



Ab dem 1. Semester
bis zum Examen



Skript
Grundfall
Klausurfall



GRUNDRECHTE

- Allgemeine Grundrechtslehre
- Prüfung der Freiheitsgrundrechte
- Prüfung der Gleichheitsgrundrechte
- Verfassungsbeschwerde

 **ZUM SHOP**

RA Frank Schildheuer

RA Frank Schildheuer war über 15 Jahre Dozent des bundesweiten Repetitoriums **JURA INTENSIV** und wirkte als Chefredakteur an der Ausbildungszeitschrift RA – Rechtssprechungs-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.

Jura Intensiv

Autor

RA Frank Schildheuer

Verlag und Vertrieb

Jura Intensiv Verlags UG (haftungsbeschränkt) & Co. KG

Duisburger Straße 95

46535 Dinslaken

info@verlag.jura-intensiv.de

www.verlag.jura-intensiv.de

Druck und Bindung

Druckerei Busch GmbH, Raiffeisenring 31, 46395 Bocholt

ISBN 978-3-96712-192-6

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

© April 2025, 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 **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	20
5. Teil – Grundrechtsbindung	38
DIE PRÜFUNG DER FREIHEITSGRUNDRECHTE	41
1. Teil – Einleitung	41
2. Teil – Prüfungsschema	42
3. Teil – GRUNDFALL: Polizist contra Pazifist	43
4. Teil – Systematik und Vertiefung	46
DIE FREIHEITSGRUNDRECHTE IM EINZELNEN	84
1. Teil – Die Menschenwürde, Art. 1 I 1 GG	84
2. Teil – Art. 2 I GG - Freie Entfaltung der Persönlichkeit	91
3. Teil – Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I 1 GG - Allg. Persönlichkeitsrecht	102
KLAUSURFALL: Die offene Videoüberwachung	114
4. Teil – Art. 2 II 1 GG - Leben und körperliche Unversehrtheit	118
5. Teil – Art. 2 II 2 GG - Freiheit der Person	123
6. Teil – Art. 4 I, II GG - Glaubens- und Gewissensfreiheit	130
KLAUSURFALL: Gewissensbisse	146
7. Teil – Art. 5 I GG - Kommunikationsgrundrechte	151
KLAUSURFALL: Der unbelehrbare Neonazi	181
8. Teil – Art. 5 III 1 1. Fall GG - Kunstfreiheit	184
9. Teil – Art. 5 III 1 2. Fall GG - Wissenschaft, Forschung, Lehre	191
10. Teil – Art. 6 GG - Ehe, Familie, Erziehung	195
11. Teil – Art. 7 GG - Schule	210
12. Teil – Art. 8 GG - Versammlungsfreiheit	216
KLAUSURFALL: Der Anarchist	244
13. Teil – Art. 9 GG - Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit	249
14. Teil – Art. 10 GG - Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	262

15. Teil – Art. 11 GG - Freizügigkeit	272
16. Teil – Art. 12 GG - Berufsfreiheit	280
KLAUSURFALL: Der Losemilchverkäufer	298
17. Teil – Art. 13 GG - Unverletzlichkeit der Wohnung	303
18. Teil – Art. 14 GG - Eigentum und Erbrecht	318
KLAUSURFALL: Die Baulandumlegung	340
19. Teil – Art. 16 GG - Ausbürgerung und Auslieferung	344
20. Teil – Art. 16a GG - Asylrecht	349
21. Teil – Art. 17 GG - Petitionsrecht	353
22. Teil – Art. 19 IV 1 GG - Effektiver Rechtsschutz	357
23. Teil – Art. 20 IV GG - Widerstandsrecht	365
24. Teil – Art. 33 V GG - Grundsätze des Berufsbeamtentums	366
25. Teil – Art. 38 I 1 GG - Wahlrecht	369
26. Teil – Art. 101 I 2 GG - Gesetzlicher Richter	375
27. Teil – Art. 103 I GG - Rechtliches Gehör	380
28. Teil – Art. 103 II GG - Keine Strafe ohne Gesetz	384
29. Teil – Art. 103 III GG - Verbot der Doppelbestrafung	390
DIE PRÜFUNG DER GLEICHHEITSGRUNDRECHTE	393
1. Teil – Einleitung	393
2. Teil – Prüfungsschema	394
3. Teil – GRUNDFALL: Der verschwiegene Sozialarbeiter	395
4. Teil – Systematik und Vertiefung	397
DIE GLEICHHEITSGRUNDRECHTE IM EINZELNEN	409
1. Teil – Art. 3 I GG - Allgemeiner Gleichheitssatz	409
2. Teil – Art. 3 II, III GG - Besondere Gleichheitsgebote	413
KLAUSURFALL: Der neidische Mietwagenunternehmer	423
3. Teil – Art. 6 V GG - Eheliche und uneheliche Kinder	426
4. Teil – Art. 33 GG - Staatsbürgerliche Rechte	427
5. Teil – Art. 38 I 1 GG - Allgemeine, gleiche Wahl	436
DIE VERFASSUNGSBESCHWERDE	440
1. Teil – Einleitung	440
2. Teil – Prüfungsschema	440
3. Teil – GRUNDFALL: Die genehmigungspflichtige Versammlung	441
4. Teil – Systematik und Vertiefung	444

Dieser gilt auch für die Ersatzschulen, nicht aber für neben öffentlichen Schulen bestehende Privatschulen (sog. „Ergänzungsschulen“)¹⁰⁵⁰, 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.¹⁰⁵¹ 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

465 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

466 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“.¹⁰⁵²

B. Systematik und Vertiefung

I. SCHUTZBEREICH BETROFFEN

1. Sachlicher Schutzbereich

467 Art. 8 I GG schützt das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Man spricht vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit.

¹⁰⁵⁰ Pieroth/Schlink, GR, Rn 737

¹⁰⁵¹ BVerfG, NVwZ 1990, 54, 54

¹⁰⁵² BVerfGE 69, 315, 346

Dieses erstreckt sich auf die freie Wahl von Ort, Zeit und Inhalt der Versammlung.¹⁰⁵³ Es schützt die Vorbereitung, Organisation und Leitung einer Versammlung ebenso wie die Teilnahme an ihr.¹⁰⁵⁴ 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).

a) Versammlung

DEFINITION

468

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

Eine Versammlung setzt sich also aus drei Elementen zusammen: Einer gewissen Anzahl von Personen, deren Zusammenkunft an einem Ort, und einem gemeinsamen Zweck.

KLAUSURHINWEIS

Die o.g. Definition ist bewusst allgemein gehalten. Sie sollte der Erörterung des Versammlungsbegriffes vorangestellt werden, um sodann - falls der Sachverhalt Anlass bietet - genauer zu klären, was mit den einzelnen Elementen gemeint ist.

aa) Personenzahl

Hinsichtlich der Personenzahl werden teilweise mindestens drei gefordert,¹⁰⁵⁵ teilweise werden auch schon zwei für ausreichend gehalten.¹⁰⁵⁶ 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.¹⁰⁵⁷ 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.

469 Zwei oder drei Personen?

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

1053 BVerfGE 69, 315, 343

1054 BVerfGE 84, 203, 209; Enders, JURA 2003, 34, 36

1055 v.Münch/Kunig-Kunig, GG, Art. 8 Rn 9; Enders, JURA 2003, 34, 36

1056 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 10

1057 OLG Düsseldorf, JR 1982, 299, 300

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 für Art. 8 I GG beim o.g. Ergebnis.

BEISPIEL: Art. 2 I BayVersG definiert eine Versammlung als Zusammenkunft von mindestens zwei Personen. § 2 III VersG NRW fordert demgegenüber mindestens drei Personen, ist verfassungsrechtlich aber ebensowenig maßgeblich wie sein bayerischer Pendant.

bb) Gemeinsamer Zweck

Gemeinsamkeit
als Abgrenzung
zur Ansammlung

- 470** 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.¹⁰⁵⁸

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

- 471** Der enge Versammlungsbegriff sieht als tauglichen Zweck allein die Meinungskundgabe zu politisch-öffentlichen Angelegenheiten an.¹⁰⁵⁹ Versammlungsfreiheit heißt danach Demonstrationsfreiheit. Fehlt es gänzlich an einer Meinungskundgabe oder betrifft diese nur Angelegenheiten, welche die Allgemeinheit nicht interessieren, liegt keine Versammlung vor.

BEISPIEL: Die Maikundgebungen der Gewerkschaften, Friedensmärsche und Wahlkampfveranstaltungen sind danach Versammlungen. Sport- und Spaßveranstaltungen, bei denen nur oder in erster Linie konsumiert wird (Fußballspiel, CSD), fallen schon

¹⁰⁵⁸ Gröpl, JURA 2002, 18, 19

¹⁰⁵⁹ VG Lüneburg, NJW 2006, 3299, 3299 = RA 2007, 38, 38; Hofmann, BayVBl. 1987, 97, 104

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 Versammlungsbegriff¹⁰⁶⁰ 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.

472 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 Versammlungsbegriff¹⁰⁶¹ 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.

473 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,¹⁰⁶² 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.

474 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.

Gegen die mit dem engen Versammlungsbegriff verbundene Beschränkung auf öffentlich-politische Angelegenheiten spricht, dass diese im GG (und im VersG)

1060 BVerwGE 56, 63, 69; JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 2; v.Münch/Kunig-Kunig, GG, Art. 8 Rn 14

1061 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 11; Deutelmoser, NVwZ 1999, 240, 241

1062 Pieroth/Schlink, GR, Rn 754

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.

Position des
BVerfG unklar

Unklar ist gegenwärtig die Position des BVerfG zum Element der Meinungskundgabe. Das Gericht betont zwar stets die Notwendigkeit einer kollektiven Meinungsäußerung, lehnt also jedenfalls den weiten Versammlungsbegriff klar ab. In manchen Entscheidungen ist darüber hinaus von öffentlich-politischen Meinungsäußerungen die Rede,¹⁰⁶³ in anderen wird lediglich die Notwendigkeit der Meinungsäußerung an sich betont.¹⁰⁶⁴

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 469 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, selbst wenn dort eine öffentlich-politische Meinungskundgabe gefordert wird (wie z.B. in § 2 III VersG NRW).

Nonverbale
Kundgabe
möglich

- 475** Wohl gemerkt: Die Meinungsäußerung muss nicht ausdrücklich erfolgen (durch lautes Rufen, Spruchbänder usw.), sondern kann auch nonverbaler Natur sein (Schweigemarsch).¹⁰⁶⁵ Entscheidend ist m.a.W. nur, dass überhaupt eine Meinungskundgabe wird, nicht in welcher Form dies geschieht.

Reine Störung
genügt nicht;
ggf. Schwer-
punkt bilden

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

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

¹⁰⁶³ BVerfG, NJW 2004, 2814, 2815; NJW 2002, 1031, 1032; NJW 2001, 2459, 2460

¹⁰⁶⁴ BVerfGE 104, 92, 104

¹⁰⁶⁵ BVerfG, NVwZ 2011, 422, 423 = RA 2011, 197, 198; BayVbl 2011, 368, 369 = RA 2011, 387, 389

Schwieriger wird es, wenn - wie in der Praxis häufig - Störung und Meinungskundgabe zusammenkommen. Dann soll es nach der Rspr. für eine Versammlung schon genügen, dass zumindest auch Meinungen kundgetan werden, es sei denn, diese wären nur ein Vorwand für Krawalle.

BEISPIEL (nach VG Stuttgart, Urteil vom 18.11.2015, 5 K 1265/14 = 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.

MERKSATZ

Die reine Störung einer anderen Versammlung ist selbst keine Versammlung. Ist die Störung aber zumindest auch mit einer eigenen Meinungsäußerung verbunden, genügt dies bereits für eine Versammlung.

Selbst wenn man in einem solchen „Mischfall“ eine Versammlung noch bejaht, ist allerdings besonders kritisch weiter zu prüfen, ob diese nicht jedenfalls unfriedlich ist, und damit aus dem Schutzbereich des Art. 8 I 1 GG herausfällt (vgl. dazu Rn 488).

BEISPIEL (nach BVerwG, NVwZ 2004, 1008, 1008 = RA 2024, 365, 367): Die Blockade von Anreisewegen zum AfD-Parteitag durch hunderte gewaltbereite Linksautonome, die sich dabei verummumten, Pyrotechnik zündeten und Barrikaden errichteten, hielt das BVerwG noch für eine Versammlung, weil auch Parolen gegen die AfD gerufen und auf Transparenten gezeigt wurden; sie sei aber unfriedlich gewesen und habe daher nicht am Schutz des Art. 8 I 1 GG teilgenommen (mit der Folge, dass gegen sie nach allgemeinem Polizeirecht eingeschritten werden konnte, vgl. dazu Rn 504).

cc) An einem Ort

Art. 8 I GG setzt nach h.M. ein räumliches Zusammenkommen der Teilnehmer voraus.¹⁰⁶⁶ Virtuelle Zusammenkünfte fallen danach nicht in den Schutzbereich. Dafür sprechen die Auslegung des Wortlauts („sich versammeln“), die Teleologie (in dem Verzicht, einen gemeinsamen Ort aufzusuchen, liegt gleichzeitig der Verzicht auf den Schutz der Versammlungsfreiheit), die Tatsache, dass der Grundgesetzgeber bisher keine Anpassung des Wortlauts des Art. 8 I GG vorgenommen hat, obschon virtuelle Zusammenkünfte seit vielen Jahren technisch möglich sind,¹⁰⁶⁷ und schließlich, dass andere Grundrechte schützend eingreifen mögen (z.B. die Meinungsfreiheit), sodass eine unbillige Lücke im Grundrechtsschutz nicht zu befürchten ist. Eine m.M.¹⁰⁶⁸ verweist hingegen auf den Wandel der Zeiten, dem sich das GG nicht durch ein anachronistisches Verständnis von Begriffen verschließen sollte.

477 Virtuelle Versammlungen?

¹⁰⁶⁶ AG Frankfurt, MMR 2005, 863, 863; MD-Depenheuer, Art. 8 Rdnr. 45; Kniesel, NJW 2000, 2857, 2860

¹⁰⁶⁷ Die Bundesregierung hat sich in BT-Drs. 17/10379 sogar explizit gegen eine Einbeziehung virtueller Versammlungen in Art. 8 I GG ausgesprochen

¹⁰⁶⁸ Seidel, DÖV 2002, 283, 285

KLAUSURHINWEIS

Beruft sich eine virtuelle Versammlung in einer Klausur auf Art. 8 I GG, sollte der Streit in jedem Fall erörtert werden, denn dann ist die Klausur hierauf angelegt.

Beachte: Dass virtuelle Zusammenkünfte nicht unter Art. 8 I GG fallen, bedeutet nicht, dass jegliche Verwendung moderner Kommunikationsmittel von Art. 8 I GG ausgenommen ist.

BEISPIEL: Art. 8 I GG umfasst auch Vorbereitungs- und Organisationshandlungen. Wird also bspw. im Internet zu einer Versammlung (freilich: einer solchen an einem gemeinsamen Ort) aufgerufen, fällt dieser Aufruf sehr wohl unter Art. 8 I GG.

Art. 8 I GG erstreckt sich grundsätzlich auf alle öffentlich zugänglichen Orte, gleich ob unter freiem Himmel (bspw. Straßen und Plätze) oder in geschlossenen Räumen (bspw. eine Stadthalle).

KLAUSURHINWEIS

Nicht öffentlich zugängliche Orte sind bereits aus dem Schutzbereich des Art. 8 I GG ausgenommen;¹⁰⁶⁹ ist ein Ort hingegen öffentlich zugänglich, kann sein Widmungszweck in der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung - und erst dort - mit der Versammlungsfreiheit abzuwägen sein.

BEISPIEL: Eine Autobahn kann grds. von jedermann befahren werden. Es fällt daher in den Schutzbereich des Art. 8 I GG, wenn eine Fahrrad-Demo gegen den Autoverkehr auf einer Autobahn stattfinden soll. Es wäre m.a.W. nicht richtig, Autobahnen wegen ihrer Widmung für den Kfz-Verkehr von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 8 I GG für eine Fahrrad- oder Fußgängerdemo auszunehmen.¹⁰⁷⁰ Allerdings sind in der Rechtfertigung eines Eingriffs die sich aus der Versammlung ergebenden Beeinträchtigungen für Autofahrer mit der Versammlungsfreiheit abzuwägen.¹⁰⁷¹

Privatgelände

478 Öffentlich zugänglich sein kann auch ein Privatgelände (z.B. ein Supermarkt-Parkplatz). Weil die Grundrechte aber grds. nur den Staat binden, erstreckt sich die Versammlungsfreiheit auf Privateigentum grds. nicht.¹⁰⁷² Etwas anderes gilt nur, wenn der Private ausnahmsweise selbst einer Grundrechtsbindung unterliegt, bspw. wegen der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte (vgl. dazu Rn 31 ff.) oder wegen einer Mehrheitsbeteiligung des Staates an einer privaten Gesellschaft, z.B. einer Stadthallen-GmbH.¹⁰⁷³

¹⁰⁶⁹ Vgl. etwa VG Schleswig, Beschluss vom 16.4.2021, 3 B 39/21 für öffentl. Krankenhäuser und Verwaltungsgebäude

¹⁰⁷⁰ VGH München, Beschluss vom 24.03.2023, 10 CS 23.575 = RA 2023, 314, 315

¹⁰⁷¹ So hat der VGH Kassel in seinem Beschluss vom 04.06.2021 (2 B 1193/21) das Verbot einer Fahrraddemo auf einer Autobahn für unverhältnismäßig gehalten, weil sie an einem Sonntag stattfinden sollte, nur eine Fahrtrichtung betraf und in ihrer Zielrichtung mit dem Autoverkehr in Zusammenhang stand; wegen der überregionalen Verkehrsbedeutung von Autobahnen entscheiden aber viele Gerichte in ähnlichen Fällen anders (z.B. OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2021, 752, 752; OVG Münster, Beschluss vom 3.11.2017, 15 B 1370/17 = RA 2018, 33, 35 f.).

¹⁰⁷² OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 575, 575 = RA 2004, 553, 553

¹⁰⁷³ BVerfG, NJW 2011, 1201, 1204 = RA 2011, 169, 171

dd) Problemfälle

Werden neben der Meinungskundgabe noch andere Zwecke verfolgt, also etwa solche unterhaltender Natur, spricht man von einer „**gemischten Veranstaltung**“.¹⁰⁷⁴ 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.¹⁰⁷⁵

479 Meinungskundgabe keine Nebensache

BEISPIEL (nach BVerfG, NJW 2001, 2459): Bei der sog. „Loveparade“ wurden durch Veranstaltungsmotto, Aufschriften auf den Wagen, Plakaten usw. Meinungsäußerungen verbreitet. Diese waren im Verhältnis zum Unterhaltungscharakter der Veranstaltung aber so untergeordnet, dass sie nicht ausreichten, um dem engen oder erweiterten Versammlungsbegriff zu genügen.¹⁰⁷⁶ 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.¹⁰⁷⁷

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.¹⁰⁷⁸

480 Abgrenzung zur Meinungsfreiheit

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 1. Fall GG einschlägig.

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.

481 Maßgeblicher Zeitpunkt

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.¹⁰⁷⁹

BEISPIEL: Wenn sich die Schaulustigen eines Verkehrsunfalls (bloße Ansammlung) spontan entschließen, aus Anlass der schrecklichen Unfallfolgen für mehr Sicherheit im

1074 BVerwG, NVwZ 2007, 1431, 1432; VGH Mannheim, VBIBW 2010, 468, 468 = RA 2010, 753, 757

1075 BVerwG, NVwZ 2025, 349, 350 = RA 2025, 148, 150; Hoffmann-Riem, NVwZ 2002, 257, 259

1076 Wiefelspütz, DÖV 2001, 21, 22; Lembke, JuS 2005, 984, 985

1077 OVG Weimar, RA 2018, 146

1078 Hofmann, JURA 2008, 667, 668

1079 Lembke, JuS 2005, 984, 985

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

- 482** 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.¹⁰⁸⁰

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

- 483** Die An- und Abreise von bzw. zu einer Versammlung fällt mit unter den Schutz des Art. 8 I GG.¹⁰⁸¹ 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.

Begleitmaßnahmen

- 484** 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.

BEISPIEL: Verkauf von Speisen oder Getränken;¹⁰⁸² Werbestände für kommerzielle Produkte.

Leitentscheidung
des BVerwG
zu sog.
Protestcamps

Die Abgrenzung kann zuweilen problematisch sein, insbesondere wenn Bauten errichtet werden („Protestcamps“). Dass sie gerade in diesen Fällen von entscheidender Bedeutung ist, leuchtet unmittelbar ein, denn die „Polizeifestigkeit der Versammlung“ (vgl. dazu Rn 504 ff.) würde die Anwendbarkeit des Bauordnungsrechts sperren, sodass solchen Bauten nicht mit Mitteln des Bau-, sondern nur des Versammlungsrechts beizukommen wäre. Das BVerwG hat in einer Grundsatzentscheidung¹⁰⁸³ hierzu festgestellt, dass die Errichtung von Bauten dann unter Art. 8 I GG fällt, wenn diese entweder einen inhaltlichen Bezug zu der bezweckten Meinungskundgabe aufweisen, und/oder sie für die Veranstaltung logistisch erforderlich und ihr räumlich zuzurechnen sind.

BEISPIELE: Wenn ein Baumhaus in einem Wald errichtet wird, gegen dessen Abholzung protestiert wird, fällt dies wegen des inhaltlichen Bezugs zur Meinungskundgabe unter Art. 8 I GG.¹⁰⁸⁴ Im Fall des BVerwG ging es um Übernachtungszelte für eine mehrtägige

1080 OVG Magdeburg, LKV 2013, 235, 236 = RA 2013, 628, 632

1081 BVerfGE 69, 315, 349; VG Hamburg, NVwZ 1987, 829, 830; Lembke, JuS 2005, 984, 986

1082 VG Berlin, RA 2016, 375; VG Würzburg, RA 2015, 321, 322

1083 BVerwG, NVwZ 2022, 1197 = RA 2022, 477

1084 OVG Magdeburg, Beschluss vom 02.07.2021, 2 M 78/21 = RA 2021, 421, 422

Veranstaltung. Das BVerwG hielt diese für logistisch erforderlich, da sonst hinreichende Übernachtungsmöglichkeiten nicht vorhanden gewesen wären, was wiederum Zugang und Teilnahme erschwert hätte, und stellte auch einen räumlichen Bezug zur Versammlung fest, da die Zelte in unmittelbarer Nähe des Versammlungsplatzes aufgestellt werden sollten.¹⁰⁸⁵ Gegenbeispiel: Das Aufstellen eines Zeltes anlässlich eines Hungerstreiks fällt nach Ansicht des VG Berlin nicht unter Art. 8 I GG, wenn es nur dem Schutz der Hungerstreikenden vor der Witterung dient, ohne hierfür zwingend erforderlich zu sein.¹⁰⁸⁶

Was die meinungsverstärkende Wirkung angeht, so soll es genügen, wenn der Bau zumindest auch Kundgabecharakter hat (sog. „gemischtes Element“).¹⁰⁸⁷ Voraussetzung bleibt aber immer, dass die zu unterstützende Veranstaltung selbst den Schutz des Art. 8 I GG genießt.

BEISPIEL: Eine Rede des türkischen Präsidenten Erdoğan fällt schon deshalb nicht unter Art. 8 I GG, weil dieser nicht Deutscher und damit nicht im personalen Schutzbereich des Art. 8 I GG ist. Darüber hinaus ergebe sich laut OVG Münster aus anderen Normen des GG (namentlich Art. 20 I, II, 23, 24, 32 I, 59 und 73 I Nr. 1 GG), dass der Bund über das Rederecht ausländischer Staatsoberhäupter in Deutschland generell frei entscheiden könne, ohne dass dabei Grundrechte zur Anwendung kämen (vgl. auch oben Rn 59). Schon deshalb fiel nach Ansicht des Gerichts das Aufstellen einer Videowand zur Übertragung der Rede nicht unter Art. 8 I GG,¹⁰⁸⁸ auch wenn diese die Reichweite der Rede sicherlich verstärkt hätte.

Es gibt auch eine negative Versammlungsfreiheit. Diese schützt davor, gegen den eigenen Willen an einer Versammlung teilnehmen zu müssen.¹⁰⁸⁹

485 Negative Versammlungsfreiheit

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.

Bei sog. „Trittbrettfahrern“ kann fraglich sein, ob sie Teil einer Versammlung oder eine eigene Versammlung sind. Die Rspr. stellt hierbei allein auf das äußere Geschehen ab, obschon diese Sichtweise das Erfordernis eines „gemeinsamen Zwecks“ letztlich negiert.

486 Trittbrettfahrer

BEISPIEL (nach OVG Lüneburg, RA 2020, 85): Mitglieder einer kommunistischen Partei marschierten bei einer „Fridays for Future“-Versammlung mit, riefen aber nicht zum Klimaschutz auf, sondern verteilten Flugblätter, in denen für den Weltkommunismus geworben wurde. Die Polizei sah in ihnen eine eigene Versammlung, die sie prompt auflöste, da sie erstens nicht angemeldet sei und zweitens die „Fridays for Future“-Versammlung störe. Das OVG Lüneburg sah dies anders: Allein weil die Betroffenen in der „Fridays for Future“-Versammlung mitmarschiert waren, seien sie

1085 BVerwG, NVwZ 2022, 1197, 1199 = RA 2022, 477, 482 f.

1086 VG Berlin, NVwZ 2004, 761, 761 = RA 2004, 472, 472

1087 OVG Münster, BauR 2017, 533 = RA 2017, 146

1088 OVG Münster, JA 2017, 396 = RA 2016, 538; ebenso BVerfG, NJW 2017, 1166, 1166 = RA 2017, 197, 198

1089 BVerfGE 69, 315, 343

als Teil derselben anzusehen, möge sich ihre eigene Meinungsäußerung auch von dieser unterschieden oder ihr gar widersprochen haben.

Leistungsrecht

487 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.¹⁰⁹⁰

BEISPIEL: Zurverfügungstellung von Versammlungsorten wie öffentlichen Straßen oder Plätzen. Gegenbeispiel: Finanzierung der Anreise einzelner Teilnehmer durch Sozialhilfe¹⁰⁹¹ oder Überlassung nicht allgemein öffentlich zugänglicher Gebäude oder Einrichtungen.¹⁰⁹²

b) Friedlich

488

DEFINITION

Eine Versammlung ist friedlich, solange sie keinen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt oder zu nehmen droht.¹⁰⁹³

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

489

DEFINITION

Gewalttätig ist eine Versammlung, wenn aus ihr heraus oder in ihr körperlich und mit einiger Erheblichkeit auf Personen oder Sachen eingewirkt wird.¹⁰⁹⁴

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 begründende Umstände hinzutreten.¹⁰⁹⁵ 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.¹⁰⁹⁶ Das Werfen mit weichen Gegenständen (z.B. Tomaten) wird, wenn es gegen Personen gerichtet ist, erheblicher sein als wenn nur auf Sachen gezielt wird.

¹⁰⁹⁰ JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 15; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 52

¹⁰⁹¹ BVerwGE 72, 113, 118

¹⁰⁹² OVG Münster, NJW 2018, 1118, 1118 = RA 2018, 33; BGH, NJW 2006, 1054, 1054

¹⁰⁹³ BVerfGE 73, 206, 249; BVerfG, NVwZ 2011, 422, 424 = RA 2011, 197, 199

¹⁰⁹⁴ Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 31

¹⁰⁹⁵ BVerfGE 92, 1, 16; 87, 399, 406; JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 6a

¹⁰⁹⁶ Dafür BVerfGE 104, 92, 102; dagegen BVerfGE abwM 104, 92, 124

Sitzblockaden

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.¹⁰⁹⁷

Unterscheidung:
Unfriedlichkeit
und Strafbarkeit

BEISPIEL: Sitzblockaden können u.U. Nötigungen i.S.d. § 240 I StGB sein, ohne unfriedlich zu werden.¹⁰⁹⁸ 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

Ein **aufrührerischer Verlauf** ist gegeben, wenn aktiver körperlicher Widerstand gegen rechtmäßig handelnde Vollstreckungsbeamte geleistet wird.¹⁰⁹⁹

490

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 „aufrührerischer 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.¹¹⁰⁰ Offensichtlich kann die Unfriedlichkeit einer Versammlung auch nicht dadurch begründet werden, dass Dritte (z.B. unfriedliche Gegendemonstranten) von außen auf sie einwirken.

491 Unfriedlichkeit
Einzelner

Die Gewaltanwendung muss nicht erst abgewartet werden. Vielmehr genügt nach der o.g. Definition bereits, dass eine solche droht.¹¹⁰¹ Dies macht eine Prognose des voraussichtlichen Verlaufs der Versammlung erforderlich, die auf objektive Anzeichen zu stützen ist. Wann genügend Anhaltspunkte vorliegen, um auf eine angestrebte Unfriedlichkeit rückzuschließen zu können, ist vom Einzelfall abhängig und lässt sich schwer verallgemeinern.

Drohende
Unfriedlichkeit

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.

Vermummung;
Defensiv-
bewaffnung

1097 Enders, JURA 2003, 34, 37

1098 BVerfGE 73, 206, 248

1099 BVerfG, NJW 2006, 136, 136

1100 BVerfGE 69, 315, 359; BVerfG, NVwZ 2011, 422, 424 = RA 2011, 197, 199; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 34

1101 JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 6a; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 32

Jedenfalls genügt es, wenn dem Willen des Veranstalters zu entnehmen ist, dass er einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf anstrebt.¹¹⁰²

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.¹¹⁰³ hält daher allein eine Vermummung nicht für ausreichend, um die Prognose der Unfriedlichkeit stellen zu können. Ist eine vermummte 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

492

DEFINITION

Waffen sind alle Gegenstände, die geeignet sind, bei entsprechender Verwendung Personen zu verletzen oder Sachen erheblich zu beschädigen.¹¹⁰⁴

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.¹¹⁰⁵

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.

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

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

Scheinwaffen (Attrappen) lassen den Schutz von Art. 8 I GG nicht entfallen.¹¹⁰⁶ Keine Waffen in diesem Sinne sind ferner Passivwaffen wie Helme, Schutzschilde und

1102 BVerfG, NVwZ 2011, 422, 424 = RA 2011, 197, 199

1103 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 32; Jahn, JZ 1988, 545, 547; a.A. Honig, BayVBl. 1987, 137, 139

1104 MD-Herzog, GG, Art. 8 Rn 65; v.Mutius, JURA 1988, 30, 35

1105 Pieroth/Schlink, GR, Rn 756

1106 VGH Kassel, DVBl 2011, 707, 707 = RA 2011, 482, 483

Verwendungsneigung erforderlich, aber keine Absicht

Passivwaffen etc.

dergleichen,¹¹⁰⁷ auch nicht Springerstiefel oder weiche Wurfaffen wie Tomaten o.ä.¹¹⁰⁸ Dass deren Mitführen u.U. aber die Prognose der Unfriedlichkeit erlauben kann, wurde oben bereits ausgeführt.

2. Personaler Schutzbereich

a) Natürliche Personen

In personaler Hinsicht erfasst Art. 8 I GG nur die Deutschen i.S.d. Art. 116 GG. Geschützt **493** sind Teilnehmer und Veranstalter, nicht jedoch Zuschauer oder gar Störer.¹¹⁰⁹

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.¹¹¹⁰ für ihre Versammlungen nur, aber immerhin auf Art. 2 I GG berufen. Durch diesen Rückgriff wird entgegen einer m.M.¹¹¹¹ 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 216).

EU-Bürger
und andere
Ausländer

b) Juristische Personen

Juristische Personen können als Veranstalter auftreten und sind dann auch über 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 den hinreichenden Grad an Organisation und Dauerhaftigkeit aufweisen,¹¹¹² der für eine „juristische Person“ i.S.d. Art. 19 III GG erforderlich ist (ausführlich dazu s.o. Rn 64).

494 Juristische
Personen als
Veranstalter

II. EINGRIFF

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: **495**

¹¹⁰⁷ MD-Herzog, GG, Art. 8 Rn 48; v.Mutius, JURA 1988, 30, 37

¹¹⁰⁸ Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 36; a.A. Gallwas, JA 1986, 484, 486

¹¹⁰⁹ BVerfGE 84, 203, 209

¹¹¹⁰ Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 46

¹¹¹¹ Schwabe, NJW 1974, 1044, 1044

¹¹¹² BayVGH, NJW 1984, 2116, 2116; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 48

1. Legislativakte

Ge- und Verbote
im VersG

496 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.¹¹¹³ 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

497 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.

b) Realakte

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

BEISPIEL: Gewaltsame Durchsetzung einer Auflösungsverfügung mit Gummiknüppeln und Wasserwerfern; „Einkesseln“ der Teilnehmer.¹¹¹⁴

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

¹¹¹³ Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 60; v. Münch/Kunig-Kunig, GG, Art. 8 Rn 35

¹¹¹⁴ OVG Münster, DVBl 2001, 839, 839 = RA 2001, 322, 322; VG Hamburg, NVwZ 1987, 829, 829

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.¹¹¹⁵

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

Vorfeldmaßnahmen

BEISPIEL: Straßensperren; exzessive Personenkontrollen der Anreisenden.¹¹¹⁶

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

Psychische Einschüchterungen

BEISPIEL: Begleitung einer friedlichen Demonstration durch mit Kampfanzügen, Helmen, Schlagstock, Hunden usw. ausgerüsteten Polizisten;¹¹¹⁷ Überwachung einer Versammlung mit Kameras,¹¹¹⁸ Überfliegen eines „G8-Protestcamps“ mit Tornado-Tieffliegern der Bundeswehr,¹¹¹⁹ Androhung von Sanktionen im Fall einer Teilnahme (nicht aber ein unverbindlicher Appell, nicht teilzunehmen)¹¹²⁰

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.¹¹²¹

Zur Fallgruppe der psychisch vermittelten Eingriffe gehören auch die sog. „**Gefährderanschreiben**“, mit denen als potenziell gefährlich bekannten Teilnehmern bereits im Vorfeld nahe gelegt wird, nicht zum Versammlungsort anzureisen.¹¹²² Für solche „Gefährderanschreiben“ ist typisch, dass sie nur Empfehlungen enthalten, die mangels Verbindlichkeit keine Rechtsakte sind. Ansonsten läge völlig unproblematisch ein Eingriff vor.

499 Gefährderanschreiben

c) Unterlassen

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.¹¹²³

500

¹¹¹⁵ Das VG stufte dieses Verhalten als rechtswidrig ein, da keine gesetzliche Rechtfertigung ersichtlich war.

¹¹¹⁶ BVerfGE 69, 315, 349; VG Lüneburg, NJW 2006, 3299, 3299 = RA 2007, 38, 38

¹¹¹⁷ OVG Bremen, NVwZ 1990, 1188, 1189

¹¹¹⁸ BVerfGE 69, 315, 349; 65, 1, 43; OVG Münster, RA 2019, 644; Bäumlner, JZ 1986, 469, 471

¹¹¹⁹ BVerwG, NJW 2018, 716, 717 = RA 2018, 141

¹¹²⁰ VG Berlin, Beschluss vom 21.02.2022, 6 L 17/22 = AfP 2022, 373

¹¹²¹ Heintzen, GewArch 1990, 532, 537

¹¹²² OVG Lüneburg, DÖV 2006, 122, 122 = RA 2006, 364, 364

¹¹²³ JP-Jarass, GG, Art. 8 Rn 15; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 52

BEISPIEL: Verweigerung der Schlüsselübergabe trotz Widmung der Stadthalle zu Versammlungszwecken.¹¹²⁴

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.¹¹²⁵

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.¹¹²⁶ 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

501 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

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

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.¹¹²⁷

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.

1124 JP-Jarass, GG Art. 8 Rn 15

1125 BVerwGE 42, 79, 85

1126 VG Münster, RA 2015, 88, 91 f.; offen gelassen von BVerfGE 69, 315, 355

1127 Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 55; v.Münch/Kunig-Kunig, GG, Art. 8 Rn 29

Das BVerfG hat diese Erkenntnis in seiner „Fraport“-Entscheidung¹¹²⁸ 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.¹¹²⁹

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 Versammlungsrecht¹¹³⁰ gem. Art. 125a I 1 GG in allen Ländern fort, die es nicht durch ein Landes-Versammlungsgesetz ersetzt haben. Soweit gegen diese Gesetze verfassungsrechtliche Bedenken erhoben wurden, hat das BVerfG entsprechende Verfassungsbeschwerden entweder nicht zur Entscheidung angenommen, oder der Landesgesetzgeber hat entsprechend nachgebessert.

503 Versammlungsgesetze Bund/Länder

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.

bb) Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

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.¹¹³¹

504 Polizeifestigkeit öffentlicher Versammlungen

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“).

1128 BVerfG, NJW 2011, 1201, 1204 = RA 2011, 169, 171

1129 Ebenso VG Stuttgart, NVwZ-RR 2012, 887 L = RA 2013, 23, 25 zur Bahnhofshalle, „Stuttgart 21“

1130 BGBI I 2006, 2043

1131 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

505 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.¹¹³²

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.¹¹³³ 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.

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.

506 Ist spezielles Versammlungsrecht hingegen nicht anwendbar, kann auf allgemeines 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.¹¹³⁴ 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.¹¹³⁵

1132 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

1133 Schoch, JuS 1994, 479, 482

1134 VGH Mannheim, VBilBW 2010, 468, 468 = RA 2010, 753, 759; NVwZ 1998, 761, 763; VerfGH München, NVwZ 1991, 664, 666

1135 Enders, JURA 2003, 34, 39; Gröpl, JURA 2002, 18, 22; Lembke, JuS 2005, 984, 987

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.

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

(1) Vorfeldmaßnahmen

Besondere Probleme bereiten zunächst die im Schutzbereich bereits ausführlich erwähnten Vorfeldmaßnahmen wie Straßensperren, Personenkontrollen, „Gefährderanschriften“ 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.

507 Vorfeldmaßnahmen

BEISPIELE: Eine Auflage, wonach alle Teilnehmer vor Versammlungsbeginn polizeilich durchsucht werden, kann auf § 15 I VersG gestützt werden.¹¹³⁶ 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, „Gefährderanschriften“ 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.¹¹³⁷

¹¹³⁶ BVerfG, NVwZ-RR 2010, 625, 626 = RA 2010, 451, 453 (im konkreten Fall wurden allerdings die Voraussetzungen für eine solche Auflage verneint).

¹¹³⁷ VGH München, BayVBl 2011, 109, 111 = RA 2011, 295, 300; Gröpl, JURA 2002, 18, 22; Kment, JA 2005, 492, 493

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 522).¹¹³⁸ Zu den Problemen, die diese Ansicht mit dem Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG bekommt, siehe allerdings unten Rn 515.

(2) Maßnahmen gegen Einzelne

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

BEISPIEL: Platzverweis, Identitätsfeststellung, Ingewahrsamnahme usw.

Die wohl h.L. will auch insoweit einen Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zulassen.¹¹³⁹ 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.¹¹⁴⁰ 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.¹¹⁴¹

¹¹³⁸ Deger, NVwZ 1999, 265, 267; Kment, JA 2005, 492, 493

¹¹³⁹ Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 56; Gröpl, JURA 2002, 18, 23

¹¹⁴⁰ 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

¹¹⁴¹ BVerfG, NVwZ 2005, 80, 81 = RA 2005, 75, 75

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 515).

(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.

509 Kein Problem im Landes-VersG

Bundes-VersG nur bei öffentlicher Versammlung

DEFINITION

Öffentlich ist eine Versammlung, zu der potenziell jedermann Zugang hat.¹¹⁴²

BEISPIEL: Maidemonstrationen der Gewerkschaften; politische Kundgebungen.

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.

Teilweise wird allerdings vertreten, dass das VersG des Bundes auf nichtöffentliche Versammlungen analog angewendet werden soll.¹¹⁴³ 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.¹¹⁴⁴ 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.

510 Analogie bei nichtöffentlichen Versammlungen?

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.

¹¹⁴² Pieroth/Schlink, GR, Rn 765

¹¹⁴³ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 176

¹¹⁴⁴ Enders, JURA 2003, 34, 40; Schoch, JuS 1994, 479, 481

Keine Polizei-
festigkeit
gegenüber
anderen SpezialG

cc) Sonstige gesetzliche Schranken

- 511** 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“-Entscheidung¹¹⁴⁵ des BVerfG: Die wegen ihrer staatlichen Beherrschung grundrechtsgebundene Fraport AG (dazu oben Rn 76 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.

MERKSATZ

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

dd) Zeitliche Grenze

Auch im Hinblick auf die „Polizeifestigkeit“ der Versammlung ist darauf zu achten, dass Art. 8 I GG nur eingreift, wenn im Zeitpunkt der Maßnahme noch eine Versammlung bestand. Hatte sich diese vorher freiwillig aufgelöst, besteht schon kein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 8 I GG mehr. Dasselbe gilt, wenn zuvor eine (zumindest wirksame, wenn auch nicht notwendigerweise rechtmäßige) Auflösungsverfügung ergangen war. Die rein faktische Auflösung durch Verteilen der Teilnehmer o.ä. genügt hingegen nicht.

BEISPIEL (nach OVG Lüneburg, DÖV 2023, 869 = RA 2023, 489): Selbsternannte Klimaschützer hatten sich auf Bahngleise gesetzt. Diese wurden fortgetragen und anschließend mit Platzverweisen belegt. Forttragen und Platzverweise ließen sich nach Ansicht des OVG Lüneburg von vornherein nicht durch Normen des allgemeinen Polizeirechts rechtfertigen, da die Teilnehmer sich weder freiwillig entfernt hatten, noch eine Auflösungsverfügung ergangen war. Das allgemeine Polizeirecht war daher durch die Polizeifestigkeit der (fortbestehenden) Versammlung gesperrt.

b) Art. 17a I GG

- 512** 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

Besondere
Schranke im
Wehr- und
Ersatzdienst

¹¹⁴⁵ BVerfG, NJW 2011, 1201, 1204 = RA 2011, 169, 171

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.

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.¹¹⁴⁶ 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.¹¹⁴⁷

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 375).¹¹⁴⁸ 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.¹¹⁴⁹

513 Schranken-
divergenz

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.

1146 BVerfGE 57, 29, 35; v.Münch/Kunig-Rauball, GG, Art. 17a Rn 11

1147 v.Münch/Kunig-Rauball, GG, Art. 17a Rn 11

1148 BVerfGE 97, 125, 146; 91, 125, 135; 50, 234, 241; 28, 282, 292; 7, 198, 209

1149 BVerfGE 111, 147, 154; VG Bremen, RA 2024, 317, 320; MD-Herzog, GG, Art. 8 Rn 22; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 73

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

- 514** 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 131 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

- 515** 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 507), wird das Problem des Zitiergebots entweder überhaupt nicht erörtert¹¹⁵⁰ oder jedenfalls keine Lösung angeboten.¹¹⁵¹

¹¹⁵⁰ So z.B. von OVG Lüneburg, DÖV 2006, 122, 122 = RA 2006, 364, 364; Gröpl, JURA 2002, 18, 23

¹¹⁵¹ So z.B. bei Enders, JURA 2003, 34, 41

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 **516** 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 **517** 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 **518** durch einen legitimen Zweck gedeckt ist.¹¹⁵² 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.¹¹⁵³ 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.

(2) Spontan- und Eilversammlungen

Die Anmeldepflicht nach § 14 I VersG wird zum Problem, wenn eine Anmeldung **519** gar nicht oder jedenfalls nicht fristgerecht möglich ist. Man unterscheidet dann zwischen sog. „Spontan-“ und „Eilversammlungen“:

„**Spontanversammlungen**“ bilden sich aus plötzlichem Anlass. Sie sind nicht orga- **520** niert und haben demgemäß auch keinen Veranstalter.

Kein § 14 I VersG bei Spontanversammlungen

¹¹⁵² BVerfGE 85, 69, 74; Enders, JURA 2003, 103, 103

¹¹⁵³ BVerfGE 69, 315, 351; Enders, JURA 2003, 103, 104

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 Eilversammlungen

521 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,¹¹⁵⁴ 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.¹¹⁵⁵

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.

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.

¹¹⁵⁴ BVerfGE abwM 85, 69, 77; Enders, JURA 2003, 103, 103

¹¹⁵⁵ BVerfGE 85, 69, 78; Sachs-Höfling, GG, Art. 8 Rn 20

bb) Polizeifestigkeit der Versammlung

Wie bereits oben erwähnt, ist in den Fällen, in denen trotz der „Polizeifestigkeit“ **522** 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.

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 schleppende Kontrollen können daher allein wegen der mit ihnen verbundenen Verzögerungen unangemessen sein.¹¹⁵⁶

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. **523**

DEFINITION

Unter „**öffentlicher Ordnung**“ sind die ungeschriebenen Verhaltensregeln zu verstehen, welche die jeweils herrschende Anschauung als unerlässlich für ein gedeihliches Zusammenleben erachtet.¹¹⁵⁷

Soweit zum Schutz der öffentlichen Ordnung nur Auflagen verhängt werden, ist dies relativ unproblematisch, d.h. solche unterliegen im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit keinen Besonderheiten. Wird jedoch ein Verbot ausgesprochen oder eine Auflösung verfügt, ist äußerste Zurückhaltung geboten, wenn sich diese allein auf die öffentliche Ordnung stützen.¹¹⁵⁸ Denn die Versammlungsfreiheit ist ein klassisches Minderheitenrecht in der Demokratie. Würde man sie allein deshalb unterbinden können, weil die „jeweils herrschende Anschauung“ anderer Überzeugung ist als die Versammlungsteilnehmer, liefe sie praktisch leer.

Das bedeutet allerdings nicht, dass allein auf die öffentliche Ordnung gestützte Verbote oder Auflösungen gänzlich ausscheiden. Sie können insbesondere dann verfassungsgemäß sein, wenn

- sie ultima ratio sind, also insbesondere Auflagen nicht ausreichen würden, und
- die Gefahr aus der Versammlung heraus droht, z.B. durch aggressives, provokantes oder einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer.¹¹⁵⁹

Dies wird insbesondere dann befürwortet, wenn es sich um rechtsgerichtete Versammlungen handelt, die an Tagen oder Orten abgehalten werden, die mit einem besonderen Gedenken an die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft verbunden **524**

Rechtsgerichtete
Versammlungen

1156 BVerfGE 84, 203, 209

1157 Grundlegend: PrOVG, OVGE 91, 139, 140; ferner BVerfGE 69, 315, 352; Gröpl, JURA 2002, 18, 22

1158 BVerfGE 69, 315, 353; BVerfG, NVwZ 2008, 671, 673; NJW 2004, 1618, 1618 = RA 2004, 613, 613

1159 OVG Lüneburg, RA 2021, 37, 40

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 Lerninhalte
erhalten Sie auf
verlag.jura-intensiv.de.

ISBN 978-3-96712-157-5



31,90 €

9 783967 121575

Hat dir die Leseprobe aus dem Intensivskript **Grundrechte** gefallen?

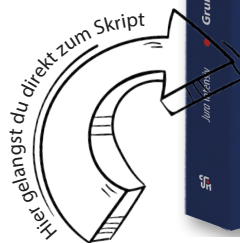
Weitere Skripte aus der INTENSIV-REIHE:

ARBEITSRECHT

SCHULDRECHT AT

STRAFRECHT AT

VERWALTUNGSRECHT AT



Lese auch folgende Crashkurs Skripte, mit einem Klick, zur Probe:

