

**– Ausschussvorlage INA 20/64 –  
– öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur mündlichen Anhörung  
des Innenausschusses**

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

**Sitzung am 6. Februar 2023**

18. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bezirk Hessen-Thüringen (DGB)

S. 213

Deutscher Gewerkschaftsbund  
**Bezirk Hessen-Thüringen**

DGB Hes.-Thü. | Wilhelm-Leuschner-Straße 69-77 | 60329 Frankfurt am Main

An den  
 Innenausschuss des Hessischen Landtags

Via Mail

**Stellungnahme des DGB Hessen-Thüringen zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen**

28. Februar 2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zu dieser Stellungnahme im Vorfeld der dritten Lesung zu oben genanntem Gesetzentwurf für ein „Versammlungsfreiheitsgesetz“ (Drucksachen 20/9471). Mit der Veröffentlichung unserer Stellungnahme sind wir einverstanden.

**Alexandre da Silva**  
 Geschäftsführung

alexandre.dasilva@dgb.de

Telefon: +49 (0)69 273005-24

Telefax: +49 (0)69 273005-45

Mobil: +49 151 14264317

**Vorbemerkung**

Die Versammlungsfreiheit ist ein wesentliches Grundrecht in unserer Demokratie. Das Versammlungsrecht ist Minderheitenrecht. Es sichert die Bildung und die Artikulation politischen Willens. Ein liberales Versammlungsrecht ist nicht nur zu Streikzeiten für Gewerkschaften essenziell. Um für unsere Positionen zu werben und unseren Forderungen Nachdruck zu verleihen, sind Demonstrationen und Kundgebungen traditionell ein sehr wichtiges Instrument der gewerkschaftlichen Interessensartikulation. Der DGB Hessen-Thüringen und die im DGB organisierten Gewerkschaften rufen in Hessen jährlich zu vielzähligen politischen Versammlungen auf. Vor allem in Bündnissen mit Initiativen, Sozialverbänden, NGO und vielen mehr organisiert der DGB zudem wiederkehrend friedliche Großdemonstrationen. Aus diesem Selbstverständnis, der oben beschriebenen Praxis und den damit verbundenen Erfahrungen erfolgt die nachfolgende Bewertung. Für eine Einschätzung aus der polizeilichen Perspektive verweisen wir auf die Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP).

Wilhelm-Leuschner-Straße 69-77  
 60329 Frankfurt am Main

[www.hessen-thueringen.dgb.de](http://www.hessen-thueringen.dgb.de)

Grundsätzlich begrüßt der DGB Hessen-Thüringen das anvisierte Vorhaben der Landesregierung, „die friedliche Demonstrationskultur in Hessen“ zu stärken. Das Gesetz weist aus unserer Sicht jedoch nur einige wenige positive Veränderungen im Sinne des durch die Landesregierung vermittelten Ziels auf.

Zu diesen positiven Veränderungen zählt, dass die Landesregierung Versammlungen und Aufzüge von Neonazis an symbolträchtigen Orten und Tagen mit Bezug zum Nationalsozialismus künftig verbieten will. Zudem sollen Versammlungen zur Verherrlichung der

nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft künftig leichter unterbunden werden können (§ 14).

Ebenso ist in § 14 (5) die Regelung zu begrüßen, dass Beschränkungen oder Verbote von Versammlungen unverzüglich bekannt gegeben werden sollen. In der Vergangenheit hatten Versammlungsbehörden Auflagenbescheide mit darin formulierten Beschränkungen der angemeldeten Versammlung wiederholt so kurzfristig vor der Versammlung zugestellt, dass daraus für die Versammlungsleitung kurzfristig enorme organisatorische Herausforderungen entstanden oder gar Einschränkungen der Versammlungen verbunden waren, auf die aufgrund der Kürze der Zeit kaum noch juristisch reagiert werden hätte können.

Der DGB begrüßt zudem, die in § 19 (Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum) formulierte Regelung, die klarstellt, dass sich die Versammlungsfreiheit auch auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum von Unternehmen befinden und der Gesetzgeber damit dem sog. „Fraport-Urteil“ folgt.

Begrüßenswert ist aus Sicht des DGB zudem, dass aus § 5 (1) deutlich wird, dass zukünftig mehrere Personen als Versammlungsleitung fungieren können. Gerade bei Großdemonstrationen, mit mehreren tausend Teilnehmenden, hat sich immer wieder gezeigt, dass ein\*e einzelne\*r Versammlungsleiter\*in vor mannigfaltigen Aufgaben steht und dadurch den organisatorischen Verlauf sowie die Kommunikation mit der Einsatzleitung der Polizei nur schwer gewährleisten kann. Insofern bietet diese Änderung Möglichkeiten zur Vereinfachung kommunikativer und organisatorischer Aufgaben im Rahmen von Versammlungen und führt damit zu einer Stärkung der Demonstrationskultur.

In Gänze betrachtet, scheint der vorliegende Gesetzentwurf jedoch in vielen Punkten nicht zu einer solchen Stärkung der friedlichen Demonstrationskultur beizutragen. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass zahlreiche Veränderungen die Durchführung von Versammlungen erschweren und im schlimmsten Fall die Versammlungsfreiheit einschränken können. Im Folgenden sollen einige Punkte, die aus unserer Sicht Anlass zu dieser Sorge bereiten, angeführt werden.

§ 2 Anwendungsbereich und § 12 (Absatz 1 Satz 2) Anmeldefrist sowie Anzeige- und Mitteilungspflicht

So wird in § 2 (Absatz 1) der Anwendungsbereich des Gesetzes und die Bestimmung einer Versammlung definiert. Demnach handelt es sich zukünftig bereits bei zwei Personen um eine Versammlung im Sinne des Gesetzes. Dies bedeutet, dass zukünftig bereits Flugblattverteilungen oder auch Banneraktionen von zwei Personen anmeldungspflichtig im Sinne einer Versammlung sind, und umgekehrt nicht angemeldete Aktionen mit zwei Personen als Verstoß gegen das Versammlungsrecht ausgelegt werden können. Dies führt zukünftig zwangsläufig zu einem organisatorischen Mehraufwand, der vor allem Einzelpersonen oder Initiativen ohne größere personelle Ressourcen, bei der Ausübung ihrer Meinungsfreiheit

eher behindert. Dies gilt, wenn auch weniger mit Blick auf die vorhandenen Ressourcen, auch für Gewerkschaften, die regelmäßig o.g. Aktionen mit weniger als 5 Personen durchführen. Die Begründung der Landesregierung, dass „auch kleine Versammlungen [...] Gefahrenpotentiale enthalten (können), die versammlungsrechtlicher Vorkehrungen bedürfen – etwa von zwei Personen aufgestellte Büchertische oder Mahnwachen zu kontroversen Themen“, vermittelt bereits zu Beginn des Gesetzes den Eindruck, dass politische Versammlungen für die hessische Landesregierung offenbar immer auch eine potentielle Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellen. Wir schlagen daher vor, ein Anmelde-recht ab zwei Personen einzuführen, eine Anmeldepflicht allerdings erst ab fünf Personen.

Die aus § 2 abgeleitete Einschätzung, dass die Durchführung von Versammlungen erschwert oder eingeschränkt wird, spiegelt sich u.a. auch in den anvisierten Änderungen in § 12 wider. Dort ist geregelt, dass zukünftig Samstage, Sonn- und Feiertage nicht in die gesetzlich geregelte Anmeldefrist (von 48 Stunden vor Bekanntgabe der Versammlung) einfließen sollen. Dies führt faktisch zu einer Verlängerung der Anmeldefrist vor solchen Tagen auf vier Kalendertage oder mehr. Grundsätzlich wird damit die Möglichkeit zur Durchführung einer kurzfristig einberufenen Versammlung in diesen Zeiträumen erschwert. Dies ist auch für Gewerkschaften höchst problematisch, da es im Zuge von Arbeitskämpfen oder Tarifverhandlungen notwendig sein kann, schnell zu reagieren und eine Versammlung kurzfristig einzuberufen. Das neue Versammlungsgesetz darf nicht dazu führen, dass Versammlungen und/oder Protest- und Streikaktionen behindert oder verzögert werden. Da Polizeidienststellen auch an Wochenenden und Feiertagen besetzt sind, sehen wir keine Notwendigkeit, die Anmeldefrist über 48 Stunden zu verlängern. Die zuständigen Behörden müssen personell in die Lage versetzt werden, auch an Wochenenden oder Feiertagen auf Anmeldungen reagieren zu können, um damit die Wahrnehmung von Grund- und Bürgerrechten zu gewährleisten.

§ 12 (5) regelt zudem, dass Eilversammlungen (mit weniger als 48 Stunden Vorlauf) „bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizeibehörde anzuzeigen“ sind. Die entsprechenden Anmeldemodalitäten und Kontaktstellen hierzu müssen leicht auffindbar sein (bspw. auf den offiziellen Online-Auftritten der lokalen Behörden). Dort muss klar formuliert werden, welche Behörden zu welcher Zeit zu informieren sind. Diesem Anspruch, der das Ziel verfolgt, die Hürden für die Wahrnehmung des Grundrechtes auf Versammlung möglichst niedrig zu halten, werden aktuell verschiedene Städte und Kommunen nicht gerecht.

Problematisch erscheint zudem die Vorgabe (§ 12 Abs. 1 Satz 6), dass Versammlungen frühestens zwei Jahre vor ihrem Stattfinden angezeigt werden dürfen. Wenn auch die dort nachzulesende Motivation, „insbesondere Versammlungsanmeldern aus dem rechtsextremistischen Bereich“ nicht die Möglichkeit zu geben, „diese rechtliche Lage auszunutzen“, auf Zustimmung unsererseits stößt, wird hierdurch jedoch auch Veranstalter\*innen aus demokratischen Spektren und Organisationen, eine langfristige Planung zukünftig erschwert, wenn diese an bestimmten Jahrestagen (bspw. am 1. Mai) alljährlich Versammlungen auf einem bestimmten Platz abhalten wollen. Wir schlagen hier eine Frist von maximal drei Jahren vor.

### §12(8) Ordner\*innen

Der Gesetzentwurf bestimmt im genannten § die Möglichkeit und Notwendigkeit, den Behörden die persönlichen Daten der vorgesehenen Ordner\*innen im Vorfeld der Versammlung mitzuteilen, sofern die zuständigen Behörden nicht weiter definierte „tatsächliche Anhaltspunkte“ für eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit sehen. Diese Voraussetzung ist vage und wird zu subjektiven Entscheidungen vor Ort führen, deren Richtigkeit der Anmel-der stets über ein Gerichtsverfahren klären müsste. Die Anforderung der Benennung von Ordner\*innen ist in der Praxis nicht umsetzbar und stellt in vielen Fällen eine kaum bis nicht zu überwindende Hürde dar. Häufig erklären sich Anwesende erst kurz vor Beginn der Versammlung bereit, Ordner\*innen-Funktionen zu übernehmen. Oft ändert sich die Zusammensetzung der Ordner\*innen noch am Versammlungstag selbst. Dies gilt insbesondere für Versammlung mit mehreren tausend Teilnehmenden. Bei 5.000 Personen müssten nach dem üblichen Schlüssel von 1/50 schon vorab 100 Ordner\*innen gefunden und gemeldet werden. Bei einer durch die Polizei definierten erhöhten Sicherheitslage, die auch aufgrund von äußeren Umständen bei Großdemonstrationen verschiedener Bündnisse unter gewerk-schaftlicher Verantwortung schon vorgekommen sind (ebenso in Zeiten der Pandemie), wurde in der Vergangenheit sogar ein Schlüssel von 1/20 angesetzt. Im Beispielsfall müs-sen dann 250 Ordner\*innen vorab gefunden und benannt werden. Dies würde bedeuten, viele Male bspw. im Vorfeld mit der Polizei in Kontakt zu treten, um unverzüglich Änder-ungen der vorgesehenen Ordner\*innen mitzuteilen, was wiederum für beide Seiten einen ho-hen Aufwand bedeuten würde. Damit würde die Ausübung des Versammlungsrechts in der Praxis deutlich erschwert werden. Es ist zudem zu betonen, dass es zunehmend schwieriger werden wird, Ordner\*innen zu finden, wenn diese im Vorfeld ohne für sie erkennbare Be-gründung, ihre Daten behördlich erfassen und überprüfen lassen sollen. Insofern muss deutlicher geregelt und den Veranstalter\*innen im konkreten Fall mitgeteilt werden, wann und warum „tatsächliche Anhaltspunkte“ gegeben sind, die eine „Gefahr für die öffentli-che Sicherheit und Ordnung“ darstellen. Wir halten es für problematisch, dass durch die Er-fassung der Personalien von Ordner\*innen deren politische Einstellung oder Gewerk-schaftszugehörigkeit behördenbekannt wird. Auch fehlt ein Verbot der Weitergabe der erfassten Ordnerpersonalien und eine Pflicht zur Löschung der so erlangten Daten.

### § 17 (1 und 2) Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton

Mit Verabschiedung des § 17 (1 und 2) in seiner derzeitigen Form ist es der zuständigen Behörde gestattet, Bild-, Tonaufnahmen und Aufzeichnungen von einzelnen Personen inkl. ihrem Umfeld und auch Übersichtsaufnahmen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anzufertigen, wenn eine „er-hebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ von Einzelnen ausgehe oder die „Größe oder Unübersichtlichkeit“ einer Versammlung dies erforderlich werden ließe. Wie anderen Stellen auch, bietet der Gesetzestext hier zu viel Interpretationsspielraum. Es bleibt weitgehend unklar, wann eine „Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht“ oder wann eine Versammlung eine „Größe oder Unübersichtlichkeit“ erreicht ist. Wie weitreichend jedoch schon die Definition von „Unübersichtlichkeit“ ist, zeigt eine der

wenigen Konkretisierungen (Absatz 2 Satz 2). Demnach könne schon „bei kleineren Versammlungen (mit unter 100 Teilnehmern) [...] die Unübersichtlichkeit“ gegeben sein. Mit einer solchen weitreichenden Regelung droht die regelmäßige Dokumentation von Versammlungen mittels Bild- und Tonaufnahmen.

Gerade Videoaufnahmen haben auf viele Teilnehmende eine abschreckende Wirkung und können so die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit deutlich einschränken, wenn damit zu rechnen ist, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird, weil man bspw. im Zusammenhang mit anderen Personen aufgenommen wird. Wer damit rechnen muss, dass seine Teilnahme an einer Versammlung von den Behörden registriert wird, könnte möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Darauf hat auch das Bundesverfassungsgericht hingewiesen (BVerfGE 142, 342 Rn.131). Tatsächlich wurden in den vergangenen Jahren in Hessen im Rahmen von vor allem Großdemonstrationen, an denen auch der DGB beteiligt war, immer wieder Videoaufzeichnungen gemacht, ohne dass es aus Sicht der Veranstalter\*innen zu nennenswerten Vorkommnissen kam. Dabei wurden die Veranstalter\*innen oder Teilnehmenden i.d.R. auch nicht auf den Beginn der Aufzeichnungen aufmerksam gemacht. Dabei ist es mit Blick auf eine mögliche einschüchternde Wirkung aus unserer Sicht zudem unerheblich für die Teilnehmenden, ob es sich nur um Aufzeichnungen oder Aufnahmen (Übertragungen) handelt.

Besondere Sorge bereitet zudem das Vorhaben zur Einsetzung von Drohnen. Denn über die genannten Probleme der Einschüchterung hinaus, ist es den Teilnehmenden insbesondere hierbei nicht ersichtlich, ob die Drohne von Polizeibeamt\*innen oder möglicherweise von politischen Gegner\*innen gesteuert wird.

### § 9 Uniform- Militanz- und Einschüchterungsverbot

Grundsätzlich begrüßen wir das Ansinnen eines Militanz- und Uniformierungsverbot, um das Auftreten von gewaltbereiten Neonazis (in Formationen und unter Anwendung militärischer Kommandos) zu unterbinden.

Allerdings muss sichergestellt werden, dass Aufzüge von demokratischen Organisationen und Gruppierungen nicht von einer weitreichenden Auslegung des Uniformverbotes betroffen sind. Hier gilt es deutlich zu unterscheiden zwischen oben genannten Gruppierungen und bspw. gewerkschaftlichen Aufzügen, auf denen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes (bspw. Feuerwehren, Beschäftigte von Hessen Forst oder Ärzt\*innen und Pfleger\*innen) in ihrer Uniform oder (uniformähnlichen) Berufskleidung in Erscheinung treten, um Außenstehenden die Zugehörigkeit zu ihrer Berufsgruppe zu verdeutlichen. Insbesondere das im Gesetzestext angeführte Verbot von „uniform-ähnlicher Kleidungsstücke“ und die Nennung der ungenauen Bestimmung eines „aggressive[n], die Bürgerinnen und Bürger einschüchternde[n] Verhalten der Versammlungsteilnehmer“, die eine Einschränkung des Versammlungsrechtes ermöglichen, gibt Anlass zur Sorge. Zwar wird im Gesetzestext expliziten betont, dass „Gewerkschaftsüberzieher oder einheitliche T-Shirts, wie sie z.B. von Pfadfindern, Sportgruppen oder bei Junggesellenabschieden getragen werden, in aller Regel weder den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermitteln noch durch diese eine

einschüchternde Wirkung erzeugt wird.“ Die Einschränkung „in der Regel“ bestätigt jedoch oben genannte Sorge, vor allem da bei gewerkschaftlichen Auftritten nicht nur in einheitlich gewählten Farben, Motto-T-Shirts oder Westen, sondern auch in Blöcke demonstriert wird, um die Zugehörigkeit zu den unterschiedlichen Gewerkschaften (oder deren Untergliederungen) oder die unterschiedlicher Themenschwerpunkte und Positionen auf Bündnisdemonstrationen zu verdeutlichen.

#### § 18 (1 und 2) Vermummungsverbot

Das Vermummungsverbot zielt darauf ab, dass Gegenstände nicht am Körper getragen werden dürfen, wenn sie zur Identitätsverschleierung geeignet sind. Dabei geht die Landesregierung in dem genannten § 18 offenbar davon aus, dass die durch Vermummung gewählte „Anonymität“ zwangsläufig dem Ziel dient „im Verlauf der Versammlung unfriedlich zu werden“. Das Vermummungsverbot rechtfertigt daher „bei Versammlungen unter freiem Himmel“ nicht nur im Zuge begründeter Einzelfälle, sondern auch präventiv, die Identität der Personen festzustellen und repressive Maßnahmen einzuleiten. Wie weit die Definition von Vermummung reicht, verdeutlicht Absatz 2 in dem es heißt: „Darunter fällt jedes künstliche Mittel, mit dem vor allem die Gesichtszüge unkenntlich gemacht oder verborgen werden. 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“. Diese weitreichende Definition von Vermummung kann mit Blick auf die angeführten Kapuzen, Mützen oder Schals dazu führen, dass Teilnehmende einer Demonstration in kalten Jahreszeiten sich bereits durch die Wahl ihrer Kleidung verdächtig und strafbar machen. Problematisch ist auch die Definition von Vermummung durch „Bemalen, Masken, Aufkleben falscher Bärte“ usw. Regelmäßig verwenden Teilnehmende gewerkschaftlicher Demonstrationen, aber auch solche von demokratischen NGO, solche Stilmittel, um kreativ ihr politisches Anliegen zu kommunizieren und für Aufmerksamkeit bei Außenstehenden (bspw. durch Theater ähnliche Darstellungsformen, in denen Gesichtsmasken von Politiker\*innen zur Geltung kommen) zu sorgen. Wenn auch die Landesregierung auf diesen Aspekt hinweist, bleibt völlig unklar, wann das Gesetz von „einer Aufmachung, die erkennbar der Meinungsäußerung oder künstlerischen Zwecken“ und wann von einem Ziel der Verhinderung der Feststellung der Identität zu sprechen ist. Auch hier muss Sorge geäußert werden, dass in der Praxis diese Unklarheit eher einschränkend interpretiert wird und Teilnehmende aufgrund eines ungewollten Verstoßes gegen das Vermummungsverbot auf kreative oder kollektive Ausdrucksformen zukünftig verzichten. Wer unerkannt an Demonstrationen teilnehmen möchte, weil er beispielsweise in seinem Heimatland mit Repressalien rechnet, wird durch das Vermummungsverbot seinem Recht auf Versammlungsfreiheit beraubt. Zu beanstanden ist zudem, dass das Tragen von FFP2- oder sonstigen Atemschutzmasken keine besondere Berücksichtigung zur Eindämmung der Verbreitung des Corona-Virus oder anderer Erkältungskrankheiten findet. Auch hier besteht die Gefahr, dass solche Masken in der Praxis zukünftig als Vermummungsgegenstände interpretiert werden.

**Abschließende Bewertung:**

Der vorliegende Gesetzentwurf gibt an zahlreichen Stellen Anlass zur Sorge, dass die friedliche Demonstrationskultur in Hessen zukünftig nicht, wie es als Ziel formuliert wird, weiter gestärkt wird, sondern Veranstalter\*innen und Teilnehmer\*innen vor zusätzliche organisatorische Herausforderungen gestellt werden. An vielen Punkten, insbesondere in denen es um die Einschränkung des Demonstrationsrechtes bzw. der Ausübung von Demonstrationenkulturen geht, bleibt zudem unklar, wann solche Einschränkungen in der Praxis anwendbar sind. Die Veranstaltenden müssen letztlich damit rechnen, dass solche Einschränkungen vor Ort ausgelegt werden und ihnen damit Folge geleistet werden muss. Gerade vor dem Hintergrund, dass das Gesetz an zahlreichen Stellen den Eindruck vermittelt, dass politische Versammlungen als potentielle Gefahr für die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ betrachtet werden, droht die Ausübung der Meinungsfreiheit im Zuge politischer Versammlungen und die Durchführung dergleichen zukünftig erschwert zu werden. Den Charakter eines „Versammlungsfreiheitsgesetzes“ weist das Gesetz daher bestenfalls an einzelnen wenigen Stellen auf.

Grundsätzlich ist zudem anzuregen, dass die Vermittlung der in diesem Gesetzestext vorgenommenen Regelungen sowie die Rechte und Pflichten für Versammlungsleitungen in einer für alle Bürger\*innen leicht verständliche Sprache formuliert werden sollten (bspw. in entsprechenden Handreichungen zum Download auf den Online-Auftritten der Städte und Kommunen). Es hat sich auch in unseren Kreisen immer wieder gezeigt, dass Anmeldemodalitäten sowie Rechte und Pflichten des Versammlungsrechtes vielen Bürger\*innen unklar sind. Wenn es das Ziel der Landesregierung ist, die Demonstrationskultur in Hessen zu stärken, sollte auch dies zukünftig berücksichtigt werden und in Absprache mit den Städten und Kommunen niedrigschwellige Informationsschreiben erarbeitet werden. Davon dürften auch die Mitarbeiter\*innen der Versammlungsbehörden profitieren.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads 'Alexandre da Silva'.

Alexandre da Silva