Pönalisierung verunsichernd oder gar einschüchternd wirken könnte.“

Neben der Vielzahl an zu verfolgenden Straftaten schlägt HVersFG zudem einen Katalog von ganzen 18 (!) Ordnungswidrigkeiten vor. Damit setzt sich Hessen an die Spitze sämtlicher

Bundesländer und übertrumpft sogar Bayern. Für ein vernünftiges Maß sei hier erneut auf VersFG SH oder VersFG BE verwiesen, sowie auf den Musterentwurf ME VersG.

gez. Michèle Winkler