



WISSENSCHAFTLICHE
DIENSTE
DES
DEUTSCHEN
BUNDESTAGES

AUSARBEITUNG

THEMA: **Möglichkeiten und Grenzen einer Beschränkung rechtsextremistischer Versammlungen**

Fachbereich III Verfassung und Verwaltung
(Tel.: 32325)

Bearbeiter: OAR Schwidden
Abschluss der Arbeit: 12. April 2000
- Aktualisierte und überarbeitete Fassung
vom 08. Januar 2005 -
Reg.-Nr.: WF III - 064/00

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	3
1. Stellung und Inhalt der Versammlungsfreiheit im Grundgesetz.....	4
1.1 Das Grundrecht der friedlichen Versammlung	4
1.2 Begriff der Versammlung.....	5
1.2.1 Allgemeines.....	5
1.2.2 Spontan- und Großdemonstrationen.....	6
1.3 Der Schutzbereich des Versammlungsrechts	7
1.4 Umfang der Verpflichtung der öffentlichen Hand	8
1.5 Verwirkung der Versammlungsfreiheit.....	9
2. Einschränkbarkeit der Versammlungsfreiheit.....	10
2.1 Gesetzesvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel.....	10
2.2 Verhältnismäßigkeit des Eingriffs.....	11
3. Zulässigkeit von Beschränkungen nach dem Versammlungsgesetz.....	12
3.1 Allgemeines.....	12
3.2 Anmeldepflicht.....	13
3.3 Gesetzliche Verbote (Uniform- und Vermummungsverbot).....	14
3.4 Auflagen	15
3.5 Verbote, Auflösung der Versammlung	16
3.6 Örtlich begrenzte Versammlungsverbote.....	18
3.6.1 Bannmeilen/Befriedete Bezirke zum Schutz oberster Verfassungsorgane	18
3.6.2 Frage der Zulässigkeit genereller Flächenverbote.....	20
Literaturverzeichnis	23

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Extremistische und andere nicht auf dem Boden der Verfassung stehende Personen und Organisationen können in der offenen Demokratie wie jedermann die Grundrechte und Verfahrensgarantien des Grundgesetzes in Anspruch nehmen, solange sie sich an den Grundsatz der Friedlichkeit der Versammlung halten. Bei schon im Vorfeld zu Tage tretender extremistischer Gewaltbereitschaft einer Versammlung kommen aber vorsorglich Auflagen - wie ein Uniformverbot oder ein Verbot des Tragens von uniformähnlicher Einheitskleidung (wie Springerstiefel und Bomberjacken) – in Betracht. Derartige Auflagen können auch an das politische Strafrecht anknüpfen (wie beispielsweise Verbreitung von Nazi-propaganda, Verunglimpfung von Verfassungsorganen, Volksverhetzung). Ein Vollverbot hätte bei einem gerichtlichen Obsiegen des Veranstalters der Versammlung keinen Bestand. Daher empfiehlt sich in der Praxis insbesondere bei unsicherer Beweislage ein Teilverbot mit Auflagen, das im Allgemeinen gerichtsfest ist, da die Vielzahl der begründeten Verhaltensaufgaben einzeln der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Neuere Ausschreitungen in der Bundeshauptstadt mit der Verletzung zahlreicher Polizisten, aber auch die Zunahme extremistischer Demonstrationen haben wiederum die Forderung nach einer Verschärfung des Versammlungsrechts aufgeworfen. Erst wenn die Häufung und der Missbrauch von Versammlungen in der Nähe des Parlaments- und Regierungsviertels auf Dauer nicht mehr durch Auflagen oder ausnahmsweise durch Verbote steuerbar erscheinen und über ein – auch von Polizei und den betroffenen Anliegern – zu ertragendes Maß hinausgehen, mithin die gesetzlichen Instrumente des Versammlungsrechts nicht ausreichen, dürfte schließlich über Alternativen nachzudenken sein. In Anbetracht des hohen Ranges der Versammlungsfreiheit im Verfassungsgefüge dürften die Spielräume für eine gesetzliche Verschärfung des Versammlungsrechts – insbesondere durch Einführung von generellen Versammlungsverboten für Orte von besonderer nationaler und historischer Bedeutung - jedoch eher gering sein.

1. Stellung und Inhalt der Versammlungsfreiheit im Grundgesetz

1.1 Das Grundrecht der friedlichen Versammlung

Art. 8 Abs. 1 Grundgesetz (GG) garantiert allen Deutschen das Recht zur friedlichen Versammlung.¹ Das Grundrecht schützt den Bürger als klassisches Abwehrrecht vor allen staatlichen Eingriffen.² Geschützt wird insbesondere die für die öffentliche Meinungsbildung im demokratischen Staat unerlässliche freie Meinungsäußerung.³ Die Versammlungsfreiheit wird neben der Meinungsfreiheit als konstituierend für die freiheitliche Demokratie angesehen,⁴ woraus sich der hohe Rang des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG im Verhältnis zu kollidierenden Belangen Dritter ableiten lässt.⁵ Der Schutz der kommunikativen Inhalte selbst und der für sie gewählten Ausdrucksformen (Wort, Schrift, Bild) während der Versammlung richtet sich aber nicht nach Art. 8 Abs. 1, sondern nach Art. 5 GG und der hierzu ergangenen Rechtsprechung.⁶

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt nur die besondere Form der kollektiven Entfaltung, d.h. die Freiheit gemeinsamer Äußerung in Form der Versammlung.⁷ Das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG ist nicht von dem Recht des Einzelnen auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit in Form der Meinungskundgabe zu trennen.⁸ Es kann mithin als kollektive Fortsetzung der individuellen Freiheit und ihrer Betätigung angesehen werden.⁹ Die Deutung des Versammlungsrechts als Recht „kollektiver Meinungsfreiheit“ ist ebenfalls vom Bundesverfassungsgericht übernommen worden.¹⁰ Die Versammlungsfreiheit ist insoweit ein Mittel der gesellschaftlichen Gruppen, um ihrer Meinung Nachdruck zu verleihen – insbesondere auch in politischen Angelegenheiten.¹¹ Sie eröffnet aber ebenfalls Minderheiten die öffentlichkeitswirksame Darstellung ihrer Position.¹²

In der Geschichte der Bundesrepublik haben gerade Großdemonstrationen zur Klärung des politischen Willensbildungsprozesses beigetragen und Auseinandersetzungen bis in die Parlamente erzwungen (wie in der Hochschulgesetzgebung, Umwelt-, Verteidigungspolitik). Allerdings kann sich die Kraft, die einer Großdemonstration für die

1 Benda, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (BK), Stand Dez. 1999, Art. 8 Rn. 40. Nach Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Kommentar, Bd. 1, 2000, Art. 8 Rn. 2, 38, sollte die Beschränkung auf Deutsche überdacht werden. Durch § 1 Abs. 1 VersammlG ist der Anwendungsbereich jedoch zumindest einfachgesetzlich auf „jedermann“ ausgedehnt worden.

2 Höfling, in: Sachs, GG, Kommentar, 1996, Art. 8 Rn. 37.

3 Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Stand Okt. 1999, Art. 8 Rn. 9.

4 BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, BVerfGE 69, 315 ff. (344).

5 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner GG, Kommentar, 1999, Art. 8 Rn. 11.

6 Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 22.

7 Hoffmann-Riem, in: Alternativkommentar zum GG (AK-GG), 1989, Art. 8 Rn. 15.

8 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Kommentar, 1996, Art. 8 Rn. 8.

9 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 9.

10 BVerfGE 69, 345.

11 Hoffmann-Riem, in: AK-GG, Art. 8 Rn. 16.

12 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 9.

öffentliche Meinungsbildung inne wohnt, auch gegen die Demokratie selbst richten (insbesondere extremistische Demonstrationen).¹³

1.2 Begriff der Versammlung

1.2.1 Allgemeines

Art. 8 Abs. 1 GG schützt Versammlungen in all ihren Erscheinungsformen: öffentliche, nichtöffentliche, organisierte, stehende und sich fortbewegende Zusammenkünfte (Aufzüge, Umzüge, Demonstrationen).¹⁴ Von einer Versammlung kann dem Wortsinn nach nur die Rede sein, wenn sich eine Mehrheit von Personen zusammenfindet.¹⁵ Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes müssen demnach mindestens zwei, nach anderer Auffassung drei Personen umfassen.¹⁶

Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz – VersammlG)¹⁷ erfasst grundsätzlich „öffentliche Versammlungen und Aufzüge“, zu denen der Zutritt mithin durch jedermann gestattet ist. Aufzüge sind öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, die durch einen Ortswechsel charakterisiert werden, wie Demonstrationen oder sonstige Zusammenkünfte, die den allgemeinen Versammlungsbegriff erfüllen.¹⁸

Art. 8 Abs. 1 GG schützt aber nicht das zufällige Zusammentreffen mehrerer Personen, die bloße „Ansammlung“.¹⁹ Der Begriff der Versammlung wird vielmehr erst durch einen gemeinsamen Willen, der die Anwesenden verbindet, vervollständigt, wobei es unbeachtlich ist, ob über den Versammlungsgegenstand selbst kontroverse Auffassungen bestehen.²⁰ Dabei wird die Bereitschaft der Versammlungsteilnehmer gefordert, die Versammlung in ihrem Bestand hinzunehmen und abweichende Ziele allein mit kommunikativen Mitteln zu verfolgen.²¹ Aus Ansammlungen können Versammlungen werden, wenn sich aus der Zufallsgemeinschaft im Verlaufe des Geschehens eine gemeinsame Zweckverfolgung herausbildet.²²

13 Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 1.

14 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 21; Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Kommentar zum Versammlungsgesetz, 12. überarb. Aufl., 2000, § 1 VersammlG Rn. 18 f.; Kniesel, NJW 2000, 2857.

15 Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 13; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 13.

16 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 32 m.w.N.; Kniesel, NJW 2000, 2857.

17 I.d.F. d. Bek. v. 15.11.1978 (BGBl. I S. 1790), zul. geänd. d. Ges. v. 11.8.1999 (BGBl. I S. 1818). Auf nichtöffentliche Versammlungen ist im Rahmen des Themas nicht näher einzugehen.

18 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 62.

19 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 10.

20 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 19.

21 Kannengießer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum GG, 1999, Art. 8 Rn. 4a.

22 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 14.

Versammlungen können - nach der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts – zusammenfassend umschrieben werden als *„die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, wobei die Teilnehmer einerseits in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugung erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umgangs miteinander oder die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen“*.²³

1.2.2 Spontan- und Großdemonstrationen

Versammlungen stellen nicht begriffsnotwendig organisiertes kollektives Handeln dar.²⁴ Vielmehr werden auch Spontankundgebungen, die nicht von einem Veranstalter organisiert worden sind, vom Versammlungsbegriff erfasst.²⁵ Großdemonstrationen fallen ebenfalls unter Art. 8 Abs. 1 GG, sofern eine bestimmte Willensbekundung beabsichtigt ist.²⁶

Massendemonstrationen sind vor allem dadurch gekennzeichnet, dass für sie auf Grund der Größe und der damit verbundenen Unwägbarkeiten eine effektive Organisation nur schwer möglich ist.²⁷ Für derartige Großdemonstrationen hat das Bundesverfassungsgericht daher besondere Forderungen entwickelt.²⁸ Seiner Auffassung nach ist es grundrechtlich geboten, vor dem Einsatz einseitig unterbindender Maßnahmen der Versammlung, auch wenn diese bei isolierter Behandlung zulässig wären, *„nach dem Vorbild friedlich verlaufender Großdemonstrationen versammlungsfreundlich zu verfahren und nicht ohne zureichenden Grund hinter bewährten Erfahrungen mit derartigen Veranstaltungen zurückzubleiben“*.²⁹ Aus der Ausstrahlungswirkung des Art. 8 GG hat das Gericht mithin ein Gebot versammlungsfreundlicher Kooperation zwischen Behörden und Versammlungsteilnehmern abgeleitet.³⁰

Die Schlussfolgerung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Einhaltung entsprechender Kooperationen zwischen Veranstaltungsteilnehmern und Behörden geeignet ist, die Schwelle für zulässiges behördliches Eingreifen wegen unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit anzuheben, wird trotz gewisser verfassungsrechtlicher Bedenken als tragfähig angesehen.³¹ Insbesondere gebieten nicht nur die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten kooperativen Elemente, sondern bereits der den Grundrech-

23 BVerfGE 69, 345.

24 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 20.

25 Höllein, Das Verbot rechtsextremistischer Veranstaltungen, NVwZ 1994, S. 637.

26 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 19; Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 15.

27 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 65.

28 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 20.

29 BVerfGE, 69, 356.

30 BVerfGE 69, 362.

31 Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 20.

ten immanente Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die Behörde den Anmelder einer Versammlung auf Alternativen geringeren Eingriffs (z.B. bezüglich des Ortes oder der Zeit der Demonstration) hinweist, welche den Erlass von Auflagen oder gar einer Verbotsverfügung überflüssig machen.³² Eine derartige Bereitschaft zur Kooperation von Grundrechtsträgern kann zwar nicht angeordnet werden, jedoch würde eine unkooperative Haltung des Veranstalters einer Versammlung dazu führen, dass die Behörden sich genötigt sähen, die Durchführung der Veranstaltung stärker zu reglementieren.³³

1.3 Der Schutzbereich des Versammlungsrechts

Die Versammlungsfreiheit beinhaltet nicht nur das Recht des Sichversammelns als solches, sondern auch die im Rahmen einer Versammlung möglichen kollektiven Betätigungen und damit die Demonstrationsfreiheit.³⁴ Als individuelles Grundrecht schützt Art. 8 Abs. 1 GG den Einzelnen, soweit er das Versammlungsrecht ohne Mitführen von Waffen friedlich in Anspruch nimmt.³⁵ Er behält diesen Schutz auch dann, wenn andere Teilnehmer der Versammlung das Gebot der Friedlichkeit verletzen.³⁶ Ein Verhalten Einzelner im Rahmen einer Versammlung, das nach allgemeiner Rechtsauffassung als rechtswidrig einzustufen ist (beispielsweise Sitzblockaden), macht demnach nicht notwendigerweise die gesamte Versammlung „unfriedlich“.³⁷ Zumindest passive Sitzblockaden unterliegen dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG.³⁸

Die Friedlichkeit der Versammlung wird durch das Mitführen von Waffen im Sinne des § 1 Waffengesetz³⁹ und sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Beschädigung von Sachen geeignet und bestimmt sind, in Frage gestellt (§ 2 Abs. 3 Satz 1 VersammlG).⁴⁰ Drohen auch ohne Einsatz von Waffen i.S. des Waffengesetzes vergleichbare Gefährdungen, wie sie beim Waffeneinsatz typisch sind, ist die Friedlichkeit ebenfalls in Frage gestellt.⁴¹ Durch die einfachgesetzliche Erweiterung des „Waffenbegriffs“ sind die verfassungsrechtlichen Grenzen der Versammlungsfreiheit insoweit inhaltlich bestimmt, nicht jedoch unzulässig erweitert worden.⁴² Wer Waffen im vorgenannten Sinne mit sich führt, kann mithin das Recht der Versammlungsfreiheit nicht in Anspruch nehmen.⁴³

32 Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 33.

33 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 47.

34 Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 1 VersammlG Rn. 4.

35 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 44.

36 BVerfGE 69, 361.

37 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 23.

38 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 79.

39 I.d.F. d. Bek. v. 8.3.1976 (BGBl. I S. 432), zul. geänd. d. Ges. v. 21.11.1996 (BGBl. I S. 1779).

40 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 27.

41 Hoffmann-Riem, in: AK-GG, Art. 8 Rn. 18.

42 Höllein, NVwZ 1994, 635.

43 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 28.

Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet den Versammlungsteilnehmern grundsätzlich das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung.⁴⁴ Dazu gehören auch die Modalitäten der Meinungskundgabe, wie z.B. die Verteilung von Flugblättern, Verwendung von Lautsprechern usw.⁴⁵ Die Vorschrift umfasst alle versammlungsspezifischen Verhaltensweisen, somit bereits vorbereitende Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, wie die Ankündigung, Organisation und Anreise zur Versammlung.⁴⁶

Die Öffentlichkeit hat Behinderungen, die sich aus der Massenhaftigkeit einer derartigen Grundrechtsausübung ergeben, durchweg hinzunehmen.⁴⁷ Insbesondere sind die in der Nähe von Versammlungen oder Aufzügen auftretenden Verkehrsbehinderungen von den Betroffenen regelmäßig zu ertragen.⁴⁸ Der Ausübung des Rechtes der Versammlungsfreiheit werden jedoch Grenzen gesetzt, soweit Grundrechte anderer – insbesondere aus Art. 2 Abs. 1 GG – in nicht unerheblichem Umfang beeinträchtigt werden.⁴⁹ Im „Sitzblockade-Urteil“ hat das Bundesverfassungsgericht eine Beeinträchtigung der grundrechtlichen Position von Dritten dann für gerechtfertigt erklärt, wenn sie als „sozial-adäquate Nebenfolge“ mit rechtmäßigen Demonstrationen verbunden seien.⁵⁰

Eine Rechtfertigung durch Art. 8 Abs. 1 GG entfällt jedoch, wenn die Behinderung Dritter nicht nur als eine den Umständen nach unvermeidliche Nebenfolge in Kauf zu nehmen, sondern beabsichtigt ist, um beispielsweise die Aufmerksamkeit für das Demonstrationsgeschehen zu erhöhen.⁵¹ Daher ist die versammlungsrechtliche Auflösung von „Sitzblockaden“ verfassungsrechtlich unproblematisch, wenn solche Aktivitäten wesentlich über eine geringfügige Behinderung Dritter hinausgehen.⁵² Eine Blockade von Ein- und Ausgängen eines Gebäudes, Grundstückes, einer Strasse oder eines sonstigen Verbindungsweges würde ebenfalls unverhältnismäßig in Rechte Dritter eingreifen und ist daher nicht mehr von Art. 8 Abs. 1 GG gedeckt.⁵³

1.4 Umfang der Verpflichtung der öffentlichen Hand

44 BVerfGE 69, 343.

45 Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 19 m.w.N.

46 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 18.

47 BVerfGE 69, 349 f.

48 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 47.

49 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 10.

50 BVerfG, Urt. v. 11.11.1986, BVerfGE 73, 206 ff. (250).

51 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 59.

52 BVerfGE 73, 250.

53 Kannengießer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 8 Rn. 4a.

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit verpflichtet den Staat als Abwehrrecht, die Durchführung von Versammlungen ungestört zu ermöglichen,⁵⁴ ohne inhaltlich auf deren Aussagen Einfluss zu nehmen.⁵⁵ Darüber hinaus wird die Vorschrift als verfassungsrechtliche Grundentscheidung in dem Sinne verstanden, dass den Staat eine Schutzpflicht trifft, die Versammlung gegen Behinderungen, Störungen oder Gewalttätigkeiten durch Dritte zu schützen.⁵⁶ Eine allgemeine Förderpflicht des Staates über den abwehrrechtlichen Gehalt des Grundrechts hinaus besteht jedoch nicht.⁵⁷

Verpflichtungen ergeben sich allein für die in Art. 1 Abs. 3 GG aufgeführten Träger der öffentlichen Gewalt, d.h. für Bund, Länder sowie alle anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, und zwar in all ihren Funktionen als gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt.⁵⁸

Als Element der abwehrrechtlichen Dimension der Versammlungsfreiheit ist auch das Recht auf Benutzung öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch - insbesondere öffentlicher Plätze und Straßen - gewährleistet.⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat in der Sitzblockadeentscheidung betont, „daß das Versammlungsrecht grundsätzlich die Selbstbestimmung über Art und Ort der Veranstaltung umfasst ... und insoweit ein Recht zur Mitbenutzung der im Allgemeingebrauch stehenden Straße einschließt“.⁶⁰ Dies ist jedoch nicht im Sinne eines grundrechtlich gesteigerten Gemeingebrauchs zu verstehen; vielmehr ist die Sachherrschaft an öffentlichen Straßen mit einer grundrechtlich fundierten Duldungspflicht belastet.⁶¹ Allerdings kann auch der Widmungszweck einer öffentlichen Sache dem Abhalten einer Versammlung entgegenstehen.⁶²

1.5 Verwirkung der Versammlungsfreiheit

Die Grundrechtsverwirkung des Art. 18 – ebenfalls die Illegalisierung verfassungswidriger politischer Parteien in Art. 21 Abs. 2 GG - sollen auf Grund der Erfahrungen mit der Zeit des Nationalsozialismus als Instrumente der wehrhaften Demokratie der Gefahr eines erneuten Umschlagens der Demokratie rechtsstaatlich begegnen.⁶³

Art. 18 GG ordnet als Rechtsfolge die Verwirkung von Grundrechten an, sofern beispielsweise die Freiheit der Meinungsäußerung und die Versammlungsfreiheit zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht werden. Die

54 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 62.

55 Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 1 VersammlG Rn. 46.

56 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 42.

57 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 40.

58 Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 40.

59 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 38.

60 BVerfGE 73, 249.

61 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 18 Rn. 38.

62 Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 1 VersammlG Rn. 51.

63 Ridder, in: AK-GG, Art. 18 Rn. 1, 4.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat konstitutive Wirkung; sie kann auch teilweise oder befristet ausgesprochen werden.⁶⁴ Der Schutzbereich des einzelnen Grundrechts bleibt mithin solange bestehen, bis das Bundesverfassungsgericht im Einzelfall die Verwirkung eines Grundrechts und dessen Umfang angeordnet hat.⁶⁵

Die Grundrechtsverwirkung hat bisher vor allem schon wegen des unklaren Norminhalts in Tatbestand und Rechtsfolge, der die sichere Bestimmung der Sperrwirkung des Art. 18 GG erschwert, in der Praxis kaum Bedeutung erlangt.⁶⁶ So sind seit Inkrafttreten des Grundgesetzes erst vier Verfahren eingeleitet worden, zudem noch in allen Fällen ohne Erfolg für die Antragsteller.⁶⁷ Zur Bedeutungslosigkeit des Rechtsinstituts der Verwirkung lassen sich vielschichtige Gründe anführen. Zu dem Ergebnis trägt aber insbesondere bei, dass das Staatsschutzinstrumentarium des materiellen Strafrechts in der Praxis einen Rückgriff auf die verfahrensrechtlich schwierige Grundrechtsverwirkung weitgehend entbehrlich gemacht hat.⁶⁸

Trotz der Erfolglosigkeit des Rechtsinstituts⁶⁹ ist der Vorschlag in die Diskussion eingeführt worden, die Grundrechtsverwirkung wegen der Vielzahl der gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten extremistischen Bestrebungen und Gewalttaten im Zusammenhang mit Demonstrationen stärker zur Abschreckung zu nutzen.⁷⁰

2. Einschränkung der Versammlungsfreiheit

2.1 Gesetzesvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel

Während die friedliche und waffenfreie Versammlung in geschlossenen Räumen vorbehaltlos gewährleistet ist, kann die Versammlung unter freiem Himmel gem. Art. 8 Abs. 2 GG gesetzlich beschränkt werden.⁷¹

Die Beschränkbarkeit von Versammlungen „unter freiem Himmel“ bezieht sich nicht allein auf eine Überdachung, vielmehr steht im Vordergrund das gesteigerte Gefahrenpotential von Versammlungen, die gegenüber der Umwelt unabgeschlossen und demgemäß für jedermann zugänglich sind.⁷² Somit ist im Hinblick auf die Zielrichtung der Norm das entscheidende Kriterium die Begrenzung zu den Seiten.⁷³ Ver-

64 Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 1 VersammlG Rn. 144.

65 Brenner, Grundrechtsschranken und Verwirkung von Grundrechten, DÖV 1995, S. 63.

66 Krebs, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 18 Rn. 26.

67 Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 18 Rn. 10 ff.; siehe auch Jahn, Strafrechtliche Mittel gegen Rechtsextremismus: die Änderungen der §§ 130 und 86a StGB, 1998, S. 22.

68 Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 18 Rn. 16.

69 Krebs, in: von Münch/Kunig, Art. 18 Rn. 26.

70 Brenner, DÖV 1995, 66; siehe dagegen Krebs, in: von Münch/Kunig, Art. 18 Rn. 26.

71 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 36.

72 BVerfGE 69, 348; Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 65.

73 Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 29.

sammlungen in Stadien und ummauerten Innenhöfen sind daher unabhängig von einer Überdachung nicht als „unter freiem Himmel“ einzuordnen, während sie auf bloß überdachten, aber zu den Seiten offenen Plätzen dem Gesetzesvorbehalt unterliegen.⁷⁴ Soweit Beschränkungen von Versammlungen, die nicht unter freiem Himmel stattfinden, vorgesehen werden sollen, hat der Gesetzgeber die verschärften Anforderungen an die Begrenzung vorbehaltlos gewährter Grundrechte zu beachten.⁷⁵

Der Gesetzesvorbehalt umfasst alle denkbaren Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG - beispielsweise auch sanktionsbewehrte Verbote der „Vermummung“ oder „passiven Bewaffnung“ - , nicht dagegen Maßnahmen, die nur mittelbar, faktisch oder ungezielt die Versammlungsfreiheit berühren.⁷⁶

2.2 Verhältnismäßigkeit des Eingriffs

Nach der vom Bundesverfassungsgericht bereits frühzeitig im „Lüth-Urteil“⁷⁷ - zunächst zu Art. 5 GG - entwickelten Wechselwirkungslehre hat der Gesetzgeber bei allen Grundrechtsbeschränkungen die in den Grundrechten verkörperte verfassungsrechtliche Grundentscheidung zu beachten.⁷⁸ Das bedeutet, er hat vor Eingriffen in ein Grundrecht eine abstrakte Güterabwägung⁷⁹ vorzunehmen und bei der Einordnung in die so entstehende Rechtsgüterskala dem besonderen Gewicht Rechnung zu tragen, welches das Grundrecht für die Stellung des Bürgers im freiheitlichen Rechtsstaat sowie für die öffentliche Meinungsbildung besitzt.⁸⁰ Die Unantastbarkeit eines Grundrechts in seinem Wesensgehalt (Art. 19 Abs. 2 GG) verhindert darüber hinaus, das Allgemeininteresse zur Rechtfertigung einer Grundrechtseinschränkung derart zu überhöhen, dass dessen Kernbereich gefährdet wird.⁸¹

Der Gesetzgeber hat demnach bei Beschränkungen des Versammlungsrechts die in Art. 8 Abs. 1 GG verkörperte Grundentscheidung zu beachten und darf Begrenzungen nur vornehmen, soweit dies zum Schutz gleichgewichtiger Rechtsgüter erforderlich ist.⁸² Zum zentralen Maßstab für die Güterabwägung bei Beschränkungen der Versammlungsfreiheit hat sich das Übermaßverbot (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im weite-

74 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 55.

75 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 56.

76 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 38.

77 BVerfG, Urt. v. 15.1.1958, BVerfGE 7, 199 ff. (204 ff.).

78 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 54.

79 Siehe Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Rn. 260 ff.

80 Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 94.

81 Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III: Das Handeln des Staates, 1988, § 59 Rn. 27. Zur Schwierigkeit der Bestimmung des Wesensgehalts eines Grundrechtes, siehe Maunz, in: Maunz/Dürig, GG Art. 19 II Rn. 3 ff.; Krebs, in: von Münch/Kunig, Art. 19 Rn. 24.

82 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 67; siehe nunmehr Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen, BT-Drs. 14/1147, S. 4.

ren Sinne) herausgebildet.⁸³ Danach hat der Staat die Befugnis zu Einwirkungen im grundrechtlichen Schutzbereich,⁸⁴ wenn das von ihm vorgesehene Mittel die Erreichung des angestrebten Zieles fördert (Geeignetheit), kein schonenderes, aber gleich wirksames Mittel verfügbar ist (Erforderlichkeit) und bei einer Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und der Bedeutung und der Dringlichkeit des mit dem Eingriff verfolgten Interesses die Belastung noch zumutbar erscheint (Angemessenheit).⁸⁵ Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgt mithin bei Interessenskollisionen von Grundrechten vor allem das Gebot der Wahl des schonenderen Mittels.⁸⁶

3. Zulässigkeit von Beschränkungen nach dem Versammlungsgesetz

3.1 Allgemeines

Staatliches Handeln gegenüber Teilnehmern von Versammlungen kann nur unter gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfolgen und ist stets auf seine Angemessenheit und an der Bedeutung des Versammlungsrechts für den demokratischen Rechtsstaat zu messen.⁸⁷ Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG wird vor allem durch das Versammlungsgesetz ausgefüllt. Das Gesetz enthält Vorschriften, die einen geordneten, friedlichen und störungsfreien Ablauf von Versammlungen sicherstellen sollen.⁸⁸ Sowohl Versammlungen wie auch Aufzüge unter freiem Himmel können bei unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit unter den festgelegten Voraussetzungen beschränkt werden, und zwar sowohl präventiv vor Beginn (Auflage, Verbot) als auch repressiv während der Versammlung (Auflösung).⁸⁹ Der Schutz der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 15 Abs. 1 VersammlG, der Auflagen oder ein Verbot der Versammlung rechtfertigen kann, umfasst die gesamte Rechtsordnung, mithin beispielsweise auch straßenverkehrsrechtliche Vorschriften, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs regeln.⁹⁰ Das Gesetz stellt sich somit inhaltlich als spezialisiertes Gefahrenabwehrrecht zum Schutz der öffentlichen Sicherheit dar.⁹¹

Das Versammlungsgesetz geht, soweit es selbst einschlägige Regelungen enthält, grundsätzlich dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, ebenfalls dem Straßen-

83 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 45; Wipfelder, Ungeschriebene und immanente Schranken der Grundrechte, BayVBl. 1981, S. 418. Allerdings ist umstritten, ob Art. 19 Abs. 2 GG Sitz des Übermaßverbotes ist. Vgl. Krebs, in: von Münch/Kunig, Art. 19 Rn. 24.

84 Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren, 1992, § 111 Rn. 71; Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 56.

85 Kirchhof (Fn. 81), § 59 Rn. 26.

86 Isensee (Fn. 84), § 111 Rn. 166.

87 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 50.

88 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 10.

89 Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 110.

90 BVerwG, Urt. v. 21.4.1989, BVerwGE 82, 34 ff. (40 f.).

91 Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 1 VersammlG Rn. 188.

verkehrsrecht vor.⁹² Da das Gesetz keine Befugnisnormen für ein Einschreiten gegen einzelne Störer enthält, ist insoweit bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 ein Rückgriff auf die in den Polizeigesetzen vorgesehenen Maßnahmen erlaubt bzw. kann sogar aus Gründen des Übermaßverbotes geboten sein.⁹³ Behördliches Handeln mit dem Ziel der Beseitigung einer Zugangshinderung oder –hemmung kann ebenfalls nicht auf versammlungsrechtliche Eingriffsgrundlagen gestützt werden, sondern nur auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, bei dessen Anwendung aber wiederum die Wertentscheidung des Art. 8 Abs. 1 GG zu beachten ist.⁹⁴

3.2 Anmeldepflicht

Die in § 14 Abs. 1 VersammlG eingeführte Anmeldepflicht wird teilweise wegen Verstoßes gegen Art. 8 Abs. 1 GG als verfassungswidrig angesehen, da das verfassungsrechtlich vorgegebene Regel-Ausnahmeverhältnis von Freiheit und Eingriff umgekehrt werde.⁹⁵

Der Gesetzgeber stand bei der Konzeption des Versammlungsgesetzes angesichts des eindeutigen Wortlautes von Art. 8 Abs. 1 GG („ohne Anmeldung“) vor der Schwierigkeit, wie er die erforderlichen Informationen für einen Interessenausgleich zwischen dem Recht der ungestörten Durchführung der Versammlung und dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz gleichwertiger Rechtsgüter der Betroffenen erlangen kann.

Die Einführung der Anmeldepflicht soll die Behörden in die Lage versetzen, durch geeignete vorbeugende Maßnahmen – wie z.B. der Verkehrslenkung – zum möglichst störungsfreien Verlauf der Versammlung beizutragen und im Interesse Dritter erforderliche Maßnahmen mit den Interessen der Versammlungsteilnehmer abzustimmen.⁹⁶ Da es insbesondere um einen Ausgleich zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und den durch deren Ausübung betroffenen Grundrechten Dritter geht,⁹⁷ erscheint eine verfassungskonforme Auslegung in dem Sinne tragfähig, dass die Behörde durch die Anmeldepflicht i.S. der präventiven Gefahrenabwehr lediglich rechtzeitig die notwendigen Informationen erhält, nicht aber die Versammlungsfreiheit selbst hierdurch besonderen materiell-rechtlichen Beschränkungen unterworfen wird.⁹⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Frage der Anmeldepflicht festgestellt, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nur „unerheblich“ eingeschränkt werde, die Gewährleistungen des Art. 8 Abs. 1 GG aber nicht gänzlich für bestimmte Typen von

92 BVerwGE 82, 38.

93 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 56.

94 Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 18.

95 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 58.

96 BVerfGE 69, 350.

97 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 77.

98 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 48.

Veranstaltungen außer Kraft gesetzt werden dürften.⁹⁹ Für Spontan- und Eilversammlungen ist demnach die pauschale Anmeldepflicht des § 14 Abs. 1 VersammlG verfassungskonform ggfs. auf eine unverzügliche Anzeige zu reduzieren.¹⁰⁰

Ein Verstoß gegen die gesetzliche Anmeldepflicht allein kann aber angesichts des grundrechtlichen Schutzes der Versammlungsfreiheit ein Verbot nicht rechtfertigen, entgegen dem Wortlaut des § 15 Abs. 2 VersammlG im Allgemeinen auch keine Auflösung,¹⁰¹ sofern keine besonderen rechtfertigenden Gründe hinzutreten.¹⁰² Im Einzelfall kommt es daher insbesondere darauf an, ob von der Versammlung unmittelbar Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen, die aller Voraussicht nach zu unfriedlichen Ausschreitungen führen werden.¹⁰³

3.3 Gesetzliche Verbote (Uniform- und Vermummungsverbot)

Die Zulässigkeit des Verbots des Tragens von Uniformen nach § 3 Abs. 1 VersammlG ist in der Literatur umstritten.¹⁰⁴ Ein Verbot kann darauf gestützt werden, dass das Tragen von Uniformen während einer Demonstration nicht nur Ausdruck gemeinsamer Gesinnung, sondern – wie historische Erfahrungen bestätigen – zugleich militanter Einschüchterung Dritter ist.¹⁰⁵ Da zwischen Symbol und Symbolisiertem aber keine eindeutige Verbindung besteht, findet die Gewaltkomponente im Gesetzestext nur eine unvollkommene Stütze.¹⁰⁶ Dem versammlungsrechtlichen Uniformverbot dürfte vor allem das Tragen uniformartiger Kleidungsstücke während rechtsextremistischer Demonstrationen – wie von Springerstiefeln, Bomberjacken und NS-Symbolen – unterliegen.¹⁰⁷

Die Reichweite der Verbote der sogenannten Schutzbewaffnung und Vermummung (§ 17a VersammlG) sind ebenfalls umstritten.¹⁰⁸ Teilweise wird davon ausgegangen, dass das Vermummungsverbot unverhältnismäßig in die Rechte der Versammlungsteilnehmer eingreife, weil die Versammlungsfreiheit auch anonyme Willensbekundungen schütze.¹⁰⁹ Solange es legitime Gründe für eine „Schutzkleidung“ gibt, dürfte

99 BVerfGE 69, 350 f.

100 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 49.

101 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 55.

102 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 69.

103 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 55.

104 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 31.

105 Rühl, Versammlungsrechtliche Maßnahmen gegen rechtsradikale Demonstrationen, NJW 1995, S. 563 f.; Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 31.

106 Rühl, NJW 1995, 563. Der Verfasser sieht die Formulierung daher nicht als verfassungsrechtlich tragfähig an.

107 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 55.

107 Rühl, NJW 1995, 564.

108 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 60.

109 Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 75.

das Tragen auch zulässig sein.¹¹⁰ Das Recht zur „Verkleidung“ kann jedoch beschränkt werden, wenn sich aus den Umständen ergibt, dass diese zur Vorbereitung rechtswidriger Handlungen bzw. zur Verhinderung polizeilicher Präventions- oder Aufklärungsmaßnahmen bestimmt ist.¹¹¹ Die Länder setzen das versammlungsrechtliche Vermummungs- und Passivbewaffnungsverbot demgemäß auch anlass- und einzelfallbezogen konsequent ein.¹¹²

3.4 Auflagen

Bei Großversammlungen treffen die Behörden, da die Zusammenkunft einer größeren Zahl von Menschen problematisch für die öffentliche Sicherheit und Ordnung werden kann, entsprechend der Lage des Einzelfalles gegen den Eintritt von Gefahren zumeist Vorsorge durch entsprechende Auflagen.¹¹³ Die praktische Anwendung des Versammlungsrechts bewegt sich dabei vielfach auf dem schmalen Grad zwischen übermäßiger Reglementierung, die den Gehalt des Art. 8 Abs. 1 GG allzu sehr beschränken würde, und der Hinnahme von nicht genau einzukalkulierenden Gefährdungen.¹¹⁴

Obschon die Veranstaltungsteilnehmer grundsätzlich das Recht der Orts- und Zeitwahl haben, sind die Behörden, insbesondere wenn Rechte Dritter in übermäßiger Weise beeinträchtigt werden oder ein unfriedliches Zusammentreffen mit einer Gegen demonstration droht, im Wege der Auflage berechtigt,¹¹⁵ ihnen gewisse Abweichungen von den ursprünglichen Wünschen zuzumuten.¹¹⁶

Die Benutzung öffentlicher Strassen durch die Versammlungsteilnehmer hat wegen der Grundrechtsausübung gegenüber den übrigen Verkehrsteilnehmern grundsätzlich Vorrang, so dass eine Konfliktsituation meist erst dann entsteht, wenn das Verhalten der Versammlungsteilnehmer rechtswidrig wird.¹¹⁷ Aus verkehrstechnischen Gründen kann sich aber im Einzelfall ebenfalls die Notwendigkeit von Auflagen ergeben, die das Nebeneinander der Straßenbenutzung durch Demonstranten und den fließenden Verkehr noch ermöglichen.¹¹⁸

110 Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 1 VersammlG Rn. 59.

111 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 31.

112 Siehe Antwort der StSekretärin Zypries auf Frage 6, BT- Drs. 14/3984.

113 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 93.

114 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 10.

115 Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 86. Die Bezeichnung derartiger Einschränkungen der Versammlungsfreiheit als „Auflagen“ stimmt nicht mit dem üblichen verwaltungsrechtlichen Sprachgebrauch überein, da es bei Versammlungen gerade nicht um Erlaubnisse geht. Demnach handelt es sich in Wirklichkeit um selbständige, belastende Verwaltungsakte.

116 Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 79.

117 Prof. Dr. Baller, in: Prot. d. 2. Sitz. d. Aussch. f. Inneres, Sicherheit und Ordnung d. Abgeordn.hauses Berlin v. 21.2.2000, S. 13.

118 BVerfGE 69, 353.

Die Verhängung verwaltungsrechtlicher Auflagen wird durch das verfassungsrechtliche Übermaßverbot begrenzt.¹¹⁹ Behördliche Auflagen dürfen auch nicht das Recht der Versammlungsfreiheit konterkarieren und beispielsweise eine Demonstration an den Stadtrand verbannen, wo sie kaum die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit findet, da damit der Zweck des Grundrechts der Versammlungsfreiheit – die öffentlichkeitswirksame Meinungsäußerung – in Frage gestellt würde.¹²⁰ Versammlungen dürfen durch das sonstige Verhalten der staatlichen Organe ebenfalls nicht mehr als den Umständen nach behindert werden. Daher sind beispielsweise polizeiliche Observationen und Registrierungen mit dem Ziel einer Einschüchterung der Versammlungsteilnehmer nicht zulässig.¹²¹ Die partielle Auferlegung der Kosten der Straßenreinigung erscheint hingegen nicht ausgeschlossen, sofern Verunreinigungen den Versammlungsteilnehmern und damit dem Veranstalter nach allgemeinen Grundsätzen zuzurechnen sind.¹²²

3.5 Verbote, Auflösung der Versammlung

Die Gefährdung der öffentlichen Ordnung reicht als Grundlage von Versammlungsverboten nach dem heutigen Stand der Rechtsprechung nicht mehr aus.¹²³ Die öffentliche Ordnung kann umschrieben werden als *“Inbegriff der Normen, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzung für ein gedeihliches Miteinanderleben ... angesehen wird“*.¹²⁴ Derartige sozialetische Vorstellungen unterliegen ständigen Veränderungen und sind mithin selbst vielfach Gegenstand des aktuellen politischen Meinungskampfes.¹²⁵

Die öffentliche Sicherheit schützt im konkreten Fall als klassisches Schutzgut des Polizeirechts das gesamte geltende Recht und legitimiert die Versammlungsbehörden zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit.¹²⁶ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Versammlungsverbot aber nur als ultima ratio möglich, wenn es zum Schutz anderer gleichwertiger Grundrechte (wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum, Unversehrtheit der Rechtsordnung und öffentlicher Einrichtungen) notwendig ist und schonendere Mittel nicht mehr hinreichend erscheinen.¹²⁷ Vor einem

119 Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 86.

120 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 51.

121 Hoffmann-Riem, in: AK-GG, Art. 8 Rn. 36.

122 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 52.

123 BVerfGE 69, 353; Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 56; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 54; Kniesel, NJW 2000, 2864. Das kann jedoch nicht bei Begehung von Straftaten gegen die öffentliche Ordnung i.S. der §§ 123 ff. StGB gelten.

124 Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 9. überarb. Aufl., 1986, S. 245 m.w.N.

125 Rühl, NJW 1995, 563.

126 Kniesel, NJW 2000, 2864.

127 BVerfGE 69, 352 ff.

Verbot - insbesondere einer Großdemonstration - sind nach dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kooperationsgebot vorab mit dem Veranstalter Alternativen zu prüfen, die ein solches entbehrlich machen können.¹²⁸ Der Erlass eines Verbotes oder die Auflösung der Versammlung setzen daher beispielsweise voraus, unfriedliche Teilnehmer zu isolieren und den übrigen Teilnehmern weiterhin die Chance der Grundrechtsausübung zu belassen.¹²⁹

Zum Verbot oder zur Auflösung der Versammlung reicht aber nicht die konkrete Gefahr des allgemeinen Polizeirechts, vielmehr ist eine unmittelbare Gefährdung höchster Rechtsgüter notwendig, d.h. es darf nicht nur die bloße, vielmehr muss die hohe Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit gegeben sein.¹³⁰ Ein präventives Verbot nur wegen einer zu erwartenden gewaltbereiten Gegendemonstration setzt ebenfalls die hohe Wahrscheinlichkeit einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch absehbare oder angekündigte Straftaten voraus, so dass eine nachträgliche Auflösung nicht mehr sinnvoll oder möglich erscheint, mithin nur, wenn die Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes vorliegen.¹³¹ Dabei bleibt zu prüfen, ob ein solcher durch Modifikation der Versammlungsmodalitäten entfallen kann, ohne den konkreten Zweck der Versammlung zu vereiteln.¹³² Bei Anmeldung einer Gegendemonstration müssen sich behördliche Maßnahmen aber zunächst gegen den Störer selbst, also den Veranstalter der Gegendemonstration, richten.¹³³

Die Grundrechte und Verfahrensgarantien des Grundgesetzes können von jedermann, d.h. auch durch extremistische Organisationen in Anspruch genommen werden.¹³⁴ Verbot und Auflösung einer Versammlung wegen verfassungswidriger Zielsetzung einer solchen Organisation dürfen daher aus diesem Anlass nur ausgesprochen werden, wenn die Verfassungswidrigkeit der Ziele des Veranstalters in den dafür vorgesehenen Verfahren zuvor rechtskräftig festgestellt worden ist (§ 1 Abs. 2, § 13 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG).¹³⁵

Die öffentliche Präsentation organisierter rechtsextremistischer Gewaltbereitschaft kann einen selbständigen Verbotgrund darstellen, wenn sich aus den Umständen ergibt, dass sie sich gegen Teile der Bevölkerung richtet, mithin aller Voraussicht nach strafbare Handlungen zu erwarten sind.¹³⁶ Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat

128 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 54.

129 BVerfGE 69, 360 f.

130 Brenneis/Wilkens, Kriminalistik, 8-9/98, S. 541 f.; Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 110; vgl. nunmehr BVerfG, Beschl. v. 18.8.2000, in: NVwZ 2000, S. 1405.

131 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 56; zu Begriff und Voraussetzungen siehe Drews/Wacke/Vogel/Martens (Fn. 124), S. 332 ff.; Kniesel, NJW 2000, 2864.

132 Siehe nunmehr BVerfG, Beschl. v. 14.7.2000, in: NVwZ 2000, S. 1405.

133 BVerfGE 69, 360 f.

134 Rühl, NJW 1995, 562.

135 Vgl. Art. 21 Abs. 2 GG, für verfassungsfeindliche Vereinigungen Art. 9 Abs. 2 GG i.V. mit § 3 Abs. 1 VereinsG.

136 Rühl, NJW 1995, 564.

zwischenzeitlich einen Gesetzentwurf im Bundesrat eingebracht, nach dem die Ordnungsbehörden in die Lage versetzt werden sollen, rechtsextremistische Versammlungen unter erleichterten Voraussetzungen zu verbieten, wenn Versammlungen und Aufzüge Gewalt- und Willkürherrschaft verherrlichen, Massenmord, Krieg und Vertreibung verharmlosen und zum Rassenhass aufstacheln.¹³⁷ Mit einem weiteren Gesetzesantrag des Landes Brandenburg soll das gesetzliche Instrumentarium zur Aburteilung rechts-extremistischer Täter verschärft werden.¹³⁸

Angesichts bundesweit agierender und durch die moderne Kommunikationstechnik vernetzte Kleingruppen im rechtsradikalen Spektrum erscheint es notwendig, zur Sicherung ausreichender Beweise für ein Versammlungsverbot extremistischer Veranstaltungen ein leistungsfähiges, auf dem neuesten Stande befindlichen Informationssystem aufzubauen.¹³⁹

Ein Totalverbot einer Versammlung ist beispielsweise dann zu rechtfertigen, wenn der Veranstalter im Vorfeld eindeutig zu erkennen gibt, dass die Kundgebung eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder des öffentlichen Friedens¹⁴⁰ bewirken soll.¹⁴¹ Ein Vollverbot bleibt vor allem bei unsicherer Beweislage für die Behörden ein in der Praxis schwer zu handhabendes und damit riskantes Eingriffsmittel, weil der geringste formale Fehler der Behörde im Gerichtsverfahren zur Rechtswidrigkeit der gesamten Entscheidung und - wegen der hohen Anforderungen im Eilverfahren – zur Aussetzung der Vollziehung des Verbots führen kann.¹⁴² Gegenüber dem Vollverbot erscheint ein Teilverbot relativ gerichtsfest, da die auferlegten Verhaltensanforderungen einzeln der gerichtlichen Kontrolle unterliegen; ein Teilverbot unterbindet zudem die Grundrechtsausübung im Kern nicht, so dass auch an die den einzelnen Beschränkungen zugrundeliegenden Gefahrenprognosen geringere Anforderungen zu stellen sind als an ein Vollverbot.¹⁴³

3.6 Örtlich begrenzte Versammlungsverbote

3.6.1 Bannmeilen/Befriedete Bezirke zum Schutz oberster Verfassungsorgane

Bei einem Flächenverbot ist jegliche öffentliche Versammlung in einem bestimmten Gebiet untersagt, und zwar unabhängig vom jeweiligen Anlass.¹⁴⁴ Nach überein-

137 Vgl. BR-Drs- 758/00 vom 16.11.00.

138 Siehe BR-Drs. 577/00 vom 26.9.00.

139 Höllein, NVwZ 1994, 640 f. Der Verfasser schlägt vor, ein entsprechendes Informationssystem bei den Verfassungsschutzämtern bereit zu halten und die rechtlichen Grundlagen hierfür im Versammlungsgesetz zu schaffen.

140 Vgl. zum Begriff § 130 StGB (Volksverhetzung).

141 Rühl, NJW 1995, 640.

142 Höllein, NVwZ 1994, 641.

143 Höllein, NVwZ 1994, 641 f.

144 Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 15 VersammlG Rn. 16.

stimmender Auffassung der für die Sicherheit in der Bundeshauptstadt Berlin zuständigen Behörden und der mit der Durchführung polizei- und versammlungsrechtlicher Maßnahmen vor Ort betrauten Personen kann der notwendige Schutz der Verfassungsorgane des Bundes nicht allein durch das bestehende Versammlungsgesetz gewährleistet werden.¹⁴⁵ Der Bundesgesetzgeber – ebenfalls die meisten Länder - haben die Ausübung der Versammlungsfreiheit aus diesem Grunde im Interesse der Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane, insbesondere aber zum Schutz der körperlichen Integrität der Organwalter, durch „Bannmeilengesetze“¹⁴⁶ generell örtlich festgelegten Beschränkungen unterworfen.¹⁴⁷ Die Regelungen sollen insbesondere die Betätigung- und Entscheidungsfreiheit der durch Wahlen legitimierten Mitglieder der Gesetzgebungsorgane vor dem unmittelbaren Druck der Strasse schützen.¹⁴⁸

Die Bannmeilengesetze könnten im Hinblick auf die in Art. 8 Abs. 1 GG garantierte Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich bedenklich sein, wenn die Flächen, in denen Versammlungen verboten sind, übermäßig ausgedehnt werden, also über den nach den örtlichen Gegebenheiten notwendigen Schutz der Parlamente und Verfassungsorgane hinaus.¹⁴⁹ Teilweise wird lediglich ein Bereich von 50 oder 100 Metern um das Gebäude als ausreichend angesehen, soweit dadurch der Zugang für die Mitglieder des betreffenden Verfassungsorgans gewährleistet ist.¹⁵⁰ Nach anderer Auffassung kann ein derartiges generelles örtliches Versammlungsverbot 100 bis 500 Meter um die Liegenschaften eines Verfassungsorgans ausgedehnt werden.¹⁵¹

Soweit Bannmeilenregelungen bestehen, ist es in Verbindung mit § 16 VersammlG verboten, innerhalb des „festgelegten Bezirks“ eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug abzuhalten.¹⁵² Die Vorschrift wird aber teilweise als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen, da sie das Regel-Ausnahmeverhältnis von Versammlungsfreiheit und deren Einschränkung für bestimmte Versammlungsorte umkehre.¹⁵³ § 5 des Gesetzes über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes sieht jedoch in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung vor,¹⁵⁴ dass Ausnahme-

145 BT-Drs. 14/1147, S. 4 f.

146 Für den Bund gilt nunmehr das Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes v. 11.8.1999 (BGBl. I S. 1818); zur Entstehungsgeschichte siehe Heyer, Der befriedete Bezirk, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Aktuelle Begriff 2000, S. 19 ff.

147 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 68; Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 62.

148 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 70; OVG NW, Urt. v. 22.12.1993, DVBl. 1994, S. 543; Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 75, hält dieses Argument nicht für tragend. Ebenfalls kritisch Kniesel, NJW 2000, 2866.

149 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 70.

150 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 75.

151 Prof. Dr. Huber, in: Prot. d. 2. Sitz. d. Aussch. f. Inneres, Sicherheit und Ordnung d. Abgeordn.hauses Berlin v. 21.2.2000, S. 8.

152 Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 16 VersammlG Rn. 2 f. Zuwiderhandlungen können gem. § 29a VersammlG als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 30.000 DM belegt werden.

153 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 62; keine Bedenken Herzog, in: Maunz/Dürig, Art. 8 GG, Rn. 114; Hoffmann-Riem, in: AK-GG, Art. 8 Rn. 48.

154 OVG NW, Urteil v. 22.12.1993, DVBl. 1994, S. 541 ff.

genehmigungen zu erteilen sind, wenn eine Gefährdung der Entscheidungsfreiheit der Verfassungsorgane nicht besteht, also beispielsweise in sitzungsfreien Wochen der Parlamente.¹⁵⁵ Im Zusammenhang mit möglichen Ausnahmegenehmigungen erscheint die Versammlungsfreiheit in den „befriedeten Bezirken“ des Bundes demnach nicht mehr als den Umständen nach erforderlich eingeschränkt und verfassungsrechtliche Bedenken insoweit grundsätzlich ausgeräumt.¹⁵⁶

3.6.2 Frage der Zulässigkeit genereller Flächenverbote

Nach dem dem Bundesrat vorgelegten Gesetzentwurf des Landes Rheinland-Pfalz¹⁵⁷ soll in das Versammlungsgesetz eine Öffnungsklausel aufgenommen werden, die es den Ländern ermöglicht, durch Gesetz Orte von herausragender nationaler und historischer Bedeutung festzulegen und zu bestimmen, dass dort Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verboten sind. Ferner soll den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, durch Gesetz zu bestimmen, dass öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge an besonders hervorgehobenen Orten auch dann verboten oder von Auflagen abhängig gemacht werden können, wenn durch sie die Würde des Ortes gestört werden kann.

Die Frage, ob und inwieweit unter bestimmten Voraussetzungen jegliche Versammlung innerhalb eines bestimmten Gebietes verboten werden darf, ist umstritten.¹⁵⁸ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in der Brokdorf-Entscheidung den Beschluss des VG Schleswig, der ein solches Flächenverbot für sicherheitsempfindliche Anlagen aufrechterhalten hatte, bestätigt und einen Beschluss des OVG Lüneburg, der sogar ein räumlich erweitertes „Flächenverbot“ hingenommen hatte, ebenfalls nicht aus diesem Grunde beanstandet.¹⁵⁹ Von der Möglichkeit eines zeitlich begrenzten Flächenverbotes ist beispielsweise auch während der Olympiade 1972 in München Gebrauch gemacht worden.¹⁶⁰

Flächenverbote sind auf Grund des verfassungsrechtlichen Übermaßverbotes – auch in Bezug auf Bannmeilen oder befriedete Bezirke - nur insoweit zulässig, als es für die zu schützenden Einrichtungen oder Personen unumgänglich ist.¹⁶¹ Generelle Versammlungsverbote für Orte von herausragender nationaler und historischer Bedeutung würden die freie Ortswahl der Versammlungsteilnehmer beschränken und das verfas-

155 Siehe auch BT-Drs. 14/1147, S. 4.

156 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 72.

157 Vgl. BR-Drs. 545/00 vom 12.9.00.

158 Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 16 VersammlG Rn. 3 m.w.N. Vgl. auch Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 112.

159 BVerfGE 69, 354, 362.

160 Gesetz zum Schutz des Olympischen Friedens vom 31. Mai 1972 (BGBl. I S. 865). Siehe auch Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 14), § 16 VersammlG Rn. 3.

161 Vgl. schon Fn. 153.

sungsrechtlich vorgegebene Regel-/Ausnahmeverhältnis von Freiheit und Eingriff umkehren.¹⁶² Als verfassungswidrig werden in der Literatur daher Vorschläge eingestuft, angesichts zunehmender Demonstrationsneigung rund um das Brandenburger Tor vor allem im Interesse eines reibungslosen Verkehrsflusses zentrale Bereiche der Berliner Innenstadt für Versammlungen völlig zu sperren, also faktisch weitere generelle „versammlungsfreie Zonen“ zu schaffen.¹⁶³ Die Schwelle der Sozialadäquanz wegen der Hinnahme von Behinderungen und Belästigungen Dritter insbesondere des Straßenverkehrs durch Häufung von Demonstrationen dürfte in der Bundeshauptstadt Berlin höher anzusetzen sein als in anderen für die Demokratie weniger herausragenden Großstädten. Auflagen und Verbote des Versammlungsrechts erscheinen auch nicht bereits deshalb zulässig, weil Belange der Bundesrepublik, insbesondere außenpolitische Interessen, beeinträchtigt erscheinen,¹⁶⁴ wie beispielsweise auf Grund von Demonstrationen gegen Staatsbesuche.¹⁶⁵ Daher können letzte Bedenken gegen generelle Flächenverbote zugunsten von Orten mit herausragender nationaler und historischer Bedeutung nicht ganz ausgeräumt werden.

Rechtsextremistische Demonstrationen am vorgesehenen Holocaust-Mahnmal in Berlin würden den politisch gewollten Zweck – das Angedenken an die Judenverfolgung in Deutschland wachzuhalten - herabsetzen.¹⁶⁶ Daher sollte im Vorfeld geprüft werden, ob die Würde und der erwünschte Schutz des Mahnmals - beispielsweise durch eine Widmungsbeschränkung¹⁶⁷ oder, soweit andere Maßnahmen nicht tragfähig erscheinen, ausnahmsweise durch ein örtlich begrenztes Versammlungsverbot¹⁶⁸ - sichergestellt werden kann.¹⁶⁹ Für die Zulässigkeit eines derartigen generellen Flächenverbotes spricht, dass in diesem besonderen Ausnahmefall Versammlungen nicht gerade an der Gedenkstätte gegen nationalsozialistisches Unrecht stattfinden müssen und die Würde des Ortes auf andere Weise nicht gewahrt werden kann.

Zumindest verbleibt aber im Einzelfall beispielsweise angesichts der Zweckbestimmung des Holocaust-Mahnmals die Möglichkeit von strikten Auflagen oder eines Demon-

162 Vgl. hierzu zuvor Abschn. 3.61.

163 Schneider, Frieden statt Bann – Über eine Reform, die nichts kostet, aber auch wenig wert ist, NJW 2000, S. 264. Siehe auch die Berichterstattung über die Diskussion im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 10.5.2000, SPD: Hände weg von Demonstrationsverboten, in: Blickpunkt bundestag 5/2000, S. 59.

164 Benda, in: BK, Art. 8 GG Rn. 88 f.

165 Schneider, NJW 2000, 264.

166 Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abg. ... und der Fraktion der PDS, Das geplante Holocaust-Mahnmal in Berlin und der Rechtsextremismus, BT-Drs. 14/3280.

167 Prof. Dr. Huber, in: Prot. d. 2. Sitz. d. Aussch. f. Inneres, Sicherheit und Ordnung d. Abgeordn.hauses Berlin v. 21.2.2000, S. 8; Prof. Dr. Baller, ebenda, S. 13.

168 In Entsprechung zum Schutz sicherheitsempfindlicher Anlagen. Vgl. Hoffmann-Riem, in: AK-GG, Art. 8 Rn. 48.

169 Ein derartiges generelles Versammlungsverbot wäre unter Berücksichtigung der örtlichen Belange zu prüfen und kann daher hier nicht abschließend beurteilt werden.

strationsverbotes für rechtsextremistische Veranstalter, wenn deutliche Hinweise dafür vorliegen, dass Ausschreitungen oder Sachbeschädigungen zu befürchten sind.

(Schwidden)

Literaturverzeichnis

- **Bonner Kommentar** (BK), Stand Dezember 1999
- **Brenneisen/Wilksen**, Zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Rechts-extremistische Aufmärsche vor den Verwaltungsgerichten, in: Kriminalistik 8-9/98, S. 541 - 545
- **Brenner**, Grundrechtsschranken und Verwirkung von Grundrechten, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1995, S. 60 - 66
- **Dreier**, Grundgesetz, Kommentar, 1996
- **Dietel/Gintzel/Kniesel**, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 12. überarb. Aufl., 2000
- **Jahn**, Joachim, Strafrechtliche Mittel gegen Rechtsextremismus: die Änderungen der §§ 130 und 86a StGB als Reaktion auf fremdenfeindliche Gewalt im Licht der Geschichte des politischen Strafrechts in Deutschland, 1998 (Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft, Bd. 2496), zugl. Dissertation Universität Hannover, 1998
- **Höllein**, Das Verbot rechtsextremistischer Veranstaltungen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1994, S. 635 - 642
- **Isensee/Kirchhof** (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III: Das Handeln des Staates, 1988
- **Isensee/Kirchhof** (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren, 1992
- **Maunz/Dürig/Herzog**, Grundgesetz, Kommentar, Stand Febr. 1999
- **v. Mangoldt/Klein**, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 1999
- **von Münch/Kunig** (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1 (Art. 1 – 19), 2000
- **Rühl**, Versammlungsrechtliche Maßnahmen gegen rechtsradikale Demonstrationen und Aufzüge, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1995, S. 561 – 564
- **Sachs** (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 1996
- **Schmidt-Bleibtreu/Klein**, Kommentar zum Grundgesetz, 1999
- **Schneider**, Frieden statt Bann – Über eine Reform, die nichts kostet, aber auch wenig wert ist, in: NJW 2000, S. 263 - 265
- **Wassermann**, Gesamtherausgeber, Reihe Alternativkommentare, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1989
- **Wipfelder**, Ungeschriebene und immanente Schranken der Grundrechte, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 1981, S. 417 – 423