



Versammlungsfreiheit

In jüngerer Zeit sind vermehrt rechtspolitische Fragen des Versammlungsrechts diskutiert worden. Zunächst hatte die Kommission zur Modernisierung der bundestaatlichen Ordnung darüber nachgedacht, ob die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund (Art. 72 Abs. 2, 74 Abs. 1 Nr. 3 GG) auf die Länder verlagert werden sollte. In diesem Punkt schien – jedenfalls aus Sicht der beiden Kommissionsvorsitzenden – sogar eine Einigung möglich. Im Dezember letzten Jahres stellte die Kommission jedoch ihre Arbeit, ohne ein Ergebnis erzielt zu haben, ein. In den Mittelpunkt des Interesses gerückt ist stattdessen (wieder) die Frage nach einer **Verschärfung des Versammlungsrechts im Hinblick auf sog. Neonazi-Aufmärsche**. So plant die Bundesregierung die Einbringung eines Gesetzesentwurfs, der vorsieht, dass eine Versammlung beschränkt oder verboten werden kann, wenn sie an einem Ort stattfindet, der an die Opfer einer organisierten menschenunwürdigen Behandlung erinnert und als nationales Symbol hierfür anzusehen ist, und wenn sie geeignet und dazu bestimmt ist, diese menschenunwürdige Behandlung der Opfer zu billigen, zu leugnen oder zu verharmlosen. Ferner sollen Widerspruch und Anfechtungsklage gegen entsprechende Verbote und Verfügungen keine aufschiebende Wirkung mehr haben. Bereits 2001 hatte eine Kammer des Bundesverfassungsgerichts die Einschätzung einer Versammlungsbehörde, dass ein Aufzug von Personen aus dem Umfeld rechtsextremer „Kameradschaften“ am 27.1.2001, dem Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus, wegen der Provokationswirkung die „Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens der Bürgerinnen und Bürger“ in sich berge und deshalb auf den 28.1.2001 verschoben werden müsse, für „verfassungsrechtlich tragfähig“ gehalten und den Erlass der von den Veranstaltern beantragten einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Gesehen werden müssen diese Probleme vor dem Hintergrund des **Art. 8 Abs. 1 GG**. „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“, heißt es dort. Dieses Grundrecht ist – ähnlich wie die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) – in den Augen des Bundesverfassungsgerichts nicht nur um seiner selbst willen gewährleistet, sondern zugleich ein „unentbehrliches Funktionselement“ der Demokratie. Denn: „In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem Einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im allgemeinen nur eine kollektive Einflussnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit [...] Versammlungen [...] enthalten ein Stück ursprünglich-ungebändigter Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren.“

Dieser grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für ein freiheitliches Staatswesen hat der Gesetzgeber Rechnung zu tragen, wenn er von der ihm gemäß Art. 8 Abs. 2 GG für Versammlungen unter freiem Himmel eingeräumten Möglichkeit, das Grundrecht zu beschränken, Gebrauch machen will. Er – so das Bundesverfassungsgericht – „darf die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** begrenzen.“ In besonderem Maße gilt das

„Der aktuelle Begriff“ ist eine Kurzinformation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

Nachbestellungen unter Tel. (030) 227 38670. Im Internet abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/bic/analysen/index.html>

für Beschränkungen, die nicht an versammlungsspezifische Verhaltensweisen und daraus resultierende Gefahren anknüpfen, sondern an den Inhalt der im Rahmen der Versammlung kommunizierten Meinungen. Denn weil das Grundrecht „auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, ...“ kann die „Gefahr, dass ... [kollektive] Meinungskundgaben demagogisch missbraucht und in fragwürdiger Weise emotionalisiert werden können, ... im Bereich der Versammlungsfreiheit ebensowenig maßgebend für die grundsätzliche Einschätzung sein wie auf dem Gebiet der Meinungs- und Pressefreiheit.“ Bei der Frage der Verhältnismäßigkeit ist außerdem zu berücksichtigen, dass Art. 8 Abs. 1 GG auch „Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisations- und Verfahrensgestaltung“ setzt. Diese Vorgaben schlagen sich im Versammlungsgesetz in Kooperationspflichten zwischen Versammlungsveranstaltern und Behörden (z.B. §§ 12, 14) sowie einem abgestuften System von Verboten und Auflagen (§ 15) nieder.

Kehrseite der geschilderten „demokratisch-funktionalen“ Auslegung (Böckenförde) des Art. 8 Abs. 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht ist allerdings eine Begrenzung des Schutzbereichs des Grundrechts auf „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem **Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung**,“ so dass es nicht ausreicht, „dass die Teilnehmer bei ihrem gemeinschaftlichen Verhalten durch irgendeinen Zweck miteinander verbunden sind.“ Veranstaltungen wie etwa die „Love Parade“ sind hiernach nicht durch Art. 8 Abs. 1 GG (sondern „nur“ durch Art. 2 Abs. 1 GG) geschützt.

Der Umstand, dass Art. 8 Abs. 1 GG die Versammlungsfreiheit nur für **Deutsche** gewährleistet, bedeutet nicht, dass **Ausländer** insoweit grundrechtlich überhaupt nicht geschützt wären. Vielmehr greift zu ihren Gunsten Art. 2 Abs. 1 GG als die allgemeine Handlungsfreiheit schützendes Auffanggrundrecht ein. Für **EU-Ausländer** folgt aus gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverboten sogar ein Anspruch auf weitestgehende Gleichstellung mit Deutschen. Im Übrigen hat der einfache Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 Versammlungsgesetz das Versammlungsrecht auf „Jedermann“ erstreckt. Das folgt auch schon aus Art. 11 Abs. 1 EMRK, der in Deutschland im Range eines einfachen Bundesgesetzes gilt: „Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln....“ Auch der mangels Ratifikation in allen Mitgliedstaaten noch nicht in Kraft getretene Vertrag über eine Verfassung für Europa enthält eine Bestimmung über die Versammlungsfreiheit (Art. II-72 Abs. 1).

Quellen / weiterführende Literatur:

- BVerfGE 69, 315 (342 ff.) - „Brokdorf“ (Leitentscheidung zur Versammlungsfreiheit).
- BVerfG, NJW 2001, S. 1409 ff. - „Holocaust-Gedenktag“.
- BVerfG, NJW 2001, S. 2459 ff. - „Love Parade“.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW 1974, S. 1529 (1534 f.: zur demokratisch-funktionalen Sichtweise).
- <http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Innenpolitik-,462.779574/artikel/Extremistische-Versammlungen-a.htm> (Zugriff 1.2.2005).
- Dietel, Alfred / Gintzel, Kurt / Kniesel, Michael, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953, 13. Auflage, Köln 2004.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, Kommentierung zu Art. 8 GG, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, Präambel, Artikel 1-19, 2. Auflage, Tübingen 2004.
- Wiefelspütz, Dieter, Das Versammlungsrecht – ein Fall für den Gesetzgeber?, in: ZRP 2001, S. 60 ff. (zu früheren Reformvorschlägen zum Versammlungsrecht).

Verfasser: RR z.A. Frank Raue, Fachbereich III – Verfassung und Verwaltung