

Neue Problemkreise des Versammlungsrechts: Konturierung des Schutzbereichs des Art. 8 Abs. 1 GG

Von Wiss. Mitarbeiter **Stephan Pötters, Christoph Werkmeister**, Bonn*

I. Einleitung

Eine Vielzahl versammlungsrechtlicher Fälle zeichnet sich derzeit durch eine besonders hohe politische Brisanz aus: Ob Versammlungen von Neonazis mit den üblichen Gegendemonstrationen und Ausschreitungen seitens linker Autonomer, friedliche Proteste gegen das Projekt Stuttgart 21 oder die Hamburger Schulpolitik, Aktionen gegen Castortransporte, Bildungsstreiks oder Montagsmärsche – all diese Versammlungen waren in letzter Zeit stets von einer großen Medienaufmerksamkeit begleitet worden. Zum Teil hatte der dadurch entstandene öffentliche Druck auch durchaus politische Folgen gezeitigt. Die aktuellen Ereignisse in zahlreichen Ländern wie Algerien, Ägypten und Libyen haben eindrucksvoll gezeigt, was der „Druck der Straße“ zu bewirken vermag.

Wie wichtig die Versammlungsfreiheit im Rahmen eines demokratisch-liberalen Rechtsstaates ist¹, wird seitens des BVerfG zu Recht in fast jedem entsprechenden Verdikt nahezu gebetsmühlenartig wiederholt. So betonte das BVerfG etwa im berühmten Brokdorf-Beschluss², dass das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, zu den „unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens“ gehöre. Die Versammlungsfreiheit gelte als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und als eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt, welches für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend sei. In einer Demokratie müsse die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt verlaufen.³ Versammlungen sind daher eine wesentliche Möglichkeit, um außerhalb der Wahlen Einfluss auf die Politik nehmen zu können.⁴ Im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat ist eine Versammlung „sowohl Aggregatzustand des Politischen als auch kritischer Kontrapunkt zur

repräsentativen Demokratie“⁵. Wie bei anderen Kommunikationsgrundrechten⁶ ist auch die Ausübung der Versammlungsfreiheit auf Wirkung nach außen angelegt und damit in besonderem Maße konfliktträchtig. Häufig kommt es daher zu komplexen Abwägungsproblemen, die sich natürlich ideal als Klausurprobleme eignen. All dies ist Anlass genug, sich intensiv mit versammlungsrechtlichen Problemen zu beschäftigen.

Insbesondere die Definition des Schutzbereichs des Art. 8 Abs. 1 GG bereitet dem Studenten aufgrund seiner Vielschichtigkeit Probleme. Das BVerfG hatte indes in drei neueren Entscheidungen die Chance, den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG weiter zu konturieren. Der folgende Beitrag soll einen Überblick über die aktuellen Entwicklungen bieten und zudem mögliche neuartige Problemunkte erörtern. Hierfür sollen zunächst der klassische Versammlungsbegriff und seine Standardprobleme erläutert werden (II.). Im Anschluss bezieht sich der Gang der Untersuchung auf die Konkretisierung bestimmter Modalitäten des Schutzbereichs des Art. 8 Abs. 1 GG, die bereits in Grundzügen im berühmten Brokdorf-Beschluss des BVerfG anerkannt wurden, nämlich den geschützten Versammlungsort (III.), -zeitpunkt (IV.) und den Inhalt der Versammlung (V.).⁷

II. Grundsätzliches zum Schutzbereich des Art. 8 GG in der Klausur

Allgemein kann zunächst konstatiert werden, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit die Freiheit des Einzelnen schützt, sich mit anderen zu versammeln und versammelt zu bleiben, um gemeinsame Zwecke wahrzunehmen.⁸ Bevor jedoch diskutiert werden kann, welche Verhaltensweisen von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt werden, ist es notwendig, zu elaborieren, ob überhaupt eine Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinne vorliegt. Das BVerfG definiert den Begriff der Versammlung üblicherweise als eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.⁹ Bei dieser Standarddefinition ist allerdings eine Vielzahl von Merkmalen hoch umstritten, so dass in einer Klausur Diskussionsbedarf besteht.

* Der *Erstautor* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherung der Universität Bonn (Lehrstuhl Prof. Dr. Gregor Thüsing, LL.M.) und LL.M.-Student in Cambridge. Der *Zweitautor* ist ebenfalls LL.M.-Student in Cambridge. Beide *Autoren* sind Betreiber des Law-Blogs www.juraexamen.info.

¹ Allgemein zur Bedeutung der Versammlungsfreiheit im demokratischen Rechtsstaat *Schneider*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 8 Rn. 1; *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: November 2006, Art. 8 Rn. 1 ff., 29 ff.; *Kniesel*, NJW 1992, 857.

² BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315 (343); instruktiv zum Brokdorf-Beschluss *Frowein*, NJW 1985, 2376.

³ Vgl. grundlegend bereits BVerfG, Beschl. v. 19.7.1966 – 2 BvF 1/65 = BVerfGE 20, 56.

⁴ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315 (345).

⁵ *Depenheuer* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 4.

⁶ Zu den Parallelen zwischen Versammlungs- und Meinungsfreiheit grundlegend BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315, vgl. ferner *Kniesel*, NJW 1992, 857.

⁷ Wie das BVerfG in dieser Entscheidung feststellte, garantiert Art. 8 GG nämlich den Grundrechtsträgern ein Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung, BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315 (343).

⁸ *Depenheuer* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 44.

⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90 = BVerfGE 104, 92.

1. Anzahl der Versammlungsteilnehmer

Umstritten ist zum einen, wie viele Personen eine Versammlung ausmachen; zwei, drei (wohl h.M.) oder gar mehr sind hier die geforderten Mindestteilnehmerzahlen.¹⁰ Bereits nicht mit dem Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar ist jedenfalls die Bildung einer Versammlung durch eine Einzelperson.¹¹ Aus normenhierarchischen Gründen verbietet es sich ebenso, den Verfassungsbegriff des Art. 8 GG mithilfe des einfachgesetzlichen § 56 BGB zu konkretisieren, wonach sieben Personen zur Gründung eines Vereins notwendig sind. Dem Zweck des Art. 8 Abs. 1 GG, nämlich die kollektive Ausübung der Meinungsfreiheit, wäre am ehesten Genüge getan, wenn bereits zwei Personen ausreichen. Auch hat – wie bei allen Freiheitsrechten – ein weites Schutzbereichsverständnis den rechtsstaatlich erheblichen Vorteil, dass Einschränkungen der Freiheit auf der Eingriffs- und Rechtfertigungsebene diskutiert werden müssen, also jeweils begründungsbedürftig sind. Für die wohl h.M. spricht, dass erst ab einer Anzahl von drei Personen ein gewisser Koordinations- und Organisationsaufwand entsteht.

2. Gemeinsamer Zweck

Das nächste wichtige Definitionselement des Versammlungsbegriffs besteht darin, dass die Personengruppe durch einen gemeinsamen Zweck innerlich verbunden sein muss.¹² Die gemeinsame Zweckverfolgung unterscheidet die Versammlung von der bloßen Ansammlung.¹³ Was genau im Hinblick auf das gemeinsame Anliegen zu fordern ist, wird ebenfalls kontrovers diskutiert.

Das BVerfG vertritt die Ansicht, dass Versammlungen und Aufzüge – im Unterschied zu bloßen Ansammlungen oder Volksbelustigungen – als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung geschützt sind.¹⁴ Gemeinsamer Zweck der Versammlungsteilnehmer ist nach dem BVerfG die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Die Karlsruher Richter schließen sich damit dem sogenannten Versammlungsbegriff an.¹⁵ Diese Entwicklung hat sich im Zuge einer Vielzahl problematischer Grenzfälle abgezeichnet, insbesondere im Hinblick auf den Versammlungscharakter von Großevents wie der Love Parade¹⁶, die zwar noch eine gewisse politische Aussage für sich in Anspruch

nehmen, bei denen allerdings der Spaßcharakter im Vordergrund steht.¹⁷ Die Anerkennung als Versammlung hat für die Veranstalter solcher Riesenparties diverse Vorteile. Sie brauchen für ihre Musikwagen aufgrund des gem. Art. 8 GG gebotenen Schutzes keine Sondernutzungsgenehmigung und ersparen sich die Kosten für Straßennutzung und Müllbeseitigung.¹⁸ Das BVerfG hat hier dem Missbrauch einen Riegel vorgeschoben und das Vorliegen einer Versammlung grundsätzlich verneint¹⁹, zumindest wenn der schlichte Spaßcharakter der Veranstaltung eindeutig im Vordergrund stand. Eine Musik- und Tanzveranstaltung werde nicht allein dadurch insgesamt zu einer Versammlung, dass bei ihrer Gelegenheit auch Meinungskundgaben erfolgen.

Das die Teilnehmer verbindende Ziel muss folglich die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung sein. Eine Versammlung ist nach Ansicht des BVerfG nicht schon dann anzunehmen, wenn die Teilnehmer bei ihrem gemeinschaftlichen Verhalten durch irgendeinen Zweck miteinander verbunden sind, wie etwa schlicht dem gemeinschaftlichen Party-Erlebnis bei der Love-Parade und vergleichbaren Veranstaltungen. Hiergegen richten sich weitere Ansätze, nach denen jedwede Form der kollektiven Meinungsäußerung – ohne einen zwingenden Bezug zu öffentlichen Belangen – oder gar sonstige gemeinsame Zwecke als verbindendes Element zwischen den Teilnehmern ausreichen sollen.²⁰

3. Friedliche Zusammenkunft

Von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt sind nur Versammlungen, die friedlich und waffenlos durchgeführt werden. Es handelt sich hierbei um eine Beschränkung des Schutzbereichs und nicht etwa um eine Schranke (wie Art. 8 Abs. 2 GG), die im Rahmen der Rechtfertigung heranzuziehen wäre. Dabei dürfen an das Merkmal der „Friedlichkeit“ keine übersteigerten Anforderungen gestellt werden. Versammlungen sind gerade durch eine besondere Gruppendynamik und ein gewisses Unruhepotential gekennzeichnet. Insbesondere kann nicht jede Rechtsverletzung den Vorwurf der Unfriedlichkeit begründen.²¹ Bei einer anderen Ansicht würde der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG leerlaufen, da beinahe jede Versammlung unter freiem Himmel durch mindestens geringfü-

¹⁰ Vgl. überblicksartig zum Meinungsstand *Schneider* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 3; *Depenheuer* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 44.

¹¹ Vgl. *Huba*, JZ 1988, 394.

¹² S. etwa BVerwG, Urt. v. 21.4.1989 – 7 C 50/88 = NJW 1989, 2411 (2412).

¹³ Vgl. *Depenheuer* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 46.

¹⁴ So das BVerfG (K) in einer aktuellen Entscheidung v. 10.12.2010 – 1 BvR 1402/06, Rn. 19 (juris); hierzu ausführlich die folgenden Ausführungen unter Abschnitt IV.

¹⁵ Es werden im Wesentlichen drei Ansätze vertreten: ein enger, ein erweiterter und ein weiter Versammlungsbegriff, vgl. hierzu die Übersicht bei *Bredt*, NVwZ 2007, 1358 (1360 f.); vgl. auch *Depenheuer* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 46 f.

¹⁶ Hintergrund ist hier vor allem die Frage, wer die Kosten für die Beseitigung der anfallenden Abfallberge trägt.

¹⁷ S. etwa BVerfG, Beschl. v. 2.7.2001 – 1 BvQ 28/01, 1 BvW 30/01 = NJW 2001, 2459; BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90 = BVerfGE 104, 92; hierzu kritisch *Sachs*, JuS 2001, 1223; *Depenheuer* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 47; *Tschentscher*, NVwZ 2001, 1243; zustimmend hingegen *Bredt*, NVwZ 2007, 1358; vgl. ferner *Deger*, NJW 1997, 923; *Wiefelspütz*, NJW 2002, 274.

¹⁸ *Tschentscher*, NVwZ 2001, 1243.

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 2.7.2001 – 1 BvQ 28/01, 1 BvW 30/01 = NJW 2001, 2459.

²⁰ Einen weiteren Versammlungsbegriff als das BVerfG vertreten etwa *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 8 Rn. 24; *Depenheuer* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 46 f.; *Gusy*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 8 Rn. 16; *Tschentscher*, NVwZ 2001, 1243.

²¹ *Schneider* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 11.

gige Beeinträchtigungen der Rechte Dritter gekennzeichnet ist. Wenn bereits jede Versammlung, die etwaige Rechtsverletzungen und Ausschreitungen impliziert, unfriedlich wäre, käme es gar nicht mehr zur Prüfung der Schranke des Art. 8 Abs. 2 GG auf der Rechtfertigungsebene. Unfriedlich ist eine Versammlung daher erst, „wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, nicht schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt.“²² Zu Gewalttätigkeiten Einzelner oder von Teilgruppen äußerte sich das BVerfG wie folgt: „Würde unfriedliches Verhalten Einzelner für die gesamte Veranstaltung und nicht nur für die Täter zum Fortfall des Grundrechtsschutzes führen, hätten diese es in der Hand, Demonstrationen umzufunktionieren.“²³ Aus diesem Grund entfällt das Merkmal der Friedlichkeit erst dann, wenn ein überwiegender Teil der Versammlung zu aggressiven Ausschreitungen neigt.

III. Der örtliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit

1. Die Entscheidung des BVerfG in der Sache *Fraport*

In der Klausur würde im Rahmen der Eröffnung des Schutzbereichs somit zuvorderst der Begriff der Versammlung als solcher definiert und subsumiert, wobei die o.g. Problemfelder eine Rolle spielen können. Da es sich allerdings um altgediente Standardprobleme handelt, ist es für den Klausurersteller weitaus interessanter, atypische Konstellationen abzurufen. Solche Probleme stellen sich im Hinblick auf das „wo“, „wie“ und „wann“ der Versammlung; der Versammlungsbegriff hat also nicht bloß eine inhaltliche, sondern auch eine örtliche sowie zeitliche Dimension.

Ein Problemkreis, der sich hervorragend für die Implementierung in einen Klausursachverhalt eignet, wurde kürzlich durch eine neuere Entscheidung des BVerfG zur örtlichen Dimension der Versammlungsfreiheit begründet.²⁴ Daneben beschäftigte sich diese Entscheidung mit einem anderen Problemschwerpunkt, nämlich der Frage der Grundrechtsbindung eines von der öffentlichen Hand beherrschten gemischtwirtschaftlichen Unternehmens in Privatrechtsform.²⁵

Sachverhalt (vereinfacht): Der Flughafen Frankfurt a.M. wird von der Fraport AG betrieben, die zu 70% im Eigentum der öffentlichen Hand steht. Die Beschwerdeführerin (B) ist Mitglied einer „Initiative gegen Abschiebungen“, die sich gegen die Abschiebung von Ausländern unter Mitwirkung privater Fluggesellschaften wendet. Nachdem sie mit fünf weiteren Mitgliedern in der Abflughalle des

Frankfurter Flughafens an einem Abfertigungsschalter Flugblätter verteilt hatte, erteilte ihr die Fraport AG ein „Flughafenverbot“, wonach ihr Meinungskundgabe und Demonstrationen untersagt wurden. Das Verbot bezog sich dabei auch auf die Bereiche des Flughafens, die frei zugänglich sind (Einkaufsgeschäfte, Gastronomiebetriebe etc.). Die hiergegen gerichtete zivilrechtliche Klage der B blieb letztinstanzlich erfolglos. Die B erhebt hiergegen Verfassungsbeschwerde.

Das BVerfG stellte zunächst fest, dass der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nicht nur das Recht beinhaltet, sich mit anderen zu versammeln und versammelt zu bleiben, um gemeinsame Zwecke wahrzunehmen, sondern darüber hinaus auch das Recht zu bestimmen, wann, wo und unter welchen Modalitäten die Versammlung stattfindet.²⁶

Der im Brokdorf-Beschluss postulierte Grundsatz der freien Ortswahl wurde vom BVerfG nunmehr eingeschränkt: Die freie Ortswahl ist danach nur für allgemein zugängliche Plätze gewährleistet.²⁷ Man kann sich also nicht in Bezug auf jeden Veranstaltungsort auf die Versammlungsfreiheit berufen. Anders verhält es sich hingegen bei der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG. Deren Schutzbereich ist in jedwedem Fall einer Meinungsäußerung eröffnet – einen Raumbezug gibt es insofern nicht.²⁸ Auf die Meinungsfreiheit kann somit im Gegensatz zur Versammlungsfreiheit immer zurückgegriffen werden, unabhängig davon, wo man sich gerade befindet.²⁹

a) Kriterien

Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet dem BVerfG zufolge den Bürgern für die Verkehrsflächen allgemein zugänglicher Orte das Recht, das Publikum mit politischen Auseinandersetzungen, gesellschaftlichen Konflikten oder sonstigen Themen zu konfrontieren. Solche Möglichkeiten, Aufmerksamkeit zu erzielen, seien als Grundlage der demokratischen Willensbildung mit der Versammlungsfreiheit gewollt und würden ein konstituierendes Element der demokratischen Staatsordnung bilden.³⁰ Das BVerfG führte hierzu aus: „Dort wo öffentliche Kommunikationsräume eröffnet werden, kann der unmittelbar grundrechtsverpflichtete Staat nicht unter Rückgriff auf

²² BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90 = NJW 2002, 1031 (1032).

²³ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315 (361).

²⁴ Sachverhalt nach BVerfG, Urte. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 = NJW 2011, 1201.

²⁵ Allgemein zur Grundrechtsbindung von privaten Betreibern öffentlicher Räume *Fischer-Lescano/Maurer*, NJW 2006, 1393.

²⁶ BVerfG, Urte. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 64 = NJW 2011, 1201; Dies entspricht dem bereits oben zitierten Ansatz im Brokdorf-Beschluss des BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315 (342).

²⁷ Das BVerfG rekurriert hierbei auf das Leitbild des öffentlichen Forums, was insbesondere im amerikanischen und kanadischen Recht Anwendung findet, vgl. etwa Supreme Court of Canada, Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada, (1991) 1 S. C. R. 139.

²⁸ *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber (Fn. 1), Art. 5 Rn. 9: „Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG schützt die Meinungsäußerung und -verbreitung in einem umfassenden Sinne“.

²⁹ Vgl. BVerfG, Urte. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 98 = NJW 2011, 1201.

³⁰ BVerfG, Urte. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 70 = NJW 2011, 1201.

frei gesetzte Zweckbestimmungen oder Widmungsentscheidungen den Gebrauch der Kommunikationsfreiheiten aus den zulässigen Nutzungen ausnehmen: Er würde sich damit in Widerspruch zu der eigenen Öffnungsentscheidung setzen.“³¹ Von dieser Definition erfasst sind – unabhängig von einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts – zunächst öffentliche Straßen. Die Straßen seien das natürliche und geschichtlich leitbildprägende Forum, auf dem Bürger ihre Anliegen besonders wirksam in die Öffentlichkeit tragen und hierüber die Kommunikation anstoßen können.³²

Ausgenommen sind neben nicht öffentlich zugänglichen Plätzen darüber hinaus allerdings auch Plätze, die zwar öffentlich zugänglich sind, in denen aber schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt werden kann (genannt seien hier etwa öffentliche Schwimmbäder und Krankenhäuser).³³ Wenn Orte in tatsächlicher Hinsicht ausschließlich oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienen, kann somit in ihnen die Durchführung von Versammlungen nach Art. 8 Abs. 1 GG nicht begehrt werden.

Zudem ist als drittes Kriterium erforderlich, dass der Inhaber des Platzes grundrechtsgebunden ist. Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen unterliegen ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung. Die Nutzung zivilrechtlicher Formen enthebt die staatliche Gewalt nämlich nicht von ihrer Bindung an die Grundrechte gemäß Art. 1 Abs. 3 GG.³⁴

Das BVerfG geht zudem davon aus, dass auch bei Plätzen in Privateigentum eine mittelbare Grundrechtswirkung in Betracht kommt. Nach dieser Ansicht müssten öffentlich zugängliche Plätze, selbst wenn sie in privater Hand liegen, für Versammlungen zugänglich gemacht werden. Unter welchen Bedingungen ein solcher privatrechtlicher Anspruch auf Zulassung zur Nutzung einer Fläche für eine Versammlung bestehen kann, lässt das BVerfG hingegen offen, da im entschiedenen Fall schon die unmittelbare Wirkung des Grundrechts durchgriff. Es bleibt in diesen privatrechtlichen Konstellationen somit fraglich, wann ein „öffentlich zugänglicher Platz“ vorliegt, der auch von seiner Zweckbestimmung her für Versammlungen nutzbar ist. Ein solcher Fall wäre denkbar, wenn etwa großflächige Plätze in privatem Besitz sind und den einzigen denkbaren Ort für eine Versammlung dar-

stellen (man denke zum Beispiel an große Parkplatzflächen).³⁵

Es ergibt sich für die Prüfung des örtlichen Schutzbereichs somit das folgende Prüfungsschema:

- Vorliegen eines allgemein zugänglichen Platzes.
- Kein Platz, der nach seiner Zweckbestimmung nicht für Versammlungen geeignet ist.
- Unmittelbare oder mittelbare Grundrechtsbindung des Inhabers.

b) Konkrete Anwendung im Fall

Für den vorliegenden Fall bedeutet diese Auslegung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit, dass diejenigen Bereiche des Flughafens, die öffentlich zugänglich sind, vom örtlichen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst sind.³⁶ Wenn hingegen eine individuelle Eingangskontrolle, wie hier eine Sicherheitsschleuse zum Abflugbereich, vorliegt, so haben nur bestimmte Personen Zutritt. Dieser Teil des Flughafens ist dem allgemeinen Verkehr somit nicht eröffnet. Die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit kann an solchen Orten nach Auffassung des BVerfG nicht beansprucht werden.³⁷ Im Fraport-Fall hatte dies zur Folge, dass die B sich hinsichtlich der öffentlich zugänglichen Teile des Flughafens auf Art. 8 Abs. 1 GG berufen konnte. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung galt es dann, die Sicherheitserfordernisse, die insbesondere den Grundrechten Dritter dienen, mit der Versammlungsfreiheit der B abzuwägen. Das BVerfG beurteilte die Betriebsstörungen in den Eingangshallen des Flughafens als lediglich geringfügig.³⁸ Insofern wurde eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 GG festgestellt, so dass die Verfassungsbeschwerde der B erfolgreich war.³⁹

³⁵ Im Gegensatz zur Begründung des BVerfG ist der Anwendungsbereich des zur Konkretisierung herangezogenen amerikanischen Konzepts des public forum (s. Fn. 30) lediglich auf Fälle beschränkt, die in Deutschland der unmittelbaren Grundrechtsbindung unterfallen würden. Zum Konzept des public forum etwa Supreme Court of the United States, *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*, 460 U.S. 37 (1983).

³⁶ Interessant hierzu die abweichende Meinung des Richters *Schluckebier* in Rn. 118 ff., wonach die Abfertigungshallen eines Großflughafens vom Schutzbereich auszunehmen gewesen seien, weil sie ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienten, nämlich der Abfertigung von Flugreisenden.

³⁷ BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 70 = NJW 2011, 1201.

³⁸ Hierzu die (gut vertretbare) abweichende Meinung von Richter *Schluckebier* in Rn. 86 ff., der davon ausgeht, dass selbst eine bloß geringfügige Beeinträchtigung in den Abfertigungshallen eines Großflughafens schnell in eine erhebliche, weitgreifende Betriebsstörung umschlagen könne.

³⁹ Daneben beschäftigte sich das BVerfG noch mit einer Verletzung von Art. 5 Abs. 1 GG, die ebenso – allerdings deutlich unproblematischer – vorlag, vgl. BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 96 = NJW 2011, 1201.

³¹ BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 68 = NJW 2011, 1201.

³² BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 67 = NJW 2011, 1201.

³³ BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 65 = NJW 2011, 1201.

³⁴ Ein solches grundrechtsgebundenes Unternehmen liegt nach der Rechtsprechung des BVerfG vor, wenn die öffentliche Hand mehr als 50% der Anteile hält, vgl. BVerwG, Urt. v. 18.3.1998 – 1 D 88/97 = NVwZ 1998, 1083 (1084); a.A. die abweichende Meinung des Richters *Schluckebier* in der besprochenen Entscheidung, Rn. 113.

2. Virtuelle Versammlungen

Eine weitere – bisher von der Rechtsprechung des BVerfG nicht entschiedene – Dimension des örtlichen Schutzbereichs von Art. 8 Abs. 1 GG stellen sog. virtuelle Versammlungen dar. Im Zeitalter von Facebook, Twitter und Internetforen stellt sich die Frage, ob virtuelle Zusammenkünfte ebenfalls vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst sind. Die in der Sache Fraport entschiedene Konstellation konkretisiert zwar die Dimension des Schutzbereichs im Hinblick auf den Zugang zu öffentlich zugänglichen Plätzen. Sie lässt jedoch die Frage offen, ob eine Versammlung auch dann vorliegt, wenn sich Menschen lediglich über das Internet zusammenfinden. Es handelt sich bei dieser Frage um eine Streitigkeit, die bereits bei der Definition des Versammlungsbegriffs (II.) anzusprechen wäre; aufgrund der Nähe zur Problematik des örtlichen Schutzbereichs soll dieser Problemschwerpunkt jedoch an dieser Stelle behandelt werden. Wenn nämlich die Versammlungsqualität bei Internetzusammenkünften zu bejahen wäre, hätte dies automatisch auch eine Ausweitung des örtlichen Schutzbereichs für diese Fälle zur Folge.

Zunächst gilt es für diesen Problemkreis festzustellen, dass der Versammlungsbegriff des Grundgesetzes grundsätzlich offen in Bezug auf die Modalitäten der Versammlung ist.⁴⁰ Fraglich ist jedoch, ob der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG auch die physische Präsenz der Zusammenkunft erfordert. *Depenheuer* legt dar, dass virtuelle Treffen mangels Körperlichkeit keine Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG darstellen. Eine Versammlung erfordere unabdingbar die gleichzeitige körperliche Anwesenheit mehrerer Personen an einem Ort. Dies werde schon durch den Begriff „sich versammeln“ impliziert; der Zusammenhang mit dem Subjekt „alle Deutschen“ mache klar, dass Menschen körperlich präsent sein müssten. Im körperlichen Fernbleiben der Internetuser liege gerade ein Verzicht auf die von der Versammlungsfreiheit geschützte spezifische Form der kollektiven Grundrechtsausübung.⁴¹

Der offene Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG legt einen solchen Schluss indessen zumindest nicht zwingend nahe. Auch funktionale Überlegungen sprechen nicht zwangsläufig gegen die Einbeziehung virtueller Versammlungen in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit, denn eine kollektive Meinungsäußerung ist gerade auch über Facebook-Gruppen oder andere Plattformen und Foren möglich. Die Jasminrevolution in Tunesien und ebenso die Vorgänge in Ägypten und Libyen haben gezeigt, dass sich über soziale Netzwerke im Internet durchaus die für Versammlungen typische Gruppendynamik entwickeln kann und die kollektive Meinungsäußerung als eine Machtdemonstration gegenüber der herrschenden politischen Kaste wahrgenommen wird. Das Gesellschaftsrecht hat sich bereits für virtuelle Hauptversammlungen und Mitglie-

dersammlungen geöffnet.⁴² Diesen neuen Formen der Kommunikation sollte auch das Grundgesetz offen gegenüber stehen. *Kraft* und *Meister*⁴³ weisen zu Recht darauf hin, dass mit veränderten Verhältnissen durchaus ein Verhalten in den Schutzbereich eines Grundrechts fallen kann, das zum Zeitpunkt des Grundgesetzlerlasses gar nicht bekannt und vorhersehbar war.

Einschränkend ist *Depenheuer* sicherlich insofern zuzustimmen, als er solche Kommunikationsmittel des Internets, die im Prinzip vorgefertigten Protestschreiben wie etwa einem offenen Brief ähneln, nicht vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst sieht. Das Maß an Interaktivität und gleichzeitiger virtueller Präsenz nimmt jedoch im Web 2.0 täglich zu. Viele neue Formen von Protestbewegungen im Netz gehen daher bereits jetzt deutlich über die o.g. herkömmlichen Formen der kollektiven Meinungsäußerung hinaus. Daher sollte man zumindest nicht pauschal neue Formen des virtuellen Protests vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ausschließen, sondern von Fall zu Fall entscheiden, ob die im Netz zusammengekommene Gruppe im Vergleich zu einer klassischen Versammlung mit gleichzeitiger körperlicher Anwesenheit als funktional äquivalent angesehen werden kann.

Andererseits zeigt gerade die neuere Rechtsprechung des BVerfG zur Begründung eines örtlichen Schutzbereichs, dass die Versammlungsfreiheit im Vergleich zur Meinungsfreiheit durchaus örtlich begrenzt werden kann, so dass es sehr gut vertretbar erscheint, Internetzusammenkünfte nicht als vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst zu sehen. Eine klarstellende Entscheidung des BVerfG steht freilich noch aus.

IV. Inhalt der Versammlung – Schweigeproteste

In einer weiteren aktuellen Entscheidung hat sich die *Erste Kammer* des *Ersten Senats* des BVerfG mit der Reichweite des geschützten Inhalts einer Versammlung beschäftigt.⁴⁴ Die Entscheidung bestätigt darüber hinaus, dass die fehlende Anmeldung einer Versammlung nicht den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG entfallen lässt.⁴⁵

Sachverhalt (vereinfacht): In der kleinen Stadt F fand die angemeldete Demonstration „Keine schweigenden Provinzen – Linke Freiräume schaffen“ statt. Der Beschwerdeführer (B) postierte sich schweigend zusammen mit ca. 40 weiteren Personen aus der rechten Szene entlang der Route der Demonstration, um so gegenüber den Teilnehmern der linken Demonstration „Gesicht zu zeigen“. Eine Anmeldung dieser Versammlung fand nicht statt. Über Plakate, Flugblätter oder sonstige Hilfsmittel der Kommunikation verfügten B und seine Kollegen nicht. Nachdem der Einsatzleiter der Polizeikräfte dreimal einen

⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315 (343).

⁴¹ Vgl. *Depenheuer* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 45; ebenso *Kniesel*, NJW 2000, 2857 (2860); *Kraft/Meister*, MMR 2003, 366; a.A. *Seidel*, DÖV 2002, 283 (285), der auch eine virtuelle Versammlung als von Art. 8 Abs. 1 GG erfasst sieht.

⁴² Hierzu *Fleck*, DNotZ 2008, 245; *Schwarz*, MMR 2003, 23; *Dauner-Lieb*, WM 2007, 9; *Noack*, NZG 2003, 241.

⁴³ *Kraft/Meister*, MMR 2003, 366 (367 f.).

⁴⁴ Sachverhalt nach BVerfG (K), Beschl. v. 10.12.2010 – 1 BvR 1402/06.

⁴⁵ Vgl. bereits BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315 (348 ff.).

Platzverweis gegen die Gruppe ausgesprochen hatte, verließ diese den Ort. B erhielt im Anschluss einen Bußgeldbescheid wegen fahrlässiger Teilnahme an einer unerlaubten Ansammlung gem. § 113 OWiG. Dieser Bescheid wurde i.H.v. 75 € vom Amtsgericht bestätigt. Rechtsgrundlage sei § 113 OWiG i.V.m. § 16 Abs. 1 S. 1 BbgPolG (Ermächtigungsgrundlage für Platzverweise). Die Rechtsbeschwerde des B zum OLG war erfolglos. Mit einer Verfassungsbeschwerde rügt B die Verletzung seiner Versammlungsfreiheit.

Nach dem Kammerbeschluss des BVerfG ist der stillschweigende Protest von B und seinen Mitstreitern als vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst einzustufen. Art. 8 GG sei nicht auf Veranstaltungen beschränkt, auf denen argumentiert und gestritten wird, sondern umfasse auch non-verbale Ausdrucksformen. Schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umgangs miteinander oder die Wahl des Ortes könnten die Versammlungsteilnehmer – im eigentlichen Sinne des Wortes – Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen.⁴⁶ Die Gruppe um B wollte hier gegenüber dem politischen Gegner „Gesicht zeigen“ und sich so mit ihm auseinandersetzen. Auch wenn damit letztlich einfach nur eine ablehnende Haltung zum Ausdruck gebracht wurde, ist dennoch von einer geschützten Versammlung auszugehen. Die Kammer betont richtigerweise, dass es auf die Wertigkeit der geäußerten Meinung nicht ankomme.⁴⁷ Dies entspricht im Übrigen der Wertung des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG.

Irrelevant war vorliegend auch, dass die Versammlung – anders als die Demo der linken Gruppe – nicht angemeldet war. Zwar besteht grundsätzlich nach § 14 VersG (bzw. nach entsprechenden Vorschriften der Länder, falls existent) eine Anmeldepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel. Der Schutz des Art. 8 GG besteht jedoch, im Text der Bestimmung unmissverständlich ausgedrückt, unabhängig davon, ob eine Versammlung angemeldet wurde.⁴⁸ Allein auf einen Verstoß gegen die Anmeldepflicht kann daher ein Versammlungsverbot nicht gestützt werden. § 15 VersG ist entsprechend verfassungskonform auszulegen.⁴⁹ Folglich konnte die Versammlung hier nicht ohne weiteres durch einen Platzverweis gestützt auf polizeirechtliche Ermächtigungsgrundlagen aufgelöst werden. Das Versammlungsrecht sperrt insofern die Anwendbarkeit des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (sog. Polizeifestigkeit der Versammlung). Mithin war auch der Bußgeldbescheid rechtswidrig. B wurde somit in seinem Grundrecht aus Art. 8 GG verletzt.

⁴⁶ BVerfG (K), Beschl. v. 10.12.2010 – 1 BvR 1402/06, Rn. 19 (juris).

⁴⁷ BVerfG (K), Beschl. v. 10.12.2010 – 1 BvR 1402/06, Rn. 23 (juris).

⁴⁸ BVerfG (K), Beschl. v. 10.12.2010 – 1 BvR 1402/06, Rn. 20 (juris); vgl. ferner BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315.

⁴⁹ BVerfG v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315.

V. Die zeitliche Reichweite der Versammlungsfreiheit – Durchsuchungen im Vorfeld einer Versammlung

Auch die zeitliche Dimension des Schutzes der Versammlungsfreiheit ist von derselben Kammer des Ersten Senats in einer weiteren aktuellen Entscheidung behandelt worden.⁵⁰ Mit der Beschreibung dieses Falles sind mithin hier alle von Art. 8 Abs. 1 GG gewährleisteten Dimensionen des Schutzbereichs angesprochen, die einst im Brokdorf-Beschluss eher konturlos dargestellt wurden.

Sachverhalt (vereinfacht): Der Beschwerdeführer B meldete für den 2.3.2002 in Bielefeld eine Versammlung unter dem Motto „Die Soldaten der Wehrmacht waren Helden, keine Verbrecher“ an. Anlass war die in Bielefeld gezeigte Ausstellung „Verbrechen der Wehrmacht, Dimensionen des Vernichtungskrieges 1941-1944“. Im Folgenden ordnete das Polizeipräsidium die „Auflage“ an, dass die Teilnehmer der vom Beschwerdeführer geplanten Versammlung vor Beginn der Veranstaltung polizeilich durchsucht werden. Die Polizei befürchtete Ausschreitungen zwischen den Versammlungsteilnehmern und linken Gegendemonstranten. Dabei stützte sie sich im Wesentlichen auf die Tatsache, dass seitens der Veranstalter bereits Vorsichtsmaßnahmen für eventuelle Angriffe durch Gegendemonstranten getroffen wurden. Gegen den Bescheid klagte B erfolglos. Nun rügt er mittels Verfassungsbeschwerde eine Verletzung von Art. 8 GG.

Die Verfassungsbeschwerde des B war in diesem Fall erfolgreich. Was die zeitliche Dimension des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit betrifft, so bekräftigen die Karlsruher Richter ihre schon in der bisherigen Rechtsprechung vertretene Ansicht, dass nicht nur die Versammlung selbst, sondern auch das zeitlich vorgelagerte Sich-Versammeln von Art. 8 Abs. 1 GG erfasst ist.⁵¹ Andernfalls liefe die Versammlungsfreiheit Gefahr, durch staatliche Maßnahmen im Vorfeld der Grundrechtsausübung ausgehöhlt zu werden.⁵² Verfassungswidrig sind damit alle behördlichen Maßnahmen, durch die etwa der Zugang zu einer Demonstration durch Behinderung von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrollen unzumutbar erschwert oder ihr staatsfreier unreglementierter Charakter durch exzessive Observationen und Registrierungen verändert wird.⁵³ Die hier angeordnete polizeiliche Durchsuchung ist in besonderem Maße geeignet, eine einschüchternde Wirkung zu entfalten, die Teilnehmer in den Augen der Öffentlichkeit als möglicherweise gefährlich er-

⁵⁰ Sachverhalt nach BVerfG (K) v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 = JA 2010, 839 = NVwZ-RR 2010, 625.

⁵¹ BVerfG (K), Beschl. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 = JA 2010, 839 = NVwZ-RR 2010, 625, Rn. 14; vgl. zuvor bereits BVerfG, Beschl. v. 11.6.1991 – 1 BvR 772/90 = BVerfGE 84, 203 (209).

⁵² BVerfG, Beschl. v. 11. 6.1991 – 1 BvR 772/90 = BVerfGE 84, 203 (209).

⁵³ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = BVerfGE 69, 315 (349).

scheinen zu lassen und damit potentielle Versammlungsteilnehmer von einer Teilnahme abzuhalten.⁵⁴

Folglich war hier auch die behördliche Anordnung zu Durchsuchungen im Vorfeld der eigentlichen Versammlung am Maßstab des Versammlungsrechts zu messen. Für eine solche „Auflage“⁵⁵ müsste sich daher eine Ermächtigungsgrundlage im Versammlungsrecht finden und diese muss stets im Lichte der Versammlungsfreiheit interpretiert werden. Mangels eines spezifischen Tatbestandes sind solche behördlichen Maßnahmen als „Minus-Maßnahme“ zu einem Versammlungsverbot auf Grundlage von § 15 VersG bzw. entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften möglich, wenn eine Gefahr vorliegt. Im vorliegenden Fall sah das BVerfG keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Gefahr. Die Prognose der Polizei fußte auf einer unzureichenden Tatsachenbasis. Der Umstand, dass bei der Versammlung Störungen der öffentlichen Sicherheit durch gewaltbereite linke Gegendemonstranten zu befürchten waren, hätte den zuständigen Behörden Anlass sein müssen, zuvörderst gegen die angekündigten Gegendemonstrationen Maßnahmen zu ergreifen.⁵⁶ Das durch gewaltbereite Gegendemonstranten drohende Gefahrenpotential sei der von dem Beschwerdeführer veranstalteten Versammlung nicht zurechenbar.

VI. Fazit und Ausblick

Die soeben überblicksartig besprochenen Fälle haben gezeigt, dass auch nach über 60 Jahren Grundgesetz immer wieder interessante Problemkonstellationen zum Versammlungsrecht entstehen. Neue politische Protestbewegungen, kreative Formen des Protests und technischer Fortschritt werden auch in Zukunft dazu beitragen, dass das Versammlungsrecht in Bewegung bleibt. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Sicherheitsbedürfnis des Staates einerseits und den grundrechtlich geschützten Freiräumen des Einzelnen andererseits aufzulösen ist eine juristische Sisyphosaufgabe, der sich Politik, Behörden und Gerichte täglich neu stellen müssen. Ihre erfolgreiche Bewältigung ist der Lackmустest für eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft.

⁵⁴ BVerfG (K), Beschl. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04, Rn. 15 = JA 2010, 839 = NVwZ-RR 2010, 625.

⁵⁵ Zwar ist es im allgemeinen Sprachgebrauch üblich, solche Maßnahmen als Versammlungsaufgaben zu bezeichnen, es handelt sich hierbei jedoch freilich keineswegs um eine Auflage im Rechtssinne (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG). Eine Auflage im Sinne einer Nebenbestimmung nach § 36 VwVfG kann hier schon mangels eines Hauptverwaltungsakts nicht vorliegen. Eine Versammlung ist nicht genehmigungspflichtig. Die Versammlungsaufgabe stellt daher einen selbständigen Verwaltungsakt dar. Die für § 36 VwVfG typische Klausurproblematik der isolierten Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen stellt sich daher hier nicht. Eine entsprechende Diskussion ginge am Thema vorbei.

⁵⁶ BVerfG (K), Beschl. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04, Rn. 18 = JA 2010, 839 = NVwZ-RR 2010, 625.