

Das Versammlungsgesetz des Bundes

Materiell-rechtliche Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung

Von Rechtsanwalt Dr. Jan-Philipp Redder, Hamburg*

Als Teil des besonderen Verwaltungsrechts gehört das Versammlungsrecht in beiden Examina zu den klausurrelevantesten Rechtsgebieten im öffentlichen Recht. Angesichts der Ausstrahlungswirkung des Art. 8 GG und den bei vielen Normen notwendigen Rechtsprechungskenntnissen ist das Versammlungsgesetz nicht leicht zu durchdringen. Den Lesern¹ wird empfohlen, sich zunächst selbst mit der Struktur und den Normen des Versammlungsgesetzes durch einen Blick ins Gesetz zu beschäftigen; im Anschluss hieran soll dieser Beitrag dabei unterstützen, die rechtlichen Feinheiten des Versammlungsgesetzes zu erschließen.

I. Grundlagen des Versammlungsgesetzes

1. Frage: Wer hat die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht?

Seit der Föderalismusreform 2006 ist das Versammlungsrecht nicht mehr Teil der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 Var. 2 GG a.F.), sondern der Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 70 Abs. 1 GG. Gleichwohl gilt das Versammlungsgesetz (des Bundes) gem. Art. 125a Abs. 1 GG fort, soweit die Bundesländer nicht bereits eigene Versammlungsgesetze erlassen haben.

Hinweis: Wird ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) auf eine Norm des Versammlungsgesetzes gestützt (vor allem § 15 Abs. 1 bzw. Abs. 3 VersG), so ist die Verfassungsmäßigkeit der Eingriffsnorm regelmäßig zu prüfen. Soweit das jeweilige Bundesland kein eigenes Versammlungsgesetz erlassen hat, kann bei der Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Gesetzgebungszuständigkeit festgehalten werden: „Auch wenn das Versammlungsrecht seit der Föderalismusreform 2006 gem. Art. 70 Abs. 1 GG zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehört, gilt das Versammlungsgesetz nach Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG als Bundesrecht fort.“

2. Frage: Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten bestehen zwischen dem sachlichen Schutzbereich des Art. 8 GG und dem Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes?

Gem. § 1 Abs. 1 VersG hat jedermann das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge, d.h. sich fortbewegende Versammlungen, zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen. Demgegenüber haben gem. Art. 8 Abs. 1 GG alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

Weder im Grundgesetz noch im Versammlungsgesetz wird der Begriff „Versammlung“ näher definiert. Soweit das

Bundesverfassungsgericht den Versammlungsbegriff in Art. 8 GG dahingehend definiert, dass es sich um „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“ handelt,² wird hierauf in der Rechtsprechung auch bei § 1 Abs. 1 VersG Bezug genommen.³ Diese Gleichsetzung der Versammlungsbegriffe wird für verfassungsgemäß erachtet.⁴ Im Gegensatz zur Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG werden vom Versammlungsgesetz auch unfriedliche und mit Waffen stattfindende Versammlungen umfasst; dies ergibt sich aus §§ 2 Abs. 3, 5 Nr. 2, Nr. 3, 13 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3, 15 Abs. 1, Abs. 3 VersG.⁵ Auf der anderen Seite umfasst das Grundrecht aus Art. 8 GG sowohl öffentliche als auch nicht öffentliche Versammlungen, während vom Versammlungsgesetz nach h.M. grundsätzlich nur öffentliche Versammlungen umfasst werden (hierzu näher Frage 6).

3. Frage: Wie lässt sich der Begriff „Versammlung“ definieren?

Eine Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes und des Art. 8 GG „wird dadurch charakterisiert, dass eine Personenzahl durch einen gemeinsamen Zweck inhaltlich verbunden ist.“⁶ Umstritten ist, wie viele Menschen zusammenkommen müssen (Frage 4) und welcher Zweck konstitutiv ist (Frage 5).

4. Frage: Wie viele Personen sind für eine Versammlung konstitutiv?

Die Frage ist sowohl hinsichtlich des sachlichen Schutzbereiches des Art. 8 GG als auch hinsichtlich des Anwendungsbereiches des Versammlungsgesetzes bedeutsam und umstritten. Das BVerfG spricht jedenfalls von „mehreren Personen“.⁷

Nach einem Teil der Rechtsprechung⁸ sind zwei Personen ausreichend. Hierfür lässt sich anführen, dass ein schutzbedürftiger Mehrwert an gegenseitigem kommunikativem Austausch sowie an gemeinschaftlichem Erleben, der durch die höheren Eingriffsvoraussetzungen des Versammlungsgesetzes besonders schützenswert erscheint, bereits bei zwei Personen zu bejahen ist.⁹

² BVerfGE 104, 92 (104).

³ OLG Hamm, Urt. v. 7.3.2019 – 1 RVs 84/18, Rn. 19 (juris); Brandenburgisches OLG, Beschl. v. 22.9.2009 – 1 Ss 74/09, Rn. 7 (juris).

⁴ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 12.7.2010 – 1 S 349/10, Rn. 38 (juris).

⁵ VG Hamburg NVwZ 1987, 829 (831).

⁶ BVerwG, Urt. v. 22.8.2007 – 6 C 22/06, Rn. 14 (juris).

⁷ BVerfGE 104, 92 (104).

⁸ VG Neustadt (Weinstraße), Beschl. v. 2.4.2020 – 5 L 333/20.NW, Rn. 20 (juris).

⁹ Vgl. Michael/Morlok, Grundrechte, 7. Aufl. 2020, Rn. 268.

* Der Autor ist Rechtsanwalt in Hamburg mit Tätigkeitsschwerpunkt im öffentlichen Recht.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag ausschließlich die männliche Form genutzt.

Der überwiegende Teil der Rechtsprechung¹⁰ fordert hingegen mindestens drei Personen.

Hierzu hat das Saarländische OLG ausgeführt: „Schon der Wortsinn spricht gegen die Annahme, bereits 2 Menschen könnten eine Versammlung bilden. ‚Sich-Versammeln‘ setzt begrifflich eine Zusammenkunft mehrerer voraus. Auch die historische Entwicklung der Versammlungsfreiheit, die das Zusammentreffen mehrerer Personen sichern wollte, legt dies nahe und schließlich sprechen sachliche Gründe dafür, eine Mindestteilnehmerzahl von drei Personen zur Erfüllung des Merkmals Versammlung zu verlangen. Die Vorschriften des Versammlungsgesetzes schränken das Grundrecht des Art. 8 GG ein mit dem Ziel, sowohl die Interessen anderer als auch die Versammlung selbst zu schützen. Vor allem soll es den zuständigen Behörden ermöglicht werden, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass öffentliche Sicherheit und Ordnung gewahrt bleiben. Solche behördlichen Maßnahmen kommen aber nur in Betracht bei Zusammenkünften einer ‚größeren‘ oder ‚nicht allzu kleinen‘ Anzahl von Personen [...]“.“¹¹

Hinweis: Zumindest zur Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG wird heute allgemein¹² abgelehnt, in Anlehnung an §§ 56, 73 BGB mindestens sieben Personen zu fordern. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Differenzierung zwischen dem Grundrecht aus Art. 8 GG und der Vereinsfreiheit sei diese Anknüpfung unsystematisch.¹³ Ferner sei die Anknüpfung an zivilrechtliche Voraussetzungen für eine Vereinsgründung aus normhierarchischen Gründen fernliegend.¹⁴

5. Frage: Welcher Zweck ist für eine Versammlung konstitutiv?

Diese Frage ist sowohl hinsichtlich der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG als auch hinsichtlich des Versammlungsbegriffs in § 1 Abs. 1 VersG umstritten. Soweit das Bundesverfassungsgericht den Versammlungsbegriff in Art. 8 GG dahingehend definiert, dass es sich um „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“ handelt,¹⁵ wird hierauf in der Rechtsprechung auch bei § 1 Abs. 1 VersG Bezug genom-

men.¹⁶ Für diesen engen Versammlungsbegriff spricht, dass gerade solche Versammlungen der Gefahr ausgesetzt sind, durch politische Instanzen unterdrückt zu werden.¹⁷ Dementsprechend genießen diese Versammlungen auch den Schutz durch das Versammlungsgesetz, mit dem strengere Anforderungen an Eingriffe in die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG als im allgemeinen Polizei- bzw. Gefahrenabwehrrecht aufgestellt werden.

In der Praxis kommt es durchaus vor, dass eine Versammlung nicht ausschließlich auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist, sondern auch andere Elemente aufweist. So können z.B. bei Musik- und Tanzereignissen Handzettel verteilt werden, die sich gegen die Verdrängung einer bestimmten Musikrichtung wenden.¹⁸ Insofern ist das Gesamtgepräge der Veranstaltung unter Berücksichtigung aller relevanten tatsächlichen Umstände entscheidend und im Zweifel das Stattfinden einer Versammlung zu bejahen.¹⁹ Hierbei nimmt das Bundesverwaltungsgericht eine dreistufige Prüfung vor: In einem ersten Schritt „sind alle diejenigen Modalitäten der geplanten Versammlung zu erfassen, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung zielen.“²⁰ Maßgeblich ist die Sicht eines durchschnittlichen Betrachters, „in erster Linie eines Außenstehenden, der sich zum Zeitpunkt der Veranstaltung an ihrem Ort befindet“.²¹ Andere Umstände können aber ebenfalls berücksichtigt werden.²² In einem zweiten Schritt werden „die nicht auf die Meinungsbildung zielenden Modalitäten der Veranstaltung, wie etwa Tanz, Musik und Unterhaltung“ gewürdigt und gewichtet.²³ Schließlich werden in einem dritten Schritt „die auf den ersten beiden Stufen festgestellten Gewichte der die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung betreffenden Elemente einerseits und der von diesen zu unterscheidenden Elemente andererseits zueinander in Beziehung“ gesetzt und aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters verglichen.²⁴ Insofern handelt es sich um eine Versammlung, wenn die Elemente der ersten Stufe überwiegen, nicht hingegen im umgekehrten Fall.²⁵ Wenn nicht zweifelsfrei festzustellen ist, welcher Bereich überwiegt, muss die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt werden.²⁶

Hinweis: Zumindest zum Grundrecht aus Art. 8 GG wird auch vertreten, dass der Zweck der Versammlung in der

¹⁰ OLG Hamm, Urt. v. 7.3.2019 – 1 RVs 84/18, Rn. 19 (juris); Brandenburgisches OLG, Beschl. v. 22.9.2009 – 1 Ss 74/09, Rn. 7 (juris); BayObLG, Urt. v. 13.2.1979 – RReg 4 St 170/78, Rn. 7 (juris); OLG Hamburg MDR 1965, 319 (319 f.); siehe auch OLG Köln MDR 1980, 1040 f.

¹¹ Saarländisches OLG, Beschl. v. 15.9.1998 – Ss (Z) 225/98 (106/98), Rn. 10 (juris).

¹² Siehe nur *Michael/Morlok* (Fn. 9), Rn. 268; *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 13.

¹³ *Michael/Morlok* (Fn. 9), Rn. 268.

¹⁴ v. *Münch/Mager*, Staatsrecht II, 7. Aufl. 2018, Rn. 529.

¹⁵ BVerfGE 104, 92 (104).

¹⁶ OLG Hamm, Urt. v. 7.3.2019 – 1 RVs 84/18, Rn. 19 (juris); Brandenburgisches OLG, Beschl. v. 22.9.2009 – 1 Ss 74/09, Rn. 7 (juris).

¹⁷ Vgl. *Hoffmann-Riem*, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2001, Art. 8 Rn. 16.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.7.2001 – 1 BvQ 28/01.

¹⁹ BVerwGE 129, 42 (47 Rn. 16 f.).

²⁰ BVerwGE 129, 42 (47 Rn. 17).

²¹ BVerwGE 129, 42 (48 Rn. 17).

²² BVerwGE 129, 42 (48 Rn. 17).

²³ BVerwGE 129, 42 (48 Rn. 18).

²⁴ BVerwGE 129, 42 (48 Rn. 18).

²⁵ BVerwGE 129, 42 (48 f. Rn. 18).

²⁶ BVerwGE 129, 42 (49 Rn. 18).

gemeinsamen Meinungsbildung und -äußerung liegen müsse (sog. erweiterter Versammlungsbegriff).²⁷ Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG stehe in einem inneren Zusammenhang zur Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG; das Telos liege vor allem im Schutz kollektiver und demonstrativer Meinungsäußerungen, die durch die Verkörperung in der Versammlung besonders wirksam würden.²⁸ Die Bezugnahme auf öffentliche Angelegenheiten sei für eine Begrenzung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG zu unbestimmt und finde auch keine Stütze im Wortlaut.²⁹ Auch überwiegend als privat angesehene und behandelte Angelegenheiten könnten durch die Versammlung geplant öffentlich werden und damit einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung leisten.³⁰ Nach a.A.³¹ ist der Zweck der Versammlung nicht relevant (sog. weiter Versammlungsbegriff). Über die Gründe und Zwecke ihres Zusammenfindens entschieden die Bürger autonom und souverän.³²

6. Frage: Was sind öffentliche Versammlungen und findet das Versammlungsgesetz auch auf nicht öffentliche Versammlungen Anwendung?

Öffentliche Versammlungen sind solche, die einen individuell nicht abgegrenzten Personenkreis umfassen,³³ d.h. jeder, der von der Versammlung Kenntnis erhält, muss die Möglichkeit haben, an ihr teilzunehmen.³⁴ Insofern unterscheidet sich die Regelung in § 1 Abs. 1 VersG von der Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG, die auch nicht öffentliche Versammlungen umfasst. Nur in wenigen Vorschriften des Versammlungsgesetzes wird auf Versammlungen allgemein Bezug genommen (siehe §§ 3, 23, 28 VersG).

Insofern stellt sich die Frage, ob die Vorschriften des Versammlungsgesetzes bei nicht öffentlichen Versammlungen analog angewendet werden können. Dies wird überwiegend abgelehnt,³⁵ da die Voraussetzungen für eine Analogie nicht vorliegen: Es mangelt an einer planwidrigen Regelungslücke, da einzelne Vorschriften des Versammlungsgesetzes gerade auch für nicht öffentliche Versammlungen gelten; zudem fehlt es an der erforderlichen Vergleichbarkeit, da der Kreis

der Versammlungsteilnehmer bei öffentlichen Versammlungen (auch) zufällig zusammengesetzt ist.³⁶

Dementsprechend findet das allgemeine Polizeirecht Anwendung, das aber im Lichte der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG ausgelegt und angewendet werden muss.

7. Frage: Wie wird zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel differenziert?

Im Versammlungsgesetz wird zwischen zwei Arten von Versammlungen differenziert: Versammlungen in geschlossenen Räumen (2. Abschnitt) und Versammlungen unter freiem Himmel (3. Abschnitt). Um zu ermitteln, welche Normen anwendbar sind, muss geklärt werden, wie sich zwischen beiden Arten von Versammlungen differenzieren lässt. Hierzu kann auf die verfassungsrechtliche Differenzierung zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und sonstigen Veranstaltungen in Art. 8 GG zurückgegriffen werden.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht („Fraport“, 2011) ausgeführt: „Der Begriff der ‚Versammlung unter freiem Himmel‘ des Art. 8 Abs. 2 GG darf nicht in einem engen Sinne als Verweis auf einen nicht überdachten Veranstaltungsort verstanden werden. Sein Sinn erschließt sich vielmehr zutreffend erst in der Gegenüberstellung der ihm unterliegenden versammlungsrechtlichen Leitbilder: Während ‚Versammlungen unter freiem Himmel‘ idealtypisch solche auf öffentlichen Straßen und Plätzen sind, steht dem als Gegenbild die Versammlung in von der Öffentlichkeit abgetrennten Räumen wie etwa in Hinterzimmern von Gaststätten gegenüber. Dort bleiben die Versammlungsteilnehmer unter sich und sind von der Allgemeinheit abgeschirmt, so dass Konflikte, die eine Regelung erforderten, weniger vorgezeichnet sind. Demgegenüber finden Versammlungen ‚unter freiem Himmel‘ in der unmittelbaren Auseinandersetzung mit einer unbeteiligten Öffentlichkeit statt [...]. Hier besteht im Aufeinandertreffen der Versammlungsteilnehmer mit Dritten ein höheres, weniger beherrschbares Gefahrenpotential: Emotionalisierungen der durch eine Versammlung herausgeforderten Auseinandersetzung können sich im Gegenüber zu einem allgemeinen Publikum schneller zuspitzen und eventuell Gegenreaktionen provozieren. Die Versammlung kann hier leichter Zulauf finden, sie bewegt sich als Kollektiv im öffentlichen Raum. Art. 8 Abs. 2 GG ermöglicht es dem Gesetzgeber, solche Konflikte abzufangen und auszugleichen. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass in solcher Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisations- und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf besteht, um einerseits die realen Voraussetzungen für die Ausübung des Versammlungsrechts zu schaffen, andererseits kollidierende Interessen anderer hinreichend zu wahren [...]“³⁷

²⁷ Kloepfer, Verfassungsrecht II, 2010, § 63 Rn. 8 ff.; Badura, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, Kap. C Rn. 64; Schwäble, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), 1975, S. 97 ff.; Kunig, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 8 Rn. 14, 17.

²⁸ Badura (Fn. 27), Kap. C Rn. 64.

²⁹ Kloepfer (Fn. 27), § 63 Rn. 11.

³⁰ Kunig (Fn. 27), Art. 8 Rn. 17.

³¹ Höfling (Fn. 12), Art. 8 Rn. 15 ff.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 24 ff.

³² Wiefelspütz, NJW 2002, 274 (275).

³³ BVerwG NVwZ 1999, 991 (992).

³⁴ VGH Mannheim, Urt. v. 12.7.2010 – 1 S 349/10, Rn. 39 (juris).

³⁵ OVG Lüneburg NVwZ 1988, 638; v. Coelln, NVwZ 2001, 1234 (1235 f.); Kniesel, NJW 2000, 2857 (2865); Gusy, JuS 1993, 555 (556 f.); Höllein, NVwZ 1994, 635 (636).

³⁶ v. Coelln, NVwZ 2001, 1234 (1236).

³⁷ BVerfGE 128, 226 (255 f.).

8. Frage: Was bedeutet der Grundsatz der „Polizeifestigkeit der Versammlung“?

Polizeiliches Handeln in Form von Grundrechtseingriffen bedarf gem. Art. 20 Abs. 3 GG einer gesetzlichen Ermächtigung (Vorbehalt des Gesetzes). Derartige Ermächtigungsgrundlagen finden sich in den Polizeigesetzen der Länder typischerweise in Form einer allgemeinen Generalklausel sowie in Form von verschiedenen speziellen Ermächtigungen (Standardmaßnahmen wie Ingewahrsamnahme, Platzverweis etc.). Darüber hinaus finden sich aber auch im Versammlungsgesetz Ermächtigungsgrundlagen, die zu Einschränkungen von Versammlungen bzw. der Teilnahme hieran ermächtigen. So hat der Gesetzgeber in § 15 VersG zu einem Verbot (Abs. 1) bzw. einer Auflösung (Abs. 3) von Versammlungen unter freiem Himmel ermächtigt; auf § 15 Abs. 3 VersG können sogar Minusmaßnahmen gestützt werden (Frage 20). Im Versammlungsgesetz werden besondere Voraussetzungen für beschränkende Maßnahmen aufgestellt, die letztlich Ausprägungen der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG sind.³⁸ Mit einem Rückgriff auf die allgemeinen Normen des Polizeirechts würden die besonderen Voraussetzungen des Versammlungsgesetzes umgangen werden. Insofern ist anerkannt, dass das Versammlungsgesetz als Spezialgesetz (lex specialis derogat legi generali) in seinem Anwendungsbereich eine Sperrwirkung gegenüber dem allgemeinen Polizeirecht entfaltet, ein Rückgriff auf eine Ermächtigungsgrundlage des allgemeinen Polizeirechts also nicht zulässig ist.³⁹ Diese Sperrwirkung setzt eine versammlungsspezifische Gefahr voraus, d.h. einen spezifischen Bezug zur Versammlung.⁴⁰

Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt: „Soweit das Versammlungsgesetz abschließende Regelungen hinsichtlich der polizeilichen Eingriffsbefugnisse enthält, geht es daher als Spezialgesetz dem allgemeinen Polizeirecht vor [...]. Diese sogenannte Polizeifestigkeit der Versammlungsfreiheit bedeutet freilich nicht, dass in die Versammlungsfreiheit nur auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes eingegriffen werden könnte; denn das Versammlungsgesetz enthält keine abschließende Regelung für die Abwehr aller Gefahren, die im Zusammenhang mit Versammlungen auftreten können. Vielmehr ist das Versammlungswesen im Versammlungsgesetz nicht umfassend und vollständig, sondern nur teilweise und lückenhaft geregelt, so dass in Ermangelung einer speziellen Regelung auf das der allgemeinen Gefahrenabwehr dienende Polizeirecht der Länder zurückgegriffen werden muss [...]“.⁴¹

Fall: Aufgrund von Ausschreitungen von Versammlungsteilnehmern wird eine öffentliche Versammlung von der zuständigen Behörde aufgelöst. Kann eine solche Maßnahme auf die polizeiliche Generalklausel gestützt werden?

Lösung: Eine Versammlungsauflösung ist ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, das Handeln der Behörde bedarf also gem. Art. 20 Abs. 3 GG einer Ermächtigungsgrundlage (Vorbehalt des Gesetzes); soweit es sich um eine Versammlung unter freiem Handeln handelt, ist dieses Erfordernis auch in Art. 8 Abs. 2 GG normiert. Die Ermächtigungsgrundlage könnte sich aus § ... [polizeiliche Generalklausel] ergeben. Allerdings entfaltet das Versammlungsgesetz in seinem Anwendungsbereich bei versammlungsspezifischen Gefahren wie Ausschreitungen eine Sperrwirkung gegenüber dem allgemeinen Polizeirecht, da höhere Anforderungen an staatliche Eingriffe in Versammlungen normiert wurden. Die Ermächtigungsgrundlage ergibt sich also aus § 15 Abs. 3 VersG.

Fall: A möchte eine öffentliche Versammlung in einem einsturzgefährdeten Haus durchführen. Die zuständige Bauordnungsbehörde untersagt die Nutzung des Hauses – gestützt auf die entsprechende Norm aus der Landesbauordnung.

Lösung: Die Ermächtigungsgrundlage aus § 15 Abs. 3 VersG ist nicht vorrangig, da die Gefahr keinen spezifischen Bezug zur Versammlung aufweist.

9. Frage: Zu welchem Zeitpunkt greift der Grundsatz der Polizeifestigkeit der Versammlung?

Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG schützt nicht nur die versammlungsspezifischen Tätigkeiten während der Versammlung, sondern kann ihre Schutzwirkung auch in den Phasen der An- und Abreise entfalten.⁴² Nach h.M. deckt sich dieser Schutz in zeitlicher Hinsicht aber nicht mit der Sperrwirkung des Grundsatzes der Polizeifestigkeit der Versammlung.

Bei Vorfeldmaßnahmen (z.B. Personenkontrollen bei der Anreise zur Versammlung) greift die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes noch nicht, weil dessen zeitlicher Anwendungsbereich (mangels vorhandener öffentlicher Versammlung, vgl. § 1 Abs. 1 VersG) noch nicht eröffnet ist.⁴³ Damit kann auf die einschlägige Ermächtigungsgrundlage des allgemeinen Polizeirechts zurückgegriffen werden, die aber im Lichte der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG ausgelegt und angewendet werden muss.

Während die Versammlung stattfindet, greift die Sperrwirkung.

Nach Auflösung bzw. Beendigung der Versammlung ist ein Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht zulässig; dies gilt auch bei Polizeimaßnahmen gegen einen Versammlungsteilnehmer, der von der Versammlung (rechtmäßig) ausgeschlossen wurde (vgl. §§ 17a Abs. 4 S. 2, 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG).⁴⁴

³⁸ BVerwG, Beschl. v. 3.5.2019 – 6 B 149/18, Rn. 8 (juris).

³⁹ Siehe BVerfGK 11, 102 (115); VG Stuttgart, Urt. v. 12.6.2014 – 5 K 808/11, Rn. 23 (juris).

⁴⁰ VG Karlsruhe, Urt. v. 10.12.2018 – 1 K 6428/16, Rn. 32 (juris); vgl. Frenz, JA 2007, 334 (335).

⁴¹ BVerwG, Beschl. v. 3.5.2019 – 6 B 149/18, Rn. 8 (juris).

⁴² Vgl. Höfling (Fn. 12), Art. 8 Rn. 26; VG Berlin NVwZ 1990, 188 (190).

⁴³ Gröpl/Leinenbach, JA 2018, 8 (12).

⁴⁴ Vgl. zum Platzverweis BVerfGK 4, 154 (160).

10. Frage: Entfaltet der Grundsatz der Polizeifestigkeit der Versammlung auch eine Sperrwirkung bei Strafverfolgungsmaßnahmen?

Aus den obigen Ausführungen ergab sich bereits, dass der Grundsatz der Polizeifestigkeit der Versammlung zumindest bei Maßnahmen der Gefahrenabwehr greift. Nach h.M.⁴⁵ greift die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes aber nicht bei (polizeilichen) Strafverfolgungsmaßnahmen. Das Grundrecht aus Art. 8 GG schützt nicht vor Strafverfolgung.⁴⁶ Das Versammlungsgesetz finde nur bei präventiven Maßnahmen Anwendung, weshalb eine Sperrwirkung nicht in Betracht kommt.⁴⁷ Nach a.A.⁴⁸ soll danach differenziert werden, ob es sich um Handlungen handle, die von der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG geschützt seien; so würde bei Körperverletzungen der Grundsatz der Polizeifestigkeit der Versammlung nicht greifen, bei schlichten Sitzblockaden hingegen schon.

Beispiel: Eine Versammlung wird eingekesselt, um die Identitätsfeststellung eines Beschuldigten zu ermöglichen. Einschlägig ist die Ermächtigungsgrundlage aus § 163b StPO, die Regelung des § 15 Abs. 3 VersG entfaltet keine Sperrwirkung.

Hinweis: In diesem Zusammenhang ist auch an die Rechtswegproblematik bei „doppelfunktionalen Maßnahmen“ zu denken.⁴⁹

II. Eingriffe in öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

11. Frage: In welchen Normen des Versammlungsgesetzes werden das Verbot und die Auflösung einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen geregelt?

Die Ermächtigungsgrundlage aus § 5 VersG betrifft das Verbot einer geplanten Versammlung. Andere Maßnahmen sind in § 5 VersG nicht ausdrücklich vorgesehen, allerdings können im Wege eines Erst-Recht-Schlusses auch sog. Minusmaßnahmen, d.h. Maßnahmen unterhalb eines Verbots, auf die Norm gestützt werden, soweit deren jeweilige Voraussetzungen vorliegen,⁵⁰ z.B. die Auflage, dass keine Waffen mitgeführt werden dürfen (vgl. § 5 Nr. 2 VersG).

⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 2.11.2016 – 1 BvR 289/15, Rn. 12 ff.; OLG München, Urt. v. 20.6.1996 – 1 U 3098/94, Rn. 75 (juris); VG Stuttgart, Urt. v. 12.6.2014 – 5 K 808/11, Rn. 38 (juris).

⁴⁶ VG Stuttgart, Urt. v. 12.6.2014 – 5 K 808/11, Rn. 37 (juris).

⁴⁷ Gröpl/Leinenbach, JA 2018, 8 (13).

⁴⁸ VG Stuttgart, Urt. v. 12.6.2014 – 5 K 808/11, Rn. 38 (juris).

⁴⁹ Vgl. hierzu Bayerischer VGH, Beschl. v. 5.11.2009 – 10 C 09.2122, Rn. 9 ff. (juris).

⁵⁰ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 12.7.2010 – 1 S 349/10, Rn. 42 (juris); Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, Kommentar, 2016, § 5 Rn. 26 f.; Eickenjäger/Haerkötter/Vetter, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, § 5 Rn. 57.

Hinweis: Sonderwissen zu den einzelnen Tatbeständen des § 5 VersG ist für eine Klausur nicht erforderlich.

Die Ermächtigungsgrundlage aus § 13 Abs. 1 S. 1 VersG betrifft die Auflösung einer stattfindenden Versammlung. Es ist jedoch anerkannt, dass auf die Norm auch mildere, d.h. Minusmaßnahmen gestützt werden können; hierfür spricht auch die Regelung des § 13 Abs. 1 S. 2 VersG, in der ausdrücklich auf mildere Maßnahmen („insbesondere eine Unterbrechung“) Bezug genommen wird.⁵¹

12. Frage: Kann die Anwesenheit von Polizisten in einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen auf eine Ermächtigungsgrundlage des Versammlungsgesetzes gestützt werden?

Im Versammlungsgesetz ist kein ausdrückliches Anwesenheitsrecht von Polizisten in einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen vorgesehen. Dabei lässt sich zunächst überlegen, ob die bloße Anwesenheit von Polizisten überhaupt als Eingriff in die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG angesehen werden kann, der einer Ermächtigungsgrundlage bedarf (Vorbehalt des Gesetzes, Art. 20 Abs. 3 GG). Es liegt ein faktischer Eingriff vor: Die polizeiliche Anwesenheit kann Personen von der Versammlungsteilnahme abschrecken bzw. sie veranlassen, „ihre Meinungsfreiheit in der Versammlung nicht oder nicht in vollem Umfang auszuüben.“⁵² Insofern ist nicht der polizeilich beabsichtigte Zweck des Einsatzes maßgeblich, sondern die Wirkung der polizeilichen Observation auf die Versammlungsteilnehmer, ansonsten „wäre der Schutz des Grundrechts von einer nach außen nicht ohne weiteres erkennbaren Willensrichtung der Polizei abhängig.“⁵³ Dass zu öffentlichen Versammlungen jedermann Zutritt hat, ist nicht entscheidend, da die Polizei hoheitlich und nicht als Versammlungsteilnehmer handelt, der sein Freiheitsrecht aus Art. 8 GG ausübt.⁵⁴

Damit bedarf der Grundrechtseingriff einer Ermächtigungsgrundlage; eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für die polizeiliche Anwesenheit bzw. Observierung der Versammlung ist im Versammlungsgesetz nicht vorgesehen. Auch die Regelungen in §§ 12 S. 1, 29 Abs. 1 Nr. 8 VersG können nach der Rechtsprechung hierfür nicht herangezogen werden: In § 12 VersG werden „lediglich die Modalitäten der polizeilichen Anwesenheit, nicht aber die Voraussetzungen

⁵¹ Riedel, BayVBl. 2009, 391 (393); siehe auch Bayerischer VGH, Urt. v. 15.7.2008 – 10 BV 07.2143, Rn. 22 (juris): „Hätten konkrete Anhaltspunkte für eine Auflösungsverfügung nach § 13 VersG vorgelegen, so würde sich ohne weiteres aus dieser Bestimmung selbst das Zutrittsrecht der Polizei ergeben.“

⁵² Bayerischer VGH, Urt. v. 15.7.2008 – 10 BV 07.2143, Rn. 23 (juris).

⁵³ Bayerischer VGH, Urt. v. 15.7.2008 – 10 BV 07.2143, Rn. 23 (juris).

⁵⁴ Bayerischer VGH, Urt. v. 15.7.2008 – 10 BV 07.2143, Rn. 25 (juris).

des Eingriffs“ geregelt.⁵⁵ Ein Anwesenheitsrecht aus § 29 Abs. 1 Nr. 8 VersG herzuleiten, scheitert schon daran, dass die Norm eine rechtmäßige Anwesenheit der Polizei voraussetzt.⁵⁶

Ein Rückgriff auf eine Ermächtigungsgrundlage des allgemeinen Polizeirechts kommt angesichts des Grundsatzes der Polizeifestigkeit der Versammlung nicht in Betracht: Für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen sind mit den Regelungen der §§ 12a, 13 VersG versammlungsrechtlich spezielle und abschließende Regelungen für ein polizeiliches Einschreiten zur Gefahrenabwehr normiert worden.⁵⁷

Damit lässt sich erwägen, die polizeiliche Anwesenheit auf § 12a Abs. 1 S. 1 VersG zu stützen. Die Polizei wird – nach dem Wortlaut der Norm – zwar nur zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen ermächtigt, aber im Wege eines Erst-Recht-Schlusses lässt sich wiederum überlegen, hierauf ein Anwesenheitsrecht (als Minusmaßnahme) zu stützen: Wenn schon Bild- und Tonaufnahmen zulässig sind, dann sind es erst recht Wahrnehmungen mit Auge und Ohr.⁵⁸ Allerdings müssen die sonstigen in § 12a Abs. 1 S. 1 VersG statuierten Voraussetzungen vorliegen.

Ebenfalls lässt sich erwägen, die polizeiliche Anwesenheit auf § 13 Abs. 1 VersG zu stützen.⁵⁹ Zwar ermächtigt der Gesetzgeber in § 13 Abs. 1 S. 1 VersG nach dem Wortlaut der Norm nur zu einer Versammlungsauflösung. Es ist jedoch anerkannt, dass auf die Norm auch mildere, d.h. Minusmaßnahmen gestützt werden können; hierfür spricht auch die Regelung des § 13 Abs. 1 S. 2 VersG, in der ausdrücklich auf mildere Maßnahmen („insbesondere eine Unterbrechung“) Bezug genommen wird.⁶⁰ Insofern stellt sich jedoch das Problem, dass in § 13 Abs. 1 VersG hohe Anforderungen an die Anwesenheit normiert sind, die in vielen Fällen nicht vorliegen dürften.

⁵⁵ Bayerischer VGH, Urt. v. 15.7.2008 – 10 BV 07.2143, Rn. 26 (juris).

⁵⁶ Bayerischer VGH, Urt. v. 15.7.2008 – 10 BV 07.2143, Rn. 26 (juris).

⁵⁷ Bayerischer VGH, Urt. v. 15.7.2008 – 10 BV 07.2143, Rn. 27 (juris).

⁵⁸ Riedel, BayVBl. 2009, 391 (393).

⁵⁹ Vgl. Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, § 12 Rn. 9 (zu § 13 Abs. 1 Nr. 2 VersG).

⁶⁰ Riedel, BayVBl. 2009, 391 (393); siehe auch Bayerischer VGH, Urt. v. 15.7.2008 – 10 BV 07.2143, Rn. 22 (juris): „Hätten konkrete Anhaltspunkte für eine Auflösungsverfügung nach § 13 VersG vorgelegen, so würde sich ohne weiteres aus dieser Bestimmung selbst das Zutrittsrecht der Polizei ergeben.“

III. Eingriffe in öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel

13. Frage: In welchen Normen des Versammlungsgesetzes werden das Verbot und die Auflösung einer Versammlung sowie der Ausschluss eines Versammlungsteilnehmers geregelt?

Die zuständige Behörde kann eine Versammlung oder einen Aufzug gem. § 15 Abs. 1 VersG verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Bedenken hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes (Art. 20 Abs. 3 GG) bestehen nicht, da die Begriffe „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ einen hinreichend klaren Inhalt durch das Polizeirecht erlangt haben.⁶¹

Findet die Versammlung bereits statt, kann sie nach § 15 Abs. 3 VersG unter den dort genannten Voraussetzungen aufgelöst werden. Auf diese Norm können auch Minusmaßnahmen gestützt werden, also Maßnahmen, die – verglichen mit einer Versammlungsauflösung – weniger eingriffintensiv sind (siehe Frage 20).

Schließlich ist in §§ 17a Abs. 4, 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG die Möglichkeit vorgesehen, Teilnehmer einer Versammlung oder eines Aufzuges auszuschließen.

14. Frage: Wieso sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG zugunsten der „öffentlichen Ordnung“ i.S.d. § 15 Abs. 1 VersG bedenklich?

Besonders problematisch sind Versammlungseinschränkungen zugunsten der „öffentlichen Ordnung“, d.h. die ungeschriebenen Regeln, „deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird“. ⁶² Hier kollidiert der Grundgedanke der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, gerade Minderheiten zu schützen, mit den herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen deutlich. Daher sind an das Vorliegen einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung hohe Anforderungen zu stellen.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Beschränkende Verfügungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als sich die in § 15 Abs. 1 VersG vorausgesetzte Gefahr nicht aus dem Inhalt der Äußerung, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergibt [...]“.

Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung infolge der Art und Weise der Durchführung einer Versammlung kann beispielsweise bei einem aggressiven und provokativen, die Bürger einschüchternden Verhalten der Versammlungsteilnehmer bestehen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird. Ein Anlass für Beschränkungen der Versammlungsfreiheit unter Beru-

⁶¹ BVerfGE 69, 315 (352).

⁶² Vgl. BVerfGK 13, 82 (91).

fung auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung kann ferner gegeben sein, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen [...]. Gleiches gilt, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert [...]. Art. 8 GG schützt zwar Aufzüge, nicht aber Aufmärsche mit paramilitärischen oder in vergleichbarer Weise aggressiven und einschüchternden Begleitumständen [...].⁶³

15. Frage: Wann liegt eine unmittelbare Gefährdung i.S.d. § 15 Abs. 1 VersG vor?

Ob eine „unmittelbare Gefährdung“ vorliegt, muss mit Blick auf die Bedeutung der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG ermittelt werden; vorausgesetzt wird eine Sachlage, „die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen führt“.⁶⁴

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht („Brokdorf“, 1985) ausgeführt: „Durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit werden die Eingriffsvoraussetzungen stärker als im allgemeinen Polizeirecht eingeengt. Erforderlich ist im konkreten Fall jeweils eine Gefahrenprognose. Diese enthält zwar stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil; dessen Grundlagen können und müssen aber ausgewiesen werden. Demgemäß bestimmt das Gesetz, daß es auf ‚erkennbaren Umständen‘ beruhen muß, also auf Tatsachen, Sachverhalten und sonstigen Einzelheiten; bloßer Verdacht oder Vermutungen können nicht ausreichen. Unter Berücksichtigung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde insbesondere bei Erlaß eines vorbeugenden Verbotes keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen, zumal ihr bei irriger Einschätzung noch die Möglichkeit einer späteren Auflösung verbleibt. Welche Anforderungen im einzelnen geboten sind, haben im übrigen zunächst die Fachgerichte zu beurteilen [...]. Sie lassen sich schwerlich losgelöst von den konkreten Umständen von Verfassungen wegen vorschreiben, sondern können davon abhängen, wie weit etwa bei Großdemonstrationen eine Bereitschaft der Veranstalter zu kooperativen Vorbereitungen besteht und ob Störungen nur von dritter Seite oder durch eine kleine Minderheit befürchtet werden [...]. Insgesamt ist § 15 VersG jedenfalls dann mit Art. 8 GG vereinbar, wenn bei seiner Auslegung und Anwendung sichergestellt bleibt, daß Verbote und Auflösungen nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen.“⁶⁵

16. Frage: Finden die gesetzlichen Regelungen über die Adressaten polizeilicher Maßnahmen auf Versammlungsteilnehmer Anwendung?

Da im Versammlungsgesetz keine Regelungen zu den Adressaten polizeilicher Maßnahmen normiert sind, entfaltet es insofern keine Sperrwirkung. Damit können auch die polizeirechtlichen Normen bzgl. Handlungs-, Zustands- und Nichtstörer herangezogen werden.⁶⁶

17. Frage: Findet im Versammlungsrecht die Rechtsfigur des Zweckveranlassers Anwendung?

Handlungsstörer ist nach den jeweiligen Polizeigesetzen der Länder, wer durch sein Verhalten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit (oder Ordnung) verursacht. Hierbei wird nicht jeder Kausalbeitrag berücksichtigt. Die Rechtsprechung knüpft vielmehr an die unmittelbare Herbeiführung der Gefahr an, d.h. den letzten Kausalbeitrag, bezieht aber über eine wertende Betrachtungsweise auch sog. Zweckveranlasser mit ein. Diese verhalten sich zwar selbst rechtmäßig, schaffen aber durch ihr Verhalten eine Lage, in der sich andere Personen zu einer Störung bzw. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entschließen; das Verhalten des Zweckveranlassers fordert also den Eintritt dieser Gefahrenlage heraus.⁶⁷

Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt: „Verursacher ist nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht derjenige, dessen Verhalten die Gefahr ‚unmittelbar‘ herbeigeführt, also bei einer wertenden Zurechnung die polizeirechtliche Gefahrenschwelle überschritten hat. Personen, die entferntere, nur mittelbare Ursachen für den eingetretenen Erfolg gesetzt, also nur den Anlass für die unmittelbare Verursachung durch andere gegeben haben, sind in diesem Sinn keine Verursacher. Nach der gebotenen wertenden Betrachtungsweise kann allerdings auch ein als ‚Veranlasser‘ auftretender Hintermann (mit)verantwortlich sein, wenn dessen Handlung zwar nicht die polizeirechtliche Gefahrenschwelle überschritten hat, aber mit der durch den Verursacher unmittelbar herbeigeführten Gefahr oder Störung eine natürliche Einheit bildet, die die Einbeziehung des Hintermanns in die Polizeipflicht rechtfertigt. Eine derartige natürliche Einheit besteht typischerweise beim ‚Zweckveranlasser‘ als demjenigen, der die durch den Verursacher bewirkte Polizeiwidrigkeit gezielt ausgelöst hat [...]“.⁶⁸

Die Rechtsfigur des Zweckveranlassers ist jedenfalls im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht von der Rechtsprechung anerkannt. Ob sie auch im Versammlungsrecht Anwendung findet, ist umstritten. Eine mögliche Ausgangskonstellation ist, dass eine Versammlung angemeldet wird, die mit hoher Wahrscheinlichkeit eine gewaltsame Gegenreaktion hervorruft. Da sich die Polizei mangels personaler Kapazitäten, räumlich schwieriger Umstände am Versammlungsort etc. nicht in der Lage sieht, der bevorstehenden gewaltsamen Konfrontation effektiv entgegenzutreten, wird die Versamm-

⁶³ BVerfGK 13, 82 (92 f.).

⁶⁴ BVerfGK 13, 82 (89).

⁶⁵ BVerfGE 69, 315 (353 f.).

⁶⁶ Vgl. Krüper/Kühr, ZJS 2012, 785 (791).

⁶⁷ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 30.7.2002 – 10 S 2153/01, Rn. 113 (juris).

⁶⁸ BVerwG, Beschl. v. 12.4.2006 – 7 B 30.06, Rn. 4 (juris).

lung verboten, anstatt sie zuzulassen und zu schützen. Damit geht die Behörde gegen die von der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG geschützte und rechtmäßige Versammlung vor und nicht gegen die eigentlichen Verursacher der Gefahr, also die Gewalttäter. Dies ist angesichts der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit äußerst problematisch.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Selbst wenn die Figur des Zweckveranlassers versammlungsrechtlich herangezogen werden könnte, setzte ihre Anwendung doch konkrete Anhaltspunkte dafür voraus, dass der vom Veranstalter angegebene Zweck nur Vorwand und die Provokation von Gegengewalt das eigentliche vom Veranstalter ‚objektiv‘ oder gar ‚subjektiv‘ bezweckte Vorhaben ist. Soweit die in der Versammlung geäußerten Inhalte in einer Demokratie trotz ihrer Missbilligung etwa durch die Mehrheit der Bevölkerung oder auch nur durch die Gegendemonstranten verfassungsrechtlich zu tolerieren sind, könnte die Zweckveranlassung als Begründung für die Störereigenschaft des Antragstellers nicht auf diese Inhalte gestützt werden. Vorauszusetzen wären vielmehr besondere, über den Inhalt hinausgehende provokative Begleitumstände, [...]. Scheitert ein Versammlungsverbot auf der Grundlage polizeilichen Notstands wie hier am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil es andere, den Veranstalter und die Teilnehmer der Versammlung weniger belastende Möglichkeiten zur Gefahrenabwehr gibt, dann kann es ohne solche provokativen Begleitumstände keinesfalls stattdessen auf die Rechtsfigur des Zweckveranlassers gestützt werden.“⁶⁹

Angesichts dieser hohen Anforderungen wird sich oftmals nicht begründen lassen, dass Versammlungsveranstalter bzw. Veranstaltungsteilnehmer als Zweckveranlasser anzusehen sind. In diesem Fall ist weiter zu prüfen, ob sie als Nichtstörer in Anspruch genommen werden können. Die Anwendung der Rechtsfigur des Nichtstörers ist auch im Versammlungsrecht verfassungsrechtlich nicht per se zu beanstanden,⁷⁰ setzt aber – nach dem jeweiligen Landesrecht – unter anderem voraus, dass ein Vorgehen gegen den Handlungsstörer nicht möglich ist oder keinen Erfolg verspricht und die Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig abwehren kann (z.B. § 6 Abs. 1 PolG NRW). Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, inwiefern der Behörde Kräfte zur Verfügung stehen (auch unter Berücksichtigung der Amts- und Vollzugs-hilfe), um gegen die Störer vorgehen zu können.⁷¹

18. Frage: Wieso ist die Anmeldepflicht gem. § 14 VersG verfassungsrechtlich problematisch?

Die fehlende Anmeldung gem. § 14 VersG kann Grund für eine Versammlungsauflösung sein, § 15 Abs. 3 VersG, kollidiert aber mit der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG, nach der eine Anmeldung gerade nicht erforderlich ist.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Die Anmeldepflicht gilt nur für Versammlungen unter freiem Himmel, weil diese wegen ihrer Außenwirkungen vielfach besondere Vorkehrungen erfordern. Die mit der Anmel-

dung verbundenen Angaben sollen den Behörden die notwendigen Informationen vermitteln, damit sie sich ein Bild darüber machen können, was einerseits zum möglichst störungsfreien Verlauf der Veranstaltung an Verkehrsregelungen und sonstigen Maßnahmen veranlaßt werden muß und was andererseits im Interesse Dritter sowie im Gemeinschaftsinteresse erforderlich ist und wie beides aufeinander abgestimmt werden kann [...]“⁷²

Nach der Rechtsprechung des BVerfG⁷³ ist die Regelung in § 14 VersG verfassungsgemäß, bedürfe aber bei Spontan- und Eilversammlungen einer verfassungskonformen Auslegung. Spontanversammlungen seien Versammlungen, „die sich aus einem momentanen Anlaß ungeplant und ohne Veranstalter entwickeln“.⁷⁴ Eine Anmeldung sei bei Spontanversammlungen „aus tatsächlichen Gründen unmöglich“.⁷⁵ Eilversammlungen seien Versammlungen, „die im Unterschied zu Spontanversammlungen zwar geplant sind und einen Veranstalter haben, aber ohne Gefährdung des Demonstrationszwecks nicht unter Einhaltung der Frist des § 14 VersG angemeldet werden können“.⁷⁶ Diese müssten angemeldet werden, „sobald die Möglichkeit dazu besteht. Regelmäßig wird das etwa zeitgleich mit dem Entschluß, eine Versammlung zu veranstalten, spätestens mit dessen Bekanntgabe der Fall sein“.⁷⁷

19. Frage: Welche Rechtsqualität haben Auflagen i.S.d. § 15 Abs. 3 VersG?

Auflagen i.S.d. § 15 Abs. 3 VersG sind keine Nebenbestimmungen in Form von Auflagen gem. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG (Bund), da es aufgrund der Erlaubnisfreiheit von Versammlungen (Art. 8 Abs. 1 GG) an einem begünstigenden Verwaltungsakt fehlt,⁷⁸ vielmehr handelt es sich um eigenständige Verwaltungsakte.

20. Frage: Können auf § 15 Abs. 3 VersG auch sog. Minusmaßnahmen gestützt werden?

In § 15 Abs. 3 VersG ist ausdrücklich lediglich die Auflösung einer Versammlung vorgesehen. Wenn die zuständige Behörde in § 15 Abs. 3 VersG aber schon zur Auflösung einer Versammlung ermächtigt wird, so muss dies erst recht für mildere Eingriffe in eine Versammlung, sog. Minusmaßnahmen, gelten (argumentum a maiore ad minus). Dies ist i.E. anerkannt und lässt sich – neben dem Erst-Recht-Schluss – wie folgt herleiten: Die Behörde darf ein Versammlungsverbot nur als ultima ratio einsetzen, mildere Mittel sind vorzuziehen. Insofern ist zu beachten, dass die Behörde gem. § 15 Abs. 1 VersG eine Versammlung von „bestimmten Auflagen“ abhängig machen kann. Dies ist ein Verweis „auf den

⁷² BVerfGE 69, 315 (350).

⁷³ BVerfGE 85, 69 (74 ff.).

⁷⁴ BVerfGE 85, 69 (75).

⁷⁵ BVerfGE 85, 69 (75).

⁷⁶ BVerfGE 85, 69 (75).

⁷⁷ BVerfGE 85, 69 (75).

⁷⁸ BVerfG, Beschl. v. 21.3.2007 – 1 BvR 232/04, Rn. 22 (juris).

⁶⁹ BVerfG, Beschl. v. 1.9.2000 – 1 BvQ 24/00, Rn. 18.

⁷⁰ BVerfG, Beschl. v. 26.3.2001 – 1 BvQ 15/01, Rn. 19.

⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 26.3.2001 – 1 BvQ 15/01, Rn. 19.

Katalog der dieser Behörde zur Abwehr unmittelbarer Gefahren zustehenden – auch landesrechtlichen – Befugnisse und läßt deren Anwendung als Mittel zur Abwehr unmittelbarer Gefahren i. S. von § 15 VersammlG zu“. ⁷⁹ Über den Verweis auf § 15 Abs. 1 VersG wird diese Verweisung mit in § 15 Abs. 3 VersG aufgenommen. ⁸⁰ § 15 Abs. 1, Abs. 3 VersG werden daher die Eingriffsvoraussetzungen entnommen und für die Rechtsfolgen wird auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zurückgegriffen. ⁸¹

Hinweis: Die dogmatische Verankerung von Minusmaßnahmen ist im Einzelnen umstritten. ⁸²

Fall: A versammelt sich mit 20 anderen Personen, um gegen die Außenpolitik der Bundesregierung zu demonstrieren, und hält dabei ein Plakat mit beleidigendem Inhalt (§ 185 StGB) in die Höhe. Daraufhin stellt die Polizei das Plakat sicher. Auf welche Ermächtigungsgrundlage kann die Sicherstellung gestützt werden?

Lösung: Aufgrund der Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes (Polizeifestigkeit der Versammlung) kommt ein Rückgriff auf eine Ermächtigungsgrundlage des allgemeinen Polizeirechts nicht in Betracht. Auf die Ermächtigungsgrundlage aus § 15 Abs. 3, Abs. 1 VersG i.V.m. der Norm des allgemeinen Polizeirechts zur Sicherstellung kann auch eine Minusmaßnahme gestützt werden, die weniger eingriffsintensiv als eine Versammlungsauflösung ist, z.B. die Sicherstellung eines Plakats. In § 15 Abs. 3, Abs. 1 VersG werden die Eingriffsvoraussetzungen geregelt, in der Norm des allgemeinen Polizeirechts die Rechtsfolgen.

21. Frage: Was ist bei einem Versammlungsausschluss zu beachten?

Soweit eine (Minus-)Maßnahme – gestützt auf die Ermächtigungsgrundlage aus § 15 Abs. 3, Abs. 1 VersG (i.V.m. der jeweiligen Norm des allgemeinen Polizeirechts) – zur Folge hat, dass ein Versammlungsteilnehmer von der Versammlung ausgeschlossen bzw. seine Teilnahme beendet wird (z.B. durch einen Platzverweis, eine Ingewahrsamnahme [auch in Form einer Einkesselung, siehe Frage 22]), dann muss die Versammlung vorher beendet werden (Auflösung gem. § 15 Abs. 3 VersG) oder der betroffene Versammlungsteilnehmer muss auf versammlungsrechtlicher Grundlage von der Versammlung ausgeschlossen worden sein (z.B. gem. § 17a Abs. 4 S. 2 VersG). ⁸³

Fall: A versammelt sich mit 20 anderen Personen, um gegen die Außenpolitik der Bundesregierung zu demonstrieren,

und beleidigt dabei Gegendemonstranten. Daraufhin spricht die Polizei gegenüber A einen Platzverweis aus. Ist der Platzverweis rechtmäßig?

Lösung: Aufgrund der Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes (Polizeifestigkeit der Versammlung) kommt ein Rückgriff auf eine Ermächtigungsgrundlage des allgemeinen Polizeirechts nicht in Betracht. Um eine Versammlungsauflösung gem. § 15 Abs. 3 VersG handelt es sich nicht, allerdings kann auf die Ermächtigungsgrundlage aus § 15 Abs. 3, Abs. 1 VersG (i.V.m. der einschlägigen Norm des allgemeinen Polizeirechts) auch eine Minusmaßnahme gestützt werden. Es ist aber materiellrechtlich zu beachten, dass A durch die polizeiliche Maßnahme von der Versammlung ausgeschlossen wurde. Die Möglichkeit eines Versammlungsausschlusses ist im Versammlungsgesetz in §§ 17a Abs. 4 S. 2, 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG vorgesehen, zudem gilt nach §§ 18 Abs. 1, 13 Abs. 2 VersG eine Entfernungspflicht im Falle einer Versammlungsauflösung (gem. § 15 Abs. 3 VersG). Diese strengen Vorgaben müssen auch im Rahmen einer Minusmaßnahme gem. § 15 Abs. 3, Abs. 1 VersG i.V.m. der jeweiligen Norm des allgemeinen Polizeirechts berücksichtigt und dürfen nicht umgangen werden. Daher ist ein (zumindest faktischer) Versammlungsausschluss eines Versammlungsteilnehmers nur zulässig, wenn er vorher auf versammlungsrechtlicher Grundlage von der Versammlung ausgeschlossen wurde oder die Versammlung gem. § 15 Abs. 3 VersG vorher aufgelöst wurde. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor, insbesondere wurde A auch nicht mit dem Platzverweis zugleich konkludent von der Versammlung ausgeschlossen: Ein Platzverweis nach allgemeinem Polizeirecht und ein Versammlungsausschluss nach dem Versammlungsgesetz haben unterschiedliche Voraussetzungen; auch eine Umdeutung der Rechtsgrundlage kommt hier nicht in Betracht, weil es sich um Ermessensvorschriften handelt. ⁸⁴ Zudem ist zu bedenken, dass einem Versammlungsteilnehmer durch einen Ausschluss der durch die Regelungen des Versammlungsgesetzes konkretisierte Schutz aus Art. 8 GG genommen und damit gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet wird, mit polizeilichen Maßnahmen gegen den ausgeschlossenen Versammlungsteilnehmer vorzugehen; dem kann eine konkludente Erklärung nicht gerecht werden. ⁸⁵

22. Frage: Wieso ist die Einkesselung von Versammlungsteilnehmern rechtlich problematisch?

Besondere Schwierigkeiten bereitet die Einkesselung bzw. Einschließung von Versammlungen: Dabei bilden Polizeibeamte eine Kette, schließen die Versammlungsteilnehmer dadurch ein und hindern sie daran, sich fortzubewegen. Es sind zwei Konstellationen zu unterscheiden:

⁷⁹ BVerwG, Urt. v. 8.9.1981 – I C 88.77, Rn. 37 (juris).

⁸⁰ BVerwG, Urt. v. 8.9.1981 – I C 88.77, Rn. 37 (juris).

⁸¹ Hessischer VGH, Urt. v. 17.3.2011 – 8 A 1188/10, Rn. 58 (juris); vgl. auch *Meßmann*, JuS 2007, 524 (526).

⁸² Hierzu etwa *Krüper/Kühr*, ZJS 2012, 785 (788).

⁸³ Vgl. BVerfGK 11, 102 (115 f.); zum Platzverweis BVerfGK 4, 154 (158 f.).

⁸⁴ Vgl. VG Braunschweig, Urt. v. 7.11.2012 – 5 A 11/12.

⁸⁵ Vgl. VG Stuttgart, Urt. v. 12.6.2014 – 5 K 808/11, Rn. 32 (juris).

Fall 1: Die Polizei kesselt eine Versammlung für einen kurzen Zeitraum ein, um einen Zusammenstoß mit einer anderen Versammlung zu verhindern. Als sich kurze Zeit später die andere Versammlung auflöst, lässt die Polizei die Versammlung weiterziehen.

Lösung: Einschlägig ist die Ermächtigungsgrundlage aus § 15 Abs. 3, Abs. 1 VersG i.V.m. der jeweiligen Norm des Polizeirechts (Minusmaßnahme). Das Versammlungsgesetz entfaltet insofern eine Sperrwirkung gegenüber den Ermächtigungsgrundlagen des allgemeinen Polizeirechts. Eine Versammlungsbeendigung durch Einkesselung und damit eine Freiheitsentziehung ist angesichts der kurzen Dauer der Maßnahme zu verneinen.

Fall 2: Die Polizei kesselt eine Versammlung über einen längeren Zeitraum ein, um einen Zusammenstoß mit einer anderen Versammlung zu verhindern. Als sich später die andere Versammlung auflöst, lässt die Polizei die Versammlung weiterziehen.

Lösung: Zunächst ist zu überlegen, ob die Einkesselung auf eine Ermächtigungsgrundlage aus dem allgemeinen Polizeirecht gestützt werden kann. Da die Versammlungsteilnehmer an einem bestimmten Ort festgehalten werden, stellt sich die Einkesselung als Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG (Recht auf Freiheit) in Form einer Ingewahrsamnahme dar, für die im allgemeinen Polizeirecht eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage statuiert ist. Es gilt allerdings der Grundsatz der Polizeifestigkeit der Versammlung, der einen Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht insofern verbietet. Eingriffe in eine öffentliche Versammlung (§ 1 Abs. 1 VersG) dürfen nur auf versammlungsgesetzlicher Grundlage erfolgen, um die besonderen Voraussetzungen des Versammlungsgesetzes nicht zu umgehen.

Etwas anderes würde allerdings dann gelten, wenn die Versammlung aufgelöst worden wäre; in dem Fall könnte wieder auf die Ermächtigungsgrundlagen des allgemeinen Polizeirechts zurückgegriffen werden. Eine ausdrückliche Auflösung der Versammlung gem. § 15 Abs. 3 VersG ist aber nicht erfolgt; gegen eine konkludente Auflösung spricht die Regelung des § 18 Abs. 1 VersG i.V.m. § 13 Abs. 2 VersG, wonach sich alle Teilnehmer sofort zu entfernen haben, sobald die Versammlung aufgelöst ist – dies wird aber gerade durch die Polizeikette verhindert. Zudem muss die Auflösungsverfügung zum Schutz der Versammlungsfreiheit eindeutig und unmissverständlich formuliert sein.⁸⁶

Möglicherweise kann die Einkesselung auf § 15 Abs. 3 VersG gestützt werden. In der Norm ist aber als Rechtsfolge lediglich eine Versammlungsauflösung vorgesehen, die nicht erfolgt ist (s.o.).

Die Maßnahme könnte als sog. Minusmaßnahme auf § 15 Abs. 3, Abs. 1 VersG i.V.m. der jeweiligen Norm des allgemeinen Polizeirechts zur Ingewahrsamnahme gestützt

werden. Dabei ist bereits unklar, ob die Einkesselung überhaupt als Minusmaßnahme angesehen werden kann, da die Versammlung durch die Einkesselung (faktisch) beendet wird. Ferner wird aus Sicht der Versammlungsteilnehmer die Einschließung regelmäßig genauso schwer wiegen wie eine Versammlungsauflösung, da sie ihre Versammlung in beiden Fällen nicht fortsetzen können. Zudem ist generell zu bedenken, dass sich die lang andauernde Einschließung als Freiheitsentziehung (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG) in Form einer Ingewahrsamnahme darstellt und § 15 Abs. 3 VersG nicht den in Art. 104 Abs. 2 GG statuierten Anforderungen gerecht wird.⁸⁷ Aber auch dann, wenn man mit einem Teil der Rechtsprechung⁸⁸ von einer Minusmaßnahme ausgeht, ist (auf materiell-rechtlicher Ebene) zu beachten, dass eine öffentliche Versammlung „nur durch eine Auflösung nach § 15 [Abs. 3] VersammlG, nicht aber auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel oder über polizeiliche Standardmaßnahmen, insbesondere die Ingewahrsamnahme durch Einkesselung, beendet werden“ kann.⁸⁹ Eine solche ist aber nicht erfolgt (s.o.).

23. Frage: Besteht die Entfernungspflicht nach Auflösung (§§ 18 Abs. 1, 13 Abs. 2 VersG) nur bei rechtmäßigen Auflösungsverfügungen?

Nach einer Versammlungsauflösung haben sich die Versammlungsteilnehmer gem. §§ 18 Abs. 1, 13 Abs. 2 VersG sofort zu entfernen. Nach der Rechtsprechung besteht diese Verpflichtung unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Die Pflicht, sich von einer aufgelösten Versammlung zu entfernen, kann nicht von der Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung abhängig gemacht werden. Da sich diese immer erst im nachhinein verbindlich feststellen läßt, könnten Versammlungsaufösungen nicht durchgesetzt werden, sobald ein Teilnehmer die Rechtswidrigkeit der Auflösung geltend macht. Widersetzen sich Versammlungsteilnehmer der polizeilichen Anordnung, ist der Einsatz staatlicher Zwangsmittel grundsätzlich zulässig (§ 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Den Versammlungsteilnehmern bleibt lediglich die Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit und gegebenenfalls die Verfassungswidrigkeit des polizeilichen Vorgehens nachträglich gerichtlich feststellen zu lassen. Der Grundrechtsverstoß, der in der rechtswidrigen Auflösung einer Versammlung liegt, läßt sich auf diese Weise freilich nicht mehr heilen. Die daraus folgende Beeinträchtigung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ist jedoch unvermeidlich, wenn die vom Staat zu gewährleistende Sicherheit anderer Rechtsgüter, denen die Beschränkung der Versammlungsfreiheit zu dienen bestimmt ist, nicht hintangestellt werden soll [...]. Der Grund

⁸⁷ Kniesel/Braun/Keller, Besonderes Polizei- und Ordnungsrecht, 2018, Rn. 384; Trurnit, NVwZ 2016, 873 (879).

⁸⁸ VG Frankfurt a.M., Urt. v. 23.6.2014 – 5 K 2334/13.F., Rn. 54 ff. (juris).

⁸⁹ OVG NRW, Beschl. v. 2.3.2001 – 5 B 273/01, Rn. 18 (juris).

⁸⁶ Vgl. BVerfGK 4, 154 (159).

dafür, daß es bei der Durchsetzung der Auflösungsverfügung nicht auf deren Rechtmäßigkeit ankommt, liegt in der Situationsgebundenheit der Entscheidung, deren Vollzug nicht bis zur verbindlichen oder auch nur vorläufigen Klärung der Rechtsfrage aufgeschoben werden kann [...].⁹⁰

24. Frage: Auf welcher rechtlichen Grundlage können Versammlungsteilnehmer von einer Versammlung ausgeschlossen werden?

Ein Ausschluss von Versammlungsteilnehmern ist aufgrund des Grundsatzes der Polizeifestigkeit der Versammlung nur auf Grundlage des Versammlungsgesetzes (§§ 17a Abs. 4 S. 2, 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG) möglich. Nach §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG ist es für einen Versammlungsausschluss erforderlich, dass ein Teilnehmer die öffentliche Ordnung gröblich stört. Eine entsprechende Ausschlussverfügung muss hinreichend bestimmt sein, dem betroffenen Versammlungsteilnehmer muss also unmissverständlich kommuniziert werden, dass er gemeint ist.⁹¹

Hierzu hat das VG Düsseldorf ausgeführt: „Der Begriff der Ordnung i.S. der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG stellt auf die innere und äußere Ordnung der Versammlung ab. Versammlungen sollen geordnet ablaufen, damit sich alle Teilnehmer entfalten und das Grundrecht der Versammlungsfreiheit verwirklichen können. Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Versammlungsrechtes ist eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung erforderlich. Nur erhebliche Beeinträchtigungen der Schutzgüter erlauben einen so schwer wiegenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit wie den Ausschluss. Entgegen der Ansicht der Kläger sind dabei sowohl Aktionen innerhalb der Versammlung als auch das Verhalten der Teilnehmer nach außen, z.B. gegen Nichtteilnehmer oder Sachen gerichtete Handlungen, in den Blick zu nehmen. Nach außen hin können z.B. Meinungskundgaben in beleidigender Form oder mit verfassungsfeindlichem Inhalt, Sachbeschädigungen oder gar Landfriedensbruch unmittelbare Gefährdungen der öffentlichen Ordnung sein. Adressat des Ausschlusses ist stets der konkrete Teilnehmer, der durch sein Verhalten die Ordnung gröblich stört.“⁹²

25. Frage: Was sind Waffen i.S.d. Versammlungsgesetzes?

In § 2 Abs. 3 VersG wird ein allgemeines Waffenverbot für alle Versammlungen normiert; umfasst sind Waffen (Waffen im technischen Sinne i.S.d. Waffengesetzes bzw. Kriegswaffenkontrollgesetzes) oder sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Beschädigung von Sachen geeignet und bestimmt sind.⁹³

Für Versammlungen in geschlossenen Räumen wird in § 5 Nr. 3 VersG als Grund für das Verbot einer Versammlung der Umstand genannt, dass der Veranstalter oder Leiter der Versammlung Teilnehmern Zutritt gewährt, die Waffen oder

sonstige Gegenstände i.S.d. § 2 Abs. 3 VersG mit sich führen. Nach § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 VersG kann eine Versammlung aufgelöst werden, wenn der Leiter Personen, die Waffen oder sonstige Gegenstände i.S.d. § 2 Abs. 3 VersG mit sich führen, nicht sofort ausschließt und für die Durchführung des Ausschlusses sorgt.

Für Versammlungen unter freiem Himmel kann ein Verstoß gegen die Regelung des § 2 Abs. 3 VersG über § 15 Abs. 1, Abs. 3 VersG (Gefahr für die öffentliche Sicherheit) relevant werden. Ergänzend ist in § 17a Abs. 1 VersG das Verbot normiert, Schutzwaffen oder Gegenstände, die als Schutzwaffen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren, mit sich zu führen.

Hierzu hat das OLG Frankfurt a.M. ausgeführt: „Schutzwaffen im technischen Sinn sind nach ihrer Zweckbestimmung, ihren Konstruktionsmerkmalen oder ihren besonderen Eigenschaften von vornherein dazu bestimmt, dem Schutz des Körpers gegen Angriffsmittel bei kämpferischen Auseinandersetzungen zu dienen. Dazu gehören vornehmlich Schutzschilde, Panzerungen sowie Schutzwaffen aus dem polizeilichen oder militärischen Bereich oder aus dem Bereich von Kampfsportarten. In der Mitführung solcher Schutzwaffen sieht der Gesetzgeber ein sicheres und ausreichendes Indiz für offenkundige Gewaltbereitschaft [...]. Diese Gewaltbereitschaft muss nicht sichtbar nach außen in Erscheinung treten, so dass auch unsichtbare Schutzwaffen – z.B. eine unter der Kleidung getragene Schutzweste – [sic] von dem Verbot umfasst sind [...].“

Beim Mitführen von Schutzwaffen im technischen Sinn wird Gewaltbereitschaft und damit die Gefahr unfriedlichen Verhaltens unwiderleglich vermutet. Ob der Gewahrsamsinhaber die Schutzwaffe tatsächlich bestimmungsgemäß verwenden will, ist unerheblich. Die subjektive Bestimmung zu dem Zweck, unmittelbaren Zwang ‚eines Trägers von Hoheitsbefugnissen‘ abzuwehren, ist nur für Schutzwaffen im nichttechnischen Sinn gefordert [...].⁹⁴

Problematisch ist das Mitführen von sog. Anscheinswaffen. Zwar ist in § 42a Abs. 1 Nr. 1 WaffG das Verbot, Anscheinswaffen zu führen, statuiert, allerdings gilt dies gem. § 42a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 WaffG nicht bei Theateraufführungen; dieser Begriff muss im Lichte der Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) ausgelegt werden.

*Fall:*⁹⁵ A veranstaltet mit weiteren Personen in Bundeswehr-Kampfanzügen vor dem Eingang der C-Bank eine bankenkritische Versammlung. Die Versammlungsteilnehmer tragen dabei Gefechtshelme und echt aussehende Sturmgewehrattrappen und treten als „Wachposten“ auf. Gestützt auf § 15 Abs. 3 VersG wird die Versammlung aufgelöst. Ist das Vorgehen materiell rechtmäßig?

Lösung: Es könnte ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit vorliegen (§ 15 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 VersG). Die

⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 7.12.1998 – 1 BvR 831/90, Rn. 32.

⁹¹ BVerfGK 4, 154 (159).

⁹² VG Düsseldorf, Urt. v. 21.4.2010 – 18 K 3033/09, Rn. 58 (juris).

⁹³ Kniesel (Fn. 59), § 2 Rn. 39.

⁹⁴ OLG Frankfurt a.M., Urt. v. 11.4.2011 – 2 Ss 36/11, Rn. 7 f. (juris).

⁹⁵ Vgl. Hessischer VGH, Urt. v. 17.3.2011 – 8 A 1188/10.

öffentliche Sicherheit umfasst unter anderem die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung und damit auch das in § 42a Abs. 1 Nr. 1 WaffG statuierte Verbot, Anscheinswaffen zu führen. Möglicherweise ist die in § 42a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Alt. 4 WaffG vorgesehene Ausnahme einschlägig. Dann müsste es sich um eine Theateraufführung handeln. Der Begriff wird im Waffengesetz nicht legaldefiniert. Nach dem Wortlaut der Norm könnte für eine „Theateraufführung“ die Umsetzung oder Inszenierung einer literarischen Vorgabe auf einer Bühne zu verlangen sein. Auch das Telos der Norm, das Drohpotential von Anscheinswaffen und gefährliche Polizeieinsätze mit Waffen zu verhindern, spricht gegen das Vorliegen der Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes, da die Sturmgewehrattrappen echt aussehen. Allerdings muss die Norm auch im Lichte der Kunstfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG interpretiert werden. Hierzu hat der Hessische VGH festgehalten: „Die Anscheinswaffen sind nach den Gesamtumständen ersichtlich zweckentfremdet als Darstellungsmittel bei einer politischen Kunstaktion verwendet worden, die bei verfassungskonformer weiter Auslegung unter Berücksichtigung der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG garantierten Kunstfreiheit als ‚Theateraufführung‘ im Sinne der Ausnahmevorschrift des § 42 a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WaffG anzusehen war.

Die Einbeziehung der vorliegenden Aktion in den Schutzbereich der Kunstfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG hängt [...] nicht davon ab, ob der Gebrauch künstlerischer Elemente neben der Propagierung einer bestimmten politischen Meinung völlig in den Hintergrund tritt oder nicht, denn die Annahme einer Veranstaltung gemäß § 1 VersG schließt es nicht aus, diese daneben auch dem Kunstbegriff unterzuordnen. Es kommt deshalb nicht darauf an, welches Element nach objektiver Beurteilung durch in Kunstdingen kompetente Personen überwiegt und als Hauptzweck der Veranstaltung im Vordergrund steht [...]. Eine Veranstaltung kann inhaltlich und rechtlich sowohl Versammlung als auch Kunstausübung sein. Kunst konnte immer schon auch politische Inhalte haben. Demgemäß besteht zwischen Art. 8 GG und Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG keine Grundrechtskollision, diese beiden Grundrechte stehen vielmehr in einer Art grundrechtlicher ‚Idealkonkurrenz‘ zweier sich teilweise überschneidender Regelungsbereiche. Dabei wird die unter Gesetzesvorbehalt gewährte und mehr den äußeren Ablauf der Veranstaltung betreffende Versammlungsfreiheit durch die vorbehaltlos garantierte und mehr die inhaltliche Gestaltung und damit die künstlerische Aussage betreffende Kunstfreiheit ergänzend verstärkt, so dass die Ausübung des Gesetzesvorbehalts des Art. 8 Abs. 2 GG tendenziell zurückhaltend zu erfolgen hat und § 15 Abs. 1 VersG im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG grundrechtsbezogen und damit verfassungskonform anzuwenden ist [...].“⁹⁶

Auch in anderen Zusammenhängen, bei denen die Anscheinswaffen in einer Versammlung ersichtlich zweckentfremdet als Darstellungsmittel verwendet werden, um auf ein bestimmtes Thema aufmerksam zu machen, wird zu diskutieren sein, ob Anscheinswaffen nicht zuzulassen sind, um der Bedeutung der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG gerecht zu werden. Dies wird allerdings nur in Ausnahmesituationen möglich sein, da es gerade Sinn und Zweck der Regelung des § 42a Abs. 1 Nr. 1 WaffG ist, die Sicherheitsbehörden durch das Tragen von Anscheinswaffen nicht zu einem schnellen Eingreifen mit der eigenen Schusswaffe zu veranlassen, wodurch Leib oder Leben anderer Menschen gefährdet wird (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).⁹⁷

26. Frage: Welche Bekleidung ist vom Uniformverbot (§ 3 Abs. 1 VersG) umfasst?

Gem. § 3 Abs. 1 VersG ist es verboten, öffentlich oder in einer Versammlung Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen.

Nach der Rechtsprechung ist eine Uniform „eine nach Form, Farbe, Schnitt oder Ausstattung gleichartige Bekleidung, die von der allgemein üblichen (zivilen) Kleidung abweicht. Erfasst werden nicht nur staatliche Uniformen, z.B. diejenigen der Bundeswehr oder der Polizei, sondern auch private, z.B. diejenigen von politischen Verbänden oder Jugendorganisationen [...]“.“⁹⁸ Hieran knüpft der Begriff „Uniformteil“ an: „Uniformteile sind Kleidungsstücke, die von jedem objektiven Betrachter ohne Schwierigkeiten wegen ihrer Gleichartigkeit als Bestandteil einer Uniform erkannt werden können, wie z.B. Waffenröcke, Mützen, Schulterstücke oder Stiefel [...]“.“⁹⁹

Aufgrund seiner weitgehenden Formulierung bereitet insbesondere der Begriff „gleichartige Kleidungsstücke“ Probleme.

Hierzu hat der Bundesgerichtshof ausgeführt: „Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist ihrem Wortlaut nach weit gefasst; denn dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechend erstreckt er sich auf alle Kleidungsstücke, die sich untereinander gleichen und der gemeinsamen politischen Gesinnung ihrer Träger Ausdruck verleihen. Eine allein am Wortsinn orientierte Auslegung hätte danach zur Folge, dass sie auch Fallgestaltungen erfassen würde, die zum einen dem Schutzzweck der Norm – Wahrung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Friedens durch Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit – nicht zuwiderlaufen, und deren strafrechtliche Ahndung zum anderen eine mit Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 GG nicht zu vereinbarende Beschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit der Träger der Kleidungsstücke darstellen würde. So wäre etwa auch das öffentliche Auftreten in Plastikstreikwesten einer Gewerkschaft [...] oder das Tragen einheitlich gestalteter Anoraks auf einem Parteitag [...] strafbar.

⁹⁷ Vgl. BT-Drs. 16/7717, S. 22.

⁹⁸ BGHSt 63, 66 (69 Rn. 10).

⁹⁹ BGHSt 63, 66 (69 Rn. 11).

⁹⁶ Hessischer VGH, Urt. v. 17.3.2011 – 8 A 1188/10, Rn. 65 f. (juris).

Aus diesem Grund ist eine einschränkende Auslegung der Vorschrift geboten, die sich an deren Sinn und Zweck, der Entstehungsgeschichte und der freiheitssichernden Garantie der genannten Grundrechte orientiert. Das Uniformverbot geht – ebenso wie das Verbot des Waffentragens (§ 2 Abs. 3 VersammlG) – auf die Erfahrungen mit den Aufmärschen militanter Parteiorganisationen in der Spätphase der Weimarer Republik zurück und soll die durch solche Aufmärsche symbolisierte Gewaltbereitschaft mit der damit verbundenen einschüchternden Wirkung verhindern [...].

Demgemäß liegt ein Tragen gleichartiger Kleidungsstücke als Ausdruck gemeinsamer politischer Gesinnung nur vor, wenn das Auftreten in derartigen Kleidungsstücken nach den Gesamtumständen geeignet ist, eine suggestivmilitante, einschüchternde Wirkung gegenüber anderen zu erzielen [...]. Das ist der Fall, wenn durch das Tragen der einheitlichen Kleidungsstücke der Eindruck entstehen kann, dass die Kommunikation im Sinne eines freien Meinungsaustausches abgebrochen und die eigene Ansicht notfalls gewaltsam durchgesetzt werden soll [...]. Richtet sich das Auftreten in einheitlichen Kleidungsstücken dabei auf eine bestimmte Zielgruppe, die beeinflusst werden soll, so kommt es darauf an, ob gerade diese nach den Gesamtumständen den Auftritt in dem letztgenannten Sinne verstehen kann.¹⁰⁰

27. Frage: Sind sog. Blockadetrainings zur Verhinderung anderer Versammlungen strafbar?

Wer in der Absicht, nichtverbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder zu sprengen oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder grobe Störungen verursacht, wird gem. § 21 VersG mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Auch die Aufforderung hierzu ist u.U. strafbar (§§ 111 Abs. 1, 11 Abs. 1 Nr. 5 StGB).

Diese Normen müssen wiederum im Lichte der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG (und der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) ausgelegt werden, denn die Versammlungsfreiheit umfasst das Recht des Grundrechtsträgers, „selbst über Art und Umstände der Ausübung ihres Grundrechts zu bestimmen, also zu entscheiden, welche Maßnahmen sie zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für ihr Anliegen einsetzen wollen“.¹⁰¹

Hierzu hat das OVG NRW ausgeführt: „Die Freiheit kollektiver Meinungskundgabe ist verfassungsrechtlich bis zur Grenze der Unfriedlichkeit geschützt. Unfriedlich ist eine Versammlung erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden. Es genügt hingegen nicht, dass es zu Behinderungen Dritter kommt, seien diese auch gewollt und nicht nur in Kauf genommen. Deshalb ist es insbesondere gestattet, die Blockade als Mittel einzusetzen, um das kommunikative Anliegen, öffentliche Aufmerksamkeit für einen politischen Standpunkt zu erzielen, auf spektakuläre Weise zu verfolgen und dadurch am Prozess öffentlicher Meinungsbildung teilzuhaben. Den

Grundrechtsträgern steht die Entscheidung darüber frei, welche Maßnahmen sie hierzu einsetzen wollen, solange sie Rechte anderer nicht beeinträchtigen. Nicht grundrechtlich geschützt ist dagegen die Entscheidung, welche Beeinträchtigungen die Träger kollidierender Rechtsgüter hinzunehmen haben. Dasselbe gilt für die zwangsweise oder sonstige selbsthilfeähnliche Durchsetzung eigener Forderungen.“¹⁰²

28. Frage: Stellt eine Versammlung auf einer öffentlichen Straße eine erlaubnispflichtige Sondernutzung dar?

Soweit eine Versammlung auf einer öffentlichen Straße stattfindet, kann eine kurze Erörterung des jeweiligen Straßen- und Wegegesetzes angebracht sein. Da diese Gesetzesmaterie in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gem. Art. 70 Abs. 1 GG fällt, können sich die Regelungen im Einzelnen unterscheiden. Ausgangspunkt ist aber, dass der Gebrauch einer öffentlichen Straße jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet ist (Gemeingebrauch, z.B. § 14 Abs. 1 StrWG NRW). Eine Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung und bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde (z.B. § 18 Abs. 1 S. 1 und 2 StrWG NRW). Wenn eine Straße mehr als verkehrüblich in Anspruch genommen wird, ist gem. § 29 Abs. 2 S. 1, S. 2 StVO die Erteilung einer Erlaubnis erforderlich. Insofern stellen die §§ 14, 15 VersG aber eine abschließende Sonderregelung dar.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Der Gesetzgeber hat die zulässigen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit im Versammlungsgesetz, vor allem dessen §§ 14 und 15, in enger Weise gefasst. Dies wird in Rechtsprechung und Literatur dahingehend verstanden, dass das Anmeldeerfordernis (§ 14 VersG) im Zusammenspiel mit der Auflagemöglichkeit (§ 15 VersG) sonstige Genehmigungs- und Erlaubnisakte der allgemeinen Rechtsordnung, die der Gefahrenabwehr dienen, ersetzt [...]. Dies ist Ausdruck der Bevorzugung von Versammlungen gegenüber sonstigen Zusammenkünften. Darüber hinaus sind die verwaltungsrechtlichen Normen inhaltlich unter Berücksichtigung des Art. 8 GG auszulegen, und die Versammlungsbehörde ist zu einer versammlungsfreundlichen Kooperation mit dem Veranstalter einer Versammlung verpflichtet [...]“.¹⁰³

Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt: „Der weithin vertretenen Auffassung, daß § 29 Abs. 2 StVO für öffentliche Versammlungen wegen des Vorrangs der §§ 14, 15 VersammlG nicht anzuwenden ist [...], schließt sich der erkennende Senat aus den folgenden Erwägungen an.

Die §§ 14, 15 VersammlG bilden ein in sich geschlossenes und abschließendes Regelwerk, mit dem sichergestellt wird, daß die zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzugs notwendigen Maßnahmen getroffen werden können. Die Regelungen sehen nur eine Anmeldepflicht und keine Genehmigungspflicht vor. Nach § 15 VersammlG sind Auflagen oder eine Verbotsverfügung nur zulässig, wenn nach

¹⁰⁰ BGHSt 63, 66 (70 f. Rn. 15–17).

¹⁰¹ Vgl. BVerfGE 104, 92 (111).

¹⁰² OVG NRW, Urt. v. 18.9.2012 – 5 A 1701/11, Rn. 55 (juris).

¹⁰³ BVerfG, Beschl. v. 12.7.2001 – 1 BvQ 28/01, Rn. 17.

den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet ist; für die Auflösung einer Versammlung gelten – neben weiteren hier nicht interessierenden Tatbeständen – die gleichen Voraussetzungen. Diese Voraussetzungen sind enger als diejenigen für Maßnahmen nach der polizeilichen Generalklausel, dies vor allem wegen der Beschränkung der Eingriffsbefugnis auf eine ‚unmittelbare Gefährdung‘ [...]. Der Regelungsgegenstand des § 29 Abs. 2 StVO und der §§ 14, 15 VersammlG ist, soweit es hier von Bedeutung ist, identisch. Die in § 15 VersammlG verwendeten Begriffe der ‚öffentlichen Sicherheit oder Ordnung‘ entsprechen dem allgemeinen polizeirechtlichen Verständnis dieser Begriffe [...]. Der Schutz der ‚öffentlichen Sicherheit‘ im Sinne von § 15 VersammlG umfaßt die gesamte Rechtsordnung [...] und damit auch straßenverkehrsrechtliche Vorschriften, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs regeln. Die Anforderungen des Straßenverkehrsrechts bilden einen geradezu typischen Konfliktbereich im Spannungsfeld Versammlungsfreiheit – öffentliche Sicherheit. Der Ausgleich zwischen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Versammlungsfreiheit und der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers nicht im Rahmen eines vorgeschalteten Erlaubnisverfahrens, sondern allein nach Maßgabe des § 15 VersammlG erfolgen. Eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnispflicht würde sich demgegenüber als ein unzulässiger gezielter Eingriff in das Versammlungsrecht darstellen und wird deshalb von der Ausschlußwirkung der Vorschriften des Versammlungsgesetzes erfaßt [...].“¹⁰⁴

¹⁰⁴ BVerwG, Urt. v. 21.4.1989 – 7 C 50/88, Rn. 14 f. (juris).