

# **NMV-Lehrbuch - für Ausbildung und Praxis**

ISBN 978-3-933051-55-4

Alle Rechte vorbehalten

© 2015 Neuer Medienverlag  
Klosterbergstr. 33  
78112 Sankt Georgen im Schwarzwald  
Satz: Neuer Medienverlag mit L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X  
Korrektur: Lektorat Schnitzler, Essen

Druck: Books on Demand GmbH, Norderstedt

# **Grundriss des Versammlungsrechts**

von

Prof. Dr. Stefan Zeitler

2015

Neuer Medienverlag



# Inhaltsübersicht

Kapitel 1	Versammlungsbegriff . . . . .	1
Kapitel 2	Grundrecht der Versammlungsfreiheit . . . . .	27
Kapitel 3	Versammlungsort . . . . .	49
Kapitel 4	Geordnete Versammlung . . . . .	63
Kapitel 5	Präventivsteuerung . . . . .	73
Kapitel 6	Besondere polizeiliche Maßnahmen . . . . .	135
Kapitel 7	Gesetzliche Verbote . . . . .	177
Kapitel 8	Ende der Versammlung . . . . .	195
Kapitel 9	Prüfungsschemata . . . . .	207
	Literaturverzeichnis . . . . .	217
	Index . . . . .	223



# Inhaltsverzeichnis

<b>Kapitel 1</b>	<b>Versammlungsbegriff</b>	1
I.	Einführung	1
	1. Praktische Bedeutung des Versammlungsbegriffs	1
	2. Geschichtliche Entwicklung	1
	3. Zwei Versammlungsbegriffe?	2
	4. Ausblick	3
II.	Elemente des Versammlungsbegriffs	4
III.	Notwendige Anzahl der Teilnehmer	4
IV.	Gemeinsamer Ort	6
V.	Gemeinsamer Zweck	7
	1. Einführung	7
	2. Erörterung oder Kundgabe	8
	3. Bezweckte Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung	9
	4. Begriff der öffentlichen Meinungsbildung	10
	5. Kritik am engen Versammlungsbegriff des BVerfG	13
	6. Öffentliche Angelegenheit?	13
VI.	Mischveranstaltungen und Konglomerate	14
	1. Mischveranstaltungen	14
	2. Konglomerate	15
	3. Beurteilungsschema	16
VII.	Einzelfälle	16
	1. Aktionen	16
	2. Flashmob	18
	3. Mietdemonstranten	19
	4. Podiumsdiskussion	19
	5. Zeltlager und Zelte	20
	6. Kulturelle Veranstaltungen	21
	7. Informationsstand	22
	8. Punkertreffen	23
	9. Castor-Transport	23
	10. Skinhead-Konzerte	24
	11. Nacht-Tanz-Demo	24
VIII.	Ermittlung der Rechtsnatur	25

<b>Kapitel 2 Grundrecht der Versammlungsfreiheit</b> . . . . .	27
I. Allgemein . . . . .	27
II. Grundrechtsträger . . . . .	27
III. Schutzbereich in inhaltlicher Hinsicht . . . . .	28
1. Inhalt der Versammlungsfreiheit . . . . .	29
a) Gestaltungsfreiheit . . . . .	29
b) Freie Ortswahl . . . . .	30
c) Selbstbestimmungsrecht über Zeitpunkt und Dauer der Versammlung . . . . .	30
2. Nicht geschützte Verhaltensweisen . . . . .	31
a) Verstoß gegen das Gebot der Friedlichkeit und Waffen- losigkeit . . . . .	31
b) Infrastruktur . . . . .	33
c) Blockaden . . . . .	33
d) Verhinderung einer Versammlung . . . . .	35
e) Aufenthalt auf fremdem Grund . . . . .	35
f) Kein Widerstandsrecht . . . . .	35
g) Kein Rechtfertigungsgrund . . . . .	36
IV. Grundrechtlicher Schutz bezogen auf die beteiligten Akteure . .	36
1. Akteure des Versammlungsgeschehens . . . . .	36
2. Innere Versammlungsfreiheit . . . . .	37
V. Grundrechtlicher Schutz in zeitlicher und räumlicher Hinsicht .	38
VI. Öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen . . . . .	39
VII. Schranken . . . . .	41
1. Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	41
a) Begriff . . . . .	41
b) Schranken . . . . .	43
2. Versammlungen in geschlossenen Räumen . . . . .	44
a) Begriff . . . . .	44
b) Schranken . . . . .	44
3. Einschränkungen aufgrund der Eigentümlichkeit des Ver- sammlungsrechts . . . . .	45
VIII. Konsequenzen eines fehlenden Grundrechtsschutzes . . . . .	46
 <b>Kapitel 3 Versammlungsort</b> . . . . .	 49
I. Allgemein . . . . .	49
II. Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	50
1. Gemeingebrauch . . . . .	50
2. Sonderfall: Autobahn . . . . .	50
3. Öffentliche Einrichtungen . . . . .	52
4. Sonderfall öffentliches Forum . . . . .	53

5.	Privatgrundstücke . . . . .	57
6.	Öffentliche Foren privater Betreiber? . . . . .	58
III.	Versammlung in geschlossenen Räumen . . . . .	59
1.	Öffentliche Einrichtungen . . . . .	59
2.	Verwaltungsgebäude . . . . .	60
3.	Private Räume . . . . .	61
<b>Kapitel 4</b>	<b>Geordnete Versammlung . . . . .</b>	<b>63</b>
I.	Modell der geordneten Versammlung . . . . .	63
II.	Versammlungsleiter . . . . .	64
1.	Allgemein . . . . .	64
2.	Zuverlässigkeit des Leiters . . . . .	65
3.	Ordnungspflicht des Leiters . . . . .	66
4.	Anwesenheitspflicht des Leiters . . . . .	67
5.	Verantwortlichkeit des Leiters . . . . .	68
III.	Verwendung von Ordnern . . . . .	69
1.	Allgemein . . . . .	69
2.	Anordnung der Verwendung von Ordnern . . . . .	70
3.	Übermittlung der Ordnerdaten . . . . .	71
a)	Niedersachsen . . . . .	71
b)	Bayern . . . . .	72
<b>Kapitel 5</b>	<b>Präventivsteuerung . . . . .</b>	<b>73</b>
I.	Verbot und Beschränkungen von Versammlungen in geschlossenen Räumen . . . . .	73
1.	Allgemein . . . . .	73
2.	Verhältnis zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht . . . . .	74
3.	Verbotsgründe . . . . .	74
4.	Rechtswirkung der Verbotsverfügung . . . . .	76
II.	Anmeldepflicht bei Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	76
1.	Allgemein . . . . .	76
2.	Inhalt . . . . .	78
3.	Anmeldefrist . . . . .	79
a)	Spontanversammlung . . . . .	79
b)	Eilversammlung . . . . .	80
4.	Verfahren und Form . . . . .	81
5.	Einzelfragen im Zusammenhang mit der Anmeldepflicht . . . . .	82
a)	Veranstalter- und bekanntgabelose Versammlungen . . . . .	82
b)	Schein- und Mehrfachanmeldungen . . . . .	83

III. Verbot und Beschränkungen von Versammlungen	
unter freiem Himmel . . . . .	84
1. Einführung . . . . .	84
2. Verbot . . . . .	85
3. Beschränkungen / Auflagen . . . . .	87
4. Abgrenzung Beschränkung / Verbot . . . . .	88
5. Störung der öffentlichen Sicherheit . . . . .	90
a) Allgemein . . . . .	90
b) Verstoß gegen Strafgesetze . . . . .	90
aa) Beleidigung . . . . .	91
bb) Volksverhetzung . . . . .	91
cc) Störung des öffentlichen Friedens . . . . .	95
dd) Nötigung . . . . .	97
ee) Verwendung verfassungsfeindlicher Symbole . . . . .	102
c) Verstoß gegen sonstige Verbotsnormen . . . . .	102
d) Insbesondere: Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs . . . . .	103
aa) Sicherheit des Verkehrs . . . . .	104
bb) Leichtigkeit des Verkehrs . . . . .	105
e) Schutz des Staates und Funktionsfähigkeit seiner Einrichtungen . . . . .	106
f) Individualrechtsgüter . . . . .	108
6. Öffentliche Ordnung . . . . .	110
a) Allgemein . . . . .	110
b) Störung der öffentlichen Ordnung aufgrund von Meinungsinhalten? . . . . .	111
c) Störung der öffentlichen Ordnung durch die Art und Weise der Kundgebung . . . . .	112
aa) Militanz . . . . .	112
bb) Symbolcharakter der Versammlung . . . . .	114
cc) Verwendung von Symbolen . . . . .	115
d) Ansehen der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	116
7. Gefahrenprognose . . . . .	117
a) Unmittelbare Gefährdung . . . . .	117
b) Erkennbare Umstände (Prognosegrundlage) . . . . .	118
aa) Gegenstand und Motto der Versammlung . . . . .	118
bb) Allgemeine Erkenntnisse über den Veranstalter . . . . .	121
cc) Allgemeine Lageeinschätzungen und Erfahrungen . . . . .	121
dd) Eigene Aussagen des Veranstalters . . . . .	122
ee) Angekündigte Gegendemonstrationen . . . . .	122
ff) Teilnehmende Personen . . . . .	123
gg) Anzahl der Teilnehmer . . . . .	123

8.	Ermessen . . . . .	123
9.	Beispiele für Auflagen / Beschränkungen . . . . .	125
	a) Allgemein . . . . .	125
	b) Transparente . . . . .	125
	c) Ordner . . . . .	126
	d) Verlegung der Aufzugstrecke . . . . .	126
	e) Kleidung und Aufmachung . . . . .	127
	f) Militanzverbot . . . . .	128
	g) Lautsprecher . . . . .	128
	aa) Grundrecht . . . . .	128
	bb) Grenzen der Versammlungsfreiheit . . . . .	129
	cc) Störung der öffentlichen Sicherheit . . . . .	129
	dd) Ausgleich . . . . .	129
	ee) Einzelfälle . . . . .	129
	h) Verbot bestimmter Äußerungen . . . . .	130
	aa) Prüfungsmaßstab . . . . .	130
	bb) Einzelfälle . . . . .	131
	i) Redeverbot . . . . .	131
	j) Straßenreinigung . . . . .	132
<b>Kapitel 6</b>	<b>Besondere polizeiliche Maßnahmen . . . . .</b>	<b>135</b>
I.	Versammlungsgesetz und Polizeigesetz . . . . .	135
II.	Vorkontrollen . . . . .	142
	1. Allgemein . . . . .	142
	2. Grundrechtlicher Schutz im Vorfeld . . . . .	142
	a) Grundsatz . . . . .	142
	b) Eingriff infolge zeitlicher Verzögerung . . . . .	142
	c) Eingriff durch staatliche Kontrolle . . . . .	143
	d) Eingriff durch Einrichtung einer Kontrollstelle . . . . .	143
	e) Kein Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG . . . . .	143
	3. Ermächtigungsgrundlage . . . . .	144
	a) Geltungsbereich des Versammlungsgesetzes . . . . .	144
	b) Lösungsansatz für Bayern, Niedersachsen, Rheinland- Pfalz und Sachsen-Anhalt . . . . .	145
	aa) Bayern . . . . .	145
	bb) Niedersachsen . . . . .	146
	cc) Rheinland-Pfalz . . . . .	147
	4. „Ortshaftung“ bei Kontrollstellen . . . . .	147
	5. Folgemaßnahmen . . . . .	147
III.	Räumliche Beschränkung . . . . .	148
	1. Rechtsgrundlage . . . . .	148

---

2. Einzelfälle . . . . .	149
IV. Einschließung und Gewahrsam . . . . .	150
1. Einschließende Begleitung . . . . .	150
2. Festhalten großer Personengruppen . . . . .	151
a) Einschließung ohne Auflösung . . . . .	151
b) Einschließung nach erfolgter Auflösung . . . . .	152
aa) Abgrenzung Freiheitsentziehung/Freiheitsbeschränkung	152
bb) Gewahrsamsvoraussetzungen . . . . .	153
c) Einschließung anreisender Versammlungsteilnehmer . . . . .	154
d) Einschließung für Zwecke des Strafverfahrens . . . . .	155
e) Eingitterung . . . . .	156
3. Gewahrsam eines einzelnen Versammlungsteilnehmers . . . . .	156
V. Teilnehmerausschluss . . . . .	158
1. Allgemein . . . . .	158
2. Störung der Ordnung . . . . .	158
3. Rechtsfolge . . . . .	159
4. Störung der öffentlichen Sicherheit . . . . .	160
a) Ermächtigungsgrundlage . . . . .	160
b) Landesrecht Niedersachsen . . . . .	162
VI. Bild- und Tonaufnahmen . . . . .	162
1. Begriff . . . . .	162
2. Bild- und Tonaufzeichnungen bestimmter Versammlungsteilnehmer . . . . .	163
a) Betroffene Grundrechte . . . . .	163
aa) Versammlungsfreiheit . . . . .	163
bb) Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	164
cc) Recht am eigenen Bild . . . . .	164
b) Rechtsgrundlage und Zweck . . . . .	165
c) Voraussetzungen . . . . .	166
aa) Versammlungen in geschlossenen Räumen . . . . .	166
bb) Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	166
3. Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen . . . . .	167
a) Grundrechtseingriff . . . . .	167
aa) Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	167
bb) Verdeckte Aufnahmen . . . . .	168
cc) Versammlungsfreiheit . . . . .	169
b) Landesrecht . . . . .	171
aa) Berlin . . . . .	171
bb) Niedersachsen . . . . .	172
cc) Bayern . . . . .	173
dd) Sachsen und Sachsen-Anhalt . . . . .	174

---

VII.	Anwesenheit von Polizeibeamten . . . . .	174
1.	Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	174
2.	Versammlungen in geschlossenen Räumen . . . . .	175
<b>Kapitel 7</b>	<b>Gesetzliche Verbote . . . . .</b>	<b>177</b>
I.	Störungsverbot . . . . .	177
1.	Anwendungsbereich . . . . .	177
2.	Störung . . . . .	177
3.	Störung durch Dritte von außerhalb . . . . .	178
4.	Störung durch Teilnehmer . . . . .	179
a)	Versammlung in geschlossenen Räumen . . . . .	179
b)	Versammlung unter freiem Himmel . . . . .	180
II.	Uniform- und Militanzverbot . . . . .	180
1.	Allgemein . . . . .	180
2.	Inhalt und Auslegung . . . . .	180
III.	Waffenverbot . . . . .	182
1.	Allgemein . . . . .	182
2.	Verbotene Handlungen . . . . .	182
3.	Waffen im technischen Sinn . . . . .	183
4.	Waffen im nichttechnischen Sinn . . . . .	184
5.	Straftatbestand . . . . .	185
6.	Polizeiliche Maßnahmen . . . . .	185
IV.	Vermummungsverbot . . . . .	186
1.	Allgemein . . . . .	186
2.	Aufmachung . . . . .	187
3.	Strafbarkeit . . . . .	187
V.	Schutzwaffenverbot . . . . .	188
1.	Allgemein . . . . .	188
2.	Schutzwaffen im technischen Sinn . . . . .	189
3.	Schutzwaffen im nichttechnischen Sinn . . . . .	189
4.	Strafbarkeit . . . . .	190
VI.	Verhinderung der Teilnahme, Meldeauflage . . . . .	191
1.	Meldeauflage . . . . .	191
a)	Allgemein . . . . .	191
b)	Grundrechtseingriff . . . . .	191
c)	Ermächtigungsgrundlage . . . . .	191
2.	Zutrittsverbot bei Versammlungen in geschlossenen Räumen . . . . .	193
3.	Untersagung der politischen Betätigung bei Ausländern . . . . .	193
<b>Kapitel 8</b>	<b>Ende der Versammlung . . . . .</b>	<b>195</b>
I.	Beendigung durch den Leiter . . . . .	195

II.	Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	195
1.	Allgemein . . . . .	195
2.	Voraussetzungen . . . . .	196
3.	Verfahren . . . . .	198
4.	Rechtsfolge . . . . .	198
	a) Verhältnismäßigkeit und Ermessen . . . . .	198
	b) Bestimmtheitsgrundsatz . . . . .	200
5.	Wirkung der Auflösung, Entfernungspflicht . . . . .	200
6.	Vollzug der Auflösung . . . . .	201
7.	Platzverweisung . . . . .	202
III.	Auflösung von Versammlungen in geschlossenen Räumen . . . . .	203
1.	Allgemein . . . . .	203
2.	Auflösungsgründe . . . . .	203
3.	Rechtsfolge . . . . .	205
<b>Kapitel 9</b>	<b>Prüfungsschemata . . . . .</b>	<b>207</b>
I.	Beschränkungen und Verbot (Versammlung unter freiem Himmel)	207
II.	Auflösung (Versammlung unter freiem Himmel) . . . . .	209
	Literaturverzeichnis . . . . .	217
	Index . . . . .	223

# Vorwort

Das vorliegende „Grundriss“ möchte weder Enzyklopädie des Versammlungsrechts noch Kommentierung einschlägiger Vorschriften sein. Das Ziel ist es, dem Leser die Schlüsselbegriffe des Versammlungsrechts zu erschließen. Wichtigen Begriffen, wie dem Versammlungsbegriff oder dem Versammlungsort, sind daher eigene Kapitel gewidmet.

Die für ein so kleines Rechtsgebiet sehr umfangreiche Rechtsprechung wurde bis zum Stand Januar 2015 eingearbeitet. Ich habe die Entscheidungen mit Aktenzeichen und Datum zitiert. So können sie leicht über die verschiedenen Datenbanken der Bundesländer im Internet gefunden werden. Hilfreich sind auch Portale wie [www.kostenlose-urteile.de](http://www.kostenlose-urteile.de) oder [www.openjur.de](http://www.openjur.de).

Besonders bedanken möchte ich mich bei meinem Sohn, Rechtsreferendar Lukas Zeitler für die kritische Durchsicht und die vielen Anregungen.

Um den Lesefluss nicht allzu sehr zu beeinträchtigen, benutze ich meist die männliche Form als Abstraktum. Das Streben nach einer vermeintlich korrekten Benennung („der Versammlungsteilnehmer oder die Versammlungsteilnehmerin“) ist mühselig und nach der zumindest faktischen Anerkennung des „Dritten Geschlechts“ (vgl. § 22 Abs. 3 PStG) auch nicht mehr durchzuhalten. Die Umschreibung mit neutralen Begriffen („die Person“) ist oft ungenau.

Vorschläge, Kritik, Lob und Anerkennung senden Sie bitte an [Stefan.Zeitler@live.de](mailto:Stefan.Zeitler@live.de).

Stefan Zeitler

St. Georgen, im Februar 2015



# Kapitel 1 Versammlungsbegriff

## I. Einführung

### 1. Praktische Bedeutung des Versammlungsbegriffs

Das Wichtigste kommt gleich zu Beginn: Der Versammlungsbegriff. Es geht dabei um die Frage, ob eine sich an einem bestimmten Ort aufhaltende Gruppe von Menschen rechtlich als bloße *Ansammlung*, oder als *Versammlung* zu werten ist. Die Einordnung hat weitreichende Konsequenzen. Nur wenn es sich um eine Versammlung handelt genießen deren Teilnehmer den grundrechtlichen Schutz aus Art. 8 Abs. 1 GG. Eventuell notwendige behördliche Maßnahmen dürfen nur auf das Versammlungsgesetz gestützt werden. Gehen dagegen von einer *Ansammlung* Gefahren aus, kann diesen mit den Mitteln des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts begegnet werden. Bei der juristischen Beurteilung stellt die Subsumtion unter den nachfolgend zu erörternden Versammlungsbegriff folglich auch den ersten Prüfungsschritt dar. 1

### 2. Geschichtliche Entwicklung

Art. 8 GG schützt zwar das Recht der Deutschen, sich friedlich und unbewaffnet zu versammeln, definiert aber nicht, was unter einer Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinne zu verstehen ist. Auch das Versammlungsgesetz vom 24. Juli 1953<sup>1</sup>, enthält keine Legaldefinition der Versammlung. Der Versammlungsbegriff, den Rechtsprechung und Verwaltung heute anwenden, wurde insbesondere durch das Bundesverfassungsgericht geprägt. Wegweisend waren hierbei der Brokdorf-Beschluss vom 14. Mai 1985<sup>2</sup> und der Loveparade-Beschluss vom 12. Juli 2001.<sup>3</sup> 2

Nach Wegfall der Bundeszuständigkeit für das Versammlungsrecht im Zuge der Föderalismusreform, die am 1. September 2006 in Kraft trat, besitzen die Länder die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Versammlungsrechts. Solange ein Land von dieser 3

---

<sup>1</sup> Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2366) geändert worden ist.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315.

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01 -, NJW 2001, 2459.

Kompetenz keinen Gebrauch macht, gilt dort das Versammlungsgesetz des Bundes weiter.<sup>4</sup> Bis jetzt haben 5 Länder von der neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht: *Bayern, Berlin, Niedersachsen, Sachsen* und *Sachsen-Anhalt*.<sup>5</sup> Drei dieser Landesversammlungsgesetze (vgl. Art. 2 Abs. 2 BayVersG, § 2 NVersG, § 1 Abs. 3 SächsVersG) enthalten nunmehr eine gesetzliche Definition des Versammlungsbegriffs. Exemplarisch sei § 2 NVersG zitiert:

*„Eine Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine ortsfeste oder sich fortbewegende Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.“*

Die anderen Regelungen sind nahezu gleichlautend. Mit den **Legaldefinitionen** haben die Landesgesetzgeber den von der Rechtsprechung entwickelten Versammlungsbegriff „in Gesetzesform gegossen“. Von daher überrascht die Übereinstimmung der Regelungen nicht. Für die übrigen Bundesländer gibt es bis heute keine gesetzliche Definition des Versammlungsbegriffs. Dieser muss also weiterhin in Anlehnung an den verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff<sup>6</sup> bestimmt werden.

### 3. Zwei Versammlungsbegriffe?

- 4 Grundsätzlich gibt es einen verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff und einen einfachgesetzlichen Versammlungsbegriff. Sollten diese deckungsgleich sein, käme der Unterscheidung keine größere Bedeutung zu und sie könnte vernachlässigt werden. Nach Ansicht des BVerfG kann der einfachgesetzliche Versammlungsbegriff ohne weiteres in Anlehnung an den verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff gedeutet werden.<sup>7</sup> Der Versammlungsbegriff des Versammlungsgesetzes entspricht somit demjenigen des Grundgesetzes.<sup>8</sup>
- 5 In der Literatur gibt es aber auch eine Ansicht, die von zwei inhaltlich verschiedenen Versammlungsbegriffen ausgeht.<sup>9</sup> Zur Begründung wird u. a. darauf verwiesen, dass §

<sup>4</sup> Vgl. die entsprechende Übergangsregelung in Art. 125a Abs. 1 GG.

<sup>5</sup> Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl 2008, S. 421); Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) vom 7. Oktober 2010 (Nds. GVBl. S. 465); Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Versammlungsgesetz - SächsVersG) vom 25. Januar 2012 (SächsGVBl. 2012 S. 54); Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge (Landesversammlungsgesetz - VersammlG LSA) vom 3. Dezember 2009 (GVBl. LSA S. 558); Berlin hat mit dem „Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen“ vom 23. April 2013 nur den § 19a des Versammlungsgesetzes des Bundes ersetzt.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01 -, NJW 2001, 2459.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01 -, NJW 2001, 2459.

<sup>8</sup> BVerwG, Urteil v. 16.05.2007 - 6 C 23/06 -, BVerwGE 129, 42 (Fuckparade).

<sup>9</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 196 ff.; *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), Art. 8 Rn. 32; *Tschentscher*, NVwZ 2001, 1243.

1 VersG jedermann das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Versammlungen einräumt, während nur Deutsche den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG genießen. Auch der Umstand, dass Art. 8 Abs. 1 GG nur friedliche Versammlungen schützt, während das Versammlungsgesetz auch unfriedliche Versammlungen erfasst, wird als Beleg für den unterschiedlichen Versammlungsbegriff gewertet. Der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG und Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes unterscheiden sich auch insoweit, als das Versammlungsgesetz nur **öffentliche Versammlungen** erfasst, also Versammlungen, bei denen sich der Teilnehmerkreis nicht auf einen individuell bestimmbaren Personenkreis beschränkt.<sup>10</sup> Die Argumente betreffen aber **nicht** den **definitorischen Kernbestand**, sondern den Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes. Der den nachfolgenden Ausführungen zugrunde gelegte Versammlungsbegriff stellt sich dar als die Schnittmenge von Verfassung und einfachem Gesetz. Sind die Elemente des Versammlungsbegriffs erfüllt, handelt es sich um eine Versammlung. Ist diese unfriedlich, verliert sie deshalb nicht zwingend ihre Eigenschaft, wohl aber den grundrechtlichen Schutz. Dies rechtfertigt es aber nicht, von zwei unterschiedlichen Versammlungsbegriffen auszugehen.

#### 4. Ausblick

Rechtsanwender aus Ländern mit definiertem Versammlungsbegriff sind insoweit im Vorteil, als sie den geltenden Versammlungsbegriff unmittelbar dem Gesetz entnehmen können. Die mit der rechtlichen Einordnung einer Veranstaltung verbundenen Probleme sind damit noch nicht gelöst. Eine Legaldefinition ist insbesondere dann hilfreich, wenn sie eindeutige Regelungen enthält, die andernfalls nur schwer durch Auslegung zu bestimmen wären. Eine solche Legaldefinition ist z. B. die Nachtzeitenregelung in § 104 Abs. 3 StPO. Die gesetzliche Definition des Versammlungsbegriffs ist jedoch – schon allein wegen des Merkmals der „öffentlichen Meinungsbildung“ – alles andere als bestimmt. Der legal-definierte Versammlungsbegriff kann als „Momentaufnahme“ des im Zeitpunkt der Beschlussfassung mehrheitlich anerkannten Versammlungsbegriffs angesehen werden. Gerade ein derart lebendiges Rechtsgebiet wie das Versammlungsrecht ist jedoch einer permanenten Entwicklung unterworfen. Man denke dabei nur an die unterschiedlichsten Erscheinungsformen des Versammlungsgeschehens der letzten Jahre. Von daher darf bezweifelt werden, ob der gesetzliche Versammlungsbegriff in der Lage ist auch zukünftige Versammlungstypen zu erfassen. Der Rechtsanwender kommt also nicht umhin sich in jedem Falle gründlich mit dem Thema Versammlungsbegriff zu befassen. Hierbei wollen die nachfolgenden Ausführungen eine Hilfestellung geben.

6

<sup>10</sup> OVG Thüringen - Beschluss v. 29.08.1997 - 2 EO 1038/97 -.

## II. Elemente des Versammlungsbegriffs

- 7 Für den Versammlungsbegriff sind mehrere Kriterien von Bedeutung. Zunächst einmal muss das Zusammenkommen der Menschen von einer bestimmten Qualität sein. Auch die Anzahl der Personen, die eine Versammlung ausmachen, ist klärungsbedürftig. Unwesentlich ist die Frage ob und wie die Versammlung organisiert war, ob ein Leiter oder Ordner feststellbar und ob den formellen Anmeldevorschriften nachgekommen worden war. Nachfolgend sollen nun die Elemente des Versammlungsbegriffs näher erläutert werden. Die Elemente des vom Bundesverfassungsgericht favorisierten sog. „engen Versammlungsbegriffs“ entsprechen auch den **Legaldefinitionen** der oben bereits angesprochenen Versammlungsgesetze.

## III. Notwendige Anzahl der Teilnehmer

- 8 Der gesetzlich definierte Versammlungsbegriff in Art. 2 Abs. 2 BayVersG, § 2 NVersG verlangt mindestens **zwei Personen**, ebenso § 2 Abs. 1 ME VersG. Im Falle einer derartigen legal-definitiven Festlegung ist die Anzahl der notwendigen Teilnehmer abschließend geklärt. Im Hinblick auf Art. 8 Abs. 1 GG sowie im Geltungsbereich des Versammlungsgesetzes und derjenigen Landesversammlungsgesetze, die sich bezüglich der notwendigen Teilnehmerzahl nicht festlegen, bleibt noch ein gewisser Interpretationsspielraum.
- 9 Eine einzelne Person, die mit umgehängten Plakaten als „Sandwich“ durch die Innenstadt geht, kann zwar demonstrieren, nicht aber „sich versammeln“. Die Demonstration eines Einzelnen ist daher ausschließlich an Art. 5 Abs. 1 GG zu messen. Gleichwohl hatte das BVerfG das Verbot der Mahnwache eines Einzelnen vor dem Honecker-Elternhaus am Maßstab des § 15 Abs. 1 VersG (Verbot einer Versammlung unter freiem Himmel) beurteilt.<sup>11</sup> Diese Entscheidung stieß jedoch auf übereinstimmende Ablehnung.<sup>12</sup> Wie viele Personen notwendig sind, um eine Versammlung bilden zu können, ist in der Lehre umstritten.<sup>13</sup> Das Versammlungsgesetz des Bundes trifft hierzu keine Aussage. Nach h. M. in der Literatur und Rechtsprechung<sup>14</sup> sollen gemäß dem allgemeinen Sprachgebrauch **zwei Personen** genügen. Zum Teil werden aber auch drei Personen verlangt.<sup>15</sup> Ein Streit über

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss v. 10.09.1987 - 1 BvR 1112/87 -, JZ 1987, 983 mit krit. Anm. von *Schneider*, VBIBW 1988, 57 und *Huba*, JZ 1988, 394.

<sup>12</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 7; *Gusy* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 15; *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 54; *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 5.

<sup>13</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 7.

<sup>14</sup> *Pieroth/Schlink*, Grundrechte. Staatsrecht II, Art. 8 Rn. 695; *Höflich* in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 9; *Sachs* in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, § 107, S. 1196 ff., m. w. N. auch zur Gegenansicht; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 8; *Kloepfer* in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 143 Rn. 14; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 25.04.2007 - 1 S 2828/06.

dieses Merkmal wurde bisher nicht als lohnenswert angesehen, da in kritischen Situationen, wenn es darum gehe, die Rechte der Versammlungsteilnehmer gegen die Interessen des Staates abzugrenzen, der Versammlungsbegriff, was die Anzahl der Teilnehmer angeht, regelmäßig nicht fraglich sei.<sup>16</sup> Einer der größten Kritikpunkte, zu den Entwürfen für ein bayerisches und baden-württembergisches Versammlungsgesetz im Jahre 2008 war aber gerade die legal-definitive Festlegung der notwendigen Teilnehmerzahl von zwei Personen. Die Kritik erfolgte natürlich nicht wegen der Einbeziehung in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG, sondern wegen der im Grundsatz gegebenen bußgeldbewehrten Anmeldepflicht auch im Falle einer Zwei-Personen-Versammlung.

**Beispiel:** In einem vom VGH Baden-Württemberg entschiedenen Fall störten zwei Rechtsradikale mit Plakaten und Flugblättern eine Veranstaltung am Volkstrauertag. Nachdem sich einer der beiden der Wegnahme der Flugblätter widersetzte und laut zu schreien anfangte, wurde er bis zum Ende der Feierstunde in Gewahrsam genommen. 10

Der VGH Baden-Württemberg bejahte hier eine Versammlung im versammlungsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Sinn.<sup>17</sup> Dies bedeutet, dass Maßnahmen der Gefahrenabwehr auf das Versammlungsgesetz als das spezielle Gefahrenabwehrrecht zu stützen waren. Dieses sieht jedoch einen Polizeigewahrsam nicht vor. Ein solcher kommt erst nach erfolgter Auflösung der Versammlung in Betracht. Da dies vorliegend nicht geschah, war der Gewahrsam rechtswidrig.<sup>18</sup> Der Fall zeige, so der VGH, dass sich der Regelungsbedarf bei öffentlichen und öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen mit zwei oder mit drei Personen nicht grundlegend unterscheide. Fehle insbesondere Veranstaltungen mit nur wenigen Personen die **Öffentlichkeitswirkung**, etwa weil sie als Zwiegespräch schon ihrer Natur nach nicht öffentlich sind, sei das Versammlungsgesetz mit seinen besonderen Pflichten, etwa der Anmeldepflicht, nicht einschlägig. Diese Argumentation erscheint überzeugend. Regelungsbedarf – dies könnte dem VGH entgegengehalten werden – bestünde aber auch, wenn die Aktion am Volkstrauertag nur von einer einzelnen Person durchgeführt worden wäre. Im Falle nur einer Person würde hier unstreitig das Polizeigesetz zur Anwendung kommen.<sup>19</sup> Die Problematik wird unten (Rn. 45 ff.) nochmals aufgegriffen. 11

---

<sup>15</sup> OLG Saarbrücken, Beschluss v. 15.09.1998 - Ss Z 225/98; *Hölscheidt*, DVBl 1987, 667; *Gusy* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 15.

<sup>16</sup> *Deppenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 54; *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 5 a. E.

<sup>17</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 25.04.2007 - 1 S 2828/06 -; ebenso: Hessischer VGH, Beschluss v. 31.05.2012 - 8 A 514/12 -, ESVGH 63, 12; *Sachs* in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, § 107, S. 1196 ff..

<sup>18</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -, NVwZ 2005, 80 m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 25.04.2007 - 1 S 2828/06 -.

<sup>19</sup> Im konkreten Fall ein Platzverweis nach § 27a Abs. 1 PolG BW und ein Gewahrsam nach § 28 PolG BW.

## IV. Gemeinsamer Ort

- 12 Das Treffen der Versammlungsteilnehmer findet notwendigerweise an einem **gemeinsamen Ort** statt. Klassische Versammlungsorte sind Gaststätten, Mehrzweckhallen, Marktplätze, öffentliche Straßen und Plätze. Entsprechend der gewählten Form kann sich der Versammlungsort auch über eine größere Entfernung erstrecken (Beispiel: „Menschenkette“). Versammlungen setzen aber stets die **körperliche Anwesenheit** der Teilnehmer voraus. Nur das *Zusammensein* wird von der Verfassung geschützt.
- 13 Das Zusammensein an einem gemeinsamen Versammlungsort setzt allerdings voraus, dass zwischen den Teilnehmern eine Interaktion möglich ist. Auch muss die Versammlung von außen **als Gruppe wahrgenommen** werden können. Letzteres ist zum Beispiel nicht der Fall, wenn einzelne Personen auf einem überfüllten Marktplatz von Menschenmassen getrennt Flugblätter verteilen. Die Flugblattverteiler mögen zwar einen gemeinsamen Zweck verfolgen, sie werden aber nicht als Gruppe wahrgenommen.
- 14 Eine Telefon-Konferenzschaltung dient zwar dem kollektiven Meinungsaustausch, weist die für eine Zusammenkunft notwendige Synchronität auf, ist aber kein Zusammenkommen in diesem Sinne. Nun ist aber zu bedenken, dass sich Personen nicht notwendigerweise physisch an einen bestimmten (realen) Ort begeben müssen, um sich „zu treffen“. Über das Internet können virtuelle Räume („Chatroom“) aufgesucht werden. Es erscheint durchaus denkbar, dass dort auch „Versammlungen“ stattfinden, die die vom BVerfG im Brokdorf-Beschluss beschriebenen Zwecke verfolgen. *Facebook*-Kampagnen zu einem aktuellen politischen Thema („Mindestlohn für alle, jetzt.“) stellen eine asynchrone Kommunikation dar und können schon deshalb keine Zusammenkunft darstellen. Dasselbe gilt für alle Foren und Protestaktionen auf *Twitter*. Nach Ansicht von *Möhlen*<sup>20</sup> folge aus der Auslegung des Versammlungsbegriffs nicht zwingend ein Erfordernis der körperlichen Anwesenheit der Versammlungsteilnehmer. Der Versammlungsbegriff wird von ihm im Falle von „Denial-of-Service-Attacken“ (Lahmlegen eines Servers durch massenhafte Anfrage) zwar verneint, da nicht als Protestaktion wahrgenommen, im Falle des Zusammentreffens in virtuellen Welten (z. B. in dem Online-Spiel „*Second Life*“) u. a. auch mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Teilnahme an Aktionärsversammlungen mittels elektronischer Kommunikation<sup>21</sup>, bejaht.
- 15 Dem ist entgegen zu halten, dass es ein „second life“ im Sinne einer zweiten Realität tatsächlich nicht gibt. Versammlungen können nur in der einen Realität stattfinden. Nur hier bedarf es des am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierten Ausgleichs des Freiheitsrechts mit den Belangen der öffentlichen Sicherheit. Alles andere ist Telekommunikation, die sich bei Stromausfall in Nichts auflöst. Der grundrechtliche Schutz erfolgt hier über Art. 10 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Wer sich über das Internet mit anderen in virtuellen

---

<sup>20</sup> *Möhlen*, MMR 2013, S. 221.

<sup>21</sup> Vgl. § 118 Abs. 1 Satz 2 AktG und § 43 Abs. 7 Satz 2 GenG.

Räumen trifft, verzichtet aber gerade auf die von der Versammlungsfreiheit geschützte Form der kollektiven Grundrechtsausübung.<sup>22</sup> Nach heute herrschender Meinung ist das physische **Zusammenkommen an einem gemeinsamen Ort ein konstituierendes Merkmal des Versammlungsbegriffs.**

Der Versammlungsbegriff kann allerdings nur erfüllt sein, wenn den Teilnehmern die **Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort** zusteht. Bei öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen ist dies regelmäßig der Fall. Im Falle von privatem Gelände, privaten Räumen oder auch öffentlichen Sachen im Sondergebrauch, muss dem Veranstalter ein Benutzungsrecht ausdrücklich eingeräumt werden. Aus Art. 8 Abs. 1 GG kann kein Recht auf Inbesitznahme eines Raumes oder eines privaten Geländes abgeleitet werden. Die Verfügungsbefugnis wird vielmehr für die Durchführung einer Versammlung vorausgesetzt. Ist sie nicht vorhanden, kann eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG nicht stattfinden. Die Problematik des Versammlungsorts wird ausführlich im gleichnamigen Kapitel (Rn. 133 ff.) erörtert.

16

## V. Gemeinsamer Zweck

### 1. Einführung

Die von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlung unterscheidet sich von der bloßen Ansammlung grundsätzlich dadurch, dass die Teilnehmer einer Versammlung einen gemeinsamen Zweck verfolgen. Dabei genügt es nicht, wenn alle das gleiche tun, sondern ihr Wille muss auf die gemeinsame Zweckverfolgung gerichtet sein.<sup>23</sup> Diese Zweckverbundenheit fehlt z. B. bei den oft zitierten „Gaffern“ an einer Unfallstelle, den Passanten, die in einem innerstädtischen Fußgängerbereich das Spiel eines Pantomimen verfolgen oder den Personen, die an einer Bushaltestelle auf den nächsten Bus warten. Bei all diesen Fällen handelt es sich eindeutig nicht um Versammlungen. Ebenso eindeutig fallen die Demonstration von Studierenden gegen schlechte Studienbedingungen oder die öffentliche Veranstaltung einer Partei zur bevorstehenden Landtagswahl, jeweils unter den Versammlungsbegriff. Nach wie vor umstritten sind jedoch die weniger eindeutigen Fälle, wie Mischveranstaltungen mit Show- und Tanzeinlagen, Konzerte rechtsradikaler Gruppierungen („Skinheadkonzerte“), Theateraufführungen etc.

17

Die rechtliche Einordnung all dieser Erscheinungsformen menschlichen Zusammenkommens hängt davon ab, welche Anforderungen man an den verbindenden Zweck stellt.

18

<sup>22</sup> *Deppenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 45.

<sup>23</sup> *Höfling* in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 10; *Jarass* in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 2; *Kunig* in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 14; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte. Staatsrecht II, Rn. 689; *Enders*, JURA 2003, 35.

Hierbei stehen sich nach wie vor verschiedene Lager gegenüber. Die Vertreter des **weiten Versammlungsbegriffs** wenden sich gegen eine Anbindung der Versammlungsfreiheit an die Meinungsfreiheit. Sie möchten vielmehr an den Art. 2 Abs. 1 GG anknüpfen und sehen den Sinn und Zweck der grundrechtlich gewährleisteten Versammlungsfreiheit in einer Gewährleistung der Persönlichkeitsentfaltung in der Gruppe und Schutz vor Vereinzelung. Vertreter des weiten Versammlungsbegriffs finden sich hauptsächlich in Teilen der verfassungsrechtlichen Literatur.<sup>24</sup>

- 19 In Rechtsprechung und Praxis vorherrschend ist ein **enger Versammlungsbegriff**. Dieser schränkt den verbindenden Zweck auf die **gemeinsame Erörterung oder Kundgabe mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung** ein. Dieser Versammlungsbegriff hat auch in einigen Landesversammlungsgesetzen seinen Niederschlag gefunden. Er soll nachfolgend näher untersucht werden.

## 2. Erörterung oder Kundgabe

- 20 Die Vertreter des engen Versammlungsbegriffs sehen den verbindenden Zweck in der kollektiven Meinungsbildung oder -äußerung.<sup>25</sup> *Götz*<sup>26</sup> unterscheidet demzufolge zwischen Diskussionsveranstaltungen und Demonstrationen: Zweck der Versammlung sei immer entweder die gemeinsame Erörterung eines Themas, die Meinungsbildung (Diskussion), oder die Darstellung einer bereits gefassten Meinung, die Meinungskundgabe („Keine Atomkraftwerke!“). Die Versammlungsfreiheit kann daher auch als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe verstanden werden. Dem steht nicht entgegen, dass speziell bei Demonstrationen das argumentative Moment zurücktritt, welches die Ausübung der Meinungsfreiheit in der Regel kennzeichnet. Das BVerfG beschreibt dies treffend im Brokdorf-Beschluss:

„Indem der Demonstrant seine Meinung in physischer Präsenz, in voller Öffentlichkeit und ohne Zwischenschaltung von Medien kund gibt, 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

<sup>24</sup> Vgl. *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 47; *Höfling* in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 13; vgl. auch: *Schäffer*, DVBl 2012, 546, 547; Übersicht bei: *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 6; die Beschränkung des Versammlungsbegriffs auf die Meinungsäußerung in Gruppenform wird von *Depenheuer* (a.a.O.) aber auch wegen der damit verbundenen Erweiterung des Schutzbereichs durch Einbeziehung kollektiver Meinungsäußerung kritisiert. Ein damit einhergehender „Grundrechtszuwachs kraft Kollektivität“ wird zu Recht abgelehnt.

<sup>25</sup> *Kunig* in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 17; *Schwäble*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, S. 97 f.; *Ridder* et al., Versammlungsgesetz, § 1 Rn. 24; *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 17 Rn. 14; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 405; BVerwG, Urteil v. 07.06.1978 - 7 C 5.78 -, BVerwGE 56, 63; BVerwG, Urteil v. 21.04.1989 - 7 C 50/88, BVerwGE 82, 34.

<sup>26</sup> *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 17 Rn. 14.

mit anderen eine **Vergewisserung dieser Überzeugungen** [*Hervorh. durch d. Verf.*] erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umgangs miteinander oder die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen.“<sup>27</sup>

Dieser (enge) Versammlungsbegriff wird z. T. noch weiter eingeschränkt, indem man zusätzlich noch den Versammlungsgegenstand einer qualitativen Bewertung unterziehen möchte: Schützenswert seien nur Versammlungen, die öffentliche Angelegenheiten betreffen.<sup>28</sup> Diese weitere Einschränkung des Versammlungszwecks ist jedoch abzulehnen. Sinn einer Kundgebung kann es ja gerade sein, eine bisher private Angelegenheit öffentlich zu machen.<sup>29</sup> Im Einzelfall kann die Einordnung eines Versammlungsgegenstandes als „öffentliche Angelegenheit“ schwierig und von der jeweiligen persönlichen Einschätzung abhängig sein.<sup>30</sup> 21

**Beispiel:** Betrifft eine Demonstration von Fußballfans „Zum Erhalt der Fankultur“ oder „Gegen willkürliche Stadionverbote“ eine öffentliche Angelegenheit?<sup>31</sup> 22

Im Fall der Meinungsäußerung in Gruppenform stehen die Teilnehmer nicht nur unter dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG, sondern im Hinblick auf die *Meinungsinhalte* auch unter dem Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Dementsprechend ergibt sich auch der Maßstab zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von behördlichen Maßnahmen, die den Inhalt von Meinungsäußerungen beschränken, aus dem Grundrecht der Meinungsfreiheit und nicht aus dem der Versammlungsfreiheit. Eine Äußerung die nach Art. 5 Abs. 2 GG nicht unterbunden werden darf, kann auch nicht Anlass für versammlungsbeschränkende Maßnahmen im Rahmen des Art. 8 Abs. 2 GG sein.<sup>32</sup> 23

### 3. Bezweckte Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung

Nach der heute ganz h. M. genügt es nicht, dass die Teilnehmer zur gemeinsamen Meinungsäußerung oder Meinungsgewinnung (Kundgabe oder Erörterung) zusammenkommen. Dieser enge Versammlungsbegriff ist durch ein weiteres finales Element nochmals einzuzengen: Die Erörterung oder Kundgabe von Meinungen muss **auf die Teilhabe an der** 24

<sup>27</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 -, BVerfGE 69, 315, 345 (Brokdorf).

<sup>28</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 27.05.1994 - 1 S 1397/94 -, NVwZ-RR 1995, 271.

<sup>29</sup> *Enders*, JURA 2003, 34, 38 fordert in diesem Fall zusätzlich noch die Absicht, staatliches Handeln zu beeinflussen. Dies ist jedoch nicht erforderlich. In Zeiten von „NGOs“ und Bürgerinitiativen gibt es auch politische Öffentlichkeit *neben* dem Staat.

<sup>30</sup> Weiter Nachweise bei: *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 6; ablehnend: *Hölscheidt*, DVBl 1987, S. 666, 668.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu unten Rn. 34 ff.

<sup>32</sup> BVerfG, Beschluss v. 13.04.1994 - 1 BvR 23/94 -, BVerfGE 90, 241; BVerfG, Beschluss v. 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, NJW 2004, 2814.

**öffentlichen Meinungsbildung gerichtet** sein.<sup>33</sup> Argumentiert wird hier auf der grundrechtlichen Ebene unter Bezugnahme auf die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit in der repräsentativen Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht begründet den engen Versammlungsbegriff mit der großen Bedeutung, die die Versammlungsfreiheit gerade in einer repräsentativen Demokratie mit wenigen plebiszitären Elementen besitze. Deshalb sei das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch nur den in Art. 8 Abs. 2 GG vorgesehenen Schranken unterworfen.<sup>34</sup> Auch Privilegierungen von Versammlungen im Verhältnis zu anderen Veranstaltungen, wie z. B. dem Wegfall des Erfordernisses einer straßen- oder straßenverkehrsrechtlichen Genehmigung durch die Anmeldung der Versammlung im Zusammenspiel mit der Auflagemöglichkeit (§ 15 VersG), lassen sich nur mit der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit rechtfertigen. Diese Bedeutung besitzt die Versammlungsfreiheit aber nicht aus sich heraus, sondern leitet sie von der Bedeutung und Eigenart der zu schützenden Veranstaltungen ab. Insofern ist es kein Widerspruch, wenn das Gericht einerseits die besondere Bedeutung des Grundrechts betont und es andererseits eng auslegt. Gemessen daran fallen Volksfeste, Brauchtums- und Vergnügungsveranstaltungen grundsätzlich nicht unter den Versammlungsbegriff. Dasselbe gilt für Veranstaltungen, die der bloßen Zurschaustellung eines Lebensgefühls dienen oder die als eine auf Spaß und Unterhaltung ausgerichtete öffentliche **Massenparty** (Loveparade) gedacht sind.

#### 4. Begriff der öffentlichen Meinungsbildung

- 25 Öffentliche Meinungsbildung kann als **Prozess der Entstehung, Änderung und Bekämpfung von Ideen** angesehen werden, die individuell als relevante Meinung einer größeren Anzahl von Personen empfunden wird.<sup>35</sup>
- 26 Bei der „öffentlichen Meinung“ und „Meinungsbildung“ handelt es sich in erster Linie um Begriffe aus der Politikwissenschaft. „Öffentlich“ wird eine Angelegenheit nicht nur deshalb genannt, weil sie nicht geheim, sondern allgemein zugänglich ist. Öffentlich ist etwas vor allem dann, wenn es alle angeht. Von politischer Öffentlichkeit ist zu sprechen, wenn Öffentlichkeit Transparenz herstellt. Öffentliche Meinung als politischer Begriff ergibt sich nicht automatisch aus der Addition individueller Meinungen. Sie ist weder ein „quasistatistisches Aggregat demoskopisch erhobener Bevölkerungseinstellungen“,<sup>36</sup>

<sup>33</sup> BVerfG, Beschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -; BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -; BVerfG, Beschluss v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 - (Blockade); BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01 - NJW 2001, 2459 (Love Parade, Fuckparade); BVerwG, Urteil v. 16.05.2007 - 6 C 23.06 - (Fuckparade).

<sup>34</sup> BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01, NJW 2001, 2459.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu *Bredt*, NVwZ 2007, S. 1359.

<sup>36</sup> *Andersen/Woyke*, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Begriff öffentliche Meinung

noch ist sie gleichzusetzen mit der veröffentlichten Meinung. Vielmehr muss sie begriffen werden als „ein kollektives Produkt von Kommunikationen, das sich zwischen den Sprechern als herrschende Meinung darstellt (Neidhardt 1994). Für die Bestimmung der Legitimität demokratischer Herrschaft ist ö.M. eine zentrale Kategorie. Dennoch: Eine allgemein akzeptierte Definition von ö.M. gibt es nicht. (Davidson 1968).“<sup>37</sup> Die Bildung einer öffentlichen Meinung erfolgt in Deutschland in erster Linie durch Institutionen wie Fernsehen, Presse und Rundfunk. Aber auch Regierungen, Parteien, die Industrie und vor allem zahlreiche Interessenverbände wirken an der Bildung einer öffentlichen Meinung mit, versuchen diese im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit in ihrem jeweiligen Interesse zu beeinflussen. Diese **Institutionalisierung der öffentlichen Meinungsbildung** verlangt im wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse nach einer entsprechenden Kompensation. Diese erfolgt, indem auch nicht organisierten Bürgern über Versammlungen zumindest die Chance einer Beeinflussung öffentlicher Meinungen eingeräumt wird. Im Brokdorf-Beschluss führt das BVerfG hierzu aus:

„In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem Einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im allgemeinen nur eine kollektive Einflußnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit für Demonstrationen. Die ungehinderte Ausübung des Freiheitsrechts wirkt nicht nur dem Bewußtsein politischer Ohnmacht und gefährlichen Tendenzen zur Staatsverdrossenheit entgegen. Sie liegt letztlich auch deshalb im wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse, weil sich im Kräfteparallelogramm der politischen Willensbildung im allgemeinen erst dann eine relativ richtige Resultante herausbilden kann, wenn alle Vektoren einigermaßen kräftig entwickelt sind.“<sup>38</sup>

Die öffentliche Meinung und der Prozess ihrer Entstehung sind indes nicht zwingend politisch im herkömmlichen Sinne. Gerade Themen aus dem Bereich der privaten Lebensgestaltung oder dem Sport werden in den Medien, insbesondere den Boulevardzeitungen sowie entsprechenden Magazinen im Fernsehen breit dargestellt und vom Publikum mit Interesse aufgenommen. Auch solchermaßen öffentlich diskutierte Themen sind grundsätzlich geeignet, Gegenstände öffentlicher Meinungsbildung zu sein. Schon der Umstand, dass eine Meinung institutionell verbreitet wird, bedingt die Möglichkeit kollektiver Einflussnahme durch Versammlungen. Im weitesten Sinne politisch wird eine Versammlung dadurch, dass eine Gruppe von Bürgern beschließt, gemeinsam mit ihrem Anliegen an die Öffentlichkeit zu gehen und so, als Gruppe, andere von der eigenen für richtig und besser gehaltenen Meinung zu überzeugen. **Nicht die Thematik** macht somit die Versammlung aus, sondern die **Methode ihrer Verbreitung!** Die Teilnehmer an Versammlungen wol-

27

<sup>37</sup> Andersen/Woyke, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Begriff öffentliche Meinung

<sup>38</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 (Brokdorf).

len mit physischer Präsenz in der Öffentlichkeit auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken.

- 28 Die Beabsichtigte Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung setzt nicht zwingend voraus, dass sich die Versammlung gegen den Staat richtet, also staatliches Handeln beeinflussen will. Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit wurde insbesondere darin gesehen, einem Bewusstsein von politischer Ohnmacht derjenigen, die nicht über den entsprechenden Zugang zu den Medien verfügen, vorzubeugen. Dieses vom Bundesverfassungsgericht konstatierte „Bewusstsein von Ohnmacht“ betrifft nicht nur das Verhältnis Bürger/Staat. Es kann auch aufgrund wirtschaftlicher Übermacht von Unternehmen und Banken entstehen. Eine – noch weitergehende – Begrenzung des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG auf Versammlungen, die staatliches Handeln thematisieren, wäre schon vom Wortlaut her nicht vertretbar.
- 29 **Beispiel:** Demonstrationen vom Typ „Bloccupy“, die sich gegen das Bankensystem wenden, fallen auch unter den Versammlungsbegriff. Ebenso Die Demonstration ehemaliger Mitarbeiter einer in Konkurs gegangenen Firma vor dem Haus des Geschäftsführers, um diesen zu bewegen, im Sozialplan vereinbarte Zahlungen aus seinem Privatvermögen zu entrichten.<sup>39</sup> In diesem Fall stehen sich zwar nur Privatpersonen gegenüber. Gleichwohl haben sich die Demonstranten dafür entschieden, die Öffentlichkeit mit in die Auseinandersetzung „hineinzuziehen“. Sie hoffen, über die Erzeugung einer entsprechenden *öffentlichen Meinung*, vielleicht sogar artikuliert durch einen prominenten Politiker, Druck auf den Geschäftsführer ausüben zu können. Die Demonstranten machen die Angelegenheit daher zu einer öffentlichen und erfüllen deshalb den Versammlungsbegriff.<sup>40</sup>
- 30 Dabei darf allerdings nicht die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung mit dem an die Öffentlichkeit getragenen Protest gleichgesetzt werden. Andernfalls wären nur Demonstrationen vom Versammlungsbegriff erfasst, was sicherlich nicht mit Art. 8 Abs. 1 GG zu vereinbaren wäre! Ausreichend ist vielmehr die „Gerichtetheit“ der Erörterung. Diese ist regelmäßig auch bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen gegeben. Ob das Merkmal der beabsichtigten Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung allerdings auch bei nicht öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen erfüllt sein kann, erscheint fraglich. Aus diesem Grund sah sich der niedersächsische Landesgesetzgeber auch veranlasst, eine Beschränkung des Regelungsbereichs des NVersG auf öffentliche Versammlungen (wie dies z. B. bei den Versammlungsgesetzen des Bundes und Bayerns der Fall ist) nicht mehr aufrecht zuhalten.<sup>41</sup> Im Umkehrschluss würde daraus allerdings folgen, dass nicht öffentliche Versammlungen vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG nicht erfasst wären, da sie nicht unter den Versammlungsbegriff subsumiert werden könnten.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Fall nach Hessischer VGH, Beschluss v. 07.12.1993 - 3 TG 2347/93 -, NJW 1994, 1750 (Versammlungsbegriff wurde bejaht).

<sup>40</sup> A.A. (keine Versammlung) Enders, JURA 2003, 34, 38.

<sup>41</sup> Niedersächsischer Landtag Drs. 16/2913, S. 2.

## 5. Kritik am engen Versammlungsbegriff des BVerfG

Die **Reduzierung** des Schutzes der Versammlungsfreiheit **auf politische Versammlungen** blieb nicht ohne Kritik.<sup>43</sup> Der vom BVerfG vertretene enge Versammlungsbegriff werde, so *Depenheuer* weder vom Wortlaut, der Systematik noch von der Entstehungsgeschichte des Versammlungsgrundrechts gestützt. Grundrechtssystematisch spreche insbesondere gegen die „politisierende Verengung des Versammlungsbegriffs“, dass der Schutz des Art. 5 GG alle Arten von Meinungen, auch bloß unterhaltende einschließe.<sup>44</sup> 31

Die „demokratisch funktionale Überinterpretation“ gehe zu Lasten unpolitischer, den Schutz der Versammlungsfreiheit gleichwohl benötigender Veranstaltungen und führe zu einer Versteinering des Grundrechts.<sup>45</sup> Nach *Tschentscher* schreibe die Ausrichtung des Versammlungsbegriffs auf verbale Äußerungsformen die *aufopferungszentrierten* Protestformen der 68er-Generation fest und erschwere einer neuen Generation den Transport politischer Botschaften über die für sie typischen Ausdrucksformen Musik und Tanz.<sup>46</sup> 32

Trotz zahlreicher Kritik ist dem engen Versammlungsbegriff der Vorrang einzuräumen. Bei dem von den Kritikern vertretenen weiten Versammlungsbegriff besteht die Gefahr einer Verwässerung der grundgesetzlich garantierten Versammlungsfreiheit als eines unentbehrlichen Funktionselementes eines demokratischen Gemeinwesens. Die individuelle Persönlichkeitsverwirklichung des einzelnen ist im Grundgesetz ausreichend geschützt (vgl. nur Art. 2 Abs. 1 GG; Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. GG, Art. 9 Abs. 1 und III GG, Art. 4 Abs. 1 und 2 GG). Auch darf nicht vergessen werden, dass die Versammlungsfreiheit ein hochwertiges Rechtsgut darstellt, was im Rahmen eines Interessenausgleichs mit anderen Rechtsgütern stets zu beachten ist. Veranstaltungen mit Versammlungsstatus wiegen in der vorzunehmenden Abwägung grundsätzlich schwerer. Gerechtfertigt wird dies mit der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die politische Willensbildung. 33

## 6. Öffentliche Angelegenheit?

Der oben beschriebene auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung zielende enge Versammlungsbegriff wird z. T. gleichgesetzt mit einer anderen Spielart des engen Versammlungsbegriffs, der eine Versammlung nur bejaht, wenn es sich bei dem Gegenstand 34

<sup>42</sup> Die niedersächsische Regelung ist allerdings insofern widersprüchlich, als in § 13 Abs. 3 Satz 1 NVersG auch nicht öffentliche Versammlungen, die ja dann gar keine Versammlungen wären, vorgesehen sind.

<sup>43</sup> *KniesellPoscher*, NJW 2004.

<sup>44</sup> *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 50 f., gegen die Trennung von Politik und Kommerz spreche, so *Depenheuer*, auch die zunehmende Konvergenz von Information und Unterhaltung. Verwiesen wird in dem Zusammenhang auf BVerfGE 101, 361 – Caroline von Monaco II, wonach auch die unterhaltende Presse – selbstverständlich – Pressefreiheit genieße.

<sup>45</sup> *Höfling* in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 13a; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte. Staatsrecht II, Rn. 693.

<sup>46</sup> *Tschentscher*, NVwZ 2001, S. 1243.

der Erörterung und Kundgabe um eine **öffentliche Angelegenheit** handelt.<sup>47</sup> Es handelt sich dabei jedoch um unterschiedliche Aspekte. Die öffentliche Angelegenheit („res publica“) betrifft stets das Gemeinwesen, das Gemeinwohl. Dagegen bezeichnet der Begriff der öffentlichen Meinung vorherrschende oder verbreitete Ansichten zu unterschiedlichen Themenbereichen. Auch sportliche oder gesellschaftliche („society“) Themen können ebenfalls dazu gehören.

- 35 Beispiel:** 400 Fans des VfB Stuttgart e.V. demonstrieren nach einer 3:5 Niederlage gegen den FC Bayern gegen die „Scheißmillionäre“ (gemeint sind wohl die Spieler) und fordern den Rücktritt des Vorstands. Gegenstand ist hier die Personalpolitik des Fußballvereins und damit einer juristischen Person des Privatrechts. Unstreitig handelt es sich dabei nicht um eine öffentliche Angelegenheit. Das Abschneiden des VfB Stuttgart ist zumindest in Württemberg ein von der öffentlichen Meinung erfasstes Thema. Die Kundgebung der Fans zielt daher auf eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung, wenn auch in einer nicht öffentlichen Angelegenheit.
- 36 Beispiel:** Das Thema „Gehälter von Spitzenmanagern“ ist sicher keine öffentliche Angelegenheit, ist aber immer wieder Gegenstand öffentlicher Meinungsbildung.
- 37** Auch Art. 2 Abs. 2 BayVersG, § 2 NVersG sowie § 2 Abs. 1 ME VersG enthalten keine entsprechende Einschränkung des Versammlungsgegenstandes.

## VI. Mischveranstaltungen und Konglomerate

### 1. Mischveranstaltungen

- 38** Die heutige Vorstellung von Versammlung und Demonstration ist eine andere als im Jahre 1953 als das Versammlungsgesetz in Kraft trat. Spaß, Party und politische Aktion schließen einander nicht aus. Enthält eine Veranstaltung sowohl Elemente, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, als auch solche, die diesem Zweck nicht zuzurechnen sind, etwa Musik und Tanz, sprechen wir von einer **Mischveranstaltung**. Gleichwohl wird die Veranstaltung einheitlich beurteilt.<sup>48</sup> Für die Bejahung der Versammlungseigenschaft ist entscheidend, ob diese ihrem **Gesamtgepräge** nach als Versammlung anzusehen ist. Bleiben insoweit Zweifel, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird.
- 39** Die Beurteilung der Veranstaltung ist im Wege einer **Gesamtschau** vorzunehmen. Diese erfolgt nach Vorgabe des BVerwG<sup>49</sup> im Rahmen einer **3-Stufen-Prüfung**:

<sup>47</sup> *Laubinger/Repkewitz*, VerwArch (92) 2001, S. 624; *Enders*, JURA 2003, S.36; offen gelassen von *Sachs*, Grundgesetz-Kommentar, S. 1206.

<sup>48</sup> BVerwG, Urteil v. 16.05.2007 - 6 C 23.06 -, BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01 -.

**1. Stufe:** Zunächst sind die für eine beabsichtigte Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung sprechenden Umstände zu ermitteln. Unberücksichtigt bleiben hier nicht ernst gemeinte pseudo politische Aktivitäten oder Slogans, mit denen die Veranstaltung unter den Schutz der Versammlungsfreiheit gestellt werden soll. Diese hat aus der Sicht eines objektiven Durchschnittsbetrachters unter Berücksichtigung aller relevanten tatsächlichen Umstände zu erfolgen. Die Beurteilung erfolgt in erster Linie **vor Ort**. Es können ergänzend aber auch Vorfelderkenntnisse, z. B. Äußerungen des Veranstalters in Internet-Foren oder sozialen Medien herangezogen werden.

**2. Stufe:** Anschließend erfolgt eine Zusammenstellung der anderen Zwecken dienenden Elemente (Musik, Tanz, Unterhaltung).

**3. Stufe:** Gibt es sowohl Indizien, die für, als auch solche, die gegen die Versammlungseigenschaft sprechen, ist entscheidend, wo aus der Sicht des **durchschnittlichen Betrachters** der **Schwerpunkt** zu sehen ist. Überwiegt das Gewicht der auf der 1. Stufe festgestellten Elemente, ist die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung. Im umgekehrten Fall genießt die Veranstaltung nicht den Schutz des Versammlungsrechts. Ist ein Übergewicht des einen oder des anderen Bereichs **nicht zweifelsfrei** festzustellen, ist die Veranstaltung wie eine **Versammlung** zu behandeln.

Die Darstellung der Veranstaltung in der Öffentlichkeit obliegt in erster Linie dem Veranstalter. Er sollte dafür Sorge tragen, dass die Versammlung auch als solche wahrgenommen wird. Verweigert er z. B. jegliche Zusammenarbeit mit der Polizei und bleiben damit die von ihm verfolgten Zwecke im Unklaren, muss nicht von einer Versammlung ausgegangen werden.<sup>50</sup> Das Fehlen von Transparenten steht der Annahme einer Versammlung zwar nicht zwingend entgegen. Werden sie mitgeführt, stellen sie aber gleichwohl ein wichtiges Indiz für die Versammlungseigenschaft dar (Elemente der 1. Stufe).

40

## 2. Konglomerate

Im Gegensatz zu den Mischveranstaltungen die rechtlich einheitlich beurteilt werden, sind bei Veranstaltungskonglomeraten die einzelnen Teile jeweils für sich zu beurteilen. Bei einer Veranstaltung, die mehrere Teilabschnitte aufweist, ist zu untersuchen ob eine einheitliche Organisation, oder eine gemeinsames Motto eine Art Dachfunktion entfalten und die Teilabschnitte so zu einer einheitlichen Veranstaltung zusammengefasst werden können. Ein Motto alleine zwingt allerdings noch nicht zur Bejahung einer einheitlichen Veranstaltung. Die Einheitlichkeit muss sich auch durch organisatorische Maßnahmen nach außen manifestieren. Veranstalter und Leiter müssen der Polizei und der Versammlungsbehörde gegenüber eindeutig die Gesamtverantwortung übernehmen. Der VGH

41

<sup>49</sup> BVerwG, Urteil v. 16.05.2007 - 6 C 23.06 -.

<sup>50</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 05.02.2008 - 1 S 979/08 - (D.I.Y. Anarchist Convention Freiburg Sommer 2006).

Baden-Württemberg hat das Fehlen eines koordinierenden Leiters zu Recht als ein Indiz für selbständig zu beurteilende Einzelveranstaltungen gewertet.<sup>51</sup>

### 3. Beurteilungsschema

- 42 (1) Lassen sich bei einer Veranstaltung unterschiedliche Ausdrucksmittel feststellen, die einzeln oder insgesamt dem Versammlungsbegriff unterfallen könnten, ist zunächst zu prüfen, ob die Veranstaltung einer einheitlichen versammlungsrechtlichen Beurteilung zugänglich ist. Indiz dafür ist etwa ein einheitlicher Veranstalter sowie ein einheitliches Motto.
- 43 (2) Im Falle einer einheitlichen Beurteilung ist dann entsprechend den obigen Ausführungen zur Mischveranstaltung im Wege einer **Gesamtschau aller relevanten tatsächlichen Umstände** zu untersuchen, ob die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist.
- 44 (3) Ergibt die Prüfung unter (1), ein Konglomerat von Einzelveranstaltungen, ist jede dieser Einzelveranstaltungen auf ihre Versammlungseigenschaft hin zu untersuchen. Entscheidend ist dabei jeweils, ob es sich bei der Einzelveranstaltung um eine gemeinsame Erörterung oder Kundgabe mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung handelt. Maßgeblich ist die Situation aus der Sicht eines objektiven Durchschnittsbetrachters.

## VII. Einzelfälle

### 1. Aktionen

- 45 Da nach der Rechtsprechung des BVerfG der demonstrative Charakter der Versammlung, die Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung, das konstitutive Element einer vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfassten Versammlung darstellt<sup>52</sup> und überdies auch Zusammenkünfte von zwei Personen unter den Versammlungsbegriff fallen können (s. o. Rn. 10 f.), bedarf es eines besonderen Blicks auf die Aktionen von Künstlern oder einzelner Mitglieder von Umweltverbänden die von vornherein nicht auf die Teilnahme weiterer Personen zielen, aber öffentlich auf ein bestimmtes Thema aufmerksam machen wollen.
- 46 **Beispiel:** Ein PETA<sup>53</sup> Aktivist liegt nackt und rot angemalt in einer mit durchsichtiger

---

<sup>51</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 05.02.2008 - 1 S 979/08 -.

<sup>52</sup> BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01, NJW 2001, 2459 (Loveparade, Fuckparade); BVerfG, Beschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -; BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -; BVerfG, Beschluss v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 (Blockade) -.

Folie abgedeckten Schale, die wie eine übergroße Fleischpackung aus dem Supermarkt aussieht.<sup>54</sup>

Die Aktion ist am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 GG sowie den Bestimmungen des Straßengesetzes zu beurteilen. Im Falle einer aus zwei „Fleischschalen“ bestehenden Aktion würde sich – lässt man zwei Personen genügen – die gesamte Rechtslage ändern: Beurteilungsmaßstab wäre nunmehr auch Art. 8 Abs. 1 GG. Das Straßenrecht wäre vom Versammlungsrecht überlagert; aufgrund des offensichtlichen Aufwands kann auch davon ausgegangen werden, dass es sich dabei nicht um eine spontane Aktion handelt.

**Beispiel:** Ein Aktionskünstler geht als päpstlicher Nuntius verkleidet zusammen mit einer als Hitler verkleideten weiteren Person durch die Münchener Innenstadt. Er möchte damit an das Reichskonkordat von 1933 erinnern.<sup>55</sup> Der Künstler wurde wegen einer Straftat nach § 26 Nr. 2 VersG (Verstoß gegen die Anmeldepflicht) angeklagt. 47

Beide Aktionen fallen nach der heute h. M. unter den Versammlungsbegriff. Dies bedeutet, sie genießen den grundrechtlichen Schutz aus Art. 8 Abs. 1 GG und polizeiliche Maßnahmen müssen sich auf das Versammlungsgesetz stützen. Beide Aktionen offenbaren auch ein Dilemma des herrschenden Versammlungsbegriffs: Versammlungen gelten als privilegiert, weil sie im Ranking der Grundrechte einen oberen Platz einnehmen. 48

Andere Nutzer öffentlicher Räume, die profanen Tätigkeiten nachgehen, wie Einkaufen oder die Straße zu schlichten Verkehrszwecken benutzen, müssen Belästigungen, die unvermeidbar aus der Massenhaftigkeit der Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit folgen und sich ohne Nachteile für den Veranstalter nicht vermeiden lassen, ertragen.<sup>56</sup> Veranstalter von Versammlungen benötigen für über den Gemeingebrauch hinausgehende Straßennutzungen auch keine Sondernutzungserlaubnis. Die entsprechenden Belange werden von der Versammlungsbehörde mitberücksichtigt. Dasselbe gilt für straßenverkehrsrechtliche Belange. Dies bezeichnet man als die sog. **Konzentrationswirkung** des Versammlungsrechts. Diese Privilegierung rechtfertigt sich aus der besonderen Bedeutung von Versammlungen für die repräsentative Demokratie. Diese Bedeutung besitzen aber nur im weitesten Sinne politische Versammlungen, keine Partys. Was auf der verfassungsrechtlichen Seite gegeben wird, wird auf der versammlungsgesetzlichen Seite u. a. durch die Anmeldepflicht sowie versammlungsspezifische Verbots-, Straf- und Bußgeldtatbestände wieder genommen. Im Falle großer Veranstaltungen überwiegt wohl der verfassungsrechtliche Vorteil. Auch ein – für den Veranstalter kostenloser(!) – Polizeieinsatz darf nicht nur unter Einfingriffsgesichtspunkten gesehen werden. Schließlich wären große Veranstaltung in Innenstädten ohne polizeiliche Verkehrslenkungsmaßnahmen gar nicht durchführbar, ganz abgesehen von dem Schutz vor gewalttätigen Andersdenkenden. Je kleiner eine Veranstal-

<sup>53</sup> „People for the Ethical Treatment of Animals“ – weltweit operierende Tierrechtsorganisation.

<sup>54</sup> Fotos und weitere Informationen finden Sie im Internet über die Suchbegriffe „Peta Fleischschalen“.

<sup>55</sup> Fotos und weitere Informationen finden Sie im Internet über die Suchbegriffe „Kastner Nuntius München Polizei“.

<sup>56</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 (Brokdorf).

tung ist, desto größer sind die Nachteile, die mit einer Qualifizierung als Versammlung einhergehen. Ein am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierter Ausgleich der Rechtsgüter braucht bei einer „2-Mann-Demo“ nicht vorgenommen zu werden, da die Versammlung als solche nicht die Interessen anderer berührt. Mögliche Konflikte ergeben sich ausschließlich im Bereich der Meinungs- und Kunstfreiheit (Art. 5 GG), wenn es um die Klärung der Frage geht, ob die Aktionen eine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellen,<sup>57</sup> **nicht** aber **infolge der Massenhaftigkeit** der Grundrechtsausübung. Im Falle politischer Aktionen mit wenigen Personen wirkt die Unterstellung unter das Versammlungsrecht daher nicht fördernd und schützend, sondern repressiv! Ein derartiger Befund steht deutlich im Widerspruch zu Art. 8 Abs. 1 GG und allen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Brokdorf-Beschluss. Will man am herrschenden Versammlungsbegriff festhalten, bleibt nur eine Korrektur über das Versammlungsgesetz, indem z. B. von einer Anmeldepflicht für Kleinversammlungen abgesehen wird, bzw. bestehende Anmeldebestimmungen entsprechend restriktiv ausgelegt werden (s. u. Rn. 241 ff.).

## 2. Flashmob

- 50** Der „Flashmob“ (deutsch: „Blitzmob“) ist eine typische Erscheinungsform des Mobilfunk- und Internetzeitalters: Mehrere Personen, die einander in der Regel nicht kennen, erscheinen schlagartig an einem bestimmten öffentlichen Ort und verhalten sich koordiniert und für die Örtlichkeit ungewöhnlich. Das ganze wird von einem Initiator über Mobilfunk, oder soziale Medien gesteuert.<sup>58</sup>

**Beispiele** für Flashmobs: Die Teilnehmer bespritzen sich mit Wasserpistolen oder schlagen eine Kissenschlacht; oder sie befinden sich bereits vor Ort und verharren auf ein bestimmtes Signal hin in regungsloser Stille.

- 51** Erfolgt der Flashmob zu Protestzwecken, kann er unter den Versammlungsbegriff fallen (sog. „Smart Mob“). Voraussetzung ist, dass die Teilnehmer ein Anliegen haben, also für oder gegen etwas sind und dies für das Publikum erkennbar ist. Ein derartiger Smart Mob fällt in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG und als Versammlung unter freiem Himmel in den Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes. Im Gegensatz zu der typischen öffentlichen Versammlung, an der jedermann teilnehmen kann, beschränkt sich der Teilnehmerkreis des Mobs faktisch auf die Eingeweihten. In der Literatur<sup>59</sup> wird darin aber kein Problem gesehen, da für jedermann zumindest die theoretische Möglichkeit bestünde, die erforderlichen Informationen zu erlangen (*Facebook, Twitter*). Da es sich

<sup>57</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird das Recht der freien Meinungsäußerung aus Art. 5 Abs. 1 GG, soweit es den Inhalt der Meinung betrifft, allein durch die Strafgesetze beschränkt, vgl.: BVerfG, Beschluss v. 23.06.004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147.

<sup>58</sup> Die Definitionen weichen z.T. hiervon ab, vgl.: *Ernst*, DÖV 2011, 537; *Stalberg*, KommJur 2013, 169 m.w.N.

<sup>59</sup> Vgl. *Stalberg*, KommJur 2013, 169.

bei dieser Demonstrationsform generell nicht um eine Spontanversammlung handelt, hätte die Subsumtion des Smart Mob unter den Versammlungsbegriff die Anmeldepflicht (§ 14 VersG) zur Folge. Kommt der Initiator nicht nach, erfüllt er den Straftatbestand des § 26 Nr. 2 VersG.

### 3. Mietdemonstranten

Im Zuge der Beratungen für eine Gesundheitsreform demonstrierten am 14.12.2006 einige hundert Menschen vor dem Bundeskanzleramt, indem sie Arztkittel in den Wind hielten, als Symbol für die „vielen Mediziner, die wegen der geplanten Gesundheitsreform ihren Job an den Nagel hängen werden.“ Im Nachhinein stellte sich heraus, dass die Kassenärztliche Bundesvereinigung für die Proteste vor dem Reichstag Studenten und Arbeitslose gemietet hatte, die an Stelle echter Mediziner demonstrierten. Die Kassenärzte verteidigten die Aktion als „PR-Nummer“.<sup>60</sup> 52

Vom äußeren Erscheinungsbild her handelt es sich hierbei um eine Versammlung, da mehrere Personen zu einer auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Kundgabe („Ärzten geht es schlecht“) zusammenkommen. Deshalb bedarf es hier keiner Untersuchung, die auf das Gesamtgepräge abstellt, wie dies bei Mischversammlungen angezeigt ist. „Mietdemonstranten“ sind aber nichts weiter als Statisten, die Demonstrieren spielen. Es fehlt das verbindende Element der gemeinsamen Zweckverfolgung. Die Mietdemonstranten nehmen an der Aktion teil, um das versprochene Entgelt zu bekommen und zwar jeder einzelne für sich. Sie bezwecken tatsächlich keine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Der Fall macht deutlich, dass eine schematische Anwendung des Versammlungsbegriffs nicht möglich ist. Grundrechtlich genießt die Veranstaltung den Schutz der Art. 5 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG. Eventuell notwendige staatliche Eingriffsmaßnahmen sind auf das Straßen- und Polizeirecht zu stützen.<sup>61</sup> Dies gilt freilich nur dann, wenn der Sachverhalt, wie oben geschildert, offenkundig ist. Auf den ersten Anschein drängt sich das der Polizei vor Ort jedoch nicht auf. Sie wird daher von einer Versammlung ausgehen und ihre Maßnahmen auf das Versammlungsrecht stützen. Teilnehmer und Veranstalter erfüllen allerdings keine Ordnungswidrigkeiten- oder gar Straftatbestände, die das objektive Vorliegen einer Versammlung voraussetzen. 53

### 4. Podiumsdiskussion

Von einer Tageszeitung oder einer Rundfunkanstalt veranstaltete Podiumsdiskussionen mit Zuschauerbeteiligung sind regelmäßig keine Versammlungen. Hier sind zunächst 54

<sup>60</sup> Fotos und weitere Informationen finden Sie im Internet über die Suchbegriffe „Kassenärztliche Vereinigung Mietdemonstranten“.

<sup>61</sup> Ausführlich: *Bredt*, NVwZ 2007, 1360.

das „Podium“ mit den Diskutanten und der Zuschauerbereich zu trennen. Das Podium besteht zwar aus mindestens zwei Personen, die an einem gemeinsamen Ort zu einer Erörterung zusammenkommen. Die Diskussionsteilnehmer, meist Funktionsträger, Politiker oder Wissenschaftler haben auch eine „Botschaft“, die sie der Öffentlichkeit übermitteln möchten. Es fehlt jedoch die auf Zweckerreichung ausgerichtete innere Verbundenheit der Podiumsgäste.

Darüber hinaus wird die Rechtsnatur einer Veranstaltung in erster Linie durch den Veranstalter geprägt. Ist der Veranstalter eine Rundfunkanstalt, ist die Einladung zu einer Podiumsdiskussion **Teil des Programmauftrags und nicht Wahrnehmung eines Bürgerrechts**. Entsprechendes gilt für die von einer Tageszeitung initiierte Diskussion. In diesem Falle steht die Veranstaltung unter dem Schutz der Art. 5 Abs. 2, 12 und 14 GG (Gewerbebetrieb). Der Veranstalter der Podiumsdiskussion ist deshalb auch nicht daran gehindert, einen gewerblichen Sicherheitsdienst an Stelle der versammlungsgesetzlich vorgeschriebenen ehrenamtlichen Ordner (vgl. § 9 VersG) einzusetzen.

- 55 Denkbar ist allerdings, dass sich weitere Personen dazu entschließen, eine derartige Veranstaltung als Forum für die eigene Meinungskundgabe zu benutzen. Dies könnte dann als Versammlung gewertet werden – macht aber nicht die Veranstaltung insgesamt zur Versammlung. Applaus als Zustimmung für die eine oder andere geäußerte Meinung genügt jedoch nicht für die Annahme einer kollektiven Meinungskundgabe.

## 5. Zeltlager und Zelte

- 56 Wegen der grundsätzlich bestehenden und aus Art. 8 Abs. 1 GG abzuleitenden Gestaltungsfreiheit, sind Zeltlager als Protestform nicht von vornherein ausgeschlossen. Entscheidend ist allerdings, dass das Campieren als demonstratives Mittel eingesetzt wird. Dies ist dann nicht der Fall, wenn das Zeltlager eingerichtet wurde, um im Vorfeld geplanter Protestaktionen eine Übernachtungsmöglichkeit in der Nähe des Versammlungsortes zu haben (Zeltlager als **Infrastruktur**). Es erfüllt dann nicht den Versammlungsbegriff.<sup>62</sup> Eine andere rechtliche Beurteilung könnte allerdings angezeigt sein, wenn das Zeltlager eingerichtet wurde, um die Versammlungsteilnehmer für die bevorstehende Demonstration zu schulen oder bestimmte Verhaltensweisen einzuüben. Das Zeltlager genießt dann aus sich heraus den grundrechtlichen Schutz oder es wird im Hinblick auf die bevorstehende Versammlung von deren Vorwirkung<sup>63</sup> erfasst.
- 57 Ein Zeltlager von Roma, die damit gegen ihre bevorstehende Abschiebung protestieren wollen, fällt ebenfalls unter den Versammlungsbegriff.<sup>64</sup> Dies soll selbst im Falle eines

<sup>62</sup> VG Karlsruhe, Beschluss v. 14.02.2001 - 4 K 3227/00, VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 14.04.2005 - 1 S 2362/04 -; Kanther, NVwZ 2001, 1239.

<sup>63</sup> BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 -, BVerfGE 84, 203.

<sup>64</sup> OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 23.09.1991 - 5 B 2541/91 -.

zeitlich unbefristeten Zeltlagers gelten.<sup>65</sup> Voraussetzung dafür ist allerdings, dass das Lager auch von einem **neutralen Beobachter** als **Protestaktion** verstanden wird. Ein bloßes Zeltlager, oder das Aufstellen von Wohnwägen kann nicht unter den Versammlungsbegriff fallen, auch wenn die Bewohner mit ihrem Aufenthalt an einem bestimmten Ort Protest zum Ausdruck bringen wollen.<sup>66</sup>

**Beispiel:** Im Rahmen einer langfristig angelegten Dauerdemonstration gegen die deutsche Asylpolitik, wird in der Innenstadt ein Mannschaftszelt für 20 Personen aufgestellt. Dieses soll sowohl zum Schlafen der Versammlungsteilnehmer als auch für Diskussionsrunden, Besprechungen, Pressekonferenzen etc. dienen. Das Zelt genießt nur dann den grundrechtlichen Schutz, wenn ihm eine „funktionale“ oder „symbolische“ Bedeutung für das Versammlungsthema zukommt.<sup>67</sup> Da mit einem derartigen Zelt möglichst angenehme Bedingungen für eine (unbefristete) Fortsetzung der Versammlung geschaffen werden sollen, handelt es sich dabei nicht um ein Ausdrucksmittel, sondern um Infrastruktur. Auch bei drohendem schlechtem Wetter besteht kein Anspruch auf Verwendung eines Zelts.<sup>68</sup>

58

Protest-Camps können ihren ursprünglichen Status in dem Maße verlieren, wie es für eine wachsende Zahl von sich im Camp aufhaltenden Personen ersichtlich nur um die Befriedigung individueller Bedürfnisse wie Finden einer Schlafstatt und Versorgung mit Nahrungsmitteln etc. geht, nicht jedoch um ein gemeinsames kommunikatives Anliegen mit dem Ziel der Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung.<sup>69</sup> Dies umschreibt die Entwicklung eines Occupy-Camps 2012 in der Frankfurter Innenstadt.

59

## 6. Kulturelle Veranstaltungen

**Kulturelle und wissenschaftliche öffentliche Veranstaltungen** (Theateraufführungen, Konzerte, Vorträge u. ä.) erfüllen regelmäßig nicht den Versammlungsbegriff, da sie nicht auf eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung hinzielen, sondern der Unterhaltung bzw. der Information der Teilnehmer dienen und diese hierbei Konsumenten bzw. unbeteiligte Empfänger fremder Meinungsäußerungen sind.<sup>70</sup> Musikalische oder tänzerische Darbietungen, die als Ausdrucksmittel in eine Versammlung eingebunden sind, genießen allerdings den Grundrechtsschutz des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, a.a.O.; krit.: *Dietlein*, NVwZ 1992, 1066; zum Selbstbestimmungsrecht über Zeit und Dauer einer Versammlung vgl.: Rn. 81 ff.

<sup>66</sup> Vgl.: *Dietlein*, NVwZ 1992, 1066.

<sup>67</sup> Bayerischer VGH, Beschluss v.02.07.2012 - 10 CS 12.1419 -.

<sup>68</sup> Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gibt dem Einzelnen kein Recht auf optimale Bedingungen durch Aufstellung eines Zeltes als Regen-, Witterungs- und Wärmeschutz, so: VG Lüneburg, Beschluss v. 18.11.2005 - 3 B 79/05 -.

<sup>69</sup> VG Frankfurt, Beschluss v. 06.08.2012 - 5 L 2558/12.F -, NVwZ-RR 2012, 806; VG Berlin, Beschluss v. 10.05.2012 - 1 L 102.12 -.

<sup>70</sup> *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), Art. 8, Rn. 24; a.A. *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 47.

## 7. Informationsstand

- 60** Ein von mehreren Personen betriebener Informationsstand soll nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts<sup>72</sup> nicht unter den Versammlungsbegriff fallen. Der Stand zielt – so das BVerwG – auf Kommunikation mit zufällig des Weges kommenden Einzelpersonen ab, nicht auf Kommunikation mittels einer eigens zu diesem Zweck veranlassten Gruppenbildung. Den sich an Informationsständen bildenden Personenansammlungen fehle die innere Bindung, die das Wesen einer Versammlung ausmache und dazu führe, dass die Versammelten sich als „überpersonales Ganzes“ fühlten.<sup>73</sup> Das eigentliche Ziel eines Informationsstandes sei grundsätzlich nicht Meinungsbildung und Meinungsäußerung in Gruppenform. In der Regel solle den Vorübergehenden ein einseitiges Informationsangebot gemacht werden.<sup>74</sup>
- 61** Etwas anderes gilt dann, wenn der Informationsstand als Ausdrucksmittel für eine kollektive Aussage dienen soll.<sup>75</sup> Generell ist es nicht ausgeschlossen, dass mit oder anlässlich einer Demonstration auch informiert wird, etwa durch das Verteilen von Flugblättern (Flyern). Information ist oftmals wesentlicher Bestandteil einer Demonstration. Wer erfolgreich gegen Tierversuche demonstrieren will, muss zuerst über Tierversuche und deren Begleiterscheinungen informieren. Es ist in erster Linie die Information, die das mit der Demonstration bezweckte „Umdenken“ bewirkt.<sup>76</sup> In diesem Fall schließt bei der gebotenen Gesamtbetrachtung der Informationsstand die Versammlungseigenschaft der Veranstaltung nicht aus, der Informationsstand fällt in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG und bedarf deshalb keiner straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis. Die straßenrechtlichen Belange werden von der Versammlungsbehörde im Rahmen des versammlungsrechtlichen Verfahrens berücksichtigt (Konzentrationswirkung).
- 62** Ein einzelner Informationsstand, der nicht Teil einer größeren Veranstaltung ist, genießt nach der oben dargestellten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich nicht den Schutz aus Art. 8 Abs. 1 GG. Entscheidend soll danach sein, ob die an dem Stand anwesenden Besucher ein Kollektiv bilden oder ob es sich dabei lediglich um an Informationsgewinnung interessierte Einzelpersonen handelt. Diese Ansicht richtet ihr Augenmerk zu wenig auf die *Betreiber* des Informationsstandes. Zunächst hat die Beurteilung der Versammlungseigenschaft jedoch im Hinblick auf diese zu erfolgen. Wird der Stand von mehreren Personen gemeinsam als Mittel zur Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung benutzt, kann auch dann von einer Versammlung gesprochen werden, wenn auf Seiten der Standbesucher keine Gruppenbildung stattfindet. Auch die Versammlung in üblicher

<sup>71</sup> BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01.

<sup>72</sup> BVerwG, Urteil v. 07.06.1978 - 7 C 5.78 -, BVerwGE 56, 63, 69 f.; BVerwG, Beschluss v. 22.12.1976 - 1 BvR 279/76 -.

<sup>73</sup> BVerwG, a. a. O.

<sup>74</sup> Vgl. hierzu auch: Bayerischer VGH, Beschluss v. 13.05.1994 - 21 CE 94.1563 -, NVwZ-RR 1994, 581.

<sup>75</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 16.

<sup>76</sup> Vgl. hierzu auch: VG Berlin, Urteil v. 11.11.2012 - 1 K 354.11 -, juris (Infotische bei Hanfparade).

Demonstrationsform bezweckt die Beeinflussung Dritter ohne dass diese sich deshalb der Versammlung anschließen oder gar zu einem „überpersonalen Ganzen“ mutieren müssten. Die Meinungskundgabe ist ja begriffsnotwendig auf Adressaten angewiesen, die von dem die Meinung Äußernden zu trennen sind.

## 8. Punkertreffen

Im Falle der sog. „Chaostage“<sup>77</sup> waren für die zuständige Behörde wohl taktische Gesichtspunkte ausschlaggebend, die Veranstaltung als Versammlung zu verbieten. Die Teilnahme an einer verbotenen Versammlung stellt gem. § 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG eine Ordnungswidrigkeit dar. Die Teilnahme an einer polizeigesetzlich verbotenen sonstigen Veranstaltung ist dagegen weder straf- noch bußgeldbewehrt. Auch das Mitführen gefährlicher Gegenstände erfüllt nur den Straftatbestand des § 27 VersG, wenn der Betroffene beabsichtigt, an einer Versammlung teilzunehmen. Das VG Hannover teilte die rechtliche Einschätzung der zuständigen Behörde. Nach Ansicht des Gerichts hätte die gemeinsame Willenskundgabe darin gelegen, durch provozierendes Verhalten bürgerliche Ordnungsvorstellungen in Frage zu stellen.<sup>78</sup>

63

## 9. Castor-Transport

Im Falle einer Schienenblockade gegen einen Castor-Transport ist der Versammlungsbegriff grundsätzlich erfüllt. Es handelt sich dabei um eine Protestaktion gegen Atommülltransporte. Dies zielt unstreitig auf eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Allerdings ist der Aufenthalt innerhalb der Gleise nach § 62 Abs. 2 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) verboten. Die Zuwiderhandlung erfüllt den Bußgeldtatbestand des § 64b Abs. 2 Nr. 2 EBO. Es handelt sich beim Gleiskörper **nicht** um einen frei zugänglichen, dem Gemeingebrauch unterfallenden Ort. Auf dem Gleiskörper kann eine grundrechtlich geschützte Versammlung nicht stattfinden. Die Anti-Castor-Demonstration ist jedoch einheitlich zu beurteilen. Regelmäßig halten sich auch links und rechts des Gleiskörpers Demonstranten auf. Die Veranstaltung ist also insgesamt als Versammlung zu beurteilen. Der Aufenthalt auf den Schienen stört jedoch die öffentliche Sicherheit, weshalb die Polizei gestützt auf das Versammlungsgesetz (§ 15 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 VersG) das Verlassen des Gleiskörpers anordnen kann. Hierbei handelt es sich um einen mit den Mitteln des unmittelbaren Zwangs vollstreckbaren Verwaltungsakt (sog. „räumliche Beschränkung“, vgl. Rn. 422 ff.).

<sup>77</sup> Meist mit gewalttätigen Ausschreitungen verbunden Treffen von Punks im Wesentlichen in den 1980er und 1990er Jahren.

<sup>78</sup> VG Hannover, Beschluss v. 30.07.1996 - 10 B 4000/96 -, NVwZ-RR 1997, 622.

## 10. Skinhead-Konzerte

- 64 Ob sog. Rechtsrock-Konzerte (**Skinhead-Konzerte**) unter den Versammlungsbegriff fallen, ist umstritten.
- 65 Allein das (Ab-) Spielen von Musik mit (rechtlich zulässigen) rechtsgerichteten Texten macht ein Treffen von 130 Personen nach Ansicht des VG Halle noch nicht zu einer Versammlung.<sup>79</sup> Das Gericht sieht den Schwerpunkt einer derartigen Veranstaltung im Bereich der Unterhaltung. Auch nach Ansicht des VG Lüneburg ist ein Skinhead-Konzert in aller Regel nicht schwerpunktmäßig als Versammlung anzusehen. Es könne deshalb auf der Grundlage des allgemeinen Polizeirechts aufgelöst werden. Eine Auflösung des Konzerts soll danach gerechtfertigt sein, wenn die Polizei nach Durchführung eines Gefahrforschungseingriffs zu dem Ergebnis komme, ohne die Auflösung werde es zu (weiteren) Straftaten kommen, insbesondere dem Absingen volksverhetzenden Liedguts und dem Handel mit indizierten Tonträgern.<sup>80</sup>
- 66 Das VG Stuttgart sieht bei Skinhead-Konzerten Anzeichen, die auf eine beabsichtigte Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung hindeuten u.a. in
- dem geplanten Verkauf von Tonträgern mit rechtsextremistischen Titeln;
  - der politischen Motivation der drohenden Straftaten;
  - der „generellen Funktion rechtsextremistischer Musik als Transportmittel rechtsextremistischen Gedankenguts und Mittels zur Beeinflussung Jugendlicher.“<sup>81</sup>

Damit wird allerdings gerade aus der jugendgefährdenden Tendenz einer Veranstaltung deren Versammlungseigenschaft abgeleitet und der grundrechtliche Schutz begründet.

## 11. Nacht-Tanz-Demo

- 67 Eine „Nacht-Tanz-Demo“, mit der bestimmte kulturpolitische Ziele verfolgt werden, genießt grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Schutz der Versammlungsfreiheit i. S. des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>82</sup> Allerdings suspendiert die Massenhaftigkeit der Grundrechtsbetätigung in diesem Fall nicht von einer Beachtung der Lärmschutzbestimmungen. Somit sind die Grenzwerte der TA-LÄRM<sup>83</sup> zu beachten. Ggf. ist die Veranstaltung per beschränkende Verfügung in ein Gewerbegebiet zu verlegen. Das Prinzip der freien Ortswahl steht dem

<sup>79</sup> VG Halle, Beschluss v. 13.10.2006 - 3 A 105/04 -.

<sup>80</sup> VG Lüneburg, Urteil v. 12.02.2008 - 3 A 23/07 -.

<sup>81</sup> VG Stuttgart, Urteil v. 18.12.2008 - 1 K 754/06 -, ebenso: VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.07.2010 - 1 S 349/10 -.

<sup>82</sup> VG Frankfurt am Main, Beschluss v. 29.09.2008 - 5 L 2822/08.F -, VG Frankfurt am Main, Beschluss v. 28.02.2001 - 5 G 4360/00 (3) -.

<sup>83</sup> Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm) vom 26. August 1998 (GMBI Nr. 26/1998 S. 503).

nicht entgegen, denn es kann bei Versammlungen unter freiem Himmel eingeschränkt werden (Art. 8 Abs. 2 GG).

## VIII. Ermittlung der Rechtsnatur

Die Qualifizierung einer Veranstaltung als Versammlung ist das Ergebnis einer Tatsachenfeststellung und der sich daran anschließenden Subsumtion unter den oben dargelegten Versammlungsbegriff. Mithin handelt es sich dabei um eine gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbare Rechtsfrage. Es ist also nicht so, dass die Behörde einen Beurteilungsspielraum hätte. Eine Veranstaltung ist eine Versammlung oder sie ist keine. Über die rechtliche Einordnung wird man von Fall zu Fall streiten können; eine verbindliche Entscheidung zu treffen ist allerdings das ausschließliche Privileg der Gerichte. **68**

Bei der Beurteilung des Inhalts und Gegenstandes einer Versammlung ist zunächst vom Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Art und Inhalt der Versammlung auszugehen. Die Angaben des Veranstalters scheiden als Grundlage für die von der Behörde vorzunehmende Einschätzung allerdings aus, wenn tatsächliche Anhaltspunkte darauf hindeuten, dass der Veranstalter in Wahrheit eine Veranstaltung anderen Inhalts plant. Gibt es neben solchen Anhaltspunkten auch Gegenindizien, hat sich die Behörde auch mit diesen in einer den Grundrechtsschutz hinreichend berücksichtigenden Weise auseinander zu setzen. Die Behörde hat dabei alle zur Verfügung stehenden Quellen auszuschöpfen (z. B. Internet, Flyer, Zeitungsmittelungen, Aussagen des Veranstalters oder ihm nahe stehender Personen). **69**

Nur wenn die Veranstaltung vom Versammlungsbegriff erfasst wird, steht der Behörde das Instrumentarium des Versammlungsgesetzes zur Verfügung. Vertritt ein Veranstalter die Ansicht, seine Veranstaltung erfülle nicht die Voraussetzungen des Versammlungsbegriffs und unterlässt er demzufolge die (bei Versammlungen unter freiem Himmel) vorgeschriebene Anmeldung, trägt er dafür das Risiko. Allenfalls auf der strafrechtlichen Ebene könnte der Irrtum im Rahmen des § 17 Satz 1 StGB (vermeidbarer Verbotsirrtum) eine Rolle spielen. Allerdings ist es jedem Veranstalter möglich, sich von der zuständigen Behörde entsprechend beraten zu lassen. Wird eine Veranstaltung als Versammlung angemeldet, die Behörde vermag den Versammlungsbegriff allerdings nicht zu bejahen, folgt aus der aus § 14 Abs. 1 VersG abgeleitete Befugnis, die Versammlungseigenschaft einer angemeldeten Veranstaltung zu prüfen, und der in § 15 Abs. 1 VersG geregelte Eingriffsbefugnis auch die Ermächtigung, durch feststellenden Verwaltungsakt über die Versammlungseigenschaft zu entscheiden.<sup>84</sup> **70**

---

<sup>84</sup> VG Berlin, Beschluss v. 10.05.2012 - 1 L 102.12 -, juris.



# Kapitel 2 Grundrecht der Versammlungsfreiheit

## I. Allgemein

Art. 8 GG gewährleistet das Recht aller Deutschen, sich friedlich und ohne Waffen, ohne Anmeldung und Erlaubnis zu versammeln. Wesentliches Kriterium für die Anwendbarkeit des Art. 8 Abs. 1 GG ist die Versammlung. Versammlungen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG sind danach örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung (vgl. Rn. 1 ff.).<sup>1</sup> 71

## II. Grundrechtsträger

Grundrechtsträger ist jeder **Deutsche** (anders schon Art. 7 der Französischen Verfassungs-urkunde vom 3. September 1793, der die Versammlungsfreiheit als Menschenrecht vorsah; vgl. auch Art. 11 EMRK). 72

Nicht-Deutsche können sich auf Art. 2 Abs. 1 GG sowie auf Art. 11 EMRK berufen. Auch Unionsbürger sind nicht Deutsche und daher ebenfalls nicht Träger des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG. Eine analoge Anwendung scheidet am klaren Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG. Zu beachten ist jedoch das in Art. 18 AEUV<sup>2</sup> enthaltene Diskriminierungsverbot. Der EuGH geht davon aus, dass ein Unionsbürger, der sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, sich in allen, vom sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts erfassten Fällen, auf Art. 18 Abs. 1 AEUV berufen kann.<sup>3</sup> Auch die Wahrnehmung des Freizügigkeitsrechts eröffnet den Anwendungsbereich des Unionsrechts.<sup>4</sup> Unionsbürger 73

---

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -; BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -; BVerfG, Beschluss v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 - (Blockade); BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01 -, NJW 2001, 2459 (Loveparade, Fuckparade); BVerwG, Urteil v. 16.05.2007 - 6 C 23.06 - (Fuckparade).

<sup>2</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47).

<sup>3</sup> EuGH, Urteil v. 12.05.1998 - C-85/96 - Martinez Sala; EuGH, Urteil v. 04.10.2012 - C-75/11; vgl. auch: BVerfG, Beschluss v. 19.07.2011 - 1 BvR 1916/09 -, BVerfGE 129, 78.

sind daher während ihres Aufenthalts den Deutschen gleichzustellen. Da sich Unionsbürger zwar nicht auf Art. 8 Abs. 1 GG, jedoch auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen können, ist dieses Auffanggrund dahingehend auszulegen, dass es Unionsbürger vergleichbar schützt wie Art. 8 GG die deutschen Staatsangehörigen. Darüber hinaus wird die gebotene effektive einfachgesetzliche Gleichstellung der Unionsbürger mit den deutschen Staatsangehörigen durch das Versammlungsgesetz gewährleistet.<sup>5</sup> Dieses unterscheidet nicht zwischen Deutschen und Ausländern. Nach § 1 VersG hat grundsätzlich jedermann Zugang zu einer öffentlichen Versammlung. In der Praxis sind die rein ausländischen Versammlungen überdies äußerst selten. Nehmen deutsche Unterstützer teil, ist auf jeden Fall vom grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG auszugehen.

- 74 Die grundrechtlich geschützte Teilnahme an öffentlichen Versammlungen betrifft natürliche Personen. Juristische Personen des Privatrechts sowie nichtrechtsfähige Personenvereinigungen können das Grundrecht insbesondere in Anspruch nehmen, wenn sie als Veranstalter auftreten (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG).<sup>6</sup> Vom Grundrechtsschutz sind allerdings solche inländischen juristischen Personen ausgenommen, die von Ausländern beherrscht werden.<sup>7</sup> Die Versammlung selbst verfügt weder über eine eigene Rechtspersönlichkeit, noch ist sie Grundrechtsträger.
- 75 Auch Beamte genießen die Versammlungsfreiheit, allerdings nicht während der Dienstzeit.<sup>8</sup> Das Mäßigungsgebot des § 33 Abs. 2 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) ist zu beachten.
- 76 Volljährigkeit oder eine besondere Grundrechtsmündigkeit sind nicht Voraussetzung. Minderjährige sollten über eine gewisse Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen.<sup>9</sup> Die Fähigkeit sich protestierend zusammenzuschließen besitzen Kinder bereits im Vorschulalter. Der Drang zum kollektiven Protest ist dem Menschen gegeben und muss nicht erlernt werden.

### III. Schutzbereich in inhaltlicher Hinsicht

- 77 Art. 8 GG gibt Veranstalter und Teilnehmern ein Abwehrrecht gegen staatliche Einmischung, Erschwerung oder Störung von Versammlungen. Es gewährleistet den Grundrechtsträgern das **Selbstbestimmungsrecht** über **Ort, Zeitpunkt, Dauer, Art und Inhalt**

<sup>4</sup> *Epiney* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 18 AEUV, Rn. 22 ff., m. w. N.

<sup>5</sup> *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 110, m.w.N. auch der Gegenansicht.

<sup>6</sup> *Höftling* in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 47.

<sup>7</sup> *Jarras* in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 19 Rn. 22.

<sup>8</sup> BVerwG, Urteil v. 15.03.1973 - II C 7.71 -, BVerwGE 42, 79 f.

<sup>9</sup> *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 103; *Kunig* in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rn. 9; *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), Art. 8, Rn. 37; *Kloepfer* in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 143, Rn. 35, jew. m.w.N.

der Veranstaltung und untersagt zugleich staatlichen Zwang, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen, oder ihr fernzubleiben.<sup>10</sup> Nachfolgend sollen diese Dimensionen des Schutzbereichs näher erläutert werden. Das „Abstecken“ des Schutzbereichs ist von großer praktischer Bedeutung, weil sich daraus unmittelbar die Eingriffsqualität staatlicher Maßnahmen ableiten lässt. Ein Eingriff ist nach heutigem Verständnis jedes staatliche Handeln, welches dem Einzelnen ein vom Schutzbereich erfasstes Verhalten ganz oder teilweise unmöglich macht.<sup>11</sup>

## 1. Inhalt der Versammlungsfreiheit

### a) Gestaltungsfreiheit

Art. 8 Abs. 1 GG schützt von seinem Wortlaut her zunächst das **Sichversammeln** im Sinne des Zusammenkommens der Versammlungsteilnehmer am Versammlungsort. Art. 8 Abs. 1 GG hat im Hinblick auf die Modalität des Sichversammelns durch die Rechtsprechung eine weite Auslegung erfahren. Der Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG ist nicht auf Veranstaltungen beschränkt, auf denen argumentiert und gestritten wird. Er umfasst vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht-verbale Ausdrucksformen. Erfasst werden alle denkbaren Arten und Erscheinungsformen von Versammlungen: Diskussionsrunden, Demonstrationen, Menschenketten, Sitzblockaden, Sternfahrten etc. Geschützt sind verbale und nonverbale Ausdrucksformen.<sup>12</sup> Art. 8 Abs. 1 GG gewährt somit ein **Selbstbestimmungsrecht über die Art und Weise der Versammlung**. Demzufolge gibt es keinen Numerus Clausus der Versammlungstypen.<sup>13</sup>

78

Die **Demonstration** zählt ebenfalls zu den geschützten Betätigungsformen. In der allgemeinen Wahrnehmung ist die „Demo“ inzwischen wohl der Inbegriff der grundrechtlich geschützten Versammlung schlechthin. Die Demonstration ist mehr als kollektive Meinungskundgabe. Das wesentliche Element der Demonstration ist das „Argument der Masse“. Je größer die Anzahl der Teilnehmer ist, desto gewichtiger wird der Versammlungsgegenstand in der medialen Berichterstattung und schließlich der Öffentlichkeit wahrgenommen. Damit einhergehen aber auch Belästigungen und Beeinträchtigungen der Interessen anderer. Ergeben sich diese **unvermeidbar** aus der **Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung** und lassen sich ohne Nachteile für den Veranstalter nicht vermeiden, so sind sie zu ertragen.<sup>14</sup> Belästigungen die vermeidbar sind oder unabhängig von

79

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 - BVerfGE 69, 315, 343.

<sup>11</sup> Vgl. zum Eingriffsbegriff: Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, vor Art. 1 Rn. 27.

<sup>12</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 - (Brokdorf); BVerfG, Beschluss v. 10.12.2010 - 1 BvR 1402/06 - (bloße Anwesenheit Rechtsradikaler bei linker Demo „Gesicht zeigen“); kritisch: *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 42 f. (demonstrative Elemente können sich allenfalls aus Art. 5 GG legitimieren).

<sup>13</sup> *Brenneisen*, NordÖR 2006, 97.

ihrer Vermeidbarkeit die Schwelle zur Störung überschreiten, weil sie zu einem Schaden an einem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit führen, können mittels beschränkenden Verfügungen abgewehrt werden (vgl. Rn. 252 ff.).

## b) Freie Ortswahl

- 80 Art. 8 GG gewährt ein Bestimmungsrecht über den **Versammlungsort** (Grundsatz der freien Ortswahl). Geschützt ist insbesondere das Interesse des Veranstalters, auf einen **Beachtungserfolg** nach seinen Vorstellungen zu zielen, also gerade auch durch eine **möglichst große Nähe zu einem symbolträchtigen Ort**, oder einem Ort an dem sich viele Menschen aufhalten, umso mehr Aufmerksamkeit zu erhalten.<sup>15</sup> Die Durchführung einer grundrechtlich geschützten Versammlung an einem bestimmten Ort setzt allerdings die **Verfügungsbefugnis über den Ort** voraus.<sup>16</sup> Behördliche Auflagen, die der Versammlung eine bestimmte Marschroute oder einen bestimmten, vom ursprünglichen Plan abweichenden Kundgebungsort zuweisen, stellen daher einen Grundrechtseingriff dar. Dessen Rechtmäßigkeit hängt bei Versammlungen unter freiem Himmel von der Beachtung der Tatbestandsvoraussetzungen der Befugnisnorm (z. B. § 15 VersG, Art. 15 BayVersG, § 8 NVersG, § 15 SächsVersG) sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ab. Die Verletzung einer Aufzugsroute ist z. B. zulässig, wenn in einem Innenstadtbereich kein wirklich effektiver Schutz möglich ist. Im Falle einer Änderung der Aufzugstrecke muss jedoch stets dem kommunikativen Anliegen des Veranstalters hinreichend Rechnung getragen werden.<sup>17</sup> Auch das öffentliche Interesse an einem reibungslosen Ablauf des öffentlichen Personennah- und -fernverkehrs kann einen Eingriff in die freie Ortswahl rechtfertigen.<sup>18</sup>

Da für Versammlungen in geschlossenen Räumen kein Gesetzesvorbehalt besteht, wären hier behördliche Vorgaben zum Versammlungsort nicht zulässig.

## c) Selbstbestimmungsrecht über Zeitpunkt und Dauer der Versammlung

- 81 Aus Art. 8 Abs. 1 GG folgt ein **Selbstbestimmungsrecht** des Veranstalters über **Zeitpunkt und Dauer** einer Versammlung. Nach h. M. gilt die zeitliche Begrenzung zwar als Wesensmerkmal der Versammlung.<sup>19</sup> Gleichwohl werden Versammlungen, die sich über

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 (Brokdorf).

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss v. 06.06.2007 - 1 BvR 1423/07 - (G8-Treffen in Heiligendamm).

<sup>16</sup> Vgl. hierzu: Kapitel 3 Versammlungsort.

<sup>17</sup> VG Frankfurt am Main, Beschluss v. 29.06.2007 - 5 G 1790/07 -; zur Versagung der Versammlung an einem bestimmten Ort wegen der dortigen räumlichen Enge vgl. VG Gelsenkirchen, Beschluss v. 01.09.2009 - 14 L 918/09 -.

<sup>18</sup> VG Frankfurt am Main, Beschluss v. 29.06.2007 - 5 G 1790/07 -.

<sup>19</sup> (Dietell/Gintzell/Kniesel, VersG, § 1 Rn. 53; Schulze-Fielitz in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), Art. 8 Rn. 59; VG Würzburg, Urteil v. 14.03.2013 - W 5 K 12.322 -, jew. m. w. N.

einen längeren Zeitraum erstrecken – etwa in Form einer Dauermahnwache – allgemein anerkannt.<sup>20</sup> Eine Versammlung, die in Form einer unbefristeten Dauermahnwache angelegt ist, verliert die Versammlungseigenschaft somit weder automatisch nach Ablauf einer gewissen Zeit, noch zu einem von der Versammlungsbehörde bestimmten Zeitpunkt.<sup>21</sup> Eine Begrenzung der zeitlichen Dauer ist allerdings nicht völlig ausgeschlossen. Sie kann unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG angeordnet werden, wenn sich allein aus der Dauer der Versammlung eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ergibt.

Eine **zeitliche Verschiebung** der Versammlung stellt ebenfalls einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG dar. Kommt es dem Veranstalter gerade auf ein bestimmtes, symbolträchtiges Datum an, erscheint die Qualifizierung der Verschiebung als Auflage (Beschränkung) fraglich.<sup>22</sup> Symbolträchtige Tage sind z. B. der Holocaust Gedenktag am 27. Januar<sup>23</sup> sowie der dem Gedenken an die Reichspogromnacht gewidmete 9. November.<sup>24</sup> Die Versammlungsbehörde kann in diesem Fall aus Gründen der öffentlichen Ordnung eine zeitliche Verschiebung der Versammlung anordnen, wenn der Sinngehalt dieser Gedenktage in einer Weise angegriffen wird, „dass dadurch zugleich grundlegende soziale oder ethische Anschauungen in erheblicher Weise verletzt werden“.<sup>25</sup>

82

## 2. Nicht geschützte Verhaltensweisen

### a) Verstoß gegen das Gebot der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit

Nicht mehr vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst, sind Verstöße gegen das Gebot der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit. Nach der wohl h. M.<sup>26</sup> handelt es sich bei dem Friedlichkeitsvorbehalt nicht um eine Schrankenregelung, sondern um eine Schutzbereichs- oder Gewährleistungsschranke. Der Verlust des grundrechtlichen Schutzes bedeutet allerdings

83

<sup>20</sup> *Gusy* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 21; *Geis* in: Karl Heinrich Friauf, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 8 Rn. 33.

<sup>21</sup> VG Berlin, Beschluss v. 29.05.1996 - 1 A 171.96 -, juris.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 26.01.2001 - 1 BvQ 9/01 -, JZ 2001, 651; *Enders*, JZ 2001, 652.

<sup>23</sup> Der Tag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz am 27.1.1945 wurde durch Proklamation des Bundespräsidenten vom 03.01.1996 (BGBl.1996 I, S. 17) zum Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus eingeführt.

<sup>24</sup> Gedenken an die sog. November-Pogrome, von den Nationalsozialisten organisierte und gelenkte Gewaltaktionen gegen Juden, insbesondere jüdische Geschäfte im gesamten Deutschen Reich.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.01.2001 - 1 BvQ 9/01 - (Demonstration einer rechtsextremen Vereinigung am 27. Januar als Gefahr für die öffentliche Ordnung); VG Düsseldorf, Beschluss v. 07.11.2013 - 18 L 2231/13 -, juris.

<sup>26</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 -, BVerfGE 69, 315, 345 (Brokdorf); *Höfling* in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rn. 26; *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), Art. 8 Rn. 40; *Deppenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 78; *Gusy* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 22.

nicht, dass derartige Verhaltensweisen nicht mehr vom Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes erfasst würden. Für die Polizei gilt in solchen Fällen: „Was als Versammlung begann, bleibt eine Versammlung“. Die Rechtsgrundlagen für Maßnahmen gegenüber unfriedlichen Versammlungen sind dem Versammlungsgesetz zu entnehmen (z. B. § 15 VersG). Nur im Falle von Anfang an gewalttätiger Ausschreitungen, ohne beabsichtigte Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung, muss der Versammlungsbegriff verneint werden. Ein gewalttätiger Mob wird auch nicht deshalb zur Versammlung, weil anlässlich der Begehung von Straftaten Parolen wie: „Ausländer raus!“ o.ä. skandiert werden.

- 84 Bei der Auslegung des Merkmals „Friedlichkeit“ ist zu berücksichtigen, dass mit Versammlungen unter freiem Himmel, insbesondere im Falle einer großen Teilnehmerzahl, bereits durch die körperliche Anwesenheit vieler Menschen eine nötigende Wirkung ausgehen kann. Sind derartige Beeinträchtigungen der Rechte Dritter aufgrund der Massenhaftigkeit der Versammlung unvermeidbar, sind sie von der Versammlungsfreiheit mit erfasst.<sup>27</sup> Bei der Auslegung kann auch nicht auf den allgemeinen Gewaltbegriff des Strafrechts zurückgegriffen werden. Auch ein Rückgriff auf § 240 StGB ist nicht weiterführend. Beide Rechtssphären sind unabhängig voneinander zu beurteilen. Weder rechtfertigt Art. 8 Abs. 1 GG eine Gewaltnötigung noch führt die tatbestandsmäßige Nötigung automatisch zur Unfriedlichkeit der Versammlung.<sup>28</sup>
- 85 Dem Art. 8 Abs. 1 GG liegt in **eigener Gewaltbegriff** zugrunde. Entscheidend für die Auslegung des Begriffs ist der Umstand, dass die Verfassung die Unfriedlichkeit in gleicher Weise wie das Mitführen von Waffen bewertet, also ersichtlich Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa **Gewalttätigkeiten** oder **aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen** meint. Das Gebot einer dergestalt engen Auslegung ergibt sich auch aus dem systematischen Zusammenhang mit Absatz 2. Dieser sieht einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt ausschließlich für Versammlungen unter freiem Himmel vor, nicht jedoch für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Das Friedlichkeitsgebot kann daher nicht die Bedeutung eines allgemeinen Gesetzesvorbehalts haben, da dieser im Falle von Versammlungen in geschlossenen Räumen gerade nicht gewollt war. Der Umstand, dass Teilnehmer gegen Gesetze verstoßen, selbst wenn es sich dabei um Bußgeldtatbestände oder gar Strafnormen handelt, führt alleine noch nicht zur Unfriedlichkeit der Versammlung. Dies bedeutet freilich nicht, dass derartige Verstöße hinzunehmen wären oder nicht verfolgt werden könnten. Die Versammlungsgesetze stellen dafür das notwendige Instrumentarium zur Verfügung (z.B. nachträgliche Beschränkungen gem. § 15 Abs. 3, 1 VersG, vgl. Rn. 244 ff.).
- 86 **Passive Resistenz** (z. B. eine Sitzblockade von Versammlungsteilnehmern) verstößt somit nicht gegen das Friedlichkeitsgebot. Jegliche **Substanzverletzung** an Eisenbahnschienen,

<sup>27</sup> Gusy in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 22, m.w.N.

<sup>28</sup> BVerfG, Urteil v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83, 921 (Rn. 80) , 1190/84 und 333, 248, 306, 497/85 (Sitzblockade).

Zäunen oder Straßenbelägen oder vergleichbare physische Einwirkungen auf Sachen, wird dagegen vom Grundrechtsschutz nicht mehr erfasst.

Die Unfriedlichkeit beginnt nicht erst mit der Körperverletzung oder der Sachbeschädigung. Auch die Aufforderung zu derartigen Handlungen, oder das Hinschaffen von gefährlichen Gegenständen zu einer Versammlung wird vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG nicht mehr erfasst. Die Beschlagnahme von Waffen oder von einem Teilnehmer mitgeführten gefährlichen Gegenständen, stellt somit keinen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar (anders, die Beschlagnahme von Transparenten).<sup>29</sup> **87**

#### b) Infrastruktur

**Infrastrukturelle Aktivitäten** die nicht unmittelbar mit der Meinungskundgabe verbunden sind oder sich als deren Ausdrucksform darstellen, werden vom Schutzbereich nicht erfasst. Dementsprechend wird im Falle von Verpflegungseinrichtungen auch nicht die eigentlich notwendige (straßenrechtliche) Sondernutzungserlaubnis durch die Anmeldung der Versammlung ersetzt.<sup>30</sup> **88**

#### c) Blockaden

Die Versammlungsfreiheit – insbesondere wenn sie als Demonstrationsfreiheit wahrgenommen wird – berechtigt die Teilnehmer immer nur dazu, andere von der vermeintlichen Richtigkeit der eigenen Ansichten zu überzeugen, dafür zu werben. Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung, nicht aber die zwangsweise oder sonst wie **selbsthilfeähnliche Durchsetzung eigener Forderungen**.<sup>31</sup> **89**

Eine Versammlung in Gestalt einer Protestkundgebung oder Demonstration beschränkt sich stets darauf, mit kommunikativen Mitteln andere von der eigenen Meinung zu überzeugen. Möchten die Teilnehmer ihre Vorstellungen selbst in die Tat umsetzen, fällt dies nicht mehr in den Schutzbereich. **90**

Problematisch ist in dem Zusammenhang die Einordnung von **Blockadedemonstrationen** (Sitzblockaden, Blockaden von Grundstückszufahrten, Autobahnblockaden). Dies ist allerdings kein Problem des Friedlichkeitsgebots des Art. 8 Abs. 1 GG, da das BVerfG nur Gewalttätigkeiten oder aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen für unfriedlich erachtet.<sup>32</sup> Als „passive Resistenz“ ist eine Sitzblockade stets friedlich. Entscheidend für die Eröffnung des Schutzbereichs ist das von den Versammlungsteilnehmern **91**

<sup>29</sup> BVerfG, Urteil v. 25.07.2007 - 6 C 39.06 -.

<sup>30</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 14.04.2005 - 1 S 2362/04, VG Stuttgart, Beschluss vom 23.08.2006 - 5 K 3128/06 - (Zelt für Mahnwache), *Kanther*, NVwZ 2001, 1239.

<sup>31</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -; *Ladeur* in: Ridder et al., Versammlungsgesetz, Art. 8 Abs. 1 GG Rn. 25; *Deger*, NJW 1997, 923; *Enders*, JURA 2003, 34, 38.

verfolgte primäre Ziel. In dem vom BVerfG unter dem Aktenzeichen 1 BvR 433/96 entschiedenen Fall hatten Roma, denen die Einreise in die Schweiz verweigert worden war, eine Autobahn blockiert. Nach Ansicht des BVerfG diene die Blockade des Grenzübergangs an der Autobahn „nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, der Kundgebung einer Meinung oder der Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit für ein kommunikatives Anliegen“. Die Roma wollten also nicht gegen das Einreiseverbot demonstrieren, sondern die Einreise erzwingen. In derselben Entscheidung setzt das Gericht sich mit zwei weiteren Blockadefällen auseinander (Verfahren 1 BvR 1190/90 und 1 BvR 2173/93). Dabei ging es um Blockaden der Zufahrt zum Baugelände der geplanten atomaren Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf. Die Organisatoren wollten dies als „gewaltfreien Widerstand“ verstanden wissen. Nach der Überzeugung des Bundesverfassungsgerichts stand dabei der öffentliche Protest mit dem Ziel der Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung im Vordergrund. Das Gericht sah in der beabsichtigten vorübergehenden Unterbrechung der Bauarbeiten ein Mittel zur symbolischen Unterstützung des Protests und damit zur Verstärkung der kommunikativen Wirkung in der Öffentlichkeit (ausführlich zur Nötigung im Zusammenhang mit Blockaden: Rn. 281 ff.).<sup>33</sup>

- 92 Für Blockadedemonstrationen ist der Schutzbereich somit nur dann nicht eröffnet, wenn mit ihnen eine zwangsweise oder sonst wie selbsthilfeähnliche Durchsetzung eigener Forderungen bezweckt wird.<sup>34</sup> Dies kann allerdings nur im Falle einer *vor Ort* durchsetzbaren Forderung auf Seiten der Demonstranten angenommen werden.<sup>35</sup> Blockadedemonstrationen gegen soziale oder bildungspolitische Missstände, Kriege, Auslandseinsätze der Bundeswehr, Globalisierung oder Bankenrettung zielen somit sämtlich auf eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung und werden vom grundrechtlichen Schutz erfasst.<sup>36</sup> Bei Blockadedemonstrationen, die sich unmittelbar gegen den vermeintlichen Missstand, bzw. die dafür verantwortliche Person richten, sind näher darauf hin zu untersuchen, ob sie einen symbolischen Charakter aufweisen, oder ein Selbstvollzug beabsichtigt ist. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, wie sich die Versammlung nach außen hin darstellt. Zu bedenken ist aber auch, dass die Teilnehmer einer Versammlung in aller Regel wissen, dass letztlich sich die „Staatsgewalt“ durchsetzen wird. Daher darf einer Blockadeaktion der demonstrative Charakter nicht vorschnelle abgesprochen werden.

<sup>32</sup> BVerfG, Urteil v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83 -, BVerfGE 73, 206 (Sitzblockade); BVerfG, Beschluss v. 07.03.2011 - 1 BvR 388/05 -, „Eine Versammlung verliert den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG grundsätzlich bei kollektiver Unfriedlichkeit. Unfriedlich ist danach eine Versammlung, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, nicht aber schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt, seien diese auch gewollt und nicht nur in Kauf genommen“.

<sup>33</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96 -, BVerfGE 104, 92.

<sup>34</sup> BVerfG, a.a.O.; *Ladewig* in: Ridder et al., Versammlungsgesetz, Art. 8 Abs. 1 GG Rn. 25; *Deger*, NJW 1997, 923.

<sup>35</sup> BVerfG, Beschluss vom 07.03.2011 - 1 BvR 388/05 -.

<sup>36</sup> Ausführlich hierzu: *Rustenberg*, NJW 2011, 2999; a. A.: *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 66 („Sitzblockaden sind keine Versammlungen“).

Auch wenn die friedliche Sitzblockade vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst wird, bedeutet das nicht, dass sie stets hinzunehmen wäre. Stellt die Blockade eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar (z. B. Blockade eines Amtsgebäudes als Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen), kann die Polizei – je nach Lage – eine räumlich Beschränkung (Rn. 422 ff.) verfügen („Machen Sie den Zugang frei!“) oder die Versammlung auflösen. **93**

#### d) Verhinderung einer Versammlung

Den grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG kann allerdings – so das BVerfG – nicht in Anspruch nehmen, **wer die Durchführung einer anderen Versammlung verhindern will.**<sup>37</sup> Die Polizei darf einem Störer das Betreten des Versammlungsraums verbieten.<sup>38</sup> Diese Rechtsprechung des BVerfG darf allerdings nicht so verstanden werden, dass damit auch Gegendemonstrationen vom grundrechtlichen Schutz ausgenommen und die Polizei gar verpflichtet wäre, die als erstes angemeldete Versammlung vor allen Widrigkeiten der Straße zu bewahren. Die Gegendemonstranten verlieren den grundrechtliche Schutz dann, wenn sie mit allen Mitteln versuchen, die Versammlung zu beenden (Straftatbestand des § 21 VersG). Die Voraussetzungen dafür liegen im Falle einer unüberwindlichen Blockade von nicht unerheblicher Dauer, die nicht ohne Weiteres umgangen werden kann, vor.<sup>39</sup> Lediglich der Aufenthalt an einem Ort, den die erstangemeldete Versammlung passieren möchte, führt auf Seiten der Gegendemonstration noch nicht zu einem Verlust des grundrechtlichen Schutzes. **94**

#### e) Aufenthalt auf fremdem Grund

Art. 8 Abs. 1 GG gewährt **kein Recht** sich ohne Erlaubnis des Eigentümers auf **fremden Grundstücken** oder in fremden Räumen zu versammeln – auch nicht im Hinblick auf die grundsätzlich gewährte freie Ortswahl. Diese setzt die Erlaubnis des Eigentümers voraus (s.u.). **95**

#### f) Kein Widerstandsrecht

Art. 8 Abs. 1 GG gewährt auch **kein Widerstandsrecht** gegen vermeintlich rechtswidriges staatliches Handeln. Hierfür eröffnet die Verfassung den Weg zu den Gerichten. **96**

<sup>37</sup> BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 -, BVerfGE 84, 203.

<sup>38</sup> BVerfG, a.a.O.

<sup>39</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 18.09.2012 - 5 A 1701/11 -; OLG Hamm, Beschluss v. 17.02.2011 - 4 RVs 12/11 u.a. -; BayObLG, Urteil v. 16.10.1995 - 4St RR 186/95 -, BayObLGSt 1995, 167.

### g) Kein Rechtfertigungsgrund

- 97 Art. 8 Abs. 1 GG enthält auch **keinen Rechtfertigungsgrund** für Gesetzesverstöße.<sup>40</sup> Deswegen ergibt sich aus Art. 8 Abs. 1 GG **kein Recht auf „zivilen Ungehorsam“**, wie es generell in der Rechtskultur der Bundesrepublik Deutschland keinen „zivilen Ungehorsam“ gibt, zumindest nicht als rechtliche Kategorie. Wer gegen Gesetze verstößt, um damit seiner politischen Forderung Nachdruck zu verleihen, muss bereit sein, die Konsequenzen in Form von Strafe oder zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen zu tragen.
- 98 Es ist legitim gegen Waffenexporte zu demonstrieren – auch wenn bei einer Veranstaltung wie dem „Weltwirtschaftsgipfel“ (G8-Treffen) dadurch das Erscheinungsbild der gastgebenden Stadt etwas beeinträchtigt wird. Es ist aber nicht zulässig, dass der geordnete Ablauf einer staatlichen Veranstaltung durch eine extreme Lärmentwicklung (Trillerpfeifen) unmöglich gemacht wird.<sup>41</sup>

## IV. Grundrechtlicher Schutz bezogen auf die beteiligten Akteure

### 1. Akteure des Versammlungsgeschehens

- 99 Die verschiedenen Akteure einer Versammlung (Veranstalter, Leiter, Teilnehmer) können sich für ihre spezifischen Aktivitäten in räumlicher, zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht auf das Grundrecht berufen.
- 100 Seitens des Veranstalters zählt dazu die gesamte organisatorische Vorbereitung der Versammlung. Veranstalter ist, wer die Versammlung organisatorisch vorbereitet und in anderen den Entschluss, sich zu versammeln, hervorruft. Der Veranstalter bestimmt den Versammlungsgegenstand, den Zeitpunkt, den Versammlungsort und die Modalitäten der Versammlung.
- 101 Bezüglich der einzelnen Teilnehmer entfaltet Art. 8 Abs. 1 GG seinen Schutz bereits im Vorfeld vor der eigentlichen Versammlung. Teilnehmer ist jeder, der sich aktiv – zustimmend oder ablehnend – als Redner, Zwischenrufer o.ä. an der Veranstaltung beteiligt, oder durch physische Präsenz seine Teilnahme am Versammlungszweck zum Ausdruck bringt.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Treffend: VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 24.04.1992 - 1 S 964/92 - „Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt keine Verhaltensweisen im Gewand einer Versammlung, die dem einzelnen untersagt sind“.

<sup>41</sup> OLG München, Urteil v. 20.06.1996 - 1 U 3098/94 -, NJW-RR 1997, 279; *Kniesel/Poscher* in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, J Rn. 53; *Hoffmann-Riem*, NVwZ 2002, 257.

<sup>42</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 3; *Gusy* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 30, m.w.N.

Teilnahme an einer Versammlung setzt nicht die Billigung der mit der Versammlung verfolgten Ziele oder der auf ihr vertretenen Meinungen voraus. Der Grundrechtsschutz kommt vielmehr auch denjenigen zugute, die den in der Versammlung verkündeten Meinungen kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung mit kommunikativen Mitteln zum Ausdruck bringen wollen.<sup>43</sup> Der Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG erstreckt sich jedoch nicht auf Personen, die nicht die Absicht haben, an einer Versammlung teilzunehmen, sondern diese verhindern wollen.<sup>44</sup>

Nach der ständigen, wenn auch nicht unbestrittenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>45</sup> kann sich auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch berufen, wer die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik ablehnt oder gar bekämpft.<sup>46</sup> Auch eine verfassungsfeindliche Partei kann – solange sie nicht vom BVerfG verboten wurde (vgl. Art. 21 Abs. 2 GG) – vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen.<sup>47</sup>

102

## 2. Innere Versammlungsfreiheit

Die innere Versammlungsfreiheit<sup>48</sup> bezieht sich im Gegensatz zu der oben erörterten „äußeren“ Versammlungsfreiheit nicht auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern betrifft die Beziehungen der einzelnen Akteure innerhalb der Versammlung. Da das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nur mit anderen gemeinschaftlich ausgeübt werden kann, sind Konflikte der Grundrechtsträger untereinander Bestandteil der Grundrechtsbetätigung. Damit besteht die Gefahr einer Ausübung des Grundrechts zu Lasten anderer.

103

**Beispiel:** Kritische Zwischenrufe eines Teilnehmers; zeigen eines Transparents gegen den Willen des Leiters.

104

<sup>43</sup> BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 -; BVerfG, Beschluss v. 07.03.1995 - 1 BvR 1564/92 -.

<sup>44</sup> BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 -.

<sup>45</sup> BVerfG, Beschluss v. 04.11.2000 - 1 BvQ 31/00 -, NJW 2001, 2076; BVerfG, Beschluss v. 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01 -, NJW 2001, 2069.

<sup>46</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -; BVerfG, Beschluss v. 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08 -, BVerfGE 124, 300; BVerfG, Beschluss v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 -; *Rühl*, NJW 1995, 561; *Tölle*, NVwZ 2001, 153; OVG Thüringen DÖV 2000, 258, jew.m. w.N.; BVerfG, Beschluss v. 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08 -, BVerfGE 124, 300; BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - „Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfGE 69, 315 <344 f.>; 128, 226 <250>) und wird im Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung grundsätzlich auch den Gegnern der Freiheit gewährt (vgl. BVerfGE 124, 300 <320>)“; a. A.: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 23.03.2001 - 5 B 395/01; Beschluss v. 12.04.2001 - 5 B 492/01 -, NJW 2001, 2113.

<sup>47</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 04.11.2000 - 1 BvQ 31/00 - NJW 2001, 2076.

<sup>48</sup> Der Begriff der „inneren Versammlungsfreiheit“ wird meist in einem anderen Zusammenhang, bezogen auf den einzelnen Versammlungsteilnehmer verwendet. Eine polizeiliche Maßnahme soll danach einen Eingriff in die „innere“ Versammlungsfreiheit darstellen, wenn der Betroffene nicht mehr frei und unbefangen

- 105** Aufgabe des Gesetzgebers ist es, in Ausgestaltung des Art. 8 Abs. 1 GG einen Rahmen zu schaffen, der eine Ausbalancierung der einzelnen Teilrechte sowie widerstreitender Interessen innerhalb einer Versammlung gewährleistet. Der Gesetzgeber hat sich zu diesem Zweck für das **Modell der geordneten Versammlung** (Rn. 172 ff.) entschieden. Danach hat der Versammlungsleiter die Aufgabe, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen. Er kann die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen. Er bestimmt, wann eine unterbrochene Versammlung fortgesetzt wird (§ 8 VersG). Die Teilnehmer sind verpflichtet, die zur Aufrechterhaltung der Ordnung getroffenen Anweisungen des Leiters oder der von ihm bestellten Ordner zu befolgen (§ 10 VersG). Der Leiter kann Teilnehmer, die die Ordnung erheblich stören, von der Versammlung ausschließen (§ 11 VersG, Art. 11 BayVersG, § 13 NVersG, § 10 SächsVersG, § 10 VersammlG LSA). Bei der Durchführung von Ordnungsmaßnahmen muss der Leiter stets berücksichtigen, dass damit auch in das Versammlungsrecht der betroffenen Teilnehmer eingegriffen wird. Der Leiter ist deshalb auch **nicht** berechtigt, unter Berufung auf das **Hausrecht** missliebige Teilnehmer „hinaus zuwerfen“ oder Teilnahmewilligen den Zutritt zu einer öffentlichen Versammlung zu verwehren. Der Interessenausgleich hat stets auf **versammlungsgesetzlicher Grundlage** zu erfolgen.

## V. Grundrechtlicher Schutz in zeitlicher und räumlicher Hinsicht

- 106** In zeitlicher Hinsicht entfaltet Art. 8 Abs. 1 GG seinen Schutz nicht erst mit Beginn der Versammlung. Erfasst werden vielmehr sämtliche mit der Grundrechtsbetätigung verbundenen Aspekte: Die Vorbereitung durch den Veranstalter, die Leitung der Versammlung, die Teilnahme des Einzelnen, der Weg zur Versammlung.<sup>49</sup> Die Versammlungsfreiheit schützt neben der eigentlichen Versammlung auch das **freie Zusammenströmen** und das **freie Auseinanderströmen der Teilnehmer**.<sup>50</sup> Dementsprechend liegt ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit auch dann vor, wenn infolge polizeilicher Maßnahmen ein ungehindertes Verlassen des Versammlungsortes nicht mehr möglich ist (Eingriff in die Rechte der Teilnehmer sowie des Leiters im Hinblick auf seine Gestaltungsbefugnis).<sup>51</sup> Grundrechtlich geschützt ist auch die sog. **Anmarschphase**. Polizeiliche Vorkontrollen können deshalb einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen. Art. 8 Abs. 1 GG

---

entscheiden kann ob er sich einer Versammlung anschließen soll. Dieser Aspekt der Versammlungsfreiheit wird aber treffender als *Entschlussfreiheit* oder *EntschlieÙungsfreiheit* bezeichnet.

<sup>49</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 - BVerfGE 84, 203; NJW 1991, 2694.

<sup>50</sup> VG Karlsruhe, Urteil v. 09.09.2002 - 12 K 2302/01 - unter Hinweis auf: VG Hamburg, Urteil v. 30.10.1986, NVwZ 1987, S. 829, 833 („Hamburger Kessel“).

<sup>51</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 44.

gibt dem einzelnen das Recht frei und ohne staatliche Kontrolle zu entscheiden, ob er an einer Versammlung teilnimmt oder nicht.

Mit Auflösung (§§ 15 Abs. 3 und 4 VersG, § 13 VersG) endet der grundrechtliche Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG. Eine nicht aufgelöste Versammlung fällt nicht schon allein deshalb aus dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG heraus, weil die materiellen Voraussetzungen für eine Auflösung gegeben wären.<sup>52</sup> Die im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde liegende **Entscheidung** über eine Auflösung **konkretisiert** nämlich die **Rechte und Pflichten der Versammlungsteilnehmer**. Vor der Auflösung der Versammlung ist nicht in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise festgestellt, dass die Veranstaltung nicht mehr unter dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG steht. Nach der rechtmäßigen Auflösung entfällt der Schutz des Grundrechts, das allerdings noch auf Folgehandlungen, etwa die Entfernung der Versammlungsteilnehmer, ausstrahlen kann.

107

Insbesondere bei Versammlungen in geschlossenen Räumen ist zu beachten, dass hier belastende staatliche Maßnahmen ausschließlich zur Konkretisierung der bereits in der Verfassung angelegten Schranken zulässig sind. Die grundsätzliche Nichteinschränkbarkeit der Versammlungsfreiheit im Falle von Versammlungen in geschlossenen Räumen<sup>53</sup> darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass die zuständige Behörde belastende Maßnahmen durchführt, bevor der Versammlungsteilnehmer das Versammlungslokal betreten hat.<sup>54</sup> Bereits außerhalb des Versammlungslokals gelten deshalb die Regeln für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Dies gilt allerdings dann nicht, wenn die Versammlungsteilnehmer nicht berechtigt sind, in dem gewünschten Raum eine Versammlung durchzuführen.<sup>55</sup>

108

Der Grundrechtsschutz für die Anreise zu einer Versammlung besteht auch dann, wenn deutsche Staatsbürger das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland verlassen wollen, um an einer **Versammlung im Ausland** teilzunehmen, weil die Grundrechte die deutsche öffentliche Gewalt auch insoweit binden, als die Wirkungen ihrer Betätigung im Ausland eintreten.<sup>56</sup>

109

## VI. Öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen

Art. 8 Abs. 1 GG schützt öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen, während das Versammlungsgesetz nur öffentliche Versammlungen regelt. Öffentlich ist eine Versammlung, zu der grundsätzlich jedermann Zugang hat. Beschränkt sich der Teilnehmerkreis auf einen individuell bestimmbareren Personenkreis oder ist der Zutritt von der Mitgliedschaft in

110

<sup>52</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -.

<sup>53</sup> Der Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG gilt nur für Versammlungen unter freiem Himmel!

<sup>54</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 -, BVerfGE 84, 203.

<sup>55</sup> BVerfG, Beschluss v. 05.01.1996 - 1 B 151.95 -.

<sup>56</sup> BVerfG, Beschluss v. 21.03.1957 - 1 BvR 65/54 -, BVerfGE 6, 290.

einer Vereinigung abhängig, handelt es sich um eine nichtöffentliche Versammlung.<sup>57</sup> Die Öffentlichkeit einer Versammlung setzt nicht zwingend voraus, dass auch öffentlich, z.B. in der Tageszeitung, zu einer Veranstaltung eingeladen wurde. Ausreichend ist, dass jeder, der von der Veranstaltung Kenntnis erhält, die Möglichkeit hat, an dieser teilzunehmen.<sup>58</sup> Das Merkmal der Öffentlichkeit entfällt auch nicht deshalb, weil Eintrittskarten ausgegeben und Eintrittsgelder erhoben worden sind. Eine nichtöffentliche Parteiversammlung verliert diese Eigenschaft auch dann nicht, wenn am Eingang keine Kontrolle der Mitgliedsausweise stattfindet. Werden in die Mitgliederversammlung eines Vereins aber wahllos Gäste aufgenommen, liegt eine öffentliche Versammlung vor. Die Zulassung einzelner Gäste, insbesondere von Angehörigen der Vereinsmitglieder, macht eine geschlossene Veranstaltung nicht zu einer öffentlichen. Ist der Zutritt nur mit einer Einladung gestattet, die aber beliebig kopiert werden kann, ist die Versammlung öffentlich.<sup>59</sup>

**111** Das Versammlungsgesetz des Bundes regelt im Wesentlichen öffentliche Versammlungen (vgl. die amtlichen Überschriften des 2. und 3. Abschnittes). Auch das Bayerische Versammlungsgesetz gilt gem. § 2 Abs. 3 BayVersG im Wesentlichen nur für öffentliche Versammlungen. Das Niedersächsische Versammlungsgesetz regelt dagegen öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen (hierzu sogleich).

**112** Die Unterscheidung zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen hat infolge des am Protestgedanken orientierten engen Versammlungsbegriffs an Bedeutung verloren, denn die Möglichkeit der Teilhabe an der *öffentlichen* Meinungsbildung durch eine *nichtöffentliche* Versammlung erschließt sich nicht ohne weiteres. Dies hat den niedersächsischen Gesetzgeber mit dazu bewogen, den Regelungsbereich des NVersG nicht mehr auf öffentliche Versammlungen zu beschränken.<sup>60</sup> Gleichwohl sollte der Versammlungsbegriff im Falle nichtöffentlicher Versammlungen nicht von vornherein verneint werden. Die Beurteilung kann nur unter Berücksichtigung des konkreten Einzelfalles erfolgen. Hierbei können folgende Fallgestaltungen in Betracht kommen:<sup>61</sup>

1. Nichtöffentliches Zusammenkommen privater oder geschäftlicher Natur ohne beabsichtigte Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung zur Erörterung interner Angelegenheiten, wobei für die Vertraulichkeit Sorge getragen wird.
2. Wie (1.), mit dem Unterschied, dass Inhalte zur Verfolgung von Einzelinteressen an die Öffentlichkeit (Medien) gegeben werden.

<sup>57</sup> OVG Thüringen - Beschluss v. 29.08.1997 - 2 EO 1038/97 -.

<sup>58</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 26.01.1998 - 1 S 3280/96 -.

<sup>59</sup> OVG Thüringen - Beschluss v. 29.08.1997 - 2 EO 1038/97 -; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.07.2010 - 1 S 349/10 -.

<sup>60</sup> Niedersächsischer Landtag LT-Drs. 16/2913, S. 1 f.

<sup>61</sup> Nichtöffentliche Sitzungen öffentlicher Gremien (Gemeinderat, Ausschuss, Verwaltungsrat) bleiben außer Betracht, da sie vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG nicht erfasst werden.

3. Nichtöffentliches Zusammenkommen privater oder geschäftlicher Natur mit anschließender Presseerklärung über die erörterten Inhalte.
4. Nichtöffentliches Zusammenkommen einer im weitesten Sinne politischen Gruppierung zur Erörterung interner Angelegenheiten.
5. Wie (4.), mit dem Unterschied, dass das Zusammenkommen auch der Erörterung nicht interner Angelegenheiten dient.

Die Fallgruppen 1 und 2 fallen eindeutig nicht unter den Versammlungsbegriff. Bei Fallgruppe 3 wird zwar bewusst die Öffentlichkeit gesucht. Dies muss aber nicht zwingend mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung geschehen. Die Presseerklärung kann auch der Befriedigung des Informationsinteresses der Öffentlichkeit dienen. Selbst wenn eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung zu bejahen wäre, erfolgte diese lediglich mittelbar durch die Presseerklärung und nicht in der oder durch die Gruppe. Zusammenkünfte dieser Art fallen in aller Regel nicht unter den Versammlungsbegriff. **113**

Fallgruppe 4 und 5: Die Zusammenkunft einer im weitesten Sinne politischen Gruppierung (z. B. einer Partei, Bürgerinitiative, Umweltorganisation, Gewerkschaft oder eines gewerblichen Interessenverbands) kann schon per se in die Öffentlichkeit ausstrahlen. Beschränkt sich der zu erörternde Themenkreis auf Interna, ist eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung und damit die Versammlungseigenschaft in aller Regel jedoch nicht gegeben. Eine Ausnahme wäre denkbar wenn mit einer internen Entscheidung, etwa einer Personalie, ein Statement abgegeben werden soll. Im Übrigen sind die nichtöffentlichen Zusammenkünfte derartiger Vereinigung stets Versammlungen und genießen den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG. **114**

## VII. Schranken

### 1. Versammlungen unter freiem Himmel

#### a) Begriff

Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen gem. Art. 8 Abs. 2 GG einem einfachen Gesetzesvorbehalt. Sie können durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen dagegen keinem Gesetzesvorbehalt. Eingriffe sind hier nur zur Konkretisierung der grundrechtsunmittelbaren Schranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit sowie zum Schutz von Grundrechten Dritter oder anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang möglich (Rn. 123 ff.). **115**

Zunächst ist allerdings darauf hinzuweisen, dass das Fehlen eines Gesetzesvorbehalts bei **116**

Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht ohne weiteres auf eine höhere Schutzwürdigkeit des gewährleisteten Rechts hindeutet. *Hesse* meint zu Recht, es könne doch schwerlich angenommen werden, dass die Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen, die keinem Gesetzesvorbehalt unterliege, schutzwürdiger sein solle, als das älteste und elementarste, aber unter einfachem Gesetzesvorbehalt stehende Grundrecht der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG).<sup>62</sup> Die unterschiedliche Regelung bei den Gesetzesvorbehalten ist somit nicht Ausdruck einer bestimmten Wertigkeit, sondern entspringt der Notwendigkeit von Regelungen zur Lösung von Grundrechtskollisionen. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen haben in der Regel keine Auswirkungen auf die Rechte anderer.<sup>63</sup> Dagegen besitzen Versammlungen unter freiem Himmel regelmäßig eine Ausstrahlungswirkung in die nicht teilnehmende Öffentlichkeit. Eine Demonstration auf öffentlicher Straße berührt stets die Rechte anderer. Dies können Verkehrsteilnehmer, Marktbesucher, sonstige Gewerbetreibende oder Gegendemonstranten sein. Hier bedarf es eines Ausgleichs der betroffenen Rechte. Die Versammlungsfreiheit ist zwar ein unentbehrliches Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens. Dies bedeutet allerdings nicht, dass alle anderen Rechte und Interessen der Versammlungsfreiheit zu weichen hätten. Im Konfliktfall sind vielmehr auch die Interessen anderer hinreichend zu wahren.<sup>64</sup> Dies setzt die Möglichkeit von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit voraus. Das Gebot des Ausgleichs widerstreitender Interessen darf freilich nicht als Auftrag zur gerechten Ressourcenverteilung verstanden werden. Der Interessenausgleich erfolgt vielmehr im Rahmen von Beschränkungen (Auflagen), deren Rechtmäßigkeit davon abhängt, dass die Tatbestandsvoraussetzungen der Befugnisnorm erfüllt sind, nämlich eine Störung der öffentlichen Sicherheit und die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts begründet werden kann. Erst im Rahmen des danach eröffneten Ermessens sind die Versammlungsfreiheit und die Interessen anderer zum schonenden Ausgleich zu bringen („Herstellung praktischer Konkordanz“).<sup>65</sup>

**117** Aus der Rechtfertigung des Gesetzesvorbehalts ergibt sich in der Folge die Definition des Begriffs „Versammlung unter freiem Himmel“. Dies sind Versammlungen, die ein erhöhtes Gefahrenpotential aufweisen, weil sie in unmittelbarer Auseinandersetzung mit der unbeteiligten Öffentlichkeit stattfinden.<sup>66</sup> In diesem Sinne sind Versammlungen unter freiem Himmel solche, die von ihrer Umgebung nicht durch feste Außenwände abgegrenzt sind.<sup>67</sup> Idealtypisch sind dies Versammlungen auf öffentlichen Straßen und Plätzen. Eine emotionalisierende Einwirkung auf die nicht teilnehmende Öffentlichkeit kann jedoch auch

<sup>62</sup> *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 316; ähnlich *Bethge* in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 435, Rn. 28.

<sup>63</sup> *Kunig* in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 29; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte. Staatsrecht II, Rn. 704.

<sup>64</sup> BVerfGE 69, 315, 348.

<sup>65</sup> *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 72, 317 ff.

<sup>66</sup> *Hong et al.*, ME VersG, Begründung zu § 10, S. 34.

<sup>67</sup> *Gusy* in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 55; *Schultze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), Art. 8 Rn. 65.

in Gebäuden mit freiem Publikumsverkehr, wie Bahnhöfen oder Abfertigungshallen von Verkehrsflughäfen stattfinden.<sup>68</sup> Versammlungen unter freiem Himmel sind überall dort möglich, wo **Versammlung und Publikum aufeinandertreffen** können. Versammlungen in geschlossenen Räumen finden dementsprechend an Orten statt, die eine Trennung von Versammlung und Publikum gewährleisten.

Der Begriff „unter freiem Himmel“ darf allerdings nicht mit dem Begriff „öffentlich“ **118** verwechselt werden. Dieser betrifft die Möglichkeit der Teilnahme (eines unbestimmten Personenkreises) an einer Versammlung; jener das Verhältnis Versammlung zur nicht teilnehmenden Öffentlichkeit. Eine Versammlung unter freiem Himmel ist, wenn nicht begriffsnotwendig, so doch in der Regel, öffentlich, und zwar schon deshalb, weil sich die Versammlung an für jedermann zugänglichen Orten nicht abschotten lässt. Eine Versammlung in geschlossenen Räumen kann öffentlich oder nicht öffentlich sein. Dies entscheidet alleine der Veranstalter (zur Abgrenzung vgl. Rn. 110 ff.).

## b) Schranken

Gemäß Art. 8 Abs. 2 GG kann die Versammlungsfreiheit für Versammlungen unter freiem **119** Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Einschränkende Gesetze sind z. B. die Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder, die Bannmeilengesetze<sup>69</sup> und insbesondere die Versammlungsgesetze (VersG sowie die Versammlungsgesetze von *Bayern, Berlin, Niedersachsen, Sachsen* und *Sachsen-Anhalt*).<sup>70</sup>

Nach den Feiertagsgesetzen sind öffentliche Versammlungen in der Regel am Karfreitag, **120** am Totensonntag, am Volkstrauertag, an Allerheiligen und am Tag vor dem 1. Weihnachtstag (Heiligabend) verboten. Die Umsetzung erfolgt über die entsprechenden Befugnisnormen der Versammlungsgesetze (z. B. § 15 VersG) zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, da ein Verstoß gegen das Feiertagsgesetz eine Störung derselben darstellt. Allerdings muss bei der Auslegung der Verbotsnormen,<sup>71</sup> durch die das Grundrecht der Versammlungsfreiheit beschränkt wird, die Bedeutung dieses Grundrechts hinreichend berücksichtigt werden. Daher kann eine öffentliche Versammlung am Volkstrauertag nur verboten werden, wenn sie dessen Charakter als Trauer- und Gedenktag nicht bloß geringfügig widerspricht.<sup>72</sup> Die in den Feiertagsgesetzen normierten Verbote waren in der Vergangenheit selbst Gegenstand von Versammlungen („Karfreitag-Tanz-Demo“). Das Kundgabemittel des Tanzes als

<sup>68</sup> BVerfG, Urteil v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 - Fraport; das BVerfG hat mit seiner Auslegung gegen den Wortlaut eine bis dahin umstrittene Rechtsfrage abschließend geklärt.

<sup>69</sup> In Bayern: §§ 17 bis 19 BayVersG.

<sup>70</sup> Zur Gesetzgebungskompetenz vgl. Rn. 3 ff.

<sup>71</sup> z. B.: § 8 BW FTG; § 6 Bay FTG (israelitische Feiertage), § 5 BB FTG; § 13 HB FeiertG; § 3 HH FeiertV; § 8 HFeiertagsG; § 5 NW FeiertG; § 5 PP LFTG; § 8 SFG; § 9 SächsSFG schränkt zwar ausdrücklich Art. 8 Abs. 1 GG ein, das Gesetz enthält aber kein explizites Versammlungsverbot.

<sup>72</sup> OVG *Rheinland-Pfalz*, Urteil v. 20.03.2013 - 7 A 11277/12 -, juris.

Ausdruck des Protests gegen das gesetzliche Tanzverbot ist allerdings mit dem gesetzlich normierten ernsten Charakter des Karfreitags nicht zu vereinbaren.<sup>73</sup>

- 121** Die hauptsächliche Einschränkung erfährt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit durch die Versammlungsgesetze, insbesondere durch die Anmeldepflicht (§ 14 VersG), obwohl Art. 8 Abs. 1 GG von seinem Wortlaut her die Versammlungsfreiheit *ohne Anmeldung* garantiert.<sup>74</sup> Das Bundesverfassungsgericht erachtet die Regelung in § 14 VersG nur unter der Einschränkung für verfassungsgemäß, dass „ die Anmeldepflicht nicht ausnahmslos eingreift und dass ihre Verletzung nicht schon zum Verbot oder schematisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Versammlung berechtigt.“<sup>75</sup>

## 2. Versammlungen in geschlossenen Räumen

### a) Begriff

- 122** Die Definition der Versammlung in geschlossenen Räumen ergibt sich aus den vorherigen Ausführungen zur Versammlung unter freiem Himmel. Bei der gebotenen funktionalen Betrachtungsweise sind Versammlungen in geschlossenen Räumen durch bauliche Anlagen vom Publikum getrennt. Eine Einwirkung auf die nicht teilnehmende Öffentlichkeit findet nicht statt.

### b) Schranken

- 123** Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen keinem Gesetzesvorbehalt. Eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit durch administrative Maßnahmen ist hier nicht zulässig. Die entsprechenden Befugnisnormen im 2. Abschnitt des Versammlungsgesetzes<sup>76</sup> ermächtigen die zuständigen Behörden nicht zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit. Sie dienen lediglich der Konkretisierung der in der Verfassung bereits angelegten Schranken. Dementsprechend kann nach § 5 Nummern 1 bis 3 VersG eine Versammlung verboten werden, wenn der Veranstalter nicht mehr vom grundrechtlichen Schutz erfasst wird, entweder weil ihm das Grundrecht nicht mehr zusteht (Fälle des § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VersG) oder weil mit einem Verstoß gegen das Friedlichkeitsgebot oder die Waffenlosigkeit zu rechnen ist. Auf § 5 VersG gestützte Maßnahmen gehen nicht über die von der Verfassung bereits festgelegten Einschränkungen hinaus.

---

<sup>73</sup> VG Gießen, Urteil v. 25.10.2012 - 4 K 987/12.GI -; zur Abgrenzung Beschränkung / Verbot bei zeitlichen Verschiebungen vgl. Rn. 263.

<sup>74</sup> Krit. deshalb: *Höfling* in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8 Rn. 58.

<sup>75</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 - (Brokdorf).

<sup>76</sup> Zweiter Teil BayVersG; Dritter Teil NVersG; Zweiter Teil BayVersG; Abschnitt 2 SächsVersG; Abschnitt 2 VersammlG LSA.

Diese schrankenkonkretisierende Funktion der Bestimmungen über Versammlungen in geschlossenen Räumen wurde sehr schön umgesetzt in § 14 Abs. 2 NVersG: Danach kann die zuständige Behörde „eine Versammlung verbieten oder auflösen, wenn ihre Friedlichkeit unmittelbar gefährdet ist und die Gefahr nicht anders abgewehrt werden kann“. Die übrigen Befugnisnormen der Landesversammlungsgesetze entsprechen dem § 5 VersG. 124

Bei der Anwendung aller Eingriffsbefugnisse des 2. Abschnitts des Versammlungsgesetzes ist somit stets die zwingende Notwendigkeit einer restriktiven Auslegung zu beachten.<sup>77</sup> 125

**Beispiel:** § 12a VersG erlaubt die Herstellung von Bild- und Tonaufzeichnungen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nur, wenn neben den Tatbestandsvoraussetzungen des § 12a VersG auch die Gründe für eine Auflösung gegeben wären. § 12a VersG darf nur zur **Konkretisierung der grundrechtsunmittelbaren Schranke der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit** angewandt werden.<sup>78</sup> 126

**Beispiel:** Eine Verbotsverfügung für eine Versammlung in geschlossenen Räumen kann nur dann auf § 5 Nr. 4 VersG gestützt werden, wenn sich die strafbaren Äußerungen als Vorstufe zur Unfriedlichkeit und Gewalttätigkeit darstellen.<sup>79</sup> Anders als die Verbotsgründe in § 5 Nrn. 1 bis 3 VersG bezieht sich § 5 Nr. 4 VersG nicht auf die äußeren Begleitumstände der Versammlung, sondern auf Kommunikationsinhalte. Die ausdrückliche Entscheidung in Art. 8 Abs. 1 GG für einen Gesetzesvorbehalt ausschließlich für Versammlungen unter freiem Himmel darf gerade hier nicht unterlaufen werden. Im Einzelfall kann es daher geboten sein, entsprechende Äußerungen im Wege der Auflage zu verbieten und im Falle des Verstoßes ein Strafverfahren einzuleiten.<sup>80</sup> 127

### 3. Einschränkungen aufgrund der Eigentümlichkeit des Versammlungsrechts

Eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit resultiert aus der Notwendigkeit von Regelungen zur Gewährleistung der **Ordnung in der Versammlung** (ausführlich hierzu: Rn. 172 ff.). Diese sind zwingende Voraussetzung für die gemeinsame Grundrechtsbetätigung. Nach der Konzeption der Versammlungsgesetze muss deshalb jede Versammlung einen Leiter haben (vgl. § 7 VersG, Art. 3 BayVersG), der für die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung verantwortlich ist. 128

<sup>77</sup> BVerfGE 90, 241 (250); OVG Thüringer, Beschluss v. 29.08.1997 - 2 EO 1038/97, 2 ZEO 1037/97 -, DVBl 1998, 104. *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 235; *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), Art. 8 Rn. 73; *Deppenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 152; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 26.01.1998 - 1 S 3280/96 -; *Deger*, NVwZ 1999, 265.

<sup>78</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 26.01.1998 - 1 S 3280/96 - nur wenn die Voraussetzungen für die Auflösung erfüllt sind.

<sup>79</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 25.04.1998 - 1 S 1143/98 -.

<sup>80</sup> *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 235.

- 129** Der Umstand, dass das Grundrecht nur mit anderen gemeinsame ausgeübt werden kann, führt dazu, dass die eigene Grundrechtsbetätigung vom Verhalten der anderen abhängt. Dies wird insbesondere im Falle eines Verbots oder einer Auflösung deutlich, wovon auch diejenigen betroffen sind, die als friedliche Versammlungsteilnehmer keinen Anlass dafür gegeben haben. Sie werden ohne weiteres als Nichtstörer in Anspruch genommen. Den versammlungsgesetzlichen Eingriffsmaßnahmen ist von daher die **Nichtstörerhaftung** immanent. Ein Versammlungsgesetz, das sich nur auf die Abwehr der von einzelnen ausgehenden Gefahren beschränkte, würde der Besonderheit der kollektiven Grundrechtsausübung nicht gerecht.
- 130** Eine natürliche Schranke erfährt die Versammlungsfreiheit durch den Umstand, dass sich eine Versammlung im öffentlichen Raum diesen regelmäßig mit anderen Nutzungsinteressen teilen muss. Die Straße ist der Ort, wo nicht nur die Versammlungsteilnehmer, sondern auch die anderen Verkehrsteilnehmer ihr Grundrechte ausüben; letztere zumindest ihr Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit). Aus Art. 8 Abs. 1 GG lässt sich auch **kein vorrangiges Benutzungsrecht** öffentlicher Straßen herleiten. Eine Versammlung, die auf öffentlichen Straßen und Plätzen stattfindet, muss sich jeweils mit der angetroffenen Situation zufrieden geben.
- 131** Zu den endlichen Ressourcen zählen grundsätzlich auch die Sicherheitskräfte. Insbesondere bei großen Ereignissen kann dies zu einer räumlichen Beschränkung der Versammlung, bzw. zum Verbot einer Versammlung an einem bestimmten Ort führen, wenn die Polizei nicht in der Lage ist gefährdete Objekte von großer Ausdehnung (z. B. Flughafengelände) und gleichzeitig eine Versammlung mit Gefährdungstendenz zu schützen.<sup>81</sup>

## VIII. Konsequenzen eines fehlenden Grundrechtsschutzes

- 132** Unfriedliche oder bewaffnete Teilnehmer einer Versammlung können sich nicht auf den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG berufen. Gleichwohl kommt diesen Personen gegenüber immer noch das Versammlungsgesetz zur Anwendung. Nur wo dieses Lücken aufweist kann auf das allgemeine Polizeigesetz zurückgegriffen werden (Beispiel: Ingewahrsamnahme eines Gewalttäters). Auch wenn die Versammlung insgesamt ein unfriedliches Gepräge bekommt, untersteht sie gleichwohl dem Regime des Versammlungsgesetzes – vorausgesetzt, die Veranstaltung besitzt den Status einer Versammlung. War die Zusammenkunft von Anfang an auf die Begehung von Gewalttaten ausgerichtet, fehlt es am Versammlungsbegriff.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss v. 04.06.2007 - 3 M 59/07 - (G-8-Gipfel); VG Gelsenkirchen, Beschluss v. 01.09.2009 - 14 L 918/09 -.

<sup>82</sup> Vgl. hierzu: Rn. 83 ff.

Derartigen Störeransammlungen begegnet der Staat ausschließlich mit den Mitteln des Polizeirechts.



# Kapitel 3 Versammlungsort

## I. Allgemein

Das Treffen der Versammlungsteilnehmer findet notwendigerweise an einem gemeinsamen Ort statt. Klassische Versammlungsorte sind Gaststätten, Mehrzweckhallen, Marktplätze, Straßen und Wege. Versammlungen setzen somit stets die körperliche Anwesenheit der Teilnehmer an einem Versammlungsort voraus (ausführlich: Rn. 12 ff.). Aus Art. 8 Abs. 1 GG folgt ein Recht auf freie Wahl des Versammlungsorts (ausführlich: Rn. 80 ff.). Aus dem Grundsatz der freien Ortswahl folgt jedoch kein Recht auf jeden beliebigen Ort, sondern die Verfügungsbefugnis über den Ort ist Voraussetzung für die freie Ortswahl. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit begründet insoweit kein Benutzungsrecht, das nicht schon – wie etwa beim öffentlichen Straßenraum – nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen besteht.<sup>1</sup>

133

Der Versammlungsort ist somit in zweifacher Hinsicht von Bedeutung:

134

- Eine Versammlung kann ohne Versammlungsort nicht stattfinden. Dasselbe gilt, wenn ein Versammlungsort zwar theoretisch vorhanden wäre, der Veranstalter aber keine Verfügungsbefugnis über den Ort besitzt. Wird die Versammlung in dem zuletzt genannten Fall dennoch durchgeführt, ist der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG nicht eröffnet und die Veranstaltung fällt nicht in den Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes (Rn. 135 ff.).
- Ist der Gebrauch einer als Versammlungsort geeigneten Örtlichkeit von einer Zulassung abhängig, stellt sich die Frage, ob aus Art. 8 Abs. 1 GG ein Anspruch auf Zulassung herzuleiten ist oder in welchem Umfang die Versammlungsfreiheit im Rahmen einer behördlichen Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen ist (Rn. 145).

Die Frage nach der Verfügungsbefugnis des Versammlungsorts ist unterschiedlich zu beantworten, je nachdem, ob es sich dabei um eine Versammlung unter freiem Himmel oder eine in geschlossenen Räumen handelt.

---

<sup>1</sup> H.M., vgl. BVerwG, Urteil v. 29.10.1992 - 7 C 34.91 -, BVerwGE 91, 135; OVG Sachsen, Urteil v. 09.11.2001 - 3 BS 257/01 -, NVwZ-RR 2002, 96 ff.; OVG Brandenburg, Beschluss v. 17.06.2005 - 4 B 98/05 -; Beschluss v. 12.05.2000 - 4 B 101/00 -.

## II. Versammlungen unter freiem Himmel

### 1. Gemeingebrauch

- 135** Bei Versammlungen unter freiem Himmel ist von einer grundsätzlichen Verfügungsbefugnis (im versammlungsrechtlichen, nicht sachenrechtlichen Sinne) auszugehen bei öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch, also den öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen. Dies gilt selbst dann, wenn die Versammlung im Einzelfall den Gemeingebrauch überschreitet und straßenrechtlich als Sondernutzung zu qualifizieren wäre.
- 136** Gemeingebrauch ist die Benutzung einer öffentlichen Straße durch jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen. Kein Gemeingebrauch liegt vor, wenn durch die Benutzung einer öffentlichen Straße der Gemeingebrauch anderer unzumutbar beeinträchtigt wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann davon ausgegangen werden, dass die Versammlungsfreiheit grundsätzlich ein Recht zur Mitbenutzung der im Allgemeingebrauch stehenden Straße einschließt.<sup>2</sup> Eine besondere straßenrechtliche Erlaubnis (Sondernutzungserlaubnis) ist generell nicht erforderlich.<sup>3</sup> Voraussetzung für den Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen ist stets eine entsprechende **wegerechtliche Widmung** (Widmungsakt). Ist eine solche nicht mehr nachweisbar, kommt auch eine konkludente Widmung in Betracht. Eine solche kann sich beispielsweise aus der tatsächlichen Überlassung einer ortsbauplanmäßig angelegten Straße zur Nutzung durch die Allgemeinheit ergeben.<sup>4</sup>
- 137** Anhaltspunkt für eine schlüssige Widmung kann auch die Benennung einer Straße oder eines Weges nach gemeinderechtlichen Vorschriften sein.<sup>5</sup>

### 2. Sonderfall: Autobahn

- 138** Bundesautobahnen sind gemäß § 1 Abs. 3 FStrG „Bundesfernstraßen, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt und so angelegt sind, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind. Sie sollen getrennte Fahrbahnen für den Richtungsverkehr haben.“
- 139** In straßenrechtlicher Hinsicht besteht der Gemeingebrauch an Autobahnen in der Benutzung mit Kraftfahrzeugen für den schnellen Verkehr. Ein Befahren mit Fahrrädern,

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83 -.

<sup>3</sup> Konzentrationswirkung, vgl. Rn. 49 f.; VG Stuttgart, Urteil v. 14.03.2006 - 5 K 1489/05 -; BVerfG, Beschluss v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83 -, BVerfGE 73, 206, 249; *Burgi*, DÖV 1993, 633.

<sup>4</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 13.11.1972 - V 367/70 -, Die Gemeinde 1973, 447.

<sup>5</sup> VG Stuttgart, Urteil v. 14.03.2006 - 5 K 1489/05 - (Benennung eines Weges auf dem Gelände des Canstatter Wasens gem. § 5 Abs. 4 GemO als Indiz für Gemeingebrauch; dort kann zulassungsfrei eine Versammlung stattfinden, auf dem benachbarten Wasengelände nicht, s. Rn. 142 ff.).

Traktoren oder ein Betreten ist somit vom Gemeingebrauch nicht mehr erfasst und stellt somit eine Sondernutzung dar. Daraus folgt allerdings noch nicht zwingend die Unzulässigkeit z. B. einer Fahrraddemonstration auf einer Autobahn. Autobahnen sind also **nicht** von vornherein „**demonstrationsfrei**“.<sup>6</sup> Schließlich überschreitet jede Demonstration, bei der die Teilnehmer wegen ihrer großen Anzahl die Fahrbahn benutzen müssen, den Gemeingebrauch, gleichgültig wie die Straße zu klassifizieren ist. Demonstrationen und Versammlungen entsprechen meist nicht dem Widmungszweck öffentlicher Straßen und Wege. Das straßenbehördliche Erlaubnisverfahren wird im Falle von Demonstrationen gleichwohl versammlungsrechtlich durch Art. 8 Abs. 1 GG überlagert.<sup>7</sup> Der Gemeingebrauch besitzt wegen der **prinzipiellen Zulassungsfreiheit** versammlungsrechtliche Relevanz.

Somit kann auch eine Fahrraddemonstration *grundsätzlich* auf einer Autobahn stattfinden. Es scheidet hier somit nicht an der fehlenden Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort. Die straßenrechtlichen Belange hat die Versammlungsbehörde im Rahmen ihrer Entscheidung über Beschränkungen oder ein Verbot zu berücksichtigen. Sie hat dabei die Fachbehörden beizuziehen.<sup>8</sup> Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Fahrraddemonstration auf der Autobahn gegen § 18 Abs. 1 StVO verstößt und somit eine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellt. Das Betreten der Autobahn durch Fußgänger stellt einen Verstoß gegen § 18 Abs. 9 StVO dar. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt keine Verhaltensweisen im Gewand einer Versammlung, die dem einzelnen untersagt sind.<sup>9</sup> Damit wären im Falle der Fahrraddemonstration auf der Autobahn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG bzw. entsprechender landesgesetzlicher Normen erfüllt. Die Versammlungsbehörde kann die Autobahn-Demonstration verbieten oder beschränken. Im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung wird sie insbesondere zu berücksichtigen haben:

- die Funktion der Autobahn (z. B. Stadtautobahn in Berlin);
- die geltende Höchstgeschwindigkeit in dem betroffenen Abschnitt;
- die Anzahl der erwarteten Teilnehmer;
- die Verkehrsdichte;
- die Bedeutung der Autobahn für den Fernverkehr im Allgemeinen und in concreto;
- die schützenswerten Rechte Dritter (Berufspendler, Geschäftsleute);
- den örtlichen Bezug zur Autobahn - fehlt dieser, fehlt für die mit der Einschränkung des Autobahnverkehrs verbundenen Gefährdungen die Legitimation durch die Grundrechtsausübung; das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt und Art der

<sup>6</sup> So aber: Niedersächsisches OVG, Urteil v. 18.05.1994 - 13 L 1978/92 -; wie hier: Hessischer VGH, Beschluss v. 31.07.2008 - 6 B 1629/08 -; VG Schleswig-Holstein, Urteil v. 19.02.2008 - 3 A 235/07 -; VG Berlin, Beschluss v. 04.06.2009 - 1 L 316.09 -.

<sup>7</sup> VG Schleswig-Holstein, Urteil v. 19.02.2008 - 3 A 235/07 -.

<sup>8</sup> Hessischer VGH, Beschluss v. 31.07.2008 - 6 B 1629/08 -.

<sup>9</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 24.04.1992 - 1 S 964/92 -.

Versammlung umfasst nicht auch die Entscheidung, welche Beeinträchtigungen die Träger kollidierender Rechtsgüter hinzunehmen haben.<sup>10</sup>

- die drohenden Gefahren für Leib und Leben;
- den erforderlichen Aufwand polizeilicher Schutzmaßnahmen;

**141** Von daher scheiden Demonstrationen auf vielbefahrenen Strecken, Strecken mit besonders hoher Verkehrsdichte sowie an bestimmten Tagen (Feiertage, Ferienbeginn) **regelmäßig aus**.<sup>11</sup>

### 3. Öffentliche Einrichtungen

**142** Handelt es sich bei einem Gelände um eine **öffentliche Einrichtung** (z. B. Volksfest- oder Messeplatz, Gelände einer Universität, Friedhof) und damit um eine öffentliche Sache, die **nicht dem Gemeindegebrauch** dient, kann die Versammlung auf dem Gelände nur nach vorheriger Zulassung durch den Träger der Einrichtung stattfinden. Dem steht nicht das Selbstbestimmungsrecht über Zeit und Ort einer Versammlung entgegen.

**143** Die Entscheidung über Ort und Zeit der Versammlung setzt die **rechtliche Verfügungsbefugnis** über den Versammlungsort voraus; Art. 8 Abs. 1 GG begründet also kein Benutzungsrecht, das nicht schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen besteht.<sup>12</sup> Insbesondere ersetzt die Erlaubnisfreiheit von Versammlungen (Art. 8 Abs. 1 GG) nicht die erforderliche Zulassung für ein nicht dem Gemeindegebrauch gewidmetes Gelände oder ein Gebäude.

**144** Die aus §§ 14, 15 VersG folgende sog. Konzentrationswirkung, also die Prüfung aller versammlungsimmanenter Gefahren durch die Versammlungsbehörde unter Befreiung des Anmelders von sonstigen Erlaubnis- oder Genehmigungserfordernissen, umfasst nicht solche Erlaubnisverfahren, durch die der Zugang zu einer Fläche erst ermöglicht werden soll, welche nicht dem öffentlichen Gemeindegebrauch, sondern nur bestimmten, versammlungsfremden Zwecken gewidmet ist.<sup>13</sup> Trotz der eingeschränkten Widmung einer öffentlichen Einrichtung kann an den Wegen die durch die öffentliche Einrichtung führen gleichwohl Gemeindegebrauch bestehen.<sup>14</sup> Ohne eine Zulassung durch den Träger der Einrichtung kann die Versammlung auf dem Gelände nicht stattfinden. Eine gleichwohl durchgeführte Veranstaltung fällt nicht in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG und wird nicht vom Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes erfasst.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -, BVerfGE 104, 92 (Blockadeaktion).

<sup>11</sup> Ausführlich zu den Anforderungen an die versammlungsbehördliche Abwägung im Falle einer Autobahndemonstration, bzw. einer Demonstration unter Einbeziehung der Autobahn: VG Freiburg, Beschluss v. 01.10.2009 - 5 K 1753/09 -.

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil v. 29.10.1992 - 7 C 34.91 (Bonner Hofgartenwiese) -; BGH, Urteil v. 20.01.2006 - V ZR 134/05 -.

<sup>13</sup> OVG Brandenburg, Beschluss v. 17.06.2005 - 4 B 98/05 -.

<sup>14</sup> VG Stuttgart, Urteil v. 14.03.2006 - 5 K 1489/05 - (Demonstration auf einem Weg, der über den Cannstatter Wasen [Volksfestplatz] führt).

Über einen Antrag auf Zulassung hat der Träger nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des hohen Stellenwerts der Versammlungsfreiheit zu entscheiden. Gibt es für das Gelände eine Satzung, die die Benutzung regelt, hat sich die Entscheidung der verantwortlichen Stelle daran zu orientieren. In einem vom BVerwG<sup>15</sup> entschiedenen Fall war Träger der öffentlichen Einrichtung nicht die Stadt, sondern eine *Universität*. Ein aus Art. 8 GG abzuleitender Anspruch auf Überlassung wurde hier ausdrücklich verneint. Inwieweit *Bund, Länder* und *Gemeinden* in Ausnahmefällen verpflichtet sein könnten, die Voraussetzungen für die Durchführung von Großkundgebungen zu schaffen bzw. geeignete öffentliche Grundstücke für Versammlungs- und Demonstrationzwecke zur Verfügung zu stellen, ließ das Gericht dahingestellt. Dabei dürfte auch zu berücksichtigen sein, dass das Land oder die Gemeinde als Träger einer öffentlichen Einrichtung eine Fläche nicht ohne Not dem Gemeingebrauch vorenthalten darf. Prinzipiell bleibt es aber dabei, dass aus Art. 8 Abs. 1 GG kein Benutzungsrecht für nicht im Gemeingebrauch stehende Grundstücke abgeleitet werden kann. Personen, die sich gleichwohl auf einem derartigen Grundstück aufhalten, werden weder vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG noch vom Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes erfasst. Die Polizei kann ihnen gegenüber gestützt auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht<sup>16</sup> einen Platzverweis erteilen. Ist das Betreten eines derartigen Grundstücks Teil einer hauptsächlich auf öffentlicher Straße stattfindenden Versammlung, erscheint es sinnvoll, wenn die Versammlungsbehörde ein Betretungsverbot als Beschränkung (Auflage) nach § 15 Abs. 1 VersG ausspricht, da das widerrechtliche Betreten eines befriedeten<sup>17</sup> Grundstücks gegen § 123 StGB verstößt und somit eine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellt.

145

#### 4. Sonderfall öffentliches Forum

Bei Verkehrsflughäfen gestattet der Betreiber generell und unter Verzicht auf eine Prüfung im Einzelfall allen Personen den Zutritt zum Flughafen, die sich im Rahmen des üblichen Verhaltens bewegen und den Betriebsablauf nicht stören.<sup>18</sup> *Versammlungsteilnehmer*, die nicht Fluggäste und auch nicht zum Boden- und Luftpersonal gehören, werden von diesem allgemeinen Betretungsrecht nicht erfasst. Der Veranstalter benötigt somit grundsätzlich eine Erlaubnis des Hausrechtsinhabers um, etwa in der Abfertigungshalle eines Flughafens, eine Versammlung abhalten zu können.

146

Etwas anderes gelte allerdings dann – so das BVerfG in seinem Fraport-Urteil<sup>19</sup> –, wenn in dem Flughafen mit ausdrücklicher Billigung des Verfügungsberechtigten **kommuni-**

147

<sup>15</sup> BVerwG, Urteil v. 29.10.1992 - 7 C 34.91 (Bonner Hofgartenwiese) -.

<sup>16</sup> z. B. § 27a Abs. 1 PolG BW.

<sup>17</sup> Dies erfordert eine deutliche Abgrenzung von den angrenzenden öffentlichen Grundstücken.

<sup>18</sup> Vgl. BGH, Urteil v. 03.11.1993 - VIII ZR 106/93 -, BGHZ 124, 39, 43; vgl. hierzu auch: *Mikesic*, NVwZ 2003, 788; Hessischer VGH, Urteil v. 14.03.2003 - 6 TG 691/03 -, NVwZ 2003, 874; BGH, Urteil v. 20.01.2006 - V ZR 134/05 - m. w. N.

<sup>19</sup> BVerfG, Urteil v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 -, BVerfGE 128, 226 = NJW 2011, 1201 - Fraport.

**kativer Verkehr eröffnet** werde, der Ort also ein **öffentliches Forum** darstelle. So heißt es im Frankfurt Airport Quickguide: „Der Flughafen ist eine moderne Shopping-Oase“. Oder an anderer Stelle: „Nur zum Abfliegen/Ankommen zu schade: Einkaufen und bummeln gehört immer mehr dazu am Flughafen Frankfurt“. Auch in Stuttgart wird mit der „Erlebniswelt Suttgart Airport“ geworben. Damit steht der Flughafen – und gleiches gilt für große Bahnhöfe<sup>20</sup> – **wie ein Marktplatz** dem Publikum **ohne weitere Zulassung** seitens des Hausrechtsinhabers zur Verfügung. Er bildet ein öffentliches Forum, auf dem grundrechtlich geschützte Versammlungen stattfinden können.<sup>21</sup> Wegen des Zusammentreffens von Versammlung und nicht teilnehmender Öffentlichkeit in Verkehrseinrichtungen handelt es sich dabei jeweils (trotz der Überdachung) um Versammlungen unter freiem Himmel (vgl. hierzu: Rn. 115 ff.). Selbstredend beschränken sich die Orte einer möglichen Versammlungsfreiheit auf die keiner besonderen Zweckbestimmung dienenden und frei zugänglichen Flächen. Nicht erfasst werden alle sicherheitsrelevanten Bereiche wie das Rollfeld, Gepäckumschlag, Gleiskörper usw.

- 148** Bezüglich der Einordnung eines Orts als öffentliches Forum kommt es auf den konkreten Einzelfall an. So erscheint es nach Ansicht des VG Stuttgart zweifelhaft, ob die Kopfbahnsteighalle des Stuttgarter Hauptbahnhofs den vom Bundesverfassungsgericht im Fraport-Urteil entwickelten Anforderungen an einen Ort allgemeinen kommunikativen Verkehrs im Sinne des Leitbildes des öffentlichen Forums genüge.<sup>22</sup> Mit dem besonderen Widmungszweck von **Friedhöfen** ist die Annahme eines öffentlichen Forums grundsätzlich unvereinbar, aber nicht generell ausgeschlossen. Auch Friedhöfe können im Rahmen öffentliche Gedenkveranstaltungen (z. B. im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg) zu Orten allgemeiner öffentlicher Kommunikation werden. Die Teilnehmer an damit im Zusammenhang stehenden Protestkundgebungen können sich auf das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG berufen.<sup>23</sup>
- 149** Da Art. 8 GG ein gegen den Staat gerichtetes Freiheitsrecht ist, kann es ein zulassungsfreies<sup>24</sup> Versammlungsrecht in Flughäfen und Bahnhöfen nur geben, wenn es sich dabei um staatliche Einrichtungen handelt. Die großen Verkehrsflughäfen firmieren jedoch als Aktiengesellschaft („Fraport AG“), also als juristische Person des Privatrechts. Andererseits gehört der Betrieb von Einrichtungen des internationalen Luftverkehrs aber zur öffentlichen Aufgabe der **Daseinsvorsorge**. Diese kann der Staat hoheitlich oder in einer privatrechtlichen Organisationsform erbringen. Letzteres fällt in den Bereich des sog.

<sup>20</sup> Bestes Beispiel: „Promenaden Hauptbahnhof Leipzig – Street Life Style“; vgl. hierzu den Übungsfall bei *Jäckel/Koll*, ZJS 2012, 347.

<sup>21</sup> BVerfG, a. a. O., Fn. 19.

<sup>22</sup> VG Stuttgart, Beschluss v. 02.03.2012 - 5 K 691/12 -.

<sup>23</sup> Gedenkveranstaltung auf dem Dresdner Friedhof mit der Absicht „ein Zeichen für die Überwindung von Krieg, Rassismus und Gewalt zu setzen“. Die ebenfalls auf dem Friedhof stattfindende Kundgebung unter dem Motto „Es gibt nichts zu trauern - nur zu verhindern. Nie wieder Volksgemeinschaft - destroy the spirit of Dresden. Den Deutschen Gedenkzirkus beenden. Antifaschistische Aktion“ fällt unter den Versammlungsbegriff. BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss v. 20.06.2014 - 1 BvR 980/13 -.

<sup>24</sup> Ohne ausdrückliche Erlaubnis des Verfügungsberechtigten.

**Verwaltungsprivatrechts.** Im Falle Fraport AG hatte man sich bereits im Jahr 1923 für die Form der Aktiengesellschaft entschieden. Dieses grundsätzliche Wahlrecht bezüglich der Organisationsform kann aber nicht dazu führen, dass der Staat sich dadurch der Grundrechtsbindung entzieht.<sup>25</sup> Aus diesem Grunde wird für das Verwaltungsprivatrecht eine Grundrechtsbindung bejaht. Bei fiskalischen Hilfsgeschäften und rein erwerbswirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand ist die Grundrechtsbindung umstritten.<sup>26</sup>

Die Frage der Grundrechtsbindung wird umso schwieriger, als sich auch die Vorstellung dessen, was genuine Verwaltungsaufgaben oder rein erwerbswirtschaftliche Betätigung ist, wandelt. Zumindest nach einer erfolgten *echten* Privatisierung (Lufthansa im Gegensatz zur DBAG) dürfte eine unmittelbare Geltung des Art. 8 Abs. 1 GG nicht mehr bestehen. In seinem Fraport-Urteil stellt das BVerfG allerdings nicht ausdrücklich auf die überkommene Klassifizierung der staatlichen Betätigung (erwerbswirtschaftlich oder Daseinsvorsorge) ab. Danach wäre jegliche staatliche Betätigung in privatrechtlicher Form grundrechtsgebunden.

150

Voraussetzung für die Grundrechtsbindung ist aber auf jeden Fall, dass das Unternehmen vom **Staat beherrscht** wird.<sup>27</sup> Dies ist unproblematisch bei Unternehmen, die einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gehören (z. B. Bundesrepublik Deutschland als alleinige Eigentümerin der DBAG). Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Fraport-Urteil besteht die Grundrechtsbindung aber auch bei **gemischtwirtschaftlichen Unternehmen** in Privatrechtsform – vorausgesetzt, der Staat besitzt die Mehrheit der Anteile und beherrscht so das Unternehmen.<sup>28</sup> Im Falle einer Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand soll aus Art. 8 Abs. 1 GG die Verpflichtung erwachsen, Einfluss auf den privaten Mehrheitseigner auszuüben, um die Grundrechtsausübung zu ermöglichen.<sup>29</sup>

151

Als Versammlungen unter freiem Himmel im funktionellen Sinn unterlägen Demonstrationen in Abfertigungshallen jedoch dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG. Neben dem Versammlungsgesetz<sup>30</sup> können die §§ 903 Satz 1, und 1004 Abs. 1 BGB als ein die Versammlungsfreiheit beschränkendes Gesetz im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG herangezogen werden. Unproblematisch ist in dem Zusammenhang die fehlende Zitierung des Art. 8 Abs. 1 GG im Bürgerlichen Gesetzbuch, da es sich hier um ein vorkonstitutionelles Gesetz

152

<sup>25</sup> Vgl. BVerfG, a.a.O. Fn. 19: „Eine Flucht aus der Grundrechtsbindung in das Privatrecht mit der Folge, dass der Staat unter Freistellung von Art. 1 Abs. 3 GG als Privatrechtssubjekt zu begreifen wäre, ist ihm verstellt.“

<sup>26</sup> verneinend: BGH, Urteil v. 11.03.2003 - XI ZR 403/01 -, BGHZ 154, 146; bejahend: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 1411 f.; Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, Rn. 171; Starck in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1 Abs. 3 Rn. 228 f., jew. m. w. N.

<sup>27</sup> Das BVerfG deutet im Fraport-Urteil aber auch die Möglichkeit einer mittelbaren Grundrechtsbindung Privater an (vgl. hierzu: Rn. 157 ff.)

<sup>28</sup> BVerfG, Fraport-Urteil, Fn. 19.

<sup>29</sup> Hessischer VGH, Urteil v. 14.03.2003 - 6 TG 691/03 - NVwZ 2003, 874; Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, Rn. 171, m.w.N.; Dietell/Gintzell/Kniesel, VersG, § 1 Rn. 52.

<sup>30</sup> Das Versammlungsgesetz ist nicht auf Versammlungen im öffentlichen Straßenraum beschränkt, sondern erstreckt sich auf alle öffentlichen Versammlungen, unabhängig davon, ob sie auf privatem oder öffentlichem Grund stattfinden. So zu Recht der klarstellende Hinweis des BVerfG im Fraport-Urteil (Fn. 19).

handelt. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass bezüglich der unspezifischen zivilrechtlichen Normen das Zitiergebot seine Warnfunktion nicht ausüben kann und daher auch aus diesem Grund keine Anwendung findet.<sup>31</sup> Der Versammlung steht grundsätzlich das aus §§ 1004 Abs. 1, 903 BGB abgeleitete zivilrechtliche Hausrecht entgegen. Als die Versammlungsfreiheit einschränkende Gesetze sind die Bestimmungen aber ihrerseits im Lichte des Grundrechts restriktiv auszulegen (sog. Wechselwirkungstheorie<sup>32</sup>) und Eingriffe sind auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist.<sup>33</sup> Wegen der bestehenden Grundrechtsbindung, der das von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen unterliegt, können versammlungsbedingte Beeinträchtigungen des Eigentums daher nur insoweit untersagt werden, als dies von der Aufgaben- bzw. Zweckbestimmung des Unternehmens unabdingbar ist. Das BVerfG sieht in den §§ 1004 Abs. 1, 903 Satz 1 BGB dementsprechend eine „Ermächtigungsnorm zur Verfolgung legitimer Zwecke des gemeinen Wohls in Ausfüllung der Schranken der Versammlungsfreiheit.“<sup>34</sup> Dabei müssen die Anforderungen an eine Versammlung unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes konkretisiert werden. Der Flughafenbetreiber hat dies inzwischen mit der **Flughafen-Benutzungsordnung** recht praktikabel gelöst.<sup>35</sup> Sie führt die betroffenen Rechtsgüter schonend zum Ausgleich im Sinne der praktischen Konkordanz.<sup>36</sup>

- 153** Während der Betreiber sich somit auf die zivilrechtlichen Normen (§§ 1004 Abs. 1, 903 BGB) stützen kann, stellen diese für Versammlungsbehörde und Polizei keine Rechtsgrundlage dar. Staatlichen Behörden steht das versammlungsrechtliche Eingriffsinstrumentarium, namentlich das Versammlungsgesetz, zur Verfügung. Insoweit gilt nichts anderes als bei Versammlungen auf öffentlicher Straße. Allerdings können die Behörden die Bestimmungen der Flughafen-Benutzungsordnung „im Rahmen ihrer versammlungsrechtlichen Befugnisse als Regelvermutungen für die Erfordernisse der Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafens typisierend zugrunde legen; sie müssen hierbei jedoch prüfen, ob diese den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen oder ob im Einzelfall eine Situation vorliegt, die eine Abweichung hiervon erfordert.“<sup>37</sup>

<sup>31</sup> BVerfG a.a.O. (Fn. 19).

<sup>32</sup> BVerfG, Urteil vom 15.01.1958 - 1 BvR 400/51 -, BVerfGE 7, 198 - Lüth.

<sup>33</sup> BVerfGE 69, 315, 349 - Brokdorf.

<sup>34</sup> BVerfG a.a.O. (Fn. 19).

<sup>35</sup> Vgl. Benutzungsordnung des Frankfurter Flughafens unter 4.2.2 Versammlungen. Dort finden sich genaue Verhaltensregeln und Sicherheitsanweisungen für Versammlungen innerhalb der allgemein zugänglichen Terminalbereiche. Diese sind bei der Versammlungsbehörde nach dem Versammlungsgesetz (Ordnungsamt der Stadt Frankfurt am Main) anzumelden (da Versammlung unter freiem Himmel!) und dem Flughafenunternehmer grundsätzlich spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der Veranstaltung anzuzeigen. Die Flughafen-Benutzungsordnung ist abrufbar über [www.fraport.de](http://www.fraport.de).

<sup>36</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 72, 317 ff.

<sup>37</sup> BVerfG, a.a.O., Fn. 19.

## 5. Privatgrundstücke

Für Grundstücke im Privateigentum besteht grundsätzlich kein Betretungsrecht. Lediglich zum Zweck der Erholung räumen § 56 BNatSchG und die landesrechtlichen Umsetzungsbestimmungen für Grundstücke in der freien Landschaft ein Betretungsrecht ein. Vergleichbares gilt für Wälder nach § 14 BWaldG. Das danach gesetzlich geregelte Betretungsrecht ist Ausfluss der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG). Da Versammlungen begriffsnotwendig nicht Erholungszwecken dienen, besteht insoweit kein Betretungsrecht. Dieser Befund findet Bestätigung durch die Haftungsregelung in § 60 BNatSchG und die entsprechenden Landesregelungen (z. B. § 49 Abs. 3 BW NatSchG). Danach erfolgt die Ausübung des Rechts auf Erholung auf eigene Gefahr. Durch die Betretungsbefugnis werden keine zusätzlichen Sorgfalts- oder Verkehrssicherungspflichten begründet. Die Zulassung einer mit spezifischen Gefahren verbundenen Versammlung wäre mit der Haftungsregelung nicht zu vereinbaren.

154

Aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit kann nach allgemeiner Ansicht somit kein Betretungsrecht für im Privateigentum stehende Grundstücke abgeleitet werden.<sup>38</sup> Das Betreten eines **befriedeten** Privatgrundstücks entgegen dem Willen des Eigentümers erfüllt den Straftatbestand des § 123 StGB (Hausfriedensbruch). Aus Art. 8 GG kann kein Rechtfertigungsgrund hergeleitet werden. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist ein Abwehrrecht gegen den Staat und gibt das Recht, eine im Allgemeingebrauch stehende Straße mitzubenuzen, verleiht aber keine Rechte gegenüber einem Eigentümer, der auf seinem Grundstück eine Versammlung nicht dulden will.<sup>39</sup> Auch kann die Versammlungsfreiheit Verhaltensweisen, die dem einzelnen verboten sind, nicht deshalb rechtfertigen, weil sie in Versammlungsform praktiziert werden. Sie gibt keinem Versammlungsteilnehmer das Recht, im Rahmen der Versammlung Dinge zu tun, die er als einzelner nicht tun dürfte. Es gibt kein wie auch immer geartetes Versammlungsprivileg.<sup>40</sup>

155

Private Flächen können allerdings – ungeachtet bestehender Eigentumsverhältnisse und ohne Rücksicht auf eine Widmung im Sinne des öffentlichen Wegerechts – **öffentlich im Sinne des Verkehrsrechts** sein.<sup>41</sup> Hierzu zählen insbesondere Parkplätze von Einkaufszentren. Dort gelten die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts. Dies macht Sinn, denn die Gefährlichkeit des Kraftfahrzeugverkehrs besteht unabhängig von Eigentumsverhältnissen und Widmung. Aber auch aus dieser Ausdehnung des Verkehrsrechts auf private

156

<sup>38</sup> *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), Art. 8 Rn. 118; *Gusy* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 43, 74; *Jarass* in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 16 a.E; *Deppenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 63; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, VersG, § 1 VersG Rn. 52; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 189; OVG *Niedersachsen*, Beschluss v. 26.02.2004 - 11 LA 239/03 -, NVwZ-RR 2004, 575 (Betretungsverbot gem. § 62 EBO).

<sup>39</sup> BayeObLG, Urteil v. 29.09.1994 - 4St RR 92/94 -, NJW 1995, 269.

<sup>40</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96 -, BVerfGE 104, 92 - Sitzblockaden III; OLG Schleswig, Urteil v. 25.02.2011 - 1 U 39/10 -, NVwZ-RR 2011, 523; VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 24.04.1992, - 1 S 964/92 -, NVwZ-RR 1992, 481.

<sup>41</sup> OLG Köln, Beschluss v. 02.02.1993 - Ss 15/93 (Z) -, NZV 1994, 121.

Flächen folgt kein Anspruch auf Nutzung dieser Flächen in irgendeiner Weise gegen den Willen des Eigentümers. Aus der faktischen Geltung des Verkehrsrechts auf besagten privaten Flächen kann erst Recht kein Nutzungsrecht zu Versammlungszwecken abgeleitet werden. Da es sich bei Art. 8 Abs. 1 GG um ein gegen den Staat gerichtetes Abwehrrecht handelt, könnte das Grundrecht im Falle eines Hausverbots durch den Berechtigten, diesem auch nicht entgegengehalten werden.<sup>42</sup>

## 6. Öffentliche Foren privater Betreiber?

- 157** Versammlungen unter freiem Himmel in der vom BVerfG favorisierten funktionalen Betrachtungsweise (s.o. Rn. 115 ff.) können – so das BVerfG im Fraport-Urteil – prinzipiell auch stattfinden an „Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraums, an denen in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen.“<sup>43</sup> Das Gericht weist in dem Zusammenhang zu Recht auf eine lang anhaltende Tendenz der Verlagerung des Handelsvolumens vom innerstädtischen Einzelhandel hin zu großen Einkaufszentren, oder „Shopping Malls“ hin. Dies mag seine Gründe in den Anforderungen an eine „autogerechte Stadt“ haben, oder den Rentabilitätswängen der Laden-Betreiber geschuldet sein. Tatsache ist jedoch, dass sich mit dem Handel auch die Kommunikation von der öffentlichen Straße in die neuen Zentren verlagert, denn seit jeher waren Handel und Kommunikation untrennbare Erscheinungsformen des sozialen Menschen. Das BVerfG schließt daraus, dass dadurch weitere Foren entstehen und demzufolge die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden kann, soweit auch die privaten Betreiber **im Wege der mittelbaren Drittwirkung** in Anspruch genommen werden können.<sup>44</sup> Nach Ansicht des Gerichts könnten Private „möglicherweise genauso weit wie die von der öffentlichen Hand beherrschten Betreiber durch die Grundrechte in Pflicht genommen werden, insbesondere wenn sie in tatsächlicher Hinsicht in eine vergleichbare Pflichten- oder Garantienstellung hineinwachsen wie traditionell der Staat.“<sup>45</sup>
- 158** Diese Ausführungen sind natürlich alles andere als ein fertiges Rezept für die Ausübung des Versammlungsrechts auf öffentlichen Foren privater Betreiber. Die vorsichtigen Ausführungen des Gerichts lassen vermuten, dass hier allenfalls ein Diskussionsbeitrag geleistet werden sollte. Nachfolgende Veröffentlichungen<sup>46</sup> erwecken jedoch den Eindruck, die Frage des Zutrittsrechts zu privaten Orten sei nunmehr geklärt. Das BVerfG hätte seine Argumentation dann jedoch anders aufgebaut und die Frage der unmittelbaren Grund-

<sup>42</sup> Zu einer vom BVerfG angedachten mittelbaren Drittwirkung vgl. aber die nachfolgenden Ausführungen.

<sup>43</sup> BVerfG a.a.O. (Fn. 19).

<sup>44</sup> BVerfG a.a.O. (Fn. 19).

<sup>45</sup> BVerfG, Urteil v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 -, BVerfGE 128, 226, 248.

<sup>46</sup> z. B.: *Horst/Kommer*, JA 2013, 445; *Jäckel/Koll*, ZJS 2012, 347, 349 m.w.N.; *Wendt*, NVwZ 2012, 606; *Schneider* in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, Art. 8 Rn. 32.1, m.w.N.

rechtsbindung infolge Beherrschung der Aktiengesellschaft dahingestellt sein lassen. Dies umso mehr, als gerade in dem zu entscheidenden Fall jeder der beteiligten „öffentlichen Hände“ lediglich über einen Minderheitenanteil verfügt, die Begründung der unmittelbaren Grundrechtsbindung infolge Beherrschung somit nicht unproblematisch erscheint.<sup>47</sup>

Der Hinweis des BVerfG auf die von privaten öffentlichen Foren teilweise übernommene Kommunikationsfunktion und der daraus folgenden Notwendigkeit von Versammlungen auch in diesem Bereich erscheint durchaus überzeugend im Sinne eines Motivs für eine zukünftige Rechtsänderung. Über eine „Neuinterpretation“ der §§ 903 und 1004 BGB lässt sich das Problem jedoch nicht lösen. Nach § 903 Satz 1 BGB kann der Eigentümer einer Sache andere zwar nur dann von jeder Einwirkung ausschließen, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen. Ein entgegenstehendes Recht kann aber nicht aus Art. 8 Abs. 1 GG gewonnen werden. Dies wäre nichts anderes, als eine dem Art. 1 Abs. 3 GG widersprechende unmittelbare Grundrechtsbindung Privater. Die §§ 903 und 1004 BGB sind auch keine interpretationsbedürftigen Generalklauseln, die unter Heranziehung der Werteordnung des Grundgesetzes ausgelegt werden müssten.<sup>48</sup> Die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums verlangt ebenfalls zunächst nach einer gesetzgeberischen Ausgestaltung.<sup>49</sup> Nach der derzeitigen Rechtslage kann es deshalb ohne Zustimmung des Eigentümers weder auf privatem Grund noch in privaten Räumen eine von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlung geben. Etwas anderes gilt nur dann, wenn, wie im Falle der Fraport-Entscheidung, Eigentümer (oder zumindest Mehrheitseigentümer) die öffentliche Hand ist.

159

### III. Versammlung in geschlossenen Räumen

Das zur Versammlung unter freiem Himmel ausgeführte gilt gleichermaßen für die Versammlung in geschlossenen Räumen. Diese kann unter dem Schutz des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG nur stattfinden, wenn der Verfügungsbefugte den Versammlungsteilnehmern den Raum überlässt.<sup>50</sup> Nur dann wird eine Versammlung auch vom Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes erfasst.

160

#### 1. Öffentliche Einrichtungen

Öffentliche Einrichtungen oder auch Anstalten dienen meist einem durch Widmung be-

161

<sup>47</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 128, 226, 269 (Fraport), abw. Votum des Richters *Schluckebier*.

<sup>48</sup> Vgl. BVerfGE 7, 198 - Lüth.

<sup>49</sup> Ansätze in dies Richtung finden sich in § 21 Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, vgl.: *Hong et al.*, ME VersG, zu § 21 ME VersG.

<sup>50</sup> BVerwG, Beschluss v. 05. 01.1996 - 1 B 151.95 -.

stimmten öffentlichen Zweck (z. B. Hallenbad, Stadtbibliothek, Stadthalle). Das Gebäude ist eine öffentliche Sache im Dienste der öffentlichen Einrichtung. Für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung gibt es meist eine Benutzungsordnung. Die Benutzung ist nur auf der Grundlage einer Genehmigung möglich. Die Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses kann öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich erfolgen. Dies spielt für den vorliegenden Kontext keine Rolle. Eine Benutzung der öffentlichen Einrichtung ist stets nur im Rahmen der Widmung (bzw. der diese umsetzenden Benutzungsordnung) möglich.

- 162** Auch hier gilt: Aus Art. 8 Abs. 1 GG folgt kein Recht der Inbesitznahme einer öffentlichen Einrichtung für Versammlungszwecke. Eine Versammlung kann in dem Gebäude einer öffentlichen Einrichtung nur stattfinden, wenn die Zulassung für diesen Zweck erfolgte.
- 163** Bei der Entscheidung über die Zulassung hat der Träger der Einrichtung neben den Vergaberichtlinien als Ausdruck einer ständigen und an Art. 3 Abs. 1 GG ausgerichteten Vergabepaxis auch den hohen Stellenwert der Versammlungsfreiheit zu berücksichtigen.
- 164** Ist der Veranstalter Gemeindegänger, kann sich eventuell aus der Gemeindeordnung ein Anspruch auf Überlassung einer Halle ergeben.

## 2. Verwaltungsgebäude

- 165** Verwaltungsgebäude sind **öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch**. Das Betreten dieser Gebäude (z. B. Rathaus, Bürgeramt, Kraftfahrzeugzulassungsstelle) ist jedermann zur Regelung seiner Angelegenheiten gestattet. Von daher ist es grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass sich mehrere Personen mit gleich gelagerten Anliegen in dem Verwaltungsgebäude treffen, um gemeinsam ihre Interessen zu verfolgen. Solange dies im Rahmen des Dienstbetriebs geschieht, ist dagegen nichts einzuwenden. Die gemeinsame Interessenverfolgung, die zu einem Aufenthalt im Gebäude berechtigt, ist allerdings keine gemeinsame Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Die Verfolgung *dieses* Zwecks würde sich nicht mehr im Rahmen der allgemeinen Zweckbestimmung halten und den Betroffenen somit auch kein Aufenthaltsrecht im Gebäude vermitteln.<sup>51</sup>
- 166** Eine Versammlung in einem Behördengebäude ist begrifflich daher nur denkbar, wenn der Hausrechtsinhaber (Amtsvorsteher, Behördenleiter) den Teilnehmern ein Betretungsrecht einräumt. Dies kann vorab durch eine ausdrückliche Erlaubnis oder nach Betreten des Gebäudes durch eine stillschweigende Duldung geschehen.
- 167** Das Hausrecht wird regelmäßig durch den Behördenvorsteher geltend gemacht. Sieht dieser in der im Behördengebäude ohne seine Erlaubnis stattfindenden Versammlung eine Störung des Dienstbetriebs, kann er die Betroffenen unter Berufung auf sein Hausrecht<sup>52</sup> aus dem

<sup>51</sup> Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 5.; BVerfG, Urteil v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 - Fraport; BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315 - Brokdorf.

Gebäude verweisen. Hierbei handelt es sich nicht um die Auflösung einer Versammlung, da eine grundrechtlich geschützte Versammlung mangels Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort nicht stattfinden konnte.

### 3. Private Räume

Aufgrund des aus dem Eigentum bzw. rechtmäßigen Besitz abgeleiteten Hausrechts (§§ 858 ff., 903 Satz 1, 1004 BGB) kann der Berechtigte grundsätzlich frei darüber entscheiden, wem er den Zutritt zu der Örtlichkeit gestattet und wem er diesen verwehrt. Wie im Falle von Grundstücken, so ergibt sich auch bei im Privateigentum stehenden Räumen aus Art. 8 Abs. 1 GG kein Betretungs- und Aufenthaltsrecht.<sup>53</sup> **168**

Die Durchführung einer Versammlung in privaten Räumen ist nur möglich, wenn der Veranstalter aufgrund Miet- oder sonstigen Überlassungsvertrags zum Aufenthalt im Versammlungsraum berechtigt ist. Fehlt es an einem Besitzrecht, kann eine Versammlung schon begrifflich nicht stattfinden. Die zivilrechtliche Besitzeinräumung ist die rechtliche Grundlage für die Durchführung einer Versammlung und damit für die Öffnung des Schutzbereichs des Art. 8 Abs. 1 GG sowie die Anwendung des Versammlungsgesetzes. **169**

Hat der Berechtigte dem Veranstalter ein Nutzungsrecht eingeräumt, ist er grundsätzlich vertraglich gebunden und kann die Veranstaltung nicht einseitig beenden, etwa weil ihm die Wortbeiträge der Versammlungsteilnehmer nicht zusagen. Fordert er die Versammlungsteilnehmer vor Ablauf der vertraglich vereinbarten Nutzungsdauer zum Gehen auf, wäre dies zum einen vertragswidrig und könnte zum andern den Tatbestand einer ordnungswidrigen Störung der Versammlung erfüllen (§§ 2 Abs. 2, 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG). Etwas anderes würde nur im Falle einer außerordentlichen Kündigung des Überlassungsvertrags gelten. Eine solche ist nach Maßgabe des § 313 BGB bei Störung der Geschäftsgrundlage oder gem. § 314 BGB aus wichtigem Grund (z. B. im Falle von Ausschreitungen oder Sachbeschädigungen) möglich (zur Anfechtung des Vertrags s.u.). **170**

Verständlicherweise wird ein Gastwirt sein Nebenzimmer nicht an jeden beliebigen Veranstalter vermieten. Er wird bei seiner Entscheidung auch Rücksicht auf seine Gäste nehmen. Für Vereinigungen, die an den äußeren Rändern des politischen Spektrums anzusiedeln sind, kann es deshalb mitunter schwierig werden, einen entsprechenden Versammlungsraum zu bekommen. Da Art. 8 Abs. 1 GG zu keiner Einschränkung der Kontrahierungsfreiheit führt, kann die Versuchung groß sein, den Raum unter falschem Namen sowie **171**

<sup>52</sup> Das Hausrecht ist ein öffentlich rechtlicher Annex zur Sachkompetenz, *Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, Rn. 957 m.w.N..

<sup>53</sup> *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), Art. 8 Rn. 118; *Gusy* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 43, 74; *Jarass* in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 16 a.E; *Deppenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 63; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 VersG Rn. 52; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 189.

Täuschung über die wahre Identität des Veranstalters anzumieten. Der Vermieter hat dann allerdings die Möglichkeit, den Überlassungsvertrag gemäß § 123 BGB wegen arglistiger Täuschung (formlos) anzufechten. Dies führt zur Nichtigkeit des Vertrags (§ 142 BGB), was wiederum den Verlust der Verfügungsbefugnis am Versammlungsort zur Folge hat. Die anwesenden Personen haben den Raum sodann unverzüglich zu verlassen. Tun sie dies trotz entsprechender Aufforderung nicht, erfüllt dies den Tatbestand des Hausfriedensbruchs. Die herbeigerufene Polizei kann die Störer deshalb des Platzes verweisen. Da es ohne Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort auch keine grundrechtlich geschützte Versammlung geben kann, scheidet eine Anwendung des Versammlungsgesetzes hier aus. Wegen des andauernden Hausfriedensbruchs ist die Polizei auch zuständig. Sie greift damit auch nicht in die Zuständigkeit der Zivilgerichte ein. Da eine Versammlung nur wenige Stunden dauert, der Schaden für den Gastwirt aber oft irreparabel ist, könnte gerichtliche Hilfe sowieso nicht rechtzeitig in Anspruch genommen werden.

# Kapitel 4 Geordnete Versammlung

## I. Modell der geordneten Versammlung

Das Versammlungsgesetz geht von einem Modell der geordneten bzw. sich selbst ordnenden Versammlung aus.<sup>1</sup> Kennzeichnend für dieses Modell ist eine **hierarchische Organisationsstruktur** im Innenverhältnis der Versammlung (Leiter und Ordner) verbunden mit **staatlichen Vorgaben**, einer **Formalisierung des staatlichen Versammlungsmanagements**<sup>2</sup> verbunden mit **Sanktionen** bei Verstößen. 172

Die „geordnete Versammlung“ ist allerdings **keine Essentiale des grundrechtlichen Versammlungsbegriffs**.<sup>3</sup> Erst recht ist das Vorhandensein eines Leiters nicht Wesensmerkmal einer im Schutzbereich der Versammlungsfreiheit liegenden Versammlung. Art. 8 Abs. 1 GG schützt eben auch die nicht geordnete, nicht organisierte Versammlung. Bereits 1985 wies das BVerfG im Brokdorf-Beschluss darauf hin, dass die ursprünglich unproblematischen Vorstellungen vom Veranstalter und Leiter für neuere Erscheinungsformen von Versammlungen nicht mehr so recht passten.<sup>4</sup> Allerdings, so das BVerfG, sei es Sache des Gesetzgebers, „aus solchen Veränderungen Konsequenzen zu ziehen und die Regelung des Versammlungsgesetzes fortzuentwickeln.“ Interessanterweise gilt das Modell des Jahres 1953 im Jahre 2015 nicht mehr als überholt und erfährt in den Landesversammlungsgesetzen eine Bestätigung. 173

Die Notwendigkeit von Ordnungsvorschriften liegt in der Tatsache begründet, dass Grundrechtsträger der Versammlungsfreiheit zwar der einzelne ist, er aber zur Grundrechtsverwirklichung anderer bedarf. Wo aber mehrere Individuen rechtlich verbunden sind, sind mögliche Konflikte im Keim bereits angelegt. Um eine möglichst weitgehende Grundrechtsverwirklichung zu gewährleisten, musste der Versammlungsgesetzgeber **Instrumente zur Konfliktlösung** schaffen. In diesem Bemühen entschied er sich für das hierarchisch geordnete Versammlungsmodell mit seinen spezifischen Handlungstypen: dem Veranstalter“, der die Versammlung initiiert und organisatorisch vorbereitet, dem „Leiter“, der während 174

<sup>1</sup> Vgl. Gusy, JuS 1986, 608, 611: „Sozialmodell der organisierten Versammlung“.

<sup>2</sup> Heckmann, Gutachten, S. 37, 38.

<sup>3</sup> Dietell/Gintzell/Kniesel, VersG, § 7 Rn.1; Hölscheidt, DVBl 1987, 672; Hoffmann-Riem in: Denninger et al., AK-GG, Art. 8 Rn. 41; Schwäble, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, S. 105; BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 - (Brokdorf); KG Berlin NJW 1985, 209.

<sup>4</sup> BVerfGE 69, 315, 357.

der Versammlung für Ordnung sorgt und sich hierbei der Hilfe von „Ordnern“ bedienen kann sowie dem „Teilnehmer“, den ebenfalls bestimmte Verbote und Verhaltenspflichten treffen.<sup>5</sup>

- 175** Die der Grundrechtsoptimierung dienenden Ordnungs- und Organisationsregeln finden ihre Grundlage in Art. 8 Abs. 1 GG. Als Regelungen zur Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit sind die die innere Ordnung der Versammlung betreffenden Bestimmungen des Versammlungsgesetzes ohne besonderen Regelungsvorbehalt im Grundgesetz zulässig. Das Veranstaltungsrecht, das Leitungsrecht und das Teilnahmerecht sind Teilrechte des Versammlungsrechts. Für die Teilnahme und die Veranstaltung folgt dies unmittelbar aus § 1 VersG. Für die Leitung ergibt sich die Teilrechtsqualität aus ihrer Ableitung aus dem Veranstaltungsrecht. Auch der Leiter einer Versammlung kann sich daher gegenüber staatlichen Eingriffen auf Art. 8 Abs. 1 GG berufen.
- 176** Die Figur des Leiters erfährt ihre Daseinsberechtigung aus der Notwendigkeit einer Lösung der mit der Grundrechtsausübung einer Vielzahl von Teilnehmern verbundenen Konflikte. Da der Leiter, um effektiv arbeiten zu können, seinerseits mit Rechten ausgestattet sein muss, die er dem einzelnen Teilnehmer gegenüber geltend machen kann (Beispiel: Ausschluss von Störern bei Versammlungen in geschlossenen Räumen), sind Kollisionen zwischen den einzelnen Teilrechten ausschließlich aufgrund der versammlungsgesetzlichen Normen zu lösen.
- 177** Die Ordnungsbestimmungen stellen dem Veranstalter/Leiter einer Versammlung ein effektives Instrumentarium zur Aufrechterhaltung der Ordnung zur Verfügung. Dies entspricht dem Grundsatz der **Selbstregulierung** der Versammlung. Für die Versammlungsbehörde und die Polizei folgt daraus zugleich die Pflicht, bei Störungen und Gefahren zunächst eine Lösung von Konflikten durch den Versammlungsleiter und die Ordner abzuwarten oder anzuregen, soweit dies erfolgversprechend erscheint und nicht ein sofortiges Einschreiten geboten ist.<sup>6</sup>

## II. Versammlungsleiter

### 1. Allgemein

- 178** § 7 Abs. 1 VersG<sup>7</sup> normiert eine **gesetzliche Leitungspflicht** für öffentliche Versammlungen. Das Erfordernis eines Leiters gilt nicht bei Spontanversammlungen. Gesetzlicher

---

<sup>5</sup> Im Erg. ebenso: *Hoffmann-Riem* in: Denninger et al., AK-GG, Art. 8 Rn. 33 und 41, 49.

<sup>6</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 97.

<sup>7</sup> Art. 3 Abs. 1 BayVersG; §§ 7 Abs. 1, 13 Abs. 1 NVersG; § 6 Abs. 1 SächsVersG; § 6 Abs. 1 VersammlG LSA.

Leiter ist der Veranstalter. Ist Veranstalter eine Partei, ein Verein, oder eine sonstige Vereinigung wird deren Vorsitzender Leiter. Der Leiter muss eine natürliche Person sein. Volljährigkeit wird nicht vorausgesetzt. Der Veranstalter kann die Leitung auf eine andere natürliche Person übertragen. In *Niedersachsen* kann auch die *Versammlung* mit Zustimmung des Veranstalters<sup>8</sup> die Leitung einer Versammlung in geschlossenen Räumen auf eine andere Person übertragen (§ 13 Abs. 1 NVersG).

## 2. Zuverlässigkeit des Leiters

Das Gesetz normiert keine besonderen Anforderungen an die Person des Leiters. Dieser sollte zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben in der Lage sein. Dem VersG lässt sich kein Recht der zuständigen Behörde auf Ablehnung eines Leiters entnehmen. **179**

Nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg soll allerdings eine Versammlung verboten werden können, wenn der Leiter nicht willens und in der Lage ist, Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit weitgehend zu verhindern oder zu unterbinden.<sup>9</sup> Dann könnte auch in Erwägung gezogen werden, den Leiter im Wege einer beschränkenden Verfügung (als Minusmaßnahme zum Verbot) abzulehnen. Tatbestandsvoraussetzung hierfür wäre die Erforderlichkeit der Ablehnung zur Abwehr einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn feststünde, dass der Leiter die Versammlungsteilnehmer zu Straftaten oder Gewalttätigkeiten anstiften wird. Der Nachweis eines entsprechenden Verhaltens dürfte nur in den seltensten Fällen gelingen. Ist der Leiter zugleich Veranstalter, käme seine Ablehnung einem Verbot gleich. Dies bedeutete, dass die besonderen Verbotsvoraussetzungen vorliegen müssten. **180**

Gesetzlich geregelt ist das Ablehnungsrecht in Bayern. Nach Art. 13 Abs. 5 BayVersG kann die zuständige Behörde den Leiter ablehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dieser die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet. Auch § 10 Abs. 1 Satz 2 NVersG erlaubt der zuständigen Behörde die Ablehnung des Leiters, wenn dieser die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet. **181**

Auf jeden Fall unzulässig wäre eine behördliche Bestimmung eines neuen Leiters wegen vermeintlicher Unzuverlässigkeit des vom Veranstalter vorgesehen Leiters oder gar des Veranstalters selbst! Auch die Ablehnung eines Leiters, weil dieser für unfähig gehalten wird, die innere Ordnung der Versammlung zu gewährleisten, wäre mit dem Normzweck des § 7 VersG sowie dem gesamten System der Selbstregulierung nicht zu vereinbaren. **182**

<sup>8</sup> *Miller* in: Wefelmeier/Miller, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 13 Rn. 3 m.w.N.

<sup>9</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 18.06.1999 - 1 S 1464/99 -; vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss v. 25.07.1998 - 1 BvQ 11/98 -: allein auf die behauptete Unzuverlässigkeit des Leiters kann kein Verbot gestützt werden.

### 3. Ordnungspflicht des Leiters

- 183** Der Leiter bestimmt den Ablauf der Versammlung. Er kann die Versammlung nach seinem Ermessen jederzeit unterbrechen. Dahingehende Entscheidungen des Leiters müssen jedoch sachgerecht sein und die Wiederherstellung der Ordnung bezwecken. Sein Ermessen ist allerdings eingeschränkt, wenn die Ordnungsstörung einen Auflösungsgrund darstellt. Dies ist der Fall, wenn die Versammlung einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt oder unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer besteht (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 VersG) oder wenn Teilnehmer gegen Strafgesetze verstoßen bzw. zur Begehung von Straftaten auffordern (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 VersG). In diesen Fällen muss die Versammlung unterbrochen bzw., wenn die Unterbrechung keinen Erfolg verspricht, geschlossen werden.
- 184** Der Leiter kann die Unterbrechung dazu benutzen, um Störer auszuschließen und die Ordnung insgesamt wieder herzustellen. Erfolgt die Unterbrechung allerdings durch die **Polizei** nach § 13 Abs. 1 Satz 2 VersG, haben Leiter und Ordner während der Zeit der Unterbrechung keine Befugnisse. Der Leiter kann in diesem Fall auch nicht die Fortsetzung der Versammlung bestimmen.
- 185** Die Schließung der Versammlung durch den Leiter bedeutet das Ende der Versammlung. Bei Aufzügen ist der Leiter zur Beendigung verpflichtet, wenn er sich nicht mehr durchzusetzen vermag (§ 19 Abs. 3 VersG). Mit der Beendigung der Versammlung enden auch Rechte und Pflichten des Leiters. Er trägt für das, was nun kommt, keine Verantwortung mehr. Im Gegensatz zur Beendigung einer Versammlung durch Auflösung sind die Teilnehmer nicht verpflichtet, sich sofort zu entfernen. Auch die trotz Schließung der Versammlung weiterhin anwesenden Teilnehmer fallen nach wie vor unter den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG. Möchten die Teilnehmer die Versammlung nicht beenden, stellt ihre weitere Anwesenheit eine Spontanversammlung dar, die dem Veranstalter und Leiter der beendeten Versammlung jedoch nicht mehr zuzurechnen ist.
- 186** Der Ablauf der Versammlung in inhaltlicher Hinsicht wird, zumindest in den wesentlichen Punkten, vom Veranstalter festgelegt. Der Leiter hat somit nicht das Recht, nach freiem Ermessen zu entscheiden, ob eine Diskussion stattfindet oder den Rednern das Wort zu entziehen.
- 187** Auch die vorherige Bestimmung der Rednerliste im Rahmen der Tagesordnung ist Sache des Veranstalters. Die Reihenfolge der Wortbeiträge während der Versammlung ergibt sich aus der Reihenfolge der Wortmeldungen. Der Leiter hat hier keinesfalls das Recht, willkürlich von demokratischen Gepflogenheiten abzuweichen. Mit der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit für den freiheitlich demokratischen Staat wäre dies nicht zu vereinbaren. Beschließen die Teilnehmer, über ein bestimmtes Thema in die Diskussion einzutreten, ist auch der Leiter daran gebunden.
- 188** Ordnungsmaßnahmen des Leiters sind **keine Verwaltungsakte**, da es sich bei dem Leiter

weder um eine Behörde, noch um einen Beliehenen handelt. Es handelt sich dabei um verbindliche und damit von den Teilnehmern zu befolgende Anordnungen eigener Art. Der Teilnehmer unterwirft sich durch seine Teilnahme den Regeln des Versammlungsrechts und damit auch der Anordnungsbefugnis des Versammlungsleiters.

Die Ordnungsfunktion des Leiters **beginnt mit dem Eintreffen der Versammlungsteilnehmer**, nicht erst mit der förmlichen Eröffnung der Versammlung. Sie endet mit der Beendigung der Versammlung. Dies geschieht i.d.R. durch Schließung durch den Leiter oder, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, durch Auflösung. **189**

Die Ordnungsbefugnisse des Leiters rechtfertigen sich aus der Notwendigkeit der Selbstregulierung und Grundrechtsoptimierung heraus. Nur insoweit sind Ordnungsmaßnahmen des Leiters erforderlich und damit zulässig. Der Leiter hat daher nur das Recht und die Pflicht, für einen geordneten äußeren Rahmen zu sorgen, innerhalb dessen die demokratische Versammlung ungestört vorstattengehen kann.

Zu diesem Zweck können der Leiter oder seine Ordner die Teilnehmer anweisen, Störungen zu unterlassen. Die Teilnehmer sind gemäß § 10 VersG<sup>10</sup> verpflichtet, die Anweisungen zu befolgen. Wer trotz wiederholter Zurechtweisung durch den Leiter oder einen Ordner fortfährt, den Ablauf der Versammlung zu stören, verhält sich ordnungswidrig (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG<sup>11</sup>). Weder der Leiter noch die Ordner haben indes ein Recht, Zwang anzuwenden. Dies gilt auch im Falle des Ausschlusses eines Versammlungsteilnehmers gem. § 11 VersG. Entfernt sich der Ausgeschlossene nicht aus dem Versammlungslokal, muss der Leiter die Polizei um Unterstützung bitten. **190**

Bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, einschließlich Aufzügen, steht dem Leiter kein Ausschlussrecht zu. Hier ist allein der Polizeivollzugsdienst berechtigt, Störer von der weiteren Teilnahme auszuschließen (§§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG<sup>12</sup>). **191**

#### 4. Anwesenheitspflicht des Leiters

Die Anwesenheitspflicht des Leiters ergibt sich mittelbar aus § 8 VersG. Eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung enthalten Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BayVersG sowie § 7 Abs. 1 Satz 5 NVersG. Der Leiter kann seiner Ordnungspflicht nur nachkommen, wenn er auch anwesend ist. Ob dies eine ständige, ununterbrochene Anwesenheit verlangt ist fraglich. Bei Versammlungen unter freiem Himmel muss der Leiter aber zumindest für die zuständige Behörde erreichbar sein. **192**

Die Anwesenheitspflicht des Leiters beginnt mit dem Beginn der Versammlung. Wird mit **193**

<sup>10</sup> Art. 5 Abs. 1 BayVersG; § 7 Abs. 3 NVersG; § 9 SächsVersG; § 9 VersammlG LSA.

<sup>11</sup> Art. 21 Abs. 2 Nr. 4 BayVersG; § 21 Abs. 1 Nr. 2 NVersG; § 30 Abs. 1 Nr. 5 SächsVersG; § 28 Abs. 1 Nr. 5 VersammlG LSA.

<sup>12</sup> Art. 15 Abs. 5 BayVersG; § 10 Abs. 3 NVersG; § 18 Abs. 3 SächsVersG; § 16 Abs. 3 VersammlG LSA.

behördlicher Verfügung angeordnet, dass der Leiter sich bereits eine oder zwei Stunden vor Versammlungsbeginn am Versammlungsort zur Verfügung zu halten habe, handelt es sich dabei um einen Versuch zur Erzwingung der Kooperation.<sup>13</sup> Dies verstößt gegen die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze zum Kooperationsprinzip. Auch die gesetzlichen Regelungen der Zusammenarbeit in den Landesversammlungsgesetzen sehen auf Seiten des Veranstalters keine Rechtspflicht zur Zusammenarbeit vor (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayVersG: „Der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht verpflichtet“). Die Zusammenarbeit ist auf Seiten des Veranstalters eine Obliegenheit, deren Nichtbefolgung allenfalls mittelbar negative Auswirkungen haben kann. Diese Überlegungen gelten selbstredend, wenn der Veranstalter selbst die Leitung übernimmt, aber auch im Falle des vom Veranstalter beauftragten Leiters, der seine Rechtsposition ja vom Veranstalter ableitet.

## 5. Verantwortlichkeit des Leiters

- 194** Aus der Ordnungspflicht des Leiters folgt dessen Verantwortlichkeit für die Abwehr von Ordnungsstörungen. Der Leiter muss deshalb das ihm zur Verfügung stehende Instrumentarium zur Aufrechterhaltung der Ordnung einsetzen. In Betracht kommen insbesondere Weisungen an Störer, Unterbrechung der Versammlung, Störerausschluss (Versammlungen in geschlossenen Räumen) und als ultima ratio die Beendigung (Schließung) der Versammlung. Mit Beendigung der Versammlung können weitere Störungen dem Leiter nicht mehr zugerechnet werden.
- 195** Die Unterlassung von Ordnungsmaßnahmen kann zu einer Strafbarkeit des Leiters nach § 25 Nr. 2 VersG führen. Tathandlung ist die Nichtbefolgung von Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG durch den Leiter. Hierbei muss es sich um Auflagen handeln, die an den Versammlungsleiter adressiert sind. Die Nichtbefolgung von Auflagen durch Versammlungsteilnehmer kann dem Versammlungsleiter grundsätzlich nicht zugerechnet werden. § 25 Nr. 2 VersG pönalisiert kein Organisationsverschulden. Befolgen die Teilnehmer Auflagen nicht, ist es zwar die Aufgabe des Leiters, für Beachtung zu sorgen. Diese Verpflichtung ist jedoch nicht strafbewehrt. Eine andere Ansicht vertritt hier das Berliner Kammergericht. Danach soll ein „eigenhändiger“ Verstoß des Aufzugsleiters gegen eine Auflage nicht erforderlich sein. Der Leiter eines Aufzuges komme, so das Kammergericht, „einer Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG auch dann im Sinne des § 25 Nr. 2 VersG vorsätzlich nicht nach, wenn seine Bemühungen, die ihm nach § 19 Abs. 1 VersG obliegende Pflicht zu erfüllen, für den ordnungsmäßigen Ablauf des Aufzuges zu sorgen, erfolglos bleiben.“<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -; BVerfG, Beschluss v. 01.05.2001 - 1 BvQ 21/01 -, NJW 2001, 2078.

<sup>14</sup> KG, Beschluss v. 02.07.2007 - 1 Ss 427/06 -.

### III. Verwendung von Ordnern

#### 1. Allgemein

Gem. § 9 VersG<sup>15</sup> kann sich der Leiter zur Erfüllung seiner Aufgaben der Hilfe einer angemessenen Zahl Ordner bedienen. Diese dürfen keine Waffen oder sonstigen Gegenstände i.S. von § 2 Abs. 3 VersG mit sich führen. Ordner sind **Teilnehmer der Versammlung**<sup>16</sup> sowie **Hilfskräfte des Versammlungsleiters**, dessen Weisungsbefugnissen sie unterliegen<sup>17</sup> und von dem sie ihre Kompetenzen ableiten. Zu ihren Aufgaben gehört in erster Linie die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung. Die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit ist in erster Linie Aufgabe der Polizei. Diese verfügt über die entsprechenden Eingriffsbefugnisse. Auf der anderen Seite, entbindet die Teilnahme an einer Versammlung nicht von der grundsätzlichen Verpflichtung zu „polizeigemäßem“ Verhalten. Gefährdet das Verhalten der Teilnehmer die öffentliche Sicherheit, ist es zunächst Sache des Leiters mit Hilfe der Ordner auf die Störer einzuwirken. Nur wenn ihnen dies nicht gelingt, kann die Polizei um Unterstützung ersucht werden. Die Polizei muss ihrerseits der Versammlung zunächst die Möglichkeit zur Selbstregulierung geben. Dabei können sinnvolle Maßnahmen des Leiters oder der Ordner angeregt werden. Mangels hoheitlichen Eingriffsbefugnissen oder des Rechts Störer auszuschließen, sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Ordner begrenzt.

196

Ordner müssen als solche erkennbar sein und deshalb weiße Armbinden mit der Aufschrift „Ordnerin“ oder „Ordner“ tragen. § 9 VersG verlangt darüber hinaus Ehrenamtlichkeit und Volljährigkeit. Beide Merkmale werden von § 7 Abs. 2 NVersG nicht mehr vorausgesetzt. Art. 4 Abs. 2 BayVersG verlangt nur Volljährigkeit, § 8 VersammlG LSA nur Ehrenamtlichkeit. Wo diese nicht mehr verlangt wird, können auch gewerbliche Sicherheitsdienste („Security“) – natürlich unbewaffnet – zum Einsatz kommen. In Anbetracht des von der Verfassung abgeleiteten Selbstorganisationsrechts der Versammlung, erscheint dies geradezu als Paradigmenwechsel des Versammlungsrechts und begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Begründung zum Niedersächsischen Versammlungsgesetz wonach „gerade bei Großveranstaltungen der Einsatz professioneller Sicherheitsdienste, die Erfahrungen mit größeren Menschenmengen besitzen, erforderlich sein [kann], um die Ordnung der Versammlung zu gewährleisten“,<sup>18</sup> ist nur vordergründig überzeugend. Es sollte nicht übersehen werden, dass die Versammlungsteilnehmer verpflichtet sind, Weisungen der Ordner zu befolgen. Dieser Eingriff in das Grundrecht der Ordner rechtfertigt sich nur unter dem Gesichtspunkt des internen Interessenausgleichs, wobei das vom Leitungsrecht

197

<sup>15</sup> Art. 4 Abs. 2 BayVersG; §§ 13 Abs. 6, 7 Abs. 1 Satz 2 NVersG; § 8 SächsVersG; § 8 VersammlG LSA.

<sup>16</sup> *Ott/Wächter/Heinhold*, Versammlungsgesetz, § 10 Rn. 2; *Miller* in: *Wefelmeier/Miller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 7 Rn. 19.

<sup>17</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 9 Rn. 1.

<sup>18</sup> Niedersächsischer Landtag Drs. 16/2075, S. 23

abgeleitete Ordnungsrecht letztlich ebenfalls auf dem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG gründen muss. Veranstalter, Leiter, Ordner und Teilnehmer leiten ihre Rechte sämtlich aus Art. 8 Abs. 1 GG ab. Dies gilt nicht für einen gewerblichen Sicherheitsdienst. Dieser stellt somit einen Fremdkörper im ausbalancierten Gefüge der geordneten Versammlung dar. Da das Veranstaltungsmanagement nach wie vor beim nicht zwingend „professionellen“ Leiter verbleibt, ist der Hinweis auf die „Professionalität“ gewerblicher Sicherheitsdienste nur vorgeschoben und wenig überzeugend.

## 2. Anordnung der Verwendung von Ordnern

- 198** Bei Versammlungen unter freiem Himmel (einschließlich der Aufzüge), steht die Verwendung von Ordnern unter einem Erlaubnisvorbehalt. Die Erlaubnis ist gem. §§ 18 Abs. 2 Satz 2, 19 Abs. 1 Satz 2 VersG bei der Anmeldung durch den Veranstalter oder, soweit bereits bestellt, durch den Versammlungsleiter zu beantragen. Die Versammlungsgesetze von *Bayern* und *Niedersachsen* enthalten keinen Erlaubnisvorbehalt mehr.
- 199** Will der Leiter keine Ordner einsetzen, soll nach der h. M. die Verwendung einer bestimmten Anzahl von Ordnern gem. § 15 Abs. 1 VersG angeordnet werden können.<sup>19</sup> Dies wird mit der Aufgabe der Ordner für die Gefahrenabwehr begründet. Verweist der Leiter auf ein zu erwartendes hohes Polizeiaufgebot und möchte deshalb die angeordnete Zahl der Ordner reduziert haben, wird allerdings argumentiert, dass es nicht zu den Aufgaben der Polizei gehöre, für die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung zu sorgen.<sup>20</sup> Da die Leitungsrechte und -pflichten (und damit auch die Pflichte der Ordner) im Wesentlichen die Ordnung *in* der Versammlung betreffen, erstaunt die Beharrlichkeit, mit welcher in der Praxis die „Ordnerauflagen“ durchgesetzt und gerichtlich bestätigt werden. Die Anordnung, eine bestimmte Anzahl von Ordnern einzusetzen, kann nur unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG erfolgen.
- 200** In Bayern kann die zuständige Behörde nach Art. 10 Abs. 5 und Art. 13 Abs. 7 BayVersG dem Veranstalter aufgeben, die Anzahl der Ordner zu erhöhen, wenn ohne die Erhöhung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist.
- 201** Soll eine bestimmte Anzahl von Ordnern eingesetzt werden, kann dies allenfalls im Wege einer auf § 15 Abs. 1 VersG (§ 8 Abs. 1 NVersG, Art. 15 Abs. 1 BayVersG) gestützten beschränkenden Verfügung angeordnet werden. Voraussetzung dafür ist jeweils, dass die von der Behörde angeordnete Ordnerzahl (z. B. „Ein Ordner pro 25 Versammlungsteilnehmer“) erforderlich ist, um eine andernfalls drohende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit abzuwehren. Allerdings sorgt sich der Staat grundsätzlich auch um die Ordnung in der

<sup>19</sup> OVG *Rheinland-Pfalz*, Urteil v. 10.02.2010 - 7 A 11095/09 -; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 30.06.2011 - 1 S 2901/10 -; Bayerischer VGH, Beschluss v. 23.10.2008 - 10 ZB 07.2665 -; VG Bremen, Beschluss v. 01.11.2013 - 5 V 1993/13 -; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 18.09.2012 - 5 A 1701/11 -.

<sup>20</sup> Bayerischer VGH, Beschluss v. 23.10.2008 - 10 ZB 07.2665 -.

Versammlung. Dies lässt sich aus der gesetzlichen Ordnungspflicht ableiten. Das Versammlungsgesetz enthält jedoch zur Verfolgung dieses Zwecks keine Ermächtigungsgrundlage zur Bestimmung der Ordnerzahl.

### 3. Übermittlung der Ordnerdaten

Nach § 9 Abs. 2 VersG ist der Leiter bei Versammlungen in geschlossenen Räumen verpflichtet, der Polizei die Anzahl der Ordner mitzuteilen. Die Vorschrift gilt nicht für Versammlungen unter freiem Himmel. Dies ist auch nicht nötig, da der Veranstalter hier für den Ordnerinsatz eine behördliche Erlaubnis benötigt und somit der Behörde die beabsichtigte Anzahl mitteilen muss. Die Erlaubnis bezieht sich nur auf die Verwendung an sich. Deshalb ergibt sich auch aus § 18 Abs. 2 VersG keine Verpflichtung, der Behörde die personenbezogenen Daten zu übermitteln. Als Maßnahme der Gefahrenabwehr kann die Behörde eine Übermittlungspflicht allerdings auf § 15 Abs. 1 VersG stützen.<sup>21</sup> Dann müsste die Kenntnis der Ordnerdaten allerdings zur Abwehr einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit geeignet und erforderlich sein. Eine generelle Namens- und Identitätskontrolle wäre rechtswidrig, da § 19 Abs. 1 i. V. m. § 18 Abs. 2 VersG hierfür keine Grundlage bietet.<sup>22</sup> Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Ordnerdaten findet sich in den Landesversammlungsgesetzen.

202

#### a) Niedersachsen

Gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 NVersG kann die zuständige Behörde von der Leiterin oder dem Leiter die Mitteilung der Anzahl und der persönlichen Daten von Ordnerinnen und Ordnern verlangen, wenn dies für die Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist. Voraussetzung ist zunächst eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Die Kenntnis der Ordnerdaten muss für deren Abwehr das geeignete Mittel sein und es darf kein gleichermaßen geeignetes milderes Mittel. Nicht ausreichend wäre die bloße Absicht der Behörde, ihre Ablehnungsbefugnis nach § 10 Abs. 1 NVersG prüfen zu wollen.<sup>23</sup> Ergibt die weitere Ermittlung, dass die betreffende Person die öffentliche Sicherheit gefährdet, kann der Einsatz als Ordnerin oder Ordner untersagt werden (§ 10 Abs. 1 Satz 2 NVersG).

203

<sup>21</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 30.06.2011 - 1 S 2901/10 -.

<sup>22</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 9 Rn. 20; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 99; VG Göttingen, Urteil v. 22.04.2009 - 1 A 355/07 -.

<sup>23</sup> Nicht ganz eindeutig *Miller* in: *Wefelmeier/Miller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 5 Rn. 21.

**b) Bayern**

Auch in Bayern kann der Veranstalter gem. Art. 13 Abs. 6 Satz 1 BayVersG aufgefordert werden, der zuständigen Behörde die persönlichen Daten eines Ordners mitzuteilen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dieser die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet. Dasselbe gilt gem. Art. 10 Abs. 4 Satz 1 BayVersG für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Anknüpfend an den Friedlichkeitsbegriff des BVerfG sind die Voraussetzungen somit sehr hoch. Bestätigt sich die vom Ordner ausgehende Gefährdung, kann der betreffende Ordner abgelehnt werden. Dies bedeutet, er kann keine Ordnerfunktion ausfüllen. Die Teilnahmemöglichkeit ist davon nicht betroffen.

# Kapitel 5 Präventivsteuerung

## I. Verbot und Beschränkungen von Versammlungen in geschlossenen Räumen

### 1. Allgemein

Eine öffentliche<sup>1</sup> Versammlung, die nicht unter freiem Himmel<sup>2</sup> stattfinden soll, kann nur verboten werden, wenn einer der in § 5 VersG (Art. 12 BayVersG, § 5 SächsVersG, § 4 VersammlG LSA) abschließend aufgeführten Verbotsgründe vorliegt. § 5 VersG ist somit die spezielle und abschließende Ermächtigungsgrundlage für ein Verbot öffentlicher Versammlungen in geschlossenen Räumen sowie das Verbot ersetzende Minusmaßnahmen (beschränkende Verfügungen).<sup>3</sup> Beschränkungen werden zwar in § 5 VersG nicht ausdrücklich erwähnt (anders: Art. 12 Abs. 1 BayVersG). Ihre Zulässigkeit ist jedoch allgemein anerkannt<sup>4</sup> und überdies ein Gebot der Verhältnismäßigkeit. 204

Im Gegensatz zu Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen Versammlungen in geschlossenen Räumen keinem Gesetzesvorbehalt. § 5 VersG enthält daher keine Ermächtigung zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit, die über die in der Verfassung angelegten Schranken hinausginge. Sie dient vielmehr der **Schrankenkonkretisierung** und ist – so verstanden – auch verfassungsgemäß. § 5 Nr. 1 VersG konkretisiert die verfassungssystematischen Schranken aus Art. 9, 18 und 21 GG, § 5 Nr. 2 und 3 VersG die grundrechtsunmittelbaren Schranken des Art. 8 Abs. 1 GG (Friedlichkeit und Waffenlosigkeit) und Nr. 4 die verfassungsimmanenten Schranken, die der Gesetzgeber im dringenden Gemeinschaftsinteresse zur Beschränkung der Handlungsfreiheit des einzelnen festlegen kann.<sup>5</sup> 205

Die schrankenkonkretisierende Funktion der Ermächtigungsgrundlage wird insbesondere durch § 14 Abs. 1 und 2 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes (NVersG) zum Ausdruck gebracht. Die Vorschrift verzichtet auf eine Aufzählung bestimmter Verbotsgrün- 206

<sup>1</sup> Zum Begriff der „öffentlichen Versammlung“ vgl. Rn. 110 ff.

<sup>2</sup> Zur Abgrenzung vgl. Rn. 115 ff.

<sup>3</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.07.2010 - 1 S 349/10 -.

<sup>4</sup> Vgl. *Dietel/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 5 Rn. 7 f., m. w. N.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss v. 22.05.1975 - 2 BvL 13/73 -, BVerfGE 39, 334, m. w. N.

de und nennt als Voraussetzung für Beschränkungen die „unmittelbare Gefährdung der Friedlichkeit“. Ein Verbot ist danach nur zulässig, wenn darüber hinaus „die Gefahr nicht anders abgewehrt werden kann“. Damit wurden die Probleme im Zusammenhang mit der gebotenen restriktiven Auslegung der einzelnen Verbotsgründe beseitigt.<sup>6</sup>

- 207** § 5 VersG ermächtigt nur zum Verbot einer einzelnen, **bestimmten Versammlung**. Unzulässig wäre daher ein Verbot aller Versammlungen zu einem bestimmten Thema, weil sie stets unfriedlich zu verlaufen pflegten.
- 208** Die Anwendung des § 5 VersG ist in zeitlicher Hinsicht abzugrenzen von der Auflösung: Bis zu ihrem Beginn kann die Veranstaltung verboten werden, anschließend kommt eine Auflösung in Betracht. Versammlungen in geschlossenen Räumen sind meist solche der Diskussion, Information oder Kundgebung. Diese Veranstaltungen beginnen regelmäßig mit der Eröffnung durch den Leiter.<sup>7</sup>

## 2. Verhältnis zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht

- 209** Auf allgemeines Polizeirecht, insbesondere auf die polizeiliche Generalklausel, kann das Verbot einer öffentlichen Versammlung in einem geschlossenen Raum genauso wenig gestützt werden, wie im Falle der Versammlung unter freiem Himmel. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Versammlung nicht „als Versammlung“ im Sinne des Art. 8 GG verboten wird, sondern aus nicht versammlungsspezifischen Gründen, z. B. seuchenpolizeilicher Art oder aus Gründen des Brandschutzes. Derartige Gründe müssen aber geeignet sein, das Verbot selbständig zu tragen.<sup>8</sup>
- 210** Da Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht unter Gesetzesvorbehalt stehen, sind Eingriffe außerhalb versammlungsspezifischer Gefahren nur zulässig, um im Wege der **Herstellung praktischer Konkordanz** mit der Versammlungsfreiheit kollidierende Verfassungsgüter zu schützen. Deshalb kann allein der Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen aus dem Bereich des Bauordnungs-, Gewerbe- oder Jugendschutzrecht ein Versammlungsverbot nicht rechtfertigen. Hinzutreten muss stets eine **erhebliche Gefahr** für **elementare Rechtsgüter** wie Leben und Gesundheit von Menschen.<sup>9</sup>

## 3. Verbotsgründe

- 211** Gemäß § 5 Nr. 1 VersG (Art. 12 Abs. 1 BayVersG; § 5 Abs. 1 Nr. 1 SächsVersG; § 4 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG LSA) kann eine öffentliche Versammlung verboten werden, wenn dem

<sup>6</sup> Vgl. hierzu: *Wefelmeier/Miller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 14 Rn. 1.

<sup>7</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 26.01.1998 - 1 S 3280/96 -; *Dietel/Gintzell/Kniessel*, VersG, § 5 Rn. 4.

<sup>8</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.07.2010 - 1 S 349/10 -.

Veranstalter das Versammlungsrecht nicht zusteht. Die Vorschrift konkretisiert die verfassungssystematischen Schranken aus Art. 9, 18 und 21 GG. Tatbestandsvoraussetzung für ein Verbot nach § 5 Nr. 1 i.V. mit § 1 Abs. 2 Nn. 1, 3 und 4 VersG ist die Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht bzw. im Fall der Nr. 4 die rechtskräftige Verbotsverfügung der zuständigen Verbotsbehörde. Die Versammlungsbehörde hat hierbei keine weiteren Sachverhaltsermittlungen anzustellen.

Schwieriger gestaltet sich für die Behörde ein auf §§ 5 Nr. 1, 1 Abs. 2 Nr. 2 VersG gestütztes Verbot. Hier gibt es keine Tatbestandswirkung entfaltende behördliche oder verfassungsgerichtliche Entscheidung. Ein Verbot kommt hier nur dann in Betracht, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, dass der Veranstalter mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Ziele einer nach Art. 21 Abs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation dieser Partei fördern will. **212**

§ 5 Nr. 2 und 3 VersG konkretisieren die grundrechtsunmittelbaren Schranken des Art. 8 Abs. 1 GG (Friedlichkeit und Waffenlosigkeit). Ein darauf gestütztes Verbot kann im Einzelfall gerechtfertigt sein, wenn sich der Veranstalter nicht von einem zu erwartenden größeren Kreis gewaltentschlossener Teilnehmer abgrenzt und deshalb die unmittelbare Gefahr eines unfriedlichen Verlaufs der Demonstration billigend in Kauf nimmt.<sup>10</sup> **213**

Gemäß § 5 Nr. 4 VersG kann eine Versammlung verboten werden, wenn Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden werden, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben. Im Gegensatz zu den Verbotsgründen der Nummern 1 bis 3 bezieht sich dieser nicht auf die äußeren Begleitumstände der Versammlung, sondern auf Kommunikationsinhalte. Wegen der schrankenkonkretisierenden Funktion des § 5 VersG muss es sich bei den zu erwartenden Delikten um solche handeln, die als Vorstufe zur Unfriedlichkeit angesehen werden können (z. B. Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten, § 126 StGB) oder ein Verhalten unter Strafe stellen, das die Menschenwürde anderer verletzt (z. B. Volksverhetzung, § 130 StGB). Soll in der Versammlung zu einer Blockade aufgefordert werden (§§ 111, 240 StGB), kann dieser Umstand alleine ein Verbot noch nicht rechtfertigen. Dieser Verbotsgrund greift selten, da es unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten meist ausreichend ist, im Wege einer Beschränkung entsprechende Äußerung oder das Auftreten eines bestimmten Redners zu verbieten.<sup>11</sup> **214**

---

<sup>9</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.07.2010 - 1 S 349/10 -; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss v. 02.02.2007 - 3 M 12/07 - (bauordnungsrechtlichen Nutzungsuntersagung, die faktisch zu einem Versammlungsverbot führt).

<sup>10</sup> OVG Thüringen, Beschluss v. 29.04.2000 - 3 ZEO 336/00 -.

<sup>11</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 25.04.1998 - 1 S 1143/98 -, VBIBW 1998, 426.

#### 4. Rechtswirkung der Verbotsverfügung

- 215** Die Verbotsverfügung ist ein rechtsgestaltender Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG). Die Bekanntgabe erfolgt regelmäßig gegenüber dem Veranstalter und ist dann diesem gegenüber wirksam (§§ 41, 43 VwVfG). Die Verbotsverfügung entfaltet Rechtswirkung in personaler, räumlicher und zeitlicher Hinsicht. Sie betrifft eine in der Verfügung selbst ausreichend zu konkretisierende Veranstaltung. Eine grundrechtlich geschützte Teilnahme an einer verbotenen Versammlung ist somit ausgeschlossen.
- 216** Die vorsätzliche Teilnahme an einer verbotenen Versammlung stellt eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 29 Nr. 1 VersG). Voraussetzung dafür ist Kenntnis von der Verbotsverfügung.

## II. Anmeldepflicht bei Versammlungen unter freiem Himmel

### 1. Allgemein

- 217** Versammlungen unter freiem Himmel zeichnen sich durch eine unmittelbare Einwirkung auf die nicht teilnehmende Öffentlichkeit aus. Die für das Versammlungswesen zuständige Behörde muss daher in der Lage sein, rechtzeitig einen **Ausgleich widerstreitender Interessen** herbeizuführen, um so möglichen Konflikten entgegenzuwirken. Aus diesem Grund unterliegen Versammlungen unter freiem Himmel gem. Art. 8 Abs. 2 GG einem Gesetzesvorbehalt. Sie können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit ist die gesetzlich geregelte Anmelde- bzw. Anzeigepflicht.<sup>12</sup> Sie garantiert eine rechtzeitige Befassung der Versammlungsbehörde. Da es sich bei dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit um ein für die repräsentative Demokratie sehr bedeutendes Grundrecht handelt, können Versammlungen nicht in das bestehende Regelwerk des besonderen Ordnungsrechts eingepasst werden. Die Versammlungsbehörde muss auch insoweit einen Ausgleich, etwa mit den Belangen des Straßen- oder Straßenverkehrsrechts herbeiführen. Dies geschieht nach erfolgter Anmeldung im Rahmen des Verwaltungsverfahrens zur Prüfung eventueller Beschränkungen (Auflagen). Das versammlungsrechtliche Verfahren ersetzt somit alle anderen Verfahren. Dies bezeichnet man als das sog. **Konzentrationsprinzip**. Dies führt dazu, dass z. B. die Prüfung straßenrechtlicher Belange durch die Versammlungsbehörde die außerhalb des Versammlungsrechts erforderliche Sondernutzungserlaubnis ersetzt. Ein wesentliches Element präventiver Steuerung ist die konstruktive Zusammenarbeit zwischen Veranstalter und

---

<sup>12</sup> § 14 VersG (Anmeldepflicht); § 13 BayVersG (Anzeige- und Mitteilungspflicht); § 5 NVersG (Anzeige); § 14 SächsVersG (Anmeldepflicht, Kooperationsgespräch); § 12 VersammlG LSA (Anmeldepflicht).

Versammlungsbehörde / Polizei. Dieses **Kooperationsprinzip** geht auf eine Forderung des Bundesverfassungsgerichts im Brokdorf-Beschluss<sup>13</sup> zurück und hat in den neuen Landesversammlungsgesetzen inzwischen seinen Niederschlag gefunden.<sup>14</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Brokdorf-Beschluss<sup>15</sup> erstmals ausführlich mit der Anmeldepflicht auseinandergesetzt und deren Verfassungsmäßigkeit bestätigt – allerdings unter der Einschränkung, dass „die Anmeldepflicht nicht ausnahmslos eingreift und dass ihre Verletzung nicht schon schematisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Veranstaltung berechtigt.“<sup>16</sup> Die Anmeldepflicht ist zwar unverzichtbar – aber eben nur eine Formvorschrift. Ihre bloße Nichtbeachtung lässt den grundrechtlichen Schutz deshalb nicht entfallen.<sup>17</sup> Daher darf eine Versammlung entgegen dem Wortlaut des § 15 Abs. 3 VersG nur wegen der fehlenden Anmeldung alleine nicht aufgelöst werden. Hinzukommen müssen immer noch die Verbotsgründe des § 15 Abs. 1 VersG. Auch Art. 15 BayVersG und § 8 NVersG sehen die fehlende Anmeldung nicht mehr als Auflösungsgrund vor.<sup>18</sup> **218**

Je größer der Organisationsaufwand für die Behörde ist, desto wichtiger ist die rechtzeitige Anmeldung. Großveranstaltungen werden aber oftmals von mehreren Vereinigungen und Initiatoren organisiert. Es gibt dann nicht nur „den Veranstalter“, der eine Versammlung gesamtverantwortlich anmeldet.<sup>19</sup> § 14 VersG ist daher „im Lichte des Grundrechts“ dahingehend auszulegen, dass mehrere Initiatoren jeweils hinsichtlich des für sie überschaubaren Bereichs anmeldepflichtig sind.<sup>20</sup> **219**

Die Anmeldung ist **kein Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis**. Es handelt sich hierbei schlicht um eine **formlose Mitteilung an die Versammlungsbehörde**. Dieser sollen **Informationen über eine bevorstehende Versammlung übermittelt** werden. In den Landesversammlungsgesetzen wurde der Begriff der Anmeldepflicht dementsprechend ersetzt durch die „Anzeigepflicht“.<sup>21</sup> In der Sache ist damit keine Änderung verbunden. **220**

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315 - Brokdorf.

<sup>14</sup> Vgl. § 14 BayVersG, § 6 NVersG, § 14 Abs. 5 SächsVersG, § 12 Abs. 3 VersammlG LSA.

<sup>15</sup> BVerfG, a.a.O., Fn. 13.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315, 350 (Brokdorf). Auch in späteren Entscheidungen hat das Gericht an der gesetzlichen Anmeldepflicht festgehalten, vgl. BVerfG, Beschluss v. 23.10.1991 - 1 BvR 850/88 - (Eilversammlung); Gusy in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 30 m.w.N.

<sup>17</sup> BVerfGE 69, 315, 350; Dietell/Gintzell/Kniesel, VersG, § 14 Rn. 5 m.w.N.

<sup>18</sup> Sachsen hat zwar ein neues Versammlungsgesetz, die Erkenntnisse aus dem Brokdorf-Beschluss aber nicht umgesetzt. Dasselbe gilt für *Sachsen-Anhalt*.

<sup>19</sup> Daher wurden in den 1980-Jahren, der Zeit der großen Friedens- und Anti-AKW-Demonstrationen mit mehreren 100.000 Teilnehmern, schon Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 14 VersG geäußert, vgl.: BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 - (Brokdorf) m.w.N.; Schenke, JZ 1986, 35; Hölscheidt, DVBl 1987, 666.

<sup>20</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 - (Brokdorf).

<sup>21</sup> Vgl. Bayerischer Landtag Drs. 15/10181, S. 19: zur Vermeidung des vermeintlichen Widerspruchs des § 14 VersG zu Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes („ohne Anmeldung oder Erlaubnis“)(!).

## 2. Inhalt

- 221 Gemäß § 14 Abs. 1 VersG soll der Behörde der **Gegenstand der Versammlung** und gem. § 14 Abs. 2 VersG der **Name des verantwortlichen Leiters**<sup>22</sup> mitgeteilt werden. Der Gegenstand ist das Thema der Versammlung. Die Anmeldung muss sich stets auf eine **konkret geplante Versammlung beziehen**.
- 222 Mit diesen Daten alleine ist die Behörde allerdings nicht in der Lage, den mit der Anmeldung verfolgten gesetzlichen Zweck zu erfüllen. Die Anmeldung soll die Behörde in die Lage versetzen, organisatorische Vorkehrungen treffen zu können. Nur wenn die Behörde zuvor über Zeitpunkt, Ort und Art der Versammlung unterrichtet wird, ist sie auch in der Lage, den Schutz und die Durchführung der Versammlung zu gewährleisten und einen eventuellen Ausgleich mit Rechten Dritter herbeizuführen.<sup>23</sup>
- 223 Nach erfolgter Anmeldung hat die Behörde die Möglichkeit, innerhalb der gesetzlichen 48-Stunden-Frist bis zur Bekanntgabe auf die Modalitäten Einfluss zu nehmen. Der Veranstalter kann sich Vorschläge der Behörde zu eigen machen und dann z. B. eine geänderte Marschroute bekannt geben. Oder die Behörde kann gem. § 15 Abs. 1 VersG entsprechende Auflagen verfügen (beispielsweise um zu verhindern, dass der Demonstrationzug an einem Krankenhaus vorbeigeführt wird). Die wenigen Beispiele machen deutlich, dass die Behörde sowohl für die Zusammenarbeit mit dem Veranstalter als auch unter dem Gesichtspunkt eines effektiven Verwaltungshandelns mehr Daten benötigt als die bloße Erklärung des Veranstalters, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel zu beabsichtigen und die Mitteilung des Gegenstandes. Nur dies verlangt jedoch § 14 Abs. 1 VersG vom Wortlaut her. Eine **qualifizierte Anmeldepflicht** ist dem Wortlaut der Vorschrift zwar nicht zu entnehmen, folgt aber aus dem Sinn und Zweck der Norm.<sup>24</sup> Die Behörde kann ihrer Aufgabe nur dann gerecht werden, wenn sie Angaben über den vorgesehenen technischen Ablauf erhält, wie z. B. Kundgebungsorte, Wege der Demonstration, zeitliche Koordination, voraussichtliche Teilnehmerzahl und den Einsatz technischer Hilfsmittel. Auch aus § 25 Nr. 1 VersG, der das wesentliche Abweichen von den Angaben in der Anmeldung für den Leiter mit Strafe bedroht, ergibt sich, dass die Anmeldung zumindest Angaben über Ort und Zeit der Veranstaltung enthalten muss. Die Nichtmitteilung weiterer Details kann allerdings keine strafrechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen. Nur wenn die Versammlung durchgeführt wird, ohne dass die Anmeldung im Sinne einer Absichtserklärung erfolgte, kann der Veranstalter auch den Straftatbestand des § 26 Nr. 2 VersG erfüllt haben. So verstanden bestehen auch keine Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit der Strafnorm

---

<sup>22</sup> Wer mit seiner Zustimmung ordnungsgemäß als Leiter einer Versammlung unter freiem Himmel benannt worden ist, kann sich den ihm nach dem Versammlungsgesetz obliegenden Aufgaben später nicht einseitig dadurch entziehen, dass er die Aufgaben eines Leiters nicht mehr wahrnimmt; OLG Köln, NSTZ 1981, 227; Schwäbe, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, S. 197.

<sup>23</sup> Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, § 14 Rn. 14 m.w.N.

<sup>24</sup> Meyer/Köhler/Dürig-Friedl, Demonstrations- und Versammlungsrecht, § 14 Anm. 5; Rühl in: Ridder et al., Versammlungsgesetz, § 14 Rn. 13; Zeitler, Versammlungsrecht, Rn. 76.

(vgl. Art. 103 Abs. 2 GG).<sup>25</sup> Strafbewehrt ist also nur die völlige Unterlassung der Anmeldung. Die Behörde kann allerdings im Auflagenweg gestützt auf § 15 Abs. 1 VersG weitere Angaben verlangen. Auch kann sich bei unvollständigen Angaben die Schwelle für spätere polizeiliche Eingriffe senken und der Veranstalter muss dann damit rechnen, dass die Behörde nunmehr durch Erlass entsprechender Auflagen / Beschränkungen den Ablauf bestimmt. Letztlich empfiehlt es sich daher für den Veranstalter, von Anfang an mit der Behörde zusammenzuarbeiten.

Die Notwendigkeit einer qualifizierten Anmeldung wurde von den Landesgesetzgebern gesehen, und entsprechend umgesetzt. So verlangt § 5 Abs. 2 Satz 1 NVersG folgende Angaben:

224

1. der Ort der Versammlung einschließlich des geplanten Streckenverlaufs bei sich fortbewegenden Versammlungen,
2. der beabsichtigte Beginn und das beabsichtigte Ende der Versammlung,
3. der Gegenstand der Versammlung,
4. Name, Vornamen, Geburtsname, Geburtsdatum und Anschrift (persönliche Daten) der Leiterin oder des Leiters sowie deren oder dessen telefonische oder sonstige Erreichbarkeit und
5. die erwartete Anzahl der teilnehmenden Personen.

§ 13 Abs. 2 BayVersG verlangt zusätzlich, aber unverzichtbar, den Namen des Veranstalters.

### 3. Anmeldefrist

Die Versammlung ist 48 Stunden **vor Bekanntgabe** anzumelden. Unter Bekanntgabe versteht man üblicherweise die Mitteilung des Veranstalters von Ort, Zeit und Thema der Versammlung an einen bestimmten oder unbestimmten Personenkreis (vgl. Art. 13 Abs. 1 Satz 5 BayVersG).<sup>26</sup> Die Frist bezieht sich dem eindeutigen Wortlaut nach *nicht* auf den Termin der Versammlung. Dies hat auch seinen guten Grund. Denn so kann die Behörde gegebenenfalls noch auf die Versammlungsmodalitäten einwirken, bevor der Veranstalter den Countdown startet und bei seinem Anhang etwa eine bestimmte Marschroute initiiert.

225

#### a) Spontanversammlung

Eine Spontanversammlung ist eine Versammlung, die aus einem aktuellen Anlass heraus

226

<sup>25</sup> Zeidler, Versammlungsrecht, Rn. 77.

<sup>26</sup> Dietell/Gintzell/Kniesel, VersG, § 14 Rn. 12; Wefelmeier/Miller, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 5 Rn. 12.

ungeplant, spontan entsteht. Spontanversammlungen haben keinen Veranstalter. Sie müssen und können nicht angemeldet werden.<sup>27</sup> Dabei ist nicht entscheidend, ob der Anlass bzw. der Gegenstand der Versammlung erst zeitlich unmittelbar vor Beginn entstanden ist. Entscheidend sei vielmehr, dass sich die Absicht, eine Versammlung durchzuführen, „spontan“ entwickelt hat.<sup>28</sup> Ein Verzicht auf die Durchführung einer derartigen Spontanversammlung, nur um der Formvorschrift des § 14 VersG zu genügen, wäre mit Art. 8 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren.<sup>29</sup>

- 227** Keine Spontanversammlungen sind daher solche, die auf einen gewissen organisatorischen Aufwand schließen lassen, z. B. weil Transparente, oder sonstige eigens angefertigte Materialien mitgeführt werden. Auch die scheinbar spontanen „Smartmobs“ müssen vor Durchführung abgesprochen werden und stellen daher keine Spontanversammlungen dar.<sup>30</sup>
- 228** Der Wegfall der Anmeldepflicht bei Spontanversammlungen ist ausdrücklich geregelt in § 13 Abs. 4 BayVersG sowie § 5 Abs. 5 NVersG. Letzterer enthält auch eine Legaldefinition der Spontanversammlung: Dies ist eine Versammlung, bei der die Bekanntgabe der Versammlung mit deren Beginn zusammen fällt.

## b) Eilversammlung

- 229** Eilversammlungen sind Veranstaltungen, die im Unterschied zu Spontanversammlungen zwar geplant sind und einen Veranstalter haben, aber ohne Gefährdung des Demonstrationszwecks nicht unter Einhaltung der Frist des § 14 VersG angemeldet werden können.<sup>31</sup> Typisch für Eilversammlungen ist die Aktualität des Ereignisses, gegen das protestiert werden soll und die damit verbundene Notwendigkeit eines sofortigen, raschen Reagierens, z. B. zur Verhinderung einer von der Ausländerbehörde plötzlich angekündigten Abschiebung eines Ausländers.
- 230** Vom organisatorischen Ablauf her kann der Veranstalter die Versammlung zwar anmelden, aber nicht innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist. Gleichwohl muss unter dem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG auch diese Versammlung möglich sein. Im Wege einer verfassungskonformen Interpretation des § 14 VersG sind Eilversammlungen daher, so das BVerfG, anzumelden, sobald die Möglichkeit dazu besteht.<sup>32</sup> Die Gefahr, dass Veranstalter

<sup>27</sup> Vgl. BVerfGE 85, 69, 75.

<sup>28</sup> Niedersächsischer Landtag Drs. 16/2913, S. 7

<sup>29</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 - (Brokdorf).

<sup>30</sup> *Dietel/Gintzel/Kniesel* gehen bei Veranstaltungen mit Überraschungseffekt, die von den Initiatoren vorher abgesprochen worden sind, von „böswillig nicht angemeldete Versammlungen“ aus. Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, VersG, § 14 Rn. 19 m.w.N.

<sup>31</sup> BVerfG, Beschluss v. 23.10.1991 - 1 BvR 850/88 - (Eilversammlung).

<sup>32</sup> BVerfG, Beschluss v. 23.10.1991 - 1 BvR 850/88; krit. zu Recht *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 370, „... eine dem Gesetzgeber vorbehaltene Ersetzung eines (teil)nichtigen Tatbestandsmerkmals durch ein anderes.“

und Teilnehmer wegen des eindeutigen Wortlauts und der gegebenen Unmöglichkeit einer Einhaltung der Frist sich von der Durchführung der Eilversammlung abschrecken lassen, wurde vom BVerfG grundsätzlich gesehen, aber als gering veranschlagt.<sup>33</sup>

#### 4. Verfahren und Form

Eine Form ist nicht vorgeschrieben. Die Anzeige kann dementsprechend schriftlich, per E-Mail, telefonisch oder per Fax, aber in deutscher Sprache (§ 23 Abs. 1 VwVfG) erfolgen.<sup>34</sup> **231**

Eine Anmeldung / Anzeige ist, gleichgültig, in welcher Form sie erfolgt, nur während der Bürozeiten der zuständigen Behörde möglich. Dies ist vor allem für die Frage, ob ein Verstoß gegen die Anmeldepflicht vorliegt, von Bedeutung. **232**

**Beispiel:** Eine Vereinigung beschließt aus aktuellem Anlass am Freitagnachmittag um 17.00 Uhr am darauf folgenden Samstagvormittag eine Kundgebung zu veranstalten. Per Telefon und Messenger-Dienste werden alle Bekannten aufgefordert möglichst zahlreich zu erscheinen. Hierbei handelt es sich zwar um eine Eilversammlung. Gleichwohl macht es keinen Sinn vom Veranstalter eine Anmeldung zu verlangen, wenn die zuständige Behörde eine Verwaltungsbehörde ist, deren Büro zum fraglichen Zeitpunkt (Bekanntmachung) nicht besetzt ist. Etwas anderes gilt allerdings, wenn zuständige Behörde eine Polizeibehörde (Polizeivollzugsdienst) ist, wie z. B. in *Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Berlin*. Eine Anmeldung ist wegen der ständigen Präsenz der Beamten dann immer möglich. **233**

Die Anmeldung hat bei der nach Landesrecht zuständigen Behörde zu erfolgen. Die entsprechenden Zuständigkeitsregelungen sind von Land zu Land recht unterschiedlich, insbesondere was die Zuständigkeitsverteilung zwischen Verwaltungsbehörde und Polizeivollzugsdienst angeht. **234**

In *Baden-Württemberg* ist zuständige Versammlungsbehörde gem. § 1 VersGZuVO die Kreispolizeibehörde. Dies ist gem. § 62 Abs. 3 PolG i. V. m. §§ 15, 19 LVG die untere Verwaltungsbehörde (im Stadtkreis die Stadt und im Landkreis das Landratsamt, die Große Kreisstadt oder Verwaltungsgemeinschaft). **235**

In *Bayern* ist die Kreisverwaltungsbehörde bis zum Beginn der Versammlung zuständige Versammlungsbehörde (Art. 24 Abs. 2 Satz 1 BayVersG). Nach Beginn ist die Vollzugspolizei (Art. 1 PAG) zuständig (Art. 24 Abs. 1 BayVersG). Bei überörtlichen Versammlungen genügt die Anzeige bei einer zuständigen Kreisverwaltungsbehörde. (Art. 24 Abs. 3 Satz 1 BayVersG). Im Falle von Eilversammlungen hat die Anzeige bei der Kreisverwaltungsbehörde *oder* der Polizei zu erfolgen (Art 13 Abs. 3 BayVersG). Betrifft die Eilversammlung **236**

<sup>33</sup> So das Mehrheitsvotum, BVerfG, Beschluss v. 23.10.1991 - 1 BvR 850/88 - (Eilversammlung).

<sup>34</sup> Sinnvoll sind die Formvorschriften in Art. 13 Abs. 1 BayVersG.

den örtlichen Zuständigkeitsbereich mehrerer Behörden, muss sie bei allen angezeigt werden (Art. 24 Abs. 3 Satz 2 BayVersG).

- 237** Zuständige Versammlungsbehörde in *Niedersachsen* sind bis zum Beginn der Versammlung die Landkreise, kreisfreien Städte, großen selbständigen Städte und selbständigen Gemeinden als untere Versammlungsbehörden (§ 24 Abs. 1 NVersG). Nach Beginn ist zuständige Behörde die Polizei. Eine Ausnahme gilt für das Gebiet der Landeshauptstadt Hannover. Hier ist die Polizeidirektion Hannover bereits vor Beginn zuständige Versammlungsbehörde.
- 238** In Bayern und Niedersachsen kommt dem Zeitpunkt des Beginns entscheidende Bedeutung zu. Daher ist hier auf formale und eindeutige Kriterien abzustellen. Dem wird am ehesten die in der Anmeldung erfolgte Mitteilung über den beabsichtigten Beginn gerecht (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayVersG; § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NVersG).<sup>35</sup>
- 239** Zuständige Versammlungsbehörde nach § 32 Abs. 1 SächsVersG sind in *Sachsen* die Kreispolizeibehörden. Dies sind gem. § 64 Abs. 1 Nr. 3 SächsPolG die Landratsämter und die Kreisfreien Städte. § 32 Abs. 2 SächsVersG enthält eine enumerative Aufzählung sachlicher Zuständigkeiten des Polizeivollzugsdienstes, u. a. für die Auflösung von Versammlungen und Aufzügen nach § 13 Abs. 1 SächsVersG und § 15 Abs. 3 und 4 SächsVersG.
- 240** In Nordrhein-Westfalen ist die Kreispolizeibehörde gem. § 1 VersammlGZustV zuständige Behörde i. S. d. § 2 Abs. 3, § 5, § 14, § 15 und § 17a Abs. 3 und 4 VersG. Kreispolizeibehörde ist in Nordrhein-Westfalen die für das Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt zuständige Dienststelle der Polizei (Vollzugspolizei).

## 5. Einzelfragen im Zusammenhang mit der Anmeldepflicht

### a) Veranstalter- und bekanntgabelose Versammlungen

- 241** Denkbar sind Protestkundgebungen nur weniger Personen, die von Anfang an nicht beabsichtigen, Dritte zum Mitmachen zu motivieren und die ihr Vorhaben auch niemandem bekanntgeben.
- 242** **Beispiel:** Zwei Personen möchten sich mit einem Transparent vor ein Verwaltungsgebäude stellen um auf irgendeinen vermeintlichen Missstand aufmerksam zu machen. Wenn eine derartige Idee im Gespräch entsteht, kann kaum einem der beiden die Rolle des Veranstalters zukommen. Sie können auch nicht beide Veranstalter sein, denn sie veranstalten ja keine Versammlung, da niemand eingeladen und die Aktion auch nicht öffentlich bekannt gemacht wurde. Nach der hier vertretenen Definition ist Veranstalter derjenige der eine Versammlung initiiert indem er in anderen den Entschluss zur Teilnahme weckt. Dies

<sup>35</sup> Ebenso: *Wefelmeier/Miller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 7 Rn. 10, m. w. N. zur Gegenansicht.

geschieht in der Regel durch öffentliche Einladung und öffentliche Bekanntmachung. Eine Versammlung von Anfang an Entschlossener bedarf keines Veranstalters. Wenn ein Teilnehmerkreis von Anfang an feststeht, braucht die Versammlung auch nicht bekannt gemacht zu werden. Es fehlt in diesem und vergleichbaren Fällen der Aufruf an die Öffentlichkeit sich zu versammeln.

Nach dem Wortlaut aller Anzeigevorschriften, sowohl in § 14 VersG als auch den landesgesetzlichen Bestimmungen steht die Anmeldepflicht in einem systematischen Zusammenhang mit der Einladung oder Bekanntgabe. Im Falle von zwei Personen, die gemeinsam eine Aktion planen, kann beim besten Willen nicht davon gesprochen werden, dass sie sich gegenseitig einladen oder die geplante Versammlung bekannt machen. Im obigen Beispielsfall besteht daher **keine Anmelde- bzw. Anzeigepflicht**.

Dagegen kann nicht eingewandt werden, bei provokanten Inhalten könne auch bei nur zwei Personen ein polizeiliches Tätigwerden erforderlich sein. Dies mag lageabhängig sein, aber daraus folgt nicht zwingend ein Anmeldeerfordernis. Ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe ist eine präventive Steuerung einer Versammlung nur noch bedingt möglich. Primärer Zweck der Anmeldepflicht/Anzeigepflicht ist es daher, die Versammlungsbehörde in die Lage zu versetzen, noch bevor eine Veranstaltung zum „Selbstläufer“ wird, in Kooperation mit dem Veranstalter die Rahmenbedingungen für eine gesetzeskonforme Grundrechtsverwirklichung zu schaffen. Dabei geht es insbesondere darum, aus der Massenhaftigkeit der Grundrechtsbetätigung entstehende Gefahrenquellen zu minimieren. Diese gesamte versammlungsspezifische Problematik stellt sich nicht, wenn eine Veranstaltung nicht als Versammlung bekanntgemacht wird. Die Gefahren, die mit einer derartigen Veranstaltung einhergehen, sind nicht versammlungsspezifisch. Sie können sich auch außerhalb des Regelungsbereichs des Versammlungsgesetzes einstellen.<sup>36</sup> Aus der Erforderlichkeit polizeilichen Einschreitens ergibt sich somit nicht zwingend, eine versammlungsrechtliche Anmeldepflicht.

243

## b) Schein- und Mehrfachanmeldungen

Eine „vorsorgliche“ Anmeldung für eine Serie von Veranstaltungen, deren tatsächliche Durchführung offen und fraglich bleibt, widerspricht dem Sinn des § 14 VersG. Veranstalter können verschiedene (unlautere) Gründe haben, so zu verfahren. Zum einen besteht bei Veranstaltungen mit hoher Verbotstendenz die Chance, dass eine der Behörden, bei denen angemeldet wurde, einen Fehler macht. Die Versammlung kann dann im Zuständigkeitsbereich dieser Behörde durchgeführt werden.<sup>37</sup> Bei Veranstaltungen mit einer hohen Gefahrentendenz führen Mehrfachanmeldungen dazu, dass für den Tag der Durchführung

<sup>36</sup> Zur Problematik von politischen oder künstlerischen Aktionen im Hinblick auf den Versammlungsbegriff s.o. Rn. 45 ff.

<sup>37</sup> Vgl. das Beispiel bei *Ebert*, LKV 2001, 60.

polizeiliche Kräfte gebunden werden. Auch mit der Mehrfachanmeldung erfüllt der Veranstalter grundsätzlich seine Anmeldepflicht, so dass eine Strafbarkeit ausscheidet. Da Polizei und Versammlungsbehörde infolge von Schein- und Mehrfachanmeldungen keine angemessene Vorsorge treffen können, sinkt die Eingriffsschwelle für eine spätere Auflösung erheblich. Ist bereits im Vorfeld infolge der Kräfteaufteilung damit zu rechnen, dass eine spätere Auflösung nicht oder nur unter Gefährdung weiterer Rechtsgüter durchgeführt werden kann, können Mehrfachanmeldungen auch ein Verbot rechtfertigen.

### III. Verbot und Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel

#### 1. Einführung

244 Insbesondere Versammlungen unter freiem Himmel sind ohne Beeinträchtigung der Rechte und Interessen unbeteiligter Personen aus folgenden Gründen nicht vorstellbar: Erstens findet die Versammlung unter freiem Himmel typischerweise auf öffentlicher Straße statt, die aufgrund des Gemeingebrauchs jedermann zur Verfügung steht. Zweitens sucht jeder Veranstalter ja geradezu das Publikum, denn die Erregung von Aufmerksamkeit ist das Ziel einer Demonstration. Auch Demonstration und Gegendemonstration gehen sich nicht aus dem Weg, sondern suchen sich. Daraus ergibt sich die große Aufgabe eines **gerechten Interessenausgleichs**. Die dogmatischen Grundlagen hierfür wurden vom Bundesverfassungsgerichts im Brokdorf-Beschluss<sup>38</sup> herausgearbeitet indem es insbesondere darauf hinwies, dass keinesfalls jedes beliebige Interesse eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit rechtfertige und Verbote aus bloßen verkehrstechnischen Gründen umso weniger in Betracht kämen, „als in aller Regel ein Nebeneinander der Straßenbenutzung durch Demonstranten und fließenden Verkehr durch Auflagen erreichbar ist.“<sup>39</sup> Dieser Hinweis auf die im Auflagenwege herbeizuführende „praktische Konkordanz“ hat in der Praxis dazu geführt, dass der Blick für das auch hier anzuwendende eingriffsrechtliche Prüfungsschema verloren ging. Gerichte legen ihren Prüfungsschwerpunkt sehr oft auf den am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierten Interessenausgleich.<sup>40</sup> Zu dieser Rechtsfolge gelangt man jedoch erst, wenn die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung feststeht. Eine Rechtsgrundlage für einen allgemeinen, an Zweckmäßigkeitüberlegungen ausgerichteten Interessenausgleich gibt es im Versammlungsrecht nicht.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> BVerfGE 69, 315.

<sup>39</sup> BVerfGE 69, 315, 353.

<sup>40</sup> Exemplarisch: OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss v. 31.05.2007 - 3 M 53/07 -; VG Karlsruhe, Beschluss v. 01.04.2009 - 3 K 776/09 -.

<sup>41</sup> Vgl. hierzu auch: *Schwerdtfeger*, Grenzen, S. 6.

Gemäß § 15 Abs. 1 VersG<sup>42</sup> kann die zuständige Behörde<sup>43</sup> die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Die entsprechende bayerische Regelung wurde sinnvollerweise ergänzt um die Verbotsgründe für Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 12 Abs. 1 BayVersG). Nach § 8 Abs. 1 NVersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Das Verbot ist nach Absatz 2 zulässig, wenn die Durchführung der Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet und die Gefahr nicht anders abgewehrt werden kann. Die Regelung der Landesversammlungsgesetze erfolgte in Umsetzung der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Brokdorf-Beschluss<sup>44</sup>. § 15 VersG enthält ebenso wie die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen die das allgemeine Polizeirecht verdrängenden spezialgesetzlichen Befugnisnormen für Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG. Dies gilt für jede Versammlung unter freiem Himmel, auch wenn dem Veranstalter nach § 1 Abs. 2 VersG das Versammlungsrecht nicht zusteht, oder die Versammlung infolge zu erwartender Unfriedlichkeit nicht unter den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG fällt.

**245**

Die Anwendung des § 15 VersG setzt voraus, dass es sich bei der konkreten Veranstaltung um eine Versammlung handelt. Die Elemente des Versammlungsbegriffs (Rn. 1 ff.) müssen somit erfüllt sein.

**246**

Tatbestandsvoraussetzungen ist jeweils eine aus Tatsachen ableitbare unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung. Die Prüfung erfolgt wie im Allgemeinen Polizeirecht. Somit muss zunächst ein Schaden an einem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung drohen. Der im Versammlungsrecht geltende gesteigerten Gefahrenbegriff („unmittelbare Gefahr“) stellt besondere Anforderungen an die zeitliche Nähe und die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts.

**247**

## 2. Verbot

Als äußerstes Mittel kann eine Versammlung zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit auch verboten werden. Das Verbot ist zeitlicher Hinsicht abzugrenzen von der Auflösung: Bis zu ihrem Beginn kann die Veranstaltung verboten werden, anschließend kommt eine Auflösung in Betracht. Eine exakte Trennlinie zu finden, dürfte allerdings schwierig sein. Der Beginn dürfte unstreitig mit der Eröffnung durch den Veranstalter fest-

**248**

<sup>42</sup> Art. 15 Abs. 1 BayVersG, § 8 Abs. 1 NversG, § 15 Abs. 1 SächsVersG, § 13 Abs. 1 VersammlG LSA.

<sup>43</sup> Vgl. Rn. 234 ff.

<sup>44</sup> BVerfGE 69, 315.

zustellen sein. Dasselbe gilt wenn die überwiegende Anzahl der erwartenden Teilnehmer vor Ort ist.

- 249** Das BVerfG verlangt in materieller Hinsicht eine strenge Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Das Verbot kann im Wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen, während eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Allgemeinen nicht genügt.<sup>45</sup>
- 250** Das Verbot betrifft immer nur eine **konkret geplante** Versammlung an einem bestimmten Ort. Ein sog. „Flächenverbot“, also ein generelles Versammlungsverbot in einem bestimmten Gebiet ohne konkreten Anlass wäre unzulässig.<sup>46</sup> Dies folgt bereits aus dem Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage, wonach die zuständige Behörde *die Versammlung*<sup>47</sup> verbieten kann sowie aus der speziellen gesetzlichen Regelung von Flächenverboten, wie z. B. in § 16 VersG (Bannkreis). Wenn mittels Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 Satz 2 LVwVfG lediglich für einen bestimmten Zeitraum (z. B. während des G8-Gipfels) „die Modalitäten der Durchführung solcher Versammlungen in örtlicher Hinsicht“ beschränkt werden, liegt darin kein unzulässiges Flächenverbot.<sup>48</sup> Werden jedoch zu einem bestimmten Anlass alle Versammlungen verboten, betrifft dies auch solche, bei denen die Tatbestandsvoraussetzungen der Verbotsnorm möglicherweise nicht erfüllt sind. Ein derartiges, als Allgemeinverfügung erlassenes, Verbot ist daher nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands zulässig. Dieser setzt voraus, dass die Gefahr auf andere Weise nicht abgewehrt und die Störung auf andere Weise nicht beseitigt werden kann und die Versammlungsbehörde nicht über ausreichende eigene, eventuell durch Amts- und Vollzugshilfe ergänzte, Mittel und Kräfte verfügt, um die Rechtsgüter wirksam zu schützen.<sup>49</sup> Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen eines polizeilichen Notstands liegt bei der Versammlungsbehörde.<sup>50</sup>
- 251** Das Verbot ist, ebenso wie die Beschränkungen, an den Veranstalter zu richten. Sollen verschiedene, noch unbekannte Veranstalter verpflichtet werden, kommt nur eine öffentlich bekannt zu machende (§ 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG) Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG) in Betracht (s.o.). Dasselbe gilt im Hinblick auf die Teilnehmer, denn die Wirksamkeit eines Verwaltungsakts setzt dessen Bekanntgabe an den Betroffenen voraus, wobei, wie erwähnt, bei der Allgemeinverfügung auch eine öffentliche Bekanntgabe möglich ist. Eine solche ist stets erforderlich, wenn das Verbot nach Bekanntgabe und Einladung durch

<sup>45</sup> BVerfGE 69, 315, 353.

<sup>46</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 15 Rn. 16; *Köhler/Dürig-Friedel*, Demonstrations- und Versammlungsrecht, § 15 Rn. 6.

<sup>47</sup> Vgl. § 15 Abs. 1 VersG; § 13 Abs. 1 VersammlG LSA; § 8 Abs. 1 NVersG („eine Versammlung“).

<sup>48</sup> OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss v. 04.07.2007 - 3 M 59/07 -; ausführlich zum Flächenverbot: *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 208.

<sup>49</sup> BVerwG, Beschluss v. 01.10.2008 - 6 B 53.08 -; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 15 Rn. 41 f.

<sup>50</sup> (BVerfG, Kammerbeschluss v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - a.a.O. Rn. 17 m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 06.11.2013 - 1 S 1640/12 -.

den Veranstalter ergeht.<sup>51</sup> Vor Erlass des Verbots ist der Veranstalter anzuhören (§ 28 VwVfG). Dies geschieht zweckmäßigerweise im Rahmen des Kooperationsgesprächs.<sup>52</sup>

### 3. Beschränkungen / Auflagen

Auflagen im Sinne des Versammlungsgesetzes sind selbstständige belastende Verwaltungsakte (§ 35 VwVfG), die von dem Veranstalter ein Tun, Dulden oder Unterlassen verlangen und keine Auflagen im Sinne von Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt (vgl. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG), denn schließlich fehlt es an einem begünstigenden Verwaltungsakt (Versammlungen benötigen keine Genehmigung!). Dementsprechend wurde der Begriff der Auflage in den Landesversammlungsgesetzen durch den Begriff der „**Beschränkung**“ ersetzt. In der Sache ergibt sich daraus aber kein Unterschied. 252

Um Verwaltungsakte im Sinne des § 35 VwVfG handelt es sich bei den Maßnahmen nur dann, wenn die Behörde eine eigene Regelung vornimmt, zum Beispiel dem Adressaten eine bestimmte Verhaltenspflicht auferlegt. Wird dem Leiter aufgegeben, während der Dauer der Versammlung für Ordnung zu sorgen, ist dies kein Verwaltungsakt, da sich diese Verpflichtung bereits unmittelbar aus dem Gesetz ergibt (§ 9 VersG, § 18 VersG, § 19 VersG). Einen derartigen bloßen Hinweis sieht das Bundesverfassungsgericht zum Beispiel auch in der „Auflage“, Personen, die Tiermasken trügen, hätten sich auf Verlangen beim Einsatzleiter der Polizei auszuweisen.<sup>53</sup> Allerdings ist die Rechtslage insoweit unklar, als es keine generelle Verpflichtung von Versammlungsteilnehmern gibt, sich auf Verlangen gegenüber der Polizei auszuweisen.<sup>54</sup> Die Auflage könnte überdies in die Entschlussfreiheit eingreifen und so den einen oder anderen Versammlungsteilnehmer davon abhalten, von der grundrechtlich geschützten Gestaltungsfreiheit Gebrauch zu machen.<sup>55</sup> Von daher handelt es sich bei der Aufforderung nicht um einen bloßen Hinweis, sondern um eine „echte“ Beschränkung. 253

Keine Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG sind **Festlegungen für die Modalitäten des Versammlungsablaufs** im Hinblick auf abstrakte Gefahrentatbestände sowie **allgemeine Handlungsanweisungen**.<sup>56</sup> 254

**Beispiel:** „Die Stangen der mitgeführten Transparente müssen aus nicht leitendem Material hergestellt sein. Die Stangen dürfen nicht länger als 2,5 m sein und müssen bei ausgestrecktem Arm der Trägerin bzw. des Trägers mindestens 1 m von der Stromoberleitung entfernt bleiben.“ 255

<sup>51</sup> *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 179 ff.; zustimmend *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 210.

<sup>52</sup> Vgl. hierzu *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 211.

<sup>53</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.03.1995 - 1 BvR 1564/92 -.

<sup>54</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.03.1995 - 1 BvR 1564/92 -.

<sup>55</sup> OVG *Niedersachsen*, Urteil v. 22.09.2005 - 11 LC 51/04 - (Eingriff infolge Gefährderanschriften).

<sup>56</sup> Hessischer VGH, Urteil v. 26.04.2006 - 5 UE 1567/05 -; BVerfG, Beschluss v. 25.10.2007 - 1 BvR 943/02 -.

- 256** Hierbei handelt es sich um **Warnhinweise** oder allgemeine Verhaltensregeln. Sie enthalten einen Hinweis auf die jedermann treffende Verpflichtung zu polizeigemäßigem Verhalten.<sup>57</sup> Erst die *Mitführung* von Stangen, die in Kontakt mit der Oberleitung geraten könnten, stellt eine konkrete Gefahr für Leib und Leben dar und würde die Polizei zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen (z. B. Beschlagnahme) ermächtigen.
- 257** Auch nach der Rechtsprechung des BVerfG sind „vorsorgende Maßnahmen, die auch ohne Vorliegen einer konkreten Gefahr den **reibungslosen Ablauf einer Versammlung** gewährleisten sollen“ keine Auflagen im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG.<sup>58</sup> Diese **Ablaufregelungen** werden zunehmend umfangreicher und sind Beleg für eine geänderte Sichtweise: Abkehr vom Prinzip der sich selbst ordnenden zur staatlich geordneten und kontrollierten Versammlung. Werden die Regelungen vom Veranstalter und den Teilnehmern akzeptiert spricht nichts dagegen. Allerdings enthalten die Ablaufregelungen auch Festlegungen z. B. über die Anzahl der Ordner in Abhängigkeit von der Teilnehmerzahl. Eine derartige Anordnung stellt aber einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar, die deshalb einer sorgfältigen Gefahrenprognose bedarf, welche in den meisten Fällen nicht zu erbringen ist. Ist eine derartige Festlegung Teil der allgemeinen Ablaufregelungen, ist sie unverbindlich. Die Beachtung erfolgt aufgrund ihrer Akzeptanz durch die Beteiligten. Möchte die Behörde die Festlegung aber als verbindliche Auflage im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG und somit als Verwaltungsakt verstanden wissen, wäre dieser ohne eine entsprechende Gefahrenprognose rechtswidrig.<sup>59</sup> Für den Adressaten, der eine „Auflage“ nicht befolgt, ist es freilich gleichgültig, ob man die Anordnung als (unverbindliche) Ablaufregelung oder als rechtswidrige Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG qualifiziert, denn in beiden Fällen kommt weder eine Sanktionierung als Straftat oder Ordnungswidrigkeit noch eine Gebührenerhebung in Betracht.

#### 4. Abgrenzung Beschränkung / Verbot

- 258** Das Verbot führt im Gegensatz zur Beschränkung zur völligen *Aufhebung* der Versammlungsfreiheit. Wenn allerdings durch die Beschränkung in den Sachzusammenhang zwischen Versammlungsgegenstand und Ort bzw. Zeit eingegriffen wird, kann es sein, dass die Beschränkung faktisch einem Verbot der konkreten Versammlung gleichkommt. Entscheidend für die Abgrenzung ist der von den Demonstranten mit der Veranstaltung verfolgte Zweck.
- 259** **Beispiel:** Der Veranstalter meldet eine Versammlung an, die unmittelbar vor der Privatwoh-

<sup>57</sup> Polizeiwidrig ist demnach ein Verhalten, welches den Betroffenen selbst oder andere gefährdet.

<sup>58</sup> BVerfG, Beschluss v. 25.10.2007 - 1 BvR 943/02 -.

<sup>59</sup> Hessischer VGH, Urteil vom 26.04.2006 - 5 UE 1567/05; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 16.05.2006 - 7 A 10017/06.OVG -; BVerfG, Beschluss v. 25.10.2007 - 1 BvR 943/02 -; BVerfG, Beschluss v. 21.03.2007 - 1 BvR 232/04 -, NVwZ 2007, S. 1183.

nung einer Ministerin stattfinden soll. Die Behörde möchte die Versammlung dahingehend beschränken, dass sie ca. 45 m von der Wohnung entfernt stattfinden soll.<sup>60</sup>

Eine bloße Beschränkung wäre dies nicht, wenn die unmittelbare Nähe zu der Wohnung eine Essentiale der Versammlung darstellte. Dies wäre dann der Fall, wenn die Demonstranten beabsichtigten, die Ministerin auf mitgebrachten Spruchbändern direkt anzusprechen, und dies in 45 m Entfernung nicht mehr möglich wäre.<sup>61</sup>

**Beispiel:** Im Falle einer geplanten Motorradfahrerdemostration auf der Schwäbischen Alb, die sich gegen ein Streckenverbot richtete, sollte zuerst die gesperrte Strecke befahren und anschließend auf einem Parkplatz eine Kundgebung abgehalten werden. Im Wege einer versammlungsrechtlichen Auflage (§ 15 Abs. 1 VersG) hat die Behörde das Befahren der gesperrten Strecke untersagt. Hier ging man zu Recht von einer Auflage aus, denn die Veranstaltung setzte sich aus mehreren Teilen zusammen (Befahren der gesperrten Strecke, Kundgebung auf dem Parkplatz). Um gegen eine verkehrsbehördliche Anordnung zu protestieren, ist es nicht erforderlich, gegen diese Anordnung zu verstoßen.

260

Bedeutung hat die Unterscheidung insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Bestrafung des Leiters gemäß §§ 25 Nr. 2 und 26 Abs. 1 Nr. 1, 3 VersG. Von der Behörde als Auflagen bezeichnete Verfügungen sind dann aber auch – zugunsten des Betroffenen – als solche zu werten.<sup>62</sup>

261

Die „Genehmigung“ einer Versammlung unter freiem Himmel mit der Auflage, die Versammlung an einen bestimmten anderen Ort zu verlegen, ist unter Würdigung der nach dem Versammlungsgesetz in Betracht kommenden versammlungsbehördlichen Handlungsformen – Verbot, Auflagen und Auflösung (§ 15 VersG) – jedenfalls bei Verlegung an einen Ort mit wesentlich eingeschränktem Sichtkontakt zum angemeldeten Versammlungsort rechtlich nur als ein mit einer bestimmten Zusicherung verbundenes Verbot zu bewerten.<sup>63</sup>

262

Im Falle einer *zeitlichen Verlegung* kommt es für die Abgrenzung entscheidend auf den Bezug des Versammlungsziels zu dem angemeldeten Tag an. Ist Ziel der Versammlung, auf die besondere Bedeutung des angemeldeten Tages hinzuweisen, kommt die Verlegung der Versammlung auch nur um einen Tag einem Verbot gleich, weil die Versammlung letztlich ihres wesentlichen Inhalts und ihrer zentralen Zielsetzung beraubt wird.<sup>64</sup> Besteht ein derartiger Bezug nicht, aber die Versammlung soll zur Abwehr einer Gefahr für die

263

<sup>60</sup> Fall nach VG Köln, NPA 891 § 15 Bl. 37.

<sup>61</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 24.04.1992 - 1 S 964/92 - BWVPr 1992, 182.

<sup>62</sup> VG Stuttgart, Urteil v. 14.03.2006 - 5 K 1489/05 -.

<sup>63</sup> VG Stuttgart, Urteil v. 14.03.2006 - 5 K 1489/05 - (200 m entfernt von dem Zirkus, gegen den demonstriert werden sollte), m.w.N. auch der Gegenansicht.

<sup>64</sup> VG Gelsenkirchen, Beschluss v. 08.11.2013 - 14 L 1550/13 - Versammlung zum Thema „Mauerfall am 09.11.1989 - In Gedenken an die Mauertoten“, die Verlegung im Wege der Auflage auf den 10.11. wäre faktisch ein Verbot; ebenso die Verlegung einer Versammlung gegen das Karfreitags-Tanzverbot, VG Gießen, Urteil v. 25.10.2012 - 4 K 987/12.GI -.

öffentliche Ordnung nicht an einem symbolträchtigen Tag stattfinden, kommt die zeitliche Verschiebung nicht einem Verbot gleich.

- 264 Beispiel:** Angemeldet wurde für den 9. November 2013<sup>65</sup> eine Versammlung gegen verfehlte Asylpolitik und gegen die Errichtung eines Asylbewerberwohnheims.<sup>66</sup> Die zeitliche Verschiebung ist eine Beschränkung, kein Verbot.

## 5. Störung der öffentlichen Sicherheit

### a) Allgemein

- 265** Der Begriff der **öffentlichen Sicherheit** knüpft nach ganz h. M. an die polizeiliche General Klausel an.<sup>67</sup> Er umfasst die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie des Bestandes, der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt.<sup>68</sup> Das Schutzgut „Unverletzlichkeit der Rechtsordnung“ ist insbesondere im Falle von Verstößen gegen Strafgesetze und verwaltungsrechtliche Ge- und Verbotsnormen betroffen. Die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sind, soweit sie strafrechtlich geschützt sind, Bestand der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung. Im Übrigen zählen hierzu neben den Rechtsgütern Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum auch das aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitete allgemeine Persönlichkeitsrecht, die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und die Versammlungsfreiheit.<sup>69</sup> Die zielgerichtete Störung einer Versammlung stellt daher eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar. Die von § 15 Abs. 1 VersG verlangte „unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“ setzt zunächst einen Schaden an einem polizeilichen Schutzgut voraus. Dabei ist der Schaden als nicht unerhebliche Minderung eines polizeilichen Schutzguts zu verstehen. Bloße Belästigungen und Unbequemlichkeiten, die mit einer Versammlung einhergehen, können die Tatbestandsvoraussetzungen der Befugnisnorm (§ 15 Abs. 1 VersG) nicht erfüllen.

### b) Verstoß gegen Strafgesetze

- 266** Eine Störung der öffentlichen Sicherheit liegt insbesondere dann vor, wenn gegen **Strafgesetze** verstoßen wird. Voraussetzung ist hier, dass der objektive Tatbestand eines Strafgesetzes erfüllt ist und kein Rechtfertigungsgrund gegeben ist. Auf den subjektiven Tatbestand

<sup>65</sup> 75. Gedenktag für die Opfer des Nationalsozialismus in der Reichspogromnacht 1938.

<sup>66</sup> Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 08.11.2013 - 5 B 1335/13 -; ebenso: BVerfG, Beschluss v. 26.01.2001 - 1 BvQ 9/01 - Holocaust-Gedenktag.

<sup>67</sup> BVerfGE 69, 315, 351.

<sup>68</sup> Vgl. hierzu die Legaldefinitionen in § 3 Nr. 1 SOG LSA; § 54 Nr. 1 OBG Thüringen.

<sup>69</sup> Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 18.

sowie objektive Bedingungen der Strafbarkeit sowie Strafverfolgungsvoraussetzungen (Strafanträge etc.) kommt es nicht an.<sup>70</sup> Im Zusammenhang mit unfriedlichen Demonstrationen kommt hier insbesondere in Betracht: § 223 StGB (Körperverletzung); § 303 StGB (Sachbeschädigung); § 240 StGB (Nötigung); § 86a StGB (Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen); § 90a StGB (Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole); § 130 StGB (Volksverhetzung); § 185 StGB (Beleidigung); § 189 StGB (Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener); § 125 StGB (Landfriedensbruch); § 103 StGB (Beleidigung von Organen und Vertretern ausländischer Staaten); § 27 VersG (Mitführen von Waffen) und § 28 VersG (Verstoß gegen das Uniformverbot); § 20 VereinsG (Verwenden von Symbolen).

#### aa) Beleidigung

Die Abkürzung „A.C.A.B.“ wird von zahlreichen Jugendsubkulturen, aber auch in der rechten Szene, für die englischsprachige Parole „All Cops Are Bastards“ verwendet. Auf einem Kleidungsstück aufgedruckt, erfüllt die Abkürzung nicht bereits deshalb den Straftatbestand der Beleidigung (§ 185 StGB). Nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>71</sup> ist es verfassungsrechtlich zwar grundsätzlich unbedenklich, die Ehre eines Kollektivs zu schützen. Jedoch muss das Kollektiv, um beleidigungsfähig zu sein, **klar abgrenzbar** und **zahlenmäßig überschaubar** sein. Herabsetzende Äußerungen über unüberschaubar große Gruppen (wie alle Katholiken oder Protestanten, alle Gewerkschaftsmitglieder, alle Frauen) schlagen dabei „nicht auf die persönliche Ehre des einzelnen Angehörigen der Gruppe durch“.<sup>72</sup> „Alle Polizisten“ ist danach kein ausreichend definiertes Kollektiv.<sup>73</sup> Werden allerdings anlässlich einer Demonstration, in der sich Polizeibeamte und Demonstranten interaktiv gegenüberstehen, Plakate oder Spruchbänder mit der Aufschrift „A.C.A.B.“ gezeigt, erfolgt die Eingrenzung der Kollektivbeleidigung auf einen überschaubaren Personenkreis. Eine Beleidigung von Polizeibeamten ist erst Recht gegeben, wenn beim Skandieren der Parole auf einzelne Beamte gezeigt wird.<sup>74</sup>

267

#### bb) Volksverhetzung

Insbesondere bei Versammlungen rechtsextremer Vereinigungen kommt eine Störung der öffentlichen Sicherheit wegen Verstoßes gegen § 130 Abs. 1 Nr. 1 und 2 oder Absatz 4

268

<sup>70</sup> BVerwG, Urteil v. 08.09.1981 - 1 C 88.77 - BVerwGE 64, 55.

<sup>71</sup> BVerfG, Beschluss v. 10.10.1995 - 1 BvR 1476/91 -.

<sup>72</sup> BVerfG, Beschluss v. 10.10.1995 - 1 BvR 1476/91 -.

<sup>73</sup> Vgl. Amtsgericht Berlin-Tiergarten, Beschluss v. 19.01.2000 - 238 Cs 877/99 - unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss v. 10.10.1995 - 1 BvR 1476/91 -.

<sup>74</sup> OLG Stuttgart, Beschluss v. 23.06.2008 - 1 Ss 329/08 -; auch ein T-Shirt mit der Aufschrift COPACABANA an einem Ort, wo mit Polizeieinsatz zu rechnen ist, kann strafbar sein, AG Regensburg, Urteil v. 25.01.2012 - 30 CS 104 Js 9183/11 -.

StGB in Betracht. Tathandlung ist im Falle des § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB Aufstachelung zum Hass sowie Aufforderung zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen, wobei der Täter an die nationale, rassische oder ethnische Herkunft einer Gruppe oder eines Teils der Bevölkerung anknüpft. Darunter fällt nach einhelliger Meinung jede inländische Gruppe von Menschen, die durch ein äußeres oder inneres Unterscheidungsmerkmal gekennzeichnet ist und einen gewissen, nicht ganz geringfügigen Umfang hat.<sup>75</sup> Nicht erfasst werden institutionalisierte Personenmehrheiten (z. B. Kirchen, Parteien), soweit es um die Institution als solche und nicht um die hinter ihr stehenden Personen geht.<sup>76</sup> Erfasst werden somit die Soldaten der Bundeswehr, nicht aber die Bundeswehr als Einrichtung. Nach der st. Rspr. des Bundesgerichtshofs gelten auch die in Deutschland lebenden Ausländer als hinreichend abgrenzbarer und damit vom Tatbestand der Volksverhetzung geschützter Teil der Bevölkerung.<sup>77</sup>

Eine „Aufstachelung zum Hass“ wird man bejahen können, wenn den im Zusammenhang mit einer Versammlung Angegriffenen ihre Rechte als gleichwertige Persönlichkeiten in der staatlichen Gemeinschaft abgesprochen und sie in einer die Menschenwürde verletzenden Weise als minderwertige Wesen behandelt werden.<sup>78</sup>

- 269** Bei § 130 Abs. 1 StGB handelt es sich um ein abstrakt-konkretes Gefährdungsdelikt, d.h. die Tathandlung muss nicht tatsächlich den öffentlichen Frieden stören, sondern es genügt, wenn sie von ihrer Art und dem Umfang her dazu geeignet ist. Entsprechend muss auch die im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG anzustellende Gefahrenprognose nur die *Eignung* belegen können.
- 270** Im Rahmen der Gefahrenprognose wegen eines befürchteten Verstoßes gegen § 130 StGB ist zwingende Voraussetzung, dass der **objektive Sinn der Meinungsäußerung** zutreffend erfasst wird. Dabei ist stets von dem Wortlaut der Äußerung auszugehen. Maßgeblich ist dabei der **Sinn**, den die Äußerung nach dem Verständnis eines **unvoreingenommenen und verständigen Publikums** hat. Der Sinn der Äußerung ist ausgehend von ihrem **Wortlaut** unter Berücksichtigung des **sprachlichen Kontextes**, in dem sie steht, und den **Begleitumständen**, unter denen sie fällt, soweit diese für die Rezipienten erkennbar waren, festzulegen.<sup>79</sup> Die von BVerfG und BVerwG aufgestellten Anforderungen an die Deutung von Aussagen sind sehr hoch. Fernliegende Deutungen sollen dabei ebenso ausgeschlossen werden, wie nicht tragfähige Annahmen einer verdeckten Äußerung.<sup>80</sup> Zeige sich, dass ein „erheblicher Teil eines unvoreingenommenen und verständigen Publikums“ die

<sup>75</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 30.11.2007 - 5 B 1940/07 -.

<sup>76</sup> Lenckner/Sternberg-Lieben in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, § 130 Rn. 3.

<sup>77</sup> BGH, Urteil v. 20.11.2011 - 4 StR 129/11 -, m.w.N.

<sup>78</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 06.11.2000 - 1 BvR 1056/95 -; BVerfG, Beschluss v. 12.11.2002 - 1 BvR 232/97 -; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 30.11.2007 - 5 B 1940/07 -.

<sup>79</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.04.2001 - 1 BvQ 17/01 - NJW 2001, 2072; BVerfG, Beschluss v. 25.10.2005 - 1 BvR 1696/98 - BVerfGE 114, 339, 348; BVerwG, Urteil v. 25.06.2008 - 6 C 21.07 - Billigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft durch eine besondere positive Hervorhebung und Bewertung der Person von Rudolf Hess anlässlich einer Gedenkveranstaltung.

<sup>80</sup> BVerfG, Beschluss v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -

Äußerung als mehrdeutig wahrnehme, oder verstünden erhebliche Teile des Publikums den Inhalt jeweils unterschiedlich, sei bei der weiteren Prüfung von einem mehrdeutigen Inhalt auszugehen.<sup>81</sup> Im Anwendungsbereich von Strafgesetzen sei Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt, wenn das Gericht bei mehrdeutigen Äußerungen die zu der Annahme einer Strafbarkeit führende Auslegung zugrunde lege, ohne vorher mit nachvollziehbaren Gründen Deutungen ausgeschlossen zu haben, welche die Strafbarkeit nicht zu rechtfertigen vermögen.<sup>82</sup> Müsste der sich Äußernde nämlich befürchten, wegen einer Deutung, die den gemeinten Sinn verfehlt, mit staatlichen Sanktionen belegt zu werden, könnte dies zur Unterdrückung einer zulässigen Äußerung führen und es könnten Einschüchterungseffekte eintreten, die dem Grundrecht der Kommunikationsfreiheit zuwiderliefen. Die zu befürchtenden einschüchternden Wirkungen würden nicht nur die individuelle Kommunikationsfreiheit beeinträchtigen, sondern es könnten darüber hinaus negative Auswirkungen auf die generelle Ausübung des Grundrechts und damit den Prozess der Meinungsbildung eintreten.<sup>83</sup>

Die nachfolgenden Beispiele sollen der Veranschaulichung dieser Problematik dienen.

**Beispiel:** Eine Versammlung der NPD in Berlin sollte ursprünglich unter dem Motto „Keine islamistischen Zentren – Weg damit!“ stattfinden. Das Motto wurde im Laufe der Vorbereitung in „Berlin bleibt deutsch“ geändert. Isoliert betrachtet kann letzteres nicht als Aufstachelung zum Hass gewertet werden. Aufgrund des ursprünglichen Mottos sowie der darüber hinaus erfolgten Ausdehnung von „islamistisch“ auf „islamische Zentren“ auf den Internetseiten des Veranstalters, zielte die Veranstaltung aber auf eine Ausgrenzung nicht-deutscher Anhänger des islamischen Glaubens in Berlin. Durch die Ausnutzung aktueller Ängste vor extremistischen und islamistischen Gruppen sollte eine feindselige Einstellung allen Menschen muslimischen Glaubens gegenüber erzeugt werden und sie dadurch aus der Berliner Bevölkerung ausgegrenzt werden. Die intendierte Ausgrenzung wäre dadurch verstärkt worden, dass die Versammlung in einem Stadtteil mit hohem Ausländeranteil geplant war. In Kombination mit entsprechenden zeitgleichen Äußerungen des NPD Parteipräsidiums vom „Überlebenskampf des deutschen Volkes“ und dem beginnenden „Kampf um die Straße“ und eines Liedes gleichen Titels der rechtsextremistischen Gruppe „Landser“ war die Versammlung auch objektiv geeignet, den öffentlichen Frieden zu stören.<sup>84</sup>

271

**Beispiel:** Demonstration unter dem Motto: „Todesstrafe für Kinderschänder / gegen Inländerdiskriminierung“. Die Durchführung der Versammlung könnte den Straftatbestand des § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB erfüllen und somit eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar-

272

<sup>81</sup> BVerwG, Urteil v. 25.06.2008 - 6 C 21.07 -; BVerfG, Beschluss v. 25.10.2005 - 1 BvR 1696/98 - BVerfGE 114, 339, 348.

<sup>82</sup> BVerfG, Beschluss v. 25.10.2005 - 1 BvR 1696/98 - BVerfGE 114, 339; BVerfG, Beschluss v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -.

<sup>83</sup> BVerwG, Urteil v. 25.06.2008 - 6 C 21.07 -; BVerfG, Beschluss v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -.

<sup>84</sup> Fall nach VG Berlin, Beschluss v. 24.09.2004 - 1 A 262.04 -.

stellen. Der Begriff „Kinderschänder“ umfasst eine bestimmte Straftätergruppe und betrifft somit einen – ausweislich aktueller Kriminalstatistiken – zahlenmäßig nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung.<sup>85</sup> Tatbestandsmerkmal ist die Aufstachelung zum Hass oder die Aufforderung zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen eine abgrenzbare Gruppe. Die Tathandlung muss geeignet sein, den öffentlichen Frieden zu stören. Die Auslegung der Tatbestandsmerkmale hat im Lichte der besonderen Bedeutung des Art. 5 Abs. 1 GG für eine demokratische Gesellschaft zu erfolgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bürger grundsätzlich frei sind, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen oder die Änderung tragender Prinzipien zu fordern. Das bedeutet, die Forderung nach Einführung der Todesstrafe ist trotz Art. 102 GG alleine nicht geeignet den Tatbestand des § 130 Abs. 1 StGB zu erfüllen. Fraglich ist somit, ob die Demonstration eine Aufstachelung zum Hass bewirken würde. Zum Hass aufstacheln bedeutet nachhaltig auf Sinne und Gefühle anderer mit dem Ziel einwirken, Hass im Sinne von Feindschaft, nicht bloßer Ablehnung oder Verachtung, zu erzeugen oder zu steigern.<sup>86</sup> Ist Bezugspunkt für die Prüfung der Tatbestandsmäßigkeit das Motto einer Versammlung, genügt dies regelmäßig nicht für eine abschließende Beurteilung. Im konkreten Fall war deshalb ergänzend auch ein vom Veranstalter zur Verteilung vorgesehenes Flugblatt heranzuziehen. Da sich der Text des Flugblatts nicht nur in Anfeindungen erging, sondern auch differenzierte Ausführungen zu den Themen „Kinderschänder“, „Kindermörder“, „Sicherungsverwahrung“ enthielt, konnte weder eine Aufstachelung zum Hass noch eine Aufforderung zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen bejaht werden.<sup>87</sup>

**273 Beispiel:** Anlässlich eines Fußball-Länderspiels soll eine Versammlung stattfinden unter dem Motto „Weiß ist nicht nur eine Trikotfarbe – für eine echte deutsche Nationalmannschaft“.<sup>88</sup> Zunächst ist der objektive Erklärungsgehalt zu ermitteln. Aus der Verbindung der weißen Trikotfarbe mit der Forderung nach einer „echten“ deutschen Nationalmannschaft wird deutlich, dass der Veranstalter eine Mannschaft mit ausschließlich zur „weißen Rasse“ zählenden Spielern fordert. Dabei werden die deutschen Spieler dunkler Hautfarbe als nicht zur deutschen Nation und nicht zur Nationalmannschaft gehörig ausgegrenzt und in einer die Menschenwürde verletzenden Weise als minderwertige Wesen behandelt. Die abgrenzbare Gruppe sah das VG Neustadt in den Spielern mit „Migrationshintergrund“, was allerdings nicht ganz zutreffend ist, da es um Hautfarbe und nicht um Zuwanderung ging. Das Kriterium des dunkelhäutigen deutschen Fußballspielers scheint aber ein geeignetes Abgrenzungskriterium i.S.d. § 130 Abs. 1 StGB zu sein. Dass eine derartige Aussage Hass schürt und eine Atmosphäre der Aggression erzeugt, steht außer Frage, weshalb die Eignung zur Störung des öffentlichen Friedens ebenfalls zu bejahen ist.

<sup>85</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 30.11.2007 - 5 B 1940/07 -.

<sup>86</sup> *Lackner/Kühl*, Strafgesetzbuch, § 130 Rn. 4.

<sup>87</sup> BVerfG, Beschluss v. 01.12.2007 - 1 BvR 3041/07 -.

<sup>88</sup> Fall nach VG Neustadt (Weinstraße), Beschluss v. 25.03.2011 - 5 L 266/11.NW -.

cc) **Störung des öffentlichen Friedens**

Der 2005 eingeführte § 130 Abs. 4 StGB stellt die Störung des öffentlichen Friedens durch das Billigen, Verherrlichen und Rechtfertigen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft unter Strafe.<sup>89</sup> Zu beachten ist, dass der Schutzzweck (Störung des öffentlichen Friedens) immerhin Eingriffe in die Meinungsfreiheit rechtfertigen muss. Vor diesem Hintergrund kann man den öffentliche Frieden nicht gleichsetzen mit dem Schutz der Bürger vor „subjektiver Beunruhigung durch die Konfrontation mit provokanten Meinungen und Ideologien“.<sup>90</sup> Der öffentliche Friede bezieht sich auf das, was durch Meinungsäußerungen entsteht. Er ist gefährdet, wenn Meinungsäußerungen eine derart emotionalisierende Wirkung entfalten, dass sie zu einer Herabsetzung der Hemmschwelle führen und den Übergang zur Aggression fördern.<sup>91</sup>

274

Tathandlungen sind (alternativ) die Billigung, Verherrlichung und Rechtfertigung der nationalsozialistischen **Gewalt- und Willkürherrschaft**. Diese sind nicht bereits dann erfüllt, wenn der Täter sich positiv über den Nationalsozialismus äußert (z. B. durch eine positive Bewertung des Autobahnbaus), sondern verlangt wird ein Gutheißen gerade der begangenen Verbrechen und der Gewaltherrschaft. Eine ausdrückliche Billigung ist nicht erforderlich; vielmehr genügt auch eine konkludente. Um eine solche handelt es sich, wenn Verantwortungsträger oder Symbolfiguren des nationalsozialistischen Regimes positiv bewertet werden.<sup>92</sup>

275

**Beispiel:** Der in der NS-Organisation an oberster Stelle für die Entrechtung der deutschen Juden verantwortliche „Führer-Stellvertreter“ Heß wird wegen seines Flugs nach Großbritannien 1941 als „Friedensflieger“ und „Märtyrer“ glorifiziert.<sup>93</sup>

276

<sup>89</sup> Die Vorschrift stellt, obwohl kein allgemeines Gesetz, gleichwohl einen zum Schutze des öffentlichen Friedens gerechtfertigten Eingriff in Art. 5 GG dar, BVerfG, Beschluss v. 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08 -, BVerfGE 124, 300 = NJW 2010, 47.

<sup>90</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08 -, BVerfGE 124, 300 = NJW 2010, 47: „Der Schutz vor einer Beeinträchtigung des ‘allgemeinen Friedensgefühls’ oder der ‘Vergiftung des geistigen Klimas’ sind ebenso wenig ein Eingriffsgrund wie der Schutz der Bevölkerung vor einer Kränkung ihres Rechtsbewusstseins durch totalitäre Ideologien oder eine offenkundig falsche Interpretation der Geschichte. Auch das Ziel, die Menschenrechte im Rechtsbewusstsein der Bevölkerung zu festigen, erlaubt es nicht, zuwiderlaufende Ansichten zu unterdrücken. Die Verfassung setzt vielmehr darauf, dass auch diesbezüglich Kritik und selbst Polemik gesellschaftlich ertragen, ihr mit bürgerschaftlichem Engagement begegnet und letztlich in Freiheit die Gefolgschaft verweigert wird. Demgegenüber setzte die Anerkennung des öffentlichen Friedens als Zumutbarkeitsgrenze gegenüber unerträglichen Ideen allein wegen der Meinung als solcher das in Art. GG Artikel 5 GG Artikel 5 Absatz 1 GG verbürgte Freiheitsprinzip selbst außer Kraft.“; vgl. *Poscher*, NJW 2005, 1316: Störung des öffentlichen Friedens bei „illegitimem, nicht argumentativem Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess“.

<sup>91</sup> Vgl. BVerfG, a.a.O., Fn. 90.

<sup>92</sup> Vgl. BT-Drs. 15/5051, S. 5; zustimmend *Lenckner/Sternberg-Lieben* in: *Schönke/Schröder*, Strafgesetzbuch, § 130 Rn. 22b; vgl. BVerwG, Urteil v. 25.06.2008 - 6 C 21.07 -, BVerwGE 131, 216.

<sup>93</sup> Vgl. VG Bayreuth, Beschluss v. 23.07.2008 - B 1 S 08.657 -; BVerwG, Urteil v. 25.06.2008 - 6 C 21.07 -, BVerwGE 131, 216.

- 277 Die Tat muss darüber hinaus „öffentlich oder in einer Versammlung“ und „in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise“ begangen werden. Die erste Begehungsmodalität ist im Versammlungskontext stets gegeben. Die zweite ergibt sich bereits aus der Tathandlung.<sup>94</sup> Entsprechend könne, so das BVerfG, bei tatbestandlicher Guttheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft grundsätzlich auch das Vorliegen einer Störung des öffentlichen Friedens **vermutet** werden.<sup>95</sup> Das Tatbestandsmerkmal hat, so das BVerfG, nur die Funktion eines Korrektivs. Es diene primär der Erfassung untypischer Situationen, in denen die Vermutung der Friedensstörung auf Grund besonderer Umstände nicht trage und sich deshalb die Meinungsfreiheit durchsetzen müsse. Die sei z. B. bei Äußerungen im Rahmen kleiner geschlossener Versammlungen der Fall. In dem hier zu untersuchenden Kontext der beabsichtigten Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung ist eine dergestalt relativierende Wirkung des Merkmals „Störung des öffentlichen Friedens“ allerdings nicht denkbar.
- 278 Im Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes des Bundes muss die auf Tatsachen zu stützenden Gefahrenprognose somit ergeben, dass die Durchführung der Versammlung entweder wegen ihres Mottos, oder, was zu belegen mit großen Schwierigkeiten verbunden ist, wegen zu erwartender Äußerungen von Rednern, den Tatbestand des § 130 Abs. 4 StGB erfüllen wird. Nachzuweisen ist insbesondere die Tathandlung der Billigung, Verherrlichung und Rechtfertigung im Sinne eines Guttheißens gerade der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft. Dies geschieht regelmäßig in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise und stört damit den öffentlichen Frieden (**doppelte Vermutungsregel**).<sup>96</sup>
- 279 In *Niedersachsen* und Bayern wurde eine dem § 130 Abs. 4 StGB nachgebildete Regelung in die jeweilige Befugnisnorm aufgenommen (vgl. § 8 Abs. 4 Nr. 4 NVersG und § 15 Abs. 2 Nr. 2 BayVersG). Die Regelungen unterscheiden sich von § 130 Abs. 4 StGB durch die zusätzlich aufgenommene Tathandlung des „**Verharmlosens**“. Dies begegnet im Hinblick auf die Ausführungen des BVerfG im Wunsiedel-Beschluss<sup>97</sup> Bedenken.<sup>98</sup> Dem kann nicht entgegen gehalten werden, dass es sich hierbei um eine gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme und nicht um Strafverfolgung handele,<sup>99</sup> da es für den Betroffenen keinen Unterschied macht, ob er mittels Verwaltungsakt oder kraft Strafdrohung an der beabsichtigten Meinungsäußerung gehindert wird. Im Hinblick auf die ihm immanente

<sup>94</sup> Vgl. BVerfG, a.a.O., Fn. 90.

<sup>95</sup> Vgl. BVerfG, a.a.O., Fn. 90, D I 1b: „; bei dem öffentlichen Frieden handelt es sich insoweit nicht um ein strafbegründendes Tatbestandsmerkmal, sondern um eine ‚Wertungsfomel zur Ausscheidung nicht strafwürdig erscheinender Fälle‘, so das BVerfG, a.a.O., unter Hinweis auf: *Fischer*, VBIBW 2002, § 130 Rn. 14b; krit zum Merkmal: *Enders/Lange*, JZ 2006, 105.

<sup>96</sup> In Übereinstimmung mit BVerfG, a.a.O., Fn. 90; krit.: *Hörnle*, JZ 2010, 310; *Höfing/Augsberg*, JZ 2010, 1088; *Wefelmeier/Miller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 8 Rn. 58: nicht ohne weiteres bei bloßem Verharmlosen, s.u. (Rn. 279).

<sup>97</sup> BVerfG, a.a.O., Fn. 90.

<sup>98</sup> Ebenso: *Wefelmeier/Miller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 8 Rn. 58.

<sup>99</sup> Niedersächsischer Landtag Drs. 16/2913 S. 11.

Verwirklichungs- und Durchsetzungsfunktion erscheint das Verwaltungsrecht überdies als das effektivere Eingriffsrecht. Dagegen ist die beispielhafte Anführung des Gedenkens an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus unschädlich, da im Einklang mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung.<sup>100</sup>

**Beispiel:** Für den 7. Oktober 2013 wird in Wunsiedel eine Versammlung angemeldet zu dem Thema: „Heldengedenken 2013 – Tot sind nur jene, die vergessen werden“. Die zuständige Versammlungsbehörde ordnet gestützt auf Art. 15 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 BayVersG folgende Beschränkung an: „Die Erwähnung von Rudolf Heß in jeglicher Form ist untersagt.“<sup>101</sup> Aufgrund der gebotenen Sachverhaltsermittlungen unter Berücksichtigung sonstiger Äußerungen und Veröffentlichungen des Veranstalters sowie dem angestrebten Versammlungsort (Wunsiedel) ergab die Gefahrenprognose, dass Rudolf Hess „öffentlich erwähnt und als Held bezeichnet werden sollte.“ Die wäre dann aber als Ersatz für die früheren „Rudolf-Heß-Gedenkveranstaltungen“ anzusehen gewesen. Nach st. Rspr stört die Glorifizierung eines Repräsentanten des NS-Regimes den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise. Damit waren die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 15 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 BayVersG erfüllt. Ohne die Nennung des Namens war die Gefahr einer Straftat nach § 130 Abs. 4 StGB wesentlich geringer einzustufen. Die Beschränkung war daher ein taugliches Mittel. Da es sich bei der Beschränkung um einen im Verhältnis zum Verbot wesentlich geringeren Eingriff handelt, war die Beschränkung verhältnismäßig und damit rechtmäßig. Im Bereich des Versammlungsgesetzes des Bundes müsste im Rahmen der Prüfung der unmittelbar drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Tatbestandsmäßigkeit des § 130 Abs. 4 StGB geprüft werden und die Störung der öffentlichen Sicherheit durch Erwähnung des Namens „Rudolf Hess“ bejaht werden.

280

#### dd) Nötigung

Die Störung der öffentlichen Sicherheit kann grundsätzlich auch in einer **rechtswidrigen Nötigung** (§ 240 StGB) bestehen. Nach § 240 Abs. 1 StGB kann sich u.a strafbar machen, wer einen Menschen rechtswidrig mit Gewalt zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nötigt. Gewalt setzt eine physische Zwangseinwirkung voraus. Zwar sind mit Demonstrationen regelmäßig nötigende Wirkungen verbunden, da andere Verkehrsteilnehmer an einer Straßennutzung in Ausübung ihres freien Willensentschlusses gehindert werden. Eine strafrechtliche Relevanz ist aber nur gezielten Blockaden beizumessen. Das BVerfG hat sich in den vergangenen Jahrzehnten in mehreren Entscheidungen mit der Problematik von Blockadedemonstrationen auseinandergesetzt.<sup>102</sup> Im Zusammenhang mit

281

<sup>100</sup> *Wefelmeier/Miller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 8 Rn. 59, m.w.N.

<sup>101</sup> VG Bayreuth, Beschluss v. 15.11.2013 - B 1 S 13.821 -, juris.

<sup>102</sup> BVerfG, Urteil v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83, 1 BvR 921/84, 1 BvR 1190/84, 1 BvR 333/85, 1 BvR 248/85, 1 BvR 306/85, 1 BvR 497/85 -, BVerfGE 73, 206 - Sitzblockade I (Neu-Ulm, Mutlangen); BVerfG, Beschluss v. 10.01.1995 - 1 BvR 718, 719, 722, 723/89 -, BVerfGE 92, 1 - Sitzblockade II; BVerfG, Beschluss vom

dieser Demonstrationsform ist zunächst festzuhalten, dass *Sitzblockaden* grundsätzlich nicht gegen das Friedlichkeitsgebot verstoßen und deshalb vom grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst werden.<sup>103</sup> Die Frage des Grundrechtsschutzes ist prinzipiell von der Frage der Tatbestandsmäßigkeit zu trennen. Auch wenn eine Sitzblockade als „friedlich“ anzusehen ist, kann mit ihr dennoch eine strafbare Nötigung (§ 240 StGB) verbunden sein. Umgekehrt beseitigt die Tatbestandsmäßigkeit nicht den grundrechtlichen Schutz aus Art. 8 Abs. 1 GG. Grund dafür sind die unterschiedlichen Gewaltbegriffe. Die Unfriedlichkeit entsteht durch *Gewalttätigkeit*, während die Nötigung schlichte Gewalt i. S. einer **physischen Zwangseinwirkung**, aber keine Gewalttätigkeit, erfordert.

- 282** In seinem Beschluss vom 10. Januar 1995 gelangte das BVerfG zu der Auffassung, dass eine Auslegung des § 240 Abs. 1 StGB, die Gewalt bejaht, wenn ein anderer bereits durch die bloße Anwesenheit des Täters psychisch an der Durchsetzung seines Willens gehemmt wird, mit Art 103 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren sei. Diese Entscheidung markiert das Ende des bis dahin anerkannten, auf das Laepple-Urteil des BGH<sup>104</sup> zurück gehenden, sog. „vergeistigten Gewaltbegriffs“. Das BVerfG hat in dieser vielbeachteten Entscheidung somit nur eine bestimmte Auslegung des § 240 Abs. 1 StGB für unzulässig erklärt, den Gewaltbegriff jedoch nicht neu bestimmt. Die Eingrenzung des Gewaltbegriffs obliege, so das BVerfG, „zuvörderst den Strafgerichten“. Damit war klar, dass eine rein **passive Sitzblockade** grundsätzlich nicht den Straftatbestand des § 240 Abs. 1 StGB in Form der sog. Gewaltnötigung erfüllen kann.
- 283** Eine Weiterentwicklung erfuhr der Gewaltbegriff durch die sog. „Zweite-Reihe-Rechtsprechung“ des BGH.<sup>105</sup> Findet die Sitzblockade auf einer Fahrbahn statt, üben die Demonstranten schon aufgrund des Massenungleichgewichts im Verhältnis zu den herannahenden Kraftfahrzeugen keine Gewalt aus. Gleichwohl werden die Autofahrer anhalten und ihre Fahrzeuge auf der Straße abstellen. Damit werden die nachfolgenden Fahrer aufgrund eines ernsthaften physischen Hindernisses an der Weiterfahrt gehindert. Dies ist den Demonstranten zuzurechnen, die damit ab der „**zweiten Reihe**“ eine Nötigung mit Gewalt begehen. Die Demonstranten handeln dabei in mittelbarer Täterschaft nach § 25 Abs. 1 2. Alt. StGB.
- 284** Auch ohne Tatmittler kann von den Teilnehmern einer Sitzblockade eine Nötigung ausgehen, wenn sie für andere ein ernstzunehmendes Hindernis darstellen (siehe nachfolgendes Beispiel). Gewalt im Sinne des Nötigungstatbestands ist somit eine von **körperlicher Kraftentfaltung** ausgehende **Zwangswirkung** auf das Opfer. Dabei dürfen allerdings –

24.10.2001 - 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96 -, BVerfGE 104, 92 - Blockadeaktionen; BVerfG, Beschluss v. 07.03.2011 - 1 BvR 388/05 -, JZ 2011, 685 = NJW 2011, 3020 -, Zweite-Reihe-Rechtsprechung

<sup>103</sup> Vgl. Rn. 91; BVerfG, Urteil v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83 -, BVerfGE 73, 206.

<sup>104</sup> BGHSt 23, 46.

<sup>105</sup> BGH, Beschluss v. 27.07.1995 - 1 StR 327/95 -; BGH, Beschluss v. 23.04.2002 - 1 StR 100/02 -, NStZ-RR 2002, 236; BGH, Beschluss v. 23. 04.2002 - 1 StR 100/02 -, NStZ-RR 2002, 236; bestätigt durch BVerfG, Beschluss v. 07.03.2011 - 1 BvR 388/05 -, NJW 2011, 3020; historischer Überblick bei *Sinn*, ZJS 2011, 283.

zumindest nach Ansicht des BGH – an die Kraftentfaltung keine allzu großen Anforderungen gestellt werden.<sup>106</sup> Eine Kraftentfaltung, die lediglich zur bloßen Anwesenheit führt, soll jedoch auf keinen Fall genügen. Etwas anderes gilt dann, wenn die Anwesenheit durch Hilfsmittel verstärkt wird und dadurch ein physisches Hindernis gebildet wird.<sup>107</sup>

**Beispiel:** Verketteten sich Demonstranten und befestigen die Enden der Kette an den Torpfosten einer Zufahrt, entfalten sie damit körperliche Kraft. Die so entstandene „Menschenkette“ bietet nicht nur eine *psychische* Hemmschwelle für herannahende Autofahrer, sondern stellt tatsächlich auch ein *physisch* wirkendes Hindernis dar.<sup>108</sup> **285**

Denkbar sind aber auch Fälle, bei denen sich Kraftentfaltung und Hindernisbildung nicht wie in dem obigen Beispiel trennen lassen. **286**

**Beispiel:** Demonstranten bilden vor dem Eingang eines in der Fußgängerzone gelegenen Amtsgebäudes eine Sitzblockade. Die Kraftentfaltung führte zunächst nur zur bloßen Anwesenheit. Die Zwangseinwirkung auf potentielle Besucher ist beträchtlich. Die Demonstranten stellen in diesem Verhältnis („Mensch gegen Mensch“) ein ernsthaftes physisches Hindernis dar. Die Kraftentfaltung liegt hier in dem Aufbau des physischen Hindernisses, welches den Nötigungsopfern das Betreten des Gebäudes unmöglich macht. **287**

Obwohl die Demonstranten in diesem Beispiel keine Hilfsmittel verwenden, erscheint die Annahme von Gewalt eher akzeptabel, als in den „Schienenblockadefällen mit Anketten“.

**Beispiel:** In einem vom OLG Celle<sup>109</sup> entschiedenen Fall hatten sich Demonstranten an einen in den Gleiskörper eingelassenen Zylinder angekettet. Nach Ansicht des OLG erfüllt allein die Kraftentfaltung durch das Anketten an Eisenbahngleise den Gewaltbegriff. Gegenüber einem Zug stellt aber auch ein angeketteter Demonstrant kein physisches Hindernis dar. Wenn der Lokführer – was zu hoffen ist, es gab bei ähnlichen Aktionen schon einen tödlichen Unfall – den Zug zum Stehen bringt, tut er dies nur aufgrund moralischer und strafbewehrter Pflichten (§§ 212, 224, 226 StGB) zum Schutz von Leib und Leben und nicht aufgrund eines ernsthaften Hindernisses. Das Anketten hat hier rein symbolische Bedeutung. Das OLG hat gleichwohl die Gewaltnötigung bejaht. **288**

Zusammenfassend können wir feststellen: Eine Sitzblockade ist nicht per se Nötigung mit Gewalt. Dies ist nur der Fall, wenn **unüberwindbare Hindernisse** (Barrieren) geschaffen wurden. Ist für das potentielle Nötigungsopfer das (z. B. menschliche) Hindernis ohne weiteres zu überwinden, liegt keine körperliche Zwangseinwirkung und damit auch keine Gewalt i.S.d. § 240 Abs. 1 StGB vor.<sup>110</sup>

<sup>106</sup> BGH, Urteil v. 20.07.1995 - 1 StR 126/95 -, BGHSt 41, 182, 185; w. Nachw. bei *Friedrich/Toepel* in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch, § 240 Rn. 42.

<sup>107</sup> Vgl. *Sinn*, ZJS 2011, 283, 286.

<sup>108</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96 -, BVerfGE 104, 92; drastisch: *Heger*, Jura 2003, 112.

<sup>109</sup> OLG Celle, Urteil v. 12.08.2003 - 22 Ss 86/03 -.

<sup>110</sup> *Erhardt*, Strafrecht für Polizeibeamte, Rn. 337.

- 289** Als Anknüpfungspunkt für Auflagen oder die Auflösung ist § 240 StGB allerdings wenig geeignet. Dies hängt nicht nur am nach wie vor unscharfen Gewaltbegriff, sondern auch und insbesondere an dem Umstand, dass es sich bei § 240 StGB um einen sog. „offenen Tatbestand“ handelt, bei dem die Tatbestandsmäßigkeit nicht die Rechtswidrigkeit indiziert. Diese ist vielmehr das Ergebnis einer besonderen Prüfung. Liegt kein Rechtfertigungsgrund vor, ist nach der **Verwerflichkeitsklausel** des Absatzes 2 zu prüfen, ob es sich bei der Nötigung um strafwürdiges Unrecht handelt. Dies ist dann der Fall, wenn die Verwendung des Nötigungsmittels zu dem angestrebten Zweck als verwerflich anzusehen ist (sog. Mittel-Zweck-Relation).<sup>111</sup>
- 290** Die von § 240 StGB geschützte Freiheit der Willensbildung sieht sich in vielen Lebensbereichen ständigen Beeinträchtigungen ausgesetzt, ohne dass es sich dabei stets um strafwürdiges Unrecht handelte. Zweck der Verwerflichkeitsklausel ist es daher, sozialadäquate Verhaltensweisen aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift auszuschließen.<sup>112</sup> Auch das Versammlungsgeschehen ist geprägt von wechselseitigen Einwirkungen. Die Versammlung unter freiem Himmel definiert sich ja geradezu über das Konfliktpotential infolge Einwirkung auf die nicht teilnehmende Öffentlichkeit.
- 291** Nach Ansicht des BVerfG ist die Verwerflichkeitsklausel des § 240 Abs. 2 StGB Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.<sup>113</sup> Dementsprechend sei „der Rechtsgüterkonflikt im Rahmen einer einzelfallbezogenen Abwägung zu bewältigen“. Dabei sind „alle für die Mittel-Zweck-Relation wesentlichen Umstände und Beziehungen“ zu erfassen und ihrem Gewicht entsprechend abzuwägen.<sup>114</sup> Folgende demonstrationsspezifischen Umstände sind danach bei der Verwerflichkeitsprüfung zu berücksichtigen:
- die Art und das Maß der Auswirkungen auf betroffene Dritte;
  - die Dauer und die Intensität der Aktion
  - deren vorherige Bekanntgabe
  - Ausweichmöglichkeiten über andere Zufahrten
  - die Dringlichkeit eines blockierten Transports
  - der Sachbezug zwischen den in ihrer Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand

Dabei gilt, je stärker der thematische Bezug zur Wahl des Versammlungsorts und damit letztlich zur Beeinträchtigung der Freiheitsrechte der Betroffenen ist, desto eher wird die Beeinträchtigung von diesen hinzunehmen sein.

<sup>111</sup> BGHSt 2, 194, 196; BGHSt 17, 328; BGHSt 18, 389; BGHSt. 19, 263; w. Nachw. bei *Kühl* in: Lackner/Kühl, Strafgesetzbuch, § 240 Rn. 18.

<sup>112</sup> *Valerius* in: von Heintschel-Heinegg, BeckOK StGB, § 240 Rn. 48.

<sup>113</sup> BVerfGE 73, 206, 255 f.; BVerfGE 104, 92, 108 ff.; BVerfG, Beschluss v. 07.03.2011 - 1 BvR 388/05 -, NJW 2011, 3020.

<sup>114</sup> Vgl. hierzu auch *Otto*, NStZ 1992, 568, 572; *Kühl* in: Lackner/Kühl, Strafgesetzbuch, § 240 Rn. 18.

Diese Vorgaben des BVerfG zur Verwerflichkeitsprüfung und damit zur Rechtfertigung einer Gewaltnötigung sind nicht unproblematisch, schließlich war bereits dem Brokdorf-Beschluss die klare Aussage zu entnehmen, dass (nur) unvermeidbare Beeinträchtigungen Dritter, die ihre Ursache in der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung haben, von den Betroffenen hinzunehmen sind. Dagegen kann aus Art. 8 Abs. 1 GG kein Recht auf gezielte Behinderung unbeteiligte Dritter abgeleitet werden.<sup>115</sup> Art. 8 Abs. 1 GG gibt den Demonstranten somit kein Recht dazu, Dritte gezielt zu behindern und sie für eigene Zwecke (Erregung von Aufmerksamkeit) zu instrumentalisieren. Dies gilt unabhängig vom Bestehen eines Sachbezugs zum Versammlungsgegenstand sowie der Dauer einer gezielten Behinderung. Dementsprechend kritisch äußerte sich die Richterin *Haas* in ihrer abweichenden Meinung<sup>116</sup>: „Gezielte Gewaltausübung zur Erregung von Aufmerksamkeit für das mit dem Protest verfolgte Kommunikationsanliegen ist durch Art. 8 Abs. 1 GG nicht geschützt. [...] Die Auffassung der Senatsmehrheit, dass mit Gewalt Aufmerksamkeit für die gemeinschaftliche Meinungskundgabe erregt werden dürfe, dies sonach nicht verwerflich im Sinne des § 240 Abs. 2 StGB sei, läuft im Ergebnis darauf hinaus, dass unter dem Schutz der Versammlungsfreiheit rechtmäßig private Gewalt gegenüber anderen Grundrechtsträgern ausgeübt werden kann, die selbst keinen Grund dazu gegeben haben.“<sup>117</sup> Im Fall *Schubart*<sup>118</sup> geht das BVerfG<sup>119</sup> sogar noch weiter indem es unter Hinweis auf das *Mutlangen-Urteil*<sup>120</sup> ausführt dass „Versammlungen nicht durch Art. 8 Abs. 1 GG gerechtfertigt sind, wenn die Behinderung Dritter nicht nur als Nebenfolge in Kauf genommen, sondern beabsichtigt wird, um die Aufmerksamkeit für das Demonstrationsanliegen zu erhöhen.“<sup>121</sup>

292

Fazit: Die Anwendung des § 240 StGB im Zusammenhang mit Demonstrationen ist schwierig und nach wie vor mit vielen offenen Fragen verbunden. Im Hinblick auf den Gewaltbegriff geht die Entwicklung in Richtung Kasuistik.<sup>122</sup> Als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und somit Anknüpfungspunkt für polizeiliche Eingriffsmaßnahmen taugt § 240 StGB daher nur bedingt. In den oben angesprochenen Blockadeentscheidungen des BVerfG hatte das Gericht die Auflösbarkeit als selbstverständlich dargestellt, ohne näher darauf einzugehen (da es sich um Strafrechtsfälle handelte, bestand auch keine Veranlassung dazu). Begründet man die Störung der öffentlichen Sicherheit nicht mit einer rechtswidrigen Nötigung, wäre in den Blockadefällen vor privatwirtschaftlichen Unternehmen, wegen des durch die Blockade verursachten Eingriffs in den Gewerbebetrieb ein polizeiliches

293

<sup>115</sup> „Belästigungen, die sich zwangsläufig aus der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Veranstaltungszweck nicht vermeiden lassen, werden Dritte im Allgemeinen ertragen müssen.“ BVerfG Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 -, BVerfGE 69, 315.

<sup>116</sup> BVerfGE 104, 92, 115 ff.

<sup>117</sup> Vgl. hierzu *Heger*, Jura 2003, 112.

<sup>118</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.06.1990 - 1 BvR 776/84 -, BVerfGE 82, 236.

<sup>119</sup> Die die Entscheidung tragenden 4 Richter.

<sup>120</sup> BVerfGE 73, 206, 249 f.

<sup>121</sup> Krit insoweit *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 165.

<sup>122</sup> *Sinn*, ZJS 2011, 283, 286.

Tätigwerden zum Schutz privater Rechte (vgl. § 2 Abs. 2 PolG BW) in Erwägung zu ziehen. Findet die Blockade auf öffentliche Straße statt, wird die öffentliche Sicherheit im Hinblick auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigt. Im Falle von Blockaden vor öffentlichen Einrichtungen ergibt sich die Störung der öffentlichen Sicherheit aus der Störung des Amtsbetriebs (Schutzgut Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen).

- 294** Ergänzend bleibt noch zu erwähnen, dass die Veranstaltung von „**Probekblockaden**“, z. B. auf einem Anschlussgleis zu einem Kernkraftwerk, bereits eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen und die zuständige Behörde zu Gefahrenabwehrmaßnahmen ermächtigen kann.<sup>123</sup>

### ee) Verwendung verfassungsfeindlicher Symbole

- 295** Eine Störung der öffentlichen Sicherheit stellt die Verwendung von Symbolen und Emblemen verbotener Organisationen dar (§ 86a StGB).<sup>124</sup> Diese Vorschrift stellt nicht jedes Bekenntnis zu einer NS-Organisation unter Strafe, sondern nur die Verwendung von Kennzeichen dieser Organisationen, etwa ihrer Parolen, Abzeichen, Fahnen etc. Gleichmaßen strafbar ist auch der Gebrauch von Symbolen, die den Originalen zum Verwechseln ähnlich sind. Eine Verwechslungsgefahr liegt jedoch nur dann vor, wenn die Nachahmung und das Original in wesentlichen Vergleichspunkten übereinstimmen, was bei leichten Abwandlungen des Originalsinnbilds regelmäßig der Fall ist. Durch die Übersetzung in eine andere Sprache erfährt eine NS-Parole, die nicht nur durch ihren Sinngehalt, sondern ebenso durch die deutsche Sprache ihre charakteristische Prägung erfahren hat, jedoch eine grundlegende Verfremdung, die der Tatbestand des § 86a StGB nicht erfasst.<sup>125</sup> Zur Frage, ob die nicht strafbare Verwendung von Zahlencodes und Akronymen eine Störung der öffentlichen Ordnung darstellen kann, s.u. Rn. 315 ff.

### c) Verstoß gegen sonstige Verbotsnormen

- 296** Im Falle von Blockaden mit der **Eisenbahn** durchgeführter Atomtransporte („Castor“-Behälter) besteht die Störung der öffentlichen Sicherheit in der Verletzung eisenbahnrechtlicher Vorschriften (vgl. § 62 EBO)<sup>126</sup> Für den BGH macht sich wegen Sachbeschädigung

<sup>123</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 19.02.2000 - 1 S 414/00 -; anders: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 18.09.2012 - 5 A 1701/11 - Training einer friedlichen Blockade eines nicht verbotenen Aufzugs von Rechtsextremisten, kann als Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung von der Versammlungs- und Meinungsfreiheit geschützt sein.

<sup>124</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 18.06.1999 - 1 S 1464/99 - NVwZ-RR 2000 S. 154 L.

<sup>125</sup> BGH, Urteil v. 13.08.2009 - 3 StR 228/09 - („Blood & Honour“ für „Blut und Ehre“).

<sup>126</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 19.02.2000 - 1 S 414/00 -; BVerfG, Beschluss v. 12.03.1998 - 1 BvR 2165/96 u. 1 BvR 2168/96 ; zum unbefugten Betreten von Schienen vgl. OVG *Niedersachsen*, Beschluss v. 26.02.2004 - 11 LA 239/03 -.

und Nötigung strafbar, wer in der Absicht, die Benutzung eines Schienenwegs zu unterbinden, auf den Gleisen ein Hindernis anbringt, das mit diesen fest verbunden und nur mit erheblichem Aufwand zu entfernen ist.<sup>127</sup>

Eine Störung der öffentlichen Sicherheit liegt auch in einem Verhalten der Demonstranten, welches den Frieden und die Würde von **diplomatischen Vertretungen** stört oder als Angriff auf Freiheit oder Würde von Diplomaten zu werten ist. Dies ergibt sich aus den Art. 22 Abs. 2, 29 und 30 WÜK<sup>128</sup> Eine Beleidigung von Organen und Vertretern ausländischer Staaten kann den Straftatbestand des § 103 StGB erfüllen. **297**

Das Überschreiten des widmungsgemäßen Gebrauchs schließt selbst in krassen Fällen (Bsp.: Fahrraddemo auf Autobahn) eine Nutzung der Straße für Versammlungszwecke nicht von vornherein aus.<sup>129</sup> **298**

Der Gebrauch von Schallerzeugungs- oder Wiedergabegeräten ist nach verschiedenen Landesimmissionsschutzgesetzen grundsätzlich verboten.<sup>130</sup> Das Verbot **straßenverkehrsstörenden Lautsprecherbetriebes** nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 StVO – mit der Möglichkeit der Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 9 StVO – gilt grundsätzlich auch für Versammlungen auf der Straße, ohne dadurch gegen Art. 5 und 8 GG zu verstoßen. Ein Verstoß gegen § 33 Abs. 1 Nr. 1 StVO stellt grundsätzlich eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar (zur Beschränkung des Lautsprecherereinsatzes vgl. Rn. 367 ff.). **299**

#### d) Insbesondere: Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs

Die zu den Universalrechtsgütern zählende **Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs** hat zum Ziel, dass kein Verkehrsteilnehmer gefährdet (Sicherheit) oder mehr als nach den Umständen unvermeidlich behindert oder belästigt wird (Leichtigkeit). Die Sicherheit hat also die Abwehr verkehrsbedingter Gefahren, die Leichtigkeit den möglichst ungehinderten Verkehrsfluss im Blick.<sup>131</sup> Als Inbegriff des Verkehrsrechts ist sie Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Dies gilt unstreitig für den Bereich der Verkehrssicherheit. Dagegen wurde die Leichtigkeit des Verkehrs historisch gesehen eher der öffentlichen Ordnung zugeordnet.<sup>132</sup> Inzwischen wurde allerdings das Verhalten im Verkehr insbesondere in der StVO umfassend geregelt und kann daher der öffentlichen Sicherheit (Unversehrtheit der Rechtsordnung) zugeordnet werden.<sup>133</sup> Darüber hinaus ist Verkehr aber auch Ausübung **300**

<sup>127</sup> BGH, Urteil v. 12.02.1998 - 4 StR 428/97 - NJW 1998, 2149.

<sup>128</sup> Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 24. April 1963 (BGBl. 1969 II S. 1585).

<sup>129</sup> Hessischer VGH, Beschluss v. 31.07.2008 - 6 B 1629/08 -; ausführlich zu Problematik von Demonstrationen auf Autobahnen: Rn. 138 ff.

<sup>130</sup> BVerwG, Beschluss v. 15.02.1979 - VII C 33.76 -.

<sup>131</sup> VG Würzburg, Urteil v. 04.09.2012 - W 4 K 12.364 - m. w. N.

<sup>132</sup> Vgl. *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 15 Rn. 32, 186; *Schwerdtfeger*, Grenzen, S. 41 unter Hinweis auf die Begründung zu § 14 PrPVG (Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz), der „Urform“ der polizeilichen Generalermächtigung; *Schwäble*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, S. 212.

allgemeiner Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), dient der Berufsausübung und der Gewerbefreiheit (Art. 12 und 14 GG). Damit gehört die Leichtigkeit des Verkehrs auch zu den subjektiven Rechten und Rechtsgütern des Einzelnen (nachfolgend Rn. 304 ff.).<sup>134</sup>

### aa) Sicherheit des Verkehrs

**301** Die Teilnehmer einer Versammlung auf öffentlicher Straße sind Verkehrsteilnehmer und haben demzufolge grundsätzlich auch die verkehrsrechtlichen Vorschriften zu beachten. Weder aus den Versammlungsgesetzen noch der StVO lässt sich ein Hinweis auf eine generelle Freistellung von Demonstrationen vom Verkehrsrecht entnehmen.<sup>135</sup> Werden im Zusammenhang mit einer Versammlung Fahrzeuge benutzt, müssen diese – selbstverständlich – den Zulassungsbestimmungen genügen; die Fahrer benötigen eine Fahrerlaubnis nach den Bestimmungen der Fahrerlaubnisverordnung (FeV). Schließlich schützt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch „keine Verhaltensweisen im Gewand einer Versammlung, die dem einzelnen untersagt sind.“<sup>136</sup> Wo die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften allerdings aufgrund der Massenhaftigkeit der Grundrechtsbetätigung nicht eingehalten werden können, werden sie von Art. 8 Abs. 1 GG suspendiert.<sup>137</sup> Die straßenverkehrsrechtliche Ordnung wird zeitweise überlagert durch die versammlungsrechtliche Ordnung. Dieser Befund ist vergleichbar mit der wegerechtlichen Überlagerung des privatrechtlichen Eigentums an der Straße. Die primäre Geltung des Versammlungsrechtes geht freilich nicht soweit, dass der einzelne Teilnehmer von der Beachtung sämtlicher verkehrsrechtlicher Normen befreit wäre. Die Befreiung geht nur soweit, wie dies zur Grundrechtsverwirklichung unter Berücksichtigung des konkreten Versammlungszweckes unabdingbar ist.<sup>138</sup> Aus diesem Grunde ist auch § 29 Abs. 2 StVO (Erlaubniserfordernis) für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel nach der ganz h. M.<sup>139</sup> nicht anwendbar. Das BVerwG führt hierzu aus:

„Die §§ 14 und 15 VersammlG bilden ein in sich geschlossenes und abschließendes Regelungswerk, mit dem sichergestellt wird, dass die zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Durchführung der Versammlung

<sup>133</sup> Vgl. *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 15 Rn. 32, 186.

<sup>134</sup> Vgl. *Schwerdtfeger*, Grenzen, S. 42: „Über diesen Ansatz wird die ‚Leichtigkeit des Verkehrs‘ grundrechtlich fundiert, sie hat Verfassungsrang.“

<sup>135</sup> *Schwerdtfeger*, Grenzen, S. 37.

<sup>136</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 24.04.1992 - 1 S 964/92 -.

<sup>137</sup> *Schwerdtfeger*, Grenzen, S. 38.

<sup>138</sup> *Zeidler*, Versammlungsrecht, Rn. 315; vgl. *Schwerdtfeger*, Grenzen, S. 38: „Soweit eine Unvereinbarkeit mit Art. 8 Abs. 1 GG entstehen würde, ist die StVO von Verfassungs wegen ohne weiteres unanwendbar. Das ‚Verwerfungsmonopol‘ des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 GG gilt nur für Gesetze, nicht aber für Rechtsverordnungen wie die StVO.“

<sup>139</sup> BVerwG, Urteil v. 21.04.1989 - 7 C 50/88 -, BVerwGE 82, 34; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 15 Rn. 8; *Schwäble*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, S. 174; *Erberich/Schmeink/Suelmann*, Staatsrecht, S. 793; *Brohm*, JZ 1989, S. 324, 329.

oder des Aufzugs notwendigen Maßnahmen getroffen werden können.“ Und: „Der Schutz der öffentlichen Sicherheit i. S. von § 15 VersammlG umfaßt die gesamte Rechtsordnung (vgl. BVerwGE 64, 55) und damit auch straßenverkehrsrechtliche Vorschriften, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs regeln. Die Anforderungen des Straßenverkehrsrechtes bilden einen geradezu typischen Konfliktbereich Versammlungsfreiheit - öffentliche Sicherheit. Der Ausgleich zwischen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Versammlungsfreiheit und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers nicht im Rahmen eines vorgeschalteten Erlaubnisverfahrens, sondern allein nach Maßgabe des § 15 VersammlG erfolgen.“<sup>140</sup>

Dies bedeutet, dass die von der Straßenverkehrsbehörde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 29 Abs. 2 StVO zu berücksichtigenden Belange nunmehr von der Versammlungsbehörde bei der Prüfung von Auflagen / Beschränkungen zu beachten sind. Da alle öffentliche Belange im versammlungsrechtlichen Verfahren zu berücksichtigen sind, spricht man hier zu Recht von der „**Konzentrationswirkung**“.

Da auch Demonstranten Verkehrsteilnehmer sind, haben sie gem. § 1 Abs. 2 StVO alle vermeidbaren Belästigungen anderer Verkehrsteilnehmer zu unterlassen. Nur unvermeidbare Belästigungen sind laut Bundesverfassungsgericht und auch nur dann hinzunehmen, wenn sie nicht durch Auflagen abgewehrt werden können.<sup>141</sup> Besteht die Gefahr, dass die Versammlungsteilnehmer § 1 StVO oder andere verkehrsrechtliche Bestimmungen nicht einhalten werden, stellt dies eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dar, die durch den Erlass entsprechender Auflagen / Beschränkungen abgewehrt werden kann.

#### bb) Leichtigkeit des Verkehrs

Wie bereits erwähnt (Rn. 130, Rn. 300) ist **Verkehr** (der Individual- wie der öffentliche Personennahverkehr) auch **Ausdruck von Grundrechtsbetätigung**. Er ist Ausübung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), Ausübung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 GG), ist Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 GG) und dient der Wahrung von Eigentums- und Vermögensinteressen. Zwar sind auch die Grundrechte der anderen Verkehrsteilnehmer gegen den Staat (nicht gegen die Versammlung) gerichtete Abwehrrechte. Dies spielt jedoch keine Rolle, denn Schutzgut der öffentlichen Sicherheit ist das subjektive Recht als solches. Dieses ist in den Grundrechten verfassungsrechtlich abgesichert. Die mit einer Versammlung, insbesondere in Form der Demonstration, einhergehende nötige Wirkung ist durchaus geeignet, in die

<sup>140</sup> BVerwG NJW 1989, 2411, 2412.

<sup>141</sup> BVerfGE 69, 315, 353.

Freiheitsrechte der anderen Verkehrsteilnehmer einzugreifen.<sup>142</sup> Unter dem Gesichtspunkt des Individualrechtsgüterschutzes stellt dies eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar.

- 305** Allerdings weist das Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Beschluss darauf hin, dass vermeidbare Belästigungen und Behinderungen, die sich aus der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung ergeben, im Allgemeinen zu ertragen sind.<sup>143</sup> Belästigungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Schwelle zur Störung noch nicht überschritten haben. Aus diesem Grund können sie auch nicht mittels Auflagen unterbunden werden. Die Abgrenzung von Belästigung und Störung erfolgt einzelfallorientiert und wertend. Es geht um die Frage der Zumutbarkeit.<sup>144</sup> Allerdings sind die Zeiten reibungslosen Verkehrs in der Praxis äußerst selten und beschränken sich meist auf Nachtzeiten. Der Verkehrsteilnehmer muss damit leben, dass im Verkehr die Freiheitsrechte nur eingeschränkt verwirklicht werden können. Während aber Verkehrsbehinderungen infolge Witterungseinflüssen, Unfällen oder einfach wegen eines hohen Verkehrsaufkommens gleichsam als „höhere Gewalt“ hinzunehmen sind, besitzen die Beeinträchtigungen infolge von Demonstrationen eine ganz andere Qualität, da sie auf einer konkreten menschlichen Entscheidung, die die Beeinträchtigung Dritter ganz bewusst in Kauf nimmt, beruhen.<sup>145</sup>
- 306** Belästigungen Dritter, die Versammlungsteilnehmer vermeiden könnten, weil sie mit der Grundrechtsausübung nicht zwingend verbunden sind, überschreiten jedoch stets die Schwelle zur Störung. Eine Belästigung und Behinderung, die über das nach den Umständen Unvermeidbare hinausgeht, verstößt gegen § 1 Abs. 2 StVO und stört damit die öffentliche Sicherheit unter dem Gesichtspunkt Unverletzlichkeit der Rechtsordnung sowie Schutz der Individualrechtsgüter. Auch wenn die Verkehrsstörungen auf Grund der großen Zahl der Demonstrationsteilnehmer unvermeidbar sind, liegt dennoch eine Störung der öffentlichen Sicherheit vor, wenn die Benutzung der Straße infolge der Versammlung für andere Verkehrsteilnehmer **ausgeschlossen** ist. Hier ist die Schwelle zur Störung überschritten. Dies bedeutet, dass bereits aufgrund der Massenhaftigkeit einer im innerstädtischen Bereich stattfindenden Versammlung von dieser eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen kann. Voraussetzung ist eine den gesetzlichen Vorgaben genügende Gefahrenprognose: Aufgrund von Tatsachen muss auf die zu Verkehrsbehinderungen führende große Teilnehmerzahl geschlossen werden.

#### e) Schutz des Staates und Funktionsfähigkeit seiner Einrichtungen

- 307** Der Staat und die Funktionsfähigkeit seiner Einrichtungen sind seit jeher Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Zu den danach geschützten Einrichtungen zählt die Rechtspflege

<sup>142</sup> *Bairl-Vaslin*, Das Verhältnis der Versammlungsfreiheit zum Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, S. 102, 120, 128 ff.

<sup>143</sup> BVerfGE 69, 315, 352.

<sup>144</sup> *Schwerdtfeger*, Leichtigkeit des Verkehrs, 345, 352.

<sup>145</sup> *Schwerdtfeger*, Leichtigkeit des Verkehrs, 345, 353.

ebenso wie die Polizei und die Bundeswehr.<sup>146</sup> Versammlungen vor **Gerichtsgebäuden**, die die freie und ungestörte Rechtspflege beeinträchtigen, stören die öffentliche Sicherheit. Auch **Bundeswehrgelöbnisse** und **Militärtransporte** sind durch die öffentliche Sicherheit geschützt.

Auch die Durchführung von der Bundesregierung einberufener **internationaler Konferenzen** sind als von der öffentlichen Sicherheit umfasste Veranstaltungen des Staates anzusehen.<sup>147</sup> Das Sicherheitskonzept der Polizei muss bezogen auf die geplanten Eingriffe in die Versammlungsfreiheit dann aber auch schlüssig sein und die Maßnahmen als zwingend notwendig erscheinen lassen. Eine Störung der öffentlichen Sicherheit ist auch in der Behinderung von Polizeivollzugsbeamten zu sehen, z. B. durch als Clowns verkleidete Demonstranten (vgl. hierzu den nachfolgenden Beispielsfall, Rn. 314.).

In der Abschottung eines Demonstrationsblocks durch seitliche Transparente und mitgeführte Taue kann die Polizei am Zugriff auf Störer und Gewalttäter gehindert werden. Dies beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit der Polizei und stellt somit eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar. Voraussetzung ist allerdings auch die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass aus dem Block heraus Gewalttaten begangen werden, die einen entsprechenden polizeilichen Einsatz notwendig erscheinen lassen.

Vom BVerfG wurde bisher offengelassen, ob das **Ansehen der Bundesrepublik Deutschland** und außenpolitische Belange zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit gehören.<sup>148</sup> Wenn die Bundesregierung nicht in der Lage sein sollte, wegen einer Demonstration ihre Verantwortung zum Schutz von Staatsgästen wahrzunehmen, bedarf es nicht des Rückgriffs auf ein solches Schutzgut, da dann die Funktionsfähigkeit einer staatlichen Einrichtung betroffen sein könnte. Unter den tradierten Begriff der öffentlichen Sicherheit wird das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland **üblicherweise nicht** subsumiert. Wenn der Gesetzgeber dieses Interesse als Schutzgut versammlungsgesetzlicher Eingriffsnormen gewollt hätte, wäre eine ausdrückliche Erwähnung, neben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich gewesen. In den Rechtsgrundlagen, die auch den außenpolitischen Interessen dienen, wird dieses Schutzgut jeweils ausdrücklich erwähnt (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG – Verbot und Beschränkung der politischen Betätigung eines Ausländers und §

<sup>146</sup> OVG *Niedersachsen*, Beschluss v. 07.04.2009 - 11 LB 278/08 - („Sommerbiwak“ einer Panzerdivision).

<sup>147</sup> BVerfG, Beschluss v. 06.06.2007 - 1 BvR 1423/07 - („Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit gewalttätigen Protesten gegen G8-Gipfel sowie der vielen Aufrufe zur Blockade des G8-Gipfels in Heiligendamm entspricht es insbesondere der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, geeignete und verhältnismäßige Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Gäste und anderer betroffener Personen zu treffen.“); OLG München, Urteil v. 20.06.1996 - 1 U 3098/94 -, NJW-RR 1997, 279 (Weltwirtschaftsgipfel München); VG Karlsruhe, Beschluss v. 01.04.2009 - 3 K 776/09 - (Nato-Gipfel 2009 in Baden-Baden; geschützt ist die Durchführung der Veranstaltung in Deutschland weshalb eine Behinderung der Protokollstrecken eine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellt).

<sup>148</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01 -, NJW 2001, S. 2069; BVerfG, Beschluss v. 06.06.2007 - 1 BvR 1423/07 -, verneinend: *Ridder* in: *Ridder et al., Versammlungsgesetz*, § 15 Rn. 263.

7 Abs. 1 Nr. 1 PassG – Schutz erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland neben der öffentlichen Sicherheit).<sup>149</sup>

#### f) Individualrechtsgüter

- 311** Das **Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit** gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 1 GG zählt zu den klassischen Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit. Beschränkungen können deshalb auch zur Abwehr von Gefahren für die körperliche Unversehrtheit der Versammlungsteilnehmer oder Dritter ergehen.<sup>150</sup> Die öffentliche Sicherheit kann insoweit auch dadurch betroffen sein, dass Rettungswege zur der Feuerwehr oder zum Krankenhaus blockiert werden. Dadurch können im Notfall Rettungsfristen nicht gewahrt werden, wodurch die Gesundheit und ggf. sogar das Leben unbeteiligter Dritter gefährdet würden.<sup>151</sup>
- 312** Zu den Individualrechtsgütern als Bestandteil der öffentlichen Sicherheit gehört auch das durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlich geschützte **Ruhebedürfnis der von einer Demonstration betroffenen Anwohner**. Dieses muss hinter dem Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Ort und Zeit der Versammlung nicht notwendig zurücktreten.<sup>152</sup> Zur Konkretisierung der hinzunehmenden Belästigung können die Bestimmungen der Baunutzungsverordnung und der TA Lärm herangezogen werden,<sup>153</sup> sowie die Bestimmungen über Lärmbekämpfung in den Landesimmissionsschutzgesetzen<sup>154</sup>. Ausführlich zur Verwendung von Lautsprechern: Rn. 367 ff.).
- 313** Zu den Individualrechtsgütern zählt auch das dogmatisch in Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerte<sup>155</sup> **allgemeine Persönlichkeitsrecht (APR)** sowie der daraus abzuleitende **räumlich-gegenständliche Bereich der privaten Lebensgestaltung**. Jedermann steht zur freien Entfaltung seiner Persönlichkeit ein „Innenraum“ zu, in dem er „sich selbst besitzt“, in den er sich zurückziehen kann, in dem er in Ruhe gelassen wird und zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat.<sup>156</sup> Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist verletzt, wenn Demonstranten eine Privatwohnung **belagern**.<sup>157</sup> Eine Verletzung des Persönlich-

<sup>149</sup> Eine andere Ansicht vertritt hier das OVG Mecklenburg-Vorpommern: Wenn nach der Einschätzung der zuständigen Organe des Bundes der Besuch ausländischer Staatsoberhäupter der Wahrung der guten Beziehungen zu ausländischen Staaten dienen, sei dieser gemäß Art. 32 GG verfassungsrechtlich geschützte Belang Teil der öffentlichen Sicherheit; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss v. 04.06.2007 - 3 M 59/07 - unter Hinweis auf *Rojahn* in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 32 Rn. 28.

<sup>150</sup> VG Göttingen, Urteil v. 22.04.2009 - 1 A 355/07 - Verbot des Mitführens großer Hunde. Die konkrete Gefahr liegt in der Unberechenbarkeit des Verhaltens eines Hundes in einer Menschenansammlung.

<sup>151</sup> VG Braunschweig, Beschluss v. 10.05.2013 - 5 B 79/13 -.

<sup>152</sup> So zu Recht: *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 140.

<sup>153</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 140.

<sup>154</sup> In Baden-Württemberg nicht vorhanden!

<sup>155</sup> Vgl. *DiFabio* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 2 Rn. 128 ff., m.w.N.

<sup>156</sup> Vgl. BVerfGE 27, 1 - Mikrozensus; Bayerischer VGH BayVBl. 1995, 528, 529.

<sup>157</sup> BVerfG, Beschluss v. 10.09.1987 - 1 BvR 1112/87 - NJW 1987, 3245 (Mahnwache am Elternhaus des ehemaligen DDR-Staatsratsvorsitzenden); Hessischer VGH, Beschluss v. 07.12.1993 - 3 TG 2347/93 -

keitsrechts kann auch im Falle ehrverletzender Reden vor dem Hause eines Anwohners gegeben sein.<sup>158</sup> Das allgemeine Persönlichkeitsrechts schließt auch die Befugnis ein, vorbehaltlich gesetzlich vorgeschriebener Duldungspflichten, selbst darüber zu entscheiden, wer einem wie nahe kommen oder gar körperlich berühren darf.<sup>159</sup>

**Beispiel:** Anlässlich einer Demonstration gegen eine Bundeswehrveranstaltung ergeht folgende Auflage: „Pantomimisch-spielerische Aktionen kostümierter Personen (insbes. sog. „Rebel Clown Army“)<sup>160</sup> haben einen Abstand von mindestens 2 Metern zu den eingesetzten Polizeikräften einzuhalten.“ Die Teilnahme der Rebel Clown Army war über das Internet angekündigt worden. Nach dem Selbstverständnis der Rebel Clown Army soll der Staat in Gestalt der Einsatzbeamten karikiert und lächerlich gemacht werden. Hierzu zählten in der Vergangenheit das „Abstauben“ der Polizeibeamten mit Klobürsten und Staubwedeln sowie das Bespritzen aus Wasserpistolen.

314

Als Rechtsgrundlage für die Beschränkung kommt § 15 Abs. 1 VersG in Betracht. Tatbestandsvoraussetzung ist eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung. Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zählen die Unversehrtheit der geschriebenen Rechtsordnung, die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen sowie die Individualrechtsgüter. Die öffentliche Sicherheit könnte hier in doppelter Hinsicht betroffen sein. Zum einen behindern die Clowns mit ihrem Verhalten die polizeiliche Arbeit und stören damit die Funktionsfähigkeit einer staatlichen Einrichtung. Wenn die Clowns im Rahmen ihrer Aktionen direkt an die Polizeibeamten herantreten oder diese gar berühren, greifen sie darüber hinaus in deren allgemeines Persönlichkeitsrecht ein. Dies gilt erst Recht, wenn sie die Polizeibeamten bespritzen. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht steht grundsätzlich auch (Polizei-)Beamten im dienstlichen Einsatz zu und wird nicht von ihrer Amtswalterfunktion verdrängt.<sup>161</sup> Auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet hier keine Anhebung der Toleranzschwelle. Die Ausübung der Versammlungsfreiheit verlangt auch unter dem Gesichtspunkt der Gestaltungsfreiheit nicht, dass sich andere berühren, bespritzen oder in sonstiger Weise in ihrer durch das APR geschützten Sphäre beeinträchtigen lassen müssen.<sup>162</sup>

---

(Demonstration ehemaliger Mitarbeiter eines Betriebes gegen den früheren Geschäftsführer); OVG Koblenz NJW 1986, 2659 (Kundgebung vor Privatwohnung des Bundeskanzlers); Bayerischer VGH BayVBl. 1995, 528, 529 (Demonstration vor dem Haus des bayerischen Innenministers); *Meßmann*, JuS 2007, 524; *Wächter*, VerwArch 2008, 73.

<sup>158</sup> Bayerischer VGH, Beschluss v. 23.10.2008 - 10 ZB 07.2665 -.

<sup>159</sup> OVG *Niedersachsen*, Urteil v. 19.08.2011 - 11 LA 108/11 -, m.w.N.

<sup>160</sup> „Clandestine Insurgent Rebel Clown Army“ (CIRCA), vgl. hierzu den entsprechenden Wikipedia-Eintrag.

<sup>161</sup> BVerwG, Urteil v. 02.03.2006 - 2 C 3.05 -, BVerwGE 125, 85.

<sup>162</sup> Treffend: OVG *Niedersachsen*, Urteil v. 19.08.2011 - 11 LA 108/11 -, m.w.N. „Weder die sinngemäß oder ausdrücklich von der Klägerin in Anspruch genommene Versammlungs- noch die Kunst- oder Meinungsfreiheit beinhalten das Recht, seine Kritik einzeln oder kollektiv, ausdrücklich oder in schauspielerischer Form in der Weise zum Ausdruck zu bringen, dass der Kritisierte bzw. Karikierte gegen seinen Willen körperlich zum Objekt gemacht wird.“

Der Schaden an einem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit muss mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten. Der danach erforderlichen Gefahrenprognose müssen konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte zugrunde liegen; bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen hierzu nicht aus.<sup>163</sup> Als Prognosegrundlage können auch Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien herangezogen werden, soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisationskreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen.<sup>164</sup> Die Gefahrenprognose stützt sich im vorliegenden Fall auf die Erkenntnisse vergangener Veranstaltungen mit Beteiligung der Rebel Clown Army sowie auf deren eigene öffentliche Äußerungen. Es ist davon auszugehen, dass sie sich so verhalten, wie angekündigt und bereits geschehen.

Die Auflage war zur Abwehr der bevorstehenden Gefahr geeignet. Eine mildere, aber gleichermaßen geeignete Maßnahme stand nicht zur Verfügung. Da auch die Überschreitung des vom APR geschützten Nahbereichs eine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellt, wäre eine Beschränkung auf ein Berührungsverbot zwar milder, aber nicht geeignet. Da die Clowns ihre Performance auch in gebührendem Abstand durchführen können, ist der Eingriff in die Versammlungs- und Meinungsfreiheit minimal und damit im Verhältnis zum Schutz des APR auch angemessen.

## 6. Öffentliche Ordnung

### a) Allgemein

- 315** Unter **öffentlicher Ordnung** wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.<sup>165</sup> Die bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung rechtfertigt im Allgemeinen kein Versammlungsverbot.<sup>166</sup>
- 316** Der Begriff sieht sich seitens der Literatur zunehmender Kritik ausgesetzt.<sup>167</sup> In der Tat verliert er in dem Maße an praktischer Bedeutung, wie sich ein Gemeinwesen verrechtlicht. Als „Kompetenzreserve zur Abwehr origineller Gefahren und Störungen“ bleibt er jedoch nach wie vor unverzichtbar.<sup>168</sup> Der Begriff dient im Wesentlichen dazu die feh-

<sup>163</sup> BVerfG, Beschluss v. 12.05.2010 - 1 BvR 2636/04 -.

<sup>164</sup> OVG *Niedersachsen*, Urteil v. 19.08.2011 - 11 LA 108/11 -.

<sup>165</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 -; BVerfG, Beschluss v. 01.05.2001 - 1 BvQ 21/01 -; Bayerischer VGH, Urteil v. 09.10.2007 - 24 B 06.3067 -; *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 5 Rn. 1 ff.

<sup>166</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.01.2001 - 1 BvQ 9/01 -; BVerfG, Beschluss v. 24.03.20011 - 1 BvQ 13/01 -, st. Rspr.

<sup>167</sup> *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 5 Rn. 1 ff., m.w.N.

lende Allgemeinverträglichkeit eines Verhaltens nach objektiven Kriterien zu begründen. Da das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gerade auch Minderheiten die Möglichkeit einräumen soll, Mehrheit zu werden, können die „herrschenden Anschauungen“ die Versammlungsfreiheit nur bedingt einschränken. Die Ausstrahlungswirkung des Art. 8 Abs. 1 GG ist daher auch bei der Bestimmung der Reichweite des Begriffs der öffentlichen Ordnung zu berücksichtigen.

#### b) Störung der öffentlichen Ordnung aufgrund von Meinungsinhalten?

Nach den im heutigen Deutschland herrschenden Wertvorstellungen ist die Ablehnung des Nationalsozialismus, der im Widerspruch zur Werteordnung des Grundgesetzes steht, für ein gedeihliches, geordnetes staatsbürgerliches Zusammenleben unverzichtbar. Von daher können Meinungsäußerungen im Zusammenhang mit rechtsextremistischen Veranstaltungen grundsätzlich die öffentliche Ordnung stören. Staatliche Beschränkungen des Inhalts und der Form einer Meinungsäußerung betreffen jedoch den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG. Ihre Rechtfertigung finden sie, auch wenn die Äußerung in einer Versammlung erfolgt, in den Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG.<sup>169</sup> Der Schutzbereich des Art. 8 GG ist dagegen betroffen, wenn eine Versammlung verboten oder aufgelöst oder die **Art und Weise ihrer Durchführung** beschränkt wird. Die Schranken beziehen sich auf das jeweilige Grundrecht und entfalten insoweit eine Sperrwirkung. Eine Äußerung, die nach Art. 5 Abs. 2 GG nicht unterbunden werden darf, kann deshalb auch nicht Anlass für versammlungsbeschränkende Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 GG sein.<sup>170</sup>

317

Meinungsäußerungen bei Versammlungen finden somit ihre Schranke in den allgemeinen Gesetzen, dem Schutz der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre. Allgemeinen Gesetze sind solche, die sich nicht gegen eine bestimmte Meinung richten, sondern dem Schutz eines anderen Rechtsguts dienen.<sup>171</sup> Auch der dem Schutz der öffentlichen Ordnung dienende § 15 VersG ist ein allgemeines Gesetz in diesem Sinne und käme von daher als Ermächtigungsgrundlage für behördliche Maßnahmen, die sich gegen Meinungsinhalte richten grundsätzlich in Betracht. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist § 15 VersG hinsichtlich des Schutzes der öffentlichen Ordnung jedoch insoweit **einen-gend auszulegen**, als zur Abwehr von kommunikativen Angriffen auf Schutzgüter der Verfassung **besondere Strafrechtsnormen** geschaffen worden sind. Die darin vorgesehenen Beschränkungen von Meinungsäußerungen seien jedenfalls im Hinblick auf seit langem bekannte Gefahrensituationen **abschließend** und verwehren deshalb einen Rückgriff auf die in § 15 Abs. 1 VersG enthaltene Ermächtigung zum Schutz der öffentlichen

318

<sup>168</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01 -.

<sup>169</sup> BVerfG, Beschluss v. 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147; BVerfG, Beschluss v. 13.04.1994 - 1 BvR 23/94 -, BVerfGE 90, 241; BVerfG, Beschluss v. 05.11.2003 - 1 BvQ 32/03 -, juris.

<sup>170</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01 -.

<sup>171</sup> BVerfG, Urteil vom 15.01.1958 - 1 BvR 400/51 -, BVerfGE 7, 198 - Lüth; Ausnahme: § 130 Abs. 4 StGB; vgl. Rn. 274 ff.

Ordnung, soweit kein Straftatbestand erfüllt ist. Der Gesetzgeber habe durch die enge Fassung der Straftatbestände zum Ausdruck gebracht, im Übrigen keinen Vorrang des Rechtsgüterschutzes gegenüber Meinungsäußerungen anzuerkennen.<sup>172</sup> Damit kann gegen rechtsradikale Meinungsinhalte nur zum Schutz der **öffentlichen Sicherheit** vorgegangen werden, z. B. wenn die Gefahr besteht, dass die Meinungsinhalte den Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB) erfüllen.

- 319** Auch aus dem Gedanken der „Wehrhaften Demokratie“ kann eine Beschränkung von Versammlungen mit rechtsradikalen Inhalten, die die Schwelle der Strafbarkeit noch nicht überschritten haben, nicht hergeleitet werden.<sup>173</sup> Das Ergebnis dieser sehr liberalen und auf die Kraft der öffentlichen Auseinandersetzung vertrauenden Rechtsprechung des BVerfG war übrigens die Einführung des auch als „Lex Wunsiedel“<sup>174</sup> bezeichneten § 130 Abs. 4 StGB (vgl. Rn. 274 ff.).
- 320** Zusammenfassend können wir somit feststellen: Wenn eine Meinungsäußerung strafrechtlich nicht verboten ist und somit keine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellt, kann sie weder ein versammlungsgesetzliches Verbot noch eine Beschränkung rechtfertigen. Gestützt auf § 15 VersG können also nur Störungen der öffentlichen Ordnung bekämpft werden, die sich aus der Art und Weise der Versammlung oder der Symbolik ergeben, nicht jedoch aus den Meinungsinhalten.<sup>175</sup>

### c) Störung der öffentlichen Ordnung durch die Art und Weise der Kundgebung

#### aa) Militanz

- 321** Eine Störung der öffentlichen Ordnung ist stets zu besorgen, wenn von einer Versammlung eine **einschüchternde Wirkung** ausgeht. Beispiele dafür sind Auftritte des „Schwarzen Blocks“<sup>176</sup> oder Aufmärsche Rechtsradikaler im Gleichschritt, unter Verwendung von Trommeln und Fahnen, also Aufmärsche die bewusst an SA-Aufmärsche während der Weimarer Republik anknüpfen wollen. Hier geht es nicht um eine Verletzung der öffentlichen

<sup>172</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01 -, unter Hinweis auf *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 1998, S. 60. Diese Meinung des BVerfG ist nicht unbestritten; vgl. nur: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 23.03.2001 - 5 B 395/01 -; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 02.03.2004 - 5 B 392/04 -; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 04.01.2002 - 5 B 12/02 -; dem OVG folgend: *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 2051; ausführlich zum Meinungsstreit: *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 125 ff.

<sup>173</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 - NJW 2004, 2814 unter Hinweis auf die in Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und Art. 21 Abs. 2 sowie auch in Art. 26 Abs. 1 GG nach Meinung des BVerfG ausreichend vorhandenen besonderen Schutzvorkehrungen; a.A.: OVG Nordrhein-Westfalen v. 09.02.2001 - 5 B 180/01; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 23.03.2001 - 5 B 395/01 -; *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 584; *Battis/Grigoleit*, NJW 2001, 2051.

<sup>174</sup> Vgl. dazu BT-Drs. 15/5051 S. 6; Bayerischer VGH, Beschluss v. 13.11.2009 - 10 CS 09.2811 -, juris.

<sup>175</sup> Vgl. auch *Hoffmann-Riem*, NVwZ 2002, 257.

<sup>176</sup> Vgl. hierzu den entsprechenden Wikipedia-Eintrag.

Ordnung durch Meinungsinhalte, sondern durch die **Art und Weise der Kundgebung**. Ein derartiger Auftritt kann die Grundlagen des verträglichen Zusammenlebens der Bürger beeinträchtigen und somit die öffentliche Ordnung stören. Dies ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts der Fall, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert oder provoziert.<sup>177</sup>

Der Umstand, dass bei einer Demonstration **Fackeln** mitgeführt werden, ist für sich gesehen nicht schon geeignet, einer Demonstration ein nationalsozialistisches Gepräge zu geben, da Fackelzüge von den verschiedensten Gruppierungen durchgeführt werden (z. B. Fackelzug von Harry Potter Fans). Auch das bloße Mitführen von **Fahnen** stellt für sich alleine betrachtet noch keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung dar. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung kann sich allerdings aus dem Zusammenwirken verschiedener Elementen der Demonstration ergeben (z. B. Mitführen von Landsknechtstrommeln und Fahnen).<sup>178</sup> Die Militanz kann somit nur im Rahmen einer Gesamtschau aller Umstände begründet werden.<sup>179</sup>

322

Bei der Beurteilung von Militanz darf auch nicht verkannt werden, dass bereits eine bloße Menschenmasse einschüchternde Wirkung entfalten kann. Diese Wirkung kann durch das gemeinsame laute Skandieren von Parolen noch verstärkt werden. Eben dies ist jedoch eine versammlungstypische Ausdrucksform,<sup>180</sup> die vom grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst wird. Hier darf auch nicht auf dem Umweg über die öffentliche Ordnung eine Meinungsäußerung unterdrückt werden, die, weil nicht strafbar, wegen ihres *Inhalts* nicht unterbunden werden kann.<sup>181</sup> Erforderlich ist vielmehr ein darüber deutlich hinausgehendes, infolge des äußeren Erscheinungsbildes **Gewaltbereitschaft vermittelndes Verhalten**.<sup>182</sup>

323

Wo das Militanzverbot gesetzlich geregelt ist, bedarf es keines Rückgriffs auf die öffentliche Ordnung. Verstöße stellen eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar. So ist es gem. Art. 7 Nr. 2 BayVersG verboten, in einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung in einer Art und Weise teilzunehmen, die dazu beiträgt, dass die Versammlung oder ein Teil hiervon nach dem äußeren Erscheinungsbild paramilitärisch geprägt wird, sofern dadurch eine einschüchternde Wirkung entsteht. In § 3 Abs. 3 NVersG wurde das Militanzverbot einschließlich des Uniformverbots auf den eigentlichen Kern, das **Einschüchterungsverbot**, zurückgeführt. Einschüchterung findet statt, wenn aufgrund bestimmter Verhaltensweisen

324

<sup>177</sup> BVerfG, Beschluss v. 05.09.2003 - 1 BvQ 32/03 -; OVG Saarland, Beschluss v. 16.11.2007 - 3 B 447/07 -.

<sup>178</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.03.2002 - 1 BvQ 9/02 -, NVwZ 2002, 983; VG Aachen, Urteil v. 14.01.2009 - 6 K 374/08 -.

<sup>179</sup> Ausführlich hierzu: VG Aachen, Urteil v. 14.01.2009 - 6 K 374/08 -.

<sup>180</sup> BVerfGE 69, 315, 345.

<sup>181</sup> BVerfG, Kammerbeschluss v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 - „nationaler Widerstand“.

<sup>182</sup> Hong et al., ME VersG, § 18 MEVersG Begründung III.

der **Eindruck von Gewaltbereitschaft** vermittelt wird. Nach § 3 SächsVersG erfordert der Verstoß gegen das Uniformverbot, dass infolge des äußeren Erscheinungsbildes oder durch die Ausgestaltung der Versammlung Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch auf andere Versammlungsteilnehmer oder Außenstehende einschüchternd eingewirkt wird. In § 3 VersammlG LSA wurde das Uniformverbot ebenfalls um die „einschüchternde Wirkung“ ergänzt.

### bb) Symbolcharakter der Versammlung

- 325** Die öffentliche Ordnung kann verletzt sein, wenn Rechtsextremisten einen **Aufzug** an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden **Gedenktag (Holocaust-Gedenktag am 27. Januar)** so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen.<sup>183</sup> Im Falle einer für den 27. Januar 2012 angemeldeten Versammlung der NPD unter dem Motto „Von der Finanz- zur Eurokrise – zurück zur D-Mark heißt unsere Devise!“ hat das Bundesverwaltungsgericht allerdings die Verlegung der Versammlung vom 27. auf den 28. Januar für rechtswidrig erklärt. Nach Ansicht des Gerichts kann eine Gefahr für die öffentliche Ordnung nur bejaht werden, wenn die Versammlung nachweisbar eine **Stoßrichtung gegen das Gedenken** aufweise, etwa weil sie die Sinnhaftigkeit oder die Wertigkeit des Gedenkens negiere oder in anderer Weise dem Anspruch der Mitbürger entgegenwirke, sich ungestört dem Gedenken an diesem Tag widmen zu können. Dies konnte im zu entscheidenden Fall insbesondere in Anbetracht des Mottos nicht belegt werden.<sup>184</sup>
- 326** Im Falle einer prognostizierten Missachtung des **Oster- und Passahfests** ist jedoch die Spezialität des jeweiligen Sonn- und Feiertagesgesetzes zu beachten. Diese sehen zeitliche und örtliche Versammlungsbegrenzungen vor. Ein Verstoß gegen die dortigen Bestimmungen, stellt eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar. Der „Karsamstag“ ist allerdings kein Feiertag. Das Osterfest und das Passahfest haben auch nicht die historisch bedingte herausgehobene und damit auch durch Demonstrationen Rechtsradikaler verletzbare Bedeutung wie der Holocaust-Gedenktag.<sup>185</sup> Aus der bloßen **zeitlichen Nähe** des Zeitpunkts der Versammlung zu einem solchen Gedenktag allein kann allerdings eine ein Verbot rechtfertigende provokative Wirkung nicht abgeleitet werden.<sup>186</sup>
- 327** Einem Veranstalter, der seine Versammlung nicht auf einen symbolträchtigen Tag legt,

<sup>183</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.01.2001 - 1 BvQ 9/01 - NJW 2001, 1409; BVerfG, Beschluss v. 26.01.2006 - 1 BvQ 3/06 - NVwZ 2006, 585; BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 -; VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 30.04.2002 - 1 S 1050/02 - Störung der öffentlichen Ordnung verneint im Falle einer NPD-Versammlung am 1. Mai; zur Verlegung derartiger Veranstaltungen s. Rn. 82.

<sup>184</sup> BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 - 6 C 1.13 -.

<sup>185</sup> BVerfG, Beschluss v. 12.04.2001 - 1 BvQ 20/01 -.

<sup>186</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 -.

sondern auf den Tag danach, kann – so das BVerfG – auch nicht „Missbrauch der Versammlungsfreiheit“ vorgehalten werden, denn, dass ein Veranstalter sich taktisch verhält und einen Versammlungstermin meidet, der Anlass für ein Verbot schaffen könnte, sei von seiner Entscheidungsfreiheit über die Art der Durchführung der Versammlung gedeckt.<sup>187</sup> Keine Störung der öffentlichen Ordnung wurde vom BVerfG angenommen im Falle einer gegen den § 130 StGB gerichteten Demonstration, die am 28. Januar (also einen Tag nach dem Holocaust-Gedenktage), oder in unmittelbarer zeitlicher Nähe zum Tag der „Machtergreifung“ Hitlers am 30. Januar stattfinden sollte.<sup>188</sup>

### cc) Verwendung von Symbolen

Die Verwendung von Symbolen verfassungsfeindlicher Organisationen wird bereits vom Straftatbestand des § 86a StGB erfasst. Um dem zu entgehen werden für das verbotene Zeichen stehende Symbole benutzt. Mit Zahlencodes und Akronymen ist es Rechtsextremisten möglich, gleichzeitig Provokation, Angriff und Subversivität auszudrücken. Zum einen richtet sich die Symbolik an die eigene Gruppe, schafft ein Wiedererkennungszeichen im öffentlichen Raum und stärkt dadurch die Gruppenidentität. Zum anderen soll auch direkt der politische Gegner angesprochen und provoziert werden. 328

**Beispiel:** A.C.A.B. („All Cops Are Bastards“), 88 („Heil Hitler“), 18 „Adolf Hitler“; Reichsflagge.<sup>189</sup> 329

Dabei kann die Abkürzung A.C.A.B. allerdings eine strafbare Beleidigung und somit eine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellen, wenn sie gegenüber einer eingrenzbaaren und zahlenmäßig überschaubaren Gruppe von Polizeibeamten erfolgt (ausführlich: Rn. 267). Die Verwendung von Zahlencodes ist nicht strafbar. Eine Störung der öffentlichen Ordnung kann hier nur angenommen werden, wenn auch Außenstehende in der Lage sind, die Zeichen zu deuten. Dies wird von der Rechtsprechung z.T. bezweifelt.<sup>190</sup> Tatsächlich sind die Codes in weiten Bevölkerungsschichten, vor allem bei Jugendlichen aber bekannt. Dies gilt erst Recht für Zeichen, die von Behörden und Bildungseinrichtungen insbesondere zu Aufklärungszwecken veröffentlicht werden. 330

Bejaht man die Geeignetheit zur Störung der öffentlichen Ordnung, käme nach den obigen Ausführungen ein Verbot gleichwohl nicht in Betracht, wenn es sich dabei um eine Meinungsäußerung handelte. Meinungen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG sind durch die subjektive Einstellung des sich Äußernden zum Gegenstand der Äußerung gekennzeichnet. 331

<sup>187</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.01.2006 - 1 BvQ 3/06 -.

<sup>188</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.01.2006 - 1 BvQ 3/06 -.

<sup>189</sup> Vgl. hierzu die informative Publikation des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen „Musik - Mode - Markenzeichen - MIK NRW“, Suchmaschineneingabe: „Musik Mode Markenzeichen“ sowie Publikationen der Bundeszentrale für politische Bildung zum Thema Rechtsextremismus.

<sup>190</sup> OVG Sachsen, Urteil v. 28.07.2009 - 3 B 60/06 -.

Für sie ist das Element der **Stellungnahme und des Dafürhaltens** kennzeichnend.<sup>191</sup> Unerheblich ist, ob die Äußerung „wertvoll“ oder „wertlos“, „richtig“ oder „falsch“, „emotional“ oder „rational“ begründet ist.<sup>192</sup> Meinungen sind somit in erster Linie Äußerungen im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung.<sup>193</sup>

- 332** Die Meinungsqualität eines nonverbalen Zeichens erschließt sich allerdings nicht ohne weiteres. Um Meinungen handelt es sich dabei nur dann, wenn ihnen auch ein Aussagegehalt beigemessen werden kann. Dies erfordert eine Deutung im verwendeten Kontext. Zu fragen ist also, ob aus der Sicht eines objektiven Beobachters mit der Verwendung des Zeichens im Kontext der Veranstaltung eine Aussage verbunden ist.<sup>194</sup> Im Kontext einer Demonstration Rechtsradikaler ist mit der Verwendung der Zahlencodes „88“ oder „18“ offensichtlich die Aussage verbunden, Adolf Hitler einen Platz im öffentlichen Bewusstsein einzuräumen, bzw. eine Befürwortung dessen. Auch das Zeigen der sog. „Reichskriegsflagge“<sup>195</sup> ist eine Meinungsäußerung.<sup>196</sup>
- 333** Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die versammlungsbehördliche Untersagung des Zeigens von hinlänglich bekannten Zahlencodes und Symbolen, aufgrund deren Meinungseigenschaft, regelmäßig nicht in Betracht kommt. Dieses Ergebnis lässt im Übrigen auch Zweifel an der Sinnhaftigkeit von Strafbestimmungen wie dem § 86a StGB aufkommen. Die Aufklärungsarbeit staatlicher Behörden und sonstiger Organisationen ist einerseits zu begrüßen. Sie leistet andererseits aber auch einen Beitrag zur Verbreitung rechtsradikaler Zeichensprache mit den oben beschriebenen Folgen.

#### d) Ansehen der Bundesrepublik Deutschland

- 334** Vom Bundesverfassungsgericht wurde bisher offen gelassen, ob das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland ein eigenständiges Schutzgut im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG darstellt. Abzulehnen ist dies auf jeden Fall mangels gesetzlicher Regelung bei der öffentlichen Sicherheit. Bei der Beurteilung einer Ordnungsstörung ist zu bedenken, dass sich das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland in der Weltöffentlichkeit in besonderem Maße aus ihrer freiheitlichen und demokratischen Grundordnung herleitet. Konstitutiv für diese ist auch die in Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistete Meinungs- und Versammlungsfreiheit.<sup>197</sup>

<sup>191</sup> BVerfGE 90, 241, 247.

<sup>192</sup> BVerfGE 61, 1, 7.

<sup>193</sup> BVerfG, Beschluss v. 01.06.2006 - 1 BvR 150/03 -, NJW 2006, 3050 „Ruhm und Ehre der Waffen-SS“; VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 15.06.2005 - 1 S 2718/04 -, NJW 2006, 635 „Reichsflagge“; Bayerischer VGH, Beschluss v. 18.05.2006 - 24 Cs 06.1290 - Wortfolge „Deutscher Widerstand“.

<sup>194</sup> Vgl. hierzu: VG Berlin, Urteil v. 21.03.2007 - 1 A 212.06 -.

<sup>195</sup> Kaiserliche Kriegsflagge und dementsprechend ohne Hakenkreuz und deshalb nicht strafbar.

<sup>196</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 15.06.2005 - 1 S 2718/04 -. Das bloße Zeigen kann nicht verboten werden. Etwas anderes gilt allerdings dann, wenn die Flagge zum Anlass für gewalttätige Auseinandersetzungen wird.

## 7. Gefahrenprognose

### a) Unmittelbare Gefährdung

Voraussetzung für das Verbot einer Versammlung oder einer das Versammlungsrecht beschränkenden Verfügung ist eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung. Dies setzt nach allgemeiner Ansicht in der Rechtsprechung eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt.<sup>198</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt ein zum Eingriff berechtigender Sachverhalt (erst) vor, wenn der Eintritt eines Schadens mit hoher Wahrscheinlichkeit, d.h. „fast mit Gewissheit“ zu erwarten ist.<sup>199</sup> Es ist im Polizeirecht allerdings anerkannt, dass der anzuwendende Wahrscheinlichkeitsmaßstab keine feste Größe darstellt, vielmehr abhängig ist von den Umständen des jeweiligen Einzelfalles. Dies ist ein Gebot des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind daher umso geringer, je größer der drohende Schaden, bzw. gewichtiger das zu schützende Rechtsgut ist. Die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts kann im Rahmen der Ermessensentscheidung nochmals eine Rolle spielen, wenn es darum geht, die in Betracht kommende Maßnahme mit den Rechten der von ihr Betroffenen zu vergleichen. So sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts im Falle eines Verbots wesentlich höher, als bei einer Auflage.

335

Die Prognose ist der Schluss von den zum Zeitpunkt der Entscheidung bekannten Tatsachen auf den Eintritt von Schäden an den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit während der Versammlung. Diese Schlussfolgerung muss nachvollziehbar und überzeugend sein. Sie muss den Gesetzen der Logik gehorchen. Der Geschehensablauf muss sich geradezu als zwingend aufdrängen.<sup>200</sup> Gibt es neben Anhaltspunkten für die Gefahrenprognose auch **Gegenindizien**, so haben sich die Behörde und die Gerichte auch mit diesen in einer den Grundrechtsschutz hinreichend berücksichtigenden Weise auseinander zu setzen.<sup>201</sup>

336

<sup>197</sup> BVerfG, Beschluss v. 09.06.2006 - 1 BvR 1429/06 -; BVerfG, Beschluss v. 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01 -, NJW 2001, S. 2069; BVerfG, Beschluss v. 06.06.2007 - 1 BvR 1423/07 -.

<sup>198</sup> BVerfG, Beschluss v. 21.04.1998 - 1 BvR 2311/94 -, NVwZ 1998, 834; BVerfG, Beschluss v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -; VG Freiburg, Beschluss v. 04.12.2002 - 4 K 1686/02 -.

<sup>199</sup> BVerwG, Urteil v. 25.06.2008 - 6 C 21.07 -; BVerwG, Beschluss v. 21.08.1985 - BVerwG 1 B 11.85 -, Buchholz 402.44 VersG Nr. 6 S. 12 m.w.N.; ebenso: VG Aachen, Urteil v. 14.01.2009 - 6 K 374/08 -; OVG Thüringen, Beschluss v. 29.08.1997 - 2 EO 1038/97 - an Gewissheit grenzende Wahrscheinlichkeit.

<sup>200</sup> BVerfG, Beschluss v. 04.09.2009 - 1 BvR 2147/09 -, NJW 2010, 141.

<sup>201</sup> BVerfG, Beschluss v. 11.4.2002 - 1 BvQ 12/02 -; BVerfG, Beschluss v. 09.06.2006 - 1 BvR 1429/06 -; BVerfG, Beschluss v. 26.01.2001 - 1 BvQ 8/01 -; BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 -.

### b) Erkennbare Umstände (Prognosegrundlage)

- 337** Zum **Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung** müssen **erkennbare Umstände** dafür vorliegen, dass eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Das setzt **nachweisbare Tatsachen** als Grundlage der Gefahrenprognose voraus; bloße Vermutungen reichen nicht aus.<sup>202</sup> Die Behörde hat diese umfassend von Amts wegen zu ermitteln (§ 24 LVwVfG, **Untersuchungsgrundsatz**).
- 338** Erkennbare Umstände können der Versammlungszweck, die Thematik der Versammlung, Aufrufe an die Teilnehmer, die Teilnahme gewaltbereiter Gruppen, Ankündigungen von Gegendemonstrationen, Vorkommnisse bei anderen Versammlungen desselben Veranstalters und sonstige Begleitumstände sein.<sup>203</sup> Notwendig ist dabei immer ein hinreichend konkreter **Bezug** der Erkenntnisse oder Tatsachen zu der **aktuell geplanten Veranstaltung**. Es genügt aber, wenn sich die Behörde auf die Erkenntnisse stützt, die ihr **im Zeitpunkt der Entscheidung** vorliegen.

#### aa) Gegenstand und Motto der Versammlung

- 339** Bei der Beurteilung des Inhalts und Gegenstandes einer Versammlung ist zunächst von den Angaben des Veranstalters auszugehen.
- 340** Diese scheiden als Grundlage für die Gefahrenprognose allerdings aus, wenn tatsächliche Anhaltspunkte darauf hindeuten, dass der Veranstalter trotz der Strafdrohung in § 25 Nr. 1 VersG in Wahrheit eine Versammlung anderen Inhalts plant, die eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bewirkt.<sup>204</sup> **Unglaubwürdigkeit** des Veranstalters kann zum Beispiel mit einer Täuschung über den Versammlungsgegenstand aus Anlass früherer Versammlungen begründet werden.<sup>205</sup> Gibt es neben solchen Anhaltspunkten auch **Gegenindizien**, hat sich die Behörde auch mit diesen in einer den Grundrechtsschutz hinreichend berücksichtigenden Weise auseinander zu setzen. Dies bedeutet: Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit prägt bereits im Verwaltungsverfahren die Sorgfaltsanforderungen an die Sachverhaltsermittlung (vgl. § 24 LVwVfG). Die Behörde muss somit auch **für den Veranstalter sprechende Umstände** ermitteln. Die Beweislast für das Vorliegen einer Tarnveranstaltung liegt bei der Versammlungsbehörde.<sup>206</sup>

<sup>202</sup> BVerfG, Beschluss v. 15.08.1991 - 1 BvQ 8/91 -; BVerfG, Beschluss v. 21.04.1998 - 1 BvR 2311/94 -.

<sup>203</sup> BVerfG, Beschluss v. 08.12.2001-1 BvQ 49/01-; BVerfG, Beschluss v. 01.05.2001 - 1 BvQ 21/01 -; BVerfG, Beschluss v. 07.04.2001 - 1 BvQ 17/01 -.

<sup>204</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 -; BVerfG, Beschluss v. 11.04.2002 - 1 BvQ 12/02 -; BVerfG, Beschluss v. 18.08.2000 - 1 BvQ 23/00 - NJW 2000, S. 3053; BVerfG, Beschluss v. - 1 BvQ 8/01 -, NJW 2001, S. 1407; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss v. 10.08.2007 - 2 M 252/07 - (Tarnveranstaltung); VG Gera Beschluss v. 16.08.2007 - 1 E 666/07 Ge - (Tarnveranstaltung).

<sup>205</sup> BVerfG, Beschluss v. 18.08.2000 - 1 BvQ 23/00 - Bayerischer VGH, Beschluss v. 19.08.2005 - 24 CS 05.2217 -.

Im Normalfall muss die Behörde das Motto der Veranstaltung vom Sinn her zutreffend erfassen. Nach st. Rspr. des BVerfG verstoßen behördliche und gerichtliche Entscheidungen, die den Sinn einer umstrittenen Äußerung erkennbar verfehlen und darauf ihre rechtliche Würdigung stützen, gegen das Grundrecht der Meinungsfreiheit.<sup>207</sup> Hier gilt das gleiche wie bei der Bewertung von Aussagen des Veranstalters als Grundlage für eine darauf gestützte Gefahrenprognose (s.u.). Entsprechend den vom BVerfG zu den §§ 185 StGB entwickelten Grundsätzen muss im Falle mehrdeutiger Äußerungen die dem sich Äußernden günstigere Deutung zugrunde gelegt werden.<sup>208</sup> Diese Grundsätze sollen entsprechend gelten, wenn es um die Subsumtion einer Äußerung oder eines Verhaltens unter die Tatbestandsmerkmale des § 130 StGB geht.<sup>209</sup> Gibt es danach mehrere Deutungen eines Versammlungsmottos, muss diesem die für den Veranstalter günstigere Bedeutung beigemessen werden. Hierzu folgendes

341

**Beispiel:** Am 8. November, also am Tage vor dem Gedenken an die Reichspogromnacht soll eine Versammlung „Gegen einseitige Vergangenheitsbewältigung! Gedenkt der deutschen Opfer!“ stattfinden.

342

Die Versammlung wurde von der zuständigen Versammlungsbehörde gem. § 15 Abs. 1 VersG<sup>210</sup> verboten. Tatbestandsvoraussetzung ist eine aufgrund erkennbarer Umstände gegebene unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung. Die öffentliche Sicherheit umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung, den Schutz des Staates und die Funktionsfähigkeit staatlichen Einrichtungen, wobei in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen wird, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht.<sup>211</sup> Im vorliegenden Fall kommt ein Verstoß gegen § 130 Abs. 3 StGB in Betracht. Anknüpfungspunkt ist das Motto der Veranstaltung. Tatbestandsvoraussetzung des § 130 Abs. 3 StGB ist u.a. die Verharmlosung von während der Zeit des Nationalsozialismus begangener Verbrechen. Zunächst ist der Sinn des Mottos zu erfassen. Gefordert wird ein Gedenken auch an deutsche Opfer und eine beide Seiten einbeziehende Geschichtsbetrachtung. Einen Sinn macht dieses Motto allerdings nur, wenn es zu einer bestimmten Epoche in Beziehung gesetzt wird. Sonst müsste man sich fragen „welche deutschen Opfer sind denn gemeint?“. Seinen Sinn bezieht das Motto folglich aus

<sup>206</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss v. 10.08.2007 - 2 M 252/07 - OVG Thüringen, Beschluss v. 17.08.2006 - 3 EO 746/06 -; VG München, Urteil v. 22.01.2003 - M 7 K 02.996 -.

<sup>207</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 -; BVerfG, Beschluss v. 10.10.1995 - 1 BvR 1476/91, 1 BvR 1980/91 und 1 BvR 221/92 -, „Soldaten sind Mörder“; BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 -; BVerfG, Beschluss v. 06.09.2000 - 1 BvR 1056/95 -, NJW 2001, 61; BVerfG, Beschluss v. 07.04.2001 - 1 BvQ 17/01 - NJW 2001, 2072; BVerfG, Beschluss v. 01.12.2007 - 1 BvR 3041/07 -; BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 -.

<sup>208</sup> BVerfGE 93, 266, 295 ff.; BVerfGE 94, 1; BVerfGE 114, 339, 349.

<sup>209</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 06.09.2000 - 1 BvR 1056/95 -, NJW 2001, 61; BVerfG, Beschluss v. 07.04.2001 - 1 BvQ 17/01 u.a. -, NJW 2001, 2072; BVerfG, Beschluss v. 01.12.2007 - 1 BvR 3041/07 -.

<sup>210</sup> § 15 Abs. 1 BayVersG; § 8 Abs. 1 NVersG; § 15 Abs. 1 SächsVersG; § 13 Abs. 1 VersammlG LSA.

<sup>211</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315, 352.

der zeitlichen Nähe zu dem Gedenken an die Novemberpogrome 1938. Dann stellt sich allerdings die Frage nach den „deutschen Opfern“ erneut. Aus der scheinbar verobjektivierenden Forderung folgt, dass „deutsche Opfer“ andere sind, als die, deren üblicherweise gedacht wird. Hieraus ergibt sich zweierlei: „deutsche Opfer“ sind nicht die Deutschen jüdischen Glaubens als Opfer der Pogrome. Diese werden vielmehr entsprechend der in rechtsextremen Kreisen üblichen Denkweise aus der deutschen Nation ausgegrenzt. Der Hinweis auf die „deutschen“ (gemeint sind: die nichtjüdischen) „Opfer“, die es im Zusammenhang mit den Pogromen aber überhaupt nicht gab, werden die Verbrechen unzulässig relativiert und damit in einer den öffentlichen Frieden störenden Weise verharmlost. Dies stellt eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar.

Allerdings ist § 130 Abs. 3 StGB seinerseits im Lichte des eingeschränkte Grundrechts der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) auszulegen. Im Fall eines mehrdeutigen Mottos ist der für den Veranstalter günstigeren Auslegung der Vorzug zu geben. Unter Berücksichtigung aller Tatsachen und Umstände kann allerdings keine andere Deutung in Betracht kommen.

Nach Ansicht des BVerfG kommt der bloßen Nähe zu dem Gedenktag in der Gesellschaft allerdings kein eindeutiger Sinngehalt zu, wie dies der Fall wäre, wenn die Versammlung unter dem Motto genau am 9. November stattfände.<sup>212</sup> Deshalb sieht das BVerfG in dem Motto auch keine Störung der öffentlichen Sicherheit. Eine derartige Sichtweise erscheint nicht unproblematisch: Der geschickte Veranstalter kann ohne Rücksicht auf strafrechtliche Verbotsnormen sagen was er will und seine Zielgruppe erreichen, solange er nur eine einigermaßen plausible unverfängliche Deutungsalternative parat hält. Wegen des Grundsatzes „in dubio pro reo“ mag dies bei der Prüfung, ob strafbares Unrecht vorliegt, sicher richtig sein. Ob eine bestimmte Meinungsäußerung eine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellt ist jedoch nach objektiven Kriterien, vom Empfängerhorizont des Publikums zu beurteilen. Entscheidend ist, wie die Aussage von einem normalen Durchschnittsbürger verstanden wird. Eine Störung der öffentlichen Sicherheit setzt lediglich voraus, dass der objektive Straftatbestand erfüllt ist. Mit der gleichen vom BVerfG verlangten Begründung müsste auch eine am 9.11 stattfindende Veranstaltung von Rechtsextremisten ermöglicht werden, wenn sich der Veranstalter auf ein anderes aber unverfängliches Ereignis am 9.11. (z. B. Fall der Berliner Mauer) beziehen kann. Das **Spiel mit Symbolen und Worten** ist Teil der Strategie extremistischer Veranstalter und Teilnehmer. Zu beobachten ist dies u.a. auch wenn es um die Vermeidung von Straftaten beim Zeigen verfassungsfeindlicher Symbole geht. Ist der „Hitler-Gruß“ verboten streckt man 2 Finger in die Höhe, Sind Flaggen aus dem deutschen Reich zur Zeit des Nationalsozialismus verboten, benutzt man die „Reichskriegsflagge“ aus dem Kaiserreich, usw. Der Anhang versteht diese Sprache. Der Veranstalter verhält sich formal rechtmäßig und erreicht dennoch sein Ziel. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist auch entgegenzuhalten, dass es nicht Aufgabe einer Versammlungsbehörde sein kann, Motti und Äußerungen von Veranstaltern

<sup>212</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 -.

auszulegen und ihnen einen Gehalt zuzusprechen der zwar möglich ist, vom Veranstalter aber sicher so nicht gemeint ist. Wenn, dann ist es Sache des Veranstalters Motto und Aussagen zu ändern oder so zu erläutern, damit in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck einer Störung des öffentlichen Friedens entstehen kann.

#### **bb) Allgemeine Erkenntnisse über den Veranstalter**

Über einen Veranstalter, insbesondere, wenn er sich dem politischen Randbereich zuordnen lässt, liegen regelmäßig Erkenntnisse über frühere Veranstaltungen, über Vorstrafen oder Einschätzungen der Verfassungsschutzämter vor. Entsprechende Erkenntnisse ergeben sich aus den polizeilichen Dateien, aber auch aus allgemein zugänglichen Quellen, insbesondere dem Internet.<sup>213</sup> Als Tatsachengrundlage für eine Gefahrenprognose sind sie meist weniger gut geeignet. So kann weder aus einer staatsfeindlichen Gesinnung eines Veranstalters, noch aus der Tatsache, dass er seit längerer Zeit in exponierter Stellung in der rechtsextremen Szene aktiv ist, alleine auf eine Störung der öffentlichen Sicherheit bei Durchführung der Versammlung geschlossen werden.<sup>214</sup> Gerade in diesem Schluss von den allgemeinen Erkenntnissen auf die konkrete Versammlung liegt für die Versammlungsbehörde die größte Schwierigkeit. Die Entscheidung benötigt eine tragfähige und vor allem nachvollziehbare Begründung. Von der Rechtsprechung werden hier hohe Anforderungen aufgestellt. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass es sich um eine in die Zukunft gerichtete Prognose handelt, deren Erfüllung grundsätzlich ungewiss ist. Weder die Behörde noch das Verwaltungsgericht können letztlich das Verhalten der Menschen bei einer Versammlung *mit Sicherheit* vorhersagen.

343

#### **cc) Allgemeine Lageeinschätzungen und Erfahrungen**

Die allgemeine Annahme, im Zusammenhang mit der Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts würden *erfahrungsgemäß* Straftaten gemäß der §§ 85, 86, 86a, 90, 130 StGB, § 27 VersG begangen, reicht zur Begründung einer unmittelbaren Gefährdung nicht aus.<sup>215</sup> Aufgrund allgemeiner Lageeinschätzungen von Polizei und Verfassungsschutz, kann regelmäßig **kein konkreter Bezug** zu einer geplanten Veranstaltung hergestellt werden.<sup>216</sup> Lageeinschätzungen können aber eine Gefahrenprognose erhärten. Wenn das Bundesamt für Verfassungsschutz z. B. in der rechten Szene militant-aggressive Methoden und Taktiken feststellt und beschreibt (Beispiel: „Schwarzer Block“ auch bei rechten Demonstrationen), kann dies als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden, wenn

344

<sup>213</sup> VG Darmstadt, Beschluss v. 25.01.2008 - 3 L 126/08, 3 L 126/08.DA -.

<sup>214</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 - m.w.N.; BVerfG, Beschluss v. 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 -.

<sup>215</sup> BVerfG, Beschluss v. 05.09.2003 - 1 BvQ 32/03 -.

<sup>216</sup> VG Sigmaringen, Beschluss v. 02.03.2009 - 1 K 3340/08 -.

Personen, die mit diesen Methoden und Taktiken verknüpft werden können, mit hoher Wahrscheinlichkeit an der Versammlung teilnehmen werden.<sup>217</sup>

**345** Erkenntnisse aus früheren, jedoch zeitnahen Veranstaltungen können nur dann als Entscheidungsgrundlage dienen, wenn eine **weitgehende Identität** mit der aktuell zu beurteilenden Veranstaltung bezüglich

- des Versammlungsgegenstandes,
- des Teilnehmerkreises sowie
- der maßgeblich Einfluss ausübenden Personen (Veranstalter, Leiter, Redner)

gegeben ist.<sup>218</sup>

Ist dies der Fall, kann sich z. B. aus volksverhetzende Äußerungen (§ 130 Abs. 1 StGB) des Veranstalters in jüngster Vergangenheit oder noch anhängigen Strafverfahren (z. B. wegen Verletzung des § 90a StGB) eine gewisse Wahrscheinlichkeit ergeben, dass die Delikte auch bei Durchführung der Versammlung begangen werden.

#### dd) Eigene Aussagen des Veranstalters

**346** Eine wichtige Tatsachengrundlage bilden eigene Aussagen des Veranstalters. Die rechtliche Würdigung einer Äußerung setzt allerdings wie im Falle der Analyse des Veranstaltungsmottos voraus, dass ihr **Sinn zutreffend erfasst** worden ist. Dabei ist stets von dem Wortlaut der Äußerung auszugehen. Maßgeblich ist dabei der **Sinn**, den die Äußerung nach dem Verständnis eines **unvoreingenommenen und verständigen Publikums** hat.<sup>219</sup> Im Falle von Mehrdeutigkeit, ist von der für den Veranstalter günstigeren Deutung auszugehen.

#### ee) Angekündigte Gegendemonstrationen

**347** Eine versammlungsspezifische Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist auch bei angekündigten Gewalttätigkeiten von Gegendemonstranten gegeben. Dementsprechend ergeben sich erkennbare Umstände auch aus den Ankündigungen und Aufforderungen der Gegendemonstranten.

<sup>217</sup> Vgl. OVG *Niedersachsen*, Beschluss v. 27.04.2009 - 11 ME 225/09 -.

<sup>218</sup> Vgl. OVG *Niedersachsen*, Beschluss v. 27.04.2009 - 11 ME 225/09 - hier wurde der zeitliche, thematische und personelle Zusammenhang bejaht im Falle der gewalttätigen rechten Mai-Veranstaltung in Hamburg 2008 bezogen auf eine rechte Mai-Demonstration 2009 in Hannover.

<sup>219</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.04.2001 - 1 BvQ 17/01 - NJW 2001, 2072; BVerfG, Beschluss v. 25.10.2005 - 1 BvR 1696/98 - BVerfGE 114, 339, 348; BVerwG, Urteil v. 25.06.2008 - 6 C 21.07 - Billigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft durch eine besondere positive Hervorhebung und Bewertung der Person von Rudolf Hess anlässlich einer Gedenkveranstaltung.

**ff) Teilnehmende Personen**

Eine wichtige Tatsache sind die teilnehmenden Personen, insbesondere deren Gewaltbereitschaft. Die Behörde ist dabei nicht verpflichtet, in einer Verbotsbegründung eine konkrete Zahl zu nennen. Es ist ausreichend, wenn der Prognose zugrunde gelegt wird, dass ein „nicht unerheblicher Teil der Demonstranten gewaltbereit“ ist.<sup>220</sup> Gibt es Anhaltspunkte für die Teilnahme gewaltbereiter Personen, kann die Behörde den Veranstalter damit konfrontieren.<sup>221</sup> Wenn sich weder der Veranstalter noch der von ihm benannte Versammlungsleiter von den potentiellen Gewalttätern überzeugend **distanzieren**, kann daraus auf eine Unterstützung von Gewalttätigkeiten geschlossen werden. Für den Veranstalter genügt es allerdings nicht, wenn er sich lediglich im Hinblick auf seine Person von Gewalt distanziert. Können dem Veranstalter die befürchteten Gewalttätigkeiten zugerechnet werden, ist er gehalten, darzulegen, wie er die Gewalttaten zu verhindern gedenkt.<sup>222</sup> Im Verweigerungsfall kann von einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgegangen werden. **348**

Im Falle nachweisbar drohender Gewalttätigkeiten, nicht vorbeugend, kann vom Veranstalter die Vorlage eines „**Sicherheitskonzepts**“ verlangt werden. **349**

**gg) Anzahl der Teilnehmer**

Gefahren, denen mit Beschränkungen (nicht mit einem Verbot!) zu begegnen ist, können sich bereits unmittelbar aus der bloßen Tatsache des Sich-Versammelns ergeben. Dementsprechend geringer sind dann die Anforderungen an die Prognose. Mit steigender Anzahl der erwarteten Teilnehmer erhöhen sich die spezifischen Gefahren sowie die Wahrscheinlichkeit einer Störung. Bei einer angekündigten Demonstration mehrerer tausend Naturschützer gegen den vierspurigen Ausbau einer Bundesstraße, die auf derselben stattfinden soll, ergeben sich die erkennbaren Umstände für eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bereits unmittelbar aus der geplanten Demonstration. Die Prognostizierung einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ist hier ohne weiteres möglich. **350**

**8. Ermessen**

Sind die Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen Befugnisnorm<sup>223</sup> erfüllt, ist also **351**

<sup>220</sup> OVG *Niedersachsen*, Beschluss v. 27.04.2009 - 11 ME 225/09 - unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss v. 14.07.2000 - 1 BvR 1245/00 -, NJW 2000, 3051.

<sup>221</sup> OVG *Niedersachsen*, Beschluss v. 27.04.2009 - 11 ME 225/09 -.

<sup>222</sup> BVerfG, Beschluss v. 01.05.2001 - 1 BvQ 21/01 -.

aufgrund der auf Tatsachen gestützten Gefahrenprognose mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einem Schaden an den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu rechnen, hat die zuständige Behörde eine am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierte Ermessensentscheidung zu treffen.

- 352** Verhältnismäßig ist die vorgesehene Maßnahme nur, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet ist. Von mehreren gleichermaßen geeigneten Maßnahmen ist diejenige mit der geringsten Belastung zu wählen (Grundsatz des Mindesteingriffs). Dies gilt insbesondere für das Verhältnis Verbot und Auflösung zu den beschränkenden Verfügungen. Auflösung und Verbot kommen nur als äußerstes Mittel („ultima ratio“) in Betracht. Anschließend sind die betroffenen Rechtspositionen, sprich die von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlungsfreiheit mit den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu vergleichen (sog. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn). Dies erfordert zunächst eine abstrakte Bewertung der betroffenen Rechtsgüter, wobei auf Seiten der Versammlungsfreiheit deren große Bedeutung für die repräsentative Demokratie zu berücksichtigen ist. Dies führt dazu, dass Verbote nur „zum Schutz elementarer Rechtsgüter“ bzw. „wichtiger Gemeinschaftsgüter“ zulässig sind.<sup>224</sup> Bei der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) handelt es sich um der Versammlungsfreiheit gleichwertige Rechtsgüter. Darüber hinaus ist ein abstrakter Vergleich der Rechtsgüter kaum möglich. Entsprechend der üblichen Vorgehensweise bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung, sollte im Rahmen der Zweck-Mittel-Relation die Intensität des konkreten Grundrechtseingriffs untersucht werden. Auf Seiten des Grundrechts der Versammlungsfreiheit sind Eingriffe von unterschiedlicher Eingriffstiefe denkbar. Dies reicht vom Totalverbot bis zum geringfügigen Eingriff infolge einer räumlichen Beschränkung (z. B. der Aufforderung den Zugang zu einem Gebäude freizuhalten). Auf Seiten der öffentlichen Sicherheit sind der Schutzzweck der verletzen Norm sowie das Ausmaß des drohenden Schadens zu ermitteln. Hier spielen nicht nur qualitative, sondern auch quantitative Überlegungen eine Rolle. So muss berücksichtigt werden, wie viele Menschen von der Demonstration betroffen sind sowie die Anzahl der Versammlungsteilnehmer.<sup>225</sup> Auch die Anzahl an Demonstrationen an einer bestimmte Stelle mit entsprechenden Auswirkungen auf die Allgemeinheit kann die Grenze der Zumutbarkeit überschreiten. In dem Zusammenhang ist natürlich auch die mittelbare Beeinträchtigung infolge des Polizeieinsatzes zu berücksichtigen. Dies gilt besonders bei Versammlungen mit einem großen Konfliktpotential. So wird im Falle des „Aufmarsches“ nur weniger rechtsextremer Versammlungsteilnehmer eine räumliche Verlegung (Eingriff in die von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte freie Ortswahl) im Interesse der Leichtigkeit des Verkehrs ohne weiteres zumutbar sein. Ein vorhandener Sachbezug zur Örtlichkeit kann das Gewicht wieder in Richtung Versammlung verschieben.

<sup>223</sup> § 15 VersG, Art. 15 BayVersG, § 8 NVersG, § 15 SächsVersG, § 13 VersammlG LSA.

<sup>224</sup> BVerfGE 69, 315, 354.

<sup>225</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, Rn. 189; VG Braunschweig, Beschluss v. 10.05.2013 - 5 B 79/13 -.

In Ausübung ihres grundrechtlich gewährleisteten Rechts auf freie Ortswahl sowie ihres Selbstbestimmungsrechts über Zeitpunkt und Dauer der Versammlung streben Versammlungen im Interesse einer möglichst großen „Öffentlichkeit“ in die verkehrstechnisch besonders belasteten Innenstadtbereiche. Hier geht es darum, die Interessen der Demonstranten und der anderen Verkehrsteilnehmer zum Ausgleich zu bringen („Herstellung praktischer Konkordanz“). Auch in Anbetracht der großen Bedeutung der Versammlungsfreiheit ist ein „Weniger an Öffentlichkeit“ im Interesse der Leichtigkeit des Verkehrs durchaus angemessen. Wenn die Beschränkung allerdings einen angemessenen Ausgleich verfehlt, also ganz einseitig die Belange der anderen Verkehrsteilnehmer in einer Weise in den Vordergrund stellt, welche durch das Gewicht dieser Belange nicht gerechtfertigt ist, liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor.<sup>226</sup> Hätte die Versammlung nicht nur eine lokale Verkehrsbehinderung, sondern ein weiträumiges Zusammenbrechen des Verkehrs zur Folge, kann den Versammlungsteilnehmern auch eine unterdurchschnittliche Öffentlichkeitswirkung zugemutet werden.<sup>227</sup>

353

## 9. Beispiele für Auflagen / Beschränkungen

### a) Allgemein

Für alle Beschränkungen / Auflagen gilt: Sie müssen stets das Ergebnis einer am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierten Ermessensentscheidung sein. Dabei muss sich aus dem Bescheid ergeben, dass die Behörde überhaupt Ermessen ausgeübt hat. Ein Ermessensausfall führt stets zur Rechtswidrigkeit der Auflage.

354

### b) Transparente

**Beispiel:** „Transparente und Plakate mit einer Gesamtlänge von mehr als 150 cm dürfen flächenmäßig nur **frontal zur Marschrichtung** des Aufzuges, nicht aber längs dessen Außenseiten getragen werden.“<sup>228</sup>

355

Die Auflage stellt unter dem Gesichtspunkt der Gestaltungsfreiheit einen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG dar. Sie soll verhindern, dass ein polizeilicher Zugriff auf etwaige Straftäter im Fall von aus dem Demonstrationszug heraus begangener Straftaten erschwert oder gar unmöglich gemacht würde. Die Auflage greift zwar nur in geringem Ausmaß in das Recht auf Versammlungsfreiheit der Versammlungsteilnehmer nach Art. 8 Abs. 1 GG ein, da weder die gewählte Route noch sonstige Modalitäten des geplanten Aufzuges berührt werden. Auch auf 1,5 Meter breiten Transparenten lassen

<sup>226</sup> *Schwerdtfeger*, Grenzen, S. 49.

<sup>227</sup> *Schwerdtfeger*, Grenzen, S. 50.

<sup>228</sup> KG Berlin, Beschluss v. 02.07.2007 - 1 Ss 427/06 -.

sich aussagekräftige Botschaften unterbringen, zumal es den Versammlungsteilnehmern unbenommen ist, breitere Transparente in Marschrichtung zu zeigen. Voraussetzung der Gefahrenprognose bleibt aber, dass konkrete Anhaltspunkte für einen gewalttätigen Verlauf der Versammlung und die Begehung von Straftaten aus der Versammlung heraus vorliegen müssen. Voraussetzung ist die gesicherte Annahme, dass an der Versammlung eine nicht geringe Zahl gewaltbereiter Personen teilnehmen wird, von denen strafbare Handlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.<sup>229</sup> Dies mit Tatsachen zu belegen, dürfte im Einzelfall sehr schwierig sein.<sup>230</sup>

- 356** Für die Begrenzung der Länge von Fahnen und **Transparentstangen** auf 150 cm statt auf 200 cm ist ein sachlicher Grund nicht ersichtlich; als Schlagwerkzeuge missbraucht werden könnten sie in beiden Fällen.<sup>231</sup>

Das Verseilen seitlich geführter Transparente gefährdet Demonstrationsteilnehmer, die in den Zug eintreten oder aus ihm austreten wollen, und erschwert Rettungseinsätze, und zwar unabhängig davon, ob auf der Versammlung Gewalttätigkeiten zu erwarten sind oder nicht.<sup>232</sup> Ist eine solche Vorgehensweise vom Veranstalter konkret geplant und gewollt, kann im Auflagenwege ein entsprechendes Verbot ergehen.

### c) Ordner

- 357** Unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG kann die Verwendung von Ordnern angeordnet werden (vgl. hierzu Rn. 196 ff.).<sup>233</sup>

### d) Verlegung der Aufzugstrecke

- 358** Eine Verlegung des Start- und Zielpunkts ist zulässig zur Vermeidung schwerwiegenden Beeinträchtigungen anderer, ebenfalls geschützter öffentlicher Interessen. Dies gilt auch dann, wenn diese – insbesondere was Aktivitäten von Gegendemonstranten betrifft – den Veranstalter im Rechtssinne nicht zum Verantwortlichen machen. § 15 Abs. 1 VersG setzt nicht zwingend voraus, dass die Störung der öffentlichen Sicherheit vom Veranstalter bzw. seinem Anhang ausgeht. Soll der Veranstalter insofern als Nichtstörer in Anspruch genommen werden, kann dies nur das Ergebnis einer am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausgerichteten Güter und Interessenabwägung sein. Gemäß § 8 Abs. 3 NVersG sind Maßnahmen gegen den nicht störenden Veranstalter nur zulässig, wenn Maßnahmen

<sup>229</sup> VG Berlin, Urteil v. 29.04.2009 - 1 A 115.07 -.

<sup>230</sup> Vgl. VG Hamburg, Urteil v. 01.03.2012 - 19 K 1460/08 -.

<sup>231</sup> VG Frankfurt, Beschluss v. 29.06.2007 - 5 G 1790/07 -.

<sup>232</sup> VG Berlin, Urteil v. 29.04.2009 - 1 A 115.07 -.

<sup>233</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 10.02.2010 - 7 A 11095/09.OVG -; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 30.06.2011 - 1 S 2901/10 -; Bayerischer VGH, Beschluss v. 23.10.2008 - 10 ZB 07.2665 -.

gegen die die Gefahr verursachenden Personen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen und die zuständige Behörde die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder mit durch Amts- und Vollzugshilfe ergänzten Mitteln und Kräften abwehren kann. Dies umschreibt den **polizeilichen Notstand**.

Im Falle einer Änderung der Aufzugstrecke muss jedoch stets dem **kommunikativen Anliegen** des Veranstalters hinreichend Rechnung getragen werden (s. Rn. 353).<sup>234</sup> **359**

Beschränkungen zur Verlegung der Aufzugsstrecke im Interesse der **Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs** sind ebenfalls möglich (s. Rn. 304 f.). **360**

Reichen bei einer **Vielzahl von gleichzeitig stattfindenden öffentlichen Veranstaltungen** die – ohnehin nicht unbegrenzt vorhandenen – Polizeikapazitäten nicht aus, um allen Veranstaltungen den an sich notwendigen polizeilichen Schutz angeheißen zu lassen, so muss es sich der Antragsteller, der mit den anderen Veranstaltern in eine „Konkurrenz“ tritt, gefallen lassen, dass der Aufzugverlauf durch eine beschränkende Verfügung in einem Maß reduziert wird, dass der sichere Verlauf der Versammlung noch **polizeilich verantwortet** werden kann.<sup>235</sup> **361**

Eine (Teil-)Verlegung der Route kann auch noch **nach Beginn der Versammlung** erfolgen. Eine entsprechende nachträgliche Auflage kann im Einzelfall auch unter den Voraussetzungen des **unechten Notstands** ergehen, wenn die Auflösung einer Blockade der Gegendemonstranten gewaltsame Auseinandersetzungen hervorrufen würde, die in der Folgezeit nicht mehr kontrolliert werden können.<sup>236</sup> **362**

#### e) **Kleidung und Aufmachung**

**Beispiel:** „Das Tragen von **Kapuzenpullovern** und Halstüchern in einer Weise, die eine Identifizierung der Person unmöglich macht, wird verboten.“<sup>237</sup> **363**

Die Auflage konkretisiert das Vermummungsverbot. Sie wiederholt nicht lediglich den Gesetzeswortlaut. Das Tragen von Kapuzenpullovern und Halstüchern wird nur insofern verboten, als dies in einer Weise geschieht, die eine Identifizierung der Person unmöglich macht. Danach ist nicht jegliches Tragen von Kapuzenpullovern oder Halstüchern generell untersagt, sondern nur solches, welches dem Verbot dem des § 17a Abs. 2 Nr. 1 VersG zuwiderläuft.

**Beispiel:** „Das Mitführen und Verwenden von **Gesichtsmasken** wird den Teilnehmer/innen **364**

<sup>234</sup> VG Frankfurt am Main, Beschluss v. 29.06.2007 - 5 G 1790/07 -.

<sup>235</sup> VG Karlsruhe, Urteil v. 29.05.2001 - 12 K 1228/01 - Versammlung am Pfingstamstag in der Karlsruher Innenstadt mit anderen Konkurrenzveranstaltungen; VG Hannover, Urteil v. 17.12.2007 - 10 A 4211/06 -.

<sup>236</sup> OVG Niedersachsen, Urteil v. 29.06.2004 - 5 A 528/03 -.

<sup>237</sup> VG Karlsruhe, Beschluss v. 01.04.2009 - 3 K 776/09 -.

untersagt. Hierunter fallen auch die Masken, die an einer Stabhalterung befestigt sind und nur zeitweise vor das Gesicht gehalten werden (sog. „venezianische Masken“).<sup>238</sup>

Diese Beschränkung kann unter bestimmten, engen Voraussetzungen zulässig sein. Grundsätzlich ist die Verwendung von Masken ein Ausdrucksmittel. Die Verwendung derartiger Mittel wird sowohl vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst und ist Ausdruck der allgemeinen Meinungsfreiheit (Art. 5 GG). Etwas anderes gilt nur dann, wenn durch die Verwendung von Masken das gesetzliche Vermummungsverbot umgangen werden soll.

#### f) Militanzverbot

**365 Beispiel:** „Das geschlossene Marschieren in Blöcken, Zügen und Reihen wird untersagt.“<sup>239</sup>

Bestimmte Aufzugsformen können eine Störung der öffentlichen Ordnung darstellen, da sie Assoziationen an die Zeit des Nationalsozialismus erwecken. Mittels Auflage kann auch die Bildung eines **Schwarzen Blocks** bekämpft werden. Zulässig, insbesondere auch nicht zu unbestimmt, ist folgende Auflage:

**366 Beispiel:** „Der/Die Versammlungsleiter(-in) hat dafür zu sorgen, dass dunkel gekleidete Teilnehmer der versammlungsrechtlichen Aktion nicht in Blockform nebeneinander gehen.“<sup>240</sup>

#### g) Lautsprecher

##### aa) Grundrecht

**367** Aus der von Art. 8 Abs. 1 GG grundsätzlich geschützten Gestaltungsfreiheit folgt auch das Recht, sich bei der Durchführung von Versammlungen gewisser Hilfsmittel zu bedienen. Dazu zählt auch der Einsatz von Lautsprechern.<sup>241</sup> Der Schutzbereich des Grundrechts umfasst dabei sowohl die Kommunikation unter den Versammlungsteilnehmern (**Binnenkommunikation**) als auch die Möglichkeit, Unbeteiligte anzusprechen (**Außenkommunikation**).<sup>242</sup>

<sup>238</sup> Bayerischer VGH, Beschluss v. 03.02.2006 - 24 CS 06.314 -.

<sup>239</sup> OVG Saarland, Beschluss v. 16.11.2007 - 3 B 447/07 -.

<sup>240</sup> OVG Niedersachsen, Urteil v. 19.08.2011 - 11 LA 108/11 -.

<sup>241</sup> OVG Frankfurt (Oder), Beschluss v. 14.11.2003 - 4 B 365/03 -, NVwZ-RR 2004, 844, 847; *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 4; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 15 Rn. 10; *Zeidler*, Versammlungsrecht, Rn. 207; *Kanther*, NVwZ 2001, 1239, 1242; VG Augsburg, Urteil v. 04.04.2007 - Au 4 K 06.1058 -.

<sup>242</sup> *Ridder et al.*, Versammlungsgesetz, § 15 Rn. 228.

### bb) Grenzen der Versammlungsfreiheit

Der **Schutz der Gesundheit** insbesondere von Anwohnern gebietet es, dass die Schalleinwirkung nicht die Grenze der zumutbaren Lärmbelastung überschreitet.<sup>243</sup> Auch das Recht von Privatpersonen, nicht **gegen ihren Willen** unausweichlich mit **akustischen Botschaften** konfrontiert zu werden, begrenzt den Einsatz von Lautsprechern und Megaphonen. Weder das Recht der freien Meinungsäußerung in Art. 5 GG noch die Versammlungsfreiheit in Art. 8 Abs. 1 GG gewährleisten ein Recht darauf, dass Unbeteiligte der Botschaft der Versammlungsteilnehmer Gehör oder Aufmerksamkeit schenken.<sup>244</sup> 368

### cc) Störung der öffentlichen Sicherheit

Der Gebrauch von Schallerzeugungs- oder Wiedergabegeräten ist nach verschiedenen Landesimmissionsschutzgesetzen grundsätzlich verboten.<sup>245</sup> 369

Das Verbot straßenverkehrsstörenden Lautsprecherbetriebes nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 StVO – mit der Möglichkeit der Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 9 StVO – gilt grundsätzlich auch für Versammlungen auf der Straße, ohne dadurch gegen Art. 5 und 8 GG zu verstoßen. Ein Verstoß gegen § 33 Abs. 1 Nr. 1 StVO stellt grundsätzlich eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar. 370

### dd) Ausgleich

Wegen der **Konzentrationswirkung**, entscheidet die Versammlungsbehörde im Verwaltungsverfahren über die Erteilung von Auflagen auch über die Einhaltung bzw. Befreiung von den jeweiligen Verbotsnormen. Der Ausgleich zwischen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Versammlungsfreiheit und der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers nicht im Rahmen eines vorgeschalteten Erlaubnisverfahrens, sondern allein nach Maßgabe des § 15 VersG erfolgen.<sup>246</sup> 371

### ee) Einzelfälle

Eine Zahl von **bis zu etwa 20 Personen**, die an einer Versammlung teilnehmen, oder in der Absicht stehenbleiben, der akustischen Botschaft der Versammlung zu lauschen, ist auch bei schwacher Stimme und einer Vorbelastung durch Lärm in aller Regel mit bloßer 372

<sup>243</sup> VG Berlin, Urteil v. 21.12.2005 - 1 A 162.01 -.

<sup>244</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.10.2001 -1 BvR 1190/90 -.

<sup>245</sup> BVerwG, Beschluss v. 15.02.1979 - VII C 33.76 -.

<sup>246</sup> VG Berlin, Urteil v. 21.12.2005 - 1 A 162.01 -; VG Minden, Beschluss v. 21.11.2006 - 11 L 820/06 - Zur Abwägung im Rahmen des § 10 Abs. 4 Satz 1 NRWImSchG (Möglichkeit von Ausnahmen).

Stimme erreichbar. Verstärker sind damit auch im Lichte des Art. 8 Abs. 1 GG betrachtet, nicht erforderlich.<sup>247</sup>

- 373** Bei einer Teilnehmerzahl **zwischen 20 und 40 Teilnehmern** kommt es in der Abwägung zwischen dem Grundrecht der Versammlungsteilnehmer und den widerstreitenden Grundrechten von Passanten, Verkehrsteilnehmern und Anwohnern auf die Umstände des Einzelfalles an (Tageszeit, Verkehrslärm, Ort, Abstand zur Wohnbebauung, etc.).<sup>248</sup>
- 374** Eine Menschenmenge **ab etwa 40 Personen** ist auch bei günstigen Verhältnissen im Freien mit bloßer Stimme nur noch schwer zu erreichen, so dass der Einsatz eines Megaphons bereits zur Erleichterung der Binnenkommunikation unter den Teilnehmern und zur Ansprache von Pressebeobachtern und offensichtlich interessierten Passanten sinnvoll erscheint.<sup>249</sup>
- 375** Die Auflage „Außerhalb des Versammlungsbereiches darf der **Spitzenpegel** (Lautsprecheranlage (Megaphon) von 65 dB(A) nicht überschritten werden“, ist unzulässig. Sie verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz (§ 37 VwVfG), da nicht klar ist, wie sich Fremdschall auswirkt und wie, bzw. wo der Schall zu messen ist.<sup>250</sup>
- 376** Die Auflage „Der Zugang zu den jeweiligen Lautsprecherwagen ist der Polizei jederzeit zu ermöglichen“ ist in der Regel rechtswidrig. Ein unbeschränkter Zugriff der Polizei auf ein zentrales Kundgebungsmittel während der gesamten Veranstaltung ist durch § 15 Abs. 1 VersG nicht gedeckt. Im Falle strafbarer Durchsagen kann sich die Polizei auf das PolG und die StPO stützen.<sup>251</sup>

## h) Verbot bestimmter Äußerungen

### aa) Prüfungsmaßstab

- 377** Wird den Versammlungsteilnehmern verboten, in bestimmter Weise Meinungsinhalte zu artikulieren, so beschränkt dies ihre Möglichkeit, in einer selbst bestimmten Weise an der öffentlichen Meinungsbildung durch gemeinschaftliche Erörterung oder Kundgebung teilzuhaben. Eine solche Beschränkung liegt insbesondere vor, wenn versammlungstypische Äußerungsformen, wie etwa Aufrufe, gemeinsame Lieder oder Transparente behindert

<sup>247</sup> VG Berlin, Urteil v. 21.12.2005 - 1 A 162.01 -.

<sup>248</sup> BVerwG, Urteil vom 21.04.1989 - 7 C 50.88 -, BVerwGE 82, 34, 38; VG Berlin, Urteil v. 21.12.2005 - 1 A 162.01 -.

<sup>249</sup> VG Berlin, Urteil v. 21.12.2005 - 1 A 162.01 -.

<sup>250</sup> VG Karlsruhe, Urteil v. 29.05.2001 - 12 K 1228/01 -; OVG *Niedersachsen*, Beschluss v. 07.04.2009 - 11 LB 278/08 - (Auflage muss konkrete Lärmwerte angeben); Anders: VG Augsburg, Urteil v. 04.04.2007 - Au 4 K 06.1058 - Vorgabe eines Spitzenpegels ist zulässig.

<sup>251</sup> Bayerischer VGH, Beschluss v. 03.02.2006 - 24 CS 06.314 -.

werden. Derartige Auflagen betreffen sowohl die von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Gestaltungsfreiheit,<sup>252</sup> als auch die Meinungsfreiheit (Art. 5 GG). Der Inhalt einer Meinungsäußerung, die im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG beschränken.<sup>253</sup>

#### bb) Einzelfälle

Das Skandieren der Parole „Nationaler Widerstand“ wird nicht nur zur kollektiven Selbstbezeichnung gebraucht. Es bezieht sich mit dem Wort „national“ in positiv wertender Absicht auf eine entsprechende politische Einstellung und verhält sich mit dem Ausdruck „Widerstand“ ablehnend zu dazu gegenläufigen Einstellungen und Verhältnissen. Damit handelt es sich um eine von Art. 5 Abs. 2 GG geschützte Meinung. Diese ist nicht strafbar gemäß § 86a Abs. 2 StGB in Verbindung mit § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB und auch nicht nach § 86 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 4 StGB und kann somit nicht untersagt werden.<sup>254</sup> Werden Äußerungen mit strafbarem Inhalt untersagt, ist im Falle eines Verstoßes zu prüfen, ob es sich lediglich um einen Hinweis auf das Strafgesetzbuch, mithin um keinen Verwaltungsakt, oder aber um eine Auflage mit eigener Regelung handelt. Letzteres wurde vom BVerfG in dem nachfolgenden Beispiel bejaht:

378

**Beispiel:** „Den bei der Kundgebung auftretenden Rednern sind Äußerungen untersagt, die eine aggressive Ausländerfeindlichkeit beinhalten und geeignet sind, Teile der ansässigen Bevölkerung einzuschüchtern und zu beängstigen. Weiterhin sind Äußerungen untersagt, die gegen einschlägige Strafbestimmungen verstoßen. In Versammlungsreden und Sprechchören sowie auf Transparenten haben Aussagen zur verbotenen „Freiheitlichen Deutschen Arbeiterpartei (FAP)“ zu unterbleiben.“<sup>255</sup>

379

#### i) Redeverbot

Ein Redeverbot stellt zunächst einen Eingriff in Art. 5 GG dar. Zählt ein Redebeitrag zu den Programmpunkten einer öffentlichen Versammlung, so beeinträchtigt das Redeverbot

380

<sup>252</sup> BVerfG, Beschluss v. 08.12.2001 - 1 BvQ 49/01 -, NVwZ 2002, S. 713 (Redeverbot); BVerfG, Beschluss v. 11.04.2002 - 1 BvQ 12/02 -, NVwZ-RR 2002, S. 500 (Redeverbot); BVerfG, Beschluss v. 29.03.2002 - 1 BvQ 9/02 -, NVwZ 2002 (Untersagung der Verwendung von öffentlichkeitswirksamen Symbolen wie Fahnen); BVerfG, Beschluss v. 09.11.2004 - 1 BvR 2793/04 - (Parole: „Nationaler Widerstand“).

<sup>253</sup> BVerfG, Beschluss v. 13.04.1994 - 1 BvR 23/94 -, BVerfGE 90, 241 (Auschwitzzüge); BVerfG, Beschluss v. 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 - BVerfGE 111, 147; BVerfG, Beschluss v. 10.10.1995 - 1 BvR 1476/91 - BVerfGE 93, 266.

<sup>254</sup> BVerfG, Beschluss v. 09.11.2004 - 1 BvR 2793/04 -.

<sup>255</sup> BVerfG, Beschluss v. 21.03.2007 - 1 BvR 232/04 -.

die Möglichkeit kommunikativer Entfaltung in Gemeinschaft mit anderen Versammlungsteilnehmern und beeinträchtigt damit auch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG<sup>256</sup> Ein Redeverbot kommt in Betracht, wenn der als Redner benannte mehrfach und bis in die jüngste Vergangenheit wegen Volksverhetzung zu Freiheitsstrafen ohne Bewährung (insgesamt mehr als 6 Jahre) verurteilt worden ist.<sup>257</sup>

- 381** Sind die Person des Redners und seine Äußerungen aber eine tragende Säule der Demonstration, die Veranstaltung gleichsam auf ihn zugeschnitten, und sind weitere Tagesordnungspunkte der Versammlung nicht erkennbar, kommt das mildere Mittel einer entsprechenden Auflage in Form eines bloßen Redeverbots nicht in Betracht. Die Versammlung kann dann insgesamt verboten werden.<sup>258</sup>

## j) Straßenreinigung

- 382** Äußerst problematisch sind Auflagen, die dem Veranstalter die **Pflicht zur Reinigung der Straße** auferlegen. Der hauptsächliche Grund, warum die Berliner Loveparade über Jahre von den zuständigen Behörden wider besseres Wissen als Versammlung eingestuft worden war, lag darin, den Veranstalter mit den Straßenreinigungskosten zu verschonen; schließlich wollte die die „Party-Hauptstadt“ die Loveparade. Dass der Veranstalter einer Versammlung von der straßenrechtlichen Reinigungspflicht<sup>259</sup>, bzw. Kostentragungspflicht im Falle einer Reinigung durch die Straßenbaubehörde, befreit sein soll, ist allerdings keinesfalls zwingend. Schließlich befreit weder die Veranstaltung einer Versammlung noch die Teilnahme an ihr von der Beachtung der gesetzlichen Vorschriften.<sup>260</sup> Wo allerdings eine Beachtung straßenrechtlicher und straßenverkehrsrechtlicher Normen aufgrund der Massenhaftigkeit der Grundrechtsbetätigung nicht möglich ist, wird das jeweilige Rechtsgebiet vom Versammlungsrecht überlagert. Ein Demonstrationzug von 5.000 Menschen muss zwangsläufig entgegen den Bestimmungen der StVO auch die Fahrbahn benutzen.
- 383** Anders als bei den straßenverkehrsrechtlichen Normen steht eine wegerechtliche Reinigungspflicht der Durchführung einer Versammlung jedoch nicht unmittelbar entgegen.

<sup>256</sup> BVerfG, Beschluss v. 11.04.2002 - 1 BvQ 12/02 -, NVwZ-RR 2002, 500.

<sup>257</sup> VG Freiburg, Beschluss v. 04.09.2002 - 4 K 1686/02 -.

<sup>258</sup> VG Darmstadt, Beschluss v. 25.01.2008 - 3 L 126/08, 3 L 126/08.DA -.

<sup>259</sup> Nach § 7 Abs. 3 FStVG hat derjenige, der eine Bundesfernstraße aus Anlass des Gemeingebrauchs über das übliche Maß hinaus verunreinigt, hat die Verunreinigung ohne Aufforderung unverzüglich zu beseitigen; andernfalls kann die Straßenbaubehörde die Verunreinigung auf seine Kosten beseitigen Entsprechendes gilt im Landesstraßenrecht (§ 42 BW StrG; Art. 16 BayStrWG; § 17 NRW StrWG).

<sup>260</sup> BVerwG, Urteil v. 06.09.1988 - 1 C 71/86 -, BVerwGE 80, 158; VG Berlin, Beschluss v. 09.07.2004 - 1 A 180.04 - „Schließlich sei angemerkt, dass der Status als Versammlung entgegen der in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Auffassung nicht zwangsläufig zu einer Befreiung von den Kosten der Straßenreinigung führt (vgl. § 8 Abs. 1 des Berliner Straßenreinigungsgesetzes). Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG schließt nicht von vornherein eine Reinigungs- und Kostenerstattungspflicht bei über das übliche Maß hinaus verunreinigten Straßen nach den Vorschriften des Straßen- und Wegerechts aus.“.

Die Pflicht entsteht regelmäßig erst nach Abschluss der Veranstaltung, wenn sich die Teilnehmer entfernt haben und ihre Hinterlassenschaft auf der Straße sichtbar wird. Aus diesem Grund geht das BVerwG auch von der grundsätzlichen Geltung der Reinigungspflicht aus.<sup>261</sup> Eine Kostentragungspflicht des Veranstalters besteht nach Ansicht des BVerwG allerdings nur, wenn dem Veranstalter die konkret eingetretene Verunreinigung zuzurechnen sei.<sup>262</sup> Die Zurechnung kann nur das Ergebnis einer an Art. 8 Abs. 1 GG ausgerichteten wertenden Betrachtung sein. Bei dieser ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Veranstaltung einer Versammlung unter freiem Himmel nicht von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Veranstalters abhängen darf. Denn schließlich soll die Versammlungsfreiheit ja gerade denjenigen Kreisen eine kollektive Einflussnahme ermöglichen, die nicht zu den „großen Verbänden, finanzstarken Geldgebern oder Massenmedien“ zählen.<sup>263</sup> Der Müll, der zwangsläufig dort anfällt, wo sich Menschen aufhalten, dies gilt auch für Demonstrationen, wird vom Gemeingebrauch erfasst und kann dem Veranstalter nicht zugerechnet werden. Eine Zurechnung wäre denkbar, wo der Veranstalter zu besonderen „abfallintensiven“ Ausdrucksformen greift, die im Rahmen der Gestaltungsfreiheit zwar vom grundrechtlichen Schutz erfasst sind, vom Veranstalter aber nicht als unvermeidlich hingenommen werden müssen.

**Beispiel:** Die Verschmutzung durch weggeworfene Zigarettenschachteln oder Flyer ist „sozialadäquat“ und kann vom Veranstalter nicht gesteuert werden. Für den Veranstalter darf sich aufgrund typischer Reinigungskosten kein finanzielles Risiko ergeben, welches ihn veranlassen könnte, von seinem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG keinen Gebrauch zu machen. Kippen demonstrierende Landwirte Gülle auf den Marktplatz, können die Reinigungskosten dafür dem Veranstalter grundsätzlich zugerechnet werden. Voraussetzung ist natürlich, dass diese Aktion auch vom Veranstalter initiiert wurde.

384

<sup>261</sup> BVerwG, Urteile v. 06.09.1988 - 1 C 15/86, 1 C 71/86 -, BVerwGE 80, 158, 164; ebenso: VG Berlin, Beschluss v. 09.07.2004 - 1 A 180.04 -.

<sup>262</sup> BVerwG, a.a.O.; krit. *Brohm*, JZ 1989, 324; *Mann*, Jura 1991, 376, 384.

<sup>263</sup> BVerwG, Urteil v. 06.09.1988 - 1 C 71.86 - BVerwGE 80, 158; *Brohm*, JZ 1989, 324.



# Kapitel 6 Besondere polizeiliche Maßnahmen

## I. Versammlungsgesetz und Polizeigesetz

Prägender Begriff für das Verhältnis von Versammlungsrecht zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht ist die **Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts**.<sup>1</sup> Diese ist allerdings nicht Ausdruck eines besonderen Verfassungsgebots.<sup>2</sup> Sie umschreibt im Wesentlichen den **Vorrang des Versammlungsgesetzes vor dem Polizeigesetz**. Das Versammlungsgesetz ist das spezielle Gefahrenabwehrrecht.<sup>3</sup> Hier hat der Gesetzgeber in dem Bewusstsein der Bedeutung der Versammlungsfreiheit den notwendigen Ausgleich mit den Belangen der öffentlichen Sicherheit vorgenommen. Das Versammlungsgesetz regelt abschließend die Voraussetzungen für staatliche Eingriffe in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit.<sup>4</sup> 385

Der frühere Vorrang des *Bundesversammlungsgesetzes* vor dem *Landespolizeigesetz* (vgl. Art. 31 GG) wurde durch die Übertragung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Versammlungsrecht auf die Länder<sup>5</sup> beseitigt. Aber auch die Landesversammlungsgesetze von *Bayern*, *Berlin*, *Niedersachsen*, *Sachsen* und *Sachsen-Anhalt* sind im Verhältnis zu dem jeweiligen allgemeinen Gefahrenabwehrrecht *lex specialis*. 386

Die Spezialität des Versammlungsgesetzes wird in der Literatur<sup>6</sup> teilweise eingeschränkt auf „unmittelbar versammlungsbezogene Eingriffe“. Dabei wird vermutlich an den Wortlaut des Versammlungsgesetzes in den §§ 5, 13, 14, 15, 17a, VersG, wonach „die Versammlung“ u.a. verboten, von Auflagen abhängig gemacht oder aufgelöst werden kann, 387

<sup>1</sup> Ausführlich zum Begriff: *Kötter/Nolte*, DÖV 2009, 399.

<sup>2</sup> *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 137.

<sup>3</sup> Vgl. *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 VersG Rn. 193; *Bergmann*, Die Polizeifestigkeit des Versammlungsgeschehens, S. 3 ff.; *Deger*, NVwZ 1999, 265 f.

<sup>4</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 193; BVerwG, Beschluss v. 14.01.1987 - 1 B 219/86 -, NVwZ 1988, 250; BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -, NVwZ 2005, 80; eingeschränkt: BVerwG, Urteil v. 25.07.2007 - 6 C 39.06 -.

<sup>5</sup> Bis zur Föderalismusreform 2006 gehörte das Versammlungsrecht gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung. Durch die Streichung des Begriffs Versammlungsrecht in Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG fällt es nunmehr gem. Art. 70 Abs. 1 GG in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder.

<sup>6</sup> Z.B. *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 VersG Rn. 193; *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 137.

angeknüpft. Nur: belastende Verwaltungsakte gegen „die Versammlung“ sind Einzelverfügungen an den Veranstalter oder Allgemeinverfügungen an die Teilnehmer. Die Versammlung selbst kann mangels Rechtsfähigkeit nicht Adressat von Eingriffsmaßnahmen sein. Selbst Realakte der Polizei richten sich immer gegen Personen. Jede gezielt in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingreifende Maßnahme ist ein versammlungsbezogener Eingriff. Nur Maßnahmen zum Schutz anderer Belange z. B. bauordnungsrechtliche Vorschriften oder Brandschutzbestimmungen, sind, wenn die Begründung dafür alleine tragfähig ist,<sup>7</sup> keine versammlungsbezogenen Eingriffe und können auf das allgemeine Polizeigesetz oder ein sonstiges spezielles Ordnungsrecht gestützt werden.

**388** Die Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts besitzt einen wohl unbestrittenen **Kernbereich** sowie einen – diskutierbaren – **Randbereich**. Zu dem Kernbereich gehören die Verhinderung sowie die Beendigung der Grundrechtsausübung. Maßnahmen, die dies bewirken, sind das Verbot und die Auflösung der Versammlung sowie der Teilnehmerausschluss. Da sie sich vom Verbot nur graduell unterscheiden und im Hinblick auf den betroffenen Teilaspekt der Versammlungsfreiheit (z. B. freie Ortswahl, Bestimmung von Dauer und Zeit, Gestaltungsfreiheit) auch als Teilverbot verstanden werden können, sollten auch die Beschränkungen (Auflagen) dem Kernbereich zugerechnet werden. Alle sonstigen Maßnahmen, die gezielt in die Versammlungsfreiheit eingreifen, finden sich im Randbereich der Polizeifestigkeit. Dies betrifft typische polizeiliche Standardmaßnahmen wie Identitätsfeststellung, Durchsuchung von Versammlungsteilnehmern oder Beschlagnahme mitgeführter Gegenstände. Diese Maßnahmen können aufgrund ihrer einschüchternden Wirkung ebenfalls in die Versammlungsfreiheit eingreifen, dennoch finden sich im Versammlungsgesetz keine Rechtsgrundlage dafür.

**389** Das Versammlungsgesetz war gedacht als die abschließende Regelung des gesamten Versammlungsrechts.<sup>8</sup> In der Praxis offenbarte sich allerdings eine Unvollständigkeit des Gesetzes im Hinblick auf Eingriffsgrundlagen für Maßnahmen im Vorfeld sowie unterhalb der Schwelle der Auflösung. Mehr (Sachsen) oder weniger (Niedersachsen) unvollständig sind i. Ü. auch die neuen Landesversammlungsgesetze. Im Umgang mit dieser Problematik gibt es unterschiedliche Ansätze. Der kompromissloseste wäre wohl derjenige, der das Versammlungsgesetz beim Wort nimmt und nur die ausdrücklich vorgesehenen Maßnahmen zuließe. Dann gäbe es keine Vorkontrollen und keine „Minusmaßnahmen“ bei laufender Versammlung. Diese Vorgehensweise entspräche jedoch nicht<sup>9</sup> den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Brokdorf-Beschluss, wonach die zuständigen Behörden unter

<sup>7</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.07.2010 - 1 S 349/10 -.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu die bei *Enders*, JURA 2003, 34, 39 Fn. 43 abgedruckten Auszüge aus den Gesetzgebungsmaterialien.

<sup>9</sup> Minus-Maßnahmen werden von der Rechtsprechung allgemein anerkannt, seit BVerwG, Urteil v. 08.09.1981 - I C 88.77 - BVerwGE 64, 55; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 09.06.1988 - 1 S 1544/87 -, NVwZ 1989, 163; Hessischer VGH, Urteil v. 17.03.2011 - 8 A 1188/10 -; VG Freiburg, Urteil v. 17.05.2010 - 3 K 464/09 -; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 222, jew. m.w.N.; Kritik bei *Kniesel/Poscher* in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, J Rn. 24; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht mit

strenger Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes alles tun sollten, um die Ausübung des Versammlungsgrundrechts zu ermöglichen.<sup>10</sup>

Ein weiterer Ansatz ist die Leugnung von Grundrechtseingriffen in Art. 8 Abs. 1 GG bei Maßnahmen gegenüber einzelnen Personen, z. B. anreisenden Versammlungsteilnehmern.<sup>11</sup> Auch wenn diese Maßnahmen den Schutz der Versammlung bezwecken, können sie dennoch in die Grundrechte des Betroffenen eingreifen. Staatliche Maßnahmen, die dem Bürger eine bestimmte Verhaltenspflicht auferlegen, stellen stets einen Eingriff dar, auch wenn sie auf lange Sicht dem Interesse des Betroffenen dienen (Beispiel: baurechtliche Anordnungen, Brandschutz).<sup>12</sup> **390**

Zeigen sich Lücken im Versammlungsgesetz, z. B. bei der Überprüfung anreisender Versammlungsteilnehmer, kann in den Ländern, deren Polizeigesetz entsprechend dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG den Art. 8 GG zitiert, auf die entsprechenden polizeigesetzlichen Befugnisnormen zurückgegriffen werden. Dies ist z. B. der Fall in *Bayern*, *Niedersachsen*, *Rheinland-Pfalz* und *Sachsen-Anhalt*. Gemäß § 10 Nds.SOG<sup>13</sup> kann aufgrund dieses Gesetzes das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) eingeschränkt werden. Dasselbe gilt gem. Art. 74 BayPAG<sup>14</sup> für *Bayern*, § 8 Nr. 3 RP POG<sup>15</sup> für *Rheinland-Pfalz* und § 11 Nr. 7 SOG LSA<sup>16</sup> für *Sachsen-Anhalt*. **391**

Nach Ansicht des BVerwG ist das **allgemeine Gefahrenabwehrrecht** aufgrund der unvollständigen Regelung des Versammlungswesens im VersG grundsätzlich **ergänzend anwendbar**.<sup>17</sup> Wo das Versammlungsgesetz den Sachverhalt regelt, kommt eine Anwendung des Polizeigesetzes allerdings nicht in Betracht. So darf die Anwendung polizeigesetzlicher Normen auch niemals eine Beendigung des grundrechtlichen Schutzes (Art. 8 Abs. 1 GG) zur Folge haben. Die Voraussetzungen hierfür sind abschließend im Versammlungsgesetz geregelt. **392**

In den Ländern, deren Polizeigesetz den Art. 8 nicht zitiert, scheidet eine direkte Anwendung polizeilicher Befugnisnormen aus. Eine Lösung liefert hier die „Ergänzungsmethode“ **393**

Versammlungsrecht, § 20 Rn. 15; *Kötter/Nolte*, DÖV 2009, 399, 404: keine zwangsweise durchsetzbaren Maßnahmen nach Beginn der Versammlung.

<sup>10</sup> BVerfGE 69, 315, 361.

<sup>11</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.02.1990 - 1 S 1646/89 -, DÖV 1990, 572.

<sup>12</sup> Zur Eingangskontrolle bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen vgl. *Zeidler*, Die Polizei 1991, 300.

<sup>13</sup> Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds.SOG) in der Fassung vom 19. Januar 2005 (Nds. GVBl. 2005, 9).

<sup>14</sup> Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz - PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl 1990, S. 397).

<sup>15</sup> Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. 1993, 595).

<sup>16</sup> Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2003 (GVBl. LSA 2003, 214).

<sup>17</sup> Vgl. BVerwG, Urteil v. 23.03.1999 - 1 C 12.97 -, BVerwGE 129, 142, 147 Verbot einer nichtöffentlichen (also vom VersG nicht erfassten) Versammlung auf der Grundlage des Art. 7 Abs. 2 des Bayerischen Landesstraf- und Ordnungsgesetzes - LStVG unter Notstandsgesichtspunkten.

des Bundesverwaltungsgerichts. Diese gestattet der Polizei, bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen für Verbot oder Auflösung (§ 15 VersG) auf den ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmenkatalog zuzugreifen. Die Ergänzungsmethode stellt sich damit als **besondere Form einer Minusmaßnahme** dar.

**394** Das Bundesverwaltungsgericht führt hierzu aus:

„Die Vorschrift des § 15 Abs. 1 VersG verweist insofern mit der Wendung, dass die zuständige Behörde die Versammlung von ‘bestimmten Auflagen’ abhängig machen kann, auf den Katalog der dieser Behörde zur Abwehr unmittelbarer Gefahren zustehenden – auch landesrechtlichen Befugnisse – und lässt deren Anwendung als Mittel zur Abwehr unmittelbarer Gefahren im Sinne von § 15 VersG zu. Die Bezugnahme in § 15 Abs. 2 VersG [*Anm.: dies ist jetzt Abs. 3*] auf die Verbotsvoraussetzungen nach Abs. 1 bezieht diese Verweisung mit der Folge ein, dass die zuständige Behörde sich zur Abwehr der von einer Versammlung oder von einem Aufzug ausgehenden unmittelbaren Gefahren aller ihr nach geltendem Recht zur Abwehr unmittelbarer Gefahren zustehenden polizeilichen Befugnisse bedienen kann und im konkreten Fall das Mittel einzusetzen hat, das sich angesichts der konkreten Gefahrenlage als zur Beseitigung der Gefahr geeignet, erforderlich und verhältnismäßig erweist.“<sup>18</sup>

**395** Indem sich die gesetzlichen Voraussetzungen für den Eingriff in die Versammlungsfreiheit aus § 15 Abs. 1 VersG ergeben, löst sich das Problem der fehlenden Zitierung des Art. 8 Abs. 1 GG im Polizeigesetz.<sup>19</sup> Die Rechtsfolge richtet sich nach der jeweiligen polizeigesetzlichen Befugnisnorm. Dies hat den Vorteil einer dem Bestimmtheitsgrundsatz entsprechenden Ausgestaltung des Verfahrens. So regeln die Polizeigesetze z. B. welche Maßnahmen bei einer Identitätsfeststellung zulässig sind, oder enthalten Bestimmungen für die Durchsuchung (z. B. Durchsuchung durch eine Person gleichen Geschlechts). Die ergänzende Heranziehung polizeigesetzlicher Befugnisnormen kommt sowohl während der Versammlung, als auch für Vorfeldmaßnahmen (z. B. Vorkontrollen) in Betracht. Sie scheidet jedoch aus, wenn sie eine versammlungsgesetzlich vorgesehene Rechtswirkung zur Folge hätte, z. B. den Ausschluss eines Teilnehmers, oder generell, die Verhinderung der Ausübung des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG.

**396** Gleichwohl stößt diese Methode in der Literatur nicht nur auf Zustimmung,<sup>20</sup> weil damit die Polizeifestigkeit der Versammlungsfreiheit i. S. einer abschließenden Regelung des gesamten Versammlungswesens durch das VersG unterlaufen werde.<sup>21</sup> Die Ergänzungsmethode

<sup>18</sup> BVerwG, Urteil v. 08.09.1981 - I C 88.77 -, BVerwGE 64, 55, 58 („Mörderbande-Fall“); ebenso: OVG Bremen, DVBl. 1990, 1048; vom BVerwG bestätigt in der Entscheidung vom 23.08.1991 - I B 77/91 - (Vorkontrollen nach allgemeinem Polizeirecht zur Abwehr unmittelbarer Gefahren).

<sup>19</sup> Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 379.

<sup>20</sup> Vgl. z. B. Schäffer, DVBl 2012, 546, 551.

<sup>21</sup> Meßmann, JuS 2007, 524, 528; Kniesel in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Rn. 440.

thode betrifft – richtig angewandt – zumindest nicht den Kernbereich der Polizeifestigkeit, denn die ergänzende Anwendung polizeilicher Befugnisnormen darf nicht zu einer Verhinderung der Teilnahme oder einer Beendigung des grundrechtlichen Schutzes führen. Davon abgesehen könnte ein Eingriff in die Polizeifestigkeit nur bejaht werden, wenn der Versammlungsgesetzgeber zumindest seinem objektivierten Willen nach bewusst auf polizeiliche Gefahrenabwehrmaßnahmen wie Vorkontrollen verzichten wollte. Ein derartiger Gehalt kann dem Versammlungsgesetz allerdings aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht beigemessen werden, da diese Maßnahmen dem Schutz friedlicher Versammlungsteilnehmer dienen, mithin den Vorgaben des Brokdorf-Beschlusses entsprechen.

*Hettich* bejaht grundsätzlich die Zulässigkeit von Minusmaßnahmen, sieht aber den Verweis auf polizeigesetzliche Befugnisnormen als überflüssig an, da § 15 Abs. 1 VersG eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für beschränkende Verfügungen sei.<sup>22</sup> Dem ist ohne weiteres zuzustimmen, wenn es nicht um polizeiliche *Standardmaßnahmen* geht. So bedarf es keiner ergänzenden Heranziehung polizeilicher Befugnisnormen im Falle einer nachträglichen räumlichen Beschränkung.<sup>23</sup> Im Falle von Maßnahmen, die im Polizeigesetz ausführlich geregelt sind, einschließlich Verfahrensbestimmungen, wäre der Verzicht unter Bestimmtheitsgesichtspunkten nicht empfehlenswert. In dem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Aufnahme generalklauselartiger Rechtsgrundlagen in das Versammlungsgesetz, die die Polizei zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen ermächtigen (Beispiel: § 10 Abs. 2 Satz 1 NVersG), wirklich wünschenswert ist. Die richtige Vorgehensweise wäre eine gesetzliche Festschreibung der Ergänzungsmethode durch Formulierung der Eingriffsvoraussetzungen im Versammlungsgesetz und Verweis auf die anzuwendenden polizeigesetzlichen Bestimmungen.

397

Eine andere Ansicht sieht § 15 Abs. 1 VersG im Vorfeldbereich schon deshalb nicht anwendbar, da § 15 VersG ebenso wie § 5 VersG nur ein Vorgehen gegen den Veranstalter erlaube, nicht jedoch gegen potentielle Versammlungsteilnehmer.<sup>24</sup> Dem Wortlaut des Gesetzes lässt sich eine derartige Einengung des Adressatenkreises nicht entnehmen. Warum sollten Auflage oder Minusmaßnahmen nicht auch an potentielle Teilnehmer gerichtet werden können?

398

Auch unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten wurde Kritik geäußert, weil das Versammlungsgesetz keine bereichsspezifischen Datenschutzregelungen enthalte.<sup>25</sup> Dieses Argument spricht aber eher für die hier favorisierte Ergänzungsmethode. Durch die ergänzende Heranziehung der polizeigesetzlichen Befugnisnormen werden nämlich auch die polizeigesetzlichen Datenschutzbestimmungen in das Versammlungsrecht „hineingezogen“. Selbst wenn der Gesetzgeber herginge und das Versammlungsgesetz um eigene Datenver-

399

<sup>22</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 187; ebenso: *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, § 20 Rn. 15.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu: Rn. 422 ff. sowie *Hettich*, DÖV 2011, 954.

<sup>24</sup> *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, § 20 Rn. 18.

<sup>25</sup> *Halwas*, S. 149 ff.

arbeitsregelungen ergänzte, würden sich diese Bestimmungen nicht von denjenigen des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts unterscheiden. Der durch weitere umfangreiche Regulierungen erkaufte rechtsstaatliche Gewinn wäre kaum auszumachen.

**400** Minusmaßnahmen und Ergänzungsmethode wären allerdings unzulässig, wenn es sich dabei um (im Eingriffsrecht) unzulässige Analogien handelte.<sup>26</sup> Im Falle eines erst-recht-Schlusses kann allerdings nicht von einer Analogie gesprochen werden. Eine solche liegt vor, wenn eine Rechtsnorm auf einen anderen, bisher nicht geregelten Sachverhalt angewandt wird. Die ausschließlich auf § 15 Abs. 1 VersG gestützten Maßnahmen stellen damit keine Analogien dar, da sie ein „minus“ und kein „aliud“ betreffen. Auch die ergänzende Anwendung polizeigesetzlicher Befugnisnormen stellt keine Analogie dar. Es macht nämlich keinen Unterschied, ob eine Personenkontrolle im Vorfeld eines Fußballspiels oder einer Versammlung durchgeführt wird. Beide Maßnahmen verfolgen das gleiche Ziel: Aufspürung anreisender Gewalttäter und mitgeführter gefährlicher Gegenstände.

**401** Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Ergänzungsmethode entspricht einer **pragmatischen, auf weitestgehende Grundrechtsverwirklichung** gerichteten Sichtweise.<sup>27</sup> Der Einbau polizeilicher Standardmaßnahmen in den § 15 VersG entspricht auch der Grundlinie des Brokdorf-Beschlusses, wonach die Polizei alles tun muss, um die Grundrechtsverwirklichung friedlicher Versammlungsteilnehmer zu ermöglichen. Mit diesem Auftrag wäre es unvereinbar, wenn die Polizei, beispielsweise trotz entsprechender Erkenntnisse über anreisende Gewalttäter, keine Kontrollstellen errichten und keine Identitätsüberprüfungen vornehmen würde. Sowohl die Einrichtung von Kontrollstellen, als auch die Identitätsfeststellung im grundrechtlich geschützten Vorfeldbereich ist somit zulässig, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG erfüllt sind. Ergänzend können dann die entsprechenden polizeilichen Befugnisnormen für die Identitätsfeststellung und Durchsuchung von Fahrzeugen herangezogen werden. Im Endeffekt führt dies zu einer Anwendung des Polizeirechts unter den gesteigerten Eingriffsvoraussetzungen des Versammlungsgesetzes. Für das Verhältnis des Versammlungsgesetzes zum allgemeinen Polizeigesetz ist somit von folgenden Eckpunkten auszugehen:

- Das Versammlungsgesetz ist im Verhältnis zum Polizeigesetz *lex specialis*.
- Das Versammlungsgesetz enthält keine Rechtsgrundlagen für polizeiliche Standardmaßnahmen. Ansätze dafür finden sich im Niedersächsischen Versammlungsgesetz.
- Eine direkte Anwendung polizeilicher Befugnisnormen kommt nur in den Bundesländer in Betracht, die den Art. 8 Abs. 1 GG zitieren.
- Nach Beginn der Versammlung sieht das Versammlungsgesetz prinzipiell nur die Auflösung vor. Dies wurde in den neuen Landesversammlungsgesetzen geändert.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu: *Trurnit*, NVwZ 2012, 1079 unter Verweis auf BVerfG, Kammerbeschluss v. 14.08.1996 - 2 BvR 2088/93 -.

<sup>27</sup> Beispiel für die Anwendung in der Praxis: VG Lüneburg, Urteil v. 30.03.2004 - 3 A 116/02 -.

Davon ausgehend ergeben sich für die Einordnung der in Betracht kommenden Eingriffsmaßnahmen im Zusammenhang mit Versammlungen folgende Fallgruppen:

### **Fallgruppe A**

402

Die polizeiliche Maßnahme greift in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG ein und das Versammlungsgesetz enthält eine Rechtsgrundlage dafür.

**Beispiel:** Beschränkungen nach § 15 Abs. 1 VersG; Art. 15 BayVersG, § 8 NVersG (auch die in § 15 VersG nicht ausdrücklich geregelten nachträglichen Beschränkungen aufgrund § 15 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 VersG werden unter diese Fallgruppe subsumiert). Weiteres Beispiel: Auflösung einer Versammlung nach § 15 Abs. 3 VersG im Hinblick auf die von der Auflösung betroffenen friedlichen Teilnehmer.

### **Fallgruppe B**

403

Die Maßnahme greift in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG ein, das Versammlungsgesetz enthält jedoch keine Rechtsgrundlage dafür.

**Beispiel:** Identitätsfeststellung anlässlich einer Vorkontrolle. Die Rechtsgrundlage kann aus dem Polizeigesetz genommen werden, wenn dieses den Art. 8 Abs. 1 GG zitiert. Die Maßnahme darf jedoch nicht die Regelungen des Versammlungsgesetzes unterlaufen. Sie darf nicht zu einer Verhinderung oder Beendigung der Grundrechtsausübung führen. Derartige Maßnahmen betreffen den Kernbereich der Polizeifestigkeit und bleiben dem Versammlungsgesetz vorbehalten.

Länder, deren Polizeigesetz den Art. 8 Abs. 1 GG nicht zitiert, sind auf die Ergänzungsmethode angewiesen. Rechtsgrundlage ist hier § 15 Abs. 1 VersG i. V. m. der polizeilichen Befugnisnorm.

### **Fallgruppe C**

404

Die Maßnahme greift nicht in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ein; das Versammlungsgesetz enthält eine spezielle Ermächtigungsgrundlage.

**Beispiel:** Auflösung einer Versammlung im Hinblick auf die unfriedlichen Teilnehmer, die nicht mehr den grundrechtlichen Schutz genießen.

### **Fallgruppe D**

405

Die Maßnahme greift nicht in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ein und das Versammlungsgesetz enthält keine Rechtsgrundlage.

**Beispiel:** Ingewahrsamnahme eines Gewalttäters; Vorkontrollen im Vorfeld einer verbotenen Versammlung. Die Maßnahme kann direkt auf die jeweilige polizeiliche Befugnisnorm gestützt werden. Im Falle des Gewahrsams führt dieser auch nicht zu einer Beendigung der Grundrechtsausübung, weshalb es auch keiner formalen Beendigung des grundrechtlichen Schutzes durch eine Auflösungs- oder Ausschlussverfügung bedarf.

## II. Vorkontrollen

### 1. Allgemein

**406** Bereits vor Beginn der Versammlung, etwa wenn die Demonstranten zum Versammlungsort anreisen (sog. „Anmarschphase“), kann sich bereits die praktische Notwendigkeit polizeilichen Einschreitens ergeben. Durch Vorkontrollen sollen frühzeitig gewaltgeneigte Störer und gefährliche Gegenstände selektiv herausgefiltert werden, um den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG durch die Verhütung gravierender Normverletzungen sicherzustellen.<sup>28</sup> Dabei umschreibt der polizeitaktische Begriff der Vorkontrolle mehrere im Vorfeld einer Versammlung durchzuführende Maßnahmen. Hierzu zählen insbesondere: Stationäre oder mobile Kontrollen, Einrichtung von Kontrollstellen für stationäre Kontrollen, Anhalten von Personen und Fahrzeugen, Identitätsfeststellung mit Datenabgleich, Befragung, Durchsuchung von Personen und Fahrzeugen.

### 2. Grundrechtlicher Schutz im Vorfeld

#### a) Grundsatz

**407** Art. 8 GG entfaltet seine Schutzwirkung nicht erst mit dem Beginn der Versammlung oder mit dem Eintreffen der Teilnehmer am Versammlungsort, denn das Grundrecht liefe weitgehend leer, entfalte es keine Wirkungen im Vorfeld eigentlicher Versammlungen. Daher fällt die Anreise der Versammlungsteilnehmer grundsätzlich in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>29</sup> Somit sind polizeiliche Maßnahmen während der Anmarschphase grundsätzlich geeignet, in die Versammlungsfreiheit einzugreifen. Dies gilt freilich nur für versammlungsbezogene Kontrollen. Eine auf § 36a StVO gestützte Verkehrskontrolle, etwa wegen einer zu beobachtenden unsicheren Fahrweise des Betroffenen, stellt keinen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar.

#### b) Eingriff infolge zeitlicher Verzögerung

**408** Ein Eingriff in den Schutzbereich ist auf jeden Fall dann gegeben, wenn die Versammlungsteilnehmer an der Kontrollstelle aufgehalten werden und dadurch mit Verspätung den Versammlungsort erreichen oder ihres Versammlungsrechtes gänzlich verlustig gehen.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Brenneisen et al., Versammlungsrecht, S. 293 ff.

<sup>29</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81-; BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 - BVerfGE 84, 203 - Zutrittsverbot; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte. Staatsrecht II, Rn. 705.

<sup>30</sup> So im Falle VG Würzburg NJW 1980, 2541; hierzu: *Birk*, JuS 1982, S. 496; *Hoffmann-Riem* in: Denninger et al., AK-GG, Art. 8 Abs. 1 GG Rn. 24.

**c) Eingriff durch staatliche Kontrolle**

Obwohl die Adressaten der polizeilichen Maßnahmen potentielle Versammlungsteilnehmer sind, wird z. T. die Auffassung vertreten, hier läge kein Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG vor, wenn die Maßnahme die Teilnahme an der Versammlung weder zeitlich beschränke noch unmöglich mache.<sup>31</sup> Gegen diese Auffassung sind allerdings Bedenken angebracht. Denn, nicht die vielleicht nur kleine Verzögerung bei der Vorkontrolle ist eingriffskonstituierend, sondern die staatliche „Einmischung“ und Überwachung als solche. Allein das Wissen darum, seine Identität preisgeben zu müssen, sich durchschauen zu lassen, vielleicht sistiert zu werden, kann abschreckend wirken und greift in die prinzipielle Staatsfreiheit von Versammlungen sowie die **Entschlussfreiheit** ein.<sup>32</sup> Entschlussfreiheit ist die aus Art. 8 GG abgeleitete Freiheit, ohne staatliche Beeinflussung jeder Art zu entscheiden, ob man an einer Versammlung teilnehmen möchte oder nicht.

409

**d) Eingriff durch Einrichtung einer Kontrollstelle**

Im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>33</sup> stellt die bloße Einrichtung einer Kontrollstelle und das dort vorgenommene Beobachten und „Im-Auge-Behalten“ der Vorgänge keinen Grundrechtseingriff dar. Je nach Ausgestaltung einer polizeilichen Kontrollstelle (viel Personal, deutlich sichtbare bewaffnete Kräfte etc.) kann von dieser jedoch eine abschreckende Wirkung ausgehen und somit die Entschlussfreiheit beeinträchtigen.<sup>34</sup> Als faktischer Grundrechtseingriff müsste sie dann auf eine Rechtsgrundlage gestützt werden. Dies gilt freilich nicht für die mit geringerem personellem Aufwand etwa an einer Bundesstraße eingerichtete Kontrollstelle, die dazu dient, selektiv Kraftfahrzeuge anzuhalten, um die Identität der Insassen zu überprüfen. In diesem Fall beginnt der Eingriff – sowohl in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, als auch in die Versammlungsfreiheit (s.o.) mit der Überprüfung der Personalien durch die Polizei.

410

**e) Kein Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG**

In den genannten Fällen liegt ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit allerdings nur dann vor, wenn zwischen der polizeilichen Maßnahme und der Versammlung aus der Sicht des

411

<sup>31</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 10.06.1981 - 4 A 2607/79 -, DVBl. 1982, 653, VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.02.1990 - 1 S 1646/89 -, DÖV 1990, 572; *Lohsel/Vahle*, VR 1992, 321, 324, die in der Errichtung von Kontrollstellen gar ein „essentials Element der Kooperation auf Seiten der Polizei“ sehen (nicht überzeugend!).

<sup>32</sup> *Alberts*, NVwZ 1992, S. 38; *Behmenburg*, LKV 2003, 500, 501; *Meßmann*, JuS 2007, 524, 527; *Kötter/Notte*, DÖV 2009, 399, 402.

<sup>33</sup> BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 - 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 -, BVerfGE 65,1, 46 Volkszählung.

<sup>34</sup> OVG *Niedersachsen*, Urteil v. 28.02.1991 - 12 L 231/89 -; ebenso *Brenneisen et al.*, Versammlungsrecht, S. 295.

Betroffenen überhaupt ein **Zusammenhang** besteht. Dieser muss sich dem Betroffenen **aufdrängen**.

- 412** Kein Zusammenhang in dem dargelegten Sinne ist gegeben im Falle von Kontrollstellen in weiter Entfernung von Versammlungen, bei denen nur mit lokalem Zulauf zu rechnen ist. Auch mit mobilen Kontrollen an Europastraßen und Bundesautobahnen muss stets gerechnet werden, da die Polizeigesetze hier eine so genannte „verdachtsunabhängige Personenkontrolle“ zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität vorsehen. Dementsprechend nötigt sich bei derartigen Kontrollen auch kein Zusammenhang mit einer Versammlung auf. Dasselbe gilt für auf § 36 Abs. 5 StVO gestützte allgemeine Verkehrskontrollen. Auch wenn sich der Versammlungsteilnehmer bereits auf dem Weg zur Versammlung auf den grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG berufen kann, bewegt er sich gleichwohl im Rahmen der geltenden Rechtsordnung und muss die üblichen Erschwernisse, die mit einer gesetzmäßigen polizeilichen Gefahrenabwehr verbunden sind, ertragen. Andererseits folgt daraus allerdings nicht, dass die Polizei ihre Vorkontrollen auf § 36 Abs. 5 StVO stützen könnte. Dies wäre eine Umgehung der strengen versammlungsrechtlichen Eingriffsvoraussetzungen.

### 3. Ermächtigungsgrundlage

#### a) Geltungsbereich des Versammlungsgesetzes

- 413** Vorkontrollen zählen zur **Fallgruppe B** (Rn. 403). Im Geltungsbereich des Versammlungsgesetzes können somit die polizeilichen Befugnisnormen für die Identitätsfeststellung (z. B. § 26 Abs. 1 Nr. 4 BW PolG) ergänzend herangezogen werden, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG erfüllt sind (Ergänzungsmethode).
- 414** Bezüglich polizeilicher Maßnahmen gegenüber einzelnen Versammlungsteilnehmern entschärft sich die Problematik immer dann, wenn gegen Strafbestimmungen (z.B. §§ 27, 28 VersG, §§ 86a, 303, 223 StGB, etc.) verstoßen wird, da dann die strafprozessualen Ermächtigungsgrundlagen zur Anwendung gelangen. Die oben dargestellten dogmatischen Schwierigkeiten ergeben sich nur im Verhältnis des allgemeinen zum speziellen Gefahrenabwehrrecht. Führt die Polizei gegen einzelne Versammlungsteilnehmer strafverfolgerische Maßnahmen durch, etwa die Beschlagnahme von Vermummungsgegenständen oder Waffen zur Beweissicherung gem. §§ 94, 98 StPO, stehen versammlungsgesetzliche Vorschriften dem nicht entgegen. Allerdings muss auch hier im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung Art. 8 Abs. 1 GG Beachtung finden.
- 415** Ebenfalls unproblematisch sind Vorkontrollen im Vorfeld **verbotener Demonstrationen**, da hier kein Eingriff in den Art. 8 Abs. 1 GG stattfindet. Auch die Überprüfung von Personen, die sich nur zufällig auf der zu einer Demonstration hinführenden Straße befinden,

jedoch nicht beabsichtigen, an einer Versammlung teilzunehmen, ist (versammlungsrechtlich) unproblematisch, da hier ausschließlich das allgemeine Polizeigesetz zur Anwendung kommt. Da die Polizei meist nicht weiß, wen sie an einer Kontrollstelle „herauswinkt“, ist von einer Eingriffsalternativität auszugehen, d. h. die Eingriffsvoraussetzungen für beide Alternativen müssen erfüllt sein. Welche Eingriffsnorm letztlich zur Anwendung kommt, braucht nicht entschieden zu werden.

Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen wären Vorfeldmaßnahmen allerdings nur dann zulässig, wenn sie sich als Konkretisierung der grundrechtsunmittelbaren und immanen Schranken darstellten. **416**

### b) Lösungsansatz für Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt

In *Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz* und *Sachsen-Anhalt* wurde in den Polizeigesetzen, dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechend, der Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG zugelassen. Diese Vorgehensweise des Gesetzgebers stößt in der Literatur auf Kritik.<sup>35</sup> Sie hat aber auch einen unbestreitbaren Vorteil: Die Versammlungsgesetze sind schlank und übersichtlich. Der Gesetzgeber vermeidet Redundanzen, die wieder neue Fragestellungen und Unsicherheiten aufwerfen könnten. Vorkontrollen, Identitätsfeststellungen und die Durchsuchung von Fahrzeugen, jeweils zum Zwecke der Gefahrenabwehr, sind typische Polizeimaßnahmen, wie sie auch in anderen Lebensbereichen, mit anderen Grundrechtsbezügen durchzuführen sind. Es handelt sich dabei gerade nicht um spezifisch versammlungsrechtliche Maßnahmen wie Verbot, Beschränkung, Auflösung oder Teilnehmerausschluss. Im Hinblick auf die Identitätsfeststellung dürfen auch nicht die polizeigesetzlichen Datenschutzregelungen übersehen werden, die auch im Zusammenhang mit Versammlungen zu beachten sind. **417**

#### aa) Bayern

Das **Bayerische Versammlungsgesetz** enthält keine Befugnisnorm für Vorkontrollen. Diese werden in Bayern auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 PAG gestützt. Danach kann die Polizei die Identität einer Person feststellen, an einer **Kontrollstelle**, die von der Polizei eingerichtet worden ist, um Straftaten im Sinn von § 100a der Strafprozessordnung (StPO) oder Art. 20 Abs. 1 Nrn. 1 und 3, Abs. 2 Nr. 5 BayVersG oder Ordnungswidrigkeiten im Sinn von Art. 21 Abs. 1 Nrn. 8 und 9 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) zu verhindern. Nach der Nr. 13.6 VollzBek.<sup>36</sup> zu Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 PAG sollen Kontrollstellen nur **418**

<sup>35</sup> Krit. *Wefelmeier/Miller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 8 R. 4.

<sup>36</sup> Vollzug des Polizeiaufgabengesetzes – Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 28. August 1978 Az.: IC2-2808.1-1, geändert durch Bekanntmachungen vom 24. November 1983 (MABl S. 977), vom 11. Juli 1985 (MABl S. 340), vom 22. März 1989 (AllMBl S. 363), vom 12. April 1991 (AllMBl S. 196), vom 23. Dezember 1994 (AllMBl 1995 S. 27), vom 13. November 1998 (AllMBl

eingerrichtet werden, wenn zu erwarten ist, dass durch die Identitätsfeststellungen und die ggf. notwendigen Durchsuchungen von Personen und Sachen Störer von der Begehung entsprechender Taten abgehalten werden können.

- 419** Sowohl die Einrichtung einer Kontrollstelle als auch die Identitätsfeststellung kann in Bayern auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 PAG gestützt werden. Die Norm ermächtigt zu Eingriffen sowohl in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als auch in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit. Ziel der Kontrolle ist die Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten nach Art. 21 Abs. 1 Nr. 8 i. V. m. Art. 16 Abs. 1 BayVersG (Mitführen von Schutzgegenständen) und Art. 21 Abs. 1 Nr. 9 i. V. m. Art. 16 Abs. 2 Nr. 1 BayVersG (Vermummungsverbot). Im Gegensatz zu der sehr weit gefassten Kontrollstellenregelung in § 26 Abs. 1 Nr. 4 PolG BW<sup>37</sup> ist die bayerische Regelung bestimmt und verfassungsrechtlich unbedenklich. Durch die genaue und abschließende Benennung der zu verhindernden Ordnungswidrigkeiten ergeben sich klare Vorgaben. Die Identitätsfeststellung ist danach nur zulässig, wenn zumindest Anhaltspunkte vorliegen, dass verummumte Personen oder Personen, die Schutzgegenstände mit sich führen, an der Versammlung teilnehmen werden. Ob eine Versammlung verboten ist oder nicht, spielt für die Anwendbarkeit des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 PAG keine Rolle. Die sachsen-anhaltinische Lösung entspricht der bayerischen.

#### bb) Niedersachsen

- 420** Da mit der Nennung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in § 10 Nds.SOG dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG genügt wird, kommt eine ergänzende Anwendung des Nds.SOG auch bei Versammlungen grundsätzlich in Betracht. Allerdings entspricht auch das Verhältnis des Nds.SOG zum NVersG dem des allgemeinen zum speziellen Gesetz. Somit verdrängt das spezielle NVersG nach dem Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“ grundsätzlich das allgemeine SOG. Im NVersG findet sich jedoch keine Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Kontrollstellen und die Identitätsfeststellung im grundrechtlich geschützten Vorfeldbereich. Zwar enthält § 10 Abs. 2 NVersG – anders als das Versammlungsgesetz des Bundes – eine **generalklauselartige Ermächtigungsgrundlage** für Maßnahmen, die zur Durchsetzung der Verbote nach den § 3 NVersG (Friedlichkeit und Waffenlosigkeit) und § 9 NVersG (Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot) sowie zur Abwehr von Ordnungsstörungen erforderlich sind. Die Vorschrift kommt auch im Vorfeld zur Anwendung.<sup>38</sup> Die Ermächtigungsgrundlage für die Einrichtung von Kontrollstellen zur Verhütung versammlungsspezifischer Straftaten nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 oder Abs. 2 Satz 1 Nrn. 4 bis 6 NVersG ergibt sich jedoch aus § 14 Abs. 1 Nr. 4 Nds.SOG. Die

S. 879) und vom 2. Dezember 2002 (AllIMBI 2003 S. 4); insoweit noch nicht an die aktuelle Fassung des BayVersG angepasst.

<sup>37</sup> Polizeigesetz (PolG) vom 13. Januar 1992 (GBl. 1992, 1).

<sup>38</sup> Vgl. *Wefelmeier/Müller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 10 Rn. 18.

Rechtsgrundlage für die Identitätsfeststellung an dieser Kontrollstelle liefert § 13 Abs. 1 Nr. 4 Nds.SOG.<sup>39</sup>

### cc) Rheinland-Pfalz

Da im § 8 Nr. 3 POG ebenfalls Art. 8 Abs. 1 GG zitiert wird, kann in *Rheinland-Pfalz* grundsätzlich, gestützt auf das POG, bei Versammlungen unter freiem Himmel in die Versammlungsfreiheit eingegriffen werden. Nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 POG kann die Polizei an einer Kontrollstelle, die von der Polizei eingerichtet worden ist, um Straftaten im Sinne des § 100a StPO oder des § 27 VersG zu verhindern, die Identität einer Person feststellen.

## 4. „Ortshaftung“ bei Kontrollstellen

Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 4 MEPOIG sowie den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften erfolgt die Identitätsfeststellung an der Kontrollstelle störerunabhängig. Daran ändert sich auch nichts, wenn die versammlungsrechtliche Eingriffsnorm vorgeschaltet wird, denn die Inanspruchnahme von Nichtstörern ist dem § 15 VersG immanent. Auch das Bundesverfassungsgericht hat im Brokdorf-Beschluss die Nichtstörerhaftung nicht ausgeschlossen.<sup>40</sup> Schließlich erfolgt der Eingriff in das Grundrecht auch bei jedem Versammlungsverbot, ohne Rücksicht darauf, ob jeder, der die Teilnahme beabsichtigte und dies jetzt nicht mehr tun kann, die öffentliche Sicherheit stören wird. Freilich muss die polizeiliche Vorfeldmaßnahme streng am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausgerichtet sein. Auch im Falle einer grundsätzlich störerunabhängigen Personenfeststellung haben sich die für die Identitätsfeststellung erforderlichen Maßnahmen am Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu orientieren. So wird man eine Person, die erkennbar nicht zum Kreis potentieller Gewalttäter zu zählen ist, was sich neben dem äußeren Erscheinungsbild u.a. auch daraus ergeben kann, dass weder Waffen noch Vermummungsmaterial mitgeführt werden, zum Zwecke der Identitätsfeststellung eben nicht „sistieren“ können, wie dies die Polizeigesetze grundsätzlich vorsehen.

## 5. Folgemaßnahmen

Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sind auch eventuelle Folgemaßnahmen, wie die Durchsuchung des mitgeführten Fahrzeugs, zulässig. Ist die Versammlung verboten, stellen die polizeilichen Maßnahmen keinen Eingriff in das Grundrecht der

421

<sup>39</sup> Anders *Wefelmeier/Miller*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, § 10 Rn. 18: Identitätsfeststellung wird auch auf § 10 Abs. 2 NVersG gestützt.

<sup>40</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 - BVerfGE 69, 315, 362.

Versammlungsfreiheit dar. Dasselbe gilt, wenn sich die polizeiliche Maßnahme gegen Bewaffnete oder potentielle Gewalttäter richtet. In diesem Fall richtet sich die Maßnahme bei präventiver Zielrichtung ausschließlich nach Polizeirecht.

### III. Räumliche Beschränkung

#### 1. Rechtsgrundlage

- 422** Für räumliche Beschränkungen nach Beginn der Versammlung findet sich im VersG, anders als in *Niedersachsen* (§ 8 Abs. 1 NVersG) oder *Bayern* (Art. 15 Abs. 4 BayVersG) keine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage. Es handelt sich hierbei um Maßnahmen unterhalb der Schwelle der Auflösung. Derartige „Minusmaßnahmen“ werden von der Rechtsprechung allgemein anerkannt.<sup>41</sup> Dadurch dass § 15 Abs. 3 VersG auf Absatz 1 verweist, können auch nach Versammlungsbeginn Auflagen und somit auch räumliche Beschränkungen erlassen werden.<sup>42</sup> Rechtsgrundlage für die räumliche Beschränkung ist unmittelbar § 15 Abs. 3 und 1 VersG. Es bedarf hier keiner ergänzenden Heranziehung polizeilicher Befugnisnormen (s. o. Fallgruppe A, Rn. 402). Insbesondere könnte gegenüber den Betroffenen kein Platzverweis verfügt werden, da dieser für die Betroffenen das Ende des grundrechtlichen Schutzes zur Folge hätte.<sup>43</sup> Diese Rechtsfolge kann aber – schon wegen der Spezialität des Versammlungsgesetzes – nur durch Auflösung oder Teilnehmerrauschluss nach § 18 Abs. 3 VersG oder § 17a Abs. 4 VersG bewirkt werden.
- 423** Die räumliche Beschränkung ist ein belastender Verwaltungsakt, der den Adressaten (Versammlungsteilnehmer, Leiter) verbietet, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten, bzw. sich zu einem bestimmten Ort zu begeben. Damit ist der Regelungsgehalt der räumlichen Beschränkung vergleichbar dem eines Platzverweises. Gleichwohl ist sie von diesem scharf abzugrenzen. Nach dem diesen Ausführungen zugrundeliegenden Verständnis eines Platzverweises hat dieser zur Folge, dass der Adressat den Versammlungsort verlassen muss. Insofern sind Platzverweise vor Auflösung der Versammlung unzulässig, da sie eine Beendigung der Grundrechtsausübung zur Folge hätten.<sup>44</sup> Nach Auflösung können sie zu deren Vollzug angewandt werden. Die räumliche Beschränkung sieht als Minusmaßnahme

<sup>41</sup> Seit BVerwG, Urteil v. 08.09.1981 - I C 88.77 - BVerwGE 64, 55; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 09.06.1988 - 1 S 1544/87 -, NVwZ 1989, 163; Hessischer VGH, Urteil v. 17.03.2011 - 8 A 1188/10 -; VG Freiburg, Urteil v. 17.05.2010 - 3 K 464/09 -; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 222, jew. m.w.N.

<sup>42</sup> VG Karlsruhe, Urteil v. 09.09.2002 - 12 K 2302/01 -; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 09.06.1988, NVwZ 1989, 163; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 14.12.1989, VBIBW 1990, 300, 301.

<sup>43</sup> Ein etwas anderes Verständnis vom Platzverweis offenbart sich in den Ausführungen von *Schwabe*, DÖV 2010, 720, dagegen: *Hettich*, DÖV 2011, 54; Platzverweis bedeutet Entfernung vom Versammlungsort. Dies kann nur durch einen ausdrücklich formulierten Ausschluss oder eine Auflösung bewirkt werden.

<sup>44</sup> BVerfG, Kammerbeschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -.

zur Auflösung gerade nicht vor, dass die Versammlungsteilnehmer ihr Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG nicht mehr ausüben können.

Die Versammlung steht trotz räumlicher Beschränkung unter dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG. Auch eine Räumungsanordnung der Polizei („Räumen Sie die Zufahrt“) ist als räumliche Beschränkung und nicht als Teilauflösung zu werten. Letztere müsste ausdrücklich formuliert werden (z.B.: „Achtung! Hier spricht die Polizei. Der sich auf der Zufahrt befindende Teil der Versammlung wird hiermit aufgelöst!“). Da die räumliche Beschränkung eine bestimmte Verhaltensweise verlangt, kann sie auch Vollstreckungsgrundlage sein. Dies gilt jedoch nur für verbietende Verfügungen, wie in dem soeben genannten Beispiel. Eine räumliche Beschränkung, aufgrund derer ein Demonstrationszug durch eine andere als die vom Veranstalter gewünschte Straße geführt werden soll, kann nicht vollstreckt werden. Den Versammlungsteilnehmer kann ein alternativer Ort nur vorgeschlagen, aber nicht aufgezwungen werden.

424

## 2. Einzelfälle

**Beispiel:** 110 Demonstranten lassen sich vor der Einfahrt zu einem Kasernengelände nieder (Sitzblockade).<sup>45</sup> Die Polizei forderte die Blockadeteilnehmer mehrfach auf, die Fahrbahn vor der Zufahrt unverzüglich zu räumen, und drohte die Anwendung unmittelbaren Zwanges an. Da 78 Blockierer der Aufforderung nicht nachkamen, räumte die Polizei unter Anwendung unmittelbaren Zwanges die Zufahrt.

425

Im Falle einer ausdrücklichen Ermächtigung zum Erlass nachträglicher Auflagen bzw. Beschränkungen im Versammlungsgesetz (§ 8 Abs. 1 NVersG, Art. 15 Abs. 4 BayVersG) wird die räumliche Beschränkung auf diese gestützt.

Unter der Geltung des VersG bedarf es einer besonderen Herleitung der Ermächtigungsgrundlage. Da die Blockierer den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung nicht beeinträchtigen, scheidet § 18 Abs. 3 VersG als Eingriffsgrundlage aus. Bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 15 Abs. 3 VersG wäre eine Auflösung in Betracht gekommen. Diese würde jedoch in die Versammlungsfreiheit der nicht blockierenden und damit nicht störenden Versammlungsteilnehmer eingreifen. Die Auflösung als ultima ratio steht daher solange nicht zur Disposition, als mildere und vor allem nur an die Blockierer gerichtete Maßnahmen möglich sind. Aus dem Umstand, dass sich § 15 Abs. 3 VersG auf die Verbotsvoraussetzungen des Abs. 1 bezieht folgt, dass auch nach Beginn der Versammlung Beschränkungen möglich sind. Zur Störung der öffentlichen Sicherheit vgl. Rn. 281 ff.

**Beispiel:** Einstündige Beschränkung des freien Abgangsrechts für Versammlungsteilnehmer einer Mahnwache.<sup>46</sup> Die Polizei hatte den Teilnehmern einer Mahnwache gegen

426

<sup>45</sup> Fall nach VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 09.06.1988, NVwZ 1989, 163.

<sup>46</sup> VG Karlsruhe, Urteil v. 09.09.2002 - 12 K 2302/01 -.

Atom­müll­trans­porte (Castor-Trans­porte) un­ter­sa­gt, den Ort der Mahnwache zu ver­las­sen. In dem vom VG Karlsruhe ent­schie­de­nen Fall mus­te nach den zur Zeit des Er­las­ses der Ver­fü­gung er­ken­n­ba­ren Um­stän­den mit hoher Wahr­schein­lich­keit da­mit ge­re­chnet wer­den, dass Teil­neh­mer der Mahnwache be­ab­sin­tig­ten, die Eisenbahn­strecke zu blockie­ren. Wäh­rend der Dauer der ca. ein­stün­di­gen Beschränkung des freien Ab­gangs­rechts durf­ten

- Teil­neh­mer den Ort ver­las­sen, wenn sie eine plausi­ble Er­klä­rung ab­ge­ben konn­ten und
- Per­so­nen den ab­ge­sperr­ten Be­reich be­tre­ten, um sich der Mahnwache an­zu­schlie­ßen.

Das VG Karlsruhe be­ja­hte eine Ge­fahr für die öf­fent­liche Si­cher­heit: „Die be­wusste und ge­woll­te Ver­hin­de­rung ge­nehmig­ter und da­mit im Ein­klang mit der Rechts­ord­nung statt­fin­den­der Trans­porte von In­dus­trie­gü­tern und In­dus­trie­ab­fäl­len ver­letzt die rechts­staat­liche Friedens­ord­nung und ge­fähr­det da­mit die öf­fent­liche Si­cher­heit. Un­ab­hän­gig von der Frage, ob im Ein­zel­fall eine Blockade­hand­lung als straf­recht­lich be­wehr­te Nö­ti­gung an­zu­sehen ist, ver­stößt die Blockie­rung eines Schie­nen­wegs, auf dem ein ge­nehmig­ter Trans­port statt­fin­den soll, ge­gen die öf­fent­liche Si­cher­heit.“<sup>47</sup>

Besser wäre es all­er­dings ge­we­sen, die Stö­rung der öf­fent­lichen Si­cher­heit mit dem Ver­stoß ge­gen § 62 Abs. 2 EBO zu be­grün­den.

Diese be­son­dere Form der räum­lichen Beschränkung stellt si­cher einen **Grenzfall zur un­zuläs­si­gen Ein­kes­se­lung** an Stelle der Auf­lö­sung dar. Auf­grund der im Ver­hält­nis zur Ge­samtdauer der Mahnwache re­la­tiv kur­zen Zeit kam die Maß­nahme aber kei­ner Be­en­di­gung gleich. Da­ge­gen spre­chen auch das wei­ter­hin be­ste­hen­de Zu­gangs­recht und die ge­nungs­zäh­liche Mög­lich­keit für ein­zel­ne, un­ver­däch­ti­ge Per­so­nen, den Ort zu ver­las­sen.

## IV. Einschließung und Gewahrsam

### 1. Einschließende Begleitung

**427** Re­gel­mä­ßig wird ein Demon­stra­tions­zug auch durch Po­li­zei­be­am­te be­glei­tet. Dies ist – je nach Grö­ße des Auf­zugs – schon aus Grün­den der Ver­kehrs­si­cher­heit ge­bo­ten und stellt per se kei­nen Grund­recht­sein­griff dar. Mit zu­neh­men­der An­zahl an Po­li­zei­be­am­ten kann eine po­li­zei­liche Be­glei­tung aber Aus­wir­kun­gen auf das Er­schei­nungs­bild der Ver­sam­mung ha­ben. Un­ter dem Ge­sichtspunkt der Ge­stal­tungs­frei­heit kann dies einen Ein­griff in die Ver­sam­lungs­frei­heit dar­stel­len. Selbst wenn Zu- und Ab­gän­ge noch mög­lich sind, kann eine deut­lich wahr­nehmbare Po­li­zei­prä­senz ab­schreckend wir­ken und da­durch die Ein­griffsschwelle ü­ber­schrei­ten.<sup>48</sup> Auf der an­de­ren Seite sollte be­rück­sich­tigt wer­den, dass

<sup>47</sup> Vgl. Rn. 281 ff., Rn. 296; VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 19.02.2000 - 1 S 414/00 -.

<sup>48</sup> OVG Bremen, DVBl. 1990, 1048 = StV 1991, 123.

die massive Polizeipräsenz einem Demonstrationzug auch eine **beträchtliche mediale Aufwertung** bescheren kann. Handelt es sich bei den Versammlungsteilnehmern um eine homogene, dem links- oder rechtsextremen Spektrum zugehörige Gruppierung, halten sich sowohl der kommunikative Austausch mit dem Publikum, als auch Zu- und Abgänge während des Aufzugs deutlich in Grenzen, bzw. sind nicht vorhanden. Die Frage des Eingriffs ist daher auch vom Versammlungsgegenstand und den Teilnehmern abhängig. Die einschließende Begleitung eines Aufzugs vom Typ „Christopher Street Day“ würde dagegen einen massiven Grundrechtseingriff darstellen.

Als Rechtsgrundlage für eine seitliche polizeiliche Begleitung kommt allenfalls § 15 Abs. 3 VersG i.V.m. § 15 Abs. 1 VersG, bzw. die entsprechenden landesgesetzlichen Befugnisnormen, in Betracht.<sup>49</sup> Voraussetzung ist somit eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung sowie die Verhältnismäßigkeit der Begleitung.

428

## 2. Festhalten großer Personengruppen

### a) Einschließung ohne Auflösung

Die Einschließung oder auch „**Einkesselung**“ einer als Demonstration geplanten Versammlung durch Polizeikräfte stellt grundsätzlich einen massiven Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar. Sie verhindert, dass der Demonstrationzug sich in Bewegung setzen kann, dass Teilnehmer die Versammlung verlassen und Dritte sich ihr anschließen können. Damit führt die Einkesselung einer Versammlung im Ergebnis zu deren Beendigung. Die spezialgesetzliche Maßnahme hierfür ist jedoch die **Auflösung**. Möchte die Polizei die von einer Versammlung ausgehenden Gefahren durch Beendigung der Versammlung abwehren, muss sie diese auflösen. Dies entspricht der einhelligen Meinung in der Rechtsprechung.<sup>50</sup> Eine aus Gründen der Gefahrenabwehr erfolgende Einkesselung einer vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfassten Versammlung ist daher rechtswidrig, wenn die Versammlung nicht zuvor nach dem Versammlungsgesetz aufgelöst worden ist.<sup>51</sup>

429

Erst nach der **inhaltlich eindeutigen** und auch **akustisch deutlich vernehmbar**<sup>52</sup> erklärten Auflösung einer Versammlung ist die Einschließung als präventiv-polizeiliche

430

<sup>49</sup> OVG Bremen, Urteil v. 27.03.1990 - 1 BA 18/89 -, DVBl. 1990, 1048; VG Hamburg, Urteil v. 01.03.2012 - 19 K 1460/08 -, juris.

<sup>50</sup> OVG Nordrhein-Westfalen - Beschluss v. 02.03.2001 - 5 B 273/01 - mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

<sup>51</sup> BVerfG, Beschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 (K) -; OVG Nordrhein-Westfalen - Beschluss v. 02.03.2001 - 5 B 273/01 -; VG Sigmaringen, Urteil v. 29.11.2010 - 1 K 3643/09 -; VG Hamburg, Urteil v. 30.10.1986 - 12 VG 2442/86 -, NVwZ 1987, 829; VGH Baden-Württemberg NVwZ 1998, 761; OVG Bremen NVwZ 1987, 235; VG Mainz NVwZ-RR 1991, 242; VG Berlin NVwZ-RR 1990, 188 ff.; VG Bremen NVwZ 1986, 862; LG Hamburg NVwZ 1987, 833; OLG München NJW-RR 1997, 279; OVG Nordrhein-Westfalen NJW 2001, DVBl 2001, 839.

<sup>52</sup> VG Sigmaringen, Urteil v. 29.11.2010 - 1 K 3643/09 -.

Ingewahrsamnahme einer Gruppe von Störern (den vormaligen Versammlungsteilnehmern) zulässig – wenn die Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen landesrechtlichen Eingriffsgrundlage erfüllt sind (s.u.).

- 431** Die Einkesselung kann auch **nicht** als „**konkludente Auflösung**“ interpretiert werden, weil sie das Gegenteil einer Auflösung bewirkt: Statt Entfernung der Teilnehmer, Zusammenballung auf engstem Raum.<sup>53</sup>

## b) Einschließung nach erfolgter Auflösung

### aa) Abgrenzung Freiheitsentziehung/Freiheitsbeschränkung

- 432** Durch die Auflösung wird aus der grundrechtlich geschützten *Versammlung* eine bloße *Ansammlung*. Von dieser ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit können mit den Mitteln des allgemeinen Polizeirechts abgewehrt werden. In Betracht kommen dabei polizeiliche Standardmaßnahmen wie Platzverweis, Identitätsfeststellung, Durchsuchung, Gewahrsam. Die rechtliche Einordnung der Einschließung einer Personengruppe ist abhängig vom jeweils verfolgten Zweck sowie der Dauer der Maßnahme. Dabei kann es sich um eine bloße **Freiheitsbeschränkung** (Freiheitsbeschränkung i. e. S. ) oder eine **Freiheitsentziehung** (Art. 104 Abs. 2 GG) handeln.
- 433** Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG bezeichnet die Freiheit der Person als „unverletzlich“. Diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung kennzeichnet, so das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung,<sup>54</sup> das Freiheitsrecht als ein besonders hohes Rechtsgut, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf. Geschützt wird die im Rahmen der geltenden allgemeinen Rechtsordnung gegebene tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit vor Eingriffen wie Verhaftung, Festnahme und ähnlichen Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs.<sup>55</sup> Eine Freiheitsentziehung liegt danach vor, wenn die tatsächlich und rechtlich an sich gegebene Bewegungsfreiheit einer Person nach jeder Richtung hin aufgehoben wird.<sup>56</sup> Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ist der Unterschied zwischen einer bloßen Freiheitsbeschränkung und einer Freiheitsentziehung, wie er dem Art. 104 GG zugrunde liegt, gradueller Natur und verlange eine wertende Betrachtungsweise. Nur wenn die Auswirkungen auf die Bewegungsfreiheit des Betroffenen das **primäre Ziel** der Maßnahme sind, könne eine Freiheitsentziehung angenommen werden.<sup>57</sup> Ist die Einschließung somit nur Mittel zur Durchsetzung einer Identitätsfeststellung oder Durchsuchung, stellt sie sich

<sup>53</sup> VG Sigmaringen, Urteil vom 29.11.2010 - 1 K 3643/09 -.

<sup>54</sup> BVerfGE 10, 302, 322; BVerfGE 29, 312, 316; BVerfG, Beschluss v. 15.05.2002 - 2 BvR 2292/00 -, BVerfGE 105, 239.

<sup>55</sup> BVerfG, Beschluss v. 01.04.2008 - 2 BvR 1925/04 -; Beschluss v. 25.09.2009 - 2 BvR 1195/08; BVerfGE 22, 21; 94, 166; 96, 10.

<sup>56</sup> BVerfG, Beschluss v. 15.05.2002 - 2 BvR 2292/00 -, BVerfGE 105, 239 (248).

<sup>57</sup> BVerwG, Urteil v. 23.06.1981 - I C 78.77 -, BVerwGE 62, 325, 327 f.

in ihren Auswirkungen auf die Bewegungsfreiheit lediglich als **sekundäre, kurzfristige Folge** der Erfüllung einer anderen öffentlich-rechtlichen Pflicht dar, nämlich der Pflicht, die Identitätsfeststellung zu dulden und ist somit keine Freiheitsentziehung. Dagegen ist die Einschließung immer eine Freiheitsentziehung, wenn der Zweck der Maßnahme darin besteht, zu **verhindern**, dass die Störer sich an einen **anderen Ort** bewegen könnten.

Im Falle des „Berliner Kessels“ stellte das VG Berlin allerdings nicht nur auf den mit der Einschließung verfolgten Zweck (Personalienfeststellung und Durchsuchung), sondern auch darauf ab, ob der **organisatorische Einsatz**, über den **normalen Geschäftsgang** hinausgehe.<sup>58</sup> Der mit der überraschenden Einschließung von 600 Personen verbundene Aufwand wurde dabei nicht mehr als „normaler Geschäftsgang“ angesehen. 434

Bei der Einschließung zum Zwecke der Gefahrenabwehr ist im Hinblick auf die Intensität des Eingriffs die Dauer der Einschließung zu berücksichtigen: Die kurzzeitige Einschließung eines „schwarzen Blocks“, um diesen von den übrigen Versammlungsteilnehmern zu trennen, ist keine Freiheitsentziehung. Aufgrund der Kurzzeitigkeit und Geringfügigkeit der Maßnahme wird man nicht einmal von einer Freiheitsbeschränkung i. e. S. sprechen können. 435

#### bb) Gewahrsamsvoraussetzungen

Die Zulässigkeit einer Einschließung von Demonstranten in unmittelbarem Zusammenhang mit einer bereits **aufgelösten** Versammlung richtet sich nach den jeweiligen polizeigesetzlichen Befugnisnormen. Aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs einer Freiheitsentziehung, kommt eine Einschließung im Anschluss an eine Auflösung nur in Betracht, wenn andere Mittel, z. B. ein Platzverweis, nicht zum Erfolg führen und die Störer nach wie vor als Gruppe agieren. Werden die Störer eingeschlossen und nach erfolgter Überprüfung zeitversetzt entlassen, ist dies ein geeignetes Mittel um die neuerliche Bildung von Ansammlungen zu erschweren.<sup>59</sup> In allen Fällen müssen die Tatbestandsvoraussetzungen des Polizeigewahrsams sorgfältig geprüft werden. Nach den entsprechenden Vorschriften der Landespolizeigesetze erfordert der Polizeigewahrsam eine **unmittelbar bevorstehende erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit** (§ 28 BWPoIG) bzw. muss der **Verhinderung von Straftaten** oder **Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung** dienen (Art. 13 BayPAG). Die Ingewahrsamnahme ist daher regelmäßig nur zulässig, wenn Tatsachen darauf hindeuten, dass die Störer (weitere) Straftaten begehen werden. Die Begehung von Straftaten stellt regelmäßig eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit dar. Denn durch die Strafbewehrung eines bestimmten Verhaltens hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er dieses für besonders sozialschädlich hält. 436

<sup>58</sup> VG Berlin NVwZ-RR 1990, 188; dieser „Berliner-Kessel“ ist auch Gegenstand der Entscheidung des KG Berlin v. 29.01.1999 - 25 W 1473/96 - NVwZ 2000, 468; vgl. *Hofmann-Hoeppel*, DÖV 1992, 867, auch mit Ausführungen zum sog. „Mainzer Kessel“.

<sup>59</sup> BayOblG München NVwZ 1999, 106.

Die bevorstehende Begehung von Ordnungswidrigkeiten kann nur ausnahmsweise eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit darstellen. Ob eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit vorliegt, kann allerdings nicht abstrakt, sondern nur nach den Umständen des Einzelfalls beurteilt werden. Ordnungswidrigkeiten rechtfertigen einen Polizeigewahrsam jedenfalls dann, wenn ihre Duldung den Eindruck vermitteln würde, der Rechtsstaat könne sich nicht durchsetzen.

- 437 Beispiel:** Versammlungsteilnehmer missachten wiederholt eine versammlungsbehördliche Auflage, die die Blockade der Einfahrt zu einem Betriebsgelände untersagt. Nachdem sich die Demonstranten trotz Auflösung der Versammlung und der Anwendung von Polizeizwang immer wieder in der Einfahrt niederlassen, können sie – als ultima ratio – kurzfristig (bis zum Ende des Tages) in Gewahrsam genommen werden.
- 438** Problematisch erscheint in dem Zusammenhang die **Störereigenschaft** der eingeschlossenen Personen. Die Ingewahrsamnahme setzt grundsätzlich die Polizeipflicht des Betroffenen voraus.<sup>60</sup> Je größer und/oder heterogener die Personengruppe ist, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass nicht polizeipflichtige Personen eingeschlossen werden. Im Falle großer Personengruppen kann die Störereigenschaft nicht alleine mit dem Hinweis „der betreffende habe sich in einer Menschenmenge befunden, aus der heraus es zu erheblichen Straftaten gekommen sei“ begründet werden.<sup>61</sup> Da bezüglich des Nichtstörers auch eine Inanspruchnahme unter Notstandsgesichtspunkten nicht in Betracht kommt (Maßnahmen ggü. den Störern sind ja möglich), ist die Ingewahrsamnahme eines Nichtstörers rechtswidrig.

### c) Einschließung anreisender Versammlungsteilnehmer

- 439** Aus polizeilicher bzw. einsatztaktischer Sicht kann es Sinn machen, im Falle einer angekündigten Gegendemonstration, deren Teilnehmer nach der Anreise mit öffentlichen Verkehrsmitteln, abzufangen um ein Zusammenstoßen der verfeindeten Lager zu verhindern.
- 440 Beispiel:** Die Polizei hatte anlässlich einer rechten Demonstration unter dem Motto „Fremdarbeiterinvasion stoppen!“ Teilnehmer der bürgerlich/linken Gegendemonstration auf dem Bahnhofsvorplatz des Heilbronner Hauptbahnhofs eingeschlossen. Ein Verlassen des Bereichs wurde gegen Durchscheidung in Aussicht gestellt. Diese Einschließung könnte entweder als Gewahrsam zur Verhinderung der Teilnahme an einer Versammlung oder als Vorkontrolle zu werten sein.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Z.B. §§ 6 und 7 PolG BW; Art. 7 und 8 PAG BY; §§ 4 und 5 PolG NRW; §§ 6 und 7 HSOG.

<sup>61</sup> VG Düsseldorf, Urteil v. 19.03.2013 - 18 K 3136/11 -, openJur 2013, 35442, die Prüfung erfolgt zwar nicht explizit bei § 4 PolG NRW, in der Sache geht es aber um die Verantwortlichkeit des Betroffenen.

<sup>62</sup> „Heilbronner Kessel“ nach VG Stuttgart, Urteil v. 06.12.2012 - 1 K 266/12 - nicht veröffentlicht.

Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Einschließung richtet sich somit nach ihrer rechtlichen Einordnung. Diese wiederum ist abhängig von den Umständen des Einzelfalles. Dient die Einschließung ausschließlich der Durchführung von Kontrollmaßnahmen, ist sie nicht von vornherein ausgeschlossen. Kontrollmaßnahmen können bei Versammlungen unter freiem Himmel, wie bereits erwähnt, auf das Polizeigesetz, ggf. i.V.m. § 15 Abs. 1 VersG, gestützt werden (Fallgruppe B, Rn. 403, Rn. 406 ff.). Bei der gebotenen finalen Betrachtungsweise des Bundesverwaltungsgerichts ist man in dem konkreten Fall jedoch geneigt, einen „Freiluftgewahrsam“ anzunehmen. Primäres Ziel war es nämlich, die zunächst als gefährlich eingestuften Versammlungsteilnehmer vor Ort festzuhalten und erst nach erbrachtem Nachweis ihrer Ungefährlichkeit durchzulassen. Deshalb wurden die Betroffenen auch bis zu 12 Stunden auf dem Bahnhofsvorplatz festgehalten. Die Situation ist somit eine andere, als bei einer Razzia. Bei dieser ist die Überprüfung der Personen das primäre Ziel; das Festhalten der Betroffenen vor Ort jedoch nur Mittel zum Zweck. Für die Festnahme anreisender Versammlungsteilnehmer gibt es im Versammlungsgesetz keine Ermächtigungsgrundlage. Da die Maßnahme die Verhinderung der Teilnahme bewirkt, können sich die Voraussetzungen dafür auch nur aus dem Versammlungsgesetz ergeben. Ein auf das Polizeigesetz gestützter Gewahrsam ist nur zur Schrankenkonkretisierung, d. h. nur im Fall bewaffneter oder gewalttätiger Personen, möglich (Fallgruppe D, Rn. 405). Erfasst wurden aber alle anreisenden Personen. Die Maßnahme beschränkte sich somit nicht auf Gewalttäter, weshalb sie insgesamt rechtswidrig war.

Der Fall offenbart im Übrigen die großen Schwierigkeiten, mit denen die Polizei bei derartigen „Rechts-Links-Lagen“ zu kämpfen hat. Eine saubere Trennung der Parteien unter Wahrung der Grundrechte aller Teilnehmer erscheint nahezu unmöglich. Dies muss im Rahmen der Präventivsteuerung stärker berücksichtigt werden. Zwar entspricht es ständiger Rechtsprechung,<sup>63</sup> dass Gefahren infolge angekündigter Gegendemonstrationen primär durch behördliche Maßnahmen gegen die Störer, also die Gegendemonstranten, zu begegnen ist. Wobei immer wieder darauf hingewiesen wird, dass es Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei sei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung des Versammlungsrechts hinzuwirken. Zu berücksichtigen ist hier jedoch auch, dass der im obigen Sinne „perfekte Einsatz“ nur mit einem entsprechend **großen Kräfteansatz** zu bewerkstelligen ist, was wiederum **zwangsläufig** drastische **Beeinträchtigungen der Rechtsgüter und Interessen Unbeteiligter** zur Folge hat.

441

#### d) Einschließung für Zwecke des Strafverfahrens

Ist jemand einer Straftat verdächtig, so können die Staatsanwaltschaft und die Beamten des Polizeidienstes gemäß § 163b StPO die zur Feststellung seiner Identität erforderlichen

442

<sup>63</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 30.04.2002 - 1 S 1050/02 -; BVerfGE 69, 315, 355, 360 f.; BVerfG Kammerbeschluss v. 26.03.2001 - 1 BvQ 15/01 -, NJW 2001, 1411, 1412; BVerfG Kammerbeschluss v. 01.09.2000 - 1 BvQ 24/00 -, NVwZ 2000, 1406, 1407, jew. m.w.N.

Maßnahmen treffen. Der Verdächtige darf festgehalten werden, wenn die Identität sonst nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Ein Verdacht besteht, wenn der Schluss auf die Begehung einer Straftat gerechtfertigt ist und Anhaltspunkte vorliegen, die die Täterschaft als möglich erscheinen lassen. Das Festhalten auf der Grundlage des § 163b StPO kann grundsätzlich auch durch Einschließung erfolgen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass es sich bei eingeschlossenen Personen um Tatverdächtige handelt.

- 443** Den Tatverdacht begründende Anhaltspunkte sind jedoch nicht schon dann gegeben, wenn jemand an einer Versammlung teilnimmt, aus der heraus durch einzelne andere oder eine Minderheit Gewalttaten begangen werden.<sup>64</sup> Auch insoweit kommt es vielmehr auf den konkreten Versammlungsteilnehmer an; der Tatverdacht muss individuell bestehen (ggf. Mittäterschaft und Beihilfe). Sind Teilnehmer bewaffnet oder verummmt, erfüllen sie den Tatbestand des § 27 VersG. Gemäß § 127 StPO oder § 163b StPO können sie vorläufig festgenommen werden. Handelt es sich bei den unfriedlichen Versammlungsteilnehmern um einen eingrenzbaren Block, wird die Polizei die nach § 127 StPO zulässige Festnahme durch Einschließung vornehmen. Voraussetzung ist auch hier, dass die eingeschlossenen Versammlungsteilnehmer als Tatverdächtige anzusehen sind. Mit der strafprozessualen Maßnahme wird dann gleichzeitig die Störung der öffentlichen Sicherheit beseitigt. Die Festnahme durch Einschließung zur Durchführung strafprozessualer Maßnahmen kommt auch nach erfolgter Auflösung in Betracht.

### e) Eingitterung

- 444** Drohen bei einer Versammlung unter freiem Himmel Übergriffe durch gewaltbereite Gegendemonstranten, können polizeiliche Absperurmaßnahmen geboten sein, die faktisch die Versammlungsteilnehmer einschließen. Auch eine derartige („Eingitterung“) stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar. Die Maßnahme ist nur zulässig unter Notstandsvoraussetzungen, wenn die Polizei keine andere Möglichkeit sieht, die körperliche Unversehrtheit der Demonstranten zu schützen, oder bei Einwilligung durch die Betroffenen.

## 3. Gewahrsam eines einzelnen Versammlungsteilnehmers

- 445** Die Versammlungsgesetze enthalten keine Rechtsgrundlage für die Ingewahrsamnahme von Störern. Ein auf das allgemeine Polizeigesetz gestützter Gewahrsam kommt vor Auflösung bzw. Teilnehmerausschluss grundsätzlich nicht in Betracht.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> VG Düsseldorf, Urteil v. 21.04.2010 - 18 K 3033/09 - unter Hinweis auf: BGH, Urteil v. 24.01.1984 - VI ZR 37/82 -, BHGZ 89, 383 ff. -.

**Beispiel:** An einem in der Fußgängerzone aufgebauten CDU-Wahlstand waren auch der Hessische Innenminister und der Polizeipräsident von Gießen anwesend. Mit etwa zehn bis zwölf weiteren Personen begab sich Anarchist A. dessen „Projektwerkstatt“ am selben Tag von der Polizei durchsucht worden war, in die Nähe dieses Wahlstandes, um eine Aktion durchzuführen. Die Gruppe war mit einem Megaphon und einem Transparent mit der Aufschrift „Freiheit stirbt mit Sicherheit“ ausgerüstet. Während die Begleiter des A. das Transparent ausbreiteten, begann der A. mit einer Ansprache durch das Megaphon. Darin prangerte er die nach seiner Auffassung rechtswidrigen Polizeimaßnahmen an und stellte die Durchsuchung der „Projektwerkstatt“ als einen unerhörten, rechtswidrigen Übergriff staatlicher Gewalt dar. Er befand sich dabei in einer Entfernung von zehn bis zwölf Meter vom Wahlstand und sprach in Richtung des Stands sowie der sich dort aufhaltenden Personen. Er sprach insgesamt mindestens zehn Minuten lang. Der Innenminister und der Polizeipräsident äußerten sich dem Einsatzleiter der Polizei gegenüber, dass man sich „das“ nicht bieten lassen müsse. Nach Eintreffen von weiteren acht Polizeibeamten forderte der Einsatzleiter daher den A. auf, das Megaphon herauszugeben, andernfalls man es ihm mit Zwang wegnehmen werde. Da es den Beamten nicht gelang, dem A. das Megaphon abzunehmen, ordnete der Einsatzleiter den Gewahrsam an. Der A. wurde mit Zwang zu einem Polizeifahrzeug geschafft und zur nächsten Polizeidienststelle gefahren.

A. wurde wegen einer Straftat nach § 113 StGB (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) verurteilt.

Nach § 113 Abs. 3 Satz 1 StGB ist die Tat nicht nach dieser Vorschrift strafbar, wenn die Diensthandlung nicht rechtmäßig ist. Dabei gilt ein eigener strafrechtlicher Rechtmäßigkeitsbegriff, der im Wesentlichen auf die Ausübung des Ermessens und die örtliche und sachliche Zuständigkeit abstellt sowie darauf, ob die dem Schutz des Betroffenen dienenden wesentlichen Förmlichkeiten eingehalten wurden.<sup>66</sup> Da in Versammlungen häufig Situationen rechtlicher und tatsächlicher Unklarheit entstehen, ist es für Versammlungsteilnehmer wichtig zu wissen, ab wann der Schutz der Versammlungsfreiheit endet. Müssten sie davor schon mit staatlichen Zwangsmaßnahmen rechnen, hätte die dadurch bedingte Unsicherheit eine einschüchternde Wirkung zur Folge, die die Versammlungsteilnehmer von der Ausübung ihres Grundrechts abhalten könnte. Von daher können polizeiliche Eingriffsmaßnahmen wie Platzverweis und Gewahrsam erst nach einer eindeutig und unmissverständlich formulierten Auflösungsverfügung oder eines Teilnehmerausschlusses erfolgen. Beide markieren für den Betroffenen eindeutig das Ende des grundrechtlichen Schutzes aus Art. 8 Abs. 1 GG und machen deutlich dass nunmehr ggf. mit polizeilichen Zwangsmaßnahmen zu rechnen ist. Für polizeiliche Zwangsmaßnahmen im Zusammenhang mit grundrechtlich geschützten Versammlungen sind Auflösung und Ausschluss daher wesentliche Förmlich-

<sup>65</sup> BVerfG, Kammerbeschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -; BVerfG, Kammerbeschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -.

<sup>66</sup> Vgl. zur Rechtmäßigkeit der Diensthandlung: *Eser* in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, § 113 Rn. 18 ff. m. w. N.; BGHSt 21, 334, 363; BGH, Urteil v. 23.02.1962 - 4 StR 511/61 -, NJW 1962, 1020; KG, Urteil v. 11.05.2005 - 1 Ss 61/05 -, NSZ 2006, 414.

keiten, deren Nichtbeachtung die Rechtswidrigkeit der anschließenden Diensthandlung zur Folge hat. Der Widerstand des A. war somit nicht stafbar.<sup>67</sup>

- 447 Die Sperre einer fehlenden Auflösung bzw. eines fehlenden TeilnehmERAusschlusses steht der Ingewahrsamnahme eines Störers allerdings **nicht** entgegen, wenn dieser infolge **Unfriedlichkeit** nicht oder nicht mehr vom grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst wird. Der Gewahrsam greift nunmehr nicht in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ein. Da der Gewalttäter bewusst den Schutzbereich verlässt, bedarf es auch keines, seinen Status klärenden, Verwaltungsakts. Mangels einer Ermächtigungsgrundlage für die Ingewahrsamnahme von Störern im Versammlungsgesetz verdrängt dieses nicht das Polizeigesetz.<sup>68</sup>

## V. TeilnehMERAusschluss

### 1. Allgemein

- 448 Gem. § 18 Abs. 3 VersG<sup>69</sup> kann die Polizei bei Versammlungen unter freiem Himmel Teilnehmer, welche die Ordnung gröblich stören, von der Versammlung ausschließen. Der Ausschluss eines VersammlungsteilnehMERS ist ein belastender Verwaltungsakt, durch den dem Betroffenen verboten wird, weiter an der Versammlung teilzunehmen.<sup>70</sup> Ein ausgeschlossener Teilnehmer kann sich nicht mehr auf den grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG berufen. Im Gegensatz zu den Versammlungen in geschlossenen Räumen darf der Ausschluss bei Versammlungen unter freiem Himmel ausschließlich durch die Polizei (§§ 18 Abs. 3 VersG, 19 Abs. 4 VersG), bzw. die nach dem Gesetz zuständige Versammlungsbehörde (Art. 15 Abs. 5 BayVersG; § 10 Abs. 3 Satz 2, Abs. 1 NVersG) erfolgen. Der Grund für diese von § 11 VersG (Ausschluss durch den Leiter) abweichende Regelung ist die Tatsache, dass der Versammlungsleiter wegen des **Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen** niemandem verbieten kann, sich auf der Straße aufzuhalten.

### 2. Störung der Ordnung

- 449 Der Begriff der Ordnung in den genannten Bestimmungen stellt auf die **innere Ordnung** der Versammlung ab. Diese wird geprägt von den übereinstimmenden Ordnungsvorstellungen des überwiegenden Teils der anwesenden Teilnehmer, wobei durch den Veranstalter

<sup>67</sup> Fall nach BVerfG, Kammerbeschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -.

<sup>68</sup> Die Entscheidung des BVerfG, Kammerbeschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 - steht dem nicht entgegen. Vgl. auch BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 04.12.2006 - 1 BvR 1014/01 -.

<sup>69</sup> Art. 15 Abs. 5 BayVersG; § 10 Abs. 3 NVersG; § 18 Abs. 3 SächsVersG; § 16 Abs. 3 VersammlG LSA.

<sup>70</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -.

in aller Regel eine Vorprägung stattgefunden hat. Versammlungen sollen geordnet ablaufen, damit sich alle Teilnehmer entfalten und das Grundrecht der Versammlungsfreiheit verwirklichen können. Dieser Schutzzweck kommt am deutlichsten in § 10 Abs. 3 Satz 2 NVersG zum Ausdruck: “Sie [die zuständige Behörde] kann Personen die **die Ordnung der Versammlung** erheblich stören, von der Versammlung ausschließen, wenn **die Ordnung der Versammlung** nicht anders gewährleistet werden kann.“

Nach Art. 8 Abs. 1 BayVersG, § 4 NVersG sind Störungen verboten, die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung zu verhindern. Dies sind **gröbliche Störungen** i. S. des § 2 Abs. 2 VersG. **450**

**Beispiel:** Niederschreien eines Redners, anhaltendes Pfeifkonzert.<sup>71</sup> **451**

Vereinzelte Zwischenrufe oder das Aufrollen eines Transparents erreichen – insbesondere bei politischen Versammlungen – noch nicht die Schwelle der gröblichen Störung. **452**

Nach § 2 Abs. 2 VersG<sup>72</sup> hat jedermann, also Teilnehmer und sonstige Personen, Störungen zu unterlassen, die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern (vgl. hierzu: Rn. 511 ff.). Der Störerausschluss richtet sich allerdings nur gegen *Versammlungsteilnehmer*. Gegen störende Dritte kann die Polizei mit den Mitteln des allgemeinen Polizeirechts vorgehen. Diesen gegenüber kann z. B. ein Platzverweis verfügt werden. **453**

### 3. Rechtsfolge

Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen vor, entscheidet die Polizei, bzw. die zuständige Behörde nach **pflichtgemäßem Ermessen**. Hierbei ist stets zu berücksichtigen, dass der Ausschluss den Teilnehmer an der weiteren Ausübung seines Grundrechtes hindert. Dem steht gegenüber, dass die Polizei den Auftrag hat, den (nicht störenden) Teilnehmern die Ausübung ihres Grundrechtes zu ermöglichen. Bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kann es im Einzelfall aber geboten sein, den Störer abzumahnern und seinen Ausschluss erst anzudrohen. **454**

Der Ausschluss muss nach der dem § 37 Abs. 1 VwVfG entsprechenden landesrechtlichen Bestimmung hinreichend **bestimmt** sein. Der Adressat muss eindeutig erkennen können, dass er gemeint ist. Die Erklärung des Ausschlusses hat, wie diejenige der Auflösung, **besondere Bedeutung für die Sicherung der Versammlungsfreiheit**. Ihre Notwendigkeit gibt der Polizei zum einen Anlass, sich über das Ziel ihrer Maßnahme im Klaren zu werden und die rechtlichen Voraussetzungen des Ausschlusses zu bedenken. Vor allem aber dient sie dazu, dem Teilnehmer bewusst werden zu lassen, dass der versammlungsrechtliche Schutz der Teilnahme endet.<sup>73</sup> Ihm soll damit auch Gelegenheit gegeben werden, die **455**

<sup>71</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -.

<sup>72</sup> Art. 8 Abs. 1 BayVersG; § 4 NVersG; § 2 Abs. 2 SächsVersG; § 2 Abs. 2 VersammIG LSA.

<sup>73</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -; OVG Saarland, Urteil v. 27.10.1988 - 1 R 169/86 -.

Grundrechtsausübung ohne unmittelbaren Polizeizwang zu beenden, indem er sich aus der Versammlung von sich aus entfernt.<sup>74</sup>

- 456** Ein – wie auch immer gearteter – **konkludenter Ausschluss ist nicht möglich**. Die Ausschlussverfügung ist auch eine wesentliche Förmlichkeit. Ihr Fehlen kann daher im Falle von Zwangsmaßnahmen zu deren Rechtswidrigkeit im strafrechtlichen Sinne führen. Widerstandshandlungen des Betroffenen sind dann nicht nach § 113 StGB strafbar. Gewalt ausübende Vollzugsbeamte laufen Gefahr, sich wegen Körperverletzung strafbar zu machen.<sup>75</sup>
- 457** Der Ausschluss bewirkt unmittelbar das Entstehen der gesetzlichen **Entfernungspflicht**<sup>76</sup> sowie das **Ende des grundrechtlichen Schutzes** für die laufende Versammlung.
- 458** Entfernt sich der Störer nicht, ergibt sich die Notwendigkeit der zwangsweisen Durchsetzung des Ausschlusses. Die Ausschlussverfügung, die als rechtsgestaltender Verwaltungsakt selbst unmittelbar keine vollstreckbare Verhaltenspflicht begründet, kann jedoch nicht Vollstreckungsgrundlage sein. Als solche kommt ein auf das – nunmehr anwendbare – allgemeine Gefahrenabwehrrecht gestützter Platzverweis (Platzverweisung) in Betracht.<sup>77</sup> Im Falle eines vollzugspolizeilichen Platzverweises ist dieser gem. § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbar, ein Widerspruch hätte also keine aufschiebende Wirkung. Richtiges Zwangsmittel ist die Anwendung unmittelbaren Zwangs nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften.

## 4. Störung der öffentlichen Sicherheit

### a) Ermächtigungsgrundlage

- 459** Eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für den TeilnehmERAusschluss aus Gründen der öffentlichen Sicherheit enthält nur § 17a Abs. 4 VersG für Vermummte und Personen mit Schutzgegenständen. Eine vergleichbare Regelung findet sich in Art. 16 Abs. 5 BayVersG, § 10 Abs. 2 Satz 1 NVersG, § 17 Abs. 4 Satz 2 SächsVersG sowie § 15 Abs. 3 Satz 3 VersammlG LSA.
- 460** § 18 Abs. 3 VersG betrifft, wie § 11 Abs. 1 VersG und die entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen (Art. 15 Abs. 5 BayVersG; § 10 Abs. 3 Satz 2 NVersG; § 18 Abs. 3 SächsVersG; §§ 16 Abs. 3, 17 Abs. 4 VersammlG LSA), die **innere Ordnung** der Versammlung. In § 10 Abs. 3 Satz 2 NVersG ergibt sich dies bereits aus dem eindeutigen

<sup>74</sup> BVerfG, Kammerbeschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -.

<sup>75</sup> BVerfG, Kammerbeschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -.

<sup>76</sup> § 18 Abs. 3, 1 i.V. mit 11 Abs. 2 VersG; Art. 5 Abs. 2 BayVersG; § 10 Abs. 3 Satz 3 NVersG; § 10 Abs. 2 SächsVersG; § 10 Abs. 2 VersammlG LSA.

<sup>77</sup> Z.B. § 27a Abs. 1 PolG BW.

Wortlaut der Vorschrift. Das VG Düsseldorf stellt bei der Anwendung des § 18 Abs. 3 VersG in einer Entscheidung aus 2010 aber auch auf die Störung der **äußeren Ordnung** als Ausschlussgrund ab.<sup>78</sup> Für einen Teilnehmerrauschluss sollen danach u.a. auch das Verhalten gegen Nichtteilnehmer oder Sachbeschädigungen „in den Blick“ zu nehmen sein. In dieselbe Richtung gehen die Ausführungen von *Pieroth/Schlink/Kniesel*, die eine Störung des ordnungsgemäßen Ablaufs einer Versammlung auch für den Fall annehmen, dass von der Versammlung Gefahren nach außen gehen.<sup>79</sup>

Der Begriff der „Ordnung“ sollte jedoch in § 11 Abs. 1 VersG und § 18 Abs. 3 VersG gleich ausgelegt werden. Entscheidend ist, dass das Ausschlussrecht des Leiters in § 11 VersG ein **Instrument der Selbstregulierung** der Versammlung ist. Der Versammlungsleiter ist nicht Sachwalter des öffentlichen Interesses. Seine Aufgabe ist die Aufrechterhaltung der Ordnung *in der Versammlung*. Die Übertragung des Ausschlussrechts bei Versammlungen unter freiem Himmel auf die Polizei führt zu keiner anderen Sichtweise. Wie oben bereits dargelegt, hängt dies mit dem Gemeingebrauch der öffentlichen Straßen zusammen. Normen, die dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung dienen, benennen dieses Schutzzgut auch ausdrücklich (vgl. Wortlaut des § 15 VersG).

461

Die Ausschlussermächtigung der §§ 18 Abs. 3 VersG, § 19 Abs. 4 VersG greift also nur dann, wenn die *Versammlungsordnung* gestört wird. Die Ordnung wird vom Veranstalter bzw. Leiter vorgegeben. Wenn der Zweck einer Versammlung in einer Sitzblockade liegt, stört die Sitzblockade nicht den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung.<sup>80</sup> Störungen der öffentlichen Sicherheit werden somit nicht erfasst.

462

Ein Versammlungsteilnehmer, der die öffentliche Sicherheit stört, indem er wiederholt gegen den § 185 StGB verstößt, kann nur dann gestützt auf § 18 Abs. 3 VersG oder die landesgesetzlichen Ausschlussermächtigungen ausgeschlossen werden, wenn seine Äußerungen *auch* die Durchführung der Versammlung stören. Stellt das Verhalten eines Teilnehmers zwar eine **Störung der öffentlichen Sicherheit** dar, befindet er sich aber gleichwohl **im Einklang mit den Zielsetzungen der Versammlung**, kommt ein auf § 18 Abs. 3 VersG<sup>81</sup> gestützter Ausschluss **nicht** in Betracht.

Ein weiterer in Erwägung zu ziehender Lösungsansatz wäre der auf § 15 Abs. 3 VersG gestützte Ausschluss als sog. „Minusmaßnahme“ zur Auflösung.<sup>82</sup> Voraussetzung für den Ausschluss wäre dann, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 3 VersG für die Auflösung (bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Norm) erfüllt sind. Für den Einzelnen macht es keinen Unterschied, ob die Versammlung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit aufgelöst, oder er ausgeschlossen wurde, die Rechtsfolgen sind exakt dieselben

463

<sup>78</sup> VG Düsseldorf, Urteil v. 21.04.2010 - 18 K 3033/09 -.

<sup>79</sup> *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, § 22 Rn. 10.

<sup>80</sup> Dies verkennen *Brenneisen et al.*, Versammlungsrecht, S. 355.

<sup>81</sup> Art. 15 Abs. 5 BayVersG; § 10 Abs. 3 Satz 2 NVersG; § 18 Abs. 3 SächsVersG; §§ 16 Abs. 3, 17 Abs. 4 VersammlG LSA.

<sup>82</sup> Vgl. *Zeidler*, Versammlungsrecht, Rn. 434; ablehnend: *Schwabe*, DÖV 2010, 720, 723 Fn. 12.

(bußgelbewehrte Entfernungspflicht, evtl. anschließender Platzverweis). Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass der Sachverhalt, der einen Störerausschluss rechtfertigt, nicht die Auflösung der Versammlung zur Folge haben kann. Dies liegt aber nur daran, dass Tatbestandsvoraussetzungen eben nicht bezüglich aller Teilnehmer zu bejahen sind, oder die Auflösung wegen der Möglichkeit weniger eingriffsintensiver Maßnahmen nicht erforderlich wäre. Ausschluss und Auflösung unterscheiden sich somit nur in quantitativer Hinsicht. Mit zunehmender Störeranzahl können Ausschluss und (Teil-)Auflösung ineinander übergehen.

- 464** Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>83</sup> ist der eindeutig formulierte Ausschluss zwingende Voraussetzung für weitergehende polizeiliche Maßnahmen bis hin zur Ingewahrsamnahme. Dies betrifft allerdings nur friedliche und damit vom Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG erfasste Versammlungsteilnehmer. Verstößt der Betroffene aufgrund seines gewalttätigen Verhaltens gegen das Friedlichkeitsgebot, entfällt die Notwendigkeit des klärenden Ausschlusses, sodass die notwendigen polizeilichen Maßnahmen unmittelbar auf das Polizeigesetz gestützt werden können (Fallgruppe D, Rn. 405).

#### **b) Landesrecht Niedersachsen**

- 465** Das Niedersächsische Versammlungsgesetz ermächtigt in seinem § 10 Abs. 3 Satz 1 die zuständige Behörde einen Teilnehmer auszuschließen, wenn dies zur Durchsetzung der Verbote nach § 3 NVersG (Verbot der Unfriedlichkeit, Waffen- und Militanzverbot) und § 9 NVersG (Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot) unerlässlich ist.

## **VI. Bild- und Tonaufnahmen**

### **1. Begriff**

- 466** Der Begriff „Bild- und Tonaufnahmen“ ist nicht eindeutig. Dies ergibt sich bereits aus den unterschiedlichen Formulierungen in § 12a VersG und den entsprechenden Bestimmungen der Landesversammlungsgesetze. Während sich § 12 SächsVersG und § 18 VersammlG LSA an § 12a VersG orientieren und zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen ermächtigen, unterscheidet Art. 9 BayVersG zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen. Während bei den zuerst genannten Bestimmungen die Aufnahme die Aufzeichnung mit erfasst, ist nach Art. 9 BayVersG eine Aufzeichnung nur zulässig, wenn weitere Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. § 17 NVersG differenziert zwischen Bild- und Tonübertragungen und Bild- und Tonaufzeichnungen. In § 1 des Gesetzes über Aufnahmen und Aufzeichnungen

---

<sup>83</sup> BVerfG, Kammerbeschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -; BVerfG, Beschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -.

von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen des Landes Berlin erfasst der Begriff der Aufnahme in den Absätzen 1 und 2 auch die Aufzeichnung. Bei den Übersichtsaufnahmen nach Absatz 3 ist jedoch entsprechend zu differenzieren, da hier eine Aufzeichnung ausdrücklich ausgeschlossen wird. Grundsätzlich umfasst der Begriff „Bildaufnahme“ auch die bloße Bilderfassung ohne Aufzeichnung und Übertragung an ein entferntes Gerät, das sog. „Kamera-Monitor-Prinzip“.

Im Hinblick auf Grundrechtseingriff und Ermächtigungsgrundlage müssen folgende Maßnahmen unterschieden werden: Bild- und Tonaufzeichnungen bestimmter Versammlungsteilnehmer (nachfolgend 2.) und Übersichtsaufnahmen (nachfolgend 3.).

## 2. Bild- und Tonaufzeichnungen bestimmter Versammlungsteilnehmer

### a) Betroffene Grundrechte

#### aa) Versammlungsfreiheit

Das Bundesverfassungsgericht bestätigte im Brokdorf-Beschluss die prinzipielle **Staatsfreiheit von Versammlungen** und weist unter Bezugnahme auf das Volkszählungsurteil<sup>84</sup> auf die **Unzulässigkeit „exzessiver Observationen und Registrierungen“** hin.<sup>85</sup> 467

Da allerdings jeglicher staatliche „Exzess“ unzulässig sein muss, ist die Formulierung wenig hilfreich für die Frage, wo die Grenzen staatlicher Informationserhebung bei Versammlungen zu ziehen sind. Allerdings folgt aus der Formulierung auch, dass das Gericht die Datenerhebung bei Versammlungen wenigstens dem Grundsatz nach für zulässig erachtet. 468

Bezeichnenderweise wurden im Volkszählungsurteil die mit der staatlichen Informationsbeschaffung für die freiheitliche Staatsordnung verbundenen Gefahren gerade am Beispiel der Grundrechte aus Art. 8 und 9 GG dargestellt: 469

„Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder an einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Das würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlich demokratischen Gemeinwesens ist.“<sup>86</sup>

<sup>84</sup> BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 - 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 - BVerfGE 65, 1.

<sup>85</sup> BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 - BVerfGE 69, 315, 346, 349.

- 470** Auch wenn sich hieraus unmittelbar noch keine Grenzen für die staatliche Datenerhebung und -verarbeitung ergeben, wird zumindest deutlich, dass entsprechende Maßnahmen einen **Grundrechtseingriff** in die **Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG)** darstellen. Betroffen ist hier die Entschlussfreiheit des einzelnen Versammlungsteilnehmers. Die Problematik ist hier dieselbe wie bei den Kontrollstellen (vgl. hierzu: Rn. 409 ff.).

### **bb) Recht auf informationelle Selbstbestimmung**

- 471** Bild- und Tonaufnahmen (i. S. v. Bild- und Tonaufzeichnungen) von Versammlungsteilnehmern werden gemeinhin als Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner besonderen Ausprägung als **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) gesehen.<sup>87</sup>
- 472** Eingriffe in dieses Recht setzen stets eine zielgerichtete Beschaffung personenbezogener Daten voraus. Gem. § 3 Abs. 1 BDSG sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener). Gem. § 3 Abs. 3 BDSG ist das „Erheben“ das Beschaffen von Daten über den Betroffenen. „Beschaffen“ ist die gezielt betriebene Gewinnung von personenbezogenen Daten. Dies ist bei Bild- und Tonaufnahmen der Fall, denn sie dokumentieren die Anwesenheit einer bestimmten oder bestimmbarer Person zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort und ggf. auch das Verhalten der Zielperson. Im Wege einer Personalienfeststellung ist die Zielperson, soweit noch nicht bekannt, jederzeit bestimmbar. Nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 BDSG stellt das Aufnehmen der Daten auf einem Datenträger eine Datenspeicherung und somit eine Datenverarbeitung dar. Bild- und Tonaufnahmen bestimmter Personen stellen daher einen Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.

### **cc) Recht am eigenen Bild**

- 473** Das ebenfalls von Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abzuleitende Recht am eigenen Bild gewährleistet die Befugnis des Bürgers, grundsätzlich selbst über die Verbreitung seines Bildes zu entscheiden.<sup>88</sup> Werden Bilder aufgezeichnet, die einzelne Personen erkennen lassen, so liegt hierin neben dem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch ein Eingriff in das Recht am eigenen Bild dieser Personen.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> BVerfGE 65, 1, 43.

<sup>87</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 21.07.2003 - 1 S 377/02 -; VG Halle, Beschluss v. 17.01.2000, LKV 2000, 164; *Kutscha*, LKV 2008, S. 481; *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 186; *Fischer*, VBIBW 2002, S. 89, 92.

<sup>88</sup> BVerfG, Urteil v. 09.11.1999 - 1 BvR 653/96 - BVerfGE 101, 361 (*Caroline v. Monaco II*); BVerfG, Beschluss v. 31.01.1973 - 2 BvR 454/71 -, BVerfGE 34, 238.

<sup>89</sup> *Bizer* in: *Simitis*, BDSG, 6b Rn. 5.

**b) Rechtsgrundlage und Zweck**

Die §§ 12a, 19a VersG ermächtigen die Polizei zur Herstellung von Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel. Die Eingriffsvoraussetzungen ergeben sich aus § 12a VersG. § 19a VersG ist lediglich eine Verweisnorm. § 12a VersG enthält keine ausdrückliche Zweckbestimmung. Mit der Herstellung z. B. einer Videoaufnahme können somit die unterschiedlichsten polizeilichen Zwecke verfolgt werden (ohne dass die Verfolgung eines bestimmten Zwecks Tatbestandsvoraussetzung und damit entscheidend für die Rechtmäßigkeit der Maßnahme wäre). Die Aufnahme kann gemacht werden:

474

- um mit ihrer Hilfe die Gefahr abzuwehren, die ihrerseits den zur Aufnahme berechtigenden Anlass gab. Hierbei ist zu beachten, dass das Produkt von Datenerhebung und -speicherung, also die fertige Aufnahme, nur selten zur Abwehr einer konkreten Gefahr geeignet sein wird. Dagegen kann der durch den Vorgang der Datenerhebung erzeugte „Präventivdruck“ potentielle Gewalttäter durchaus von ihrem Vorhaben abhalten. Voraussetzung ist allerdings, dass diese erkennen, dass sie sich im Visier einer laufenden Videokamera befinden;
- zur Gefahrenvorsorge, um künftig im Rahmen der Gefahrenabwehr auf die betreffende Person sachgerecht reagieren zu können;
- zur Verhütung von Straftaten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Betroffene zukünftig versamlungsbezogene Straftaten begeht;
- zur Vorsorge für die Verfolgung zukünftiger Straftaten, ebenfalls wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Betroffene Straftaten begehen wird.

Dieser weite Erhebungs- und Speicherungszweck begegnet allerdings nur unter der Geltung des Versammlungsgesetzes des Bundes keinen Bedenken, da der Bund auch die Gesetzgebungskompetenz für das Strafverfahren besitzt. Im Falle der Landesgesetzlichen Regelungen von Bild- und Tonaufzeichnungen können nur präventive Zwecke verfolgt werden. Maßnahmen zur Vorsorge für die Verfolgung zukünftiger Straftaten scheiden danach aus, denn dies betrifft die Beweisbeschaffung in künftigen Strafverfahren.<sup>90</sup> Wo landesrechtliche Regelungen keine Zweckbestimmung enthalten (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BayVersG; § 12 Abs. 1 SächsVersG; § 18 Abs. 1 VersammlG LSA), sind diese verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass Bild- und Tonaufzeichnungen nur zum Zwecke der Gefahrenabwehr erfolgen dürfen. Eine eindeutige Regelung enthalten §§ 17 Abs. 1 Satz 1 und 12 Abs. 1 Satz 1 NVersG.

475

<sup>90</sup> Vgl. BVerfG, Urteil v. 27.07.20051 - BvR 668/04 - Telekommunikationsüberwachung; Zeidler/Trumit, Polizeirecht für Baden-Württemberg, Rn. 570 ff.

**c) Voraussetzungen****aa) Versammlungen in geschlossenen Räumen**

**476** Im Hinblick auf die Eingriffsvoraussetzungen ist zu unterscheiden, ob es sich um eine Versammlung in geschlossenen Räumen oder eine solche unter freiem Himmel handelt. Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen den grundrechtsunmittelbaren Schranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit sowie sonstigen verfassungsimmanenten Schranken. Entsprechend können Bild- und Tonaufzeichnungen nur zur Konkretisierung dieser Schranken erfolgen. In der Praxis kommen daher Videoaufnahmen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nur im Falle von Unfriedlichkeit in Betracht.<sup>91</sup> § 12a VersG ist dementsprechend restriktiv auszulegen. Dasselbe gilt für Art. 9 Abs. 1 BayVersG und § 12 SächsVersG. Das sachsen-anhaltische Versammlungsgesetz enthält für Versammlungen in geschlossenen Räumen keine Rechtsgrundlage für Videoaufnahmen. § 17 NVersG verlangt eine unmittelbare Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung. Im Falle der Landesgesetze, die lediglich den Wortlaut des § 12a VersG übernommen haben, muss ebenfalls eine entsprechende „verfassungskonforme Reduktion“ vorgenommen werden.

**bb) Versammlungen unter freiem Himmel**

**477** Tatbestandsvoraussetzung ist eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Entscheidend ist hierbei die Schwere der drohenden Rechtsgutsverletzung, d.h. es müssen Rechtsgüter von besonderem Gewicht (z. B. Leib und Leben von Menschen) auf dem Spiel stehen, und es muss deren Beeinträchtigung mit einer gewissen Intensität zu befürchten sein. Die Prognose, dass es zu einer Störung der öffentlichen Sicherheit kommen wird, muss auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützt werden. Als solche kommen in Betracht: polizeiliche Erkenntnisse aus Vorbereitungstreffen gewaltbereiter Personen, Hinweise aus Flugblättern und Teilnahmeaufrufen oder das Verhalten von Teilnehmern in der Versammlung.

**478** **Beispiel:** Nachdem es bereits zu wechselseitigen Beleidigungen und Übergriffen kam, gehen einige Gegendemonstranten an ein nahegelegenes Flussufer, um mitgebrachte Plastikflaschen mit Wasser zu füllen. Nach polizeilicher Erfahrung können diese als Wurfgeschosse dienen. Das Abfüllen der Flaschen stellt eine Tatsache dar, die zusammen mit der gewalttätigen Atmosphäre den Schluss auf eine bevorstehende Straftat (§ 223 StGB, Körperverletzung) rechtfertigt.

**479** Auch ohne eine ausdrückliche Erwähnung in §§ 12a, 19a VersG darf die Bild- und Tonaufzeichnung nur offen erfolgen. Ausdrücklich ist das Gebot der Offenheit in § 12 Abs. 1

---

<sup>91</sup> Nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg sind Videoaufnahmen deshalb nur zulässig, wenn bereits Auflösungsgründe nach § 13 VersG vorliegen. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 26.01.1998 - 1 S 3280/96 -, DÖV 1998, 650; Deger, NVwZ 1999, 265.

NVersG geregelt. Zu einem wesentlich intensiveren Eingriff infolge einer verdeckten Maßnahme hätte ausdrücklich ermächtigt werden müssen (vgl. Rn. 486).

Aus der Formulierung „bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen“ 480 ergibt sich eindeutig die Zulässigkeit von Aufnahmen auch im Vorfeldbereich, etwa beim Anmarsch und unmittelbar nach erfolgter Beendigung der Versammlung.

§§ 12a, 19a VersG gestatten nur die Bild- und Tonaufzeichnung von dem für die Gefahr Verantwortlichen. Allerdings ist die Formulierung nicht ganz eindeutig, da sich „von ihnen“ auch auf die Versammlung beziehen könnte. Eindeutig ist dagegen die Regelung in § 12 Abs. 1 NVersG, wo ausdrücklich von einer „von dieser Person“ verursachten Gefahr die Rede ist. Zumindest nach den allgemeinen Grundsätzen der polizeilichen Verantwortlichkeit ist aber auch § 12a VersG in diesem Sinne zu verstehen. 481

Nach § 12a Abs. 1 Satz 2 VersG dürfen die Maßnahmen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Diese Regelung kommt einem praktischen Bedürfnis entgegen, denn es kann im Einzelfall fast unmöglich sein, im Versammlungsgeschehen die Aufzeichnung ausschließlich auf den Störer (die Zielperson) zu beschränken. Unvermeidbar betroffen meint deshalb „aus technischen Gründen betroffen“. Die Regelung berechtigt deshalb nicht zur Herstellung von Übersichtsaufzeichnungen. Dies bedarf keiner weiteren Begründung. 482

### 3. Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen

#### a) Grundrechtseingriff

Der historische Gesetzgeber war noch davon ausgegangen, dass „das geltende Recht über die Herstellung von sog. Übersichtsaufnahmen [gemeint waren Aufzeichnungen] von Demonstranten, die zu Schulungszwecken, zur Leitung des polizeilichen Einsatzes oder zur Einsatzdokumentation, insbesondere im Hinblick auf Rechtsstreitigkeiten, benötigt werden, unberührt“ bleibe.<sup>92</sup> Diese Auffassung war und ist heute nicht vertretbar. Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen bedeuten wenigsten einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG. Dies soll anschließend näher ausgeführt werden. 483

#### aa) Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Ob die bloße **Bildübertragung** nach dem so genannten „Kamera-Monitor-Prinzip“ einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, ist umstritten.<sup>93</sup> Der 484

<sup>92</sup> BT-Drs. 11/4359, S. 17; vgl. hierzu: *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 395.

<sup>93</sup> Bejahend: *Kutscha*, J 2003, 623; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 12a VersG Rn. 2; *Roggan*, NVwZ 2001, 134; *Kloepfer/Breitkreutz*, DVBl 1998, 1149; VG Münster, Urteil v. 21.08.2009 - 1 K 1403/08 -; VGH

Eingriff setzt eine Erhebung personenbezogener Daten voraus. Gem. § 3 Abs. 1 BDSG sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer **bestimmten** oder **bestimmbaren** natürlichen Person (Betroffener). Gem. § 3 Abs. 3 BDSG ist „Erheben“ das Beschaffen von Daten über den Betroffenen. Die beiläufige Wahrnehmung ist keine Erhebung. Ein zielgerichtetes **Beschaffen** von Daten kann allenfalls dann angenommen werden, wenn die Polizei das Verhalten einer bestimmten Person gezielt und über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet, was bei Übersichtsaufnahmen gerade nicht der Fall ist. Die Übertragung von Übersichtsaufnahmen vom Versammlungsgeschehen in die Einsatzzentrale dient der Lagebeurteilung und Einsatzlenkung und stellt kein gezieltes Beschaffen von personenbezogenen Daten dar. Es handelt sich dabei nicht um einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

- 485** Nach herrschender Auffassung stellen *Übersichtsaufzeichnungen* aber immer einen Grundrechtseingriff dar, da die in den Übersichtsaufzeichnungen erfassten Einzelpersonen auf Grund der heutigen technischen Möglichkeiten (hohe Bildauflösung) in der Regel individualisierbar erfasst sind.<sup>94</sup>

#### **bb) Verdeckte Aufnahmen**

- 486** Bei der Erhebung personenbezogener Daten zu Zwecken der Gefahrenabwehr und damit auch bei Bildaufzeichnungen und Bildaufnahmen gilt der Grundsatz der Offenheit der Datenerhebung (vgl. § 19 Abs. 2 PolG BW). Die verdeckte Datenerhebung stellt im Verhältnis zur offenen einen wesentlich intensiveren Grundrechtseingriff dar. Dies bedarf einer ausdrücklichen von weiteren Voraussetzungen abhängigen Rechtsgrundlage. Aus dem Umstand, dass eine Befugnisnorm – wie z. B. § 12a VersG – sich zur Art- und Weise einer Datenerhebung (offen oder verdeckt) nicht äußert, kann deshalb nicht auf die Zulässigkeit einer verdeckten Maßnahme geschlossen werden. Eine Datenerhebung ist verdeckt, wenn sie als polizeiliche Maßnahme nicht erkennbar sein soll.<sup>95</sup> Von den verdeckten Datenerhebungsmaßnahmen sind die nicht erkennbaren zu unterscheiden. „Als nicht erkennbare Datenerhebung im Sinne des Versammlungs- und Polizeirechts ist danach eine Maßnahme anzusehen, die aus tatsächlichen Gründen nicht als Maßnahme der (gegebenenfalls versammlungsspezifischen) Gefahrenabwehr erkennbar ist.“<sup>96</sup> Im Hinblick auf den zu besorgenden Einschüchterungseffekt macht es keinen Unterschied, ob Versammlungsteilnehmer mit Bildaufnahmen und -aufzeichnungen zu rechnen haben, die absichtsvoll oder aus tatsächlichen Gründen nicht wahrnehmbar sind (Beispiel: Drohnen-Einsatz).<sup>97</sup> Für

Baden-Württemberg, Urteil v. 21.07.2003 - 1 S 377/02 - jew. m.w.N.; verneinend: VG Karlsruhe, Urteil v. 10.10.2001 - 11 K 191/01 - NVwZ 2002, 117; VG Halle, Beschluss v. 17.01.2000 - 3 B 121/99 HAL, 3 B 121/99 - LKV 2000, 164.

<sup>94</sup> BVerfG, Beschluss v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 - m.w.N.

<sup>95</sup> So die Legaldefinition in § 19 Abs. 2 Satz 2 PolG BW; § 13 Abs. 7 Satz 2 HSOG; § 30 Abs. 2 Satz 2 NdsSOG; § 37 Abs. 5 Satz 2 SächsPolG.

<sup>96</sup> Roggan, NVwZ 590–595, 591.

verdeckte Aufnahmen und Aufzeichnungen, generell für verdeckte Datenerhebungen bei Versammlungen, gibt es in den Versammlungsgesetzen keine Rechtsgrundlagen.

### cc) Versammlungsfreiheit

In den Schutzbereich des Art. 8 GG wird nicht nur durch gezielte Beschränkungen eingegriffen sondern auch durch faktische Beeinträchtigungen der Versammlungsfreiheit, die nach dem Gewicht der beeinträchtigenden Wirkung auf die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit einem zielgerichteten Eingriff gleichkommen<sup>97</sup> **487**

Bild- und Tonaufzeichnungen könnten den Bürger von der Teilnahme abhalten und damit in seine Entschlussfreiheit eingreifen. Dieser Aspekt wird zum Teil auch als „innere Versammlungsfreiheit“ bezeichnet. Unabhängig von dem damit verfolgten Zweck wirkt grundsätzlich jede Form der Datenerhebung bei öffentlichen Versammlungen beeinträchtigend, weil sie vor dem Besuch von Versammlungen oder unbefangenen Äußerungen in ihnen abschrecken können. **488**

Dagegen kann auch nicht eingewandt werden, der Teilnehmer einer Versammlung wende sich ja gerade an die Öffentlichkeit, dann könnte es den staatlichen Behörden auch nicht verwehrt sein, hiervon Kenntnis zu nehmen. Eine derartige Ansicht würde – lebensfremd – die Effektivität heutiger Informationsverarbeitung völlig unterschätzen. Insbesondere durch die Fixierung der Daten und ihrer Einstellung in (automatisierte) Dateien wird die Teilnahme einer bestimmten Person an einer bestimmten Versammlung zu einem „bleibenden Ereignis“, weil die Daten über die konkrete Versammlung hinaus verfügbar bleiben. das BVerfG führte hierzu aus: **489**

„Dabei handelt es sich überdies um sensible Daten. In Frage stehen Aufzeichnungen, die die gesamte – möglicherweise emotionsbehaftete – Interaktion der Teilnehmer optisch fixieren und geeignet sind, Aufschluss über politische Auffassungen sowie weltanschauliche Haltungen zu geben. Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung in dieser Weise festgehalten wird, kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken. Denn wer damit rechnet, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch

<sup>97</sup> So zu Recht Roggan, NVwZ 590–595, 591, 592 ff.

<sup>98</sup> Schulze-Fielitz in: Dreier, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1–19), Art. 8 Rn. 63; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 02.02.2015 - A 10683/14 -, juris; VerfGH Berlin, Urteil v. 11.04.2014 - 129/13 -, juris. jew. m. w. N.

das Gemeinwohl, weil die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten demokratischen und freiheitlichen Gemeinwesens ist.<sup>99</sup>

- 490** Die Versammlungsteilnehmer treten zwar mit ihrem Anliegen an die Öffentlichkeit. Damit verbunden ist aber kein Einverständnis für staatliche Organe, dies im Bild festhalten zu dürfen. Die Demonstration in der Öffentlichkeit ist eine flüchtige Erscheinung. Die Dokumentation in Form von Bild- und Filmmaterial aber bleibt und kann eigene Wege gehen, die der Einflussmöglichkeit des Demonstranten entzogen sind. Die **Übersichtsaufzeichnung** stellt daher nach ganz h. M. einen **Eingriff** in die Versammlungsfreiheit dar.<sup>100</sup>
- 491** Da §§ 12a, 19a VersG nur die Bild- und Tonaufzeichnungen bei potentiellen Störern zulassen, können Übersichtsaufzeichnungen nicht darauf gestützt werden. Auch § 12a Abs. 1 Satz 2 VersG, wonach die Maßnahmen auch durchgeführt werden dürfen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden, führt nicht weiter. Dies betrifft nur Personen, die aus technischen Gründen zwangsläufig mit aufs Bild geraten. Durch Wahl eines entsprechenden Bildausschnitts hat die Polizei den Kreis der unvermeidbar Betroffenen tunlichst klein zu halten.
- 492** Aber auch die bloße **Übersichtsaufnahme durch Bildübertragung** in ein Führungs- und Lagezentrum der Polizei ohne Aufzeichnung stellt einen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG dar.<sup>101</sup> Dies gilt unabhängig von der Identifizierbarkeit einzelner Versammlungsteilnehmer.<sup>102</sup> Der Kameraeinsatz ist grundsätzlich geeignet, bei den Versammlungsteilnehmern das **Gefühl des Überwachtwerdens** mit den damit verbundenen Unsicherheiten und Einschüchterungseffekten zu erzeugen. Der einzelne Versammlungsteilnehmer kann regelmäßig nicht erkennen, ob eine auf die Versammlung gerichtete Kamera lediglich in Echtzeit Bilder auf einen Monitor überträgt oder aber zeitgleich darüber hinaus die Aufnahme aufgezeichnet und gespeichert wird.<sup>103</sup>
- 493** Übersichtsaufnahmen können nicht auf §§ 12a, 19a VersG gestützt werden.<sup>104</sup> Sie können auch nicht als reine Vorbereitungshandlung zur Aufzeichnung nach §§ 12a 19a VersG angesehen werden. Hinzu kommt, dass die Versammlungsteilnehmer in der Regel nicht wissen

<sup>99</sup> BVerfG, Beschluss v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -; BVerfGE 65, 1, 43 (Volkszählung).

<sup>100</sup> BVerfG, Beschluss v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08; *Kniesel/Poscher* in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, J Rn. 372; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 12a VersG Rn. 2 ff.; *Köhler/Dürig-Friedel*, Demonstrations- und Versammlungsrecht, § 12a Rn. 3, 8.

<sup>101</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 02.02.2015 - A 10683/14 -, juris; VG Münster, Urteil v. 21.08.2009 - 1 K 1403/08 -; *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 395 ff.; *Roggan*, NVwZ 2010, 1402; *Koranyi/Singelstein*, NJW 2011, 124.

<sup>102</sup> VerfGH Berlin, Urteil v. 11.04.2014 - 129/13 -.

<sup>103</sup> Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 23.11.2010 - 5 A 2288/09 -; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 02.02.2015 - A 10683/14 -.

<sup>104</sup> *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 401; VG Berlin, Urteil v. 05.07.2010 - 1 K 905/09 -; *Roggan*, NVwZ 2010, 1402.

können, ob sich am „anderen Ende“ nur eine Monitor oder auch ein Aufzeichnungsgerät befindet. Für Übersichtsaufnahmen gibt es daher genauso wie für Übersichtsaufzeichnungen im Versammlungsgesetz keine Rechtsgrundlage. Sie sind daher im Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes **nicht zulässig**.

## b) Landesrecht

Die Landesgesetzgeber haben weitgehend die Eilentscheidung des BVerfG zum Bayerischen Versammlungsgesetz umgesetzt.<sup>105</sup> Dabei hat das Gericht Übersichtsaufzeichnungen nicht generell für unzulässig erklärt; beanstandet wurde die fehlende „klare und sachhaltige gesetzliche Begrenzung“. Auch Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes wurden akzeptiert, wenn sie wegen der **Größe** oder **Unübersichtlichkeit** der Versammlung im Einzelfall erforderlich seien.

494

### aa) Berlin

Mit dem Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen vom 23. April 2013<sup>106</sup> wurde für *Berlin* eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage geschaffen. Mit dem Gesetz wird lediglich § 19a VersG ersetzt. Im Übrigen bleibt das Versammlungsgesetz des Bundes für *Berlin* fortbestehend. Die Ermächtigungsgrundlage für Bild- und Tonaufzeichnungen in § 1 Abs. 1 VersammlG Bln entspricht § 12a VersG. Das Gesetz verzichtet auf Übersichtsaufzeichnungen, enthält aber in § 1 Abs. 3 VersammlG Bln eine den Vorgaben des BVerfG entsprechende Rechtsgrundlage für Übersichtsaufnahmen. Danach darf die Polizei Übersichtsaufnahmen von Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen sowie ihrem Umfeld nur anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung oder des Aufzuges im Einzelfall zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich ist. Die Übersichtsaufnahmen sind offen anzufertigen und dürfen weder aufgezeichnet noch zur Identifikation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer genutzt werden. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen in Kenntnis zu setzen. Die Regelung ist mit der Verfassung von *Berlin* vereinbar<sup>107</sup> und begegnet auch im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit keinen Bedenken.<sup>108</sup>

495

<sup>105</sup> BVerfG, Beschluss v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342, das Gericht setzte Teile des Bayerischen Versammlungsgesetzes, insbesondere die Bestimmungen zur voraussetzungslosen Bildaufzeichnung gem. § 32 BVerfGG außer Kraft. Wegen der daraufhin erfolgten Novellierung des BayVersG kam es nicht zu einer Entscheidung in der Hauptsache.

<sup>106</sup> GVBl. 2013, S. 103.

<sup>107</sup> VerfGH Berlin, Urteil v. 11.04.2014 - 129/13 -.

<sup>108</sup> Insbesondere die Erforderlichkeit wird bestritten von *Neskovic/Uhlig*, NVwZ 2014, 35, die aber verkennen, dass es schon technisch nicht möglich ist, an jeder beliebigen Stelle einen Beamten in einen 5 m hohen

**496** In systematischer Abgrenzung zu Absatz 1 der die Bild- und Tonaufzeichnung von einzelnen Störern regelt, setzen nach Absatz 3 zulässige Übersichtsaufnahmen voraus, dass sie die Versammlung oder einen wesentlichen, hinreichend großen Ausschnitt so abbilden, dass einzelne Teilnehmer nicht identifizierbar sind.<sup>109</sup> Durch die eindeutige gesetzliche Regelung, die Tatbestandsvoraussetzungen und insbesondere das gesetzliche Aufzeichnungsverbot dürfte der Einschüchterungseffekt nahezu nicht mehr vorhanden sein. Dadurch dass die Kameras nur noch dann eingesetzt werden, wenn sie wirklich erforderlich sind, steigt die Akzeptanz beim Versammlungsteilnehmer. Auch spricht im Rechtsstaat eine generelle Vermutung für die Gesetzestreue der öffentlichen Verwaltung. Der Versammlungsteilnehmer darf also nicht unterstellen, die Polizei würde trotz Verbots eine Aufzeichnung anfertigen. Damit kann er mit der Behauptung, in seiner Entschlussfreiheit beeinträchtigt zu sein, nicht mehr gehört werden.<sup>110</sup>

### **bb) Niedersachsen**

**497** § 8 Abs. 2 Satz 1 NVersG normiert die strengsten Voraussetzungen für Übersichtsaufnahmen, die dort korrekt als Bild- und Tonübertragungen bezeichnet werden. Neben der Unübersichtlichkeit der Versammlung wird als weiteres eingrenzendes Tatbestandsmerkmal die Erforderlichkeit für die Abwehr einer von der Versammlung ausgehenden Gefahr gefordert. Die Übertragung muss **offen** erfolgen, d.h. sie muss als polizeiliche Maßnahme erkennbar sein.<sup>111</sup> Weitere Tatbestandsvoraussetzung ist die **Unübersichtlichkeit** der Versammlung. Auf die bloße Größe der Versammlung als Eingriffsvoraussetzung wurde dabei in Abweichung von der Formulierung des BVerfG<sup>112</sup> verzichtet. Davon abgesehen kann sich bereits aus der Größe einer Versammlung deren Unübersichtlichkeit ergeben. In erster Linie dürfte die Unübersichtlichkeit jedoch eine Frage der Örtlichkeit sein. Wann eine Versammlung „unübersichtlich“ ist, muss unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten schon mit Blick auf die Rechtsfolge bestimmt werden. Dies ist dann der Fall, wenn sie mit konventionellen Methoden (also ohne Bildübertragung) nicht mehr überschaut werden kann. Die Bildübertragung ist somit zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt ist.

**498** Die Bildübertragung muss darüber hinaus für die Abwehr einer von der Versammlung ausgehenden Gefahr erforderlich sein. Dies ist ein Hinweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Bildübertragung muss somit für die Abwehr einer Gefahr geeignet sein und es darf kein weniger belastendes, aber gleichermaßen geeignetes Mittel geben. Voraussetzung ist zunächst eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Diese

Ausguck zu setzen. Auch sind mehrere geschickt platzierte Kameras durchaus geeignet, die Polizeipräsenz zu reduzieren. Auch dies verringert die Einschüchterungswirkung.

<sup>109</sup> VerfGH Berlin, Urteil v. 11.04.2014 - 129/13 -.

<sup>110</sup> A.A. aber *Neskovic/Uhlig*, NVwZ 2014, 335.

<sup>111</sup> Bedenken dahingehend, ob eine *tatsächliche*, nicht bloß *rechtliche* Offenheit überhaupt erreichbar ist bei *Neskovic/Uhlig*, NVwZ 2014, 335, 339.

<sup>112</sup> BVerfG, Beschluss v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, BVerfGE 122, 342.

kann sich im Hinblick auf die Leichtigkeit des Verkehrs bereits aus der schieren Größe der Versammlung ergeben. Ab einer bestimmten Größe der Versammlung lässt sich die Erforderlichkeit somit immer begründen. Bei der Auslegung des Tatbestandsmerkmals ist aber auch zu berücksichtigen, dass § 12 Abs. 2 Satz 2 NVersG im Gegensatz zur Berliner Regelung auch eine Aufzeichnung vorsieht. Die Versammlungsteilnehmer müssen beim Anblick der Kamera daher mit einer Aufzeichnung rechnen. Dem kann nicht entgegeng gehalten werden, dass eine solche nur zur Abwehr erheblicher Gefahren zulässig ist. Denn dies hieße dem Versammlungsteilnehmer, der ja anders als die Polizei nicht über einen Gesamtüberblick verfügt, die rechtliche Beurteilung der Gefahrenstufe abzuverlangen. Begründet man den Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG mit der Einschüchterungswirkung, kann bei einer Rechtsgrundlage die Bildübertragung und Aufzeichnung vorsieht, im Hinblick auf die Eingriffsvoraussetzungen nicht differenziert werden. Dies wäre lebensfremd. Die nach § 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 NVersG zulässige Zweckänderung entspricht im Wesentlichen dem § 12a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VersG, wobei es sich nicht mehr zwingend um Straftaten eines Versammlungsteilnehmers handeln muss.

### cc) Bayern

Nach § 9 Abs. 2 BayVersG darf die Polizei *Übersichtsaufnahmen* von Versammlungen unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes nur offen und nur dann anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Tatbestandsvoraussetzung für die *Aufzeichnung* sind erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Aus dem Wortlaut („soweit“) ergibt sich, dass sich Übersichtsaufzeichnungen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf Teile der Versammlung (z. B. „Schwarzer Block“) oder auf das Versammlungsumfeld beschränken müssen, wenn auch die Aufzeichnungsvoraussetzungen nur insoweit vorliegen.<sup>113</sup>

499

Bedenkt man, dass die Aufzeichnung auch Nichtstörer erfasst und somit als gewichtiger Grundrechtseingriff anzusehen ist,<sup>114</sup> erscheint das Schutzgut der öffentlichen Ordnung hier nicht angemessen. Im Hinblick auf die Übersichtsaufnahmen (Bildübertragung) gilt das oben zur niedersächsischen Regelung ausgeführte erst Recht: Da Anknüpfungspunkt die Einschüchterungswirkung ist, kann im Hinblick auf die Eingriffsvoraussetzungen nicht zwischen Aufzeichnung und Übertragung unterschieden werden. Geringe Voraussetzungen für die bloße Aufnahme sind nur möglich, wenn – wie im Fall *Berlin* – die Aufzeichnung ausgeschlossen ist. Auch für die Übersichtsaufnahme wird deshalb das Vorliegen einer versammlungsspezifischen erheblichen Gefahr gefordert,<sup>115</sup> wobei die Gefahr von Ordnungswidrigkeiten nicht ausreicht.<sup>116</sup> Die für die Gefahrenprognose notwendigen tat-

500

<sup>113</sup> Bayerischer Landtag LT-Drs. 16/1270 S. 7.

<sup>114</sup> BVerfGE 122, 342, 372.

<sup>115</sup> *Trurnit*, JURA 2014, 486, 493.

sächlichen Anhaltspunkte können sich aus Vorbereitungstreffen, Veröffentlichungen im Internet, Flugblättern oder Verhaltensweisen von Teilnehmern ergeben.<sup>117</sup>

- 501** Die nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BayVersG zulässige Zweckänderung entspricht im Wesentlichen dem § 12a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VersG (s.o.). Als problematisch wird die Nr. 2 angesehen.<sup>118</sup> Danach müssen die nach Absatz 1 oder 2 angefertigten Bild-, Ton- und Übersichtsaufzeichnungen nicht innerhalb von zwei Monaten gelöscht werden, „im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, weil die betroffene Person verdächtig ist, Straftaten bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung vorbereitet oder begangen zu haben, und deshalb zu besorgen ist, dass von dieser Person erhebliche Gefahren für künftige Versammlungen ausgehen.“ Auch der niedersächsische Gesetzgeber hat von einer entsprechenden Regelung abgesehen, da die geforderte Prognoseentscheidung im Zeitpunkt der Speicherung in der Regel mangels konkret bekannter künftiger Versammlungen kaum zu treffen sein werde und die Vorschrift damit jedenfalls in die Nähe anlassloser Vorratsdatenspeicherung geriete.<sup>119</sup>

#### **dd) Sachsen und Sachsen-Anhalt**

§ 20 SächsVersG ermächtigt die Polizei zu Bild- und Tonaufzeichnungen bei Versammlungen unter freiem Himmel. Die Vorschrift verweist auf den § 12 SächsVersG. Der verwendete Begriff der „Aufnahme“ meint nach aktuellem Verständnis die Aufzeichnung. Die Regelung entspricht den §§ 12a, 19a VersG. Auch § 18 VersammlG LSA entspricht § 12a VersG.

## **VII. Anwesenheit von Polizeibeamten**

### **1. Versammlungen unter freiem Himmel**

- 502** Im Hinblick auf die gem. §§ 18 Abs. 1, 12 VersG in die Versammlung entsandten Polizeibeamten stellt sich die Frage, ob deren Anwesenheit in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingreift.<sup>120</sup> Allgemein stellt die Anwesenheit der Polizei auf öffentlicher Straße, um die ihr übertragenen Aufgaben zu erfüllen, keinen Grundrechtseingriff dar. Im Falle der Anwesenheit in einer Versammlung kann ein Grundrechtseingriff allerdings angenommen werden, wenn von den Polizeibeamten gezielt eine einschüchternde Wirkung

<sup>116</sup> VG Münster, Urteil v. 21.08.2009 - 1 K 1403/08 -.

<sup>117</sup> VG Münster, Urteil v. 21.08.2009 - 1 K 1403/08 -.

<sup>118</sup> *Wächtler/Heinhold/Merk*, Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG), Art. 9 Rn. 40.

<sup>119</sup> Niedersächsischer Landtag LT-Drs. 16/2913, S. 13.

<sup>120</sup> Vgl. *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 366; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 12 Rn. 11, m.w.N.

ausgeht.<sup>121</sup> Ausschlaggebend dafür kann die Anzahl der Beamten im Verhältnis zur Anzahl der Teilnehmer sein, ebenso die Ausrüstung (Bewaffnung, Einsatzanzug oder Uniform, Panzerung). Entscheidend ist auch, ob die Gefährdungslage die Anwesenheit von Polizeibeamten **erfordert**. Ist dies der Fall, kann von den Versammlungsteilnehmern erwartet werden, die Notwendigkeit polizeilicher Anwesenheit zu erkennen und dies nicht als Einschüchterung zu interpretieren. Da die Frage des Anwesenheitsrechts von Polizeibeamten auch in Versammlungen unter freiem Himmel umstritten ist,<sup>122</sup> wäre eine gesetzliche Regelung entsprechend § 11 NVersG dringend empfehlenswert.

Niedersachsen (§ 11 NVersG) und Bayern (Art. 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BayVersG) sehen bei Versammlungen unter freiem Himmel ein Anwesenheitsrecht vor, wenn dies für die polizeiliche Aufgabenerfüllung erforderlich ist. 503

Wird Polizei in die Versammlung entsandt, so hat sie sich „dem Leiter zu erkennen zu geben“. Damit soll erreicht werden, dass der Versammlungsleiter die Polizei gegebenenfalls um Hilfe angehen kann, wenn es ihm nicht gelingt, mit eigenen Mitteln die Ordnung in der Versammlung sicherzustellen.<sup>123</sup> Die Legitimationspflicht ist darüber hinaus unter dem Blickwinkel von Art. 8 Abs. 1 GG zu betrachten. Sie soll einer Unsicherheit der Versammlungsteilnehmer darüber vorbeugen, ob sie während der Versammlung unwissentlich der Beobachtung durch die Polizei ausgesetzt sind.<sup>124</sup> Dass sich alle entsandten Beamten persönlich beim Leiter zu erkennen geben, ist bei Großveranstaltungen objektiv unmöglich und auch nicht erforderlich, denn Polizeibeamte geben sich auch mit ihrer Uniform als solche zu erkennen. Kriminalbeamte in **Zivil** müssen sich deshalb **persönlich** beim Leiter **zu erkennen geben**.<sup>125</sup> Eine Ausweispflicht besteht dem Wortlaut nach nicht.<sup>126</sup> Sinnvoll ist insoweit die Klarstellung in Art. 4 Abs. 3 Satz 2 BayVersG, wonach es bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt, wenn sich die polizeiliche Einsatzleitung zu erkennen gibt. 504

## 2. Versammlungen in geschlossenen Räumen

Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen hat sich inzwischen die Rechtsauffassung durchgesetzt, dass die Anwesenheit von Polizeibeamten einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit darstellt.<sup>127</sup> Da Versammlungen in geschlossenen Räumen 505

<sup>121</sup> Weitergehend: VG Göttingen, Urteil v. 06.11.2013 - 1 A 98/12 -, „Anwesenheitsrecht der Polizei wirkt sich mittelbar einschränkend auf die Versammlung aus“.

<sup>122</sup> Vgl. Hessischer VGH, Urteil v. 17.03.2011 - 8 A 1188/10 -, m. w. N.

<sup>123</sup> *Dietell/Gintzell/Kniessel*, VersG, § 12 Rn. 18.

<sup>124</sup> VG Göttingen, Urteil v. 06.11.2013 - 1 A 98/12 -

<sup>125</sup> VG Göttingen a.a.O.

<sup>126</sup> A.A. *Dietell/Gintzell/Kniessel*, VersG, § 12 Rn. 16.

<sup>127</sup> Ausführlich zu dem überholten Verständnis eines voraussetzungslosen Zutrittsrechts: Bayerischer VGH, Urteil v. 15.07.2008 - 10 BV 07.2143 -; *Pawlita/Steinmeier* in: Ridder et al., Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 2; *Riedel*, JURA 2010, 144, jew. m.w.N.

keinem Gesetzesvorbehalt unterliegen, können polizeiliche Maßnahmen nur zur Konkretisierung der Gewährleistungsschranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit sowie zum Schutze kollidierender Verfassungsgüter erfolgen. § 12 VersG enthält hierfür keine Rechtsgrundlage.<sup>128</sup> Andererseits hat die Polizei die Aufgabe, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 13 VersG die Versammlung aufzulösen. Sowohl die Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen, einschließlich möglicher Alternativmaßnahmen nach § 13 Abs. 1 Satz 2 VersG, als auch der Erlass der Auflösungsverfügung sowie ggf. deren zwangsweise Durchsetzung, setzen die polizeiliche Anwesenheit in der Versammlung voraus. Daher besteht in analoger Anwendung des § 13 Abs. 1 VersG ein Zutrittsrecht wenn Tatsachen auf das Vorliegen eines Auflösungsgrundes hindeuten.

- 506** Dementsprechend wurde in den Landesversammlungsgesetzen von *Bayern* und *Niedersachsen* eine den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen. Gem. Art. 4 Abs. 3 BayVersG haben Polizeibeamte das Recht auf Zugang zu einer Versammlung in geschlossenen Räumen wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten vorliegen oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist. Als Straftaten kommen hier allerdings nur solche in Betracht, die Ausdruck von Unfriedlichkeit oder zumindest Vorstufe hiervon sind.<sup>129</sup> Auch zu erwartende Straftaten wie Volksverhetzung (§ 130 StGB) oder Gewaltdarstellungen, die die Menschenwürde verletzen, können das polizeiliche Zugangsrecht begründen, da es sich insoweit um verfassungsimmane Schranken der Versammlungsfreiheit handelt.
- 507** § 16 NVersG dient eindeutig der Schrankenkonkretisierung. Tatbestandsvoraussetzung ist die Erforderlichkeit zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung.

---

<sup>128</sup> Bayerischer VGH, Urteil v. 15.07.2008 - 10 BV 07.2143 -.

<sup>129</sup> BVerfGE 69, 315, 360.

# Kapitel 7 Gesetzliche Verbote

## I. Störungsverbot

### 1. Anwendungsbereich

Bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen hat jedermann Störungen zu unterlassen, die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern (§ 2 Abs. 2 VersG; Art. 8 BayVersG; § 4 NVersG; § 2 Abs. 2 SächsVersG; § 2 Abs. 2 VersammlG LSA). Normadressat ist **jedermann**. Auch Nichtteilnehmer können somit gegen das Störungsverbot verstoßen. Dies gilt z.B. für anwesende Journalisten und das Bedienpersonal. **508**

Erfasst werden Störungen, die *bei einer Versammlung* geschehen. Störungen der Anreise der Teilnehmer werden somit nicht erfasst. **509**

Die Störung einer Versammlung kann auch durch die Teilnehmer einer Gegendemonstration erfolgen. Diese kann sich ihrerseits aber wieder auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit berufen (vgl. hierzu: Rn. 94 ff.). **510**

### 2. Störung

Störung ist jede erhebliche Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Ablaufs einer Versammlung. Die Frage nach dem ordnungsgemäßen Ablauf der konkreten Veranstaltung beantwortet sich nach dem Typus der Versammlung. Bis zur Einladung der Teilnehmer bestimmt der Veranstalter nicht nur den Versammlungsort, die Öffentlichkeit und das Thema, sondern auch den Versammlungstyp. Hat ein potentieller Teilnehmer den Entschluss zur Teilnahme gefasst, scheidet eine Umwidmung bzw. Änderung der bekannt gemachten Versammlung aus, da andernfalls der Teilnehmer in seinem Grundrecht beeinträchtigt sein könnte.<sup>1</sup> **511**

Eine Störung liegt vor, wenn die Veranstaltung nicht wie geplant und öffentlich gemacht ablaufen kann. Bei einer politischen Veranstaltung können kritische Zwischenrufe oder Missfallenskundgebungen Teil der Versammlung sein. Eine Störung liegt aber vor, wenn der Redebeitrag eines Teilnehmers gänzlich unterbunden wird. Erst Recht verstoßen anhaltende **512**

---

<sup>1</sup> OLG Hamm, Beschluss v. 11.12.1991 - 2 Ss 814/91 -.

Pfeifkonzerte, Tätlichkeiten gegenüber anderen Teilnehmern oder Beleidigungen gegen das Störungsverbot. Insgesamt lassen sich folgende Stufen von Störungen unterscheiden:

- **Kritische Zwischenrufe** mögen bei politischen Versammlungen als störend empfunden werden, sie sind jedoch hinzunehmen.
- **Einfache Störung:** Störung des Ablaufs der Versammlung entsprechend ihrer Eigenart. Störungen ermächtigen den Leiter zur Abmahnung gem. § 10 VersG; im Wiederholungsfalle kann die Störung als OWi geahndet werden (§ 29 Nr. 4 VersG).
- **Erhebliche (gröbliche) Störungen:** Störungen, die zwar nicht zum Ende der Versammlung führen aber den Ablauf empfindlich stören. Die Beurteilung der Störung hängt auch hier vom Versammlungstyp ab. Erhebliche Störungen sind auch im Interesse der anderen Versammlungsteilnehmer nicht hinzunehmen. Sie ermächtigen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen den Leiter zum Ausschluss des Störers (§ 11 VersG); bei Versammlungen unter freiem Himmel und bei Aufzügen ist ausschließlich die Polizei dazu berufen (§ 18 Abs. 3 VersG, § 19 Abs. 4 VersG).
- Störung in **Sprengungs- und Verhinderungsabsicht:** Die Störung zielt auf Verhinderung der Versammlung oder wird als besonders schwer empfunden (§ 21 VersG<sup>2</sup>).

Alle oben angeführten Störungen sind solche der **Versammlungsordnung, nicht der öffentlichen Sicherheit**. Eine solche kann sich allerdings aus dem Verstoß gegen versammlungsgesetzliche Normen ergeben.

### 3. Störung durch Dritte von außerhalb

- 513** Wird eine Versammlung von außerhalb gestört, kommt § 2 Abs. 2 VersG nicht zur Anwendung. Das Verbot betrifft nur Störungen *bei* öffentlichen Versammlungen und nicht *von* öffentlichen Versammlungen. Dies setzt eine körperliche Anwesenheit des Störers im Versammlungslokal voraus. Störungen von Außerhalb beeinträchtigen gleichwohl das Versammlungsrecht der einzelnen Teilnehmer als Bestandteil des Individualrechtsgüterschutzes. Eine Störung der Versammlung stellt daher unmittelbar eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar. Die Polizei kann zur Abwehr dieser Störung auf die ihr zur Verfügung stehenden gesetzlichen Befugnisse zurückgreifen. Dies gilt allerdings nur solange, als die Störer ihrerseits nicht den Schutz der Versammlungsfreiheit genießen, weil sie selbst eine Versammlung darstellen.

Art. 8 BayVersG und § 4 NVersG verbieten Störungen mit der Absicht, die ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern. Die Vorschriften erfassen somit Teilnehmer und Dritte.

- 514** Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen können Nichtteilnehmer von der Polizei, gestützt auf die Generalermächtigung, am Betreten des Versammlungsraums gehindert

<sup>2</sup> Art. 8 Abs. 2 Nr. 1, 20 Abs. 1 Nr. 2 BayVersG; § 20 NVersG; § 22 SächsVersG; § 20 VersammlG LSA.

werden. Dies gilt nicht gegenüber Personen, die eine vom Veranstalter abweichende politische Auffassung vertreten, jedoch für Personen, die in Verhinderungsabsicht in den Versammlungsraum gelangen wollen. Wer nicht will, dass eine Versammlung überhaupt stattfindet, kann nicht Teilnehmer an dieser Versammlung sein und genießt demzufolge auch nicht den grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>3</sup>

#### 4. Störung durch Teilnehmer

Gem. § 10 VersG können der Leiter oder seine Ordner die Unterlassung der Störung verlangen. Die Teilnehmer haben dem Folge zu leisten. Wird der Ablauf der Versammlung trotz wiederholter Zurechtweisung gestört, erfüllt dies den Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG. **515**

Handlungen von Teilnehmern, die nicht nur einzelne Personen stören (Redner, Leiter oder andere Teilnehmer), sondern so massiv sind, dass sie die Fortführung der Veranstaltung insgesamt unmöglich machen (gröbliche bzw. erhebliche Störungen), und dies auch bezwecken, erfüllen den Straftatbestand des § 21 VersG. **516**

##### a) Versammlung in geschlossenen Räumen

§ 11 Abs. 1 VersG<sup>4</sup> gibt dem Versammlungsleiter das Recht, Teilnehmer, die die Ordnung erheblich stören, von der Versammlung **auszuschließen**. Daneben kann sich der Leiter gegenüber dem störenden Teilnehmer nicht auf das von ihm grundsätzlich ausgeübte (vgl. § 7 Abs. 4 VersG) Hausrecht berufen. Wenn es darum geht, die durch einen Teilnehmer verursachte Störung der Versammlung abzuwehren, wird das aus dem Besitzrecht abgeleitete (privatrechtliche) Hausrecht überlagert durch das speziellere Ausschlussrecht. Sowohl das Teilnahmerecht als auch das Leitungsrecht sind Ausprägungen des Versammlungsrechts. Beide Teilrechte können in Konflikt miteinander geraten. Dieser ist zu lösen über die spezifisch versammlungsrechtlichen Normen, hier über § 11 VersG. Durch einen zu Recht erfolgten Ausschluss verliert der Ausgeschlossene sein Teilnahmerecht und wird für die laufende Veranstaltung nicht vom Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst. Gem. § 11 Abs. 2 VersG (Art. 5 Abs. 2 BayVersG; § 13 Abs. 5 Satz 3 NVersG; § 10 Abs. 2 SächsVersG; § 10 Abs. 2 VersammlG LSA) haben ausgeschlossene Personen diese *sofort* bzw. *unverzüglich* (Bayern und Niedersachsen) zu verlassen. Gem. § 29 Abs. 1 Nr. 5 VersG handelt derjenige ordnungswidrig, der die Versammlung nicht *unverzüglich* verlässt. Die Versammlungsleiterin kann nunmehr unter Berufung auf das Hausrecht, die ausgeschlossene Teilnehmerin **517**

<sup>3</sup> Vgl. hierzu: Rn. 567 f.; BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 -.

<sup>4</sup> Art. 11 BayVersG; § 13 NVersG; § 10 SächsVersG; § 10 VersammlG LSA.

zum Verlassen des Versammlungslokals auffordern. Die Nichtbefolgung erfüllt den Straftatbestand des § 123 StGB. Die Polizei – wenn anwesend – kann dem Störer gegenüber einen Platzverweis erteilen und diesen ggf. mit unmittelbarem Zwang vollstrecken.

### b) **Versammlung unter freiem Himmel**

- 518** Bei Versammlungen unter freiem Himmel und bei Aufzügen ist gem. § 18 Abs. 3 VersG, § 19 Abs. 4 VersG ausschließlich die Polizei zum Teilnehmernausschluss berechtigt (ausführlich: Rn. 448 ff.).

## **II. Uniform- und Militanzverbot**

### **1. Allgemein**

- 519** Gemäß § 3 VersG ist es verboten, **öffentlich** oder **in einer Versammlung** Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen. Der Regelungsbereich des § 3 VersG erfasst generell das Tragen von Uniformen in der Öffentlichkeit, ohne dass dies im Zusammenhang mit einer Versammlung oder sonstigen Veranstaltung geschehen müsste. Lediglich bei geschlossenen Gesellschaften, die nicht unter den Versammlungsbegriff fallen oder in Privaträumen, ist das Tragen von Uniformen nicht verboten.
- 520** „Öffentlichkeit“ betrifft nicht nur öffentliche Straßen, Wege und Plätze, sondern alle für die Öffentlichkeit, also für einen nach individuellen Kriterien nicht näher bestimmten Personenkreis zugänglichen Örtlichkeiten. Dieser weite Regelungsbereich blieb nicht ohne Kritik.<sup>5</sup> Es ist zu begrüßen, dass Landesversammlungsgesetze (Art. 7 BayVersG; § 3 NVersG; § 3 VersammlG LSA) die Regelung auf Versammlungen beschränken. § 3 VersG erfasst auch die ansonsten im Versammlungsgesetz nicht geregelten nichtöffentlichen Versammlungen.

### **2. Inhalt und Auslegung**

- 521** Hinsichtlich der Versammlungen in geschlossenen Räumen ist zu bedenken, dass die sich hierauf beziehenden Bestimmungen des VersG nur die grundrechtsunmittelbaren Schranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit konkretisieren können. Bei Versammlungen

---

<sup>5</sup> Vgl. bereits *Schwäble*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, S. 193, „Ein Fremdkörper im Versammlungsgesetz...“

unter freiem Himmel ist zu berücksichtigen, dass Art. 8 Abs. 1 GG auch ein Selbstbestimmungsrecht über die Art und Weise einer Versammlung sowie deren Erscheinungsbild gewährt. Es liegt auf der Hand, dass die Thematik einer Versammlung durch eine entsprechende Aufmachung der Versammlungsteilnehmer eindrucksvoll dargestellt werden kann. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer restriktiven Auslegung des § 3 Abs. 1 VersG.<sup>6</sup>

Ein Verstoß gegen das Uniformverbot kann daher nur angenommen werden, wenn die Aufmachung der Teilnehmer geeignet ist, **suggestiv-militante Effekte** auszulösen und **einschüchternde Militanz** auszudrücken. Nicht jedes Tragen gleichartiger Kleidungsstücke, auch nicht, wenn dies als Ausdruck gemeinsamer politischer Gesinnung zu werten ist, fällt daher unter das gesetzliche Verbot. Hinzukommen muss ein durch das **gemeinsame** Auftreten Uniformierter entstehender **Eindruck von Gewaltbereitschaft**.<sup>7</sup>

522

**Uniform** ist eine einheitlich gestaltete Kleidung, die nach Form, Farbe, Schnitt und sonstiger Aufmachung von der allgemein üblichen Bekleidung abweicht.<sup>8</sup> *Gleichförmige* oder *einheitliche* Kleidung findet man in den verschiedensten Lebensbereichen. Die „klassische“ Uniform ist die Bekleidung bei Militär und Polizei. Aber auch die Dienstkleidung der Offiziere bei der Handelsmarine sowie der Piloten der zivilen Luftfahrt und der Mitarbeiter von Feuerwehr, Rettungsdienste und THW ist eine Uniform. Dagegen bezeichnet man die einheitliche Kleidung im Pflegewesen als „Schwestertracht“ oder „Arzt Kittel“. Die Bezeichnung einer einheitlichen Kleidung als „Uniform“ ist das Ergebnis einer sprachlichen Entwicklung und folgt keiner Systematik. Da das Gesetz jedoch die gleichartigen Kleidungsstücke extra erwähnt, ist „Uniform“ im Sinne des § 3 Abs. 1 VersG eher eng auszulegen im Sinne des „klassischen“ – militärischen – Uniformbegriffs. **Uniformteile** sind Kleidungsstücke, die von jedem objektiven Beobachter unschwer als Bestandteil einer Uniform im oben dargelegten Sinne erkannt werden können.<sup>9</sup>

**Gleichartige Kleidungsstücke** i. S. von § 3 Abs. 1 VersG sind Kleidung und Bekleidungsbestandteile jeder Art, sofern sie Uniformen oder Uniformteilen gleichartig sind.<sup>10</sup> Diese Auslegung ist nicht zwingend. Vom Wortlaut her könnte man darunter auch untereinander gleichartige Kleidungsstücke verstehen, also eine uniforme Bekleidung im weitesten Sinne.<sup>11</sup> Da nach der gebotenen engen Auslegung der Bestimmung ein Verstoß gegen das Uniformverbot nur dann vorliegt, wenn die Aufmachung der Teilnehmer geeignet ist, den **Eindruck von Gewaltbereitschaft** auszulösen und **einschüchternde Militanz** aus-

523

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss v. 23.04.1982 - 1 BvR 1138/81 -, MDR 1983, 22.

<sup>7</sup> Vgl.: LG Koblenz, Beschluss v. 11.01.2011 - 2 Ss 156/10 - („Manifestation bevorstehender Unfriedlichkeit“) unter Hinweis auf: KG, Urteil v. 19.03.2001 - 1 Ss 344/00 (105/00) -; OVG Sachsen, Urteil v. 28.07.2009 - 3 B 60/06 -; *Wache* in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Versammlungsgesetz, § 3 Rn. 7.

<sup>8</sup> BayObLG, Beschluss v. 20.01.1987 - 4 St 209/86 -, NStZ 1987, 234; KG Berlin, Beschluss v. 19.03.2001 - 1 Ss 344/00 -; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 3 VersG Rn. 5.

<sup>9</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 67; *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 3 Rn. 5; KG Berlin, Beschluss v. 19.03.2001 - 1 Ss 344/00 -.

<sup>10</sup> BayObLG, Beschluss v. 20.01.1987 - 4 St 209/86 -, NStZ 1987, 234.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu: *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 68.

zudrücken, spielt die Ausrichtung des Begriffs keine Rolle. Der „**Schwarze Block**“ macht deutlich, dass auch einheitliche Kleidung, die nicht einer Uniform im herkömmlichen Sinne entspricht, eine einschüchternd-militante Wirkung entfalten kann.

- 524** Wegen der verfassungsrechtlich gebotenen engen Auslegung des § 3 Abs. 1 VersG ist dessen Abs. 2 überflüssig, denn Pfadfinder und Arbeiter-Samariter-Jugend erfüllen niemals die Verbotsvoraussetzungen. Die Aufmärsche uniformierter militanter Jugendgruppen verstießen gegen das Verbot des Abs. 1 und wären von daher nicht genehmigungsfähig.
- 525** **Beispiel:** „Bomberjacken“ und Springerstiefel verstoßen regelmäßig gegen das Uniformverbot;<sup>12</sup> Ebenso das Auftreten als „Schwarzer Block“.
- 526** **Beispiel:** Streikwesten aus dünnem Plastikmaterial sind weder Uniformen noch Uniformteile noch gleichartige Kleidungsstücke, da sie nicht einer Uniform entsprechen und sie vermitteln nicht den Eindruck von (illegaler) Gewaltbereitschaft.

### III. Waffenverbot

#### 1. Allgemein

- 527** Gemäß Art. 8 Abs. 1 GG genießen nur Unbewaffnete das Grundrecht der Versammlungsfreiheit. Das Waffenverbot in § 2 Abs. 3 VersG stellt somit eine **Konkretisierung der Gewährleistungsschranken** dar. In den Landesversammlungsgesetzen finden sich gleichlautende Vorschriften.<sup>13</sup> Die Vorschrift unterscheidet zwischen den Waffen (im technischen Sinn) und den sonstigen gefährlichen Gegenständen (Waffen im nichttechnischen Sinn). Der Anwendungsbereich umfasst öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel. Die Vorschrift gilt nicht für sonstige Veranstaltungen. Normadressaten sind alle am Versammlungsort anwesenden Personen. Teilnehmereigenschaft ist nicht erforderlich. Das Waffenverbot gilt nicht für Polizeibeamte, die sich zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben am Versammlungsort aufhalten. Polizeibeamte als Teilnehmer fallen dagegen unter das Waffenverbot.

#### 2. Verbotene Handlungen

- 528** Satz 1 verbietet das „Mitsichführen“ von Waffen bei Versammlungen. Nach Satz 2<sup>14</sup> ist es verboten, ohne behördliche Ermächtigung Waffen oder sonstige gefährliche Gegenstände

<sup>12</sup> OVG Sachsen, Urteil v. 04.06.2009 - 3 B 59/06 -.

<sup>13</sup> Art. 6 BayVersG; § 3 Abs. 2 NVersG; § 2 Abs. 3 SächsVersG; § 2 Abs. 3 VersammlG LSA.

<sup>14</sup> Art. 6 Nr. 2 BayVersG; § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NVersG; § 2 Abs. 3 Satz 2 SächsVersG; § 2 Abs. 3 Satz 2 VersammlG LSA.

auf dem Weg zu öffentlichen Versammlungen oder Aufzügen mit sich zu führen, zu derartigen Veranstaltungen hinzuschaffen oder sie zur Verwendung bei derartigen Veranstaltungen bereitzuhalten oder zu verteilen.

Zu dem „Weg zur Versammlung“ im Sinne dieser Vorschrift gehört die gesamte Strecke von dem Ort, wo sich die Waffe bisher befunden hat, bis zum Versammlungsort. „Auf dem Weg“ befindet sich jeder, der sich zielgerichtet auf den Versammlungsort zubewegt. Nach Wortlaut und Zweck der Vorschrift werden daher auch potentielle Versammlungsteilnehmer erfasst, die zeitig und von weit her anreisen.<sup>15</sup> „Hinschaffen“ bedeutet Waffen zu einer öffentlichen Versammlung zu transportieren. Die Alternativen „Bereithalten“ oder „Verteilen“ setzen die Waffeneigenschaft voraus. Das Bereithalten von Gegenständen, die erst vom Erwerber/Übernehmer zur Waffe gewidmet werden, verstößt somit nicht gegen das Waffenverbot. **529**

### 3. Waffen im technischen Sinn

Waffen im technischen Sinn sind ihrer Natur, ihren Konstruktionsmerkmalen oder ihren besonderen Eigenschaften nach von vornherein dazu bestimmt, als Angriffswerkzeuge zu dienen. Diese Gegenstände wurden als Waffen produziert. Auf eine Zweckbestimmung durch den Träger kommt es hierbei nicht an. Zu dieser Gruppe gehören alle Gegenstände i. S. des § 1 Abs. 2 WaffG und Kriegswaffen nach § 1 KrWaffG. Bei diesen Waffen wird die Verletzung des Bewaffnungsverbots unwiderleglich vermutet. **530**

**Beispiel:** Teleskopschlagstock<sup>16</sup> (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a WaffG); ein Messer mit zweischneidiger Klinge (beidseitig geschliffen), es wurde bereits vom Hersteller als Waffe produziert. Ein Fleischermesser dagegen ist zwar ebenfalls sehr gefährlich, es wurde aber nicht als Waffe, sondern als Werkzeug hergestellt, daher handelt es sich hier – bei entsprechender Gebrauchsabsicht – um eine Waffe im nichttechnischen Sinne **531**

Ob die Waffe üblicherweise zur Verteidigung gebraucht wird, spielt keine Rolle. Das Pfefferspray ist deshalb eine Waffe im technischen Sinn und keine Schutzwaffe.<sup>17</sup> Gegenstände, die der passiven Abwehr dienen, wie z. B. Schienbeinschoner können unter den Begriff der Schutzwaffen (Passivbewaffnung) nach § 17a Abs. 1 VersG fallen. Quarzsandhandschuhe (Handschuhe mit Quarzsandfüllung im Knöchelbereich) gelten als Einsatzhandschuhe und finden Verwendung bei Türstehern, Security, Rockern, Hooligans etc. Die Befüllung mit Quarzsand schützt einerseits die Knöchel, wirkt andererseits aber auch schlagkraftverstärkend. Derartige Handschuhe gelten aufgrund des Feststellungsbescheids des Bundeskriminalamts (BKA) nach § 2 Abs. 5 i. V. m. § 48 Abs. 3 WaffG vom 12.07.2006 nicht **532**

<sup>15</sup> Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschluss v. 10.05.1994 - 4St RR 57/94 - m. w. N.

<sup>16</sup> BGH, Urteil v. 22.08.2012 - 2 StR 235/12 -.

<sup>17</sup> AG Tiergarten, Beschluss v. 14.04.2008 - (242 Cs) 81 Js 230/08 -; OLG Hamm, Beschluss v. 20.11.2012 - III-4 RVs 113/12, 4 RVs 113/12 -, juris.

als Waffen nach dem Waffengesetz. Quarzsandhandschuhe können jedoch als Waffen im nichttechnischen Sinne (s. nachf.) angesehen werden. Da sie aufgrund der Sandpolster über den Knöcheln auch vor Angriffen schützen, handelt es sich bei ihnen darüber hinaus auch um Schutzwaffen.

#### 4. Waffen im nichttechnischen Sinn

**533** Sonstige gefährliche Gegenstände (Waffen im nichttechnischen Sinn) sind solche, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen und zur Beschädigung von Sachen geeignet und bestimmt sind. Zwei Voraussetzungen müssen also erfüllt sein:

- die (objektive) Eignung und
- die (subjektive) Zweckbestimmung zur Körperverletzung oder Sachbeschädigung (Gebrauchsabsicht)

Beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen. Die Eignung zur Körperverletzung oder Sachbeschädigung lässt sich auf Grund der physikalischen Eigenschaften einer Sache bestimmen. Die Gebrauchsabsicht ist aus den äußeren Umständen abzuleiten.

**534** **Beispiel:** Kartoffeln mit durchgetriebenen Nägeln, angespitzte Transparenthaltestangen, Farbbeutel, faule Eier, Baseballschläger, Kampfhunde<sup>18</sup>, funktionstüchtiges KO-Pfefferspray (zur Abwehr von Tieren)<sup>19</sup>. Auch Quarzsandhandschuhe gehören zu den Waffen im nichttechnischen Sinn (vgl. Rn. 532).

**535** Tatsachen, die den Schluss auf die Gebrauchsabsicht rechtfertigen, können die äußere Form des Gegenstandes sein, oder der bloße Umstand des Mitführens in einer Versammlung (z. B. Baseballschläger).

**536** **Beispiel:** Der Schraubenschlüssel, den ein Versammlungsteilnehmer in der Tasche mit sich führt, ist eine Waffe. Derselbe Schraubenschlüssel als Teil des Bordwerkzeugs im Kofferraum des Fahrzeuges eines anreisenden Teilnehmers ist keine Waffe.<sup>20</sup>

**537** Keine gefährlichen Gegenstände sind daher auch Feuerlöscher, Gepäckspinne und Wagenheber, für deren Mitführen im Kfz es einen vernünftigen Grund gibt. Die Beispiele machen deutlich, dass der Nachweis der Waffeneigenschaft mit zunehmender Entfernung vom Ort der Versammlung schwieriger wird.

**538** Das Problem besteht darin, dass die Waffeneigenschaft meist bei Vorkontrollen, weit ab vom eigentlichen Geschehen, bestimmt werden soll. Auch wenn, angesichts der Gefährlichkeit eines Gegenstandes, an die Wahrscheinlichkeit des Gebrauchs als Waffe geringe

<sup>18</sup> Dietell/Gintzell/Kniesel, VersG, § 2 VersG Rn. 17.

<sup>19</sup> AG Tiergarten, Urteil v. 14.04.2008 - (242 Cs) 81 Js 230/08 (28/08) -.

<sup>20</sup> A.A.: OVG Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1982, 653, abl. Schwabe, DVBl. 1982, 655.

Anforderungen zu stellen sind, heißt dies nicht, dass die bloß theoretische Möglichkeit einer missbräuchlichen Verwendung ausreichen kann. Befindet sich ein Wagenheber ordnungsgemäß verstaut im Kofferraum, so kann eben nicht davon ausgegangen werden, dass er als Waffe benutzt werden soll. Freilich können weitere Umstände hinzutreten, die auch bei der Vorkontrolle den Schluss auf die Gebrauchsabsicht zulassen. So kann der grundsätzlich harmlose Reservekanister dann als gefährlicher Gegenstand betrachtet werden, wenn im Fahrzeug leere Flaschen und Lumpen mitgeführt werden. Erfolgt der Transport dieser Gegenstände in getrennten Fahrzeugen, kann der Reservekanister seine Waffeneigenschaft erst dann erhalten, wenn die Gegenstände bei oder kurz vor der Demonstration zusammengeführt werden.

Eine Tüte Äpfel, die jemand als Proviant mit in die Versammlung nehmen möchte, kann zum Zeitpunkt der Vorkontrolle niemals unter das Verbot des § 2 Abs. 3 VersG fallen. Zu gefährlichen Gegenständen werden diese erst in dem Moment, da sich der Teilnehmer in der Versammlung entschließt, sie als Wurfgeschosse zu benutzen.

539

## 5. Straftatbestand

Der Verstoß gegen das in § 2 Abs. 3 Satz 1 normierte Waffenverbot erfüllt den Straftatbestand des § 27 Abs. 1 VersG.<sup>21</sup> Der Anwendungsbereich umfasst öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel. Die Vorschrift gilt – anders als der Straftatbestand des § 27a Abs. 2 Nr. 1 VersG (Verstoß gegen das Schutzwaffenverbot) – nicht für sonstige Veranstaltungen.<sup>22</sup> § 27 VersG wiederholt den Tatbestand des § 2 Abs. 3 VersG. Täter ist, wer vorsätzlich gegen das Waffenverbot verstößt. Eine Verurteilung kommt bei den sonstigen Gegenständen (Waffen im nichttechnischen Sinn) nur dann in Betracht, wenn dem Täter die Gebrauchsabsicht nachgewiesen werden kann. Gegenstände, bei denen aus der Tatsache des Mitführens auf eine beabsichtigte Sachbeschädigung geschlossen werden kann, sind z.B. Bolzenschneider, Rammböcke und Drahtscheren, mit deren Hilfe polizeiliche Absperrgitter beschädigt werden können.

540

## 6. Polizeiliche Maßnahmen

Im Falle eines Verstoßes gegen das Waffenverbot hat der Leiter einer Versammlung in einem geschlossenen Raum sofort für den Ausschluss des Betroffenen zu sorgen. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, kann die Polizei die Versammlung auflösen (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 VersG). Bei Versammlungen unter freiem Himmel stört der bewaffnete Teilnehmer nicht nur die öffentliche Sicherheit, sondern auch die Ordnung in der Versammlung, sodass die

541

<sup>21</sup> Art. 6, 20 Abs. 1 Nr. 1 BayVersG; § 20 Abs. 1 Nr. 1 NVersG (wenn die Tat nicht nach § 52 Abs. 3 Nr. 9 WaffG mit Strafe bedroht ist); § 28 SächsVersG; § 26 VersammlG LSA.

<sup>22</sup> LG Bad Kreuznach, Urteil v. 23.04.2001 - 1005 Js 9071/00 Cs -, GewArch 2001, 383.

Polizei ihn gem. §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG von der weiteren Teilnahme ausschließen kann.

- 542** Stellt die Polizei anlässlich einer Vorkontrolle Waffen fest, kommt sowohl eine präventiv-polizeiliche Beschlagnahme (Sicherstellung), als auch eine Sicherstellung nach § 94 StPO (Sicherstellung von Gegenständen mit potentieller Beweisbedeutung) oder §§ 111b ff. StPO (Sicherung der Einziehung) in Betracht. Bei nicht nachweisbarer Gebrauchsabsicht aber gleichwohl gegebener Gefahr von Sachbeschädigungen und Körperverletzungen bei Durchführung der Versammlung, kommt eine präventiv-polizeiliche Beschlagnahme in Betracht, wobei der Gewahrsamsinhaber des Gegenstandes in diesem Fall als Nichtstörer in Anspruch genommen wird.

## IV. Vermummungsverbot

### 1. Allgemein

- 543** Der Regelungsbereich der §§ 17a Abs. 2 Nr. 2, 27 Abs. 2 Nr. 2 VersG erfasst wie das Schutzwaffenverbot **Versammlungen** und sonstige Veranstaltungen **unter freiem Himmel**, insbesondere **Sportveranstaltungen** (Fußballspiele). Die Bestimmungen gelten gem. § 17a Abs. 3 Satz 1 VersG nicht für Gottesdienste unter freiem Himmel, kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, gewöhnliche Leichenbegängnisse, Züge von Hochzeitsgesellschaften und hergebrachte Volksfeste. Damit werden auch Karnevalszüge („Mummenschanz“) als traditionelle Volksfeste nicht vom Vermummungsverbot erfasst.
- 544** Der Gesetzgeber unterstellt, dass das Auftreten Vermummter Gewaltbereitschaft indiziere und die Risikobereitschaft bei der Begehung von Straftaten erhöhe. Die Vermummung wurde daher als die „Vorstufe zum Gewaltausbruch“ bezeichnet. Im Visier hatte man die meist gewalttätigen und vermummten sog. „Schwarzen Blöcke“, mit Strafe bedroht wird aber nunmehr auch der einzelne Vermummte, auch wenn die Versammlung insgesamt friedlich abläuft.<sup>23</sup> Der Gesetzgeber ging davon aus, dass Vermummung zwar Gewalt fördern kann, umgekehrt aber ein Vermummter nicht zwingend gewalttätig ist. Da es auch legitime Gründe für eine Vermummung geben kann (z. B. Angst vor Repressalien bei Demonstration von Ausländern vor der Botschaft des Herkunftsstaats), sieht § 17a Abs. 3 Satz 2 VersG die Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen vor. Eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für Anordnungen zur Durchsetzung des Vermummungsverbots sowie einen Ausschluss Vermummter von der weiteren Teilnahme, sieht § 17a Abs. 4 VersG vor.

---

<sup>23</sup> BT-Drs. 11/2834, S. 7.

## 2. Aufmachung

Das zentrale Tatbestandsmerkmal des Vermummungsverbots ist die „Aufmachung“. Nach Ansicht des Gesetzgebers sollen darunter „alle Mittel zur Unkenntlichmachung, wie z.B. Verkleidung, Maskierung oder Bemalung“ zu verstehen sein.<sup>24</sup> Natürliche Veränderungen des äußeren Erscheinungsbildes, wie eine veränderte Frisur, ein Vollbart oder eine Rasur, fallen schon nach dem allgemeinen Sprachverständnis nicht unter den Begriff der Aufmachung.<sup>25</sup> Nach dem eindeutigen Wortlaut muss die Aufmachung nicht tatsächlich zur Unidentifizierbarkeit führen, sondern hierzu lediglich **geeignet** sein. Dies ist der Fall, wenn eine Identitätsfeststellung für den **durchschnittlichen Beobachter** nicht mehr möglich ist; ein bloßes Erschwernis einer Identifizierung genügt nicht.<sup>26</sup> 545

Die Aufmachung muss **den Umständen nach** auf die **Verhinderung der Identitätsfeststellung gerichtet** sein. Dies ist ein objektives Merkmal. Auf die tatsächliche Absicht des Betroffenen kommt es dabei nicht an.

**Beispiel:** Demonstration von Kernkraftgegnern in Strahlenschutzanzügen: Die Umstände sprechen hier für ein Ausdrucksmittel und nicht für eine Identitätsverschleierung. Bei den Mitgliedern der „Rebel Clown Army“ (vgl. oben Rn. 314 f.) sprechen die Umstände i. d. R. gegen eine Verschleierungsabsicht. Aufgrund besonderer Umstände kann aber eine andere Bewertung gerechtfertigt sein.<sup>27</sup> 546

## 3. Strafbarkeit

Der objektive Straftatbestand ist erfüllt, wenn die Aufmachung objektiv geeignet und den objektiven Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität des Teilnehmers zu verhindern. Darauf muss sich sein mindestens bedingter Vorsatz beziehen, d. h. er muss wissen und billigend in Kauf nehmen, dass die Aufmachung den Umständen nach auf die Identitätsverschleierung gerichtet ist. Eine Absicht, die Feststellung der Identität zu verhindern, ist nicht erforderlich.<sup>28</sup> 547

In der Praxis sind zunehmend Situationen zu beobachten, in denen sich Versammlungsteilnehmer vermummen, um ihre Identität gegenüber **andern Versammlungsteilnehmern** 548

<sup>24</sup> BT-Drs. 10/3580, S. 4.

<sup>25</sup> Vgl. KG Berlin, Urteil v. 12.06.2002 - (5) 1 Ss 424/00 (6/01) -, „Element der Künstlichkeit“.

<sup>26</sup> LG Dortmund, Urteil v. 12.03.2010 - 45 Ns 140/09 - das Gericht konnte den Angeklagten auf den von der Polizei erstellten Fotos trotz Wollmütze, Kapuze und Sonnenbrille identifizieren und verneinte deshalb zu Recht die objektive Eignung.

<sup>27</sup> *Staaek/Schwarzer*, Die Polizei 2010, 172.

<sup>28</sup> KG Berlin, Urteil v. 07.10.2008 - (4) 1 Ss 486/07 (286/07) -, StV 2010, 637; in einer neueren Entscheidung sieht das Kammergericht allerdings in „dem eindeutigen, den Tatbestand einschränkenden Wortlaut der Norm“, dass „neben den Vorsatz hinsichtlich der Eignung zur Verhinderung der Identifikation auch die dahingehende Absicht treten“ müsse; KG Berlin, Beschluss v. 11.12.2012 - (4) 161 Ss 198/12 (310/12) -.

**oder Gegendemonstranten** zu verschleiern. Mit Smartphones und „Social Media“ besteht die Möglichkeit das Bild des Gegners – hochauflösend und damit deutlich erkennbar – auf einschlägige Plattformen hochzuladen, um den Betroffenen auf diese Weise weiteren Schmähungen und ggf. sogar der Gefahr von Tötlichkeiten auszusetzen. Wenn sich ein Versammlungsteilnehmer **eindeutig erkennbar** zum Schutz *dagegen* eine Kapuze überzieht und eine Sonnenbrille aufsetzt, deuten die Umstände nicht auf die Verhinderung der Identitätsfeststellung hin.<sup>29</sup> Einem derartigen Ergebnis wird entgegengehalten, dass die Norm dann ohne praktische Relevanz wäre.<sup>30</sup> Genau dies ist das Problem der „Umständeklausel“.<sup>31</sup> Als Teil des gesetzlichen Straftatbestands kann die Umständeklausel aber auch nicht ignoriert werden. Strafbar ist eben nicht ein verummtes Auftreten bei einer Veranstaltung. Strafbarkeit setzt auch nicht die Absicht der Verhinderung einer Identitätsfeststellung voraus. Strafbar ist die objektiv geeignete Aufmachung, die aus der Sicht eines neutralen Beobachters auf eine Verhinderung der Identitätsfeststellung gerichtet ist. Welche Umstände gegen eine Identitätsverschleierung sprechen, ist gesetzlich ebenfalls nicht geregelt. Dies können künstlerische Ausdrucksmittel sein, aber auch andere Umstände.

- 549** Nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5, Satz 2 NVersG ist Voraussetzung für die Strafbarkeit, dass der Teilnehmer gegen das Vermummungsverbot verstößt und dadurch einer rechtmäßigen und vollziehbaren Anordnung nach § 10 Abs. 2 NVersG zuwiderhandelt. Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 NVersG könnte die zuständige Behörde z. B. die Versammlungsteilnehmer auffordern, die Vermummung abzulegen. Nur diejenigen, die dieser Aufforderung nicht nachkämen, würden sich strafbar machen. Diese Regelung ist im Verhältnis zu § 27 Abs. 2 VersG eindeutig.

## V. Schutzwaffenverbot

### 1. Allgemein

- 550** § 17a Abs. 1 VersG<sup>32</sup> verbietet die sog. **Passivbewaffnung** bei **Versammlungen** und **Veranstaltungen**, die nicht unter den Versammlungsbegriff fallen, wie z.B. **Sportveranstaltungen**. Die Passivbewaffnung verstößt nicht gegen das Gebot der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit. § 17a VersG und die entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen sind somit keine Konkretisierungen der Gewährleistungsschranken. Deshalb gibt es auch kein Schutzwaffenverbot für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Grund für die Einführung des Schutzwaffenverbots waren Überlegungen, dass deren Mitführen aufgrund ihres

<sup>29</sup> Im Erg. ebenso: *Güven*, NStZ 2012, 425.

<sup>30</sup> KG Berlin StV 2010, 637.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu: *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 502 ff.

<sup>32</sup> Art. 16 Abs. 1 BayVersG; § 9 Abs. 1 NVersG (Schutzausrüstungsverbot); § 17 Abs. 1 SächsVersG; § 15 Abs. 1 VersammlG LSA.

„martialischen Erscheinungsbildes eine offensichtliche Gewaltbereitschaft“ dokumentiere und „auf die Menge nach massenpsychologischen Erkenntnissen eine aggressionsstimulierende Wirkung“ ausübe.<sup>33</sup>

Wie beim Waffenverbot werden auch hier Schutzwaffen im technischen und im nichttechnischen Sinn unterschieden.

## 2. Schutzwaffen im technischen Sinn

Unter den Schutzwaffen im technischen Sinn sind Gegenstände zu verstehen, die nach ihrer Zweckbestimmung, ihren Konstruktionsmerkmalen oder ihren besonderen Eigenschaften von vornherein dazu bestimmt sind, dem Schutz des Körpers zur Verteidigung gegen Angriffe bei kämpferischen Auseinandersetzungen zu dienen.<sup>34</sup> **551**

**Beispiel:** Schutzschilde, selbst gefertigte Panzerungen oder Ausrüstungsgegenstände für den polizeilich/militärischen Gebrauch, wie Stahlhelme, ABC-Schutzmasken sowie Ausrüstungen für Kampfsportarten (Zahnschutz<sup>35</sup>). Dies nennt man Schutzwaffen im technischen Sinne. **552**

Das Mitführen derartiger Gegenstände ist generell verboten. Es kommt nicht darauf an, ob der Träger tatsächlich beabsichtigt, Vollstreckungshandlungen abzuwehren. So genannte Verteidigungswaffen wie Gas-Spray<sup>36</sup> oder Gas-Pistole sind keine Schutzwaffen, sondern Waffen im Sinne des § 2 Abs. 3 VersG. **553**

§ 9 Abs. 1 NVersG unterscheidet nicht mehr zwischen Schutzgegenständen im technischen und nichttechnischen Sinn. Nach dieser Regelung kommt es *immer* auf die Verwendungsabsicht an. **554**

## 3. Schutzwaffen im nichttechnischen Sinn

Gegenstände, die zwar nicht von vornherein dafür konstruiert wurden um Angriffe abzuwehren, aber objektiv dazu geeignet sind, Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren, kommen als Schutzwaffen im nichttechnischen Sinn. Bei diesen Gegenständen muss hinzukommen, dass sie den Umständen nach dazu bestimmt sind. Die Gebrauchsbestimmung wurde – im Verhältnis zum Waffenverbot – „verobjektiviert“. Entscheidend ist nicht, ob der Betroffene

<sup>33</sup> BT-Drs. 10/3580, S. 4.

<sup>34</sup> OLG Hamm, Beschluss v. 20.11.2012 - III-4 RVs 113/12, 4 RVs 113/12 -; OLG Frankfurt am Main, Urteil v. 11.04.2011 - 2 Ss 36/11 -.

<sup>35</sup> LG Dresden, Beschluss v. 28.02.2007 - 3 Qs 20/07 -; OLG Frankfurt am Main, Urteil v. 11.04.2011 - 2 Ss 36/11 -.

<sup>36</sup> OLG Hamm, Beschluss v. 20.11.2012 - III-4 RVs 113/12, 4 RVs 113/12 -.

plant, den Gegenstand zur Abwehr von Vollstreckungshandlungen zu benutzen, sondern ob die äußeren Umstände dafür sprechen, dass er dies tut.

- 555 Beispiel:** Motorradhelm, Industriegelb, Polsterung, besondere Schutzkleidung ziviler Art. Ein Verstoß liegt erst vor, wenn sich der Motorradfahrer mit aufgesetztem Helm in die Versammlung begibt. Mit Motorrad-Kombi und Helm am Arm sprechen die Umstände nicht für einen Verstoß. Auch Quarzsandhandschuhe sind keine Schutzgegenstände im technischen Sinn.<sup>37</sup> Ihre Bestimmung muss sich aus den Umständen ergeben. Die Sandfüllung dient aber auch als Schlagkraftverstärkung,<sup>38</sup> weshalb die Handschuhe auch als gefährliche Gegenstände im Sinne des §§ 2 Abs. 3, 27 Abs. 1 VersG angesehen werden (sie sind jedoch keine Waffen im technischen Sinn, vgl. Rn. 532). Dasselbe gilt für Schuhe mit Stahlkappen. Der bloße Umstand des Mitführens in eine Versammlung mit Gewaltpotential belegt bereits die Gebrauchsabsicht.<sup>39</sup>
- 556** Anders jedoch § 9 Abs. 1 NVersG: Hier kommt es – wie beim Waffenverbot – auf die Absicht des Betroffenen an. In strafrechtlicher Hinsicht muss ebenfalls die Verwendungsabsicht nachgewiesen werden.
- 557** Die Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme spielt, anders als beim Widerstand nach § 113 Abs. 3 StGB, keine Rolle, denn verboten und strafbar ist nicht die Abwehr der Vollstreckungsmaßnahme, sondern ein Verhalten, das weit davor liegt.<sup>40</sup> Andernfalls könnte sich auch jeder Träger von Schutzwaffen dahingehend einlassen, er wolle nur rechtswidrige Vollstreckungsmaßnahmen abwehren, polizeiliche und behördliche Anordnungen im Übrigen aber sofort befolgen.

#### 4. Strafbarkeit

- 558** Im Falle einer Schutzwaffe im technischen Sinn, erfüllt das bloße Mitführen des Gegenstandes den objektiven Straftatbestand. Subjektiv muss der Täter wissen, dass er den Gegenstand mit sich führt. Eine Verwendungsabsicht muss nicht nachgewiesen werden.<sup>41</sup> Im Falle einer Schutzwaffe im nichttechnischen Sinn ist der objektive Straftatbestand erfüllt, wenn der Täter den Gegenstand mitführt, dieser zur Abwehr von Vollstreckungsmaßnahmen geeignet ist und die äußeren Umstände auf eine Verwendung hindeuten. Subjektiv muss der Täter wissen, dass er den Gegenstand mit sich führt, dass dieser geeignet ist und dass die Umstände auf eine Verwendung hindeuten. Dies muss er zumindest billigend in Kauf nehmen. Eine Verwendungsabsicht ist nicht erforderlich.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> OLG Dresden, Beschluss v. 17.06.2008 - 1 Ss 401/08 -, in dem vom OLG entschiedenen Fall war der Angeklagte als Sozius auf einem Motorrad angereist, weshalb die Umstände gegen eine Verwendung als Schutzgegenstand sprachen.

<sup>38</sup> Entgegen der Ansicht des BKA im Feststellungsbescheid v. 12.07.2006.

<sup>39</sup> Auch hier gilt etwas anderes, wenn die Handschuhe von einem Motorradfahrer mitgeführt werden.

<sup>40</sup> *Zeitler*, Versammlungsrecht, Rn. 528.

<sup>41</sup> OLG Frankfurt am Main, Urteil v. 11.04.2011 - 2 Ss 36/11 -.

## VI. Verhinderung der Teilnahme, Meldeauflage

### 1. Meldeauflage

#### a) Allgemein

Mit einer Meldeauflage wird dem Adressaten aufgegeben, sich zu einem bestimmten Zeitpunkt bei einer Polizeidienststelle zu melden. Damit soll erreicht werden, dass der Betroffene zu dem fraglichen Zeitpunkt an einem *anderen* Ort keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt. Die Meldeauflage wird auch flankierend zu anderen Maßnahmen, wie z. B. einem Aufenthaltsverbot oder Wohnungsverweis angeordnet.<sup>43</sup> Auch im Zusammenhang mit Versammlungen sind Meldeauflagen denkbar, wenn es darum geht, die Teilnahme einer bestimmten Person zu verhindern. Die Meldeauflage könnte dabei ebenfalls flankierend zu einem Teilnahmeverbot ausgesprochen werden. Ergeht kein ausdrückliches Teilnahmeverbot, folgt dieses konkludent aus der Meldeauflage.

559

#### b) Grundrechtseingriff

Führt die Meldeauflage dazu, dass der Betroffene nicht an einer geplanten und nicht verbotenen Versammlung teilnehmen kann, ist sie grundsätzlich geeignet, in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG einzugreifen. Sie entspricht einem faktischen Teilnahmeverbot. Wenn allerdings aufgrund bestimmter Tatsachen prognostiziert werden kann, dass der Betroffene bei Durchführung der Versammlung Gewalttaten begehen wird und somit wegen Verstoßes gegen das Friedlichkeitsgebot nicht vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst wäre, läge in der Meldeauflage kein Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG.

560

#### c) Ermächtigungsgrundlage

Im Falle eines Eingriffs in Art. 8 Abs. 1 GG ist die Spezialität des Versammlungsgesetzes gegenüber dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht zu beachten.<sup>44</sup> Die Voraussetzungen für Eingriffe in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit sind dort abschließend geregelt.<sup>45</sup>

561

<sup>42</sup> Anders: OLG Hamm, Beschluss v. 20.11.2012 - III-4 RVs 113/12, 4 RVs 113/12 -.

<sup>43</sup> *Petersen-Thröl/Elzermann*, KommJur 2006, 289; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, § 20 Rn. 18; ausführlich: *Schucht*, NVwZ 2011, 709.

<sup>44</sup> BVerwG, Urteil v. 21.04.1989 - 7 C 50.88 - BVerwGE 82, 34, 38; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 26.01.1998 - 1 S 3280/96 -, DVBl 1998, 837.

<sup>45</sup> *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 1 Rn. 193; BVerwG, Beschluss v. 14.01.1987 - 1 B 219/86 -, NVwZ 1988, 250; BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -, NVwZ 2005, 80; eingeschränkt: BVerwG, Urteil v. 25.07.2007 - 6 C 39.06 -.

Maßnahmen, die der Sache nach zu einem Verlust des Teilnahmerechts führen, wie ein Aufenthaltsverbot oder eine Ingewahrsamnahme, sind nicht zulässig, solange die Versammlung nicht verboten, aufgelöst oder die betreffende Person von der Teilnahme ausgeschlossen worden ist.<sup>46</sup> Dies muss auch für die Meldeauflage gelten, da mit dieser der Aufenthalt am Versammlungsort unmöglich gemacht wird. Voraussetzung für die Meldeauflage ist somit ein dem Betroffenen gegenüber **eindeutig ausgesprochenes Teilnahmeverbot**, als Entsprechung zu dem nach Beginn möglichen Ausschluss. Das Versammlungsgesetz enthält keine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für ein Teilnahmeverbot.

- 562** Für *Niedersachsen* gestattet § 10 Abs. 3 Satz 1 1. Alt. NVersG der zuständigen Behörde Personen unter den dort genannten Voraussetzungen die Teilnahme an einer Versammlung zu untersagen. Damit kommt eine Meldeauflage nur als flankierende Maßnahme nach Erlass eines Teilnahmeverbots nach § 10 Abs. 3 Satz 1 NVersG in Betracht.
- 563** In *Bayern*, *Rheinland-Pfalz* und *Sachsen-Anhalt* wird Art. 8 Abs. 1 GG im Polizeigesetz zitiert. Damit könnte in diesen Ländern eine Meldeauflage, die in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingreift, grundsätzlich auf die jeweilige Generalermächtigung gestützt werden.<sup>47</sup> Auch in diesen Ländern ist jedoch die Verhinderung oder Beendigung der Teilnahme an einer Versammlung abschließend im BayVersG und VersammlG LSA, bzw. im Versammlungsgesetz geregelt.
- 564** In Ländern ohne ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für ein Teilnahmeverbot, wäre ein solches allenfalls als Minusmaßnahme zum Verbot denkbar. Gem. § 15 Abs. 1 VersG müsste die auf konkrete Tatsachen gestützte Gefahrenprognose ergeben, dass von dem Betroffenen mit hoher Wahrscheinlichkeit bedeutende Rechtsgüter geschädigt werden. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit wäre zu prüfen, ob nicht weniger eingriffsintensive Maßnahmen, wie z. B. eine Gefährderansprache oder polizeiliche Maßnahmen vor Ort, einschließlich eines Ausschlusses, in Betracht zu ziehen sind. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, könnte ergänzend eine Meldeauflage verfügt werden.
- 565** Eine auf die polizeiliche Generalermächtigung (vgl. §§ 1 Abs. 1, 3 PolG BW; Art. 11 Abs. 1 BayPAG; § 17 ASOG BE).<sup>48</sup> gestützte Meldeauflage kann allerdings dann in Betracht kommen, wenn der Betroffene als potentieller Gewalttäter nicht vom grundrechtlichen Schutz erfasst wird (oben Fallgruppe D).
- 566** Der Teilnehmernausschluss (Rn. 448 ff.) knüpft an das Verhalten des Betroffenen vor Ort an. Damit kann die Gefahrenprognose auf eine gesicherte Grundlage gestellt werden. Im Falle eines Teilnahmeverbots mit anschließender Meldeauflage ist der mit einer ge-

<sup>46</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -, NVwZ 2005, 80; BVerfG, Beschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -; OVG Lüneburg, Beschluss v. 28.06.2013 - 11 LA 27/13 -.

<sup>47</sup> BVerwG, Urteil v. 25.07.2007 - 6 C 39.06 -, dort wurde die Meldeauflage auf 17 Abs. 1 ASOG BE gestützt. Das Berliner ASOG gehört aber gerade nicht zu den Polizeigesetzen, die den Art. 8 Abs. 1 GG zitieren (vgl. § 66 ASOG).

<sup>48</sup> BVerwG, Urteil v. 25.07.2007 - 6 C 39.06 -.

sicherten Gefahrenprognose verbundene Aufwand wesentlich höher. Teilnahmeverbot und Meldeauflage im Vorfeld nicht verbotener Versammlungen dürften daher besonderen Ausnahmefällen vorbehalten sein.

## 2. Zutrittsverbot bei Versammlungen in geschlossenen Räumen

Für das Verbot der Teilnahme an einer Versammlung in geschlossenen Räumen gibt es erst recht keine Rechtsgrundlage. Allerdings erstreckt sich der Schutz des Art 8 GG nicht auf Personen, die nicht die Absicht haben, an einer Versammlung teilzunehmen, sondern diese verhindern wollen.<sup>49</sup> Grundsätzlich schützt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht nur diejenigen Teilnehmer, die mit dem Veranstalter einer Meinung sind. Mit anderen Worten: Es können auch „Linke“ an einer Versammlung von „Rechten“ teilnehmen. Das BVerfG führt hierzu aus:

„Die Beteiligung an einer Versammlung setzt zwar keine Unterstützung des Versammlungsziels voraus, sondern erlaubt auch Widerspruch und Protest. Sie verlangt aber die Bereitschaft, die Versammlung in ihrem Bestand hinzunehmen und abweichende Ziele allein mit kommunikativen Mitteln zu verfolgen.“

Wer die Versammlung in ihrem Bestand nicht will, kann nicht Teilnehmer sein. Die Polizei kann deshalb einer Person den Zutritt zum Versammlungslokal verwehren. In dem vom BVerfG<sup>50</sup> entschiedenen Fall hatte die Polizei die fehlende Teilnehmereigenschaft aus folgenden Äußerungen des Betroffenen abgeleitet: „Die Nazis gehören rausgeworfen“, „So etwas hatten wir in der Geschichte schon einmal, das hier muss verhindert werden!“, „Lasst uns da rein, die Versammlung wäre gleich beendet!“ und „Wenn wir da reinkommen, hat sich diese Versammlung gleich erledigt!“. Der Sachverhalt scheint klar zu sein. In anderen Situationen kann die Entscheidung durchaus schwieriger sein. Auf jeden Fall muss die Polizei hier eine eigenverantwortliche Entscheidung treffen und kann sich nicht darauf beschränken den von den Ordnern bezeichneten Personen den Zutritt zu verbieten. Auch in dieser Situation ist die Polizei **Sachwalterin des öffentlichen Interesses** und nicht verlängerter Arm des Versammlungsleiters.

## 3. Untersagung der politischen Betätigung bei Ausländern

Für Drittstaatsangehörige (Ausländer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates besitzen) sieht § 47 AufenthG<sup>51</sup> unter bestimmten Voraussetzungen die Beschränkung oder Untersagung der politischen Betätigung vor. Die Teilnahme an Versammlungen,

<sup>49</sup> BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 -, BVerfGE 84, 203.

<sup>50</sup> a.a.O.

567

568

569

insbesondere Demonstrationen ist eine bestimmte Form der politischen Betätigung.<sup>52</sup> Die Untersagung der Teilnahme an einer Versammlung stellt zwar im Falle des Drittstaatsangehörigen keinen Eingriff in Art 8 GG dar, berührt aber gleichwohl sein aus Art. 5 GG abzuleitendes Recht auf politische Betätigung<sup>53</sup> sowie das Recht auf Teilnahme an Versammlungen gem. Art. 11 EMRK. § 47 AufenthG gilt nicht für freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger und deren Familienangehörige (vgl. § 11 FreizügG/EU). Die politische Betätigung kann gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG u.a. beschränkt werden, wenn sie die öffentliche Sicherheit gefährdet. Dies wird im Falle der Unterstützung einer verbotenen Vereinigung (z. B. PKK) angenommen, wobei eine mittelbare Unterstützung genügt.<sup>54</sup> Im Lichte der neueren Rechtsprechung des BVerfG zu § 15 Abs. 1 VersG, wonach die öffentliche Ordnung regelmäßig ein Versammlungsverbot nicht rechtfertigt<sup>55</sup> dürften Demonstrationsverbote gegenüber Ausländern allein aus Gründen der öffentlichen Ordnung, nicht mehr in Betracht kommen.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.02.2008 (BGBl. I S. 162).

<sup>52</sup> *Zeitler*, HTK-AuslR, § 47 AufenthG Anm. 2.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu: *Herzog* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 5 Rn. 16.

<sup>54</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 08.01.2013 - 11 S 1581/12 -.

<sup>55</sup> BVerfG, Beschluss v. 26.01.2001 - 1 BvQ 9/01 - NJW 2001, 1409; BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 - BVerfGE 69, 315, 352 f.; BVerfG, Beschluss v. 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01 -, NJW 2001, 2069.

<sup>56</sup> *Zeitler*, HTK-AuslR, § 47 AufenthG Anm. 5.3, m.w.N.

# Kapitel 8 Ende der Versammlung

## I. Beendigung durch den Leiter

Die Versammlung wird idealtypisch beendet durch den Leiter. Die Beendigung ist nicht gleichzusetzen mit einer Auflösung. Daher haben die Teilnehmer einer für beendet erklärten Versammlung auch nicht die Pflicht, sich unverzüglich zu entfernen, wie dies bei der Auflösung durch die Behörde der Fall ist. Die Veranstaltung verliert durch die Beendigung ihre Versammlungseigenschaft. Dies führt allerdings nicht zu einem abrupten Ende des grundrechtlichen Schutzes. Um das Grundrecht effektiv ausüben zu können, ist nicht nur ein zeitlich vorgelagerter, sondern auch ein noch nach Beendigung der Versammlung nachwirkender Schutz erforderlich. Staatliche Maßnahmen können deshalb auch nach Beendigung der Versammlung einen Eingriff in Art. 8 GG darstellen.<sup>1</sup> 570

Da die vormaligen Versammlungsteilnehmer keine Entfernungspflicht trifft, können sie sich sogar zu einer Spontanversammlung zusammenschließen, wenn sie mit der Beendigung durch den Leiter nicht einverstanden sind. Im Hinblick auf diese neue Versammlung hat der Leiter der vorangegangenen beendeten Versammlung jedoch keinerlei Rechte und Pflichten mehr. 571

## II. Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel

### 1. Allgemein

Die Auflösung ist die Beendigung einer bereits stattfindenden Versammlung durch die zuständige Behörde. Es handelt sich dabei nicht um den Vollzug eines vorausgegangenen Verbots, sondern um einen selbständigen Verwaltungsakt. Als **gestaltender Verwaltungsakt** (i.e.S.) führt die Auflösung eine Rechtsänderung dahingehend herbei, dass das Zusammenkommen der Teilnehmer grundrechtlich nicht mehr geschützt ist. Aus der grundrechtlich geschützten Versammlung wird eine bloße **Ansammlung**, der dann mit den Mitteln des allgemeinen Polizeirechts begegnet werden kann.<sup>2</sup> 572

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch VG Münster, Urteil v. 28.11.2014 ? 1 K 2698/13 ? zu der Frage, inwieweit die Polizei verpflichtet ist, einen sicheren Abzug der Versammlungsteilnehmer zu gewährleisten.

- 573** § 15 Abs. 3 VersG stellt (wie auch § 13 VersG) die **abschließende Ermächtigungsgrundlage** dar, um eine Versammlung insgesamt zu beenden, und zwar auch dann, wenn sämtliche Teilnehmer dieser Versammlung wegen ihrer Unfriedlichkeit nicht mehr unter den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG fallen. Anderes gilt allein für solche Ansammlungen, die nicht unter den Versammlungsbegriff fallen.
- 574** **Beispiel:** Die Zusammenrottung Rechtsradikaler vor einer Ausländerunterkunft, um diese tätlich anzugreifen. Auch wenn derartige Angriffe von Sprechchören begleitet werden, liegt der verbindende Zweck nicht in der demonstrativen Meinungsbildende, sondern in der gemeinsamen Begehung von Straftaten.
- 575** Fällt eine Veranstaltung aber trotz begangener Gewalttätigkeiten unter den Versammlungsbegriff, kann sie nur über die Auflösung beendet werden. Dies folgt aus der Spezialität des Versammlungsgesetzes.

## 2. Voraussetzungen

- 576** Nach dem Wortlaut des § 15 Abs. 3 VersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung oder einen Aufzug auflösen, wenn sie nicht angemeldet sind, wenn von den Angaben der Anmeldung abgewichen oder den Auflagen zuwidergehandelt wird oder wenn die Voraussetzungen zu einem Verbot nach Absatz 1 oder 2 gegeben sind. Die Auslegung des § 15 VersG hat sich allerdings an der grundlegenden Bedeutung des Art. 8 GG zu orientieren. Deshalb ist die Auflösung einer Versammlung nur zur Abwehr einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.<sup>3</sup> Die unterlassene Anmeldung kann alleine eine Auflösung nicht rechtfertigen.<sup>4</sup> Die Auflösungsgründe „Zuwiderhandeln gegen Auflagen“ oder „Abweichen von der Anmeldung“ müssen jeweils eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit darstellen, um eine Auflösung zu rechtfertigen. Tatbestandsvoraussetzung für die Auflösung der Versammlung ist somit eine **unmittelbare Gefährdung der öffentliche Sicherheit** (Art. 15 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 BayVersG; § 8 Abs. 2 NVersG). Die landesgesetzlichen Regelungen haben die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Brokdorf-Beschluss<sup>5</sup> entsprechend umgesetzt.
- 577** Die materiellen Voraussetzungen für die Auflösung sind dieselben wie für Verbot und Beschränkungen. Zum Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit kann somit auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden (vgl. Rn. 265 ff.). Im Gegensatz zum Verbot und

---

<sup>2</sup> BVerwG, Beschluss v. 14.01.1987 - 1 B 219/86 -.

<sup>3</sup> H.M. seit BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 (Brokdorf); *Dietell/Gintzell/Kniesel*, VersG, § 15 Rn. 120 ff. m.w.N.

<sup>4</sup> BVerfGE 69, 315 (Brokdorf).

<sup>5</sup> BVerfGE 69, 315 (Brokdorf).

den Beschränkung stellt jedoch die auf beweisbare Tatsachen zu stützende Gefahrenprognose meist kein Problem dar, da die öffentliche Sicherheit regelmäßig schon beeinträchtigt ist.

Während das § 15 Abs. 3 VersG noch das Zuwiderhandeln gegen Auflagen/Beschränkungen als Auflösungsgrund vorsieht, fehlt ein derartiger Auflösungsgrund in Art. 15 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 BayVersG und § 8 Abs. 2 NVersG, da hier lediglich auf die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit abgestellt wird. Da Beschränkungen jedoch nur zur Abwehr einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ergehen dürfen, manifestiert sich in der Zuwiderhandlung gegen die rechtmäßige Beschränkung die unmittelbare Gefährdung. Zu Berücksichtigen ist der Verstoß gegen Beschränkungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Wenn die Versammlungsteilnehmer bereits zu einem bestimmten Verhalten aufgefordert wurden, die Verfügung jedoch nicht beachten, ist die Auflösung der Versammlung das mildeste geeignete Mittel zur Gefahrenabwehr. Eine weitere Auflage/Beschränkung bedarf es dann nicht mehr. Im Einzelfall kann es allerdings erforderlich sein, dass die Auflage/Beschränkung den Teilnehmern vor Versammlungsbeginn bekanntgemacht wird (§ 41 VwVfG).

**Beispiel:** Nachdem einer ihrer Anführer zu einer Strafe verurteilt worden war, wollen die Mitglieder einer örtlichen Rockergruppierung einen Demonstrationszug durch die Innenstadt veranstalten. Die zuständige Versammlungsbehörde verbietet das Tragen der Kutten sowie das Befahren des Fußgängerbereichs mit Motorrädern. Die Rocker verstoßen gegen beide Auflagen/Beschränkungen. Die Versammlung kann deshalb aufgelöst werden. Das Befahren der Fußgängerzone stellt eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar (Verstoß gegen § 41 Abs. 1 StVO Zeichen 242.1). Ob das Tragen der Kutten gegen das versammlungsgesetzliche Uniformverbot verstößt, hängt vom jeweiligen Versammlungsgesetz ab. Nach § 3 VersG muss das Tragen der Uniformen, bzw. der einheitlichen Kleidung Ausdruck einer politischen Gesinnung sein, was im Falle der Rocker zu verneinen ist. Die Kutten bezeugen Zugehörigkeit zu einer entsprechenden Vereinigung, die Mitgliedschaft („Member“) und ggf. bestimmte Funktionen („Master at Arms“). Letztlich signalisieren die Kutten aber auch Gewaltbereitschaft, zumindest im Falle der sog. „1%er“. Die damit einhergehende Militanz stellt also zumindest eine Störung der öffentlichen Ordnung dar. Da es keine Möglichkeit gibt, das Kuttenerbot durchzusetzen (unmittelbarer Zwang scheidet aus naheliegenden Gründen aus), kommt nur die Auflösung in Betracht. Das Beispiel verdeutlicht auch die Sinnhaftigkeit von Auflagen/Beschränkungen zur Verstärkung gesetzlicher Verbote. Den Adressaten wird durch das präventive Verbot unzweideutig klar gemacht, dass die Versammlung nur unter der Bedingung der Beachtung der Gesetze stattfinden kann. Dies kommt sehr gut in der Formulierung des § 15 Abs. 1 VersG zum Ausdruck („... von Auflagen abhängig machen“).

### 3. Verfahren

- 579** Sachlich zuständig für die Auflösung ist gem. § 15 Abs. 2 VersG die „zuständige Behörde“. In den Ländern wird dies unterschiedlich geregelt.
- 580** Verfügt allerdings die Vollzugspolizei anstelle der eigentlich zuständigen Versammlungsbehörde die Auflösung, ohne dass die Eilvoraussetzungen vorlägen, leidet der Verwaltungsakt an einem formellen Mangel, der jedoch nicht die Nichtigkeit und damit die Unwirksamkeit der Auflösung zur Folge hätte. Die Auflösung ist schlicht rechtswidrig, aber gleichwohl wirksam gem. § 43 VwVfG.
- 581** Die Auflösungsverfügung ist ein mündlicher Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 1. Alt. VwVfG). Deren Bekanntgabe erfolgt öffentlich gem. § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG, in der Regel durch Ansage über Lautsprecher. Aufgrund der öffentlichen Bekanntgabe ist die Verfügung auch demjenigen gegenüber wirksam, der sie nicht verstanden hat, sei es, dass er gerade abwesend war, oder über Kopfhörer Musik hörte. Entscheidend ist nur, dass im Zeitpunkt der Bekanntgabe die Möglichkeit der Kenntnisnahme bestand.<sup>6</sup> Die Bekanntgabe im Sinne von § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG muss nicht notwendig durch die für den Erlass des Verwaltungsaktes zuständige Behörde selbst erfolgen. Deswegen kann der Polizeivollzugsdienst bei Zuständigkeit der unteren Verwaltungsbehörde die Auflösungsverfügung auch für diese bekannt geben.
- 582** Der betroffene Personenkreis setzt sich in erster Linie aus denjenigen zusammen, die bereits an der Versammlung teilgenommen haben. Betroffen sind jedoch auch diejenigen, die erst nach erfolgter Auflösung zu der Versammlung stoßen. Die Bestimmbarkeit dieser Personen ergibt sich aus ihrer in die Tat umgesetzten Teilnahmeabsicht. Die genaue Anzahl braucht der zuständigen Behörde nicht bekannt zu sein. Im Gegensatz zu Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 13 VersG) muss der Grund für die Auflösung nicht genannt werden. Auch die Nennung der Ermächtigungsnorm ist überflüssig, denn diese ist Begründungselement.<sup>7</sup>

### 4. Rechtsfolge

#### a) Verhältnismäßigkeit und Ermessen

- 583** Wie das Verbot, so kann auch die Auflösung einer Versammlung nur das Ergebnis einer am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierten Abwägung sein. In diese ist einzustellen:

---

<sup>6</sup> BVerwG, Beschluss v. 05.05.1997 - BVerwG 1 B 129.96 - Buchholz 402.240 § 45 AusIG 1990 Nr. 11 S. 20 m.w.N.; BVerwG, Beschluss v. 16.11.2010 - 6 B 58.10 -.

<sup>7</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 09.06.1988 - 1 S 1544/87 -, NVwZ 1989, 163.

- Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG unter Berücksichtigung seiner besonderen Bedeutung für den freiheitlich demokratischen Staat.
- Die betroffenen Rechtsgüter (z.B. Leben, Gesundheit, Eigentum; öffentliche Sicherheit).
- Bei der beiderseitigen Optimierung der Kollisionsgüter ist insbesondere der Störeranteil zu berücksichtigen

Nimmt die Demonstration im Ganzen einen aufrührerischen Verlauf, indem von allen Teilnehmern Gewalttätigkeiten gegen Personen und Sachen begangen werden, sind alle Teilnehmer unfriedlich und können daher nicht mehr den grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG genießen. Der Schutz der Versammlungsfreiheit für friedliche Versammlungsteilnehmer muss jedoch dann erhalten bleiben, wenn einzelne andere Demonstranten oder eine Minderheit Ausschreitungen begehen. Die Teilnehmer einer solchen „gemischten Versammlung“ verlieren ihr Grundrecht grundsätzlich nicht bereits deshalb, weil sich andere so verhalten, dass sie sich ihrerseits nicht auf Art. 8 Abs. 1 GG berufen können. **584**

Das Gebot der Erforderlichkeit (Grundsatz des Mindesteingriffs) verlangt jedoch, dass die Polizei in erster Linie gegen die Störer vorgeht. Diese sind insbesondere von den friedlichen Versammlungsteilnehmern zu trennen. In Betracht kommt auch der Ausschluss von Störern (Rn. 448 ff.) sowie die Durchsetzung des Ausschlusses mit polizeilichen Mitteln. Nur wenn Störer und friedliche Teilnehmer sich nicht voneinander trennen lassen, stellt sich die Frage nach der Auflösung. **585**

Eine Auflösung ist auch dann nicht erforderlich, wenn geeignete Maßnahmen zur Verfügung stehen, die weniger in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit einschneiden. **586**

**Beispiel:** Die Polizei bzw. die zuständige Behörde verbietet Versammlungsteilnehmern, die Zufahrt zu einer Kaserne zu blockieren. Im Übrigen bleibt die Ausübung der Versammlungsfreiheit unberührt. Die **räumliche Beschränkung** (Rn. 422 ff.) ist eine Maßnahme unterhalb der Schwelle der Auflösung. **587**

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Falle polizeilicher Maßnahmen gegen Störer ist immer zu berücksichtigen, dass das Recht des ersten Versuches einer Einwirkung auf die Störer bei den friedlichen Versammlungsteilnehmern bzw. beim Leiter liegt. Dies ergibt sich sowohl aus dem Grundsatz der Selbstorganisation der Versammlung als auch aus dem Kooperationsgedanken. Wo der Leiter eine unmittelbar bevorstehende Störung nicht sofort erkennt, kann die Polizei ihn darauf aufmerksam machen und entsprechende Durchsagen anregen. **588**

Gibt es keine gleichermaßen geeigneten, aber weniger einschneidende Maßnahmen, kommt schließlich die Auflösung in Betracht. Die friedlichen Teilnehmer werden dann – zwangsläufig – als Nichtstörer in Anspruch genommen. Als **ultima ratio** setzt dies jedoch ein **589**

besonderes Gewicht der anderen Kollisionsgüter voraus. Dies führt zu der praktisch bedeutenden Schlussfolgerung, dass mit zunehmender Anzahl der Teilnehmer sich die Möglichkeit einer Auflösung verringert. Dies führt auch dazu, dass Großdemonstrationen mit stets überwiegend friedlichen Teilnehmern praktisch nicht aufgelöst werden können.

### b) Bestimmtheitsgrundsatz

- 590** In materieller Hinsicht ist insbesondere auf die Bestimmtheit der Verfügung zu achten. Insbesondere in Anbetracht der einschneidenden Konsequenzen im Hinblick auf die grundrechtlich geschützte Ausübung der Versammlungsfreiheit sind an die Bestimmtheit besondere Anforderungen zu stellen. Die Auflösungsverfügung muss eindeutig und unmissverständlich formuliert sein (§ 37 Abs. 1 VwVfG). Sie muss unabhängig vom konkreten Wortlaut der Anordnung deren **Bedeutung** und **Tragweite deutlich erkennen lassen**. Die eindeutige Auflösung einer Versammlung ist auch eine **wesentliche Förmlichkeit** im Sinne des § 113 StGB. Ein Verstoß dagegen führt zur **Rechtswidrigkeit einer Diensthandlung** und damit zur Straflosigkeit von Widerstandshandlungen gegen polizeiliche Maßnahmen.<sup>8</sup>
- 591** Die Auflösung kann auch nicht konkludent erfolgen, etwa durch Einkesselung der Versammlungsteilnehmer, erst recht nicht durch unmittelbaren Polizeizwang.<sup>9</sup>

## 5. Wirkung der Auflösung, Entfernungspflicht

- 592** Die mit ihrer Bekanntgabe rechtswirksame (vgl. §§ 41 Abs. 1, 43 Abs. 1 VwVfG) Auflösungsverfügung bewirkt, dass die Teilnehmer sich gem. § 18 Abs. 1 VersG i. V. m. § 13 Abs. 2 VersG zu entfernen haben. Die gesetzliche Entfernungspflicht besteht unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung.<sup>10</sup> Von einer Auflösungsverfügung unmittelbar betroffen sind die einzelnen Versammlungsteilnehmer. Die Auflösungsverfügung nimmt dem Einzelnen das Recht, an der konkreten, durch Teilnehmer, Ort, Zeit und Gegenstand definierten Versammlung weiterhin teilzunehmen. Er kann insoweit sein Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht mehr wahrnehmen und er kann nicht mehr grundrechtlich geschützter Teilnehmer dieser oder einer sich aus der aufgelösten Versammlung unmittelbar ergebenden Folgeveranstaltung sein. Die Auflösung enthält damit gleichzeitig ein Verbot, mit der Versammlung fortzufahren. Sammeln sich die vormaligen Versammlungsteilnehmer daher unmittelbar nach der Auflösung wieder, um gegen die Auflösung zu protestieren, ist dies **keine Versammlung** mehr, sondern eine bloße **Ansammlung**. Etwaiger Protest

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 -.

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 -.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.12.1998 - 1 BvR 831/89 -, NVwZ 1999, 290; BVerfG, Beschluss v. 24.11.1992 - 2 BvR 2033/89 -, DVBl. 1993, 150.

gegen die Auflösung wird von dieser bereits mit erfasst. Sollten sich der Folgeveranstaltung weitere Personen anschließen, so können auch diese nicht den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG für sich in Anspruch nehmen, denn infolge der Auflösung können sie nicht mehr Teilnehmer einer Versammlung sein.

Sollten Gefahren von der nicht mehr in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG fallenden Folgeansammlung ausgehen, kann diesen mit den Mitteln des allgemeinen Polizeirechts begegnet werden.

593

## 6. Vollzug der Auflösung

Die Auflösungsverfügung ist als gestaltender Verwaltungsakt i. e. S. einer Vollstreckung nicht zugänglich. Sie vollzieht sich vielmehr von selbst, indem sie aus der geschützten Versammlung eine ungeschützte Ansammlung macht bzw. dem betroffenen Personenkreis das Recht auf die grundrechtlich geschützte Teilnahme nimmt. Die Auflösung ist vollziehbar mit Bekanntgabe. Allerdings könnte auch gegenüber der Auflösung ein Widerspruch aufschiebende Wirkung entfalten (§ 80 Abs. 1 VwGO). Dies gilt allerdings wegen § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO dann nicht, wenn die Vollzugspolizei die Auflösung verfügte. Erfolgt die Auflösung durch die Verwaltungsbehörde als Versammlungsbehörde, hätte der Widerspruch aufschiebende Wirkung, wenn nicht die Versammlungsbehörde die sofortige Vollziehung mündlich angeordnet und dies wegen § 80 Abs. 3 VwGO als Notstandsmaßnahme bezeichnet hätte, was jedoch in der Praxis keine Rolle spielt.

594

Die sofortige Vollziehbarkeit stellt in diesem Falle jedoch nur ein theoretisches Problem dar, denn zum einen muss der Widerspruch schriftlich oder zur Niederschrift eingelegt werden (§ 70 Abs. 1 VwGO). Dies dürfte allerdings infolge der großen Unruhe nur selten der Fall sein, ist aber nicht ausgeschlossen. Zum anderen bewirkt der Widerspruch eine aufschiebende Wirkung nur im Verhältnis zum Widersprecher. Gegenüber dem übrigen Personenkreis bleibt es bei der Vollziehbarkeit der Auflösung.

595

Kommen die Versammlungsteilnehmer der gesetzlichen Verpflichtung, sich zu entfernen, nicht nach, wird die Auflösung regelmäßig mit einem **Platzverweis (einer Platzverweisung)** durchgesetzt. Wird dieser von den Störern nicht befolgt, kann die Polizei unmittelbaren Zwang nach den Vorschriften der Polizeigesetze anwenden.<sup>11</sup>

596

In den Ländern, die die Möglichkeit vorgesehen haben, die Kosten des unmittelbaren Zwangs dem Pflichtigen aufzuerlegen, kann ein fester Stundensatz für jeden eingesetzten Bediensteten mittels Leistungsbescheid geltend gemacht werden. Der Kostenbescheid ist rechtmäßig, wenn die Anwendung des unmittelbaren Zwanges rechtmäßig war. Dies wiederum erfordert einen wirksamen, vollstreckbaren Grundverwaltungsakt (Platzverweisung).<sup>12</sup>

597

<sup>11</sup> Krit.: *Offczors* in: Ridder et al., Versammlungsgesetz, S. 867.

- 598 Im Falle einer rechtswidrigen Auflösung können die Kosten, die mit der Durchsetzung verbunden waren, nicht erhoben werden. Mit der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die demokratische Ordnung wäre es nämlich nicht zu vereinbaren, würde die unvermeidliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit, die in einer rechtswidrigen, aber gleichwohl wirksamen Auflösungsverfügung liegt, „ohne vergleichbare Notwendigkeit gegenüber denjenigen fortgesetzt werden, die – wie sich nachträglich herausstellt – die Versammlungsfreiheit zu Recht in Anspruch genommen haben.“

## 7. Platzverweisung

- 599 Kommen die Teilnehmer der Entfernungspflicht in angemessener Zeit nicht nach, kann anschließend ein Platzverweis (Platzverweisung), gestützt auf das allgemeine Polizeirecht, ergehen. Das Versammlungsgesetz steht der Anwendung des Polizeigesetzes nun nicht mehr entgegen, da es sich bei den Betroffenen nicht mehr um Teilnehmer einer Versammlung handelt, die vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst werden.<sup>13</sup> Vor der förmlichen Beendigung der Versammlung durch Auflösung ist ein Platzverweis auf jeden Fall nicht möglich.<sup>14</sup> Die für den präventiv-polizeilichen Platzverweis vorausgesetzte **Störung der öffentlichen Sicherheit** liegt in dem **Verstoß gegen die Entfernungspflicht** (§§ 18 Abs. 1 i. V. m. 13 Abs. 2 VersG) sowie in der fortgesetzten Begehung einer Ordnungswidrigkeit gem. § 29 Nr. 2 VersG. Der Platzverweis kann auch dahingehend spezifiziert werden, dass den vormaligen Versammlungsteilnehmern aufgegeben wird, den Ort in eine bestimmte Richtung zu verlassen. Der Platzverweis enthält ein vollstreckungsfähiges Handlungsgebot und kann somit mit unmittelbarem Zwang nach den einschlägigen landesgesetzlichen Bestimmungen vollstreckt werden. Voraussetzung für eine rechtmäßige Zwanganwendung ist in aller Regel ein rechtswirksamer, vollstreckbarer Verwaltungsakt (§ 41, 43 VwVfG). Die Rechtmäßigkeit der Auflösung und des Platzverweises ist nicht Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Vollstreckung.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> BVerfG, Beschluss v. 01.12.1992 - 1 BvR 88/91 -.

<sup>13</sup> Anders: *Kloepfer* in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 143 Rn. 59, „Der Vorrang des Versammlungsgesetzes wirkt sogar über die Beendigung oder Auflösung der Versammlung hinaus und zwar solange, bis sich die Teilnehmer entfernt und zerstreut haben.“

<sup>14</sup> OVG Bremen, NVwZ 1987, 236; BVerwG, NVwZ 1988, 250; Götz NVwZ 1990, 725.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.12.1998 - 1 BvR 831/89 - („Die Rechtmäßigkeit der Anwendung des unmittelbaren Zwangs in Form des Wasserwerfereinsatzes hing nicht von der Rechtmäßigkeit der auf das Verlassen des Platzes und der Straße gerichteten Grundverfügung, insbesondere ihrer Vereinbarkeit mit Art. 8 Abs. 1 GG, ab. Denn auf die Frage der Rechtmäßigkeit der Grundverfügung kommt es bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme nicht an.“).

### III. Auflösung von Versammlungen in geschlossenen Räumen

#### 1. Allgemein

Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen keinem Gesetzesvorbehalt. Außer wenn dem Veranstalter das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht zusteht, kommt eine Auflösungen hier nur in Betracht zur Konkretisierung der Gewährleistungsschranken des Art. 8 Abs. 1 GG sowie sonstiger verfassungsimmanenter Schranken. Diese hohe Eingriffsschwelle führt dazu, dass Versammlungen in geschlossenen Räumen in der Regel nicht aufgelöst werden können. Hinzukommt dass nach § 13 Abs. 1 Satz 2 VersG die Auflösung nur zulässig ist, wenn andere polizeiliche Maßnahmen, insbesondere eine Unterbrechung, nicht ausreichen. In der Praxis spielt die Auflösung von Versammlungen in geschlossenen Räumen daher keine große Rolle. **600**

Die Auflösung hat unter Angabe des Grundes zu erfolgen. Im Falle einer (was die Regel sein dürfte) mündlichen Auflösungsverfügung muss diese daher in Abweichung von § 39 LVwVfG begründet werden. Dabei ist es hinreichend, aber auch erforderlich, den maßgebende Auflösungsgrund des gesetzlichen Tatbestandes der Nr. 1, 2, 3 oder 4 verständlich zu bezeichnen.<sup>16</sup> **601**

Zuständig ist gemäß § 13 VersG „die Polizei“, also der nach § 12 VersG in die Versammlung entsandte Polizeivollzugsbeamte. **602**

#### 2. Auflösungsgründe

Die Versammlung kann aufgelöst werden, wenn dem Veranstalter das Versammlungsrecht nicht zusteht (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 VersG; Art. 12 Abs. 2 BayVersG; § 13 Abs. 1 Nr. 1 SächsVersG; § 11 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG LSA). **603**

Nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 VersG und den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen kann die Versammlung aufgelöst werden, wenn sie einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt, also unfriedlich wird, oder wenn eine unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer besteht. In der erste Alternative entsteht die Unfriedlichkeit aus der Versammlung heraus. Die zweite Alternative setzt dagegen lediglich eine unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer voraus. Vom Wortlaut her ist es nicht zwingend, dass die Gefährdung aus der Versammlung heraus erfolgt. Da ein gewalttätiger Verlauf (1. Alt.) stets eine Gefahr für Leben und Gesundheit der anwesenden Teilnehmer darstellt, spricht die gesonderte Nennung eher für einen eigenständigen Auflösungsgrund **604**

<sup>16</sup> Dietell/Gintzell/Kniesel, VersG, § 13 Rn. 6.

unabhängig von der Frage der Verursachung. Der Schutz von Leben und Gesundheit stellt ebenfalls eine verfassungsimmanente Schranke der Versammlungsfreiheit dar. Soweit zum Schutz dieser Rechtsgüter erforderlich, hat die Versammlungsfreiheit zurückzutreten.

- 605** Eine unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit, die nicht bereits aus dem von der 1. Alt. erfassten gewalttätigen Verlauf resultiert kann sich auch aus den besonderen Umständen der konkreten Versammlung ergeben, wie z. B. einem zu kleinen Raum ohne Fluchtwege und Brandgefahr. Der VGH Baden-Württemberg hat in einem derartigen Fall (Skinhead-Konzert als Versammlung) die Auflösung allerdings auf die polizeiliche Generalklausel (§§ 1 Abs. 1, 3 BW PolG) gestützt. Die Anwendung des allgemeinen Polizeigesetzes wurde für zulässig erachtet, da es sich hier um Gefahren handele, die nicht spezifisch in der Versammlung und deren Ablauf ihre Ursache hätten.<sup>17</sup> In der fraglichen Entscheidung wurde allerdings die prognostizierte Brandgefahr nicht nur mit der engen Räumlichkeit und der Verwendung einer „professionellen Musikanlage“ sondern auch mit der „bei Konzerten dieser Art infolge der aggressiven Musik und des Alkoholkonsums der Konzertteilnehmer typischerweise herrschende aufgeheizte Atmosphäre“ begründet. Da das Konzert nach Ansicht des Gerichts unter den Versammlungsbegriff fällt, sind dies auch versammlungstypische Gefahren. Dies spricht eher für eine auf § 13 Aabs. 1 Satz 1 Nr. 2 VersG gestützte Auflösung.
- 606** Die Teilnahme Bewaffneter kann gem. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VersG ebenfalls einen Auflösungsgrund darstellen, wenn der Leiter nicht für deren Ausschluss und Entfernung aus dem Versammlungsraum sorgt. Die Vorschrift konkretisiert das Waffenverbot des Art. 8 Abs. 1 GG.
- 607** Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 VersG und den entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmungen kann eine Versammlung aufgelöst werden, wenn durch den Verlauf der Versammlung gegen Strafgesetze verstoßen wird, die ein Verbrechen oder von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben (1. Alt.). Die Vorschrift verweist damit auf den § 12 StGB. „Im Verlauf der Versammlung“ ist nicht „bei Gelegenheit der Versammlung“, so zum Beispiel, wenn ein Taschendieb das Zusammenkommen vieler Menschen ausnutzt. Das Merkmal ist nach h. M. dann erfüllt, wenn mehrere Versammlungsteilnehmer unter Billigung anderer gegen Strafgesetze verstoßen und die Straftat der Versammlung ein gesetzwidriges Gesamtgepräge gibt. Voraussetzung ist, dass die Versammlung durch ihre aggressive Grundstimmung eine entsprechende stimulierende Wirkung ausgeübt hat. Die Straftaten müssen ihre Ursache im deliktgeneigten Verlauf der Versammlung finden.<sup>18</sup> Straftaten die lediglich bei Gelegenheit der Versammlung begangen werden, kommen somit als Auflösungsgrund nicht in Betracht. Sie rechtfertigen allenfalls polizeiliche Maßnahmen der Strafverfolgung bzw. der Unterbindung gegenüber demjenigen, der sie begeht.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.07.2017 - 1 S 349/10 - unter Hinweis auf *Meßmann*, JuS 2007, 524, 526.

<sup>18</sup> VG Stuttgart, Urteil v. 18.12.2008 - 1 K 754/06 -.

<sup>19</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 26.01.1998 - 1 S 3280/96 -, NVwZ 1998, 761.

Der Verstoß gegen Strafgesetze zum Schutz von Leib und Leben wird bereits in der Nr. 2 erfasst. Seine besondere Bedeutung erhält § 13 Abs. 1 Satz Nr. 4 VersG daher im Zusammenhang mit Meinungsäußerungsdelikten wie z. B. §§ 111, 126, 130 StGB. Zu beachten ist jedoch, dass § 13 Abs. 1 Satz Nr. 4 VersG, wie die anderen Auflösungsgründe, die grundrechtsunmittelbaren Schranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit sowie die verfassungsimmanenten Schranken konkretisiert. Nicht jeder Verstoß gegen ein Strafgesetz erfüllt somit die Voraussetzungen für die Auflösung. Es kommen hier nur solche Straftaten in Betracht, die einen Bezug zu den Gewährleistungsschranken „friedlich und ohne Waffen“ aufweisen. Das sind Straftaten, die in ihrem Tatbestand auf Anwendung oder Androhung physischer Gewalt gegen Personen oder Sachen abstellen. Weiter sind es solche Straftaten, die dem Schutz von Grundrechten Dritter oder anderer Verfassungsrechtsgüter dienen, die der Versammlungsfreiheit mindestens gleichgeordnet sind.<sup>20</sup> **608**

In Frage kommen Volksverhetzung (§ 130 StGB) oder Aufstacheln zum Angriffskrieg (§ 80a StGB), denn von Unfriedlichkeit ist schon dann auszugehen, wenn Gewalttätigkeiten nur angestrebt, beabsichtigt oder gebilligt werden.<sup>21</sup> Hinsichtlich der §§ 126 und 130 StGB bestehen auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten keine Bedenken. Selbst wenn man den Verstoß gegen die genannten Strafbestimmungen noch nicht als „unfriedlich“ im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG ansieht, sind volksverhetzende Reden in einer öffentlichen Versammlung nicht mehr vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst, denn die Versammlungsfreiheit findet dort ihre Grenzen, wo die Menschenwürde anderer verletzt wird. Die dem Art. 8 Abs. 1 GG immanenten Schranken bedeuten zwar nicht, dass die Versammlungsfreiheit beim Erreichen bestimmter Grenzen immer zurückzutreten hätte, sondern verlangen, dass beiden Rechtspositionen zu einer optimalen Geltung zu verhelfen ist. Eine derartige Harmonisierung ist jedoch im Falle des Verstoßes gegen § 130 StGB, ebenso wie im Falle einer Gefahr für Leib und Leben, nicht möglich. Hier hat die Versammlungsfreiheit zurückzutreten. **609**

§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 ist auch dann anwendbar, wenn in der Versammlung zu Straftaten aufgefordert wird (§ 111 StGB), die mit dem Friedlichkeitsgebot nicht zu vereinbaren wären und der Leiter dies, wozu er gem. § 8 VersG verpflichtet ist, nicht unverzüglich unterbindet. Die Bestimmung deckt sich z.T. mit dem Straftatbestand des § 111 StGB. Insoweit wird sie aber bereits von der ersten Alternative erfasst. Der Auflösungsgrund „Anreizen zu Straftaten“ ist in der Praxis ohne Bedeutung. **610**

### 3. Rechtsfolge

Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen eines der Auflösungsgründe vor, muss die Polizei unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit über die Auflösung **611**

<sup>20</sup> BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315; BVerwG, Urteil vom 23.03.1999 - 1 C 12/97 -, DVBl 1999, 1740.

entscheiden. § 13 Abs. 1 Satz 2 VersG weist ausdrücklich darauf hin, dass die Auflösung nur zulässig ist, wenn andere polizeiliche Maßnahmen, insbesondere eine Unterbrechung, nicht ausreichen. Bezüglich der Rechtswirkung der Auflösungsverfügung kann auf die Ausführung oben Rn. 592 ff. hingewiesen werden.

---

<sup>21</sup> BVerfG, Urteil v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83, 1 BvR 921/84, 1 BvR 1190/84, 1 BvR 333/85, 1 BvR 248/85, 1 BvR 306/85, 1 BvR 497/85 -, BVerfGE 73, 206.

# Kapitel 9 Prüfungsschemata

## I. Beschränkungen und Verbot (Versammlung unter freiem Himmel)

### A. Rechtsgrundlage: § 15 Abs. 1 VersG<sup>1</sup>

1. Versammlungsbegriff
2. Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG  
betroffen ist das Selbstbestimmungsrecht über Gegenstand, Ort, Zeit, Art der Versammlung
3. Bei bloßem Hinweis auf die Gesetzeslage, liegt kein Eingriff und kein VA vor.

### B. Formelle Rechtmäßigkeit

1. örtliche und sachliche Zuständigkeit gem. landesgesetzlichen Bestimmungen
2. Anhörung (§ 28 VwVfG)
3. Begründung (§ 39 VwVfG)

### C. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Tatbestandsvoraussetzungen
  - a) Öffentliche Sicherheit
    - (1) Unversehrtheit der Rechtsordnung  
z. B. §§ 223, 303, § 130 StGB; § 62 EBO; §§ 1, 33 StVO; nicht: Ansehen der BRD im Ausland
    - (2) Schutz des Staates und die Funktionsfähigkeit seiner Einrichtungen (Polizei, Justiz, staatliche Veranstaltungen wie G-8-Gipfel, NATO)
    - (3) Individualgüter und -rechte  
Leben, Gesundheit, Freiheit, Leichtigkeit des Verkehrs
  - b) Öffentliche Ordnung
    - nur zu prüfen, wenn öffentliche Sicherheit nicht betroffen ist
    - nur bei Beschränkungen relevant, nicht bei Verbot
    - Meinungsäußerungen können nicht unterbunden werden (nur wenn strafbar)
    - Beispiele: Aufmarsch im Gleichschritt, Trommeln, Fahnen
  - c) Gefahrenprognose

---

<sup>1</sup> Art. 15 Abs. 1 BayVersG, § 8 Abs. 1 NversG, § 15 Abs. 1 SächsVersG, § 13 Abs. 1 VersammlG LSA.

- (1) Prognosegrundlage: konkrete Tatsachen, keine Vermutungen  
z. B. Aufruf zu Gewalttätigkeit; zeitnahe Erfahrungen mit identischem Personenkreis
- (2) hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, Gegenindizien müssen berücksichtigt werden

## 2. Rechtsfolge

- a) Verantwortlichkeit (Polizeipflicht)
- b) Bestimmtheitsgrundsatz
- c) Ermessensfehler
  - (1) Ermessensnichtgebrauch
  - (2) Ermessensfehlgebrauch
    - Ermessensdefizit. Die Behörde hat nicht alle Gesichtspunkte berücksichtigt (Auswirkungen auf den Verkehr, konkurrierende Straßennutzung, Belastung der Anwohner)
    - Sachwidrige Erwägungen
  - (3) Ermessensüberschreitung
- d) Verhältnismäßigkeit<sup>2</sup>
  - (1) Geeignetheit  
Maßnahme muss taugliches Mittel sein für die Gefahrenabwehr
  - (2) Erforderlichkeit
    - primäre Problemlösung im Rahmen der Kooperation
    - ggf. Selbstregulierung
    - Verbot ist ultima ratio
    - ggf. Gefahrenabwehr vor Ort
  - (3) Übermaßverbot (Zweck-Mittel-Relation)
    - objektive Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 GG
    - nach der Wechselwirkungslehre erfährt die Befugnisnorm ihrerseits eine Einschränkung durch Art. 8 Abs. 1 GG
    - Art. 8 Abs. 1 GG wird seinerseits begrenzt durch die Grundrechte anderer.
    - Optimierung der betroffenen Rechtsgüter (Art. 8 Abs. 1 GG sowie Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit = Herstellung praktischer Konkordanz)

---

<sup>2</sup> Kann auch bei Ermessensüberschreitung geprüft werden.

## II. Auflösung (Versammlung unter freiem Himmel)

### 1. Stufe – Auflösungsverfügung

#### A. Rechtsgrundlage: § 15 Abs. 3 VersG<sup>3</sup>

- Versammlungsbegriff
- Versammlung hat begonnen
- Versammlungsgesetz ist lex specialis auch im Falle von Unfriedlichkeit

#### B. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Auflösung ist an alle Teilnehmer gerichtete Allgemeinverfügung gem. § 35 Satz 2 VwVfG
2. örtliche und sachliche Zuständigkeit gem. landesgesetzlichen Bestimmungen
3. Anhörung nicht erforderlich (§ 28 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 VwVfG)
4. Begründung nicht erforderlich (§ 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG)
5. wichtig: Auflösung muss klar, verständlich und eindeutig ausgesprochen werden („Hiermit löse ich die Versammlung auf!“); keine konkludente Auflösung möglich.

#### C. Materielle Rechtmäßigkeit

##### 1. Tatbestandsvoraussetzungen

###### a) Öffentliche Sicherheit

- (1) Unversehrtheit der Rechtsordnung  
z. B. §§ 223, 303, § 130 StGB; § 62 EBO; §§ 1, 33 StVO;
- (2) Schutz des Staates und die Funktionsfähigkeit seiner Einrichtungen (Polizei, Justiz, staatliche Veranstaltungen wie G-8-Gipfel, NATO)
- (3) Individualgüter und -rechte  
Leben, Gesundheit, Freiheit

###### b) Gefahrenprognose: kein Problem

##### 2. Rechtsfolge

###### a) Verantwortlichkeit (Polizeipflicht)

###### b) Bestimmtheitsgrundsatz

###### c) Ermessen (s. Schema „Beschränkungen und Verbot“)

- (1) Ermessensnichtgebrauch
- (2) Ermessensfehlgebrauch
  - Ermessensdefizit. Die Behörde hat nicht alle Gesichtspunkte berücksichtigt (Auswirkungen auf den Verkehr, konkurrierende Straßennutzung, Belastung der Anwohner)
  - Sachwidrige Erwägungen
- (3) Ermessensüberschreitung

<sup>3</sup> Art. 15 Abs. 4 BayVersG, § 8 Abs. 2 NversG, § 15 Abs. 3 SächsVersG, § 13 Abs. 4 VersammlG LSA.

- d) Verhältnismäßigkeit<sup>4</sup>
- (1) Geeignetheit  
Auflösung muss taugliches Mittel sein für die Gefahrenabwehr
  - (2) Erforderlichkeit
    - Auflösung ist ultima ratio
    - Vorrangig Minusmaßnahmen: räumliche Beschränkung; Separierung von Störern; Störerausschluss; wenn Minusmaßnahme gleichermaßen geeignet, wäre Auflösung unverhältnismäßig
  - (3) Übermaßverbot (Zweck-Mittel-Relation). Folgende Posten sind zu vergleichen:
    - objektive Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 GG
    - die betroffenen Rechtsgüter (z. B. Leben, Gesundheit, Eigentum; öffentliche Sicherheit)
    - Störeranteil (Störer im Verhältnis zu Nichtstörern)

Wirkung der Auflösung:

- Ende des grundrechtlichen Schutzes aus Art. 8 Abs. 1 GG. Aus Versammlung wird Ansammlung.
- Auflösung umfasst auch Verbot von Folgeversammlungen (z. B. Protest gegen Auflösung)
- sofortige Entfernungspflicht (gesetzlich, z. B. gem. §§ 18 Abs. 1, 13 Abs. 2 VersG). Nicht unverzügliche Entfernung ist OWi § 29 Abs. 1 Nr. 2.

## 2. Stufe – Platzverweis (Platzverweisung)

*Vorbemerkung:* Auflösung ist eine rechtsgestaltender VA. Dieser verpflichtet nicht zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen, kann also nicht Vollstreckungsgrundlage sein. Deshalb bedarf es eines Platzverweises

**A. Rechtsgrundlage: Polizeigesetz (z. B. § 27a Abs. 1 PolG BW; Art. 16 PAG; § 17 Abs. 1 Nds. SOG)**

**B. Formelle Rechtmäßigkeit**

1. an alle Teilnehmer gerichtete Allgemeinverfügung gem. § 35 Satz 2 VwVfG
2. örtliche und sachliche Zuständigkeit gem. landesgesetzlichen Bestimmungen
3. Anhörung nicht erforderlich (§ 28 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 VwVfG)
4. Begründung nicht erforderlich (§ 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG)

**C. Materielle Rechtmäßigkeit**

1. Tatbestandsvoraussetzungen
  - a) Öffentliche Sicherheit

<sup>4</sup> Kann auch bei Ermessensüberschreitung geprüft werden.

- (1) Unversehrtheit der Rechtsordnung, hier: Verstoß gegen die versammlungsrechtliche Entfernungspflicht
  - (2) Individualgüter und -rechte, Leben, Gesundheit, Freiheit
  - b) hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens an einem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Verstoß gegen Entfernungspflicht ist bereits eingetretene Störung.
2. Rechtsfolge
- a) Verantwortlichkeit (Polizeipflicht); VA richtet sich gegen die vormalige Teilnehmer (= Störer).
  - b) Bestimmtheitsgrundsatz (eindeutige Verfügung)
  - c) Ermessen
    - (1) Ermessensnichtgebrauch
    - (2) Ermessensfehlgebrauch
    - (3) Ermessensüberschreitung
  - d) Verhältnismäßigkeit<sup>5</sup>
    - (1) Geeignetheit  
Platzverweisung muss taugliches Mittel sein für die Gefahrenabwehr (idR gegeben)
    - (2) Erforderlichkeit (idR milderer, aber gleichermaßen geeignetes Mittel nicht ersichtlich)
    - (3) Übermaßverbot (Zweck-Mittel-Relation; idR kein Verstoß)
      - Interesse der Störer am weiteren Verbleib vor Ort
      - die betroffenen Rechtsgüter (z. B. Leben, Gesundheit, Eigentum; öffentliche Sicherheit)

### 3. Stufe – Vollstreckung

- A. Rechtsgrundlage für den unmittelbaren Zwang (z. B. §§ 49 Abs. 2 50 ff. PolG BW)
- B. Wirksamer VA als Vollstreckungstitel
  - Vollstreckungstitel ist die Platzverweisung
  - Bekanntgabe und Wirksamkeit gem. §§ 41, 34 VwVfG
  - erforderliche ist eine deutliche Bekanntgabe, so dass jeder die Möglichkeit hat, den VA zu verstehen
  - auch rechtswidrige VAe können vollstreckt werden<sup>6</sup> – Ausnahme: Nichtigkeit gem. § 44 VwVfG
- C. Vollstreckbarkeit des Verwaltungsakts  
richtet sich nach dem jeweiligen LVwVG (z. B. § 2 LVwVG BW) i.V. mit § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO  
Platzverweisung ist unaufschiebbare Maßnahme eines Polizeivollzugsbeamten

<sup>5</sup> Kann auch bei Ermessensüberschreitung geprüft werden.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss v. 07.12.1998 - 1 BvR 831/89 -.

- D. Allgemeine Verfahrensbestimmungen nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz bzw. Polizeigesetz
- E. Voraussetzungen des unmittelbaren Zwangs und Verhältnismäßigkeit (wichtigster Prüfungspunkt!)

# Wichtige und erhellende Gerichtsentscheidungen

- BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315 (Brokdorf-Beschluss)

„Mutter aller Entscheidungen zum VersR“; Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit als unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens; Bedeutung der Anmeldepflicht; Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

- BVerfG, Urteil v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83, 1 BvR 921/84, 1 BvR 1190/84, 1 BvR 333/85, 1 BvR 248/85, 1 BvR 306/85, 1 BvR 497/85 -, BVerfGE 73, 206 - Sitzblockade I (Neu-Ulm, Mutlangen)

Sitzblockade, Unfriedlichkeit, Gewaltbegriff im Versammlungsrecht.

- BVerfG, Beschluss v. 11.06.1991 - 1 BvR 772/90 -, BVerfGE 84, 203.

Polizeiliches Zutrittsverbot gegenüber einer Person, die die Versammlung verhindern will.

- VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 24.04.1992 - 1 S 964/92 - Neuffener Steige

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt keine Verhaltensweisen im Gewand einer Versammlung, die dem einzelnen untersagt sind.

- BVerwG, Urteil v. 29.10.1992 - 7 C 34.91 - Bonner Hofgartenwiese

Keine Versammlung auf Gelände, das nicht dem Gemeingebrauch gewidmet ist.

- BVerfG, Beschluss v. 10.01.1995 - 1 BvR 718, 719, 722, 723/89 -, BVerfGE 92, 1 - Sitzblockade II

Strafrechtlicher Gewaltbegriff; psychische Hemmung ist keine Gewalt im Sinne des § 240 Abs. 1 StGB.

- BGH, Urteil v. 20.07.1995 - 1 StR 126/95 -, BGHSt 41, 182 - Autobahnblockade

Zweite-Reihe-Rechtsprechung

- BVerfG, Beschluss v. 24.03.2001 - 1 BvQ 13/01 -

Maßstab zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen, die den Inhalt von Meinungsäußerungen beschränken, ergibt sich aus dem Grundrecht der Meinungs-

freiheit, nicht aus dem der Versammlungsfreiheit (vgl. BVerfGE 90, 241 [246]). Eine Äußerung, die nach Art. 5 Abs. 2 GG nicht unterbunden werden darf, kann auch nicht Anlass für versammlungsbeschränkende Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 GG sein.

Meinungsäußerungen können nur unterbunden werden, wenn sie strafbar sind, nicht jedoch unter Hinweis auf die öffentliche Ordnung.

Art. 8 Abs. 1 GG schützt auch Versammlungen, die diesen Staat ablehnen.

- BVerfG, Beschluss v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01 -, NJW 2001, 2459 - Loveparade  
 Formulierung des heute herrschende engen Versammlungsbegriffs; Bewertung von Mischveranstaltungen (entscheidend ist das Gesamtgepräge)
- BVerfG, Beschluss vom 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96 -, BVerfGE 104, 92 - Blockadeaktion  
 Gewaltanwendung bei durch Anketten errichteten physischen Barrieren; symbolische Blockade als vom Schutzbereich erfasst und Erzwingungsblockade (nicht geschützt)
- BVerfG, Kammerbeschluss v. 26.10.2004 - 1 BvR 1726/01 - NPD-Stand  
 Durchsetzung eines Platzverweises im Wege der Ingewahrsamnahme eines Versammlungsteilnehmers ohne Ausschluss oder Auflösung
- BVerfG, Beschluss v. 30.04.2007 - 1 BvR 1090/06 - CDU-Wahlstand  
 Ingewahrsamnahme eines Versammlungsteilnehmers ohne Ausschluss oder Auflösung; rechtswidrige Diensthandlung im Sinne des § 113 StGB
- BVerfG, Beschluss v. 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08 - Wunsiedel  
 § 130 Abs. 4 StGB ist auch als nichtallgemeines Gesetz mit Art. 5 Abs. 1 und 2 GG vereinbar.
- VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 12.07.2010 - 1 S 349/10 - Skinhead-Konzert  
 Ein Konzert rechtsextremistischer Skinheadbands fällt unter den Versammlungsbegriff
- BVerfG, Beschluss v. 07.03.2011 - 1 BvR 388/05 -, NJW 2011, 3020  
 Sitzblockade, Zweite-Reihe-Rechtsprechung
- BVerfG, Urteil v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 - Fraport  
 Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform unterliegen ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer

unmittelbaren Grundrechtsbindung; Voraussetzung für die Entstehung eines versammlungstauglichen Orts ist ein öffentliches Forum; funktionale Bestimmung des Begriffs Versammlung unter freiem Himmel



# Literaturverzeichnis

- Alberts, Hans-Werner*, Zum Spannungsverhältnis zwischen Art 8 GG und dem Versammlungsgesetz, NVwZ 1992, 38–40
- Andersen, Uwe/Woyke, Wichard*, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, 2003
- Bairl-Vaslin, Ulrich*, Das Verhältnis der Versammlungsfreiheit zum Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, 1985
- Battis, Ulrich/Grigoleit, Klaus Joachim*, Die Entwicklung des versammlungsrechtlichen Eilrechtsschutzes - Eine Analyse der neuen BVerfG-Entscheidungen, NJW 2001, 2051–2055
- Battis, Ulrich/Grigoleit, Klaus Joachim*, Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht? NVwZ 2001, 121–129
- Behnenburg, Ben*, Polizeiliche Maßnahmen bei der Anfahrt zur Versammlung, LKV 2003, 500–504
- Bergmann, Michael*, Die Polizeifestigkeit des Versammlungsgeschehens, 1996
- Birk, Dieter*, Polizeiliche Unterbindung der Anreise zur Demonstration - VG WÄrzburg, NJW 1980, 2541, JuS 1982, 496–500
- Bredt, Stephan*, „Gemietete“ Demonstranten und „Fuckparade“ – Der Versammlungsbegriff bleibt in Bewegung, NVwZ 2007, 1358
- Brenneisen, Hartmut*, Numerus Clausus von Versammlungstypen? Der Versammlungsbegriff vor dem Bundesverfassungsgericht, NordÖR 2006, 97–100
- Brenneisen, Hartmut/Wilksen, Michael et al.*, Versammlungsrecht, 3. Auflage, 2007
- Brohm, Winfried*, Demonstrationsmüll und Straßenreinigung, JZ 1989, 324–332
- Bull, Hans-Peter/Mehde, Veith*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Auflage, 2009
- Burgi, Martin*, Art. 8 GG und die Gewährleistung des Versammlungsorts, DÖV 1993, 633
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.)*, EUV/AEUV, 4. Auflage, 2011
- Deger, Johannes*, Sind Chaos-Tage und Techno-Paraden Versammlungen? NJW 1997, 923–925
- Deger, Johannes*, Polizeirechtliche Maßnahmen bei Versammlungen? NVwZ 1999, 265–268
- Denninger, Erhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang et al.*, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK-GG), 3. Auflage, 2001, Alternativkommentare
- Dietel, Alfred/Gintzel, Kurt/Kniesel, Michael*, Versammlungsgesetz: Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 15. Auflage, 2008
- Dietlein, Johannes*, Zeltlager der Roma als Versammlung, NVwZ 1992, 1066–1067
- Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetzkommentar, Band I (Präambel, Artikel 1-19), 3. Auflage, 2013
- Ebert, Frank*, Versammlungsrechtliche Schein- und Mehrfachanmeldungen, LKV 2001, 60–62
- Enders, Christoph*, Anmerkung zum Beschluss des BVerfG vom 26. Januar 2001, 1 BvQ 9/01, JZ 2001, 651, JZ 2001, 652–655
- Enders, Christoph*, Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil I), JURA 2003, 34

- Enders, Christoph/Lange, Robert*, Symbolische Gesetzgebung im Versammlungsrecht? JZ 2006, 105–112
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian*, Online-Kommentar GG, Edition 19 Auflage, 01.11.2013
- Erberich, Ingo/Schmeiack, Sabine/Suelmann, Heinz-Gerd; Bleckmann, Albert (Hrsg.)*, Staatsrecht II - Die Grundrechte, 4. Auflage, 1997
- Erhardt, Elmar*, Strafrecht für Polizeibeamte, 3. Auflage, 2011
- Ernst, Christian*, Die öffentlich-rechtliche Behandlung von Flashmobs und die Zurechnung von Informationsflüssen, DÖV 2011, 537
- Fischer, Kristian*, Polizeiliche Videoüberwachung des öffentlichen Raums, VBIBW 2002, 89–95
- Götz, Volkmar*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage, 2008
- Gusy, Christoph*, Lehrbuch der Versammlungsfreiheit – BVerfGE 69, 315, JuS 1986, 608–614
- Güven, Baha Nurettin*, Zur Reichweite des Vermummungsverbot, NStZ 2012, 425–429
- Heckmann, Dirk*, Gutachterliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Versammlungsgesetz (LT-Drs. 15/10181), 2008
- Heger, Martin*, Verwerflicher Grundrechtsgebrauch? Anmerkungen zu BVerfGE 104, 92, Jura 2003, 112–118
- Heitschel-Heinegg, Bernd von (Hrsg.)*, Online-Kommentar StGB, Edition 23 Auflage, 22.07.2013
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Auflage, 1999
- Hettich, Matthias*, Versammlungsrecht in der kommunalen Praxis, 2003
- Hettich, Matthias*, Platzverweis und Ingewahrsamnahme nach Auflösung der Versammlung: Erwidern auf Jürgen Schwabe, DÖV 2010, 720, DÖV 2011, 954–961
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Neuere Rechtsprechung des BVerfG zur Versammlungsfreiheit, NVwZ 2002, 227
- Höfling, Wolfram/Augsberg, Steffen*, Grundrechtsdogmatik im Schatten der Vergangenheit, JZ 2010, 1088–1098
- Hofmann-Hoeppe, Jochen*, Die Entwicklung der versammlungsrechtlichen Rechtsprechung seit den Urteilen von VG und LG Hamburg zum „Hamburger Kessel“, DÖV 1992, 867–875
- Hölscheidt, Sven*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach dem Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 1987, 666–672
- Hong, Mathias et al.; Versammlungsrecht, Arbeitskreis (Hrsg.)*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG) Gesetzestext mit Begründungen, 1. Auflage, 2010
- Hörnle, Tatjana*, Zur vom BVerfG angenommenen Vereinbarkeit von Â§ 130 Abs. 4 StGB mit Art. 5 Abs. 1 und 2 GG aus strafrechtswissenschaftlicher Sicht, JZ 2010, 310–313
- Horst, Johan/Kommer, Steffen*, „Demonstration im Shopping Center?“, JA 2013, 445–449
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 2. Auflage, 2001, 739
- Jäckel, Norman/Koll, Berend*, Übungshausarbeit: „Ungestörtes Einkaufen“, ZJS 2012, 347–355
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*, Grundgesetz, 8. Auflage, 2006
- Kanther, Wilhelm*, Zur Infrastruktur von Versammlungen: Vom Imbissstand bis zum Toilettenwagen, NVwZ 2001, 1239
- Karl Heinrich Friauf, Wolfram Höfling (Hrsg.)*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2013, Loseblatt-Kommentar
- Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfrid/Paeffgen, Hans-Ullrich (Hrsg.)*, Strafgesetzbuch, 4. Auflage, 2013

- Kloepfer, Michael/Breitkreutz, Katharina*, Videoaufnahmen und Videoaufzeichnungen als Rechtsproblem, DVBl 1998, 1149–1157
- Kniesel, Michael/Poscher, Ralf*, Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003, NJW 2004, 422
- Köhler, Michael/Dürig-Friedel, Cornelia (Hrsg.)*, Demonstrations- und Versammlungsrecht, 4. Auflage, 2001
- Koranyi, Johannes/Singelnstein, Tobias*, Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen, NJW 2011, 124–128
- Kötter, Matthias/Nolte, Jakob*, Was bleibt von der „Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“? DÖV 2009, 399–406
- Kutscha, Martin*, Sächsisches Polizeirecht nach Maßgabe der Grundrechte, J 2003, 623–626
- Kutscha, Martin*, Überwachungsmaßnahmen von Sicherheitsbehörden im Fokus der Grundrechte, LKV 2008, 481–486
- Lackner, Karl/Kühl, Kristian (Hrsg.)*, Strafgesetzbuch, 27. Auflage, 2011
- Laubinger, Hans-Werner/Repkewitz, Ulrich*, Die Versammlung in der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung, VerwArch (92) 2001, 585
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.)*, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, 2007
- Lohse, Volker/Vahle, Jürgen*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Veranstaltungen radikaler Gruppen, VR 1992, 321–326
- Mangoldt, Hermann v./Klein, Friedrich/Starck, Christian; Starck, Christian (Hrsg.)*, GG, 6. Auflage, 2009
- Mann, Thomas*, Übungshausarbeit öffentliches Recht, Jura 1991, 376–386
- Maunz, Theodor/Dürig, Günther (Hrsg.)*, Grundgesetz, 55. Auflage, 2010, Loseblatt-Kommentar
- Meißmann, Andreas*, Das Zusammenspiel von Versammlungsgesetz und allgemeinem Polizeirecht, JuS 2007, 524–528
- Meyer, Karlheinz/Köhler, Gerd M./Dürig-Friedl, Cornelia*, Demonstrations- und Versammlungsrecht, 4. Auflage, 2001
- Mikesic, Ivana*, Versammlungs- und Demonstrationsrecht auf Flughafengelände, NVwZ 2003, 874
- Möhlen, Christian*, Das Recht auf Versammlungsfreiheit im Internet - Anwendbarkeit eines klassischen Menschenrechts auf neue digitale Kommunikations- und Protestformen, MMR 2013, 221
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.)*, Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage, 2011
- Neskovic, Wolfgang/Uhlig, Daniel*, Übersichtsaufnahmen von Versammlungen, NVwZ 2014, 335–340
- Ott, Sieghart/Wächtler, Hartmut/Heinhold, Hubert*, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) mit Ergänzungen zum Bayerischen Versammlungsgesetz, 7. Auflage, 2010
- Otto, Harro*, Strafbare Nötigung durch Sitzblockaden in der höchstrichterlichen Rechtsprechung und die Thesen der Gewaltkommission zu Â§ 240 StGB, NStZ 1992, 568–573
- Petersen-Thrö, Ulf/Elzermann, Hartwig*, Die Meldeaufflage als probates Gefahrenabwehrmittel im Vorfeld von Veranstaltungen, KommJur 2006, 289–296
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard*, Grundrechte. Staatsrecht II, 25. Auflage, 2009
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 6. Auflage, 2010

- Poscher, Ralf*, Neue Rechtsgrundlagen gegen rechtsextremistische Versammlungen – Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Entpolitisierung der Versammlungsfreiheit, NJW 2005, 1316–1319
- Ridder, Helmut et al.*, Versammlungsgesetz, 1992
- Riedel, Daniel*, Die Polizei in der versammlung, JURA 2010, 144–148
- Roggan, Fredrik*, Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, NVwZ 2001, 134–141
- Roggan, Fredrik*, Polizeiliche Bildaufnahmen von friedlichen Versammlungen unter freiem Himmel, NVwZ 2010, 1402–1405
- Roggan, Fredrik*, Der Einsatz von Video-Drohnen bei Versammlungen, NVwZ 590–595, 2011
- Rühl, Ulli F. H.*, Versammlungsrechtliche Maßnahmen gegen rechtsradikale Demonstrationen und Aufzüge, NJW 1995, 561–564
- Rusteberg, Benjamin*, Die Verhinderungsblokade, 2011, 2999–3003
- Sachs, Michael (Hrsg.)*, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, 2009
- Schäffer, Johannes*, Versammlungs- und allgemeines Gefahrenabwehrrecht unter besonderer Berücksichtigung des Zitiergebotes: Die Länder haben noch immer das Wort ... DVBl 2012, 546–555
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit, JZ 1986, 35–37
- Schenke, Wolf-Rüdiger (Hrsg.)*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Auflage, 2013
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst (Hrsg.)*, Strafgesetzbuch, 28. Auflage, 2010
- Schucht, Carsten*, Die polizei- und ordnungsrechtliche Meldeauflage: Standortbestimmung und dogmatische Neuausrichtung, NVwZ 2011, 709–713
- Schwabe, Jürgen*, Desaster im Versammlungsrecht: Zwei irreführende Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2010, 720–725
- Schwäble, Ulrich*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, 1975
- Schwerdtfeger, Gunther*, „Leichtigkeit des Verkehrs“ als Grenze der Demonstrationsfreiheit, Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens 1987, 445–460
- Schwerdtfeger, Gunther*, Die Grenzen des Demonstrationsrechts in innerstädtischen Ballungsbereichen - Studien zur Innenpolitik – Senator für Inneres Berlin, 1988
- Simitis, Spiros (Hrsg.)*, Bundesdatenschutzgesetz, 7. Auflage, 2011
- Sinn, Arndt*, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Beschluss vom 07.03.2011 (1 BvR 388/05; JuS 2011, 562) - Zur sogenannten „Zweite-Reihe-Rechtsprechung“, ZJS 2011, 283–287
- Staack, Dirk/Schwarzer, Thorsten*, Die Clownsarmee – Neue Protestformen im Lichte des Versammlungsrechts, Die Polizei 2010, 172
- Stalberg, Johannes*, Zur einfachgesetzlichen und grundrechtlichen Fragestellung von Flashmobs, KommJur 2013, 169
- Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/1, 2006
- Tölle, Oliver*, Polizei- und ordnungsbehördliche Maßnahmen bei rechtsextremistischen Versammlungen, NVwZ 2001, 153–157
- Trurnit, Christoph*, Vorfeldmaßnahmen bei Versammlungen, NVwZ 2012, 1079–1083
- Trurnit, Christoph*, Grundfälle zum Versammlungsrecht, JURA 2014, 486–496
- Tschentscher, Axel*, Versammlungsfreiheit und Eventkultur - Unterhaltungsveranstaltungen im Schutzbereich des Art. 8 I GG, NVwZ 2001, 1243
- Wächtler, Hartmut/Heinhold, Hubert/Merk, Rolf*, Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG), 2011

- 
- Waechter, Kay*, Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes für das behördliche Vorgehen gegen politisch extreme Versammlungen: Maßgaben für neue Versammlungsgesetze der Länder, *VerwArch* 2008, 73–101
- Wefelmeier, Christian/Miller, Dennis*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2012
- Wendt, Henning*, Recht zur Versammlung auf fremdem Eigentum? Überlegungen zur mittelbaren Drittwirkung der Versammlungsfreiheit nach dem Fraport-Urteil des BVerfG und unter Berücksichtigung der US-amerikanischen Rechtsprechung, *NVwZ* 2012, 606–610
- Zeitler, Stefan (Hrsg.)*, Hypertextkommentar zum Ausländerrecht, 01.05.2014
- Zeitler, Stefan*, Eingangskontrolle bei öffentlichen Versammlungen in geÂschlossenen Räumen, *Die Polizei* 1991, 300
- Zeitler, Stefan*, Versammlungsrecht, 1994
- Zeitler, Stefan/Trurnit, Christoph*, Polizeirecht für Baden-Württemberg, 3. Auflage, 2014



# Index

Die Zahlen verweisen auf die Randnummern; eine *kursive* Zahl weist darauf hin, dass sich das Stichwort in einer Fußnote befindet.

## A

A.C.A.B., 267  
Ablaufregelung, 253  
Ablaufregelungen, 254, 257  
Akronym, 331  
Allgemeinverfügung, 250  
Anhörung, 251  
Anmarschphase, 407  
Anmeldepflicht  
  Form, 231  
Anzeigepflicht  
  Form, 231  
  Zuständige Behörde, 234–238, 240  
Außenkommunikation, 367  
Auflösung, 432  
  Entfernungspflicht, 592  
  Platzverweis, 599  
  Rechtsfolge, 583–587, 589, 590  
  Verfahren, 579–582  
  Versammlung i.g.R., 600–602, 604–610  
  Versammlung u.f.H., 572, 573, 576–579  
  Vollzug, 594–598  
Auflage  
  Abgrenzung, 253–257  
  Begriff, 252  
Aufmachung, 545  
Aufzugstrecke  
  Verlegung, 358  
Ausschluss, 544  
Autobahn, 141

## B

Bahnhof, 147  
Beendigung  
  Auflösung, 572  
  Leiter, 570  
Behördengebäude, 166  
Belästigung, 305, 306  
Beleidigung, 267  
Berliner Kessel, 434  
Beschränkung  
  Begriff, 252  
Betretungsverbot, 155  
Bildübertragung, 484  
Bildaufzeichnung, 490  
Binnenkommunikation, 367  
Blockadedemonstration, 92  
Bonner Hofgartenwiese, 145

## C

Cannstatter Wasen, 144  
Castor-Transport, 63

Chaos-Tage, 63  
Clownsarmee, 314

## D

Daseinsvorsorge, 150  
Demonstration, 79  
Diplomatische Vertretung, 297  
Drittwirkung, 157–159  
Drohnen-Einsatz, 486

## E

Einkesselung, 429  
Einschließung, 429, 439  
Eisenbahnbetrieb, 296  
Entschlusssfreiheit, 409  
Ergänzungsmethode, 393, 395  
Erkennbare Umstände, 338

## F

Fackeln, 322  
Fahnenstange, 356  
Feiertag, 120  
Feiertagsgesetz, 120  
Flashmob, 50  
Flughafen, 147  
Flughafen-Benutzungsordnung, 152  
Föderalismusreform, 3  
Forum  
  öffentliches, 157  
Fraport-Urteil, 117  
Freiheitsentziehung, 433, 437  
Friedhof, 148  
Friedlichkeitsgebot, 83–85

## G

Gefahr, 335  
Gefahrenprognose, 306, 335, 338, 343  
  Volksverhetzung, 270  
Gegendemonstration, 440  
  Blockade, 94  
Gegenindizien, 336  
Gemeingebrauch, 136  
Gesetzgebungskompetenz, 3  
Gewahrsam, 433–435, 437, 438, 445

Großveranstaltungen, 219  
Grundrechtsbindung, 150

**H**

Handlungsanweisungen, 254  
Hausfriedensbruch, 155  
Hausrecht, 167  
Holocaust-Gedenktag, 325, 327

**I**

Identitätsfeststellung, 406, 434  
Informationsstand, 60  
Infrastruktur, 56, 88

**K**

Karnevalsumzug, 543  
Kinderschänder, 272  
Kommunikativer Verkehr, 147  
Konglomerat, 41  
Kontrollstelle, 406  
    Bayern, 419  
    Grundrechtseingriff, 410  
    Niedersachsen, 420  
    Ortshaftung, 420  
Konzentrationswirkung, 49, 144, 302  
Kooperation, 251  
Kuttenverbot, 578

**L**

Lautsprecher, 299, 367–372, 374–376  
Leichtigkeit des Verkehrs, 300, 303, 304, 306  
Loveparade, 24

**M**

Mäßigungsgebot, 75  
Maskierung, 545  
Megaphon, 372, 374  
Mehrfachanmeldungen, 243  
Meinungäußerung  
    Begriff, 331  
Meinungsbildung  
    öffentliche, 26, 30  
Meldeauflage, 559  
Messer, 531  
Militanz, 321, 322, 366  
Minderheitenschutz, 316  
Minusmaßnahme, 390  
Mischveranstaltung, 38  
Modell der geordneten Versammlung, 105

**N**

Nötigung, 288  
Nacht-Tanz-Demo, 67  
Nichtstörerhaftung, 129  
Notstand, 250

**O**

Occupy, 59  
Öffentliche Einrichtung, 142, 161  
Öffentliche Ordnung, 315, 316  
Öffentliche Sicherheit, 266

Öffentliche Versammlung, 110  
Öffentlicher Friede, 274  
Ordner, 196, 357  
Ordnung, 105

**P**

Persönlichkeitsrecht, 313  
Platzverweis, 599  
Podiumsdiskussion, 54  
Polizei  
    Anwesenheitsrecht, 502  
Private Räume, 168  
Privatgrundstück, 155  
Probekblockade, 294

**Q**

Quarzsandhandschuhe, 532, 555

**R**

Räumliche Beschränkung, 422  
Rechtsrock, 17  
Reichspogrommacht, 82, 342  
Ressourcenknappheit, 130  
Rocker, 578

**S**

Schranken, 119  
Schrankenkonkretisierung, 123  
Schutzwaffen, 532  
Schutzwaffenverbot, 550  
Schwarzer Block, 366, 523  
Selbstregulierung, 177  
Sicherheitsdienste, 197  
Sicherheitskonzept, 349  
Skinhead-Konzert, 17, 64  
Spitzenpegel, 375  
Springerstiefel, 525  
Störerausschluss, 460

**T**

Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung, 24  
Teilnehmer  
    Begriff, 101  
Teleskopschlagstock, 531  
Transparent, 355

**U**

Übersichtsaufnahme, 493  
Übersichtsaufzeichnung, 490  
Uniform  
    Begriff, 522  
Unionsbürger, 73  
Unterbrechung, 105

**V**

Veranstalter, 242  
    Begriff, 100  
Verdeckte Datenerhebung, 486  
Verhinderung der Teilnahme, 561

- Verkehr  
Sicherheit und Leichtigkeit, 300, 303, 304, 306
- Vermummungsverbot, 543
- Versammlung  
bekanntgabelos, 242, 243  
im Rathaus, 165  
in geschlossenen Räumen, 122  
nicht öffentlich, 30  
öffentlich, 110  
Ordnung, 128  
unter freiem Himmel, 117  
zeitliche Verschiebung, 263
- Versammlung in geschlossenen Räumen  
Verbot, 127
- Versammlungsbegriff, 1  
Legaldefinition, 3  
weiter und enger, 18
- Versammlungsfreiheit  
innere, 103
- Versammlungsleiter, 176
- Versammlungsort, 12  
freie Ortswahl, 80  
Gastwirtschaft, 171  
Verlegung, 259
- Versammlungsprivileg, 155
- Verschiebung  
zeitlich, 82
- Verseilen, 356
- Verwaltungsprivatrecht, 149, 150
- Volksverhetzung, 268–272
- Vorkontrolle, 406  
Grundrechtseingriff, 407
- Vorkontrollen  
Landesrecht, 417
- W**
- Waffen, 530
- Waffenverbot, 527
- Wahrscheinlichkeitsmaßstab, 335
- Wanderkessel, 428
- Warnhinweise, 256
- Wehrhafte Demokratie, 319
- Widerstandsrecht, 96
- Z**
- Zahlencodes, 331
- Zeltlager, 56
- Ziviler Ungehorsam, 97
- Zusammenkunft, 12
- Zutrittsverbot, 567