

# Grundfragen des Rechts der Versammlungsfreiheit

Von Caspar David Hermanns, Osnabrück

## A. Einleitung

In Zeiten des besonderen gesellschaftlichen Wandels steigt das Maß der Auseinandersetzungen über die Art der Veränderungen. Von diesen inhaltlichen Diskussionen, dem der Sache geltenden Streit über den richtigen Weg, lebt die demokratische Gesellschaft<sup>1</sup>. Ein Bestandteil der Auseinandersetzungen ist die gemeinsame Bekundung eines politischen Willens oder, allgemein ausgedrückt, die öffentliche Diskussion. Diese Kernbestandteile der Demokratie werden im Geltungsbereich des GG unter anderem durch Art. 8 I GG geschützt<sup>2</sup>.

Mit der großen Bedeutung, die der Versammlungsfreiheit zukommt, korrespondiert zwangsläufig das Konfliktpotential, das die Beanspruchung dieses Grundrechts nach sich ziehen kann. Im folgenden Beitrag sollen nach einer Bestimmung der Grundlagen der Versammlungsfreiheit (B.) einzelne Grundkonstellationen von Konflikten im Hinblick auf die Vorbereitung (C.) und den Ablauf (D.) von Versammlungen erörtert werden.

## B. Schutzbereich – Eingriff – Rechtfertigung

### 1. Schutzbereich

Der Schutzbereich des Art. 8 I GG umfaßt die Freiheit des friedlichen und waffenlosen Sich-Versammelns von mindestens zwei Deutschen<sup>3</sup>. Die Versammlungsfreiheit ist also ein Deutschengrundrecht, Nicht-Deutsche können sich ausschließlich auf Art. 2 I GG berufen<sup>4</sup>.

Der Schutzbereich des Art. 8 I GG beschränkt sich nicht allein auf die Teilnahme an einer bestehenden Versammlung, sondern umfaßt ebenfalls den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns, wozu grundsätzlich auch die Wahl des Versammlungsortes<sup>5</sup>, sowie der ungehinderte Zugang zu einer bevorstehenden oder sich bildenden und die Abreise von einer Versammlung gehören. Ansonsten bestände nämlich die Gefahr, daß das Grundrecht der Versammlungsfreiheit durch staatliche Maßnahmen im Vorfeld der Grundrechtsausübung ausgehöhlt werden könnte<sup>6</sup>.

Unabhängig von den im folgenden dargestellten einzelnen Tatbestandsmerkmalen des Art. 8 I GG ist bei der Prüfung, ob der Schutzbereich verletzt ist, ganz grundsätzlich in Rechnung zu

---

<sup>1</sup>Isensee/Kirchhof-Badura HStR I, 2. Aufl., § 23 Rn 31 f.; *Kniesel*, NJW 1996, 2606.

<sup>2</sup>BVerfGE 69, 315, 344; *OVG Bautzen* SächsVBl 1998, 6, 7. Der sogenannte Brokdorf-Beschluß (BVerfGE 69, 315 ff) aus dem Jahr 1985 ist die bisher grundlegendste Entscheidung des *BVerfG* zur Interpretation von Art. 8 GG. Aufgrund seiner Bedeutung wird er im folgenden noch mehrmals zitiert. Hierzu ausführlich *Walther* JA 1995, 372.

<sup>3</sup>Zum Streit, ob mindestens zwei, drei oder noch mehr Personen erforderlich sind *Pieroth/Schlink* Grundrechte, 14. Aufl Rn 695.

<sup>4</sup>*Jarass/Pieroth* GG, 4. Aufl, Art 8 Rn 8.

<sup>5</sup>BVerfGE 73, 206, 249.

<sup>6</sup>BVerfGE 84, 203, 209 unter Berufung auf BVerfGE 69, 315, 349; *Sachs-Höfling* GG, 2. Aufl, Art 8 Rn 23.

stellen, daß die Versammlungsfreiheit infolge der bereits dargestellten großen Bedeutung für die Demokratie insbesondere auch eine dienende Freiheit ist<sup>7</sup>. Art. 8 I GG verbürgt also ein Grundrecht, das nicht nur eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung für einen Grundrechtsträger beinhaltet<sup>8</sup>, sondern darüber hinaus ein tragender Bestandteil der Grundsätze des Art. 20 I GG ist<sup>9</sup>. So ist bei der Bestimmung, ob eine Versammlung vorliegt, zu berücksichtigen, daß das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch die organisatorischen Voraussetzungen der kollektiven Ausübung anderer Grundrechte (Art. 5 I, Art. 9, Art. 13 GG) gewährleisten soll und gegebenenfalls parallel zu diesen zu prüfen ist<sup>10</sup>.

#### a. Versammeln

Da der eben beschriebene Tatbestand aber dennoch sehr weit ist, wird ein die Teilnehmer der Versammlung miteinander verbindender gemeinsamer Wille oder Zweck vorausgesetzt, um Versammlungen von mehr oder minder zufälligen Ansammlungen abgrenzen zu können<sup>11</sup>. Doch darf die bei einer solchen Bestimmung des Schutzbereichs verbleibende Weite nicht darüber hinwegtäuschen, daß ihr gegebenenfalls mit einer gestuften Anwendung der Schranken zu begegnen ist<sup>12</sup>. Bei ausschließlich unterhaltenden oder kommerziellen Veranstaltungen, wie beispielsweise Sportveranstaltungen, wird es dagegen an der erforderlichen inneren Verbindung regelmäßig fehlen.

#### b. Erfordernis des gemeinsamen Zwecks

Bei der Feststellung, ob der Schutzbereich eröffnet ist, sind vor allem solche Fälle schwierig zu beurteilen, bei denen Bürger mittels neuer Veranstaltungsarten angesprochen werden sollen. So gibt es durchaus nachvollziehbare Gründe dafür, die sogenannte „Love-Parade“ als Versammlung zu klassifizieren<sup>13</sup>. Nach Ansicht des *VGH München* fehlt es dagegen bei einem unter einem politischen Motto stehenden Straßenfest mit unter anderem gelegentlichen politischen Ansprachen und Informationsständen verschiedener Parteien an einer Versammlung im Sinne von Art. 8 I GG. Einer solchen Veranstaltung ermangele es nämlich an einem kommunikativen Zweck. Zwar wollten die verschiedenen Gruppen allgemein die Öffentlichkeit ansprechen, jedoch nicht miteinander diskutieren. Es handele sich daher mehr um eine Werbeveranstaltung, bei der der Werbeerfolg noch nicht einmal wahrscheinlich sei<sup>14</sup>. Dabei stützt sich der *VGH* auf ein älteres Urteil des *BVerwG*, nach dem Informationsstände politischer Parteien nicht von Art. 8 I GG geschützt seien, da der kollektive Gehalt des Art. 8

<sup>7</sup>Zur dienenden Rolle der Grundrechte *Jarass/Pieroth* (Fn 4) Vor. Art 1 Rn 3 f.

<sup>8</sup>BVerfGE 69, 315, 343.

<sup>9</sup>Sachs-Lücke (Fn 6) Art. 79 Rn 39; v. Münch/Kunig-Bryde, GG, III, 3. Aufl, Art 79 Rn 39.

<sup>10</sup>Sachs-Höfling (Fn 6) Art 8 Rn 77.

<sup>11</sup>BVerwGE 82, 34, 38; Sachs-Höfling (Fn 3) Art 8 Rn 14.; aA *Pieroth/Schlink* (Fn 3) Rn 693 f.

<sup>12</sup>Sachs-Höfling (Fn 6) Art 8 Rn 7.

<sup>13</sup>*OVG Berlin* NJW 1998, 1423; mit guten Gründen aber auch aA *Deger* NJW 1997, 923, 924.

<sup>14</sup>*VGH München* BayVBl. 1994, 600, 601.

I GG das ungehinderte Zusammenkommen mit anderen Personen zum Zwecke der gemeinsamen Meinungsbildung und Meinungsäußerung schütze und der durch Verteilung politischer Schriften ausgeübte Betrieb eines Informationsstandes nicht die Meinungsbildung und Meinungsäußerung in Gruppenform zum eigentlichen Ziel habe, sondern vielmehr den Vorübergehenden ein einseitiges Informationsangebot machen wolle, so daß allenfalls Art. 5 I GG einschlägig sei<sup>15</sup>.

Ob diese Auffassung - auch im Hinblick auf obige Straßenfeste - vor dem Hintergrund der dargestellten Rechtsprechung des *BVerfG* dauerhaft Bestand haben wird, ist hingegen zweifelhaft. Dementsprechend vertritt der *VGH Kassel* die Ansicht, ein nur auf „öffentliche Angelegenheiten“ bezogener versammlungsgesetzlicher Versammlungsbegriff decke sich nicht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 8 I GG<sup>16</sup>. Das einen verbindenden Veranstaltungszweck fordernde Tatbestandsmerkmal „öffentlich“ in § 1 I VersG reduziere nämlich die weite des Versammlungsbegriffs von Art. 8 I GG<sup>17</sup>.

Ob dies möglich ist, hängt wiederum davon ab, wie Art. 8 I GG interpretiert wird. Zwar können sich diejenigen, die einen versammlungsgesetzlichen Versammlungsbegriff propagieren, auf den Gestaltungsauftrag des Art. 8 II GG berufen. Ihnen ist im Ergebnis jedoch entgegenzuhalten, Verfassungsrecht durch Verwaltungsrecht interpretieren zu wollen. Folgt man dieser Auffassung, verzichtet man gleichzeitig auf das Erfordernis eines besonderen Zwecks. Hieraus wiederum folgt die Annahme des weiten Versammlungsbegriffs, nach dem also jede zweckgerichtete gemeinsame Persönlichkeitsentfaltung dem Schutzbereich des Art. 8 I GG zuzuordnen ist<sup>18</sup>, wofür auch spricht, daß die vom Versammlungsrecht geschützten Veranstaltungen nicht auf Zusammenkünfte traditioneller Art beschränkt sind, sondern vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens umfassen<sup>19</sup>. Dieses Ergebnis steht nicht im Widerspruch zur dienenden Funktion der Versammlungsfreiheit für die Demokratie. Aus dieser kann nämlich nicht abgeleitet werden, daß sich der Schutzbereich nur auf solche Versammlungen erstreckt, die von einem politischen Grundgedanken getragen werden, vielmehr ist er offen und umfaßt alle gemeinschaftliche Entfaltung ausdrückenden ~~Durchausfassungen~~<sup>20</sup>. steht heute nur noch der erweiterte Versammlungsbegriff – der enge Versammlungsbegriff wird nicht mehr vertreten - entgegen. Nach dem erweiterten Versammlungsbegriff kommt es entscheidend auf den verbindlichen Zweck der kollektiven

<sup>15</sup>BVerwGE 56, 63, 67/69.

<sup>16</sup>*VGH Kassel* NJW 1994, 1750; iE auch *OVG Weimar* DVBl 1998, 104, 105.

<sup>17</sup>Ebenso *Dietel/Gintzel/Kniesel* VersG, 11. Aufl., § 1 Rn 197.

<sup>18</sup>*Pieroth/Schlink* (Fn 3) Rn 693 unter Berufung auf BVerfGE 69, 315, 343; *Sachs-Höfling* (Fn 6) Art 8 Rn 13; *Dietel/Gintzel/Kniesel* (Fn 17) § 1 Rn 9.

<sup>19</sup>BVerwGE 82, 34, 39.

<sup>20</sup>BVerfGE 69, 315, 343; BVerfGE 87, 399, 406; *Sachs-Höfling* (Fn 6) Art 8 Rn 17; ähnlich *OVG Weimar* DVBl 1998, 104, 105.

Meinungsbildung an, wenn der Schutzbereich des Art. 8 I GG in Anspruch genommen werden soll. So wird das Recht der Versammlungsfreiheit als Komplementärgarantie zu Art. 5 I GG verstanden<sup>21</sup>. Ansonsten bestände nämlich die Gefahr, daß der umfangreiche Schutz des Art. 8 I GG verwässert werden würde<sup>22</sup>. Kritiker dieses Verständnisses von Art. 8 I GG wenden dagegen ein, daß der Wortlaut des Gesetzes für eine solche Deutung nichts herbe<sup>23</sup> und außerdem das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch die mögliche Isolierung des einzelnen verhindern solle<sup>24</sup>. Der Streit kann allerdings im Ergebnis regelmäßig offen bleiben, denn nur in seltenen Fällen werden diese zwei Versammlungsbegriffe zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, da, wie dargestellt, sowohl der weite, als auch der erweiterte Versammlungsbegriff einen die Teilnehmer der Versammlung miteinander verbindenden gemeinsamen Willen oder Zweck voraussetzen, um Versammlungen von mehr oder minder zufälligen Ansammlungen abzugrenzen<sup>25</sup>.

#### c. Kritische Äußerungen innerhalb der Versammlung

Nach Auffassung des *BVerfG* schützt Art. 8 I GG nicht nur solche Versammlungsteilnehmer vor staatlichen Maßnahmen, die die Ziele der Versammlung oder die dort vertretenen Meinungen billigen<sup>26</sup>. Art. 8 I GG kommt ebenso denjenigen zugute, die diesen Meinungen kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung zum Ausdruck bringen wollen. Dementsprechend soll die vom Staat unbehinderte, geplante oder spontane Kommunikation unter Anwesenden sowie die demonstrative Mitteilung der Kommunikationsergebnisse der Beteiligten sichergestellt werden. Zwar setzt die Beteiligung keine Unterstützung des Versammlungsziels voraus, vielmehr sind auch Widerspruch und Protest erlaubt<sup>27</sup>. Andererseits ist jedoch die Bereitschaft zu verlangen, die Versammlung in ihrem Bestand hinzunehmen und abweichende Ziele allein mit kommunikativen Mitteln zu verfolgen. Sucht dagegen jemand eine Versammlung in der Absicht auf, diese zu verhindern, kann er sich nicht auf das Grundrecht des Art. 8 I GG berufen und zwar auch dann nicht, wenn er dabei seinerseits gemeinsam mit anderen auftritt. Denn allein das Zusammenwirken mehrerer Personen bringt diese nicht in den Genuß der Versammlungsfreiheit, wenn sie nur eine Versammlung unterbinden wollen. Der Schutzbereich des Art. 8 I GG endet daher dort, wo es nicht mehr um die – gegebenenfalls auch kritische – Teilnahme an der Versammlung, sondern allein um deren Verhinderung geht<sup>28</sup>.

<sup>21</sup>BVerwGE 56, 63, 69; *Deger* NJW 1997, 923, 924; v. *Mutius* Jura 1988, 30, 36.

<sup>22</sup>*Deger* NJW 1997, 923, 924.

<sup>23</sup>*Pieroth/Schlink* (Fn 3) Rn 692.

<sup>24</sup>*Lisken/Denninger-Kniesel* Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl, H Rn 14.

<sup>25</sup>BVerwGE 82, 34, 38; *Sachs-Höfling* (Fn 6) Art 8 Rn 14.

<sup>26</sup>BVerfGE 92, 191, 203.

<sup>27</sup>BVerwGE 82, 34, 39.

<sup>28</sup>BVerfGE 84, 203, 209.

#### d. Friedlich und waffenlos

Hat man in der Fallbearbeitung nun die oftmals schwierige Frage beantwortet, ob eine Versammlung im Sinne von Art. 8 I GG vorliegt und positiv festgestellt, daß dem so ist, stellt sich das weitere Problem, was unter dem Begriffspaar der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit zu verstehen ist.

Ausgangspunkt der Überlegungen dabei ist, daß das Recht sich friedlich und waffenlos zu versammeln vom Grundgesetz im Interesse einer gemeinschaftlichen Meinungsbildung und Meinungskundgabe gewährleistet wird<sup>29</sup>. Unter dieser Prämisse ist eine Versammlung daher dann friedlich, wenn es bei ihr nicht zu Handlungen von einiger Gefährlichkeit, wie Gewalttätigkeiten oder aggressiven Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen kommt<sup>30</sup>. Dabei genügt es auch, wenn solche Handlungen unmittelbar bevorstehen<sup>31</sup>. Dies bedeutet im Umkehrschluß, daß Gewalttätigkeiten von einzelnen Versammlungsteilnehmern nicht dazu führen können, daß die gesamte Veranstaltung als unfriedlich zu klassifizieren ist<sup>32</sup>.

Auch Verstöße gegen Strafgesetze führen daher nicht unweigerlich zur Unfriedlichkeit einer Veranstaltung, denn nicht jeder Verstoß gegen ein Strafgesetz beinhaltet eine Handlung von einiger Gefährlichkeit. Dies wird bei Körperverletzungs- und Sachbeschädigungshandlungen, sowie bei Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte sicher<sup>33</sup>, nicht aber bei allein passiv resistenten Handlungen, wie beispielsweise Sitzblockaden, der Fall sein<sup>34</sup>. Insofern kann die letztlich noch immer offene Frage, ob es sich bei sogenannten Sitzblockaden um Nötigungshandlungen handelt, hier auf sich beruhen<sup>35</sup>.

Da Waffen immer die Gefahr in sich bergen benutzt zu werden, sollen sie per se von Versammlungen ausgeschlossen sein, bzw. mit ihnen keine Versammlungen abgehalten werden. Damit das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aber nicht durch den Waffenbegriff ausgehöhlt werden kann, können in Art. 8 I GG nur Waffen im technischen Sinne, also Waffen nach § 1 WaffG, gemeint sein<sup>36</sup>. Andere dagegen subsumieren auch untechnische Waffen – Gegenstände, die im weitesten Sinne gefährlich verwendet werden können – unter Art. 8 I GG<sup>37</sup>. Einigkeit besteht aber insoweit, daß sogenannte Schutzwaffen nicht vom Waffenverbot des Art. 8 I GG erfaßt werden, was wiederum nichts über die, im Ergebnis zu bejahende, Zulässigkeit des einfachgesetzlichen Verbots nach § 17 a I VersG aussagt<sup>38</sup>.

<sup>29</sup>BVerfGE 84, 203, 209.

<sup>30</sup>BVerfGE 73, 206, 248; BVerfGE 87, 399, 406.

<sup>31</sup>Jarass/Pierothe (Fn 4) Art 8 Rn 5; Sachs-Höfling (Fn 6) Art 8 Rn 32.

<sup>32</sup>BVerfGE 69, 315, 359; Pierothe/Schlink (Fn 3) Rn 701.

<sup>33</sup>Pierothe/Schlink (Fn 3) Rn 699; Lisken/Denninger-Kniesel (Fn 24) H Rn 104.

<sup>34</sup>Jarass/Pierothe (Fn 4) Art 8 Rn 5; aA Maunz/Dürig/Herzog, GG, I 35 Lfg, Art 8 Rn 61 f.

<sup>35</sup>Zur Strafbarkeit von Sitzblockaden BVerfGE 92, 1 ff; BGHSt. 41, 182 ff; Hruschka NJW 1996, 160 ff.

<sup>36</sup>Sachs-Höfling (Fn 6) Art 8 Rn 35.

<sup>37</sup>Maunz/Dürig/Herzog (Fn 34) Art 8 Rn 66.

<sup>38</sup>Hierzu ausführlich Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn 17) § 17 a Rn 4 ff.

## 2. Eingriff und verfassungsrechtliche Rechtfertigung

### a. Beeinträchtigungen der Grundrechtsausübung

Aufgrund der Weite des Schutzbereichs des Art. 8 I GG ist eine Beeinträchtigung der Grundrechtsausübung immer dann gegeben, wenn sie mehr als nur unerheblich erschwert wird. So sind nicht nur Anmelde- und Erlaubnispflichten, Auflösungen und Verbote, sondern auch Handlungen, die den staatsfreien und unreglementierten Charakter von Versammlungen verändern, zu den Beeinträchtigungen der Versammlungsfreiheit zu zählen<sup>39</sup>.

### b. Eingriffs- und Rechtfertigungssystematik

Doch der Schutzbereich des Art. 8 I GG ist nicht schrankenlos gewährt. Gemäß Art. 8 II GG können Versammlungen unter freiem Himmel durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Eingriffe in das Recht der Versammlungsfreiheit können daher bei Vorliegen der Eingriffsvoraussetzungen im engeren Sinne aufgrund des Gesetzesvorbehalts des Art. 8 II GG gerechtfertigt werden. Dies setzt allerdings ein allgemeines und den Bestimmtheitserfordernissen genügendes Gesetz voraus, um unmittelbare oder mittelbare Eingriffe zu rechtfertigen<sup>40</sup>. Der Bundesgesetzgeber hat den Gesetzesvorbehalt insbesondere durch das VersG speziell ausgefüllt; Einschränkungen können sich darüber hinaus vor allem aus den Bannmeilengesetzen und dem Polizei- und Ordnungsrecht, aber auch aus anderen Gesetzen ergeben.

Im VersG selbst hat der Gesetzgeber über die Differenzierung im GG hinaus zusätzlich zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen, also solchen Versammlungen, zu denen gezielt eingeladen wird<sup>41</sup>, unterschieden, was insbesondere in den §§ 3, 17a und 27 zum Ausdruck kommt<sup>42</sup>. Dabei ging er davon aus, daß bei nichtöffentlichen Versammlungen ebenso wie bei Versammlungen in geschlossenen Räumen weitaus geringer auf typischen Massenphänomenen beruhende Gefahren gegeben sind<sup>43</sup>. So wird auch die Formulierung unter freiem Himmel gemeinhin so verstanden, daß es nicht auf Begrenzungen nach oben, sondern auf seitliche Begrenzungen ankommt. Denn dem Gesetzgeber ging es nicht um die Reduzierung witterungsbedingter Gefahren, vielmehr sollte auf die aus ungehinderten Bewegungs- und Zugangsmöglichkeiten von bzw. zu Versammlungen möglichen Gefahren reagiert werden können<sup>44</sup>. So unterliegen Veranstaltungen in geschlossenen Räumen genauso wie nichtöffentliche Veranstaltungen grundsätzlich keinem Gesetzesvorbehalt und können daher nur durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden.

<sup>39</sup>BVerfGE 69, 315, 349; BVerfGE 65, 1, 43; *OVG Bremen* NVwZ 1990, 1188, 1189.

<sup>40</sup>*Jarass/Piero* (Fn 4) Art 8 Rn 14.

<sup>41</sup>Instruktiv zum Begriff der Nichtöffentlichkeit *OVG Weimar* DVBl 1998, 104, 105; *BVerwG* DVBl 1999, 1740, 1741 f.

<sup>42</sup>*Lisken/Denninger-Kniesel* (Fn 24) H Rn 182.

<sup>43</sup>*Lisken/Denninger-Kniesel* (Fn 24) H Rn 344 f.

### C. Wahl des Versammlungsortes und Anmeldepflicht

Vor Versammlungsbeginn gibt es im wesentlichen drei Problemkreise. Zunächst können sich Schwierigkeiten in Zusammenhang mit dem Versammlungsort ergeben. Des weiteren können Probleme hinsichtlich der Anmeldepflicht auftreten.

#### 1. Die Wahl des Versammlungsortes

Wie oben ausgeführt, gehört zum Schutzbereich der Versammlungsfreiheit grundsätzlich auch das Recht, den Versammlungsort frei zu bestimmen. Da Art. 8 I GG allerdings primär ein Abwehrrecht gegen den Staat ist, setzt die freie Bestimmung von Ort und Zeit der Veranstaltung die rechtliche Verfügungsbefugnis des Veranstalters über den Versammlungsort voraus. So begründet Art. 8 I GG kein selbständiges Benutzungsrecht, sofern es nicht schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen besteht<sup>45</sup>. Es kann also für Versammlungen nicht fremdes Grundeigentum nach Belieben in Anspruch genommen werden. Ob dies auch für ein Grundstück gilt, das nach dem Willen des Trägers als öffentliche Einrichtung der Allgemeinheit nur im Rahmen einer eingeschränkten Zweckbestimmung zur Verfügung steht, ist jedoch umstritten, denn teilweise wird der subjektiv-rechtliche Gehalt von Art. 8 I GG so weit ausgedehnt, daß hieraus ein Anspruch auf Nutzung jeglichen ohne weiteres zur Verfügung stehenden öffentlichen Raums entwickelt wird<sup>46</sup>. Diese Auffassung überspannt jedoch die Anforderungen an den Gewährleistungsanspruch des Art. 8 I GG gegenüber der öffentlichen Hand, denn aus Art. 8 GG läßt sich keine generelle Verpflichtung des Trägers der Einrichtung zur Erweiterung der von ihm festgelegten öffentlichen Zweckbestimmung entnehmen, selbst wenn er eine monopolartige Stellung inne hat. Im übrigen wäre es nämlich ansonsten möglich, die Versammlungsfreiheit zur Durchbrechung der Kompetenzordnung des Gesetzgebers zu instrumentalisieren. Die Anmeldepflicht des § 14 I VersG greift das kommunale Widmungsrecht einzugreifen.

§ 14 I VersG statuiert für den Veranstalter einer Versammlung unter freiem Himmel die Pflicht, diese zumindest 48 Stunden vor ihrer Bekanntgabe anzumelden. Dies bedeutet, daß er spätestens zwei Tage bevor er die wesentlichen Eckdaten der Versammlung, insbesondere Ort und Zeit, öffentlich bekannt machen möchte, zur Anmeldung verpflichtet ist<sup>47</sup>. Über die versammlungsrechtliche Anmeldung hinaus besteht keine weitere, beispielsweise straßenrechtliche, Erlaubnispflicht. Müßte der Veranstalter nämlich weitere Anmeldungen vornehmen oder gar Genehmigungen beantragen, würde der Wesensgehalt des Art. 8 I GG berührt werden, zumal sich der Regelungsgehalt von § 29 II StVO von den §§ 14 und 15

<sup>44</sup>Pieroth/Schlink (Fn 3) Rn 704; Jarass/Pieroth (Fn 4) Art 8 Rn 13.

<sup>45</sup>BVerwGE 91, 135, 138; Maunz/Dürig/Herzog (Fn 34) Art 8 Rn 78.

<sup>46</sup>Sachs-Höfling (Fn 6) Art 8 Rn 38 f.

<sup>47</sup>Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn 17) § 14 Rn 13.

VersG mitumfaßt wird<sup>48</sup>. Insofern verdrängt das speziellere VersG die übrigen in Betracht kommenden Vorschriften, insbesondere auch das Straßenrecht<sup>49</sup>. Allerdings bezieht sich diese Erlaubnisfreiheit nur auf solche Sachverhalte, die unmittelbar der Grundrechtsausübung zuzurechnen sind<sup>50</sup>.

Wird die Anmeldepflicht nicht eingehalten, ist dies nach § 15 II VersG ein Grund, die Versammlung aufzulösen. Zweck der Anmeldepflicht nach § 14 I VersG ist es, im Interesse aller Beteiligten einen reibungslosen Ablauf der Versammlung sicherzustellen<sup>51</sup>, was insbesondere unter Berücksichtigung der üblichen Straßenverkehrsverhältnisse letztlich ~~Problemlösung~~ **Problemlösung** ist § 14 I VersG jedoch vor allem im Hinblick auf Spontan- und Eilversammlungen, Versammlungen also, die aus einem aktuellen Anlaß so kurzfristig entstehen, daß sie der Anmeldefrist gar nicht mehr gerecht werden können<sup>52</sup>. Will man vermeiden, daß § 14 VersG der Verfassungswidrigkeit anheimfällt<sup>53</sup>, ist daher eine verfassungskonforme Auslegung der Anmeldepflicht geboten. Das *BVerfG* interpretiert demgemäß § 14 I VersG so, daß bei Spontanversammlungen die Anmeldepflicht mangels Veranstalter entfällt, während Eilversammlungen schnellstmöglich anzumelden sind, die Frist von 48 Stunden aber gegebenenfalls unterschritten werden kann<sup>54</sup>. Des weiteren darf, wie oben dargestellt, nicht sogleich von kritischen Äußerungen während einer Versammlung auf eine selbständige, anmeldepflichtige Gegendemonstration geschlossen werden<sup>55</sup>. Liegt tatsächlich ein Verstoß gegen die Anmeldepflicht vor, soll dieser schließlich nicht das Verbot oder die Auflösung der Versammlung rechtfertigen, vielmehr soll darauf abgestellt werden, ob weitere Gründe für einen Eingriff hinzukommen<sup>56</sup>.

#### **D. Unmittelbare Eingriffe in Versammlungen**

##### 1. Allgemeine verwaltungsrechtliche Eingriffsgrundsätze

Die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze zu Eingriffen in Versammlungen hat das *BVerfG* vor allem im schon oft zitierten Brokdorf-Beschluß entwickelt. Diese Rechtsprechung wurde anschließend insbesondere durch die *OVG* präzisiert. Insofern empfiehlt es sich, der Rechtsprechung der Instanzgerichte wie auch im übrigen Polizei- und Ordnungsrecht besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

##### a. Grundsätze für Eingriffe nach dem VersG

<sup>48</sup>BVerwGE 82, 34, 40.

<sup>49</sup>Sachs-*Höfling* (Fn 6) Art 8 Rn 56; *Pieroth/Schlink* (Fn 3) Rn 710.

<sup>50</sup>*VGH München* NJW 1978, 1939 f.

<sup>51</sup>BVerfGE 69, 315, 350; BVerfGE 85, 69, 74.

<sup>52</sup>Zur Unterscheidung von Spontan- und Eilversammlungen siehe BVerfGE 85, 69, 75.

<sup>53</sup>So aber Sachs-*Höfling* (Fn 6) Art 8 Rn 58; *Jarass/Pieroth* (Fn 4) Art 8 Rn 16.

<sup>54</sup>BVerfGE 85, 69, 75.

<sup>55</sup>BVerfGE 92, 191, 202 f.

<sup>56</sup>BVerfGE 69, 315, 351.



Eingriffe nach dem VersG setzten demgemäß voraus, daß nach den zur Zeit des Tätigwerdens erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung, gegebenenfalls auch nur in der vom Veranstalter angemeldeten Form, unmittelbar gefährdet werden würde. Dabei sind die Tatbestandsvoraussetzungen der jeweils einschlägigen Bestimmungen des VersG unter Beachtung der grundgesetzlichen Vorgaben auszulegen. So darf die Versammlungsfreiheit bei der Abwägung der für und wider den Eingriff streitenden Gesichtspunkte nur dann zurücktreten, wenn sich unter Berücksichtigung der Bedeutung des Art. 8 I GG ergibt, daß dies zum Schutz anderer mindestens gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist. Dies setzt eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung voraus<sup>57</sup>, wobei zwischen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und der Durchführung der Versammlung ein hinreichend bestimmter Kausalzusammenhang bestehen muß. Schließlich bedingt die „unmittelbare Gefährdung“ eine konkrete Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führen würde, was wiederum nachweisbare Tatsachen als Grundlage der Gefahrenprognose voraussetzt und bloße Vermutungen nicht ausreichen läßt<sup>58</sup>. Insofern sind bei Anwendung des VersG höhere Anforderungen an die Gefahrenprognose als im allgemeinen Polizeirechtsbereich<sup>59</sup> anzusetzen.

Wie oben ausgeführt, ist grundsätzlich davon auszugehen, daß der Gesetzgeber mit dem VersG eine abschließende Regelung hinsichtlich des Gesetzesvorbehalts des Art. 8 II treffen wollte und das VersG dementsprechend eine Sperrwirkung entfaltet<sup>60</sup>. Dennoch gibt es verschiedene Situationen, in denen auf andere Ermächtigungsgrundlagen zurückgegriffen werden muß.

Zunächst kommt dies bei den bereits erwähnten Minus-Maßnahmen – selbständigen versammlungsrechtlichen Verfügungen, die weniger einschneidend als die Beschränkung oder Auflösung einer Versammlung sind – in Betracht. Derartige Maßnahmen sind insbesondere dann geboten, wenn einzelne Teilnehmer der Versammlung diese stören und ein Einschreiten der Ordnungskräfte erforderlich ist<sup>61</sup>. Hat die Versammlung nämlich bereits begonnen, sieht das VersG nach § 15 II nur noch deren Auflösung vor. In solchen Fällen

<sup>57</sup>Zum Verhältnis zwischen der Versammlungsfreiheit einerseits und dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung andererseits siehe *Kniesel* NJW 1996, 2606, 2608.

<sup>58</sup>BVerfGE 69, 315, 353 f; ausführlich auch *BVerfG* NVwZ 1998, 834, 835.

<sup>59</sup>*OVG Weimar* DVBl 1998, 104, 106; *OVG Bautzen* SächsVBl 1998, 6, 8; *Sachs-Höfling* (Fn 6) Art 8 Rn 59.

<sup>60</sup>*Sachs-Höfling* (Fn 6) Art 8 Rn 66.

<sup>61</sup>*Sachs-Höfling* (Fn 6) Art 8 Rn 56.

kommen dann Maßnahmen nach dem Polizei- und Ordnungsrecht als Minus-Maßnahmen zur Anwendung, sofern die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 II VersG vorliegen<sup>62</sup>.

Des Weiteren kann der Rückgriff auf das Polizei- und Ordnungsrecht bei Maßnahmen gegen nicht-öffentliche Versammlungen oder Versammlungen in geschlossenen Räumen erforderlich sein. Wie ausgeführt, sind solche Veranstaltungen grundsätzlich dem Eingriff aufgrund einfachen Rechts entzogen, nur im Falle kollidierenden Verfassungsrechts können derartige Versammlungen beschränkt werden. Doch auch für solche Maßnahmen sind Eingriffsermächtigungen erforderlich, die den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag konkretisieren. Dies können dann die Regelungen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts sein, sofern zumindest die Eingriffsvoraussetzungen des VersG vorliegen<sup>63</sup>. Demgemäß muß wenigstens eine unmittelbare Gefahr gegeben sein, wenn man nicht gar die strengen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands verlangt, ansonsten würde nämlich der Schutz von nicht-öffentlichen Versammlungen oder Versammlungen in geschlossenen Räumen hinter dem Schutz von anderen Versammlungen zurückfallen.

Schließlich sind auch mittelbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen aufgrund anderer Gesetze zur Gefahrenabwehr möglich, soweit diese sich nicht gegen die Versammlung als solche richten<sup>64</sup>.

## 2. Auflagen nach § 15 I VersG

Unter den oben dargestellten Voraussetzungen können gemäß § 15 I VersG Versammlungen von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden. Der Begriff Auflage ist allerdings untechnisch und nicht im Sinne von § 36 II Nr. 4 VwVfG zu verstehen, denn mangels Genehmigungsbedürfnis fehlt es schon an einer mit Auflagen zu versehenen Ausgangsverfügung. Insofern sind Auflagen selbständige Verfügungen<sup>65</sup>, die prozessual dementsprechend anfechtbar sind. Die Rechtmäßigkeit einer Auflage nach § 15 I VersG wird sich unter diesen Umständen vielfach erst im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit entscheiden. Bei dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung sind, wie auch sonst, die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Auflage zu prüfen. Dabei lassen sich zu Fragen der Verhältnismäßigkeit keine generalisierenden Aussagen treffen, vielmehr müssen anhand der Umstände des räumlich und gegenständlichen konkreten Einzelfalles beurteilt werden<sup>66</sup>.

## 3. Verbote und Auflösungen von Versammlungen

Wenn aber schon Auflagen nur unter den dargestellten, insbesondere bezüglich der Gefahrenprognose strengen, Voraussetzungen möglich sind, gilt dies erst recht für Verbots-

---

<sup>62</sup>Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn 17) § 15 Rn 67 f.; anschaulich auch *OVG Bremen NVwZ* 1990, 1188, 1189.

<sup>63</sup>Lisken/Denninger-Kniesel (Fn 24) H Rn 186.

<sup>64</sup>Sachs-Höfling (Fn 6) Art 8 Rn 66.

<sup>65</sup>Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn 17) § 15 Rn 33.

oder Auflösungsverfügungen nach § 5 bzw. § 15 II VersG. Diese Mittel können nach der Rechtsprechung des *BVerfG* vor allem Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur angewandt werden, wenn alle milderer Eingriffsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Das Verbot oder die Auflösung einer Versammlung kommen demnach nur als ultima ratio in Betracht<sup>67</sup>.

#### a. Verbote von Versammlungen

Berücksichtigt man die hohen Anforderungen eines Versammlungsverbots, erscheinen Verbote letztlich nur schwer vorstellbar. Dies gilt, von wenigen Ausnahmen – beispielsweise bei Eil- oder Spontandemonstrationen – abgesehen, auch für Verbote aufgrund polizeilichen Notstands<sup>68</sup>. Dabei darf die politische Gesinnung der Versammlungsteilnehmer in keiner Weise berücksichtigt werden, sobald der Versammlung der Schutz des Art. 8 I GG zukommt. Dementsprechend ist es auch unzulässig, ein (polarisierendes) Parteiprogramm einer nicht gemäß Art. 21 II GG für verfassungswidrig erklärten Partei zur Begründung einer Störereigenschaft heranzuziehen und auf dieser Grundlage Versammlungen der entsprechenden Partei zu untersagen, selbst wenn massive, auch unfriedliche, Proteste von Demonstranten zu erwarten sind<sup>69</sup>. Anderenfalls würde nämlich das Entscheidungsmonopol des *BVerfG* bzw. die Kompetenz der für Vereinsverbote zuständigen Behörden umgangen werden<sup>70</sup>. Im übrigen ist mit den vorhandenen Kräften zunächst gegen die Störer vorzugehen<sup>71</sup>. Sollten tatsächlich eigne polizeiliche Kräfte infolge anderer Verwendung nicht im ausreichenden Maße zur Verfügung stehen, gilt es weiter zu prüfen, ob nicht Einsatzkräfte anderer Bundesländer oder des Bundes angefordert werden können<sup>72</sup>.

Sollte wiederum dies nicht möglich sein, sind zunächst andere Veranstaltungen bei denen Polizeikräfte gebunden sind und die keine Grundrechte als Abwehrrechte für sich nutzbar machen können – beispielsweise Fußballspiele – aufgrund der polizeilichen Generalklausel zu verbieten, damit entsprechende Polizeikräfte freigemacht werden können. Allerdings ist in der Fallbearbeitung Vorsicht geboten. Ist nach dem Sachverhalt vom polizeilichen Notstand auszugehen, ist dies hinzunehmen, auch wenn diese Annahme regelmäßig unreal sein wird.

#### b. Auflösungen von Versammlungen

Da die Stoßrichtung von Verbots- und Auflösungsverfügungen identisch ist, entsprechen sich auch die an sie zu stellenden Anforderungen. Des weiteren gilt wiederum, daß

---

<sup>66</sup>*OVG Weimar* DVBl 1998, 849, 851; *OVG Bautzen* SächsVBl 1998, 6, 8 f.

<sup>67</sup>*BVerfGE* 69, 315, 353; *VGH Mannheim* NVwZ 1989, 163.

<sup>68</sup>*OVG Bautzen* SächsVBl 1998, 6, 10; Lisken/Denninger-Kniesel (Fn 24) H Rn 361 f.

<sup>69</sup>*BVerwG* DVBl 1999, 1740, 1743; *Dietel/Gintzel/Kniesel* (Fn 17) § 5 Rn 56.

<sup>70</sup>*BVerfGE* 47, 198, 228; ausführlich auch *OVG Bautzen* SächsVBl 1998, 6, 7.

<sup>71</sup>*VGH Mannheim* NVwZ 1987, 238; iE auch *OVG Bautzen* SächsVBl 1998, 6, 10; Lisken/Denninger-Kniesel (Fn 24) H Rn 359.

<sup>72</sup>*OVG Bautzen* SächsVBl 1998, 6, 10.

Ausschreitungen Einzelner nicht auf die ganze Versammlung übertragen und demgemäß zu keiner Auflösung der gesamten Versammlung führen können, solange nicht die Situation des polizeilichen Notstands erreicht wird, die ein Tätigwerden gegen die ganze Versammlung gebietet<sup>73</sup>. Im Unterschied zum Zeitpunkt vor einer Versammlung kann es hier eher notwendig sein, gegen die ganze Versammlung vorzugehen, denn zum Zeitpunkt der Ausschreitungen stehen nur die Einsatzkräfte zur Verfügung, die unmittelbar für die Versammlung bereitgehalten wurden, also weit weniger als die Gesamtzahl der vor einer Versammlung verfügbaren Einsatzkräfte.

Dennoch ist zuerst immer zu prüfen, ob die Konfliktsituation nicht milderem Mitteln gelöst werden kann. Erst wenn die sogenannten Minus-Maßnahmen keinen Erfolg versprechen und auch der Erfolg nachträglicher Auflagen nach § 15 I VersG – beispielsweise eine Umlenkung des Demonstrationzuges oder Lautsprecherverbote während der Versammlung, eine Verkürzung der Zusammenkunft, oder andere Maßnahmen – wirkungslos sind, kommt zunächst eine Teilauflösung und ganz zum Schluß die vollständige Auflösung der Versammlung in Betracht<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup>BVerfGE 69, 315, 360; *Walther* JA 1995, 372, 375.

<sup>74</sup>*VGH Mannheim* NVwZ 1989, 163.