

K. Versammlungsfreiheit – Art. 8 GG	1
I. Schutzbereich	2
II. Eingriffe in den Schutzbereich	11
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	12
1. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG.....	12
2. Das Versammlungsgesetz	13
a. Öffentliche Versammlungen	13
aa. Begriff der öffentlichen Versammlung	14
bb. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel.....	14
cc. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	17
b. Nichtöffentliche Versammlungen	19
3. Einschränkungen nach §§ 14 und 15 Versammlungsgesetz.....	21
IV. Abschlußfall.....	27

K. Versammlungsfreiheit – Art. 8 GG

Eine pluralistische und demokratische Gesellschaft lebt von der (verbalen) Auseinandersetzung. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Auseinandersetzung ist die gemeinsame Bekundung eines politischen Willens, oder, allgemein ausgedrückt, die öffentliche Diskussion. Das BVerfG umschreibt das Recht zur öffentlichen Diskussion und damit das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, als ein „wesentliches Element demokratischer Offenheit“. Die Versammlungsfreiheit besitzt einen hohen verfassungsrechtlichen Rang, der bei der Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht (insbesondere Grundrechte Dritter) stets zu beachten ist.¹ Es empfiehlt sich folgendes Prüfungsschema:

Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG

I. Schutzbereich der Versammlungsfreiheit

Der Begriff der **Versammlung** wird uneinheitlich definiert. Um eine Versammlung annehmen zu können, muß nach allen Auffassungen wenigstens ein gemeinsamer Zweck verfolgt werden. Überwiegend wird zusätzlich gefordert, daß dieser in einer **gemeinsamen Meinungsbildung und -äußerung** liegen muß. Eine noch engere Auffassung unter Einschluß des BVerfG verlangt, daß der gemeinsame Zweck in der **öffentlichen Meinungskundgabe** bestehen muß. Die Frage kann jedoch offenbleiben, soweit es um politische Demonstrationen und Aufzüge geht, da diese Veranstaltungen alle Kriterien erfüllen. Was die Teilnehmerzahl betrifft, so dürften im Hinblick auf den Schutzbereich des Art. 8 GG bereits **zwei Personen** genügen.

Planung und **Organisation** sind keine begriffsnotwendigen Elemente einer Versammlung. Daher fällt auch eine sog. **Spontanversammlung** unter Art. 8 GG. Dies ist eine Versammlung, die ohne Einladung und Vorbereitung, ausgelöst durch einen akuten Anlaß, stattfindet. Auch die Wahl des Versammlungsortes sowie die **An- und Abreise** zum und vom Versammlungsort fallen in den Schutzbereich.

Der Schutzbereich des Art. 8 GG ist sowohl in sachlicher als auch in persönlicher Hinsicht begrenzt. In sachlicher Hinsicht ist der Schutzbereich auf **friedliche Versammlungen ohne Waffen** begrenzt, in persönlicher Hinsicht auf **Deutsche**. Der Begriff der „**friedlichen Versammlung**“ wird von Rechtsprechung und Literatur in Anlehnung an die Legaldefinition der §§ 5 Nr. 3, 13 I Nr. 2 VersG negativ bestimmt.

II. Eingriff in den Schutzbereich

Eingriffe in die Versammlungsfreiheit liegen zunächst bei Maßnahmen vor, die das geschützte Verhalten regeln, wie z.B. **Anmeldungs-** und **Erlaubnispflichten**. Das geht schon aus der Formulierung des Art. 8 I GG „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ hervor. Eindeutige Eingriffe sind auch **Verbote** und **Auflösungen** von Versammlungen. Auch die **Behinderung** von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrollen beeinträchtigen das Grundrecht. Das Grundrecht wird auch durch **faktische Maßnahmen** beeinträchtigt, wenn sie in ihrer Intensität imperativen Maßnahmen gleichstehen. So können staatliche Überwachungsmaßnahmen dazu führen, daß die innere Entschlußfreiheit, an einer Versammlung teilzunehmen, beeinträchtigt wird. Führt daher eine Überwachungsmaßnahme

¹ BVerfGE 69, 315, 344 f.. Dieser sog. Brokdorf-Beschluß bildet die grundlegende Entscheidung des BVerfG zur Interpretation des Art. 8 GG. Aufgrund seiner Bedeutung wird im folgenden immer wieder darauf Bezug genommen. Da sich das Gericht in dieser Entscheidung aber nicht mit der Brisanz von neonazistischen Demonstrationen beschäftigten mußte, dieses Phänomen aber in jüngster Vergangenheit zu einem besonderen gesellschaftlichen Problem herangewachsen ist, wird im folgenden ebenfalls der Frage nachzugehen sein, ob die deutlich „in die Jahre gekommene“ Brokdorf-Entscheidung noch uneingeschränkte Bindungswirkung beanspruchen kann. Insbesondere die offene Konfrontation des OVG Münster mit der *1. Kammer des Ersten Senats* des BVerfG (vgl. NJW 2001, 1409; NJW 2001, 2069; NJW 2001 2072; NJW 2001, 2075; NJW 2001, 2076) gibt Anlaß zur dezidierten Auseinandersetzung mit neonazistischen Demonstrationen.

dazu, daß der Betroffene lieber auf die Grundrechtsausübung verzichtet, ist von einem Eingriff auszugehen. Das BVerfG hat von daher in seiner Brokdorf-Entscheidung einen Eingriff bei „exzessive(n) Observationen und Registrierungen“ angenommen. Schließlich seien beidseitige Begleitungen von Demonstrationen durch voll ausgerüstete Polizeibeamte genannt.

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Art. 8 II GG stellt nur Versammlungen unter freiem Himmel unter einen Gesetzesvorbehalt. Versammlungen in **geschlossen Räumen** sind demnach vorbehaltlos gewährleistet. Die Differenzierung hat den Hintergrund, daß der Grundgesetzgeber offenbar davon ausging, daß von Versammlungen in geschlossenen Räumen weniger Gefahren ausgehen als von Versammlungen unter freiem Himmel. Aber auch Versammlungen in geschlossenen Räumen müssen einer Einschränkung zugänglich sein (verfassungsimmanente Einschränkung). **Öffentliche** Versammlungen in geschlossenen Räumen sind nach §§ 5, 13 VersG einschränkbar, soweit diese sich auf Friedlichkeit und Waffenlosigkeit beziehen. Hinsichtlich **nichtöffentlicher** Versammlungen in geschlossenen Räumen sind die §§ 5, 13 VersG dagegen – zumindest direkt – nicht anwendbar. Nach der hier vertretenen Auffassung ist hier das allg. POR in verfassungskonformer Konkretisierung des Versammlungsrechts anwendbar.

Versammlungen unter freiem Himmel können durch oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Wichtigstes Gesetz i.S. dieses Schrankenvorbehalts das **Versammlungsgesetz**, insbesondere dessen § 15 I. Diese Norm setzt auf der Tatbestandsebene eine „**unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**“ voraus. Da es aber um eine Beschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit geht, ist bei der Auslegung des § 15 I VersG stets die grundlegende Bedeutung des Art. 8 I GG zu beachten. Das führt nach der Kernaussage des Brokdorf-Beschlusses des BVerfG dazu, daß ein Verbot nur zum **Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter** unter strikter Wahrung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** möglich ist. Anderslautende Stimmen, die hinsichtlich des Neonazismus ergangen sind, haben sich bisher nicht durchsetzen können. Als gleichwertige andere Rechtsgüter sind Leib und Leben von Personen anerkannt.

I. Schutzbereich

1. Zentraler Begriff des Art. 8 GG ist die **Versammlung**. Da das Grundgesetz diesen Begriff nicht definiert, haben sich Rechtsprechung und Literatur stets darum bemüht, den Begriff auszulegen. Daher verwundert es nicht, daß unterschiedliche Auffassungen bestehen. Einig ist man sich jedoch noch insoweit, als nicht jedes Zusammenkommen mehrerer Personen ausreichen kann. Vielmehr ist eine innere Verbindung durch **gemeinsame Zweckverfolgung** erforderlich.²

Das Kriterium der gemeinsamen Zweckverfolgung ist notwendig, um die Versammlung von mehr oder minder zufälligen **Ansammlungen**, denen keine gemeinsame Zweckverfolgung zugrunde liegt, und die daher nicht dem Schutz des Art. 8 I GG unterfallen, abzugrenzen. Reine Ansammlungen sind etwa ein **Menschenauflauf nach einem Verkehrsunfall** oder die **Zuhörerschaft eines Konzerts**. Hier verfolgen zwar alle den gleichen, nicht aber einen gemeinsamen Zweck. Sogar das Zusammentreffen mehrerer Personen am **Informationsstand einer politischen Partei** soll nach (älterer) Auffassung des BVerfG eine nicht von Art. 8 GG geschützte Ansammlung sein. Der Annahme einer Versammlung stehe insbesondere der Umstand entgegen, daß der eigentliche Zweck nicht in der gemeinsamen Meinungsbildung und -äußerung liege, sondern allein darin, Vorübergehenden ein einseitiges Informationsangebot zu unterbreiten, so daß

² BVerfG NJW **2001**, 2459, 2460 f. („Loveparade“ und „Fuckparade“); OVG Berlin NJW **2001**, 1740; Heckmann, JuS **2001**, 675, 680; Hermanns, JA **2001**, 79; Kriesel, NJW **2000**, 2857; Kahl, JuS **2000**, 1090, 1091; Deutelmoser, NVwZ **1999**, 240 ff.; Wiefelspütz, DÖV **2001**, 21, 22.

allenfalls Art. 5 I GG einschlägig sei.³ Ob diese Auffassung vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG und der Oberverwaltungsgerichte dauerhaft Bestand haben wird, mag bezweifelt werden.⁴ Sofern man jedoch nach wie vor eine Versammlung verneint, ist zu beachten, daß die Veranstaltung zu einer Versammlung i.S.d. Art. 8 I GG werden kann, wenn sich die anfangs fehlende innere Verbindung einstellt.

Auch bei **kommerziell geprägten Veranstaltungen** mag bezweifelt werden, ob die Teilnehmer einen gemeinsamen Zweck verfolgen. So ist eine „**Weihnachtsparade**“ nicht als eine durch Art. 8 I GG geschützte Versammlung angesehen worden, weil nach den tatrichterlichen Feststellungen die einzelnen Teilnehmer im wesentlichen ihre eigenen, überwiegend wirtschaftlichen Interessen verfolgten.⁵ Auch bei der in Berlin regelmäßig stattfindenden „**Loveparade**“ und der neuerdings stattfindenden Gegenveranstaltung „**Fuckparade**“ ist fraglich, ob sich hier überhaupt eine gemeinsame Zweckverfolgung bejahen läßt, oder ob die Teilnehmer schlicht das Massenspektakel „konsumieren“. Die Frage kann jedoch dahin stehen, wenn man sich der Auffassung des BVerfG anschließt und fordert, daß der gemeinsame Zweck in einer „öffentlichen Meinungskundgabe“ liegt, und diese bei den Paraden verneint (siehe sogleich).

Ungeachtet dieser Problematik gilt jedenfalls, daß eine körperliche Anwesenheit am Versammlungsort vorausgesetzt wird.⁶ Daher genießen etwa Internet-User im (virtuellen) Chatroom keinen Schutz aus Art. 8 I GG.⁷

Ganz überwiegend wird gefordert, daß die gemeinsame Zweckverfolgung in einer **gemeinsamen Meinungsbildung und -äußerung** liegen muß.⁸ Diese Auffassung stützt sich auf die Komplementärfunktion der Versammlungsfreiheit zu den (anderen) Kommunikationsgrundrechten, insbesondere zur Meinungsfreiheit. Eine noch engere Auffassung, der sich nun auch das BVerfG in einem Verfahren nach § 32 BVerfGG angeschlossen hat, verlangt, daß der gemeinsame Zweck in einer **öffentlichen Meinungskundgabe** bestehen muß.⁹

Das BVerfG a.a.O. führt dazu aus: „Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit erhält seine besondere verfassungsrechtliche Bedeutung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes wegen des Bezugs auf den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung. Namentlich in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentativsystem und geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten hat die Freiheit kollektiver Meinungskundgabe die Bedeutung eines grundlegenden Funktionselements. Das Grundrecht gewährleistet insbesondere Minderheitenschutz und verschafft auch denen Möglichkeiten zur Äußerung in einer größeren

³ BVerwGE **56**, 63, 67-69. Etwas anderes kann aber im Hinblick auf die Betreiber des Informationsstandes selbst gelten, vgl. dazu *Kniessel*, NJW **1996**, 2606, 2611.

⁴ Vgl. ausführlich *Hermanns*, JA **2001**, 79, 80.

⁵ Vgl. OVG Berlin NJW **2001**, 1740.

⁶ BVerfG NJW **2001**, 2459, 2460 („Loveparade“ und „Fuckparade“).

⁷ *Kniessel*, NJW **2000**, 2857, 2860.

⁸ Vgl. BVerwGE **56**, 63, 69; OVG Berlin NJW **2001**, 1740; VG Braunschweig NZV **2000**, 142; VGH Mannheim NVwZ **1998**, 761, 763; OVG Weimar NVwZ-RR **1998**, 498; *Heckmann*, JuS **2001**, 675, 680; *Deger*, NVwZ **1999**, 265, 266; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn 14; *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 8 Rn 3; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn 405.

⁹ Vgl. *von Mangoldt/Klein*, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1957, Art. 8 Anm. III 2; VGH Mannheim NVwZ **1998**, 761, 763 und nun auch BVerfG NJW **2001**, 2459, 2460 f. („Loveparade“ und „Fuckparade“), das gleichzeitig die Definition der Versammlung in Art. 8 I GG mit der *öffentlichen* Versammlung nach dem Versammlungsgesetz gleichsetzt.

Öffentlichkeit, denen der direkte Zugang zu den Medien versperrt ist (vgl. BVerfGE 69, 315, 346 f. - Brokdorf).“

Nicht haltbar wäre eine Beschränkung des Versammlungsbegriffs auf die **Erörterung öffentlicher Angelegenheiten**. Eine derartige Auslegung ist weder mit dem Wortlaut des Art. 8 I GG noch mit der systematischen Stellung des Versammlungsgrundrechts innerhalb der Kommunikationsgrundrechte vereinbar. Dementsprechend sind Versammlungen i.S.d. Art. 8 GG **örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der öffentlichen Meinungskundgabe**.

Folgt man dieser Auffassung, so sind die bereits genannten Paraden „**Loveparade**“ und „**Fuckparade**“ in Berlin *keine* Versammlungen i.S.d. Art. 8 I GG.¹⁰

Das BVerfG a.a.O. führt dazu aus: „Bei beiden Veranstaltungen handelt es sich um Musik- und Tanzereignisse. Zwar fallen in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit Versammlungen auch dann, wenn sie ihre kommunikativen Zwecke unter Einsatz von Musik und Tanz verwirklichen. Das gilt insbesondere dann, wenn diese Mittel zur kommunikativen Entfaltung mit dem Ziel eingesetzt werden, auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken. Eine Musik- und Tanzveranstaltung wird jedoch nicht allein dadurch insgesamt zu einer Versammlung i.S.d. Art. 8 GG, daß bei ihrer Gelegenheit auch Meinungskundgaben erfolgen. Es begegnet danach keinen verfassungsrechtlich durchgreifenden Bedenken, daß die vorhandenen Elemente öffentlicher Meinungskundgabe vom OVG Berlin weder bei der „Fuckparade“ noch bei der „Loveparade“ als ausreichend angesehen werden, um die jeweilige Veranstaltung in ihrer Gesamtheit als Versammlung zu qualifizieren.“

Die Anzeichen für öffentliche Meinungskundgaben haben allerdings das VG Berlin im Verfahren betreffend die „Fuckparade“ veranlaßt, die Veranstaltung als Versammlung einzuordnen. Das Gericht hat insoweit auf den Inhalt der zahlreichen verteilten Handzettel verwiesen, auf denen das kommunikative Anliegen der Veranstalter relativ ausführlich wiedergegeben sei. Die Veranstaltung wende sich gegen die Verdrängung von Anhängern bestimmter Techno-Musikstile aus angestammten Stadtvierteln, gegen die Schließung von Clubs und die Auflösung von Partys, gegen die „Reinigung“ der Hauptstadt „von allem, was anders ist“ und gegen die kommerzialisierte „Loveparade“ als „Pseudo-Demo“. Es handele sich nicht um sinnentleerte Schlagworte, sondern um näher begründete Anliegen des Veranstalters der „Fuckparade“. Das Anliegen werde mit der erforderlichen Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, so daß bei der „Fuckparade“ das Element der Meinungskundgabe jedenfalls nicht völlig in den Hintergrund trete.

Das OVG bestreitet diese tatsächlichen Umstände nicht, bewertet sie aber dahingehend, daß sie der Veranstaltung das Gesamtgepräge als Massenspektakel oder Volksbelustigung nicht nehmen. Das Schwergewicht der Veranstaltung liege - wie auch bei der „Love Parade“ - auf dem Gebiet der Unterhaltung. Die Meinungskundgabe sei nur beiläufiger Nebenakt.

Nach Auffassung des BVerfG ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß die rechtliche Beurteilung sich danach richtet, ob die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist oder ob der Spaß-, Tanz- oder Unterhaltungszweck im Vordergrund steht. Blieben Zweifel, so bewirke der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, daß die Veranstaltung wie eine Versammlung

¹⁰ Der Polizeipräsident in Berlin hatte in den vergangenen Jahren die „Loveparade“ in ihrer Gesamtheit als Versammlung bewertet. Das OVG Berlin (NJW 1998, 1423 f.) hatte dagegen bislang die Frage, ob die „Loveparade“ eine Versammlung i.S.d. Art. 8 I GG darstellt oder ob es sich bei ihr nur um ein kommerzielles Musik- und Tanzfest handelt, als nicht entscheidungserheblich dahin stehen lassen.

behandelt wird. Bei der Frage, welches Gesamtgepräge einer Veranstaltung zukommt, sei zwar zu berücksichtigen, daß die Beteiligten berechtigt sind, selbst darüber zu bestimmen, was sie zum Gegenstand öffentlicher Meinungsbildung machen und welcher Formen der kommunikativen Einwirkung sie sich bedienen wollen. Die rechtliche Einordnung dieses Verhaltens als Versammlung aber stehe den dazu berufenen Gerichten zu. Es sei dem BVerfG im Eilverfahren grundsätzlich verwehrt, seine Beurteilung an die Stelle der von den orts- und sachnäheren Fachgerichten vorgenommenen zu stellen. In den vorliegenden Fällen seien die rechtlichen Bewertungen jedenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft. Abschließend könne die rechtliche Einordnung aber nur im Hauptsacheverfahren geklärt werden.

Sieht man also weder die „Loveparade“ noch die „Fuckparade“ als Versammlung i.S.d. Art. 8 I GG an, so dürfte dies auch hinsichtlich einer „**Technoparade**“ und einer „**Nacht-Tanz-Demo**“ gelten¹¹. Zu weit geht es auch, eine „**Fete mit Musik**“ als Versammlung anzusehen, auch wenn sie von einer politischen Partei veranstaltet wird und dabei auch ein „Infotisch“ dieser Partei aufgestellt wird.¹² Hinsichtlich „**Chaostage**“ und „**Skinheadkonzerte**“¹³ bleibt abzuwarten, wie die Fachgerichte unter dem Einfluß der aktuellen Rspr. des BVerfG demnächst entscheiden werden.

Hinweis für die Fallbearbeitung: Bei der Beantwortung der Frage, ob im konkreten Fall eine Versammlung i.S.d. Art. 8 I GG oder lediglich eine Ansammlung vorliegt, besteht auch nach der Entscheidung des BVerfG keine allzu große Rechtssicherheit, zumal die Entscheidung nur vorläufig ergangen ist. Wichtig ist, sich nicht von der formalen Bezeichnung der Veranstaltung beeinflussen zu lassen. Abzustellen ist allein auf den verfolgten Zweck. Liegt dieser in erster Linie in der gemeinschaftlichen Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung, schadet es nicht, wenn dies unter Einsatz von Musik und Tanz erfolgt. Lediglich rein (oder doch zumindest hauptsächlich) kommerziell ausgerichtete Veranstaltungen sowie auf Spaß und Unterhaltung ausgerichtete öffentliche Massenpartys müssen aus dem Schutzbereich herausgenommen werden. Dies hat dann zur Folge, daß eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich wird, jedenfalls soweit die Veranstaltung auf öffentlichem Grund stattfindet. Ein Sondernutzungserlaubnis wird regelmäßig aber nur dann erteilt, wenn die Kosten der Abfallentsorgung übernommen werden. Soweit es aber um Parteitage, politische Diskussionsveranstaltungen, Demonstrationen oder Protestmärsche geht, kann der Streit um den Versammlungsbegriff dahinstehen, da diese Veranstaltungen allesamt unstreitig (d.h. nach allen Auffassungen) Versammlungen darstellen.¹⁴ Auch der in § 1 VersG genannte „Aufmarsch“ ist eine sich fortbewegende Versammlung.

Fraglich ist auch, ob für die Annahme einer Versammlung eine bestimmte **Teilnehmerzahl** erforderlich ist. Überwiegend werden **zwei Personen** als

¹¹ Vgl. aber noch VG Frankfurt a.M. NJW **2001**, 1741.

¹² VG Braunschweig NZV **2000**, 142.

¹³ Vgl. dazu näher *Führung*, NVwZ **2001**, 157 ff..

¹⁴ Vgl. dazu BVerfG NJW **2000**, 3051; NJW **2000**, 3053; NJW **2001**, 2076; VG Frankfurt a.M. NJW **2001**, 1741, 1742; VG Hamburg, NJW **2001**, 2115; *Hermanns*, JA **2001**, 79, 84; *Jahn*, JuS **2001**, 172, 176 f.; *Battis/Grigoleit*, NJW **2001**, 2051 ff..

BVerfG NJW **2001**, 1407; **2001**, 2069 OVG Berlin NJW **2001**, 1740; VG Frankfurt a.M. NJW **2001**, 1741, 1742.; *Kahl*, JuS **2000**, 1090, 1091. Vgl. auch die Klausurfälle von *Jahn*, JuS **2001**, 172 ff. und *Heckmann*, JuS **2001**, 675 ff..

ausreichend erachtet.¹⁵ Teilweise werden aber auch drei Personen gefordert.¹⁶ Eine dritte Auffassung differenziert zwischen dem Begriff der Versammlung i.S.d. Art. 8 GG und dem des Versammlungsgesetzes, wonach für Art. 8 GG zwei Personen genügen, für das Versammlungsgesetz aber drei Personen erforderlich sind.¹⁷ Wenn man bedenkt, daß Art. 8 GG die Freiheit des einzelnen Bürgers, seine Meinung gemeinsam mit anderen zu äußern, um damit seine politische Isolierung zu verhindern, schützen will, scheint es angebracht, zumindest bei Art. 8 GG bereits zwei Personen genügen zu lassen. Zudem folgt aus dem Wortlaut des Art. 8 GG „sich versammeln“ nicht notwendigerweise, daß es sich dabei um drei oder mehr Personen handeln muß.

Beispiel und Formulierungsvorschlag: Die Bürger A und B treffen sich auf dem Marktplatz der Stadt S, um dort gemeinsam auf die politischen Mißstände im Stadtrat aufmerksam zu machen. Können sich die beiden auf Art. 8 I GG berufen?

Art. 8 I GG schützt das Treffen von A und B, wenn sich es dabei um eine friedliche und waffenlose Versammlung Deutscher handelt. Der Begriff der Versammlung ist umstritten. Einigkeit besteht zumindest insoweit, als man das **Zusammenkommen mehrerer Personen zu einem gemeinsamen Zweck** fordert. Das Treffen von A und B hat zum Ziel, auf die politischen Mißstände im Stadtrat aufmerksam zu machen. Damit liegt ein gemeinsamer Zweck vor.

Überwiegend wird gefordert, daß der gemeinsame Zweck in einer **gemeinsamen Meinungsbildung und -äußerung** liegen muß. Diese Auffassung stützt sich auf die Komplementärfunktion der Versammlungsfreiheit zu den (anderen) Kommunikationsgrundrechten, insbesondere zur Meinungsfreiheit. Eine noch engere Auffassung, der sich nun auch das BVerfG in seiner (vorläufigen) Entscheidung zu den Paraden angeschlossen hat, verlangt, daß der gemeinsame Zweck in der **öffentlichen Meinungskundgabe** bestehen muß. Schließlich wird vertreten, die öffentliche Meinungskundgabe müsse sich auf **öffentliche Angelegenheiten** beziehen. Das folge daraus, daß sich der Kampf um die Versammlungsfreiheit historisch gesehen vorwiegend an politischen Zusammenkünften entzündet habe. Vorliegend betrifft der gemeinsame Zweck das Aufmerksammachen auf die politischen Mißstände, mithin eine öffentliche Angelegenheit. Die Frage, ob die Meinungsbildung und -äußerung überhaupt eine öffentliche Angelegenheit zum Inhalt haben muß, kann somit dahinstehen.

Fraglich ist schließlich, wie es sich auswirkt, daß die vorliegende Zusammenkunft aus nur zwei Personen besteht. Um eine Versammlung annehmen zu können, werden teilweise zwei Personen für ausreichend betrachtet. Teilweise werden aber auch drei Personen gefordert. Vorliegend wäre also nur dann von einer Versammlung i.S.d. § 8 I GG auszugehen, wenn man zwei Personen genügen ließe.

Ausgehend von dem allgemeinen Sprachgebrauch ließe sich aus dem Begriff „Versammlung“ in Abgrenzung zu den Begriffen „Treffen“ oder „Zusammentreffen“ durchaus das Erfordernis nach einer größeren Zahl als zwei Personen ableiten. Der Begriff „Versammlung“ könnte aber auch funktional zu verstehen sein, und zwar dergestalt, daß auf den gemeinsamen Zweck abzustellen ist, der die Versammlung

¹⁵ *Hermanns*, JA **2001**, 79; *Kniesel*, NJW **2000**, 2857; *Kahl*, JuS **2000**, 1090, 1092; *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn 9; *Kloepfer*, HdbStR VI, S. 747; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 8 Rn 3; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn 695; wohl auch *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn 13.

¹⁶ OLG Saarbrücken NSTZ-RR **1999**, 119; *Hoffmann-Riem*, in: Alternativkommentar, Art. 8 Rn 12; *Benda*, in: Bonner Kommentar, Art. 8 Rn 21; *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 8 Rn 3.

¹⁷ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn 47 f.; OLG Düsseldorf JR **1982**, 299, 300. Diese Auffassung dürfte sich aber nach der Entscheidung des BVerfG zu den Paraden erledigt haben, da das Gericht dort die Begriffe der Versammlung einheitlich auslegt.

von der bloßen Ansammlung unterscheiden läßt. Diese verschiedenen Wortlautinterpretationsmöglichkeiten zeigen, daß der Wortlaut letztlich nicht die Frage nach der erforderlichen Teilnehmerzahl beantworten kann. Daher sind weitere Auslegungsmethoden heranzuziehen.

Versammlungen werden häufig von Vereinen abgehalten. Daher ist zu prüfen, ob die vereinsrechtlichen Vorschriften über die Mindestmitgliederzahl herangezogen werden können. Nach § 73 BGB verliert der Verein seine Rechtsfähigkeit, wenn er weniger als drei Mitglieder aufweist. Würde man also diese Bestimmung zur Auslegung des Begriffs der Versammlung heranziehen, müßte man für den vorliegenden Fall den Schutzbereich des Art. 8 I GG verneinen. Die Heranziehung einfach-gesetzlicher Bestimmungen zur Auslegung eines verfassungsrechtlichen Begriffs stößt aber auf methodologische Bedenken. Denn wegen der überragenden Stellung der Verfassung in der Normenhierarchie sind alle Rechtsbegriffe des einfachen Rechts im Sinne der Verfassung auszulegen, nicht umgekehrt. Ließe man dies zu, so hätte es der einfache Gesetzgeber in der Hand, Bedeutung und Reichweite von Verfassungsbestimmungen festzulegen. Gerade das ist aber ausschließliche Aufgabe des verfassungsgebenden bzw. -ändernden Gesetzgebers. Die Heranziehung einer einfach-gesetzlichen Regelung kann daher zur Auslegung eines Verfassungsbegriffs nicht herangezogen werden.

Als Auslegungshilfen herangezogen werden können aber andere Verfassungsbestimmungen. So ist bei der Auslegung des Begriffs der Versammlung in Art. 8 I GG insbesondere auf die Komplementärfunktion der Versammlungsfreiheit zu (anderen) Kommunikationsgrundrechten, insbesondere zu Art. 5 I GG, hinzuweisen. Während dieses Grundrecht die individuelle Meinungsfreiheit schützt, wird von Art. 8 I GG die kollektive Meinungsfreiheit umfaßt. Eine kollektive Meinungsbildung ist aber bereits bei zwei Personen denkbar. Aus der systematischen Stellung des Art. 8 I GG innerhalb der sog. Kommunikationsgrundrechte folgt somit, daß eine Zusammenkunft **zweier Personen** zur Annahme einer Versammlung genügt.

Dieser Befund wird bestätigt durch Sinn und Zweck des Art. 8 I GG, die darin bestehen, die Persönlichkeitsentwicklung politischer und/oder privater Art in der Gemeinschaft zu ermöglichen.

Von diesem Standpunkt aus bleibt festzuhalten, daß es sich bei der Zusammenkunft von A und B um eine Versammlung handelt. Wenn man unterstellt, daß es sich bei den beiden Personen um Deutsche handelt und die Versammlung friedlich und ohne Waffen stattfindet, ist der Schutzbereich des Art. 8 I GG eröffnet.

Zusammenfassung: Um eine **Versammlung** annehmen zu können, muß nach allen Auffassungen wenigstens ein gemeinsamer Zweck verfolgt werden. Überwiegend wird zusätzlich gefordert, daß dieser in einer **gemeinsamen Meinungsbildung und -äußerung** liegen muß. Eine noch engere Auffassung, der sich nun auch das BVerfG angeschlossen hat, verlangt, daß der gemeinsame Zweck in der **öffentlichen Meinungskundgabe** bestehen muß. Abzulehnen ist jedenfalls die Einschränkung des Versammlungsbegriffs auf die Erörterung **öffentlicher Angelegenheiten**. Die Frage kann jedoch regelmäßig offenbleiben, da es zumeist um Veranstaltungen oder Aufzüge geht, die alle Kriterien erfüllen. Was die Teilnehmerzahl betrifft, so dürften im Hinblick auf den Schutzbereich des Art. 8 GG bereits zwei Personen genügen.

2. Planung und Organisation sind keine begriffsnotwendigen Elemente einer Versammlung (siehe unten, 4.). Daher fallen auch die sog. **Eil- und Spontanversammlungen** unter Art. 8 GG. Zur Definition dieser Begriffe vgl. unten.

3. Zum **geschützten Verhalten** zählt die Freiheit, über Ort, Zeit, Art und Inhalt der Versammlung zu entscheiden.¹⁸ Zu dieser sog. Gestaltungsfreiheit gehört auch das Verwenden von Fahnenstangen und Trommeln, ja sogar das Mitführen der Reichskriegsflagge. Eine andere Frage ist die Möglichkeit eines entsprechenden Verbotes.¹⁹ Geschützt sind auch vorbereitende Maßnahmen, insbesondere hat der Veranstalter in Ausübung der aus Art. 8 I GG fließenden Veranstalterfreiheit das Recht auf Darstellung seiner Intention in der Öffentlichkeit.

Klausurrelevant ist insbesondere die **Wahl des Versammlungsortes**. Dieses Recht bezieht sich zunächst unzweifelhaft auf den öffentlichen Raum und garantiert die Benutzung öffentlicher Straßen und Plätze.²⁰ Hierbei handelt es sich weder um einen (zulassungsfreien) Gemeingebrauch noch um eine (zulassungspflichtige) Sondernutzung, sondern schlicht um die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit.²¹ Von der freien Ortswahl grundsätzlich nicht umfaßt sind im Privateigentum stehende Örtlichkeiten bzw. Flächen. Hiervon sind wiederum zwei Ausnahmen möglich: Stellt der private Eigentümer die betreffende Örtlichkeit bzw. Fläche regelmäßig der Öffentlichkeit als Flanier- und Konsummeile bzw. zu Demonstrationszwecken zur Verfügung, kann ihn Art. 8 I GG über die Figur der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte zur Überlassung der Örtlichkeit bzw. Fläche verpflichten. Ein entsprechender Anspruch wäre dann über den Zivilrechtsweg mit der Leistungsklage zu verfolgen. Auch ist es möglich, daß die betreffende Örtlichkeit bzw. Fläche im Eigentum einer Kapitalgesellschaft (AG oder GmbH) steht, die Anteile dieser Gesellschaft aber ausschließlich oder überwiegend von einem Träger öffentlicher Gewalt gehalten werden (Beispiele: Flughafen GmbH oder Marktplatz GmbH, die von einem Land oder einer Gemeinde betrieben werden). In diesem Fall ist der Träger öffentlicher Gewalt verpflichtet, über seine Mehrheitsanteile Einfluß auf die Gesellschaft auszuüben. Prozessual wäre hier nicht nur der Zivilrechtsweg möglich, sondern auch der Verwaltungsrechtsweg. Schlägt der Kläger den Verwaltungsrechtsweg ein, so ist die allgemeine Leistungsklage statthaft. Es besteht für den Kläger aufgrund der Fiskalgeltung der Grundrechte ein Einwirkungs- oder Verschaffungsanspruch.

4. Auch der ungehinderte **Zugang** zu einer bevorstehenden oder sich bildenden und die **Abreise** von einer Versammlung bzw. Demonstration fällt in den Schutzbereich des Art. 8 I GG. Ansonsten bestünde nämlich die Gefahr, daß das Grundrecht der Versammlungsfreiheit durch staatliche Maßnahmen vor oder nach der eigentlichen Zusammenkunft ausgehöhlt werden könnte.²²

Typische Maßnahmen im Vorfeld von Versammlungen und Demonstrationen sind etwa Personenkontrollen (Identitätsfeststellungen, Durchsuchungen) an Zufahrtswegen sowie der sog. Rückführungsgewahrsam als Sonderfall des Verbringungsgewahrsams: Die betroffenen Personen werden angehalten und in Polizeibegleitung zum Ausgangsort zurückbeordert. Die besondere Problematik hierin

¹⁸ BVerfGE **69**, 315, 343 (Brokdorf); **73**, 206, 249 (Sitzblockade); OVG Weimar NVwZ-RR **2000**, 154 L; VG Frankfurt a.M. NJW **2001**, 1741, 1742; *Kniessel*, NJW **2000**, 2857, 2858.

¹⁹ Vgl. dazu OVG Weimar NVwZ-RR **2000**, 154 L; sowie Beschl. v. 7.5.2000 – 3 ZEO 311/99, S. 3 f..

²⁰ BVerfGE **73**, 206, 249 (Sitzblockade).

²¹ *Kniessel*, NJW **2000**, 2857, 2860; *Hermanns*, JA **2001**, 79; *Wiefelspütz*, DÖV **2001**, 21, 24.

²² Vgl. BVerfGE **84**, 203, 209 (Republikaner) unter Berufung auf BVerfGE **69**, 315, 349 (Brokdorf); *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn 23; *Hermanns*, JA **2001**, 79.

besteht darin, daß das Versammlungsgesetz dafür keine Rechtsgrundlage enthält²³, die Maßnahme aber in Art. 8 I GG eingreift. Hier wird der Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht diskutiert, vgl. dazu ausführlich *Schmidt/Seidel*, BesVerwR, S. 215.

5. Hat man die mitunter sehr schwierige Frage beantwortet, ob es sich bei der Veranstaltung um eine Versammlung handelt, und festgestellt, daß dem so ist, kann doch noch nicht ohne weiteres von der Eröffnung des Schutzbereichs gesprochen werden. Denn der Schutzbereich des Art. 8 GG ist sowohl in sachlicher als auch in persönlicher Hinsicht begrenzt. In sachlicher Hinsicht ist der Schutzbereich auf **friedliche Versammlungen ohne Waffen** begrenzt, in persönlicher Hinsicht auf **Deutsche**.

a. Der Begriff der „**friedlichen Versammlung**“ wird von Rechtsprechung und Literatur in Anlehnung an die Legaldefinition der §§ 5 Nr. 3, 13 I Nr. 2 VersG negativ bestimmt. Danach ist eine Versammlung unfriedlich, wenn ein „gewalttätiger und aufrührerischer Verlauf“ angestrebt ist oder eintritt. Um eine **Gewalttätigkeit** annehmen zu können, muß eine aktive körperliche Einwirkung des Täters auf Personen oder Sachen stattfinden. Überwiegend wird verlangt, daß die körperliche Einwirkung aggressiv und von einiger Erheblichkeit ist. Damit ist der Gewaltbegriff i.S.d. Art. 8 GG enger als derjenige, der im Strafrecht (§ 240 StGB) verwendet wird.

So ist eine Versammlung als gewalttätig angesehen worden, bei der körperliche Handlungen von einiger Gefährlichkeit auftraten wie Gewaltausübung mittels gefährlicher Werkzeuge oder aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen.²⁴ Eine Mindermeinung läßt demgegenüber für die Unfriedlichkeit bereits jede oder zumindest jede straf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Rechtsverletzung genügen.²⁵ Demnach wäre eine Versammlung unfriedlich, wenn die Veranstalter gegen die **Anmeldepflicht** (§ 14 VersG) verstoßen haben, da ein solcher Verstoß eine Straftat darstellt (§ 26 Nr. 2 VersG). Nach der hier vertretenen Auffassung kann aber nicht jeder Rechtsverstoß die Versammlung gewalttätig machen, anderenfalls wäre der Gesetzesvorbehalt in Art. 8 II GG überflüssig.²⁶ Außerdem stünde sonst das Grundrecht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers. So stellt auch eine **Sitzblockade**, bei der sich die Teilnehmer auf passive Resistenz beschränken und insoweit friedlich bleiben, eine friedliche Versammlung dar.²⁷

²³ Die §§ 5 und 15 VersG enthalten zwar Rechtsgrundlagen, die vor Beginn einer Versammlung bzw. Demonstration greifen, erlauben aber nur ein Vorgehen gegen die Veranstalter, nicht jedoch gegen einzelne Teilnehmer. Diese können demnach nur mittelbar, d.h. über entsprechende Maßnahmen gegen den Veranstalter (etwa durch Auflagen oder gar ein Versammlungsverbot) getroffen werden.

²⁴ BVerfGE 73, 206, 248 f. (Sitzblockade); 87, 399, 406 (Versammlungsauflösung).

²⁵ So *Badura*, StaatsR, 2. Aufl. 1996, C Rn 64; *Kloepfer*, in: HdbStR VI, S. 755 f..

²⁶ Vgl. auch *Kahl*, JuS 2000, 1090, 1092.

²⁷ BVerfGE 73, 206, 249; 87, 399, 406; *Hermanns*, JA 2001, 79, 81; *Kniessel*, NJW 1996, 2606 ff.; einschränkend *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 8 Rn 4a, wonach eine Blockade von Ein- und Ausgängen eines Gebäudes, Grundstücks oder einer Straße oder eines sonstigen Verbindungsweges keine friedliche Versammlung sein kann. Skeptisch auch VGH Mannheim NVwZ 2000, 1201, der über die Rechtmäßigkeit eines Verbots einer Probedblockade gegen einen **Castor-Transport** zu entscheiden hatte. Der VGH führt dazu aus: „Selbst wenn im Einzelfall eine Blockadehandlung nicht als strafrechtlich bewehrte Nötigung angesehen werden sollte, ändert dies nichts an der grundsätzlichen Feststellung, daß die Blockierung eines Schienenwegs, auf dem ein genehmigter Transport stattfinden soll, gegen die öffentliche Sicherheit verstößt.“ Folgt man dieser Auffassung, so liegt zwar eine Versammlung vor. Gleichwohl können sich die Versammlungsteilnehmer wegen Verstoßes gegen die rechtsstaatliche Friedensordnung und damit gegen die öffentliche Sicherheit nicht auf Art. 8 I GG berufen. *Jahn* (JuS 2001, 172, 174) nimmt mit dem VGH München

Verhalten sich nur einige Versammlungsteilnehmer unfriedlich, die anderen dagegen friedlich, so ist nur den unfriedlichen Teilnehmern der Schutz des Art. 8 GG verwehrt.²⁸ Es ist also, dem Wortlaut entsprechend, auf den einzelnen Teilnehmer abzustellen, nicht auf die Versammlung insgesamt. Nur wenn ein Einschreiten gegen die einzelnen gewalttätigen Teilnehmer nicht möglich ist oder keinen Erfolg verspricht, kann unter dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegen die ganze Versammlung vorgegangen werden (Verbot, Auflösung etc.). Eine Gegendemonstration genießt ebenfalls den Schutz des Art. 8 GG, sofern sie friedlich ist. Bezweckt sie, die Versammlung zu stören, kann je nach Sachverhalt entweder bereits der Schutzbereich begrenzt oder jedenfalls aufgrund des Gesetzesvorbehalts des Art. 8 II GG eingeschritten werden.

Ein **auführerischer Verlauf** besteht oder wird angestrebt, wenn das Ziel der Versammlung in einem Umsturz liegt oder aktiver Widerstand gegen rechtmäßig handelnde Vollstreckungsbeamte geleistet wird bzw. geleistet werden soll.

b. Mit Waffen sind zunächst Waffen im technischen Sinne gemeint, also Waffen i.S.d. § 1 WaffG (z.B. Pistole, Dolch, Schlagring). Der Zweck, zu dem sie mitgeführt werden, ist unerheblich. Überwiegend werden dem Waffenbegriff auch gefährliche Werkzeuge (i.S.d. § 224 StGB) wie Baseballschläger, Eisenketten oder chemische Kampfstoffe zugeordnet, sofern sie nicht nur zur Verletzung von Personen geeignet sind, sondern vor allem *zu diesem Zweck* mitgeführt werden.²⁹

Beispiel: So sind auch Fahnen, genauer gesagt Fahnenstangen für sich genommen gefährliche Werkzeuge. Werden sie aber nicht zum Zweck des Einsatzes als Schlaginstrumente mitgeführt, ist die Versammlung zumindest diesbezüglich nicht unfriedlich.

Keine Waffen sind jedenfalls reine Schutzgegenstände wie Schutzhelme, Gasmasken, Schutzbrillen etc.³⁰ Freilich eine andere Frage ist es, ob deren Mitführen ein Verbot nach § 17a I VersG rechtfertigen kann.³¹

c. Unfriedlich ist eine Versammlung schließlich auch dann, wenn eine Unfriedlichkeit *droht*, also unmittelbar bevorsteht. So ist der Aufruf zu verbrecherischen Handlungen ebensowenig von Art. 8 I GG gedeckt wie die Behinderung einer Versammlung durch Gegendemonstrationen. Bei der Frage, ob eine Unfriedlichkeit droht, ist auf die sachgerechte Prognose der zuständigen Behörde abzustellen.³²

d. In persönlicher Hinsicht ist der Schutzbereich des Art. 8 I GG auf **Deutsche** begrenzt. Der Begriff des Deutschen ist in Art. 116 GG legaldefiniert. **Nichtdeutsche**

(BayVBl 1997, 248, 249) eine Unfriedlichkeit an, wenn ernsthaft und unmittelbar damit zu rechnen ist, daß zumindest ein Teil der Versammlungsteilnehmer Straftaten begehen wird und dies vom Veranstalter oder seinem Anhang zumindest gebilligt wird.

²⁸ BVerfGE 69, 315, 359 (Brokdorf); *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 8 Rn 4a; *Hermanns*, JA 2001, 79, 81.

²⁹ *Kahl*, JuS 2000, 1090, 1091; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn 66; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn 696; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 8 Rn 7. Anders *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn 26, wonach gefährliche Werkzeuge i.S.v. § 224 StGB nicht zu den Waffen i.S.d. Art. 8 I GG zählen.

³⁰ *Hermanns*, JA 2001, 79, 81; *Kahl*, JuS 2000, 1090, 1091; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn 68.

³¹ Bejahend *Hermanns*, JA 2001, 79, 81.

³² *Jahn*, JuS 2001, 172, 174.

können sich demnach nicht auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit berufen. Für diese gilt die Versammlungsfreiheit nur eingeschränkt über Art. 2 I GG. Denn dieses Grundrecht wird als Auffangtatbestand verstanden, der die Freiheit allgemein und also stets dann schützt, wenn kein spezielles Freiheitsgrundrecht einschlägig ist. Dies gilt zumindest im Hinblick auf Ausländer, die *keine EG-Bürger* sind. Ob EG-Bürgern ein intensiverer Schutz gewährt werden muß (etwa durch eine europarechtskonforme Auslegung des Art. 8 GG oder durch eine Erhöhung des Schutzniveaus des Art. 2 I GG), ist noch nicht entschieden. Vgl. dazu die Parallelproblematik bei Art. 12 I GG sowie die allgemeinen Ausführungen bei R. Schmidt, Grundrechte, 3. Auflage 2001. Vom persönlichen Schutzbereich umfaßt sind auch juristische Personen des Privatrechts und sonstige Personenmehrheiten³³ (Beispiel: politische Partei, die einen Parteitag abhält). Zur Problematik, inwieweit eine inländische juristische Person bzw. Personenmehrheit sich auf Deutschengrundrechte berufen kann, wenn sie von Ausländern beherrscht ist, R. Schmidt, Grundrechte, 3. Auflage 2001.

Die Versammlung selbst ist dagegen kein Grundrechtsträger.

Unter Zugrundelegung der bisherigen Ausführungen ergibt sich folgende Subsumtionsgrundlage:

Versammlungen sind ungehinderte friedliche Zusammenkünfte mehrerer Personen (streitig, ob mindestens 2 oder 3) zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungskundgabe.

II. Eingriffe in den Schutzbereich

Eingriffe in die Versammlungsfreiheit liegen zunächst vor bei Maßnahmen, die das geschützte Verhalten regeln, wie z.B. **Anmeldungs- und Erlaubnispflichten**. Das geht schon aus der Formulierung des Art. 8 I GG „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ hervor. Eindeutige Eingriffe sind auch **Auflagen**³⁴, **Verbote** und **Auflösungen** von Versammlungen sowie die sie bestätigenden Gerichtsentscheidungen.³⁵ Auch die **Behinderung von Anfahrten** und **schleppende vorbeugende Kontrollen** beeinträchtigen das Grundrecht.³⁶ Das Grundrecht wird auch durch (andere) faktische Maßnahmen beeinträchtigt, wenn sie in ihrer Intensität imperativen Maßnahmen gleichstehen. So können staatliche Überwachungsmaßnahmen dazu führen, daß die innere Entschlußfreiheit, an einer Versammlung teilzunehmen, beeinträchtigt wird. Führt daher eine Überwachungsmaßnahme dazu, daß der Betroffene lieber auf die Grundrechtsausübung verzichtet, ist von einem Eingriff auszugehen.³⁷ Das BVerfG hat

³³ BVerwG BayVBl **1999**, 632, 633. Auch rechtsradikale Organisationen, die nicht verboten sind, können sich auf den Schutz der Art. 5 I, 8 I und 9 I GG berufen (vgl. Art. 21 II GG und dazu OVG Berlin NVwZ **2000**, 1201 sowie *Jahn*, JuS **2001**, 172, 174).

³⁴ Vgl. dazu OVG Berlin NVwZ **2000**, 1201, 1202; VG Frankfurt a.M. NJW **2001**, 1741, 1742.

³⁵ Vgl. dazu jüngst BVerfG NJW **2001**, 2459, 2460 („Loveparade“ und „Fuckparade“) sowie BVerfG NJW **2001**, 2069; NJW **2001**, 2072; NJW **2001**, 2075; NJW **2001**, 2076; NJW **2001**, 2078; VG Frankfurt a.M. NJW **2001**, 1741, 1742; VG Hamburg, NJW **2001**, 2115; *Hermanns*, JA **2001**, 79, 84; *Jahn*, JuS **2001**, 172, 176 f.; *Battis/Grigoleit*, NJW **2001**, 2051 ff..

NJW **2000**, 3051 (Vorläufiger verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz bei Versammlungsverbot) mit Bespr. von *Sachs*, JuS **2001**, 75 f., BVerfG NJW **2000**, 3053 (Teilweise Aufhebung eines Versammlungsverbots durch BVerfG) sowie *Kahl*, JuS **2000**, 1090, 1092 und *Hermanns*, JA **2001**, 79, 81 f..

³⁶ BVerfGE **69**, 315, 349 (Brokdorf).

³⁷ BVerfGE **65**, 1, 43 (Volkszählung).

daher in seiner Brokdorf-Entscheidung einen Eingriff bei „exzessive(n) Observationen und Registrierungen“ angenommen.³⁸ Schließlich seien beidseitige Begleitungen von Demonstrationen durch voll ausgerüstete Polizeibeamte³⁹ genannt.

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

1. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG

a. Zunächst muß klargelegt werden, daß der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG nur für **versammlungsspezifische Eingriffe** gilt. Wird durch eine Maßnahme auch in eines der Grundrechte aus Art. 5 I GG eingegriffen, so bestimmt sich die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs – da die Art. 8 I GG und 5 I GG grundsätzlich gleichrangig nebeneinander stehen – nicht nur nach dem Schrankenvorbehalt des Art. 8 II GG, sondern auch nach dem des Art. 5 II GG (Fall der echten Grundrechtskonkurrenz).⁴⁰ Möglich ist auch das kumulative Vorliegen des Schutzes aus Art. 9 und 13 GG.

Hinweis für die Fallbearbeitung: Die in der Fallbearbeitung zu untersuchende Maßnahme greift regelmäßig nicht nur in die Versammlungsfreiheit, sondern auch in eines der Grundrechte aus Art. 5 I GG (etwa die Meinungsfreiheit) ein. Hier ist die Maßnahme in einer **getrennten Prüfung** sowohl auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 8 I GG als auch mit Art. 5 I GG zu untersuchen. Gerechtfertigt ist die Maßnahme nur dann, wenn sie den Schrankenvorbehalten beider Grundrechte entspricht.

b. Kommt eine Rechtfertigung des Eingriffs nach Art. 8 II GG in Betracht, so ist zu beachten, daß diese Bestimmung nur Versammlungen unter **freiem Himmel** unter einen Gesetzesvorbehalt stellt. Versammlungen in geschlossenen Räumen sind demnach scheinbar vorbehaltlos gewährleistet. Die Differenzierung hat den Hintergrund, daß der Grundgesetzgeber offenbar davon ausging, daß von Versammlungen in geschlossenen Räumen weniger Gefahren ausgehen als von Versammlungen unter freiem Himmel.⁴¹ Daher dürfte es für die Abgrenzung – entgegen dem Wortlaut des Art. 8 II GG – weniger darauf ankommen, ob der Raum überdacht ist, sondern vielmehr, ob der Raum zur Seite hin überall umschlossen und nur durch Eingänge zugänglich ist.⁴²

c. Versammlungen unter **freiem Himmel** können **durch** oder **aufgrund eines Gesetzes** eingeschränkt werden. Aufgrund der Bedeutung der Versammlungsfreiheit und des Parlamentsvorbehaltes ist für einen gezielten Eingriff in den Schutzbereich des Art. 8 I GG ein förmliches Gesetz zu fordern. Der Bundesgesetzgeber ist diesem Erfordernis vor allem durch den Erlaß des **Versammlungsgesetzes** (VersG, insb. dessen § 15) und des Gesetzes über **befriedete Bezirke für Verfassungsorgane** des Bundes (BefBezG), welches das ehemalige Bannmeilengesetz des Bundes ersetzt hat⁴³, nachgekommen. Als Eingriffsgrundlage kann auch das Straßenverkehrsrecht

³⁸ BVerfGE 69, 315, 359 (Brokdorf).

³⁹ OVG Bremen NVwZ 1990, 1188, 1189. Vgl. auch den Überblick bei *Kniesel*, NJW 1996, 2606 ff..

⁴⁰ Zur Konkurrenz zwischen Art. 8 I und 5 I GG vgl. S. 52.

⁴¹ *Leibholz/v. Mangoldt*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge Bd. 1, 1951, S. 114.

⁴² *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 8 Rn 14; *Ipsen*, Grundrechte, Rn 536.

⁴³ Vgl. aber die Regelung des Art. 7 II des Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes vom 11.8.1999, wonach die neue Regelung vorerst nur bis zum

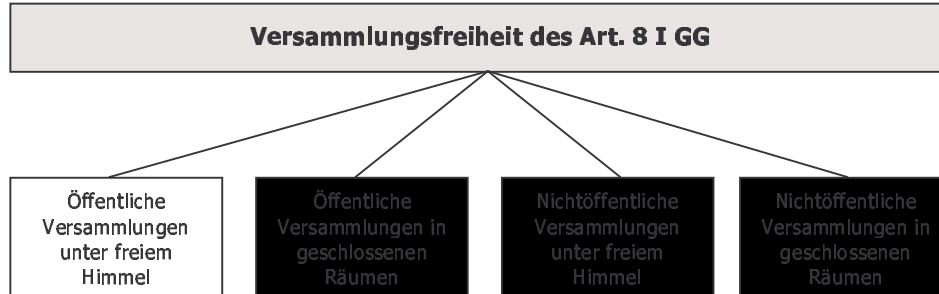
dienen. Auf Landesebene kommen die allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze, Bannmeilengesetze, Sonn- und Feiertagsgesetze sowie Straßen- und Wegegesetze in Betracht. Im Anwendungsbereich des VersG ist ein Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht grundsätzlich ausgeschlossen (sog. **Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts**).⁴⁴ Gleichwohl kann es in bestimmten Fällen (etwa bei nichtöffentlichen Versammlungen, da das VersG nur auf öffentliche Versammlungen anwendbar ist) erforderlich sein, auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zurückzugreifen. Die damit verbundenen Probleme sollen im folgenden erläutert werden.

d. Versammlungen in geschlossenen Räumen sind demgegenüber gem. Art. 8 I GG vorbehaltlos gewährleistet. Gleichwohl ist eine Einschränkung möglich, wenn dies zum Schutz der Grundrechte Dritter oder anderer Güter mit Verfassungsrang zwingend geboten ist.⁴⁵

2. Das Versammlungsgesetz

Wie bereits erwähnt, stellen die Vorschriften des VersG die wichtigsten Rechtsgrundlagen für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit dar. Dabei entstehen regelmäßig Abgrenzungsprobleme zu den Vorschriften des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts.

- **Art. 8 GG:** Versammlungsfreiheit.
- **§ 5 VersG:** Verbot von öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen.
- **§ 13 VersG:** Polizeiliche Auflösung von öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen.
- **§ 15 I VersG:** Verbot von öffentlichen Versammlungen im Freien, Auflagen.
- **§ 15 II VersG:** Auflösung von öffentlichen Versammlungen im Freien, wenn mindestens eine der in § 15 II VersG genannten Voraussetzungen erfüllt ist. Relevant ist insbesondere die Auflösung einer nicht angemeldeten (vgl. § 14 I VersG) oder verbotenen (vgl. § 15 I VersG) Versammlung.
- **§ 14 I VersG:** Anmeldepflicht von öffentlichen Versammlungen (eine öffentliche Versammlung bzw. Demonstration ist spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der zuständigen Behörde anzuzeigen).



a. Öffentliche Versammlungen

30.6.2003 gilt. Sollte der Gesetzgeber das neue Gesetz dann nicht verlängern, so ist die „Tabuzone Bannmeile“ abgeschafft.

⁴⁴ *Kahl*, JuS **2000**, 1090, 1092; *Hermann*, JA **2001**, 79, 83.

⁴⁵ BVerwG NVwZ **1999**, 991 unter Berufung auf BVerwGE **90**, 112, 122 (zu Art. 4 GG). Vgl. dazu auch *Brodersen*, JuS **2000**, 198, 199; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 8 Rn 21.

aa. Begriff der öffentlichen Versammlung

Wie die obigen Ausführungen zeigen, schützt Art. 8 I GG sowohl *öffentliche* als auch *nichtöffentliche* Versammlungen. Das VersG ist demgegenüber gem. § 1 VersG lediglich auf *öffentliche* Versammlungen anwendbar. Nichtöffentliche Versammlungen können demnach genauso wie Veranstaltungen in geschlossenen Räumen nur durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden. Daher ist regelmäßig eine Abgrenzung erforderlich. Bei der Frage, ob im konkreten Fall die Versammlung öffentlich oder nichtöffentlich ist, kommt es jedenfalls nicht darauf an, ob die Versammlung auf öffentlichen Flächen oder auf einem Privatgrundstück stattfindet.⁴⁶ Entscheidend ist allein, ob zu der Versammlung jedermann Zugang hat. Ist die Teilnahme nicht auf einen bestimmten Teilnehmerkreis begrenzt, so liegt eine *öffentliche* Versammlung vor. Besteht dagegen die Notwendigkeit einer Einladung, ist von einer *nichtöffentlichen* Versammlung auszugehen.⁴⁷

Beispiele: Mitgliederversammlungen von Verbänden, Gewerkschaften oder Parteien sind demnach *nichtöffentliche* Versammlungen. Gleiches gilt für einen Parteitag mit entsandten Delegierten und geladenen Gästen.⁴⁸ Werden die Einladungen aber kopiert und frei weitergegeben und findet auch keine Kontrolle durch den Veranstalter statt, ist von einer *öffentlichen* Versammlung auszugehen.⁴⁹ Zu den *nichtöffentlichen* Versammlungen vgl. unten b.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß eine Versammlung **öffentlich** ist, wenn die Teilnahme jedermann offensteht, dies insbesondere unabhängig von einer persönlichen Einladung.

bb. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel

a.) Steht fest, daß es sich bei der betreffenden Versammlung um eine öffentliche Versammlung handelt, ist des weiteren zu klären, ob es sich bei der Versammlung um eine Versammlung unter freiem Himmel oder um eine Versammlung in geschlossenen Räumen handelt, denn der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG beschränkt sich – wie bereits erwähnt – auf Versammlungen unter freiem Himmel. Besteht eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel, so stellen die Vorschriften des VersG eine abschließende gesetzliche Grundlage für Eingriffe in das Versammlungsgrundrecht dar. Ein Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht ist den Behörden verwehrt (sog. Polizeifestigkeit von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel).

b.) Besonders problematisch ist der **Vorfeldbereich von öffentlichen Versammlungen**. Die Frage geht dahin, ob auch hier das allgemeine Polizeirecht ausgeschlossen ist. Zunächst ist festzuhalten, daß der Versammlungsbegriff des Art. 8 I GG auch das Vorfeld von Versammlungen, namentlich den Zugang einer sich bildenden Versammlung, umfaßt.⁵⁰ Nun wird in der Literatur vertreten, daß auch in

⁴⁶ Heckmann, JuS 2001, 675, 678.

⁴⁷ Vgl. BVerwG NVwZ 1999, 991, 992; OVG Weimar DVBl 1998, 104, 105; Jahn, JuS 2001, 172, 175; Führung, NVwZ 2001, 157, 159; Heckmann, JuS 2001, 675, 678; Hermanns, JA 2001, 79, 81 f..

⁴⁸ BVerwG NVwZ 1999, 991, 992; OVG Weimar NVwZ-RR 1998, 498 f.; Kriesel, NJW 2000, 2857, 2862; Jahn, JuS 2001, 172, 174 f..

⁴⁹ OVG Weimar NVwZ-RR 1999, 499.

⁵⁰ BVerfGE 69, 315, 348 (Brokdorf); 84, 203, 209 (Versammlung der Republikaner); Kriesel, NJW 2000, 2857, 2862.

dieser Phase die Normen des VersG so weit wie möglich anzuwenden und die Tatbestandsvoraussetzungen für alle präventiven Maßnahmen etwa den §§ 5, 13, 15 oder 12 a VersG zu entnehmen sind⁵¹, wodurch sich etwa eine Personenfeststellung oder Durchsuchung als sog. Minusmaßnahme zu diesen Normen darstellt, und das Polizeigesetz nur für die Rechtsfolge gilt. Es ist aber auch möglich, eine räumlich/zeitliche Abgrenzung vorzunehmen, indem entweder auf den Wirkungsbereich oder auf den Zeitraum der eigentlichen Durchführung der Versammlung abgestellt wird. Eine solche Abgrenzung nimmt der VGH Mannheim vor.⁵² Außerhalb des stärksten Schutzes der Versammlungsfreiheit, nämlich außerhalb der Versammlung selbst, seien polizeiliche Eingriffe nicht ausschließlich am VersG zu messen, sondern könnten sich auch auf das Polizeigesetz stützen, natürlich unter Beachtung des Art. 8 I GG. Daraus folgt, daß polizeiliche Maßnahmen, die gezielt in die Versammlungsfreiheit eingreifen, schon deshalb unzulässig sind, weil Art. 8 I GG in den Polizeigesetzen nicht als eingeschränkt zitiert wird. Polizeirechtlich sind also nur solche Maßnahmen möglich, die entweder gar keine Eingriffe in Art. 8 I GG darstellen oder bei denen eventuelle Eingriffe in Art. 8 I GG nur Nebenfolge der polizeilichen Maßnahme sind.⁵³

Zulässig sind demnach die Aussonderung von Personen mit Verhinderungsabsicht, von Gewalttätern und Bewaffneten. Zulässig sind auch räumlich vom Versammlungsort abgesetzte Kontrollen, um anreisende Straftäter (z.B. Vermummte) zu entdecken und die Versammlung vor solchen Personen zu schützen.

Problematisch sind aber weiterhin diejenigen Vorkontrollen, die zum Zweck der **Identitätsfeststellung** der Teilnehmer durchgeführt werden. Darin liegt nicht nur ein gezielter Eingriff in das fundamentale Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I GG), sondern auch in die innere Versammlungsfreiheit des Art. 8 I GG, weil Personen durch die Vorkontrollen abgeschreckt werden könnten, die konkrete Versammlung und auch weitere zu besuchen. Das legt die Verneinung der Zulässigkeit von auf das allgemeine Polizeirecht gestützte Vorkontrollen (Personenfeststellung) nahe.⁵⁴

c.) Die Phase nach **Beendigung der öffentlichen Versammlung** ist mit Blick auf die Anwendbarkeit des allgemeinen Polizeirechts unproblematischer, da das VersG hierzu kaum Regelungen enthält. Ausnahmen sind die §§ 12a und 13 II VersG. Aus § 13 II VersG ergibt sich eine Entfernungspflicht aller Teilnehmer bei einer Auflöfung der Versammlung durch die Polizei. Dennoch dürfen nach Beendigung nicht sofort polizeiliche Maßnahmen nach den Polizeigesetzen durchgeführt werden, weil auch für diesen Bereich das Versammlungsrecht des Art. 8 I GG Nachwirkung zeigt und das allgemeine Polizeirecht nicht den Art. 8 I GG einschränken darf (es fehlt wie bereits festgestellt die Zitierung der Einschränkung des Art. 8 I GG, vgl. Art. 19 I S. 2 GG). Maßnahmen nach dem allgemeinen Polizeirecht sind demnach nur nach einer angemessenen Wartezeit zulässig. Etwas anderes gilt aber für Gewalttäter und bewaffnete Personen, da für diese das Versammlungsrecht aus Art. 8 I GG keine Schutzwirkung entfaltet. Solche Personen können also unverzüglich nach den

⁵¹ Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 12. Auflage 2000, § 15 Rn 5; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn 710.

⁵² VGH Mannheim NVwZ 1998, 761, 762 f..

⁵³ *Deger*, NVwZ 1999, 265, 267.

⁵⁴ Zur Kritik auch *Kniesel*, NJW 2000, 2857, 2862 f..

Polizeigesetzen z.B. in Gewahrsam genommen werden, wenn im übrigen die polizeirechtlichen Voraussetzungen (Gefahrenlage, Störereigenschaft, Verhältnismäßigkeit) vorliegen.

d.) Zu den öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel zählen auch Versammlungen innerhalb der befriedeten Gebiete (= **Bannkreise**) der Gesetzgebungsorgane des Bundes oder der Länder sowie des BVerfG. Das Bannmeilengesetz (BannmG) vom 6.8.1955 sah ein grundsätzliches Verbot von Versammlungen innerhalb der Bannkreise vor. Versammlungen durften nur durch behördliche Ermessensentscheidung (§ 4 BannmG) ausnahmsweise erlaubt werden. Das behördliche Ermessen konnte aber in diesem Fall auf Null reduziert sein, mit der Folge, daß nur eine einzige Entscheidung ermessensfehlerfrei war - die Zulassung der Versammlung - wenn diese dem Schutzbereich des BannmG nicht zuwiderlief. Durch das Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes vom 11.8.1999 (BGBl I, S. 1818) hat der Deutsche Bundestag das BannmG aufgehoben und durch das Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (BefBezG⁵⁵) ersetzt.⁵⁶ In § 5 BefBezG ist dem Bürger nunmehr ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung vom abstrakten Verbot des § 16 I VersG eingeräumt worden (vgl. dazu § 16 II VersG). Voraussetzung ist nur, daß keine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Fraktionen, des Bundesrates und des BVerfG sowie ihrer Organe und Gremien und keine Behinderung des freien Zugangs zu ihren in dem befriedeten Bezirk gelegenen Gebäuden zu befürchten ist (vgl. § 5 I S. 1 BefBezG; „sind zuzulassen“).⁵⁷ Fraglich ist, unter welchen Umständen eine Beeinträchtigung der Tätigkeit der genannten Verfassungsorgane bzw. eine Behinderung des freien Zugangs vorliegt bzw. zu befürchten ist. Jedenfalls ist eine Beeinträchtigung gem. § 5 I S. 2 BefBezG regelmäßig nicht anzunehmen, wenn die Versammlung an einem Tag durchgeführt werden soll, an dem keine Sitzungen des Bundestages oder Bundesrates stattfinden. Außerhalb dieser gesetzlichen Fallgruppe haben Rechtsprechung und Literatur bereits zur alten Rechtslage Fallgruppen entwickelt, bei denen eine Beeinträchtigung der Tätigkeit der betroffenen Verfassungsorgane nicht zu befürchten ist. So ist von einem Vorliegen einer Beeinträchtigung nicht auszugehen, wenn die konkret geplante Versammlung sich nicht gegen das geschützte Organ, sondern gegen andere Adressaten wendet, die ihren Sitz ebenfalls im Bannkreis haben.⁵⁸ Auch fehlt es an der erforderlichen Gefährdungslage, wenn sich die geplante Versammlung mit Themen befaßt, die nicht im Kompetenzbereich des fraglichen Verfassungsorgans liegen. Soweit keine anderen Anhaltspunkte für eine Störereigenschaft der Versammlungsteilnehmer vorliegen, ist von einer Ungefährlichkeit der betroffenen Versammlung auszugehen.⁵⁹ Jedenfalls besteht die Vermutung der Ungefährlichkeit einer Versammlung, wenn das Thema der

⁵⁵ Sartorius Nr. 434.

⁵⁶ Vgl. aber die Regelung des Art. 7 II des Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes vom 11.8.1999, wonach die neue Regelung vorerst nur bis zum 30.6.2003 gilt. Sollte der Gesetzgeber das neue Gesetz dann nicht verlängern, so ist die „Tabuzone Bannmeile“ abgeschafft.

⁵⁷ Zur Kritik an dem neuen Gesetz vgl. *Schneider*, NJW 2000, 263 ff.; *Kniessel*, NJW 2000, 2857, 2866; *Werner*, NVwZ 2000, 369 ff.; zur Kritik an der Kritik *Wiefelspütz*, NVwZ 2000, 1016 ff. und DÖV 2001, 21, 23; ferner VGH Mannheim NVwZ 2000, 1435; *Soine/Mende*, DVBl 2000, 1500 und *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 121, 129.

⁵⁸ OVG Münster NWVBl 1994, 305, 309; *Ott/Wächtler*, VersG, 6. Aufl. 1996, § 16 Rn 2.

⁵⁹ *Breitbach*, in: Ridder/Breitbach, Versammlungsrecht, 1992, § 16 Rn 41.

Versammlung nicht zur selben Zeit parlamentarisch bzw. verfassungsrechtlich beraten wird.⁶⁰

Hinweis für die Fallbearbeitung: In der Fallbearbeitung sollten zwar die von Rechtsprechung und Literatur entwickelten Fallgruppen bei der Argumentation herangezogen werden. Entscheidend ist aber, daß sich der Bearbeiter mit dem Sinn und Zweck der Regelung auseinandersetzt. Ratio der Regelung ist die Abwehr von Gefahren für die Funktionsfähigkeit der in § 16 I VersG genannten Verfassungsorgane und die Entscheidungsfreiheit ihrer Mitglieder. Wegen der herausragenden Bedeutung des Art. 8 I GG kann aber nicht jede Gefahrenabwehr ein Versammlungsverbot rechtfertigen. Vielmehr muß ein Schutzgut in Gefahr sein, das im konkreten Fall das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit überwiegt. Ob das der Fall ist, muß durch Abwägung der im Sachverhalt beschriebenen Schutzgüter erfolgen.⁶¹

cc. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

Aufgrund der Beschränkung des Art. 8 II GG auf Versammlungen unter freiem Himmel kann es Versammlungen geben, die zwar vom Schutzbereich des Art. 8 I GG, nicht aber vom ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG erfaßt sind. Hierbei handelt es sich um Versammlungen in geschlossenen Räumen, die scheinbar vorbehaltlos gewährt sind. Aber auch bei sog. vorbehaltlos gewährten Grundrechten ist eine Einschränkungsmöglichkeit anerkannt, wenn die Einschränkung zum Schutze eines kollidierenden Verfassungsguts (etwa Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer oder Dritter) zwingend geboten ist. Aufgrund des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes ist aber auch hier stets ein förmliches Gesetz zu fordern, das die Voraussetzungen eines Einschreitens regelt. Ein solches förmliches Gesetz ist das VersG. So stellen etwa die §§ 5 und 13 VersG eine zulässige Schrankenregelung dar, soweit sie sich auf Friedlichkeit und Waffenlosigkeit beziehen und die Einschränkung zum Schutze eines kollidierenden Verfassungsguts zwingend geboten ist. Vor diesem Hintergrund bestehen auch keine durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der Anwendbarkeit des § 12a VersG (insbesondere das Videographieren) auf öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen.⁶² Das gilt insbesondere dann, wenn die Voraussetzungen für ein Einschreiten nach § 13 VersG vorliegen.⁶³

Beispiel:⁶⁴ Die rechtsradikale⁶⁵ Gruppe R hält ein öffentliches Treffen in dem Saal einer Gaststätte ab, um rechtsradikales Gedankengut auszutauschen und eventuell eine neue Organisation zu gründen. Die Polizei, die davon gehört hat, betritt mit

⁶⁰ OVG Münster NWVBI 1994, 305, 309; *Breitbach*, in: Ridder/Breitbach, Versammlungsrecht, 1992, § 16 Rn 41.

⁶¹ Vgl. dazu ausführlich *Werner*, NVwZ 2000, 369 ff..

⁶² Vgl. *Kriesel*, NJW 2000, 2857, 2865; *Guldi*, VR 1999, 180.

⁶³ VGH Mannheim NVwZ 1998, 761, 764.

⁶⁴ Angelehnt an VGH Mannheim NVwZ 1998, 761.

⁶⁵ *De lege lata* ist davon auszugehen, daß auch rechtsextremistische Versammlungen grundsätzlich unter den Schutz des Art. 8 I GG fallen. Das folgt allein schon daraus, daß der Bundestag die Entnazifizierungsgesetze der alliierten Besatzungsmächte i.S.v. Art. 139 GG bereits 1958 aufgehoben hat und somit das Sonderrecht für diese Gruppen hat entfallen lassen. Rechtsextremistische Gruppen können sich also wie jeder andere Bürger auf Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit und auf das Diskriminierungsverbot berufen (vgl. Art. 21 II GG und jüngst BVerfG NJW 2001, 2069; NJW 2001, 2072; NJW 2001, 2075; NJW 2001, 2076; NJW 2001, 2078). Freilich eine andere Frage ist die Möglichkeit der Einschränkung der genannten Grundrechte (vgl. dazu *Tölle*, NVwZ 2001, 153; *Führung*, NVwZ 2001, 157, 158 und *Battis/Grigoleit*, NJW 2001, 2051 ff.).

starken Kräften den Raum, stellt die Personalien aller Anwesenden fest, durchsucht diese und deren Sachen einschließlich der Pkw und findet dabei zahlreiches rechtsextremistisches Material, u.a. einige Nachdrucke des Buches „Mein Kampf“ von Adolf Hitler. Weitere Maßnahmen schließen sich an, vor allem die Festnahme von Gewalttätern bzw. der Platzverweis aus dem Stadtgebiet. Des weiteren fertigte die Polizei zwecks Dokumentation Videoaufnahmen von der Razzia im Versammlungsraum an. Auf welche Rechtsgrundlagen lassen sich die Maßnahmen stützen?

Lösungsgesichtspunkte: Die Zusammenkunft der R ist eine öffentliche Versammlung. Das VersG ist somit grundsätzlich anwendbar. Die Versammlung kann jetzt also nur noch durch eine bestimmte, ausdrücklich bekanntgegebene Verfügung aufgrund der §§ 5, 13 VersG *aufgelöst* werden. Da aber Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht von dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG erfaßt sind, müssen die o.g. Vorschriften (insbesondere § 13 VersG) verfassungskonform ausgelegt und angewendet werden. Versammlungen in geschlossenen Räumen können also nur Einschränkungsmöglichkeiten aus der Verfassung selbst entgegengesetzt werden, d.h. bedrohte Grundrechte Dritter oder sonstige wichtige Rechtsgüter von Verfassungsrang (sog. verfassungsimmanente Auslegung).⁶⁶ Demzufolge kommt eine auf § 13 VersG gestützte Auflösung der Versammlung etwa in Betracht, wenn von der Versammlung Gewalttätigkeiten ausgehen oder sie durch Verstöße gegen Strafvorschriften oder Aufruf zu Straftaten (§§ 86, 86a, 130 StGB) geprägt ist, wodurch eine Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland hervorgerufen wird. Dies war vorliegend zum einen nicht der Fall und die Polizei hat die Versammlung zum anderen auch nicht aufgelöst, sondern lediglich Personenfeststellungen und Durchsuchungen durchgeführt. Allerdings sind die Maßnahmen *Personenfeststellung* und *Durchsuchung* im VersG nicht ausdrücklich vorgesehen. Innerhalb einer Versammlung sind sie also rechtlich nur konstruierbar als sog. „Minusmaßnahmen“ nach den §§ 5, 12a, 13 oder 15, 19a VersG. Das war bei Versammlungen im Freien schon bisher h.M. und wurde vom VGH Mannheim nun auch auf Versammlungen in geschlossenen Räumen angewandt. Für die Maßnahmen *Personenfeststellung* und *Durchsuchung* boten §§ 5, 12a, 13 oder 15, 19a VersG somit eine hinreichende Rechtsgrundlage. Ein Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht ist somit nicht erforderlich (und auch nicht zulässig, soweit man der hier vertretenen Auffassung folgt). Eine andere Frage ist es, ob auch die Voraussetzungen der o.g. Vorschriften (Schutz eines kollidierenden Verfassungsguts, etwa Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer oder Dritter) erfüllt sind. Der VGH Mannheim hat diese Frage (entgegen der Vorinstanz) verneint. Fraglich ist, ob auch die Videoaufnahmen rechtmäßig waren. Für Videoaufnahmen kommt § 12a VersG als Rechtsgrundlage in Betracht. Für Versammlungen in geschlossenen Räumen wird allerdings dessen Verfassungsmäßigkeit angezweifelt, weil diese Versammlungen nicht unter den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG fallen. Es kommt aber eine mit § 13 VersG vergleichbare verfassungskonforme Auslegung, d.h. Einschränkung auf Friedlichkeit und Waffenlosigkeit, in Betracht. Die h.M.⁶⁷ hält § 12a VersG daher dann für verfassungskonform, wenn er durch Auslegung auf die Fälle des § 13 VersG reduziert wird. Das führt dazu, daß die Vorschrift bei Versammlungen in geschlossenen Räumen kaum anwendbar ist.⁶⁸ Das muß auch für den vorliegenden Fall angenommen werden. Im übrigen teilen die Bild- und Tonaufnahmen das Schicksal der Maßnahmen, die sie dokumentieren. Geht man mit

⁶⁶ Jarass/Pieroth, GG, Art. 8 Rn 21; Deger, NVwZ 1999, 265, 266.

⁶⁷ VGH Mannheim NVwZ 1998, 761, 762 f.; Kriesel, NJW 2000, 2857, 2865; Dietel/Gintzel/Kriesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 12. Aufl. 2000, § 12a Rn 7.

⁶⁸ Deger, NVwZ 1999, 265, 267.

dem VGH Mannheim von der Rechtswidrigkeit der o.g. polizeilichen Maßnahmen aus, so sind die Bild- und Tonaufnahmen ebensowenig durch eine spezielle Ermächtigung des VersG gedeckt.

Zum Zwecke der *Dokumentation* dürfen Videoaufnahmen demgegenüber schon im Ansatz nicht angefertigt werden. Denn eine derartige Maßnahme ist weder in § 12a noch in § 13 VersG vorgesehen und stellt einen Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit dar.

b. Nichtöffentliche Versammlungen

aa. Wie bereits erläutert, ist das VersG seinem Wortlaut nach grundsätzlich nur auf *öffentliche* Versammlungen anwendbar (§ 1 VersG).⁶⁹ Daher ist fraglich, welche Grundrechtsschranke für *nichtöffentliche* Versammlungen in Frage kommt, ob also wegen der beschränkten Anwendbarkeit des VersG auf *öffentliche* Versammlungen die Anwendbarkeit des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (Standardmaßnahmen bzw. Befugnisgeneralklausel) auf *nichtöffentliche* Versammlungen greifen kann. Auf Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts gestützte Gefahrenabwehrmaßnahmen gegen eine private (*nichtöffentliche*) Versammlung könnten nämlich zum einen gegen die Vorschriften des Grundgesetzes über die **Gesetzgebungskompetenzen** verstoßen und zum anderen einen **Wertungswiderspruch** darstellen, da das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht (insbesondere die Befugnisgeneralklausel) weniger stringente Voraussetzung für einen Grundrechtseingriff normiert, als dies bei spezialgesetzlichen Eingriffsermächtigungen der Fall ist.

bb. Die Vorschriften des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts bei nichtöffentlichen Versammlungen (insbesondere in geschlossenen Räumen) heranzuziehen, begegnet nach Ansicht des BVerwG⁷⁰ keinen kompetenzrechtlichen Bedenken. Unter die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 I Nr. 3 GG fielen alle öffentlich-rechtlichen Regelungen für Versammlungen i.S.d. Art. 8 GG, mithin auch die für nichtöffentliche Versammlungen.⁷¹ Der Bund habe mit dem VersG von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht; die wenigen auf nichtöffentliche Versammlungen anwendbaren Vorschriften hätten aber keinen abschließenden Charakter. Es könne nicht angenommen werden, daß der Gesetzgeber Eingriffe in nichtöffentliche Versammlungen auf landesrechtlicher Grundlage habe ausschließen wollen; die Gesetzgebungskompetenz der Länder sei mithin nach Art. 72 I GG unberührt geblieben. Demzufolge stehen dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht keine kompetenzrechtlichen Vorschriften entgegen.⁷²

cc. Des weiteren könnten auf Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts gestützte Gefahrenabwehrmaßnahmen gegen eine *nichtöffentliche* Versammlung (insbesondere in *geschlossenen Räumen*) über die im VersG gegebenen Eingriffsbefugnisse hinausgehen, und so einen **Wertungswiderspruch** darstellen, da die Generalklausel weniger stringente *Eingriffsvoraussetzungen* normiert als bspw. die §§ 5 und 13 VersG. Um diesem (vermeintlichen) Wertungswiderspruch entgegenzutreten, werden daher zum Teil die §§ 5 und 13 VersG analog herangezogen mit dem Gedanken, daß

⁶⁹ Ausnahmen stellen die §§ 3, 21, 23 und 28 VersG dar, deren Bestimmungen auch auf nichtöffentliche Versammlungen anwendbar sind.

⁷⁰ BVerwG NVwZ **1999**, 991, 992 f..

⁷¹ Vgl. auch *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 74 Rn 26 und *Jahn*, JuS **2001**, 172, 175.

⁷² So auch *Jahn*, JuS **2001**, 172, 176.

diese Bestimmungen als Konkretisierung des Art. 8 I GG ausgewiesen seien.⁷³ Es gäbe keinen sachlichen Grund, ausgerechnet *nichtöffentliche* Versammlungen, von denen der Allgemeinheit geringere Gefahren drohten als von öffentlichen, dem VersG zu entziehen und dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht mit seinen weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten zu unterstellen.⁷⁴

Einer solchen analogen Anwendung ist jedoch folgendes entgegenzuhalten: Voraussetzung für eine Analogie ist neben der Regelungslücke auch deren Planwidrigkeit und eine vergleichbare Interessenlage zwischen dem geregelten und dem ungeregelten Fall. Eine Regelungslücke besteht: Das VersG ist auf nichtöffentliche Versammlungen unanwendbar (§ 1 VersG). Die Regelungslücke ist aber nicht planwidrig, da der Gesetzgeber davon ausgeht, daß nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen stattfinden und von solchen Versammlungen eine geringere Gefahr ausgeht als von öffentlichen Versammlungen. Daher wendet die h.M.⁷⁵ das allgemeine Polizeirecht an. Dennoch besteht der Schutz des Art. 8 I GG fort, jetzt sogar in einem besonderen Maße, da der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG nicht greift. Es ist also nur eine verfassungsimmanente Einschränkung möglich. Aus diesem Grund will eine weitere Auffassung⁷⁶ auch nur dann Abwehrmaßnahmen auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht stützen, wenn beachtet wird, daß in diesen Fällen nur solche Maßnahmen getroffen werden, die dem Schutz der Grundrechte Dritter oder sonstiger Verfassungsgüter dienen. Dem ist zuzustimmen. Die Grenzen derjenigen Grundrechte, die schrankenlos gewährt werden, müssen sich aus dem Grundgesetz selbst ergeben. Daher ist ein auf die polizeiliche Generalklausel gestützter Eingriff in eine *nichtöffentliche* Versammlung in einer **verfassungskonformen Konkretisierung des allgemeinen Polizeirechts** zulässig. Da es dann um den Schutz von Rechtsgütern von Verfassungsrang geht (Versammlungsfreiheit, Leben, Gesundheit), steht der Anwendbarkeit der Generalklausel auch nicht das Zitiergebot des Art. 19 I S. 2 GG entgegen (vgl. auch § 9 BremPolG).⁷⁷

c. Zusammenfassung

	Öffentliche Versammlungen	Nichtöffentliche Versammlungen
Unter freiem Himmel	Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel sind vom Schutzbereich des Art. 8 I GG umfaßt. Es greift aber der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG. Das auf diesen Sachverhalt anwendbare VersG ist daher die verfassungsrechtliche Schranke zur Abwehr versammlungstypischer Gefahren, die von <i>öffentlichen</i> Versammlungen (§ 1 I VersG) <i>unter freiem Himmel</i> ausgehen. Die polizeiliche Befugnisgeneralklausel ist daher als Eingriffsermächtigung subsidiär gegenüber	Nichtöffentliche Versammlungen unter freiem Himmel sind vom Schutzbereich des Art. 8 I GG umfaßt. Es greift aber der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG. Das VersG ist allerdings auf <i>nichtöffentliche</i> Versammlungen grundsätzlich nicht anwendbar (§ 1 VersG), daher ist strittig, welche

⁷³ So *Kriesel*, NJW **2000**, 2857, 2865; *Alberts*, NVwZ **1992**, 38, 40; *Rühl*, NVwZ **1988**, 577, 581; *Ketteler*, DÖV **1990**, 954, 956; *Krüger*, DÖV **1993**, 658, 660.

⁷⁴ *Rühl*, a.a.O.

⁷⁵ BVerwG NJW **1999**, 991, 992; OVG Lüneburg NVwZ **1988**, 638; VGH Mannheim NVwZ **1987**, 237; OVG Münster NVwZ **1989**, 885; VG Minden NVwZ **1988**, 663; OVG Saarlouis E **13**, 208, 211; *Kunig*, von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn 30; *Jahn*, JuS **2001**, 172, 175; *Führung*, NVwZ **2001**, 157, 160 f..

⁷⁶ *Deger*, NVwZ **1999**, 265, 268; *Schoch*, JuS **1994**, 479, 481; *Götz*, POR, Rn 501 und 276.

⁷⁷ Vgl. dazu insgesamt auch den Beitrag von *Hermanns*, JABl **2001**, 79 ff..

	Maßnahmen zur Abwehr versammlungstypischer Gefahren. § 15 VersG ist eine spezialgesetzliche und abschließende Vorschrift. Eingriffe in das Versammlungsgrundrecht aus Art. 8 I GG dürfen in diesem Zusammenhang also nicht auf Befugnisnormen des allg. Polizei- und Ordnungsrechts gestützt werden. Dasselbe gilt für Eingriffsmaßnahmen gegenüber <i>öffentlichen</i> Versammlungen in <i>geschlossenen Räumen</i> in bezug auf §§ 5, 13 VersG, wobei materiell die bestimmten Restriktionen zu beachten sind (s.u.).	Rechtsgrundlage einschlägig ist. Nach der hier vertretenen Auffassung ist das allg. Polizei- und Ordnungsrecht in verfassungskonformer Konkretisierung des Versammlungsrechts anwendbar.
In geschlossenen Räumen	Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen sind vom Schutzbereich des Art. 8 I GG umfaßt. Art. 8 II GG stellt aber nur Versammlungen <i>unter freiem Himmel</i> unter einen Gesetzesvorbehalt. Versammlungen in <i>geschlossenen Räumen</i> sind danach verfassungsrechtlich vorbehaltlos gewährleistet (vgl. aber die verfassungsimmanente Einschränkung). Die §§ 5, 13 VersG stellen nur eine zulässige Schrankenregelung dar, soweit sie sich auf Friedlichkeit und Waffenlosigkeit beziehen.	Nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen sind ebenfalls vom Schutzbereich des Art. 8 I GG umfaßt. Die §§ 5, 13 VersG stellen keine Schrankenregelung dar und sind – zumindest direkt – nicht anwendbar mit der strittigen Folge der einschlägigen Rechtsgrundlage. Nach der hier vertretenen Auffassung ist auch hier das allg. POR in verfassungskonformer Konkretisierung des Versammlungsrechts anwendbar.

3. Einschränkungen nach §§ 14 und 15 Versammlungsgesetz

a. § 15 I VersG setzt auf der Tatbestandsebene eine „**unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**“ voraus. Aufgrund der gleichlautenden Merkmale der entsprechenden Tatbestände aus dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht und des gleichen Schutzzwecks (hier wie dort geht es um Gefahrenabwehr) könnte angenommen werden, die Merkmale einheitlich auszulegen.⁷⁸ Da es bei § 15 I VersG aber um eine Beschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit geht, ist bei der Auslegung des § 15 I VersG stets die grundlegende Bedeutung des Art. 8 I GG zu beachten. Das führt nach der Kernaussage des Brokdorf-Beschlusses des BVerfG dazu, daß ein Verbot nur zum **Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter** unter strikter Wahrung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** möglich ist.⁷⁹ Als gleichwertige andere Rechtsgüter sind Leib und Leben von Personen anerkannt.

⁷⁸ Zu den Begriffen „Gefahr“ und „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ i.S.d. allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts vgl. *Schmidt/Seidel*, BesVerwR, 5. Aufl. **2001**, S. 171 ff..

⁷⁹ BVerfGE **69**, 315, 348 f. (Brokdorf); Vgl. auch BVerfGE **87**, 399, 407 (Versammlungsauflösung bei Sitzblockade); BVerfG NJW **2000**, 3051, 3052 f. (Vorläufiger verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz bei Versammlungsverbot) mit Bespr. von *Sachs*, JuS **2001**, 75 f.; BVerfG NJW **2000**, 3053, 3054 f. (Teilweise Aufhebung eines Versammlungsverbots durch BVerfG); BVerfG NJW **2001**, 2076, 2077 (1. Mai-Demo 1); VG Frankfurt a.M. NJW **2001**, 1741, 1742 („Nacht-Tanz-Demo“); VG Hamburg, NJW **2001**, 2115; *Hermanns*, JA **2001**, 79, 84; *Jahn*, JuS **2001**, 172, 176 f.; *Battis/Grigoleit*, NJW **2001**, 2051 ff..

Nach dieser Rechtsprechung genügt es also nicht, daß ein Versammlungsverbot zur Erreichung seines Ziels allgemein geeignet, erforderlich und angemessen ist. Vielmehr muß eine praktische Konkordanz zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und den widerstreitenden Verfassungsgütern (Leib und Leben von Personen) hergestellt werden. Das gilt auch hinsichtlich eines Verbots im sog. **polizeilichen Notstand**⁸⁰, mag die politische Gesinnung der Versammlungsteilnehmer auch noch so unerwünscht sein. Denn solange das BVerfG gem. Art. 21 II GG eine Partei nicht für verfassungswidrig erklärt hat, können die Versammlungsteilnehmer sich auf Art. 8 I GG berufen.⁸¹

b. Um die gebotene Restriktion bei der Auslegung des § 15 I VersG zu unterstreichen, hat sich in trotz der in dieser Vorschrift eindeutig angeordneten Rechtsfolge „Verbot“⁸² oder „Auflage“⁸³ in der behördlichen und gerichtlichen Praxis das sog. Kooperationsmodell durchgesetzt. Danach müssen die Behörden, bevor sie die Durchführung der Versammlung von bestimmten Auflagen abhängig machen oder gar ein Verbot verhängen, zunächst versuchen, durch eine **demonstrationsfreundliche Kooperation** mit den Versammlungsteilnehmern dem Grundrecht aus Art. 8 I GG maximale Geltung zu verschaffen.⁸⁴ Ist jedoch bezüglich einer geplanten Versammlung bzw. Demonstration aufgrund von **konkreten Erfahrungswerten** und einer Prognose davon auszugehen, daß mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von ihr Gefahren für Leib und Leben ausgehen werden, bedarf es der einschränkenden Interpretation des § 15 VersG nicht.⁸⁵ Auf Seiten der Veranstalter besteht dagegen von vornherein keine Rechtspflicht zur Kooperation. Insoweit spricht das BVerfG von „Obliegenheit“. Das Fehlen einer Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Veranstalter führt allerdings dazu, daß die Schwelle zum behördlichen Eingreifen wegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit herabgesetzt ist. Eingriffe in den Schutzbereich des Versammlungsgrundrechts sind hier also eher zu rechtfertigen als bei einer – wenn auch im Ergebnis gescheiterten – Kooperation.⁸⁶

Hinweis für die Fallbearbeitung: Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgend sind die möglichen Maßnahmen somit in folgender Reihenfolge in Betracht zu ziehen: Kooperation mit den Veranstaltern, Auflagen, Verbot.

⁸⁰ Vgl. VG Hamburg NJW **2001**, 2115. Zu Begriff und Bedeutung vgl. *Schmidt/Seidel*, BesVerwR, S. 218.

⁸¹ Vgl. jüngst BVerfG NJW **2001**, 2076, 2077 (1. Mai-Demo 1).

⁸² Unter dem Verbot einer Versammlung gem. § 15 I VersG versteht man die Untersagung einer konkret geplanten Versammlung mit dem Ziel, ihre Durchführung zu verhindern. Das Verbot kann nur vor Beginn der Versammlung (also auch noch in der Sammelphase) ausgesprochen werden. Danach kann eine Versammlung nur noch (gem. § 15 II VersG) aufgelöst werden. Vgl. auch *Battis/Grigoleit*, NVwZ **2001**, 121, 129.

⁸³ Unter „Auflagen“ i.S.d. § 15 I VersG sind keine Auflagen i.S.e. Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt gemeint, da kein Grundverwaltungsakt existiert, der mit einer Nebenbestimmung versehen werden könnte. Bei den „Auflagen“ i.S.d. § 15 I VersG handelt es sich vielmehr um eigenständige, in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingreifende Verwaltungsakte. Auflagen in diesem Sinne wären etwa Verbote, Trommeln oder Fanfaren zum Einsatz zu bringen oder bestimmte Fahnen nicht zu tragen (vgl. dazu OVG Berlin NVwZ **2000**, 1201, 1202).

⁸⁴ Vgl. BVerfGE **69**, 315, 350 ff. (Brokdorf) und jüngst BVerfG NJW **2001**, 2078, 2079 (1. Mai-Demo 2); NJW **2001**, 2459, 2460 („Loveparade“ und „Fuckparade“).

⁸⁵ Vgl. dazu BVerfG NJW **2000**, 3051, 3053 (Vorläufiger verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz bei Versammlungsverbot) mit Bespr. von *Sachs*, JuS **2001**, 75 f..

⁸⁶ Vgl. BVerfGE **69**, 315, 357 (Brokdorf) und jüngst BVerfG NJW **2001**, 2078, 2079 (1. Mai-Demo 2).

c. Nun ist der Brokdorf-Beschluß aber „in die Jahre gekommen“. Insbesondere hatte das Gericht seinerzeit nicht über neonazistische Demonstrationen und Aufmärsche zu befinden. Der Neonazismus ist in Ausmaß und Brisanz erst nach der Wiedervereinigung zu einem der gesellschaftlichen Hauptprobleme geworden. Es mag daher die Prognose gewagt werden, daß das Gericht, wenn es über ein Verbot einer rechtsextremistischen Versammlung zu entscheiden hätte, die einst in einem *orbiter dictum* aufgestellten Grundsätze, demzufolge ein Versammlungsverbot (nicht ein Auflage!) nach § 15 I VersG „im wesentlichen“ nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen könne, während eine „bloße Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“ im allgemeinen nicht genüge⁸⁷, so nicht aufrechterhalten würde.⁸⁸ Den Wegbereiter für eine solche abweichende Entscheidung könnten folgende OVG-Entscheidungen sein, die in einen offenen Konfrontationskurs mit der Rechtsprechung der *1. Kammer des Ersten Senats* des BVerfG getreten sind⁸⁹:

In einer Eilentscheidung (vgl. § 32 BVerfGG) vom 26.01.2001⁹⁰ hatte sich die *1. Kammer* des *Ersten Senats* des BVerfG mit der Zulässigkeit einer rechtsextremistischen Demonstration am Holocaust-Gedenktag (27.01.2001) in Hamburg auseinanderzusetzen. Die dortige Versammlungsbehörde hatte die Demonstration wegen befürchteter Verstöße gegen die öffentliche Ordnung im Wege einer Auflage auf den 28.01.2001 verschoben. Der von den Veranstaltern hiergegen geltend gemachte einstweilige Rechtsschutz war vor den Verwaltungsgerichten erfolglos. Nun beantragten sie eine einstweilige Anordnung beim BVerfG. Die *1. Kammer* bestätigte zwar zunächst das bereits erwähnte *orbiter dictum* im Brokdorf-Beschluß, wonach die bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im allgemeinen ein Versammlungsverbot nicht rechtfertige. Die öffentliche Ordnung scheidet jedoch nicht grundsätzlich als Schutzgut für eine Einschränkung des Versammlungsgrundrechts *unterhalb der Schwelle von Verboten* aus. Gehe von einem rechtsextremistischen Aufmarsch an diesem Gedenktag eine Provokation aus, und sei diese Provokation als Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens der Bürgerinnen und Bürger zu bewerten, sei die Verwaltungsentscheidung, die (lediglich) eine *Auflage* zum Gegenstand hat, rechtlich nicht zu beanstanden.

Mit dieser Entscheidung erkannte die *Kammer* also an, daß auch die öffentliche Ordnung ein verfassungsmäßiger Grund für die Einschränkung des Versammlungsgrundrechts aus Art. 8 I GG sein kann. Mit dieser vermeintlichen „Lockerung“ der im Brokdorf-Beschluß aufgestellten Grundsätze sollte ein Konflikt mit der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung eingeläutet werden, deren Folgen für eine mögliche Senatsentscheidung des BVerfG noch nicht absehbar sind.

Dieser Konflikt begann mit der Entscheidung des *5. Senats* des OVG Münster vom 25.01.2001⁹¹. In dieser Entscheidung hatte der *5. Senat* des Gerichts das Verbot eines neonazistischen Fackelaufzugs durch Lüdenscheid bestätigt. Diese Entscheidung wurde jedoch von der *1. Kammer* des *Ersten Senats* des BVerfG aufgehoben.⁹²

Doch schon am 23.03.2001 bestätigte der *5. Senat* des OVG Münster seine Rechtsauffassung; diesmal mit einer dezidierten Begründung.⁹³ Der Entscheidung lag

⁸⁷ Vgl. BVerfGE **69**, 315, 353 (Brokdorf).

⁸⁸ Demgegenüber hält *Wiefelspütz* (DÖV **2001**, 21, 27) die Brokdorf-Entscheidung flexibel genug, um adäquat auch auf rechtsradikale Aufzüge reagieren zu können.

⁸⁹ Vgl. auch *Battis/Grigoleit*, NJW **2001**, 2051, 2052 f..

⁹⁰ BVerfG NJW **2001**, 1409. Vgl. dazu auch *Enders*, JZ **2001**, 652 ff..

⁹¹ OVG Münster DVBl **2001**, 584.

⁹² BVerfG NJW **2001**, 1407.

⁹³ OVG Münster NJW **2001**, 2111.

das behördliche Verbot eines Protestmarsches deutscher Neonazis über die deutsch-niederländische Grenze zugrunde. Das Gericht leitete seinen Standpunkt aus dem für die grundgesetzliche Ordnung zentralen Wert der Menschenwürde, dem Friedensstaatsgebot den Ausprägungen der wehrhaften Demokratie sowie den sich aus Art. 79 III GG und 20 IV GG ergebenden Grenzen der demokratischen Willensbildung ab. Diese Verfassungswerte seien als verfassungsunmittelbare Schranke zur Abwehr neonazistischer Tendenzen zu qualifizieren. Daher sei die als Verbotgrund in § 15 I VersG genannte öffentliche Ordnung unmittelbar gefährdet, wenn von der Versammlung eine demonstrative Verherrlichung oder Verharmlosung der nationalsozialistischen Diktatur ausgehe. Das gelte auch dann, wenn die Schwelle zur Strafbarkeit nicht erreicht werde.

Die Entscheidung wurde mit Beschluß vom 24.03.2001⁹⁴ von der *1. Kammer* des *Ersten Senats* des BVerfG aufgehoben. Zwar sei nicht zu beanstanden, daß Behörden und Gerichte in der provokativen Symbolik des Grenzmarsches eine Gefahr für die öffentliche Ordnung erblickt hätten. Dieser Gefahr wäre jedoch – dem Brokdorf-Diktum folgend – durch Auflagen, nicht durch ein Verbot zu begegnen gewesen. Solche Auflagen hätten etwa darin bestehen können, das Mitführen von Trommeln und Fahnen (insbesondere der Bundesflagge und die Fahnen der Deutschen Bundesländer), sowie das Tragen von Uniformen und Uniformteilen und das Vorzeigen von verbotenen Kennzeichen und Transparenten zu verbieten.

Gelegenheit, auf diese Kammervorgabe zu reagieren, hatte der *5. Senat* des OVG Münster bereits am 12.04.2001, als er über behördliche Verbote neonazistischer Demonstrationen durch Bochum und Hagen an den Osterfeiertagen zu entscheiden hatte.⁹⁵ In dieser Entscheidung bekräftigte das Gericht seinen Standpunkt, daß es die Rechtsauffassung der *1. Kammer* des *Ersten Senats* des BVerfG nicht teile und „die mit ihr verbundenen Konsequenzen für problematisch halte“.

Auch diese Entscheidung wurde von der *1. Kammer* des *Ersten Senats* des BVerfG aufgehoben.⁹⁶ Die *Kammer* wiederholte ihre Auffassung, daß ein bloßer Verstoß gegen die öffentliche Ordnung ein Versammlungsverbot nicht rechtfertige. Die Berufung des OVG Münster auf die Eilentscheidung der *Kammer* vom 26.01.2001 (s.o.) sei nicht tragfähig, weil dem „Osterfest“ ein dem Holocaust-Gedenktag vergleichbarer eindeutiger Mahn- und Gedenkwert nicht zukomme.

Als nun das OVG Münster am 30.04.2001 über einen für den 01.05.2001 angemeldeten neonazistischen Aufzug in Essen zu entscheiden hatte⁹⁷, wurde der „Krieg“ zwischen den Gerichten offener. Das OVG Münster führte aus, daß es auf den Symbolgehalt des 1. Mai nicht ankomme. Versammlungen, die durch ein Bekenntnis zum Nationalsozialismus geprägt seien, könnten „an jedem Tag des Jahres“ verboten werden. Entgegen der Ansicht der *1. Kammer* des *Ersten Senats* des BVerfG handele es sich beim Neonazismus nicht lediglich um eine „politisch mißliebige Meinung“, sondern um Gedankengut, das nach der historisch bezogenen Wertordnung des Grundgesetzes aus dem demokratischen Willensbildungsprozeß auszuschließen sei und nicht „als unerwünscht oder mißliebige“ bagatellisiert werden dürfe. Darüber hinaus sei die Rechtsprechung der *1. Kammer* inkonsistent, wenn sie lediglich an „Symboltagen“⁹⁸ auf die sonst erforderliche konkrete Gefahrenprognose verzichte.

⁹⁴ BVerfG NJW **2001**, 2069; nahezu wortgleich auch BVerfG NJW **2001**, 2072 gegen VG Kassel, Beschluß v. 06.04.2001 – 11 TZ 1016/01.

⁹⁵ OVG Münster NJW **2001**, 2113 und OVG Münster, Beschluß v. 12.04.2001 – 5 B 496/01.

⁹⁶ BVerfG NJW **2001**, 2075 und Beschluß v. 12.04.2001 – 1 BvQ 20/01.

⁹⁷ OVG Münster NJW **2001**, 2114.

⁹⁸ Als Beispiele werden der Tag der Machtergreifung, der Tag des Überfalls auf Polen und der Tag der „Reichsprogromnacht“ genannt.

Die 1. Kammer des *Ersten Senats* des BVerfG hob auch diese Entscheidung – nun mit strengem Ton – auf. Das OVG Münster verkenne nicht nur die grundlegende Bedeutung der Versammlungsfreiheit, sondern mißverstehe auch die Entscheidung der *Kammer* vom 26.01.2001. Dort sei die Möglichkeit der Beschränkung der Versammlungsfreiheit wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung nur in bezug auf *Auflagen*, nicht auf *Verbote*, genannt worden. Hierzu habe die Kammer ausdrücklich auf die Brokdorf-Entscheidung des BVerfG Bezug genommen, wonach zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung lediglich *Auflagen* in Betracht kämen. *Verbote* seien demgegenüber ausschließlich zum Schutz elementarer Rechtsgüter zulässig. Es liege also neben der Sache, wenn das OVG sich zur Begründung seiner Auffassung kritisch mit dem Kammerbeschluß vom 26.01.2001 befasse, der lediglich den Erlaß einer Auflage zum Schutz der öffentlichen Ordnung betreffe. Unrichtig sei im übrigen auch die Auffassung des OVG, in dieser Entscheidung sei auf eine konkrete Gefahrenprognose verzichtet worden.

Fazit: Einmal von dem Vertrauensverlust in die deutsche Justiz abgesehen, der durch solche offene Konflikte zwischen dem BVerfG und der „Fachgerichtsbarkeit“ gefördert wird, bleibt demnach – solange nicht ein *Senat* des BVerfG über ein Verbot einer neonazistischen Versammlung zu entscheiden hat – alles wie bisher: Versammlungsverbote sind nur zum **Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter** (i.d.R. nur Leib und Leben) und unter strikter Wahrung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** möglich. Lediglich *Auflagen* können wegen unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Ordnung ergehen. Das BVerfG wird aber bereits im laufenden NPD-Verbotsverfahren Gelegenheit haben, sich ausführlich mit den neonazistischen Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland auseinanderzusetzen.

Hinweis auf eine mögliche Änderung des § 15 VersG: Wegen der bei Anwendung des geltenden Rechts (insbesondere wegen Art. 21 II GG und den in der Brokdorf-Entscheidung aufgestellten Grundsätzen) vermeintlich häufig nicht verhinderbaren Demonstrationen von politischen Extremisten wird das Versammlungsgesetz zunehmend als unzulänglich bezeichnet. Abhilfe könne nur eine sachgerechte **Novellierung des Versammlungsgesetzes** schaffen. Vor diesem Hintergrund besteht gegenwärtig (d.h. am 01.08.2001) eine Bundesratsinitiative des Landes Mecklenburg-Vorpommern (BR-Drs. 758/00) hinsichtlich der **Änderung des § 15 II VersG**. Der Gesetzentwurf sieht eine Neufassung des § 15 II VersG vor, wonach von einem Verbotsgrund nach § 15 I VersG i.d.R. dann auszugehen ist, wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, daß die Versammlung oder der Aufzug darauf ausgerichtet ist, 1. Gewalt- und Willkürherrschaft zu verherrlichen, insbesondere durch das Anpreisen nationalsozialistischer Ideen des Führer- und Rasseprinzips und Darstellung ihrer Repräsentation, 2. Massenmord, Krieg und Vertreibung zu verharmlosen oder 3. andere Menschen zum Rassenhaß anzustacheln. Bei genauem Hinschauen erkennt man, daß diese Tatbestandsmerkmale bereits als Straftatbestände im StGB normiert sind (vgl. etwa §§ 130 I Nr. 1 und 2, III, 131 StGB). Besteht die begründete Gefahr, daß jemand eine derartige Straftat begehen wird, so liegt regelmäßig eine unmittelbare Gefährdung der „öffentlichen Sicherheit“ gem. § 15 I VersG vor, was zur Auslösung eines Verbotsverfahrens führt. Die Tatbestandsmerkmale des § 15 II VersG in der vorgeschlagenen Neufassung regeln also nichts, was nicht bereits nach geltendem Recht vom Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ in § 15 I VersG erfaßt werden kann. Die angestrebte Gesetzesnovelle wird daher von einigen Literaturstimmen für überflüssig gehalten.⁹⁹ Gleichwohl wird durch

⁹⁹ Vgl. *Wiefelspütz*, ZRP 2001, 60, 64 m.w.Nachw..

sie eine Rechtsklarheit geschaffen, denn aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten kann es nie überflüssig sein, unbestimmte Rechtsbegriffe durch Legaldefinitionen und Regelbeispielen zu konkretisieren. Das gilt um so mehr im Hinblick auf den ohnehin umstrittenen § 15 I VersG. Daher ist die Gesetzesinitiative des Landes Mecklenburg-Vorpommern sehr wohl zu begrüßen.

Auch hinsichtlich des bereits angesprochenen, richterrechtlich geformten **Kooperationsmodells** wird eine gesetzliche Grundlage gefordert. So besteht gegenwärtig ein Gesetzentwurf der CDU/CSU Fraktion (BT-Drs. 14/4754), wonach eine Kooperationspflicht zwischen Veranstalter und Versammlungsbehörde gesetzlich festgeschrieben ist. Dazu soll in das VersG ein § 14a eingefügt werden.

d. Diskussionswürdig ist auch die Regelung des § 14 I VersG. Diese Vorschrift statuiert für den Veranstalter einer Versammlung unter freiem Himmel die Pflicht, die Versammlung zumindest 48 Stunden vor ihrer Bekanntgabe anzumelden (eine Genehmigungspflicht besteht nicht!). Zweck dieser **Anmeldepflicht** ist es, im Interesse aller Beteiligten einen reibungslosen Ablauf der Versammlung sicherzustellen¹⁰⁰, was insbesondere unter Berücksichtigung der üblichen Straßenverkehrsverhältnisse letztlich unverzichtbar ist.¹⁰¹ Verfassungsrechtlich bedenklich ist § 14 I VersG im Hinblick auf **Eil- oder Spontanversammlungen**. Denn käme § 14 VersG uneingeschränkt und pauschal zur Anwendung, bestünde die Gefahr einer Entwertung bzw. Aushöhlung von Art. 8 I GG, weil es Fälle gibt, in denen es a priori praktisch unmöglich ist, den Anforderungen des § 14 VersG gerecht zu werden. Das BVerfG hat dies erkannt und nimmt seit seiner Brokdorf-Entscheidung **Spontanversammlungen** von der Anmeldepflicht aus, legt § 14 VersG also verfassungskonform aus.¹⁰² Spontanversammlungen sind Versammlungen, die nicht geplant waren und keine Veranstalter vorhanden sind, sondern sich „aus dem Augenblick heraus“ entwickeln, also Entschluß und Durchführung unmittelbar koinzidieren.¹⁰³ Demgegenüber handelt es sich bei den **Eilversammlungen** (auch Blitzversammlungen genannt) um Versammlungen, die im Unterschied zu Spontanversammlungen zwar geplant sind und Veranstalter haben, aber ohne Gefährdung des Versammlungszwecks nicht unter Einhaltung der Frist des § 14 VersG (48 Stunden) angemeldet werden können.¹⁰⁴ Würde man hier strikt auf die Einhaltung der Anmeldefrist beharren, hätte dies zur Folge, daß auch Eilversammlungen von vornherein unzulässig wären. Im Unterschied zu den Spontanversammlungen ist bei den Eilversammlungen aber nicht die Anmeldung überhaupt, sondern lediglich die Fristwahrung unmöglich. Daher ist § 14 VersG bezüglich Eilversammlungen in verfassungskonformer Weise so auszulegen, daß Eilversammlungen anzumelden sind,

¹⁰⁰ BVerfGE 69, 315, 350 (Brokdorf); 85, 69, 74 (Eilversammlung).

¹⁰¹ Hermanns, JA 2001, 79, 82.

¹⁰² Vgl. BVerfGE 69, 315, 349 f. (Brokdorf); 85, 69, 75 (Eilversammlung). Für Verfassungsmäßigkeit des § 14 VersG auch Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn 33; Heckmann, JuS 2001, 675, 681; für Verfassungswidrigkeit Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 8 Rn 17; Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn 58.

¹⁰³ Kahl, JuS 2000, 1090, 1093. Beispiel: Wider erwarten wird ein Angeklagter freigesprochen. Aus Protest gegen das Urteil versammeln sich die Zuschauer vor dem Gerichtsgebäude und demonstrieren gegen die Gerichtsentscheidung.

¹⁰⁴ Kahl, JuS 2000, 1090, 1093. Beispiel: Die Einreise eines Staatsoberhauptes eines totalitären Staates wird erst 24 Stunden vorher bekanntgegeben.

sobald dies möglich ist. Das wird spätestens mit dem Beschluß, die Versammlung durchzuführen, der Fall sein.¹⁰⁵

Hinweis auf eine mögliche Änderung des § 14 VersG: Auch hinsichtlich § 14 VersG besteht gegenwärtig das Bestreben einer Gesetzesänderung. So bezieht sich der bereits erwähnte Gesetzentwurf der CDU/CSU Fraktion (BT-Drs. 14/4754) auch auf die Einrichtung befriedeter Bezirke für öffentliche Einrichtungen und Örtlichkeiten von herausragender nationaler und historischer Bedeutung und die Präzisierung der Anmeldepflicht bei Großveranstaltungen. Dazu sollen die §§ 14 bis 16 VersG geändert werden.

In diese Richtung geht auch ein Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz (BR-Drs. 545/00). Dieser betrifft die Schaffung einer Möglichkeit für die Länder, durch Gesetz Orte von herausragender nationaler und historischer Bedeutung festzulegen und zu bestimmen, daß dort Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verboten sind. Des weiteren sollen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit an Orten mit besonderer Würde ermöglicht werden. Hierzu ist die Schaffung eines § 16a und die Änderung der §§ 25, 29 und 29a VersG vorgesehen.

IV. Abschlußfall

Sachverhalt¹⁰⁶:

Mit am 17.9.2001 bei der Stadt G eingegangenen Schreiben meldeten die Veranstalter V des Landesverbandes Niedersachsen der NPD in ihrem Namen und im Namen des Landesverbandes eine Versammlung unter freiem Himmel an (vgl. § 14 VersG). Diese Versammlung sollte am 3.10.2001 (von etwa 12 bis 17 Uhr) unter dem Motto „für Meinungsfreiheit und gegen Versammlungsverbote“ durchgeführt und aus einem Aufmarsch und einer Abschlußkundgebung in der Innenstadt von G bestehen. Bei diesem Aufmarsch sollten ein Lautsprecherwagen sowie mehrere Megaphone, Trommeln und Fanfaren zum Einsatz gebracht werden. Ferner sollten Fahnen, Schilder und Transparente getragen werden. Die erwartete Teilnehmerzahl wurde mit 100 bis 500 angegeben. Nach Bekanntgabe dieses Vorhabens meldete am 21.9.2001 eine Reihe von Parteien und Gruppierungen eine Gegendemonstration an, die ebenfalls am 3.10.2001 in der Zeit zwischen 12 und 17 Uhr stattfinden sollte. Das Motto für diese Versammlung lautete: „Gegen Nationalismus und Fremdenhaß“. Die erwartete Teilnehmerzahl wurde mit 2000 angegeben. Mit Bescheid vom 26.9.2001 verbot der Oberbürgermeister der Stadt G die für den 3.10.2001 von den V angemeldete Versammlung und ordnete die sofortige Vollziehung des Verbots an. Von der Versammlung des Landesverbandes Niedersachsen der NPD werde eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und damit eine Gefahr ausgehen. So seien weder die Versammlungsleiter noch deren Stellvertreter willens, die von den Versammlungsteilnehmern ausgehenden Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit weitgehend zu verhindern oder zu unterbinden. Mit Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit sei auch deswegen zu rechnen, weil in G und seiner näheren Umgebung jüngst gehäuft Mitglieder rechtsextremer Gruppierungen Opfer gewalttätiger Übergriffe geworden sind, die Anhängern linksextremer Gruppierungen zugeschrieben würden. Ferner lasse die Absicht, auch Fahnen mitzuführen, angesichts bisheriger Erfahrungen mit Versammlungen der NPD darauf schließen, daß es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verstößen gegen § 86a

¹⁰⁵ So die h.M., vgl. nur BVerfGE 85, 69, 75 (Eilversammlung); *Kahl*, JuS 2000, 1090, 1093; *Hermanns*, JA 2001, 79, 83; a.A. BVerfGE 85, 69, 77 f. (abw. Meinung); *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn 58 f..

¹⁰⁶ In Anlehnung an BVerfG NJW 2000, 3051, NJW 2001, 2069; NJW 2001, 2072; NJW 2001, 2075; NJW 2001, 2076; NJW 2001, 2078.

StGB kommen werde. Das Zeigen verbotener Fahnen und Embleme würde die Polizeikräfte vor Ort aber dazu zwingen, gegen die Träger der Fahnen und Embleme einzuschreiten. Dies wiederum hätte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten und Polizeikräften zur Folge. Schließlich deutete der geplante Einsatz von Trommeln und Fanfaren darauf hin, daß seitens der Veranstalter darauf abgezielt werde, Einschüchterungseffekte zu erzielen und ein Klima der Gewaltbereitschaft zu erzeugen. Daher sei auch ein großes Aufgebot an Sicherheitskräften nicht in der Lage, Gefahren für Leib und Leben auszuschließen. Die V möchten wissen, ob das Versammlungsverbot rechtmäßig ist.

Lösungsgesichtspunkte:

1. Schutzbereich des Art. 8 I GG

a. Eine Versammlung i.S.d. Art. 8 I GG ist das ungehinderte friedliche Zusammenkommen mehrerer Personen, die einen gemeinsamen Zweck verfolgen. Der gemeinsame Zweck liegt in der öffentlichen Meinungsbildung und -äußerung. Vorliegend wollen sich Personen treffen, um nach eigenen Angaben für Meinungsfreiheit und gegen Versammlungsverbote zu demonstrieren. Damit liegt eine öffentliche Meinungsbildung und -äußerung vor. Beliebt man es dabei, wäre der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit eröffnet.

b. Der Schutzbereich des Art. 8 I GG ist aber auf Friedlichkeit und Waffenlosigkeit begrenzt. Daran könnte es vorliegend fehlen, da u.a. Fahnen mitgeführt werden sollen. Fahnen, genauer gesagt Fahnenstangen, sind für sich genommen gefährliche Werkzeuge, determinieren somit den Begriff der Unfriedlichkeit und den Begriff der Waffe. Werden sie aber nicht zum Zweck des Einsatzes als Schlaginstrumente mitgeführt, sondern lediglich, um die Flaggentücher zu halten, ist die Versammlung zumindest diesbezüglich nicht unfriedlich. Vorliegend kann in Ermangelung von Sachverhaltsangaben nicht davon ausgegangen werden, daß die Fahnen(-stangen) im Verlauf der Versammlung als Schlagwerkzeuge gebraucht werden. Mithin ist von einer friedlichen Versammlung auszugehen. Der Schutzbereich des Art. 8 I GG ist somit eröffnet.

2. Eingriff in den Schutzbereich

Durch das behördliche Versammlungsverbot ist auch in den Schutzbereich des Art. 8 I GG eingegriffen worden.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

a. Art. 8 II GG stellt die Versammlungsfreiheit unter einem (einfachen) Gesetzesvorbehalt. § 15 I VersG könnte zwar Ausdruck dieser Grundrechtsschranke sein, dies jedoch nur, wenn er seinerseits mit der Verfassung in Einklang steht. An der formellen Rechtmäßigkeit des VersG bestehen keine Zweifel. Insbesondere ist von der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers (vgl. Art. 72 i.V.m. 74 I Nr. 3 GG) und dem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren (vgl. Art. 76 ff. GG) auszugehen. Allerdings kann die materielle Verfassungsmäßigkeit des § 15 I VersG nicht ohne weiteres unterstellt werden. Bedenken knüpfen an den Umstand, daß ein Verbot bereits dann ausgesprochen werden darf, wenn eine „**unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**“ vorliegt, die Versammlungsfreiheit aber einen sehr hohen verfassungsrechtlichen Rang besitzt, der nicht ohne weiteres durch ein Verbot eingeschränkt werden darf.

Die Vorschrift ist aber einer **verfassungskonformen Auslegung** zugänglich. Nach der Kernaussage des Brokdorf-Beschlusses des BVerfG ist § 15 I VersG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn ein Verbot nur zum **Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter** und unter strikter Wahrung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit**

ausgesprochen wird.¹⁰⁷ Als gleichwertige andere Rechtsgüter sind Leib und Leben von Personen anerkannt.

Nach dieser Rechtsprechung genügt es also nicht, daß ein Versammlungsverbot zur Erreichung seines Ziels allgemein geeignet, erforderlich und angemessen ist. Vielmehr muß eine praktische Konkordanz zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und den widerstreitenden Verfassungsgütern (Leib und Leben von Personen) hergestellt werden. Das gilt auch hinsichtlich des Verbots einer neonazistischen bzw. rechtsradikalen Versammlung, mag die politische Gesinnung der Versammlungsteilnehmer auch noch so unerwünscht sein. Denn solange das BVerfG gem. Art. 21 II GG eine Partei nicht für verfassungswidrig erklärt hat, können die Versammlungsteilnehmer sich auf Art. 8 I GG berufen.¹⁰⁸ Insofern anderslautende Stimmen¹⁰⁹ haben sich bisher nicht durchsetzen können.¹¹⁰ Vorliegend läuft zwar hinsichtlich der NPD ein Verbotsverfahren vor dem BVerfG. Bevor aber nicht eine konstitutiv wirkende Entscheidung des Gerichts ergangen ist, kann sich die Partei auf das sog. Parteienprivileg berufen. Das führt dazu, daß nicht nur ein administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin ausgeschlossen ist, sondern auch zur uneingeschränkten Eröffnung des Schutzbereichs des Grundrechts der Versammlungsfreiheit.

b. Um die gebotene Restriktion bei der Auslegung des § 15 I VersG zu unterstreichen, hat sich in trotz der in dieser Vorschrift eindeutig angeordneten Rechtsfolge „Verbot“ oder „Auflage“ in der behördlichen und gerichtlichen Praxis das sog. Kooperationsmodell durchgesetzt. Danach müssen die Behörden, bevor sie die Durchführung der Versammlung von bestimmten Auflagen abhängig machen oder gar ein Verbot verhängen, zunächst versuchen, durch eine **demonstrationsfreundliche Kooperation** mit den Versammlungsteilnehmern dem Grundrecht aus Art. 8 I GG maximale Geltung zu verschaffen.¹¹¹ Ist jedoch bezüglich einer geplanten Versammlung bzw. Demonstration aufgrund von **konkreten Erfahrungswerten** und einer Prognose davon auszugehen, daß mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von ihr Gefahren für Leib und Leben ausgehen werden, und ist auch eine Kooperationsbereitschaft seitens der Veranstalter nicht erkennbar, bedarf es der einschränkenden Interpretation des § 15 VersG nicht.¹¹² Vorliegend sind aufgrund der einschlägigen Erfahrungen die Schutzgüter Leib und Leben unmittelbar gefährdet. Auch ist eine Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Veranstalter nicht gegeben. Das Versammlungsverbot ist daher abstrakt geeignet, erforderlich und angemessen.

c. Fraglich ist, ob das Mittel des Versammlungsverbots im konkreten Fall verhältnismäßig ist. Ohne Zweifel ist ein Versammlungsverbot geeignet, den vermuteten Gefahren für die öffentliche Sicherheit entgegenzutreten. Fraglich ist aber die Erforderlichkeit. Soweit der Oberbürgermeister darauf abstellt, daß bei der Versammlung Trommeln und Fanfaren zum Einsatz gebracht sowie Fahnen getragen werden sollen, ist jedenfalls nicht ersichtlich, weshalb entsprechende Auflagen (die gegenüber dem Totalverbot ein milderer Mittel darstellen), untauglich sein sollten, etwaige speziell aus ihnen resultierende Gefährdungen

¹⁰⁷ BVerfGE 69, 315, 348 f. (Brokdorf); Vgl. auch BVerfGE 87, 399 ff.; BVerfG NJW 2000, 3051 ff. mit Bespr. von *Sachs*, JuS 2001, 75 f.; BVerfG NJW 2000, 3053 ff.; VG Frankfurt a.M. NJW 2001, 1741, 1742; VG Hamburg, NJW 2001, 2115; *Hermanns*, JA 2001, 79, 84; *Jahn*, JuS 2001, 172, 176 f.; *Battis/Grigoleit*, NJW 2001, 2051 ff..

¹⁰⁸ Vgl. jüngst BVerfG NJW 2001, 2076, 2077 (1. Mai-Demo 1).

¹⁰⁹ Vgl. OVG Münster NJW 2001, DVBl 2001, 584; NJW 2001, 1407; NJW 2001, 2113; NJW 2001, 2114; VGH Kassel Beschl. v. 06.04.2001 – 11 TZ 1016/01.

¹¹⁰ Vgl. die Aufhebungsbeschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats des BVerfG: NJW 2001, 2069; NJW 2001, 2072; NJW 2001, 2075; NJW 2001, 2076 und NJW 2001, 2078. Vgl. auch *Wiefelspütz*, ZRP 2001, 60, 62.

¹¹¹ Vgl. BVerfGE 69, 315, 350 ff. und jüngst BVerfG NJW 2001, 2078, 2079 (1. Mai-Demo 2).

¹¹² Vgl. BVerfGE 69, 315, 357; BVerfG NJW 2000, 3051, 3053; NJW 2001, 2078, 2079.

der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszuschließen. Deshalb muß untersucht werden, ob sich die Erforderlichkeit des Totalverbots nicht aus anderen Gründen ergibt. Ein solcher anderer Grund könnte die Größe der Versammlung sein und damit zusammenhängend die besondere Gefährlichkeit, die von den erwarteten Versammlungsteilnehmern zu dem vorgesehenen Thema ausgeht. Insbesondere hat die Vergangenheit gezeigt, daß ein nicht unerheblicher Teil der Demonstranten an der Versammlung in der Erwartung und Bereitschaft teilnehmen würde, bei sich bietender Gelegenheit aus der Versammlung heraus verbotene Fahnen und Embleme zu zeigen sowie in gewalttätige Auseinandersetzungen mit Anhängern linksextremer Gruppierungen und gegebenenfalls eingreifender Polizeikräfte zu treten. Daher ist auch ein großes Aufgebot an Sicherheitskräften nicht in der Lage, Gefahren für Leib und Leben zuverlässig auszuschließen.

Diese Umstände sind daher geeignet, die von der Behörde angestellte Gefahrenprognose als Grundlage für ein Verbot zu tragen. Aus den gleichen Gründen ist das Verbot auch nicht unverhältnismäßig i.e.S.. Die von der Versammlung erwarteten erheblichen Gefahren für Leib und Leben überwiegen somit das an sich hohe Schutzgut der Versammlungsfreiheit.

4. Ergebnis

Das vom Oberbürgermeister der Stadt G verhängte Versammlungsverbot ist damit mit Art. 8 I GG vereinbar.