



Ab dem 1. Semester
bis zum Examen



Skript
Grundfall
Klausurfall

GRUNDRECHTE

Allgemeine Grundrechtslehre
Prüfung der Freiheitsgrundrechte
Prüfung der Gleichheitsgrundrechte
Verfassungsbeschwerde

2 in 1:
Skript &
Fallbuch
in einem

RA Frank Schildheuer
6. Auflage, März 2020

RA Frank Schildheuer war über 15 Jahre Dozent des bundesweiten Repetitoriums **JURA INTENSIV** und wirkte als Chefredakteur an der Ausbildungszeitschrift RA – Rechtsprechungs-Auswertung mit. Zudem ist er Co-Autor des Skriptes Verwaltungsprozessrecht und des Pockets Verwaltungsrecht AT & Verwaltungsprozessrecht aus der **JURA INTENSIV** Skriptenreihe. Nun ist er als Rechtsanwalt in Münster tätig.

Autor

RA Frank Schildheuer

Verlag und Vertrieb

Jura Intensiv Verlags UG (haftungsbeschränkt) & Co. KG

Zeil 65

60313 Frankfurt am Main

info@verlag.jura-intensiv.de

www.verlag.jura-intensiv.de

Konzept und Gestaltung

Stefanie Körner

Druck und Bindung

Druckerei Busch GmbH, Raiffeisenring 31, 46395 Bocholt

ISBN 978-3-96712-006-6

Dieses Skript oder Teile dieses Skriptes dürfen nicht vervielfältigt, in Datenbanken gespeichert oder in irgendeiner Form übertragen werden ohne die schriftliche Genehmigung des Verlages.

© März 2020, Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

VORWORT

Das Skript enthält eine systematische Darstellung der **Grundrechte** und **grundrechtsgleichen Rechte**, die sich an den Bedürfnissen von Studierenden orientiert. Es wendet sich an Anfänger zur Vorbereitung auf universitäre Klausuren und Examenkandidaten gleichermaßen, indem es zunächst die Grundstrukturen erklärt, um sodann das examensnotwendige Detailwissen zu vermitteln. Didaktisches Ziel dieses Skripts ist es, Klausurwissen und Klausurtechnik zu vermitteln.

Zu diesem Zweck ist das Skript in vier Schritte unterteilt:

1. Schritt: Kurze Einführung zu jedem Grundrecht

2. Schritt: Prüfungsschema

Allen Grundfällen sind Aufbauschemata vorangestellt, welche die Gliederung einer entsprechenden Klausur veranschaulichen. Innerhalb der Falllösungen wird besonderer Wert auf eine gelungene Schwerpunktsetzung gelegt: Unproblematisches ist kurz, Problematisches ausführlich behandelt.

3. Schritt: Details zu jedem Grundrecht

Systematisch werden die klausurrelevanten Probleme und die gängigen Meinungsstreitigkeiten dargestellt.

4. Schritt: Hinweise zur gutachterlichen Falllösung

Alle Fälle sind im Gutachtenstil gelöst. Immer wieder werden Merksätze gebildet, Formulierungsbeispiele gegeben und Klausurhinweise zur Gutachtentechnik erteilt. Marginalien am Rande weisen auf Alternativen hin, ohne den Lesefluss zu stören.

Die Ausführungen sind mit stets anschaulichen Beispielen versehen. Definitionen und Merksätze sind besonders hervorgehoben. Über 1.900 Fußnoten geben vertiefende Hinweise auf aktuelle Rechtsprechung und Literatur.

Neben den einzelnen Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten wird auch die **Verfassungsbeschwerde** ausführlich behandelt.

Für Anregungen, Verbesserungsvorschläge und Kritik sind wir besonders dankbar. Sie erreichen uns im Internet unter **www.verlag.jura-intensiv.de** und per E-Mail über **info@verlag.jura-intensiv.de**.

Frank Schildheuer

INHALT

ALLGEMEINE GRUNDRECHTSLEHRE	1
1. Teil – Die geschichtliche Entwicklung der Grundrechte	1
2. Teil – Der Begriff „Grundrechte“	2
3. Teil – Die Funktion der Grundrechte	8
4. Teil – Grundrechtsfähigkeit	19
5. Teil – Grundrechtsbindung	37
DIE PRÜFUNG DER FREIHEITSGRUNDRECHTE	39
1. Teil – Einleitung	39
2. Teil – Prüfungsschema	40
3. Teil – GRUNDFALL: Polizist contra Pazifist	41
4. Teil – Systematik und Vertiefung	44
DIE FREIHEITSGRUNDRECHTE IM EINZELNEN	82
1. Teil – Die Menschenwürde, Art. 1 I 1 GG	82
2. Teil – Art. 2 I GG - Freie Entfaltung der Persönlichkeit	89
3. Teil – Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I 1 GG - Allg. Persönlichkeitsrecht	100
KLAUSURFALL: Die offene Videoüberwachung	111
4. Teil – Art. 2 II 1 GG - Leben und körperliche Unversehrtheit	115
5. Teil – Art. 2 II 2 GG - Freiheit der Person	120
6. Teil – Art. 4 I, II GG - Glaubens- und Gewissensfreiheit	127
KLAUSURFALL: Gewissensbisse	142
7. Teil – Art. 5 I GG - Kommunikationsgrundrechte	146
KLAUSURFALL: Der unbelehrbare Neonazi	175
8. Teil – Art. 5 III 1 1. Fall GG - Kunstfreiheit	178
9. Teil – Art. 5 III 1 2. Fall GG - Wissenschaft, Forschung, Lehre	185

10. Teil – Art. 6 GG - Ehe, Familie, Erziehung	189
11. Teil – Art. 7 GG - Schule	203
12. Teil – Art. 8 GG - Versammlungsfreiheit	208
KLAUSURFALL: Der Anarchist	235
13. Teil – Art. 9 GG - Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit	239
14. Teil – Art. 10 GG - Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	252
15. Teil – Art. 11 GG - Freizügigkeit	262
16. Teil – Art. 12 GG - Berufsfreiheit	269
KLAUSURFALL: Der Losemilchverkäufer	287
17. Teil – Art. 13 GG - Unverletzlichkeit der Wohnung	292
18. Teil – Art. 14 GG - Eigentum und Erbrecht	307
KLAUSURFALL: Die Baulandumlegung	328
19. Teil – Art. 16 GG - Ausbürgerung und Auslieferung	332
20. Teil – Art. 16a GG - Asylrecht	337
21. Teil – Art. 17 GG - Petitionsrecht	342
22. Teil – Art. 19 IV 1 GG - Effektiver Rechtsschutz	346
23. Teil – Art. 20 IV GG - Widerstandsrecht	353
24. Teil – Art. 33 V GG - Grundsätze des Berufsbeamtentums	354
25. Teil – Art. 38 I 1 GG - Wahlrecht	358
26. Teil – Art. 101 I 2 GG - Gesetzlicher Richter	363
27. Teil – Art. 103 I GG - Rechtliches Gehör	368
28. Teil – Art. 103 II GG - Keine Strafe ohne Gesetz	372
29. Teil – Art. 103 III GG - Verbot der Doppelbestrafung	378
DIE PRÜFUNG DER GLEICHHEITSGRUNDRECHTE	381
1. Teil – Einleitung	381
2. Teil – Prüfungsschema	382
3. Teil – GRUNDFALL: Der verschwiegene Sozialarbeiter	383
4. Teil – Systematik und Vertiefung	385
DIE GLEICHHEITSGRUNDRECHTE IM EINZELNEN	397
1. Teil – Art. 3 I GG - Allgemeiner Gleichheitssatz	397
2. Teil – Art. 3 II, III GG - Besondere Gleichheitsgebote	401
KLAUSURFALL: Der neidische Mietwagenunternehmer	410
3. Teil – Art. 6 V GG - Eheliche und uneheliche Kinder	413
4. Teil – Art. 33 GG - Staatsbürgerliche Rechte	414
5. Teil – Art. 38 I 1 GG - Allgemeine, gleiche Wahl	422

1. Teil – Einleitung	426
2. Teil – Prüfungsschema	426
3. Teil – GRUNDFALL: Die genehmigungspflichtige Versammlung	427
4. Teil – Systematik und Vertiefung	430

Jura Intensiv

Besondere
Bedeutung des
Art. 7 I GG

Als verfassungsimmanente Schranke kommt neben den Grundrechten Dritter und sonstigen Verfassungsnormen vor allem der staatliche Bildungsauftrag nach Art. 7 I GG in Betracht.

BEISPIEL: Art. 7 III 2 GG mag einem Kirchenvertreter das Recht geben, Kontrollbesuche im Religionsunterricht durchzuführen. Stört die Visitatio jedoch den geordneten Unterrichtsablauf oder wirft ihre extensive Inanspruchnahme organisatorische Probleme auf, können diese Umstände ihr über Art. 7 I GG entgegen gehalten werden.

Dieser gilt auch für die Ersatzschulen, nicht aber für neben öffentlichen Schulen bestehende Privatschulen (sog. „Ergänzungsschulen“)¹⁰²⁰, da diese den staatlichen Bildungsauftrag nicht gefährden können.

BEISPIEL: Wegen Art. 7 I GG darf der Staat darüber wachen, dass die Schulen einen gewissen Mindeststandard an Bildung vermitteln. Es ist daher zulässig, die Verwendung bestimmter Schulbücher vorzuschreiben.¹⁰²¹ Dies gilt auch in Ersatzschulen. Ergänzungsschulen sind in der Wahl ihrer Lehrmittel hingegen frei, soweit nicht andere verfassungsimmanente Schranken eingreifen. Das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip (Art. 20 I, II, III GG) mögen etwa der Verwendung nationalsozialistischer Propagandaliteratur entgegenstehen.

2. Schranken-Schranken

Auf praktische
Konkordanz
achten

460 Ähnlich wie beim Eingriffsbegriff ergeben sich hier kaum Besonderheiten. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Art. 20 III GG ist besonders darauf zu achten, dass der Grundsatz der „**praktischen Konkordanz**“ bei der Abwägung der widerstreitenden verfassungsrechtlichen Regelungen eingehalten wird.

BEISPIEL: Wegen Art. 7 I GG darf der Staat die Qualität der Lehre in einer Ersatzschule überwachen. Das Recht auf freien Lehrbetrieb aus Art. 7 IV 1 GG wird dadurch verfassungsimmanent beschränkt. Fördert die Überwachung Missstände zu Tage, darf aus Gründen der „praktischen Konkordanz“ aber nicht gleich mit einem Entzug der Genehmigung (Art. 7 IV 2, V GG) reagiert werden, wenn auch mildere Mittel wie z.B. Auflagen genügen würden.

12. Teil – Art. 8 GG - Versammlungsfreiheit

A. Einleitung

461 In der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes, in der die politischen Entscheidungen nicht unmittelbar durch das Volk, sondern durch gewählte Organe getroffen werden, ist es besonders wichtig, dass das Volk sich Gehör verschaffen kann. Das BVerfG betont daher immer wieder, wie wichtig die Möglichkeit kollektiver Meinungskundgabe in Form von Versammlungen für unsere Demokratie ist. Sie sei eine „unerlässliche Einflussnahmemöglichkeit auf den politischen Prozess“.¹⁰²²

1020 Pieroth/Schlink, GR, Rn 737

1021 BVerfG, NVwZ 1990, 54, 54

1022 BVerfGE 69, 315, 346

B. Systematik und Vertiefung

I. SCHUTZBEREICH BETROFFEN

1. Sachlicher Schutzbereich

Art. 8 I GG schützt das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Man spricht vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit. Dieses erstreckt sich auf die freie Wahl von Ort, Zeit und Inhalt der Versammlung.¹⁰²³ Es schützt die Organisation und Leitung einer Versammlung ebenso wie die Teilnahme an ihr.¹⁰²⁴ Im Gegensatz zum Versammlungsgesetz kennt der Schutzbereich des Art. 8 I GG auch keine Unterscheidung zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen oder solchen in geschlossenem Raum und unter freiem Himmel (vgl. aber die Schranke des Art. 8 II GG).

462 Umfang des Grundrechtsschutzes

a) Versammlung



DEFINITION

Unter einer **Versammlung** ist eine Zusammenkunft mehrerer Menschen an einem Ort zu einem gemeinsamen Zweck zu verstehen.

463

Eine Versammlung setzt sich also aus zwei Elementen zusammen: Einer gewissen Anzahl von Personen und einem gemeinsamen Zweck. Wie viele Personen dies sein müssen und welche Anforderungen an den gemeinsamen Zweck zu stellen sind, ist Streitig.

KLAUSURHINWEIS

Die o.g. Definition ist bewusst allgemein gehalten. Sie sollte der Erörterung des Versammlungsbegriffes vorangestellt werden, um sodann - falls der Sachverhalt Anlass bietet - unter Darstellung der verschiedenen Meinungen genauer zu klären, wie viele Personen es sein und welchen Zweck sie verfolgen müssen.

aa) Personenzahl

Hinsichtlich der Personenzahl werden teilweise mindestens drei gefordert,¹⁰²⁵ teilweise werden auch schon zwei für ausreichend gehalten.¹⁰²⁶ Teilweise wird auch zwischen dem einfachen Recht und dem Grundgesetz differenziert: Für Versammlungen nach dem VersG des Bundes sollen drei, für Versammlungen nach Art. 8 I GG nur zwei Personen erforderlich sein.¹⁰²⁷ Das BVerfG hat hierzu bisher nicht Stellung beziehen müssen, sodass eine h.M. schwer auszumachen ist. Für die Ansicht, welche mindestens drei Personen fordert, spricht aber der allgemeine Sprachgebrauch: Man denkt an mehr als zwei Personen, wenn man das Wort „Versammlung“ hört. Zudem geht die kollektive Wirkung der Meinungskundgabe, die zu schützen das Anliegen des Art. 8 I GG ist, von zwei Menschen nicht aus. Jedenfalls für den Schutzbereich des Art. 8 I GG gilt daher.

464 Zwei oder drei Personen?

1023 BVerfGE 69, 315, 343

1024 BVerfGE 84, 203, 209; Enders, JURA 2003, 34, 36

1025 v.Münch/Kunig-Kunig, GG, Art. 8 Rn 9; Enders, JURA 2003, 34, 36

1026 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 10

1027 OLG Düsseldorf, JR 1982, 299, 300


MERKSATZ

Eine **Versammlung** besteht verfassungsrechtlich aus mindestens drei Personen.

Nachdem der Bund im Zuge der Föderalismusreform seine Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht aus Art. 74 I Nr. 3 GG a.F. verloren hat, können die Länder eigene Versammlungsgesetze erlassen. Ist in ihnen - im Gegensatz zum VersG des Bundes - eine Definition der Versammlung enthalten, mag diese im einfachen Recht gelten. Verfassungsrecht kann jedoch nicht durch nachrangiges Recht maßgeblich definiert werden. Auch im Anwendungsbereich solcher Gesetze bleibt es daher beim o.g. Ergebnis.

BEISPIEL: Art. 2 I BayVersG definiert eine Versammlung als Zusammenkunft von mindestens zwei Personen. Auch für Versammlungen in Bayern gilt aber, dass sie nach h.M. aus mindestens drei Personen bestehen müssen, um in den Genuss des Art. 8 I GG zu kommen.

bb) Gemeinsamer Zweck

Gemeinsamkeit
als Abgrenzung
zur Ansammlung

- 465** Genau genommen besteht das Merkmal „gemeinsamer Zweck“ wiederum aus zwei Elementen: Es muss ein Zweck verfolgt werden, und dieser Zweck muss ein gemeinsamer sein. Durch die Gemeinsamkeit unterscheidet sich die Versammlung gerade von der bloßen Ansammlung, in der jeder einen individuellen Zweck verfolgt.


MERKSATZ

Ein **gemeinsamer Zweck** setzt grundlegend voraus, dass die Personen einander zur Zweckverfolgung brauchen.¹⁰²⁸

Diese Faustformel hilft insbesondere bei der Abgrenzung zu solchen Ansammlungen, bei denen zwar kein gemeinsamer Zweck verfolgt wird, der individuelle Zweck aber identisch ist. Dies genügt für eine Versammlung nicht.

BEISPIEL: Drei Wartende an einer Bushaltestelle sind schon deshalb keine Versammlung, weil sie zwar den selben, aber keinen gemeinsamen Zweck verfolgen. Sie brauchen sich gegenseitig nicht, um ihr Ziel zu erreichen. Gleiches gilt für Konzertbesucher oder Menschenaufläufe bei einem Verkehrsunfall. Anders ist es bei den Teilnehmern an einer Demonstration, die gerade durch ihre Masse Aufmerksamkeit erregen wollen.

Zur Frage, welche inhaltlichen Anforderungen an den Zweck zu stellen sind, haben sich drei Auffassungen gebildet:

Enger Versamm-
lungsbegriff

- 466** Der enge Versammlungsbegriff sieht als tauglichen Zweck allein die Meinungskundgabe zu politisch-öffentlichen Angelegenheiten an.¹⁰²⁹ Versammlungsfreiheit heißt danach Demonstrationsfreiheit. Fehlt es gänzlich an einer Meinungskundgabe oder betrifft diese nur Angelegenheiten, welche die Allgemeinheit nicht interessieren, liegt keine Versammlung vor.

¹⁰²⁸ Gröpl, JURA 2002, 18, 19

¹⁰²⁹ VG Lüneburg, NJW 2006, 3299, 3299 = RA 2007, 38, 38; Hofmann, BayVBl. 1987, 97, 104

BEISPIEL: Die Maikundgebungen der Gewerkschaften, Friedensmärsche und Wahlkampfveranstaltungen sind danach Versammlungen. Sport- und Spaßveranstaltungen, bei denen nur oder in erster Linie konsumiert wird (Fußballspiel, Loveparade), fallen schon mangels Meinungskundgabe aus dem Versammlungsbegriff heraus. Protestiert ein Gastwirt mit seiner Belegschaft öffentlich gegen die Schließung seiner Gaststätte, liegt zwar eine Meinungskundgabe vor, es fehlt aber am Allgemeininteresse.

Der erweiterte Versammlungsbegriff¹⁰³⁰ hält demgegenüber zwar auch eine Meinungskundgabe für erforderlich, lässt aber jede Form derselben genügen. Diese Ansicht verzichtet m.a.W. auf die Unterscheidung zwischen politisch-öffentlichen und sonstigen Angelegenheiten.

467 Erweiterter Versammlungsbegriff

BEISPIEL: Der Protest des Gastwirts und seiner Belegschaft für den Erhalt ihrer Gaststätte wäre danach eine Versammlung, Konzerte oder Sportveranstaltungen aber nicht.

Der weite Versammlungsbegriff¹⁰³¹ verzichtet schließlich ganz auf das Element einer Meinungskundgabe. Danach genügt als gemeinsamer Zweck jede innere Verbindung, mag sie in Form der Meinungskundgabe hervortreten oder nicht. Die innere Verbindung sei vom bloßen gemeinsamen Konsumieren zu unterscheiden.

468 Weiter Versammlungsbegriff

BEISPIEL: Die Besucher eines Sylvesterkonzerts sind danach bloße Konsumenten und somit keine Versammlung. Sobald aber eine besondere innere Verbindung unter ihnen vorliegt, etwa bei einem Benefizkonzert zugunsten einer guten Sache, liegt bereits eine Versammlung vor.

Gegen den weiten Versammlungsbegriff spricht zunächst, dass sich zwischen innerer Verbindung und bloßem gemeinsamen Konsum nicht scharf unterscheiden lässt. Wer z.B. im Kino die Zuschauer wegen innerer Verbundenheit als Versammlung ansehen will, wenn es sich um einen „Kultfilm“ handelt,¹⁰³² der muss sich fragen lassen, was denn ein „Kultfilm“ eigentlich sein soll. Ferner überzeugt auch das Ergebnis nicht: Warum soll es für die Eingriffsbefugnisse des Staates gegenüber den Zuschauern einen Unterschied machen, ob zufällig ein Kultfilm oder ein Blockbuster läuft? Zudem muss man sich vor Augen führen, dass das Schicksal der Versammlungsteilnehmer miteinander verknüpft ist: Sie genießen (nur) gemeinsam die Versammlungsfreiheit und unterliegen (nur) gemeinsam ihren Schranken, z.B. der Auflösung nach dem VersG. Dieses gemeinsame Schicksal verdienen die Teilnehmer aber nur, wenn sie auch durch Artikulation ihrer Meinung nach außen hin gemeinsam hervortreten.

469 Stellungnahme

BEISPIEL: Wenn drei SPD-Wähler auf einen Bus warten, haben sie mit ihrer politischen Überzeugung eine innere Gemeinsamkeit. Trotzdem verdienen sie nicht den Schutz des Art. 8 I GG (und unterliegen nicht dem gemeinsamen Schicksal einer Auflösung), solange sie sich nicht durch Meinungskundgabe als politische Genossen zu erkennen geben.

1030 BVerwGE 56, 63, 69; JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 2; v.Münch/Kunig-Kunig, GG, Art. 8 Rn 14

1031 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 11; Deutelmoser, NVwZ 1999, 240, 241

1032 Pieroth/Schlink, GR, Rn 754

Gegen die mit dem engen Versammlungsbegriff verbundene Beschränkung auf öffentlich-politische Angelegenheiten spricht, dass diese im GG (und im VersG) keine Grundlage findet. Zudem sind öffentlich-politische und private Angelegenheiten nur schwer abzugrenzen.

BEISPIEL: Wenn ein Großkonzern 10.000 Stellen abbaut, mögen hiergegen gerichtete Demonstrationen einen öffentlich-politischen Charakter haben. Verlieren drei Handwerker in einem mittelständischen Betrieb ihre Arbeit, mag dies nicht der Fall sein. Wie ist es aber bei 100 Stellen, wie bei 1.000 und wie bei 5.000? Es wird sich kaum sagen lassen, ab wann das öffentliche Interesse geweckt ist.

Die besseren Argumente sprechen also für den „Mittelweg“: Mit dem erweiterten Versammlungsbegriff ist eine kollektive Meinungsäußerung zu fordern. Welchen Inhalt diese hat, spielt hingegen keine Rolle.

Nonverbale
Kundgabe
möglich

- 470** Wohl gemerkt: Die Meinungsäußerung muss nicht ausdrücklich erfolgen (durch lautes Rufen, Spruchbänder usw.), sondern kann auch nonverbaler Natur sein (Schweigemarsch).¹⁰³³ Entscheidend ist m.a.W. nur, dass überhaupt eine Meinung kundgetan wird, nicht in welcher Form dies geschieht.

Reine Störung
genügt nicht

- 471** Allein die Störung Dritter, z.B. einer anderen Versammlung, genügt aber nicht.

BEISPIEL (nach VG Münster, RA 2015, 88): Gegendemonstranten verhinderten die Abreise von Teilnehmern an einer NPD-Kundgabe, indem sie sich (schweigend) vor deren Bus setzten. Das VG Münster sprach dieser Aktion den Versammlungscharakter ab.



MERKSATZ

Die reine Störung Dritter ist keine Versammlung.

Wichtig zu betonen ist hier das Wort „**reine**“ Störung. Denn sobald es nicht nur um die Störung geht, sondern - jedenfalls als Fernziel - auch eine Meinung kundgetan wird, liegt bereits wieder eine Versammlung vor.

BEISPIEL (nach VG Stuttgart, RA 2016, 150): Demonstranten blockierten den Zugang zum Bahnhofprojekt „Stuttgart 21“, um Baumfällarbeiten zu verhindern. Das VG Stuttgart sah hierin keine reine Blockade, sondern entnahm der Aktion auch einen Protest gegen das Projekt „Stuttgart 21“ und damit eine Meinungsäußerung. Mit demselben Argument hätte freilich das VG Münster im obigen Beispiel auch in der Busblockade einen Protest gegen die NPD sehen können. Eine andere Frage ist ferner, ob Aktionen wie die im Fall des VG Stuttgart nicht deshalb aus dem Schutzbereich Art. 8 I GG herausfallen, weil sie unfriedlich sind (vgl. dazu Rn 475).

RSpr. des BVerfG
nicht eindeutig

- 472** Unklar ist gegenwärtig die Position des BVerfG zum Element der Meinungskundgabe. Das Gericht betont zwar stets die Notwendigkeit einer kollektiven

¹⁰³³ BVerfG, NVwZ 2011, 422, 423 = RA 2011, 197, 198; BayVbl 2011, 368, 369 = RA 2011, 387, 389

Meinungsäußerung, lehnt also jedenfalls den weiten Versammlungsbegriff klar ab. In manchen Entscheidungen ist darüber hinaus von öffentlich-politischen Meinungsäußerungen die Rede,¹⁰³⁴ in anderen wird lediglich die Notwendigkeit der Meinungsäußerung an sich betont.¹⁰³⁵ Man kann also sagen, dass das BVerfG zwischen engem und erweitertem Versammlungsbegriff schwankt. Eine Klarstellung hierzu steht noch aus.

KLAUSURHINWEIS

Sofern möglich sollte offen gelassen werden, ob nun dem engen oder erweiterten Versammlungsbegriff zu folgen ist. Nur wenn es sich um eine eindeutig rein private Meinungsäußerung handelt, muss dieser Streit entschieden werden.

Auch hier gilt i.Ü. wieder das unter Rn 464 zur Personenzahl Gesagte: Definitionen in den Versammlungsgesetzen der Länder sind nachrangiges Recht und daher für die Auslegung von Art. 8 I GG nicht maßgeblich. Sie erledigen diesen Streit daher nicht.

cc) Problemfälle

Werden neben der Meinungskundgabe noch andere Zwecke verfolgt, also etwa solche unterhaltender Natur, spricht man von einer „gemischten Veranstaltung“.¹⁰³⁶ Da nach den vorzugswürdigen engen und erweiterten Versammlungsbegriffen eine Meinungskundgabe notwendiges Element des Versammlungsbegriffs ist, darf das Meinungskundgabeelement in diesen Fällen keinen untergeordneten Charakter haben. Es muss vielmehr den Schwerpunkt, also den eigentlichen Anlass der Zusammenkunft darstellen.¹⁰³⁷

473 Meinungskundgabe keine Nebensache

BEISPIEL (nach BVerfG, NJW 2001, 2459): Bei der Loveparade stellen das Motto, unter dem sie stattfindet, sowie einzelne Aufschriften auf den Wagen, Plakaten usw. Meinungsäußerungen dar. Diese sind im Verhältnis zum Unterhaltungscharakter der Veranstaltung aber so untergeordnet, dass sie nach h.M. nicht ausreichen, um dem engen oder erweiterten Versammlungsbegriff zu genügen.¹⁰³⁸ Gegenbeispiel: Bei einem „Rechtsrock-Konzert“ mögen die Besucher auch unterhalten werden, Getränke konsumieren usw. Die Kundgabe einer gemeinsamen politischen Gesinnung stellt aber den eigentlichen Anlass der Zusammenkunft dar, sodass darin (noch) eine Versammlung zu sehen ist.¹⁰³⁹

Weil die Meinungsäußerung Teil der Versammlung ist, stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zu Art. 5 I 1 1. Fall GG. Hierzu gilt: Sobald die sog. „**äußere**“ Freiheit der Teilnahme an der Versammlung (auch) betroffen ist, ist allein Art. 8 I GG einschlägig. Wird hingegen (nur) in die „**innere**“ Freiheit der Meinungskundgabe eingegriffen, soll allein Art. 5 I 1 1. Fall GG anwendbar sein.¹⁰⁴⁰

474 Abgrenzung zur Meinungsfreiheit

1034 BVerfG, NJW 2004, 2814, 2815; NJW 2002, 1031, 1032; NJW 2001, 2459, 2460

1035 BVerfGE 104, 92, 104

1036 BVerfG, NVwZ 2007, 1431, 1432; VGH Mannheim, VBIBW 2010, 468, 468 = RA 2010, 753, 757

1037 BVerfG, NJW 2001, 2459, 2460; Hoffmann-Riem, NVwZ 2002, 257, 259

1038 Wiefelspütz, DÖV 2001, 21, 22; Lembke, JuS 2005, 984, 985

1039 OVG Weimar, RA 2018, 146

1040 Hofmann, JURA 2008, 667, 668

BEISPIEL: Wird ein Teilnehmer nach § 18 III VersG wegen des Rufens von Hetzparolen aus der Versammlung ausgeschlossen, ist Art. 8 I GG anwendbar. Wird ihm hingegen nur ein Transparent mit einer solchen Parole abgenommen, ohne dass er an der weiteren Teilnahme an der Versammlung gehindert wird, ist Art. 5 I 1. Fall GG einschlägig.

Maßgeblicher
Zeitpunkt

- 475** Der Versammlungsbegriff muss in dem Zeitpunkt erfüllt sein, in dem das Verhalten an den Tag gelegt wird, an das der Eingriff anknüpft. Irrelevant ist hingegen der Zeitpunkt des Eingriffs selbst.

BEISPIEL: Ein Veranstalter bekommt drei Wochen nach Abschluss seiner nicht angemeldeten Versammlung einen auf § 26 VersG gestützten Strafbefehl. Der Eingriff (Strafbefehl) liegt nach der Versammlung, knüpft aber an die Durchführung der Versammlung an.

Aus einer Ansammlung kann eine Versammlung werden. Umgekehrt endet der Schutz des Art. 8 I GG, wenn (endgültig) keine Versammlung mehr besteht.¹⁰⁴¹

BEISPIEL: Wenn sich die Schaulustigen eines Verkehrsunfalls (bloße Ansammlung) spontan entschließen, aus Anlass der schrecklichen Unfallfolgen für mehr Sicherheit im Straßenverkehr zu demonstrieren, ist eine Versammlung entstanden. Eine Wahlkampfveranstaltung in einer Gaststätte ist hingegen keine Versammlung mehr, wenn man von der Kundgebung bereits zum geselligen Trinken übergegangen ist.

Unterbrechung:
Schutz des
Art. 8 I GG bleibt
bestehen

- 476** Allerdings führt die bloße Unterbrechung einer Versammlung jedenfalls dann nicht zum Erlöschen des Schutzes aus Art. 8 I GG, wenn die Absicht besteht, sie zeitnah fortzusetzen.¹⁰⁴²

BEISPIEL: Von den drei Teilnehmern einer „Mahnwache“ vor dem Rathaus entfernen sich zwei, um zur Toilette zu gehen. Da es keine „Ein-Mann-Versammlung“ gibt, könnte dadurch der Schutz des Art. 8 I GG erloschen sein mit der Folge, dass das gegenüber der verbliebenen Person ausgesprochene „Versammlungsverbot“ nicht in Art. 8 I GG eingreifen würde. Dem ist aber nicht so, wenn nach Rückkehr der anderen beiden Personen die „Mahnwache“ fortgesetzt werden sollte und diese Rückkehr auch kurzfristig zu erwarten war.

An- und Abreise

- 477** Die An- und Abreise von bzw. zu einer Versammlung fällt mit unter den Schutz des Art. 8 I GG.¹⁰⁴³ Anderenfalls könnte der Schutzbereich des Art. 8 I GG durch sog. „**Vorfeldmaßnahmen**“ unterlaufen werden.

BEISPIEL: Die Polizei verhindert durch eine Straßensperre das Erreichen des Versammlungsorts.

Begleithand-
lungen

- 478** Sieht man in der kollektiven Meinungskundgabe den Zweck einer Versammlung, so erstreckt sich der Schutzbereich nicht auf bloße Begleitmaßnahmen, die zur Erreichung dieses Zwecks nicht erforderlich sind.

¹⁰⁴¹ Lembke, JuS 2005, 984, 985

¹⁰⁴² OVG Magdeburg, LKV 2013, 235, 236 = RA 2013, 628, 632

¹⁰⁴³ BVerfGE 69, 315, 349; VG Hamburg, NVwZ 1987, 829, 830; Lembke, JuS 2005, 984, 986

BEISPIEL: Verkauf von Speisen oder Getränken;¹⁰⁴⁴ Bereitstellen von Parkflächen; Werbe-
stände für kommerzielle Produkte.

Für die Anwendbarkeit des Art. 8 I GG ist entscheidend, ob die Begleitmaßnahme
zumindest noch eine meinungsverstärkende Wirkung hat. Eine solche ist erforder-
lich, aber auch genügend.

BEISPIEL (nach VGH München, Beschluss vom 12.04.2012 - 10 CS 12.767): Wenn die
„schwierige Lage von Asylsuchenden“ in einem Zelt mit Hilfe von Bildern über ihr täg-
liches Leben, Unterlagen und Dokumenten ihrer Asylverfahren etc. dargestellt wird,
hat dies Versammlungscharakter.

Die Abgrenzung kann zuweilen problematisch sein, insbesondere wenn Bauten
errichtet werden. Dass sie gerade in diesen Fällen von entscheidender Bedeutung
in der Praxis (und für den Klausurerfolg) ist, leuchtet unmittelbar ein, denn die
„Polizeifestigkeit der Versammlung“ (vgl. dazu Rn 497 ff.) würde die Anwendbarkeit
des Bauordnungsrechts sperren, sodass solchen Bauten nicht mit Mitteln des Bau-,
sondern nur des Versammlungsrechts beizukommen wäre.

BEISPIEL: Das Aufstellen eines Zeltes anlässlich eines Hungerstreiks genügt nicht, wenn
es nur dem Schutz der Hungerstreikenden vor der Witterung dient.¹⁰⁴⁵ Die Errichtung
eines „Protestcamps“ hat das VG Aachen ebenfalls nicht genügen lassen und eine Besei-
tigungsanordnung nach der BauO NRW für rechtmäßig gehalten,¹⁰⁴⁶ das OVG Münster
hat diese Entscheidung allerdings aufgehoben und zur weiteren Prüfung an das VG
Aachen zurückverwiesen, ob das „Protestcamp“ nicht doch Kundgabecharakter hat,
damit unter Art. 8 I GG fällt und die Anwendbarkeit der BauO NRW ausschließt.¹⁰⁴⁷ Es
soll genügen, dass der Bau zumindest auch Kundgabecharakter hat (sog. „gemischtes
Element“).¹⁰⁴⁸

WEITERES BEISPIEL: Das Errichten einer Videowand, um Reden des türkischen Präsidenten
Erdoğan übertragen zu können, soll laut OVG Münster nicht unter Art. 8 I 1 GG fallen,
weil dieser kein Instrument sei, ausländischen Staatsoberhäuptern ein Redeforum zu
eröffnen. Anderen Normen des GG (namentlich Art. 20 I, II, 23, 24, 32 I, 59 und 73 I
Nr. 1 GG) sei zu entnehmen, dass der Bund über das Rederecht ausländischer Staats-
oberhäupter in Deutschland generell frei entscheiden könne, ohne dass dabei
Grundrechte zur Anwendung kämen (vgl. auch oben Rn 58).¹⁰⁴⁹

Es gibt auch eine negative Versammlungsfreiheit. Diese schützt davor, gegen den **479** Negative
eigenen Willen an einer Versammlung teilnehmen zu müssen.¹⁰⁵⁰ Versammlungs-
freiheit

1044 VG Berlin, RA 2016, 375; VG Würzburg, RA 2015, 321, 322

1045 VG Berlin, NVwZ 2004, 761, 761 = RA 2004, 472, 472

1046 VG Aachen, RA 2013, 734, 737 f.

1047 OVG Münster, Beschluss vom 11.10.2013 - 7 B 858/13

1048 OVG Münster, BauR 2017, 533 = RA 2017, 146

1049 OVG Münster, JA 2017, 396 = RA 2016, 538; ebenso BVerfG, NJW 2017, 1166, 1166 = RA 2017, 197, 198

1050 BVerfGE 69, 315, 343

BEISPIEL (nach VG Hamburg, NVwZ 1987, 829: „Hamburger Kessel“): Werden die Versammlungsteilnehmer von einer Kette aus Polizisten eingekesselt und könnten den Veranstaltungsort deshalb nicht mehr verlassen, liegt ein Eingriff in die negative Versammlungsfreiheit vor.

Leistungsrecht

480 Art. 8 I GG kann schließlich auch einen Leistungsanspruch gegen den Staat gewähren, allerdings nur, wenn die Leistung zur Durchführung der Versammlung zwingend erforderlich ist.¹⁰⁵¹

BEISPIEL: Zurverfügungstellung von Versammlungsorten wie öffentlichen Straßen oder Plätzen. Gegenbeispiel: Finanzierung der Anreise einzelner Teilnehmer durch Sozialhilfe¹⁰⁵² oder Überlassung nicht für Versammlungen gewidmeter Gebäude oder Einrichtungen.¹⁰⁵³

Mehrheitsbeteiligung des Staates an jur. Person des PrivatR

Ein solches Leistungsrecht besteht jedoch nicht gegenüber Privaten, auch nicht unter dem Gesichtspunkt der freien Wahl des Versammlungsortes.¹⁰⁵⁴ Das BVerfG meint allerdings, dass bei einer Mehrheitsbeteiligung des Staates an einer juristischen Person des Privatrechts diese insgesamt nicht mehr nach Privatrecht, sondern nach öffentlichem Recht zu behandeln ist,¹⁰⁵⁵ sodass jedenfalls diese juristischen Personen selbst (GmbH, AG usw.) und ihre privaten Minderheitsseigner auch zur Leistung verpflichtet sind.

b) Friedlich

481

DEFINITION

Eine Versammlung ist **friedlich**, solange sie keinen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt oder zu nehmen droht.¹⁰⁵⁶

Diese Definition lehnt sich an §§ 5 Nr. 3, 13 I Nr. 2 VersG an. Sie bedarf ihrerseits der Präzisierung, da sie mit „gewalttätig“ und „aufrührerisch“ auch unbestimmte Rechtsbegriffe enthält.

aa) Gewalttätigkeit

482

DEFINITION

Gewalttätig ist eine Versammlung, wenn aus ihr heraus oder in ihr körperlich und mit einiger Erheblichkeit auf Personen oder Sachen eingewirkt wird.¹⁰⁵⁷

Sitzblockaden

Bei Sitzblockaden von Straßen oder Bahngleisen fehlt es regelmäßig an einer körperlichen Einwirkung. Da eine lediglich psychisch vermittelte Einwirkung auf die Entschließungsfreiheit Dritter (Autofahrer, Zugführer) für Gewalt im o.g. Sinne nicht genügt, ist eine Sitzblockade friedlich, solange nicht weitere, die Unfriedlichkeit

1051 JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 15; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 52

1052 BVerwGE 72, 113, 118

1053 OVG Münster, NJW 2018, 1118, 1118 = RA 2018, 33; BGH, NJW 2006, 1054, 1054

1054 OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 575, 575 = RA 2004, 553, 553

1055 BVerfG, NJW 2011, 1201, 1204 = RA 2011, 169, 171

1056 BVerfGE 73, 206, 249; BVerfG, NVwZ 2011, 422, 424 = RA 2011, 197, 199

1057 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 31

begründende Umstände hinzutreten.¹⁰⁵⁸ Worin solche Umstände liegen können, hängt vom Einzelfall ab und kann schwer zu bestimmen sein. Am besten hält man sich an das Kriterium der Erheblichkeit der Einwirkung.

BEISPIEL: Umstritten ist, ob allein das Anketten der Blockadeteilnehmer zur Unfriedlichkeit führen kann.¹⁰⁵⁹ Das Werfen mit weichen Gegenständen (z.B. Tomaten) wird, wenn es gegen Personen gerichtet ist, erheblicher sein als wenn nur auf Sachen gezielt wird.

Gewalttätigkeit liegt auch nicht automatisch vor, wenn Strafgesetze verwirklicht werden. Umgekehrt kann eine Versammlung aber auch unfriedlich sein, obwohl keine Straftaten begangen werden. Der Gewaltbegriff des StGB und des GG unterscheiden sich also.¹⁰⁶⁰

Unterscheidung:
Unfriedlichkeit
und Strafbarkeit

BEISPIEL: Sitzblockaden können u.U. Nötigungen i.S.d. § 240 I StGB sein, ohne unfriedlich zu werden.¹⁰⁶¹ Andererseits mögen Tomatenwürfe gegen eine Person keine Körperverletzung i.S.d. § 223 StGB darstellen und dennoch zur Unfriedlichkeit führen, wenn sie von Erheblichkeit sind.

bb) Aufrührerischer Verlauf



DEFINITION

483

Ein **auführerischer Verlauf** ist gegeben, wenn aktiver körperlicher Widerstand gegen rechtmäßig handelnde Vollstreckungsbeamte geleistet wird.¹⁰⁶²

Auf die Erheblichkeit der Auswirkungen des körperlichen Widerstandes gegen die Staatsgewalt kommt es dabei - anders als bei der Gewalttätigkeit - nicht an. Darin liegt die eigene Bedeutung des Merkmals.

BEISPIEL: Werden Polizisten, welche Teilnehmer einer verbotenen Versammlung in Gewahrsam zu nehmen versuchen, mit Tomaten beworfen, kommt es auf die Auswirkungen der Würfe nicht an. Wenn sie allesamt fehlgehen, mag keine Gewalt, wohl aber ein „auführerischer Verlauf“ vorliegen.

cc) Problemfälle

Die Unfriedlichkeit Einzelner macht nicht die ganze Versammlung unfriedlich. Hier ist ggf. danach zu fragen, ob die Unfriedlichkeit bereits das Kollektiv insgesamt erfasst hat oder sich noch auf Einzelne oder kleine Gruppen begrenzen lässt.¹⁰⁶³

484 Unfriedlichkeit
Einzelner

Offensichtlich kann die Unfriedlichkeit einer Versammlung auch nicht dadurch begründet werden, dass Dritte (z.B. unfriedliche Gegendemonstranten) von außen auf sie einwirken. Die Gewaltanwendung muss nicht erst abgewartet werden. Vielmehr genügt nach der o.g. Definition bereits, dass eine solche droht.¹⁰⁶⁴ Dies macht eine Prognose

Drohende
Unfriedlichkeit

1058 BVerfGE 92, 1, 16; 87, 399, 406; JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 6a

1059 Dafür BVerfGE 104, 92, 102; dagegen BVerfGE abwM 104, 92, 124

1060 Enders, JURA 2003, 34, 37

1061 BVerfGE 73, 206, 248

1062 BVerfG, NJW 2006, 136, 136

1063 BVerfGE 69, 315, 359; BVerfG, NVwZ 2011, 422, 424 = RA 2011, 197, 199; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 34

1064 JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 6a; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 32

des voraussichtlichen Verlaufs der Versammlung erforderlich, die auf objektive Anzeichen zu stützen ist. Wann genügend Anhaltspunkte vorliegen, um auf eine angestrebte Unfriedlichkeit rückschließen zu können, ist vom Einzelfall abhängig und lässt sich schwer verallgemeinern.

Vermummung;
Defensiv-
bewaffnung

BEISPIEL: Umstritten ist, ob allein die Vermummung der Teilnehmer die Prognose der drohenden Unfriedlichkeit erlaubt. Ähnliche Probleme bereitet das Mitführen von sog. „Defensivwaffen“ wie Helmen, Schutzschildern, gepolsterter Kleidung u.ä.

Jedenfalls genügt es, wenn dem Willen des Veranstalters zu entnehmen ist, dass er einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf anstrebt.¹⁰⁶⁵

BEISPIEL: Der Veranstalter ruft im Internet dazu auf, Tomaten und faule Eier mitzubringen, um eine unliebsame Gegenveranstaltung stören zu können.

Im Zweifel sollte einer Versammlung nicht schon im Vorfeld der Schutz des Art. 8 I GG genommen werden. Je mehr Indizien zusammenkommen, umso eher kann allerdings auf die Unfriedlichkeit geschlossen werden.

BEISPIEL: Die wohl h.M.¹⁰⁶⁶ hält daher allein eine Vermummung nicht für ausreichend, um die Prognose der Unfriedlichkeit stellen zu können. Ist eine verummte Versammlung darüber hinaus noch mit passiver Bewaffnung ausgestattet und führt weiche Wurfgegenstände mit sich, kann dies hingegen durchaus zum Rückschluss auf eine angestrebte Unfriedlichkeit führen.

c) Ohne Waffen

485

DEFINITION

Waffen sind alle Gegenstände, die geeignet sind, bei entsprechender Verwendung Personen zu verletzen oder Sachen erheblich zu beschädigen.¹⁰⁶⁷

Darunter fallen zunächst alle Schusswaffen, ferner Messer, Molotow-Cocktails usw., aber auch reine Schlag- oder Wurfwaffen wie Baseballschläger, Ziegelsteine, Fahrradketten usw. Um den Waffenbegriff nicht uferlos werden zu lassen, wird ganz überwiegend eine Verwendungsneigung gefordert.¹⁰⁶⁸

BEISPIEL: Auch ein Spazierstock kann als Schlagwaffe gebraucht werden. Gleichwohl würde eine Demonstration für höhere Renten ohne Waffen stattfinden, selbst wenn die Teilnehmer sich einer solchen Gehhilfe bedienen. Gleiches gilt für eine Demonstration der Polizeigewerkschaft, an der Berufswaffenträger teilnehmen.

1065 BVerfG, NVwZ 2011, 422, 424 = RA 2011, 197, 199

1066 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 32; Jahn, JZ 1988, 545, 547; a.A. Honig, BayVBl. 1987, 137, 139

1067 MD-Herzog, GG, Art. 8 Rn 65; v.Mutius, JURA 1988, 30, 35

1068 Pieroth/Schlink, GR, Rn 756

Andererseits ist keine Verwendungsabsicht im Sinne eines strafrechtlichen *dolus directus* erforderlich. Es genügt daher, wenn die Waffen „auf Vorrat“ mitgenommen werden.

Verwendungs-
neigung erfor-
derlich, aber
keine Absicht

BEISPIEL: Ein Skinhead nimmt seinen Baseballschläger „zur Sicherheit“ mit, um ihn einsetzen zu können, falls ihm jemand quer kommt.

Scheinwaffen (Attrappen) lassen den Schutz von Art. 8 I GG nicht entfallen.¹⁰⁶⁹ Keine Waffen in diesem Sinne sind ferner Passivwaffen wie Helme, Schutzschilde und dergleichen,¹⁰⁷⁰ auch nicht Springerstiefel oder weiche Wurfwaffen wie Tomaten o.ä.¹⁰⁷¹ Dass deren Mitführen u.U. aber die Prognose der Unfriedlichkeit erlauben kann, wurde oben bereits ausgeführt.

Passivwaffen etc.

2. Personaler Schutzbereich

a) Natürliche Personen

In personaler Hinsicht erfasst Art. 8 I GG nur die Deutschen i.S.d. Art. 116 GG. Geschützt **486** sind Teilnehmer und Veranstalter, nicht jedoch Zuschauer oder gar Störer.¹⁰⁷²

BEISPIEL (nach OVG Bautzen, Urteil vom 25.01.2018, 3 A 246/17 = RA 2018, 200): Der linksgerichtete L wollte sich Zutritt zu einer rechtsgerichteten Versammlung verschaffen, „um zu hören, was dort gesprochen wird und wie die denken“. Das OVG Weimar entschied, dass L sich gegen die Zutrittsverweigerung durch die Polizei nicht auf Art. 8 I GG berufen kann, weil er nicht selbst an der Meinungskundgabe teilnehmen, sondern sich diese nur anhören wollte.

Ausländer können sich nach ganz h.M.¹⁰⁷³ für ihre Versammlungen nur, aber immerhin auf Art. 2 I GG berufen. Durch diesen Rückgriff wird entgegen einer m.M.¹⁰⁷⁴ auch nicht die vom GG gewollte Privilegierung der Deutschen umgangen, da Art. 2 I GG wesentlich weitere Schranken hat als Art. 8 I GG, Versammlungen von Ausländern m.a.W. leichter eingeschränkt werden können. Soweit sich EU-Bürger versammeln, wird entweder auch Art. 8 I GG angewendet (unionsrechtskonforme Auslegung im Lichte des Diskriminierungsverbots aus Art. 18 AEUV) oder Art. 2 I GG in den Schranken des Art. 8 I GG angewendet (vgl. dazu ausführlich Rn 214).

EU-Bürger
und andere
Ausländer

b) Juristische Personen

Juristische Personen können als Veranstalter auftreten und sind dann auch über **487** Art. 19 III GG geschützt. Da nicht selten Parteien oder Gewerkschaften zu Versammlungen aufrufen, sei in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hingewiesen, dass der Begriff der „juristischen Person“ i.S.d. Art. 19 III GG weiter ist als der des Zivilrechts und somit auch nicht eingetragene Vereine, wie es Parteien und Gewerkschaften mehrheitlich sind, erfasst. Bei Bürgerinitiativen kommt es darauf an, ob sie

Juristische
Personen als
Veranstalter

¹⁰⁶⁹ VGH Kassel, DVBl 2011, 707, 707 = RA 2011, 482, 483

¹⁰⁷⁰ MD-Herzog, GG, Art. 8 Rn 48; v. Mutius, JURA 1988, 30, 37

¹⁰⁷¹ Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 36; a.A. Gallwas, JA 1986, 484, 486

¹⁰⁷² BVerfGE 84, 203, 209

¹⁰⁷³ Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 46

¹⁰⁷⁴ Schwabe, NJW 1974, 1044, 1044

den hinreichenden Grad an Organisation und Dauerhaftigkeit aufweisen,¹⁰⁷⁵ der für eine „juristische Person“ i.S.d. Art. 19 III GG erforderlich ist (ausführlich dazu s.o. Rn 63).

II. EINGRIFF

- 488** Für Art. 8 I GG gilt grundsätzlich die allgemeine Bagatellformel, wonach jede Verkürzung des Schutzbereichs für einen Eingriff genügt. Im Einzelnen ist wie folgt zu differenzieren:

1. Legislativakte

- 489** Eingriffe durch Gesetz sind vor allem im VersG des Bundes und – soweit vorhanden – der Länder enthalten. Soweit dort Ge- oder Verbote aufgestellt werden, greifen diese ganz überwiegend in die Versammlungsfreiheit ein. Art. 8 I GG nennt selbst Anmelde- und Erlaubnispflichten, einfach-gesetzlich geregelt in §§ 14, 18 II VersG, als Beispiel. Darüber hinaus sind z.B. die Pflicht zur Zulassung von Polizeibeamten aus § 12 VersG oder die Pflichten des Leiters nach §§ 7 ff. VersG zu erwähnen. Streitig ist die Eingriffsqualität von Verboten dann, wenn auch Streitig ist, ob das verbotene Verhalten überhaupt von Art. 8 I GG geschützt ist.

BEISPIEL: Geht man davon aus, dass die Vermummung und das Mitführen passiver Waffen eine Versammlung nicht per se unfriedlich machen, greift das Vermummungs- und Bewaffnungsverbot des § 17a VersG in den Schutzbereich des Art. 8 I GG ein.¹⁰⁷⁶ Vertritt man hingegen die Auffassung, Art. 8 I GG gebe schon nicht das Recht, sich vermummt oder bewaffnet zu versammeln, liegt durch ein entsprechendes Verbot auch kein Eingriff vor.

Soweit andere Gesetze als das VersG mit Art. 8 I GG in Berührung kommen, können die dortigen Ge- oder Verbote selbstverständlich ebenso Eingriffe darstellen.

BEISPIEL: Das „Gesetz über die befriedeten Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes“ (BGBl I 2003, 864) verbietet Versammlungen innerhalb bestimmter Bannmeilen.

2. Exekutiv- und Judikativakte

a) Rechtsakte

- 490** Eingriffe sind zunächst einschränkende Rechtsakte, welche aufgrund des VersG erlassen werden. Beispielhaft seien die Auflösung gem. §§ 13, 15 I VersG, das Verbot gem. §§ 5, 15 III VersG, die Erteilung von Auflagen gem. § 15 I VersG und der Ausschluss Einzelner gem. §§ 18 III, 19 IV VersG genannt. Nichts anderes gilt, wenn derartige Maßnahmen nicht auf das VersG, sondern im Fall der Unanwendbarkeit desselben (unten Rn 497) auf landesrechtliche Vorschriften des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts gestützt werden. Auch strafrechtliche Sanktionen nach §§ 21 ff. VersG gehören hierher, soweit sie an ein von Art. 8 I GG geschütztes Verhalten anknüpfen.

¹⁰⁷⁵ BayVGh, NJW 1984, 2116, 2116; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 48

¹⁰⁷⁶ Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 60; v.Münch/Kunig-Kunig, GG, Art. 8 Rn 35

b) Realakte

Sofern durch Realakte unmittelbar auf die Versammlung bzw. ihre Teilnehmer eingewirkt wird, stellen sie unproblematisch Eingriffe dar. **491**

BEISPIEL: Gewaltsame Durchsetzung einer Auflösungsverfügung mit Gummiknüppeln und Wasserwerfern; „Einkesseln“ der Teilnehmer.¹⁰⁷⁷

Selbst wenn die eigentliche Versammlung unangetastet bleibt, ist von einem Eingriff auszugehen, wenn ihr Zweck – die kollektive Meinungsäußerung – faktisch vereitelt wird.

Mittelbar-
faktische
Eingriffe

BEISPIEL (nach VG München, NVwZ 2000, 461, 461 = RA 2000, 287, 287): Anlässlich des Besuches des chinesischen Ministerpräsidenten in Bayern wollte eine Versammlung auf Menschenrechtsverletzungen in China aufmerksam machen. Damit der Staatsgast davon nichts mitbekam, blockierte die Polizei die Sicht auf die kleine Gruppe mit Polizeibussen und übertönte deren Rufe durch Einsatz einer Polizeikapelle.¹⁰⁷⁸

Aus demselben Grund sind auch Realakte im Vorfeld von Versammlungen Eingriffe, wenn sie die Teilnahme erschweren oder gar unmöglich machen.

Vorfeldmaß-
nahmen

BEISPIEL: Straßensperren; exzessive Personenkontrollen der Anreisenden.¹⁰⁷⁹

Selbst die rein psychisch vermittelte Einschüchterung soll bereits genügen, wenn sie die Bagatellschwelle überschreitet.

Psychische Ein-
schüchterungen

BEISPIEL: Begleitung einer friedlichen Demonstration durch mit Kampfanzügen, Helmen, Schlagstock, Hunden usw. ausgerüsteten Polizisten;¹⁰⁸⁰ Überwachung einer Versammlung mit Kameras,¹⁰⁸¹ Überfliegen eines „G8-Protestcamps“ mit Tornado-Tieffliegern der Bundeswehr.¹⁰⁸²

Zur Begründung lässt sich anführen, die Versammlungsfreiheit schütze auch die Entschlussfreiheit, an einer Versammlung teilzunehmen. Durch die einschüchternde Wirkung des Polizeiaufgebots oder des Einsatzes von Überwachungskameras in den obigen Beispielen könnten sich aber potenzielle Teilnehmer abgeschreckt fühlen und deshalb auf ihre Teilnahme verzichten, mit der Folge, dass die gewünschte Öffentlichkeitswirkung der Versammlung, welche ja nicht zuletzt von der Teilnehmerzahl abhängt, verfehlt würde.¹⁰⁸³

Zur Fallgruppe der psychisch vermittelten Eingriffe gehören auch die sog. „**Gefährderanschriften**“, mit denen als potenziell gefährlich bekannten Teilnehmern bereits im Vorfeld nahe gelegt wird, nicht zum Versammlungsort anzureisen.¹⁰⁸⁴ Für solche

Gefährder-
anschriften

1077 OVG Münster, DVBl 2001, 839, 839 = RA 2001, 322, 322; VG Hamburg, NVwZ 1987, 829, 829

1078 Das VG stuft dieses Verhalten als rechtswidrig ein, da keine gesetzliche Rechtfertigung ersichtlich war.

1079 BVerfGE 69, 315, 349; VG Lüneburg, NJW 2006, 3299, 3299 = RA 2007, 38, 38

1080 OVG Bremen, NVwZ 1990, 1188, 1189

1081 BVerfGE 69, 315, 349; 65, 1, 43; OVG Münster, RA 2019, 644; Bäumlner, JZ 1986, 469, 471

1082 BVerwG, NJW 2018, 716, 717 = RA 2018, 141

1083 Heintzen, GewArch 1990, 532, 537

1084 OVG Lüneburg, DÖV 2006, 122, 122 = RA 2006, 364, 364

„Gefährderanschreiben“ ist typisch, dass sie nur Empfehlungen enthalten, die mangels Verbindlichkeit keine Rechtsakte sind. Ansonsten läge völlig unproblematisch ein Eingriff vor.

c) Unterlassen

- 493** Ein Unterlassen kann einen Eingriff darstellen, soweit eine Leistung vorenthalten wird, auf die Art. 8 I GG einen Anspruch gewährt. Dazu gehören aber nur solche Mindestleistungen, die zur Durchführung der Versammlung zwingend erforderlich sind.¹⁰⁸⁵

BEISPIEL: Verweigerung der Schlüsselübergabe trotz Widmung der Stadthalle zu Versammlungszwecken.¹⁰⁸⁶

Grundsätzlich gilt aber auch für Art. 8 I GG, dass es sich um ein Abwehrrecht, nicht um eine Anspruchsgrundlage handelt. Außerhalb des zur Versammlungsdurchführung absolut Notwendigen bestehen daher keine Ansprüche.

BEISPIEL: Eine Versammlung von Beamten muss nicht zwingend während der Dienstzeit stattfinden. Deshalb ist die Nichtfreistellung vom Dienst kein Eingriff.¹⁰⁸⁷

Gewisse Probleme macht in diesem Zusammenhang das Nichteinschreiten gegen Störer einer Versammlung. Hält man sich exakt an die o.g. Abgrenzung, lassen sich aber auch diese Fälle lösen.

BEISPIELE: Blockieren Störer die Busse, mit denen die Versammlungsteilnehmer abreisen wollen, wird die Polizei irgendwann einschreiten müssen, denn die (von der Versammlungsfreiheit umfasste, s.o.) Abreise wäre sonst unmöglich.¹⁰⁸⁸ Gewisse Verzögerungen wird sich eine Versammlung hingegen gefallen lassen müssen, etwa um auch Gegen-demonstranten Gelegenheit zu geben, ihren Standpunkt zu artikulieren.

III. VERFASSUNGSRECHTLICHE RECHTFERTIGUNG

1. Schranken

- 494** Wichtigste Schranke des Art. 8 I GG ist Art. 8 II GG, der einen einfachen Gesetzesvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel enthält. Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gelten demgegenüber grundsätzlich - von der Ausnahme des Art. 17a I GG abgesehen - nur verfassungsimmanente Schranken.

Im Einzelnen:

a) Art. 8 II GG

- 495** Versammlungen unter freiem Himmel können nach Art. 8 II GG durch oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden.

¹⁰⁸⁵ JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 15; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 52

¹⁰⁸⁶ JP-Jarass, GG Art. 8 Rn 15

¹⁰⁸⁷ BVerwGE 42, 79, 85

¹⁰⁸⁸ VG Münster, RA 2015, 88, 91 f.; offen gelassen von BVerfGE 69, 315, 355

DEFINITION

Eine Versammlung findet **unter freiem Himmel** statt, wenn sie sich in verschiedene Richtungen ausdehnen und zerstreuen kann. Auf die Überdachung („Blick nach oben“) kommt es hingegen nicht an.¹⁰⁸⁹

BEISPIEL: Auf öffentlichen Straßen und Plätzen befindet man sich stets „unter freiem Himmel“. Eine Kundgebung in einem Fußballstadion findet hingegen „in geschlossenem Raum“ statt, selbst wenn das Stadion nicht überdacht ist.

Das BVerfG hat diese Erkenntnis in seiner „Fraport“-Entscheidung¹⁰⁹⁰ besonders weit ausgedehnt: Im Terminal 1 des Frankfurter Flughafens soll man sich „unter freiem Himmel“ befinden, obwohl es sich offensichtlich um ein Gebäude handelt. Für das BVerfG war aber nur entscheidend, dass selbiges besonders weitläufig ist und durch zahlreiche Eingänge von jedermann frei betreten und verlassen werden kann.¹⁰⁹¹

aa) Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder

Der Gesetzesvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel aus Art. 8 II GG wird zunächst und vor allem durch spezielle Versammlungsgesetze konkretisiert. Das Versammlungsgesetz des Bundes (VersG) gilt auch nach dem Verlust der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Versammlungsrecht¹⁰⁹² gem. Art. 125a I 1 GG in allen Ländern fort, die es nicht durch ein Landes-Versammlungsgesetz ersetzt haben (vgl. oben Rn 464). Von dieser Möglichkeit haben gegenwärtig folgende Bundesländer ganz oder teilweise Gebrauch gemacht:

- Bayern
- Berlin
- Niedersachsen
- Sachsen
- Sachsen-Anhalt
- Schleswig-Holstein

Soweit gegen diese Gesetze verfassungsrechtliche Bedenken erhoben wurden, hat das BVerfG entsprechende Verfassungsbeschwerden entweder nicht zur Entscheidung angenommen (so in den Fällen Bayerns und Niedersachsens), oder der Landesgesetzgeber hat entsprechend nachgebessert (so im Fall Sachsens).

KLAUSURHINWEIS

In Klausuren kann ohne weiteres von der Verfassungsmäßigkeit der Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder ausgegangen werden, wenn nicht der Sachverhalt diese besonders problematisiert.

496 Versammlungsgesetze Bund/Länder

1089 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 55; v. Münch/Kunig-Kunig, GG, Art. 8 Rn 29

1090 BVerfG, NJW 2011, 1201, 1204 = RA 2011, 169, 171

1091 Ebenso VG Stuttgart, NVwZ-RR 2012, 887 L = RA 2013, 23, 25 zur Bahnhofshalle „Stuttgart 21“

1092 BGBI 2006, 2043

bb) Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

Polizeifestigkeit
öffentlicher
Versammlungen

497 Soweit Versammlungsgesetze des Bundes oder der Länder gelten, verdrängen sie als *leges speciales* das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht. Sonst könnten die relativ strengen Rechtfertigungsanforderungen des Versammlungsrechts umgangen werden. Dieses Rückgriffsverbot wird als „Polizeifestigkeit“ der Versammlung bezeichnet.¹⁰⁹³

BEISPIEL: § 15 III VersG ermächtigt zur Auflösung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel. Liegen die Voraussetzungen hierfür nicht vor, darf nicht auf die Generalklausel des Polizei- und Ordnungsrechts zurückgegriffen werden. Diese werden verdrängt, § 15 III VersG ist abschließend.

MERKSATZ

Soweit die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder reichen, sperren sie als Spezialgesetze grundsätzlich den Rückgriff auf allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht („Polizeifestigkeit der Versammlung“).

Minusmaß-
nahmen

498 Auch für sog. „**Minusmaßnahmen**“ wird nicht auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zurückgegriffen. Sie sind vielmehr als ein „Weniger“ in den Ermächtigungen der Versammlungsgesetze enthalten und daher (nur) durch diese zu rechtfertigen.¹⁰⁹⁴

BEISPIEL: § 15 III VersG sieht - im Gegensatz zu § 15 I VersG - den Erlass von Auflagen nicht vor. Diese sind aber als ein „Weniger“ im Verhältnis zur dort geregelten Auflösung zulässig.

Vereinzelt wird zwar auch vertreten, dass „Minusmaßnahmen“ unzulässig seien, da sie versammlungsrechtlich nicht geregelt seien und die „Polizeifestigkeit“ der Versammlung den Rückgriff auf allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht sperre.¹⁰⁹⁵ Diese Ansicht verkennt jedoch den oben beschriebenen Erst-Recht-Schluss. Zudem stellte sie die Versammlungsbehörde vor die Wahl, entweder eine unnötig harte Maßnahme zu ergreifen oder tatenlos zuzusehen - ein vom Gesetzgeber offensichtlich nicht gewolltes Ergebnis.

MERKSATZ

„Minusmaßnahmen“ sind in den Ermächtigungsgrundlagen der Versammlungsgesetze enthalten.

¹⁰⁹³ BVerfG, NVwZ 2005, 80, 81 = RA 2005, 75, 75; BVerwGE 82, 34, 38; OLG Celle, NVwZ-RR 2006, 254, 254 = RA 2006, 270, 270; Enders, JURA 2003, 34, 39; Schoch, JuS 1994, 479, 481

¹⁰⁹⁴ BVerfG, DVBl 2001, 558, 559; VGH Kassel, DVBl 2011, 707, 708 = RA 2011, 482, 484; Riedel, BayVBl 2009, 391, 393; Lembke, JuS 2005, 984, 987

¹⁰⁹⁵ Schoch, JuS 1994, 479, 482

BEISPIEL (nach VGH Kassel, DVBl 2011, 707 = RA 2011, 482): Vor dem Gebäude einer deutschen Großbank fanden sich in Militäruniformen gekleidete Demonstranten ein, die Scheinwaffen in Form von Gewehrattrappen mit sich trugen. Die Polizei verfügte die Abgabe der Scheinwaffen. Eine Auflage i.S.d. § 15 I VersG kam nicht mehr in Betracht, da die Versammlung schon begonnen hatte; der VGH wendete deshalb § 15 III VersG an und sah in der Verfügung ein „Weniger“ im Verhältnis zur dort geregelten Auflösung.

Ist spezielles Versammlungsrecht hingegen nicht anwendbar, kann auf allgemeines 499
Polizei- und Ordnungsrecht zurückgegriffen werden.

BEISPIEL: Ist eine Versammlung nicht öffentlich, so ist jedenfalls das VersG des Bundes nicht anwendbar, vgl. § 1 VersG. Soweit Versammlungsgesetze der Länder existieren, differenzieren diese hingegen nicht zwischen „öffentlich“ und „nichtöffentlich“. Dort wäre der Rückgriff auf allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht also auch für nichtöffentliche Versammlungen gesperrt.

Auch gilt die „Polizeifestigkeit“ der öffentlichen Versammlungen nur für versammlungsspezifische Gefahren, weil das Versammlungsrecht nur solche regelt.¹⁰⁹⁶ Diese sind zu unterscheiden von solchen Maßnahmen, die aus anderem Anlass getroffen werden und sich auf die Versammlung (bzw. ihre Teilnehmer) nur beiläufig-zufällig auswirken.¹⁰⁹⁷

Versammlungs-
bezogenheit des
Eingriffs

BEISPIEL: Wird ein einsturzgefährdetes Gebäude evakuiert, in dem zufällig gerade eine Versammlung stattfindet, liegt keine versammlungsspezifische Gefahr vor. Die mit der Evakuierung verbundene Beendigung der Versammlung kann nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht gerechtfertigt werden.

Nicht selten liegt in diesen Fällen übrigens schon gar kein Eingriff in die Versammlungsfreiheit vor, sodass es zur Frage der Rechtfertigung gar nicht mehr kommt. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn im Schwerpunkt ein anderes Grundrecht betroffen ist.

BEISPIEL: Die Observation eines Straftäters ist an seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 I i.V.m. 1 I GG zu messen und wird nicht dadurch zum Eingriff in seine Versammlungsfreiheit, dass er sich während der laufenden Überwachung an einer Versammlung beteiligt.

KLAUSURHINWEIS

Wird eine Versammlung nur beiläufig-zufällig von einer Maßnahme betroffen, ist schon im Eingriff kritisch zu prüfen, ob die Versammlungsfreiheit verkürzt wird. Dies ist nicht der Fall, wenn im Schwerpunkt ein anderes Grundrecht betroffen ist.

¹⁰⁹⁶ VGH Mannheim, VBIBW 2010, 468, 468 = RA 2010, 753, 759; NVwZ 1998, 761, 763; VerfGH München, NVwZ 1991, 664, 666
¹⁰⁹⁷ Enders, JURA 2003, 34, 39; Gröpl, JURA 2002, 18, 22; Lembke, JuS 2005, 984, 987

Aus der Polizeifestigkeit von Versammlungen ergeben sich eine Reihe von Folgeproblemen, die äußerst kontrovers diskutiert werden:

(1) Vorfeldmaßnahmen

Vorfeld-
maßnahmen

500 Besondere Probleme bereiten zunächst die im Schutzbereich bereits ausführlich erwähnten Vorfeldmaßnahmen wie Straßensperren, Personenkontrollen, „Gefährderanschreiben“ u.ä. Diese greifen nach dem oben Gesagten auch in den Schutzbereich des Art. 8 I GG ein. Findet sich hierfür in den Versammlungsgesetzen eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage, ist diese unproblematisch als Schranke anwendbar.

BEISPIELE: Eine Auflage, wonach alle Teilnehmer vor Versammlungsbeginn polizeilich durchsucht werden, kann auf § 15 I VersG gestützt werden.¹⁰⁹⁸ Ferner spricht z.B. § 2 III 2 VersG von dem Verbot, Waffen usw. „auf dem Weg“ zur Versammlung mit sich zu führen.

Für viele Vorfeldmaßnahmen stellen die Versammlungsgesetze jedoch keine Ermächtigungsgrundlage bereit (z.B. für die oben erwähnten Polizeisperren, „Gefährderanschreiben“ usw.). Sie sind im Verhältnis zu den dortigen Regelungen insbesondere auch kein „Weniger“, sondern ein aliud. Die Erstreckung der „Polizeifestigkeit“ auf Vorfeldmaßnahmen würde also dazu führen, dass diese generell unzulässig wären. Dieses Dilemma wird dadurch gelöst, dass für Vorfeldmaßnahmen ausnahmsweise der Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht der Länder zugelassen wird.¹⁰⁹⁹

BEISPIEL (nach VGH München, BayVBl 2011, 109, 111 = RA 2011, 295, 300): X und Y wollten mit einem sog. „Papamobil“ am Christopher Street Day teilnehmen, einem Wagen, das neben zahlreichen Plakaten mit Aussagen des Papstes über Homosexuelle auch eine Karikatur Benedikts XVI. zeigte, der am kleinen Finger ein Kondom übergestülpt war. Die Polizei untersagte, gestützt auf die polizeirechtliche Generalklausel, die Teilnahme mit diesem Wagen am CSD. Der VGH München hielt die Generalklausel für anwendbar, verneinte allerdings eine Gefahr.

Um andererseits zu verhindern, dass diese Durchbrechung des Grundsatzes der „Polizeifestigkeit“ zu der befürchteten Umgehung der strengeren Eingriffsvoraussetzungen des Versammlungsrechts führt, müssen dabei aber besonders strenge Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit eines solchen Eingriffs gestellt werden (vgl. auch Rn 510).¹¹⁰⁰ Zu den Problemen, die diese Ansicht mit dem Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG bekommt, siehe allerdings unten Rn 503.

(2) Maßnahmen gegen Einzelne

Einschreiten
gegen einzelne
Teilnehmer

501 Streitig ist die Geltung der „Polizeifestigkeit“ für Maßnahmen gegenüber einzelnen Teilnehmern, insbesondere für sog. **Standardmaßnahmen**.

¹⁰⁹⁸ BVerfG, NVwZ-RR 2010, 625, 626 = RA 2010, 451, 453 (im konkreten Fall wurden allerdings die Voraussetzungen für eine solche Auflage verneint).

¹⁰⁹⁹ VGH München, BayVBl 2011, 109, 111 = RA 2011, 295, 300; Gröpl, JURA 2002, 18, 22; Kment, JA 2005, 492, 493

¹¹⁰⁰ Deger, NVwZ 1999, 265, 267; Kment, JA 2005, 492, 493

BEISPIEL: Platzverweis, Identitätsfeststellung, Ingewahrsamnahme usw.

Die wohl h.L. will auch insoweit einen Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zulassen.¹¹⁰¹ Als Argumente werden angeführt, dass die Versammlungsgesetze mangels Regelung auch keine Sperrwirkung entfalten können, und zudem bei den genannten Standardmaßnahmen eine „Aufweichung“ der Versammlungsfreiheit nicht in gleichem Maße zu befürchten sei wie bei einem Rückgriff auf die Generalklauseln. Die Rechtsprechung, namentlich auch das BVerfG, sieht dies anders.¹¹⁰² Für diese Ansicht spricht, dass das Versammlungsrecht sehr wohl Maßnahmen gegen Einzelne ermöglicht, bspw. den Ausschluss aus der Versammlung, vgl. §§ 18 III, 19 IV VersG, Art. 15 V BayVersG. Diese genügen auch, um Gefahren durch Einzelne zu bekämpfen.

BEISPIEL: Wird ein einzelner Randalierer nach § 18 III VersG aus der Versammlung ausgeschlossen, können ihm gegenüber anschließend unproblematisch Standardmaßnahmen ergehen (Platzverweis, Ingewahrsamnahme usw.), denn ab Ausschluss ist er nicht mehr Teil der Versammlung und deshalb auch nicht mehr von Art. 8 I GG geschützt. Umgekehrt ist nicht einzusehen, warum solche Standardmaßnahmen ohne vorherigen Ausschluss ergehen können sollen, denn dann würden die Voraussetzungen des VersG für einen solchen („gröblicher“ Verstoß, vgl. § 18 III VersG) umgangen. Der notwendige Ausschluss kann auch nicht konkludent im Ergreifen der Standardmaßnahme gesehen werden, sondern muss zuvor ausdrücklich erfolgen.¹¹⁰³

Außerdem zitieren die Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder Art. 8 I GG entgegen Art. 19 I 2 GG nicht, was ebenfalls gegen ihre Anwendbarkeit spricht (vgl. Rn 503).

(3) Nichtöffentliche Versammlungen

Die Versammlungsgesetze der Länder differenzieren nicht zwischen „öffentlicher“ und „nichtöffentlicher“ Versammlung. Sie entfalten ihre Sperrwirkung gegenüber dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht daher bei jeder Versammlung. Anders das VersG des Bundes, welches gem. § 1 VersG explizit nur für öffentliche Versammlungen gilt. Eine Polizeifestigkeit von nichtöffentlichen Versammlungen gibt es daher außerhalb Niedersachsens, Sachsen-Anhalts und Bayerns zunächst nicht.

502 Kein Problem im Landes-VersG

Bundes-VersG nur bei öffentlicher Versammlung

DEFINITION

Öffentlich ist eine Versammlung, zu der potenziell jedermann Zugang hat.¹¹⁰⁴

BEISPIEL: Maidemonstrationen der Gewerkschaften; politische Kundgebungen.

1101 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 56; Gröpl, JURA 2002, 18, 23

1102 BVerfG, NVwZ 2005, 80, 81 = RA 2005, 75, 75; BVerwGE 82, 34, 38; VGH Mannheim, DVBl 1998, 837, 839; OLG Celle, NVwZ-RR 2006, 254, 254 = RA 2006, 270, 270

1103 BVerfG, NVwZ 2005, 80, 81 = RA 2005, 75, 75

1104 Pieroth/Schlink, GR, Rn 765

Der Begriff „öffentlich“ darf übrigens nicht mit „unter freiem Himmel“ verwechselt werden, auch wenn die meisten nichtöffentlichen Versammlungen in praxi in geschlossenem Raum stattfinden werden.

BEISPIEL: Zu einem Parteitag haben nur Delegierte Zutritt. Es handelt sich auch dann um eine nichtöffentliche Versammlung, wenn sie aus Raumnot spontan aus dem Saal auf die grüne Wiese verlegt wird.

Analogie bei
nichtöffentlichen
Versammlungen?

- 503** Teilweise wird allerdings vertreten, dass das VersG des Bundes auf nichtöffentliche Versammlungen analog angewendet werden soll.¹¹⁰⁵ Dafür spricht, dass es engere Voraussetzungen für Eingriffe enthält als das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, und nichtöffentliche Versammlungen erst Recht in deren Genuss kommen müssten, weil sie von staatlichen Übergriffen noch abgeschirmt und daher noch schutzwürdiger sind als öffentliche. Angesichts der eindeutigen Regelung im VersG (vgl. nur § 1 VersG, die Überschriften des II. und III. Abschnitts sowie passim viele Vorschriften, z.B. § 14 VersG) existiert jedoch keine Regelungslücke für eine Analogie, mögen die Interessenlagen auch vergleichbar sein. Die h.M.¹¹⁰⁶ unterwirft nichtöffentliche Versammlungen außerhalb Bayerns und Niedersachsens daher dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, wobei sie ihrer besonderen Schutzwürdigkeit im Lichte des Art. 8 I GG im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt.

BEISPIEL: Es spricht viel dafür, ein auf die polizeiliche Generalklausel gestütztes Verbot einer nichtöffentlichen Versammlung kurzehand für unverhältnismäßig zu erklären, wenn zwar die Tatbestandsvoraussetzungen der Generalklausel erfüllt sind, das Ausmaß der Gefahr aber nicht mit den in § 5 VersG geregelten strengeren Anforderungen vergleichbar ist.

cc) Sonstige gesetzliche Schranken

Keine Polizei-
festigkeit
gegenüber
anderen SpezialG

- 504** Die „Polizeifestigkeit“ der Versammlung verbietet ferner nicht den Rückgriff auf solche Gesetze, die ihrerseits bereichsspezifische Spezialregelungen enthalten, die zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit führen können. Diese sind ähnlich speziell wie das VersG und werden daher nicht verdrängt.

BEISPIEL: Gesetz über die befriedeten Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes; Feiertagsgesetz; Jugendschutzgesetz; Beamten- und Soldatenrecht.

Besonders deutlich wurde dies in der richtungsweisenden „Fraport“-Entscheidung¹¹⁰⁷ des BVerfG: Die wegen ihrer staatlichen Beherrschung grundrechtsgebundene Fraport AG (dazu oben Rn 75 ff.) verbot Demonstranten das Verteilen von Flugblättern in ihrem Terminalgebäude. Da die Fraport AG offensichtlich nicht Versammlungsbehörde ist, kann sie sich zur Rechtfertigung dieses Verbots nicht auf das Versammlungsgesetz berufen. Das BVerfG sah aber in §§ 903, 1004 BGB in Gestalt des Hausrechts der Fraport AG eine taugliche Schranke der Versammlungsfreiheit.

¹¹⁰⁵ Drews/Wacke/Vogel/Martens, *Gefahrenabwehr*, S. 176

¹¹⁰⁶ Enders, *JURA* 2003, 34, 40; Schoch, *JuS* 1994, 479, 481

¹¹⁰⁷ *BVerfG, NJW* 2011, 1201, 1204 = *RA* 2011, 169, 171

MERKSATZ

Das Versammlungsrecht sperrt nur den Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht. Diese „Polizeifestigkeit der Versammlung“ gilt aber nicht gegenüber anderen Spezialgesetzen.

b) Art. 17a I GG

Eine neben Art. 8 II GG wenig beachtete Schranke enthält Art. 17a I GG. Danach können Gesetze über den Wehr- und Ersatzdienst bestimmen, dass für die Angehörigen der Streitkräfte und des Ersatzdienstes während ihrer Dienstzeit die Versammlungsfreiheit eingeschränkt wird. Bei dieser Regelung handelt es sich um einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt, da an das rechtfertigende Gesetz wiederum Anforderungen gestellt werden (es darf sich nur auf Wehr- und Ersatzdienstleistende beziehen). Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber allerdings bisher weder im Soldaten- noch im Zivildienstgesetz Gebrauch gemacht.

505 Besondere Schranke im Wehr- und Ersatzdienst

BEISPIEL: Das Uniformverbot aus § 15 III SG bei politischen Veranstaltungen greift schon nicht in den Schutzbereich des Art. 8 I GG ein, da die Versammlungsfreiheit nicht das Recht gewährt, sie in Uniform auszuüben.¹¹⁰⁸ Andere mit Art. 8 I GG in Berührung kommende Regelungen enthalten SG und ZDG nicht.

Eigene Bedeutung neben Art. 8 II GG kann Art. 17a I GG ohnehin nur - aber immerhin - gewinnen, soweit es um Gesetze geht, die Versammlungen in geschlossenem Raum betreffen, denn im Gegensatz zu Art. 8 II GG beschränkt sich der Gesetzesvorbehalt aus Art. 17a I GG nicht auf Versammlungen unter freiem Himmel.¹¹⁰⁹

c) Art. 5 II GG

Eine Versammlung weißt nach dem oben zum Versammlungsbegriff Gesagten zwei Elemente auf: Es handelt sich erstens um ein Kollektiv, das zweitens seine Meinung äußert. Individuelle Meinungsäußerungen sind über Art. 5 I 1. Fall GG geschützt und dürfen nach dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt des Art. 5 II GG nur durch ein „allgemeines“ Gesetz eingeschränkt werden. „Allgemein“ ist ein Gesetz, das sich nicht gegen eine bestimmte Meinung richtet, sondern dem Schutz eines Gemeinschaftswerts dient, der gegenüber der Meinungsfreiheit Vorrang hat (Rn 371).¹¹¹⁰ Art. 8 II GG fordert hingegen kein „allgemeines“ Gesetz, sondern enthält einen einfachen Gesetzesvorbehalt, der jedes Gesetz als Schranke genügen lässt. Nun ist aber nicht einzusehen, warum eine kollektiv geäußerte Meinung weiteren Schranken unterliegen und damit weniger schützenswert sein soll als eine individuell geäußerte Meinung. Dieses Problem wird als „Schrankendivergenz“ bezeichnet. Es wird gelöst, indem man auch im Rahmen des Art. 8 I GG auf die Schranke des Art. 5 II GG zurückgreift, wenn der Eingriff sich (allein oder jedenfalls ganz überwiegend) gegen das Element der Meinungskundgabe richtet.¹¹¹¹

506 Schranken-divergenz

1108 BVerfGE 57, 29, 35; v.Münch/Kunig-Rauball, GG, Art. 17a Rn 11

1109 v.Münch/Kunig-Rauball, GG, Art. 17a Rn 11

1110 BVerfGE 97, 125, 146; 91, 125, 135; 50, 234, 241; 28, 282, 292; 7, 198, 209

1111 BVerfGE 111, 147, 154; MD-Herzog, GG, Art. 8 Rn 22; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 73

BEISPIEL: Die Wahl des Versammlungsmottos gehört zum Schutzbereich des Art. 8 I GG. Wird ein bestimmtes Motto untersagt, etwa weil es zum Landfriedensbruch aufruft oder beleidigenden Inhalts ist, muss das rechtfertigende Gesetz „allgemein“ i.S.d. Art. 5 II GG sein. Es darf sich m.a.W. nicht gegen eine bestimmte Meinung richten, was unter Anwendung des Art. 8 II GG durchaus möglich wäre.

MERKSATZ

Art. 8 I GG kann nur durch ein allgemeines Gesetz i.S.d. Art. 5 II GG eingeschränkt werden, wenn der Eingriff sich im Schwerpunkt gegen die Meinungsäußerung richtet.

Richtet sich der Eingriff hingegen (zumindest auch) gegen das kollektive Element, soll also eine versammlungsspezifische Gefahr abgewehrt werden, die gerade aus der Masse resultiert, bleibt es bei der Anwendung des Art. 8 II GG.

BEISPIEL: Werden aus einer Menge heraus faule Eier auf einen Politiker geworfen, mag darin eine Ablehnung zum Ausdruck kommen (Meinungselement); gleichzeitig verstecken sich die Werfer in der Anonymität der Masse, und es droht Eskalation (kollektives Element). In diesem Fall ist Art. 8 II GG anzuwenden.

KLAUSURHINWEIS

Da die meisten als Schranke des Art. 8 I GG in Betracht kommenden Gesetze - namentlich die des VersG - jedenfalls „allgemein“ sind, kann im Zweifel auch offen gelassen werden, ob nun Art. 5 II GG oder Art. 8 II GG zur Anwendung kommt.

d) Verfassungsimmanente Schranken

- 507** Für Versammlungen in geschlossenem Raum existiert - von der oben erwähnten Ausnahme des Art. 17a I GG abgesehen - kein Gesetzesvorbehalt, sodass Eingriffe nur verfassungsimmanent zu rechtfertigen sind. An dieser Stelle sei noch einmal besonders betont, dass es nicht nur zulässig, sondern sogar zwingend geboten ist, auch die verfassungsimmanenten Schranken durch ein einfaches Parlamentsgesetz zu konkretisieren (vgl. dazu ausführlich oben Rn 129 ff.).

BEISPIEL: Der II. Abschnitt des VersG (§§ 5 ff. VersG) schränkt öffentliche Versammlungen in geschlossenem Raum ein. Diese Vorschriften konkretisieren verfassungsimmanente Schranken wie etwa Leib und Leben Dritter (Art. 2 II 1 GG). Sie sind daher verfassungsgemäß. Dürften verfassungsimmanente Schranken nicht durch Gesetz konkretisiert werden, wären die §§ 5 ff. VersG allein aus diesem Grund verfassungswidrig.

2. Schranken-Schranken

a) Zitiergebot

- 508** Eingriffe in Art. 8 I GG unterliegen zunächst dem Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG. Dieses ist für das VersG in § 20 VersG auch berücksichtigt worden. Demgegenüber zitieren die Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder Art. 8 I GG nicht. Dies ist grundsätzlich

kein Problem, da sie wegen der „Polizeifestigkeit“ der Versammlung (Rn 497) ohnehin nicht als Schranke in Betracht kommen. Dort, wo die Anwendbarkeit des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts auf Versammlungen streitig ist, also etwa für Standardmaßnahmen gegen Einzelne, ist das fehlende Zitat ein zusätzliches Argument, um sich der ablehnenden Auffassung anzuschließen. Dort, wo Konsens über die Anwendbarkeit besteht, also etwa für Vorfeldmaßnahmen (Rn 500), wird das Problem des Zitiergebots entweder überhaupt nicht erörtert¹¹¹² oder jedenfalls keine Lösung angeboten.¹¹¹³

KLAUSURHINWEIS

Da von Prüflingen keine Problemlösung erwartet werden kann, die selbst in Rechtsprechung und Literatur noch nicht gefunden wurde, sollte auf das Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG nicht eingegangen werden, wenn (ausnahmsweise) einmal allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht als Schranke des Art. 8 I GG herangezogen wird.

b) Verhältnismäßigkeit

Die Schranke und ihre Anwendung müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 509 aus Art. 20 III GG genügen. Im Rahmen von Art. 8 I GG stellen sich dabei insbesondere drei Probleme:

aa) Anmeldepflicht, § 14 I VersG

Nach § 14 I VersG muss der Veranstalter einer Versammlung diese spätestens 510 48 Stunden vor ihrer Bekanntgabe bei der zuständigen Versammlungsbehörde anmelden. Diese Anmeldepflicht greift in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ein, denn Art. 8 I GG gewährleistet expressis verbis das Recht, sich „ohne Anmeldung“ zu versammeln.

(1) Grundsätzliches

§ 14 I VersG selbst ist nicht generell unverhältnismäßig, weil die Anmeldepflicht 511 durch einen legitimen Zweck gedeckt ist.¹¹¹⁴ Die Behörden sollen rechtzeitig disponieren können. Auch gegen die Angemessenheit spricht nichts, denn für den Veranstalter erschöpft sich die ganze Mühe in einer rechtzeitigen Anmeldung, also einem formalen Akt. Allerdings ist es unangemessen, eine Versammlung allein wegen fehlender Anmeldung aufzulösen, obwohl § 15 III VersG dies explizit vorsieht.¹¹¹⁵ Denn es gibt keinen Grund, einen rein formalen Akt als Auflösungsgrund heranzuziehen, wenn sich vor Ort herausstellt, dass die Versammlung trotz Nichtanmeldung friedlich und geordnet abläuft.

KLAUSURHINWEIS

Dies ist eine Frage der verfassungsgemäßen Anwendung des § 14 I VersG, nicht der Verfassungsmäßigkeit der Schranke selbst.

1112 So z.B. von OVG Lüneburg, DÖV 2006, 122, 122 = RA 2006, 364, 364; Gröpl, JURA 2002, 18, 23

1113 So z.B. bei Enders, JURA 2003, 34, 41

1114 BVerfGE 85, 69, 74; Enders, JURA 2003, 103, 103

1115 BVerfGE 69, 315, 351; Enders, JURA 2003, 103, 104

(2) Spontan- und Eilversammlungen

512 Die Anmeldepflicht nach § 14 I VersG wird zum Problem, wenn eine Anmeldung gar nicht oder jedenfalls nicht fristgerecht möglich ist. Man unterscheidet dann zwischen sog. „Spontan-“ und „Eilversammlungen“:

Kein § 14 I VersG
bei Spontanver-
sammlungen

513 „**Spontanversammlungen**“ bilden sich aus plötzlichem Anlass. Sie sind nicht organisiert und haben demgemäß auch keinen Veranstalter.

BEISPIEL: Aus Anlass der Ermordung eines bekannten Politikers finden sich spontan Menschen auf öffentlichen Plätzen zusammen, um gemeinsam gegen Gewalt und Terrorismus zu demonstrieren.

Für sie gilt § 14 I VersG schon seinem Wortlaut nach nicht, denn hier hat niemand die „Absicht“, eine Versammlung „zu veranstalten“. Deshalb bedürfen Spontanversammlungen keiner Anmeldung.

Streit bei Eilver-
sammlungen

514 Auch „**Eilversammlungen**“ finden sich aus plötzlichem Anlass zusammen. Sie werden aber von einem Veranstalter organisiert, sodass § 14 I VersG seinem Wortlaut nach eingreift. Gleichwohl lässt sich die Frist des § 14 I VersG wegen der besonderen Eilbedürftigkeit nicht mehr wahren.

BEISPIEL: Aus Anlass eines Unfalls in einem Chemiewerk ruft die Gewerkschaft alle Arbeiter auf, noch am selben Tag durch eine Demonstration auf unzureichende Sicherheitsvorkehrungen aufmerksam zu machen.

Einigkeit besteht darüber, dass es unangemessen wäre, wenn die Versammlungsbehörde Eilversammlungen pauschal unter Hinweis auf die Anmeldepflicht und -frist des § 14 I VersG verbieten könnte. Streitig sind allerdings Art und Umfang der notwendigen Einschränkungen: Während eine m.M. § 14 I VersG für teilverfassungswidrig hält, soweit er seinem Wortlaut nach auch für Eilversammlungen gilt,¹¹¹⁶ will die h.M. die Norm verfassungskonform dahingehend auslegen, dass an Stelle der 48-Stunden-Frist (nur, aber immerhin) so bald wie möglich angemeldet werden muss.¹¹¹⁷

Der Streit kann dahinstehen, wenn baldmöglichst angemeldet worden ist. Liegt keine Anmeldung vor oder erfolgte diese nur verzögert, ist der Streit zu entscheiden. Die m.M. führt an, der eindeutige Wortlaut der Norm lasse eine verfassungskonforme Auslegung nicht zu. Ferner kollidiere sie mit dem Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 103 II GG, weil § 26 Nr. 2 VersG die Nichtanmeldung unter Strafe stelle und nun nicht mehr klar ersichtlich sei, welches Verhalten strafbar sei. Die h.M. hält dem entgegen, die Anmeldepflicht würde verkürzt, nicht verlängert, sodass die Strafdrohung für Veranstalter von Eilversammlung gegenüber anderen Veranstaltern eher abgemildert als verschärft werde. Zudem stelle eine fristverkürzte Anmeldepflicht den bestmöglichen Interessenausgleich dar. Letztlich könne die Anmeldung sogar der Veranstaltung selbst zugute kommen, etwa indem die Behörden Gelegenheit erhalten, rechtzeitig Maßnahmen zum Schutz vor Gegendemonstranten zu treffen.

¹¹¹⁶ BVerfGE abwM 85, 69, 77; Enders, JURA 2003, 103, 103

¹¹¹⁷ BVerfGE 85, 69, 78; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 20

KLAUSURHINWEIS

Solange man der h.M. folgt, sollte das Problem in der verfassungsmäßigen Anwendung dargestellt werden, nicht schon bei der Verfassungsmäßigkeit des § 14 I VersG selbst. Es handelt sich letztlich um die Frage der Anwendung der Norm auf Eilversammlungen, auch wenn die m.M. in Verneinung dieser Frage i.E. zur Teilverfassungswidrigkeit der Norm gelangt.

bb) Polizeifestigkeit der Versammlung

Wie bereits oben erwähnt, ist in den Fällen, in denen trotz der „Polizeifestigkeit“ der Versammlung ausnahmsweise allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht der Länder als Schranke Anwendung findet, bei der Angemessenheit der Maßnahme darauf zu achten, dass die besondere Schutzwürdigkeit der kollektiven Meinungskundgabe aus Art. 8 I GG nicht unterlaufen wird. **515**

BEISPIEL: Im Vorfeld einer Versammlung durchgeführte Standardmaßnahmen wie Identitätsfeststellung, Durchsuchung usw. dürfen nicht dazu führen, dass den Betroffenen die Teilnahme an der Versammlung faktisch unmöglich gemacht wird. Besonders schleppe Kontrollen können daher allein wegen der mit ihnen verbundenen Verzögerungen unangemessen sein.¹¹¹⁸

cc) Schutz der öffentlichen Ordnung

Der Wortlaut des § 15 I VersG lässt ein Versammlungsverbot zum Schutz der öffentlichen Ordnung ausdrücklich zu. Gleiches gilt infolge der Bezugnahme auf § 15 I VersG für eine Auflösung nach § 15 III VersG. **516**

DEFINITION

Unter „**öffentlicher Ordnung**“ sind die ungeschriebenen Verhaltensregeln zu verstehen, welche die jeweils herrschende Anschauung als unerlässlich für ein gedeihliches Zusammenleben erachtet.¹¹¹⁹

Nicht selten kollidiert eine Versammlung mit diesen.

BEISPIEL: Neonazis möchten sich ausgerechnet am 20. April (Hitlers Geburtstag) versammeln und vor einer Synagoge eine Kundgebung abhalten. Dies mag nicht gegen geschriebenes Recht verstoßen, ist aber mit einem von der Allgemeinheit geteilten Anstandsgefühl nicht zu vereinbaren.¹¹²⁰

Das BVerfG ist jedoch der Auffassung, dass allein ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung nicht ausreicht, um ein Verbot oder eine Auflösung zu rechtfertigen.¹¹²¹ Vielmehr käme ein solches aus Gründen der Verhältnismäßigkeit allenfalls in Betracht, wenn sämtliche Alternativen – vor allem der Erlass von Auflagen – ausgeschöpft seien. Denn die Versammlungsfreiheit sei ein klassisches Minderheitenrecht

1118 BVerfGE 84, 203, 209

1119 Grundlegend: PrOVG, OVG 91, 139, 140; ferner BVerfGE 69, 315, 352; Gröpl, JURA 2002, 18, 22

1120 BVerfG, BayVBl. 2006, 348, 348 = RA 2006, 385, 385

1121 BVerfGE 69, 315, 353; BVerfG, NVwZ 2008, 671, 673; NJW 2004, 1618, 1618 = RA 2004, 613, 613

in der Demokratie. Deshalb sei es bedenklich, sie allein deshalb zu unterbinden, weil die herrschende Anschauung andere Überzeugungen teile. Zudem sei recht unbestimmt, was die „jeweils herrschende Anschauung“ eigentlich sei, sodass auch mit Rücksicht auf den Bestimmtheitsgrundsatz Zurückhaltung geboten sei.

Rechtsgerichtete
Versammlungen
und Art. 8 I GG

Dieser Ansicht ist namentlich das OVG Münster entgegen getreten,¹¹²² soweit es um rechtsgerichtete Versammlungen geht: Wer die Demokratie beseitigen wolle, könne sich für seinen Kampf gegen die Verfassung nicht auf diese berufen. Rechtsgerichtete Versammlungen sollen daher schon gar nicht unter den Schutzbereich des Art. 8 I GG fallen, weshalb es auch im Lichte des Art. 8 I GG keinerlei Bedenken begegne, die öffentliche Ordnung gegen derartige Versammlungen ins Feld zu führen.

Einer Entscheidung dieses - zu einer regelrechten Fehde zwischen BVerfG und OVG Münster ausgewachsenen¹¹²³ - Streits bedarf es nicht, wenn neben der öffentlichen Ordnung noch Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit (vgl. § 15 I VersG) verletzt sind.

BEISPIEL: Die rechtsgerichtete Versammlung begeht Landfriedensbruch nach §§ 125, 125a StGB oder Volksverhetzung nach § 130 StGB oder gefährdet durch Krawalle Leib, Leben oder Eigentum. Ebenso liegt es, wenn zugleich ein Verstoß gegen § 15 II VersG vorliegt.¹¹²⁴

Kommt es aber allein auf die „öffentliche Ordnung“ an, muss Farbe bekannt werden. Dann sprechen die besseren Argumente für das BVerfG, denn die Behauptung, rechtsgerichtete Versammlungen fielen nicht unter Art. 8 I GG, ist schon im Hinblick auf Art. 18 GG, wonach eine Grundrechtsverwirkung konstitutiv vom BVerfG ausgesprochen werden muss, nicht zu halten. Hinzu kommt, dass die Versammlungsfreiheit gerade wertneutral geschützt ist. Mit der Argumentation des OVG Münster könnte letztlich jeder unliebsamen Gruppe die Versammlungsfreiheit abgesprochen werden.¹¹²⁵

KLAUSURHINWEIS

Auch dieser Streit sollte in der Angemessenheit der Anwendung des § 15 I, III VersG problematisiert werden. Dass die Norm überhaupt Eingriffe zum Schutz der öffentlichen Ordnung zulässt, macht sie nämlich auch nach Ansicht des BVerfG, wonach dies lediglich „in aller Regel“ nicht in Betracht komme, nicht selbst verfassungswidrig.

1122 OVG Münster, NJW 2001, 2113, 2113 = RA 2001, 256, 256; DVBl 2001, 584, 584

1123 Vgl. nur BVerfG, NJW 2001, 2069 gegen OVG Münster, NJW 2001, 2111; BVerfG, NJW 2001, 2075 gegen OVG Münster, NJW 2001, 2113; BVerfG, NJW 2001, 2076 gegen OVG Münster, NJW 2001, 2114 sowie die Nachzeichnung bei Battis/Grigoleit, NJW 2001, 2051, 2052

1124 Stohrer, JuS 2006, 15, 15

1125 Gröpl, JURA 2002, 18, 24

Das Skript enthält eine systematische Darstellung der Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte, die sich an den Bedürfnissen von Studierenden orientiert. Es wendet sich an Anfänger zur Vorbereitung auf universitäre Klausuren und Examenskandidaten gleichermaßen, indem es zunächst die Grundstrukturen erklärt, um sodann das examensnotwendige Detailwissen zu vermitteln. Didaktisches Ziel dieses Skripts ist es, Klausurwissen und Klausurtechnik zu vermitteln.

Zu diesem Zweck ist das Skript in vier Schritte unterteilt:

- 1. Schritt: Kurze Einführung zu jedem Grundrecht**
- 2. Schritt: Prüfungsschema**
- 3. Schritt: Details zu jedem Grundrecht**
- 4. Schritt: Hinweise zur gutachterlichen Falllösung**

BESONDERS HERVORGEHOBEN WERDEN:

Prüfungsschemata
Klausurhinweise zur Gutachtentechnik
Definitionen
Merksätze



Kostenlose Lernhinweise erhalten
Sie auf verlag.jura-intensiv.de.

ISBN 978-3-96712-006-6

