

Lernmaterial im Verwaltungsrecht BT

# Grundlagen im Versammlungsrecht

Von **Philipp Guttman**

Vom 13.09.2017, zuletzt aktualisiert: 10.10.2018 18:42 Uhr

## Inhaltsverzeichnis

A. Vorwort.....	1
I. Versammlungsrecht.....	1
II. Subsidiarität des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts .....	1
III. Versammlungsgesetz des Bundes (VersG) .....	1
B. Versammlungsbegriff und Anmeldepflicht .....	2
I. Friedlichkeit.....	2
II. Nicht verbale Ausdrucksformen / Sitzblockaden.....	2
III. Anmeldepflicht (§ 14 VersG) .....	3
a) Spontanversammlungen .....	3
b) Eilversammlungen.....	3
C. Versammlungsrechtliche Zuständigkeiten und Befugnisse .....	4
I. Überblick über das VersG .....	4
II. Auflagen und Verbote (§ 15 I, II VersG).....	4
1. Grundsätze.....	4
2. Öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung.....	5
3. Konfrontation von Versammlung und Gegendemonstration .....	5
III. Auflösen einer Versammlung (§ 15 III VersG) .....	5
D. Bannkreise, befriedete Bezirke und Ausnahmen.....	6
E. Gefahrenabwehr im Umfeld von Versammlungen.....	6

## Literaturverzeichnis

**Erbguth**, Wilfried / **Mann**, Thomas / **Schubert**, Mathias: Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Auflage, 2015, Verlag C. F. Müller. *Zitiert als: Erbguth / Mann / Schubert, [Rn.]*.

**Gröpl**, Christoph / **Windthorst**, Kay / **von Coelln**, Christian: Grundgesetz – Studienkommentar, 2. Auflage, 2015, Verlag C. H. Beck. *Zitiert als: GG-Studienkommentar/[Bearbeiter], [Art.], [Rn.]*.

**Sodan**, Helge: Grundgesetz, 3. Auflage, 2015, Verlag C. H. Beck. *Zitiert als: Sodan/[Bearbeiter], [Art.], [Rn.]*.

**Steinhorst**, Lars: Polizei- und Ordnungsrecht in Brandenburg, 2010, Frank & Timme - Verlag für wissenschaftliche Literatur. *Zitiert als: Steinhorst, [Rn.]*.

## A. Vorwort

### I. Versammlungsrecht

**Art. 8 GG** beinhaltet das Grundrecht der **Versammlungsfreiheit**. Nach **Art. 8 I GG** haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis **friedlich und ohne Waffen** zu versammeln. Für Versammlungen **unter freiem Himmel** kann das Versammlungsrecht jedoch gemäß **Art. 8 II GG** durch oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden.

Nach der Föderalismusreform 2006 liegt das Versammlungsrecht in der **Kompetenz der Länder**. Von dieser haben jedoch bisher nur wenige Länder Gebrauch gemacht.<sup>1</sup> Deshalb gilt gemäß Art. 125a I GG das **Versammlungsgesetz des Bundes (VersG) fort**, bis die Länder eigene Gesetze erlassen haben. Dieses regelt nur **öffentliche** Versammlungen.

Die Träger des Grundrechts der Versammlungsfreiheit haben – begrenzt durch Rechtsgüter Dritter und der Allgemeinheit – ein **Selbstbestimmungsrecht** hinsichtlich **Ziel, Gegenstand, Ort, Zeit** sowie **Art und Weise** der Versammlung.<sup>2</sup>

### II. Subsidiarität des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts

Sofern der **Anwendungsbereich** des **Versammlungsrechts eröffnet** ist, gelten dessen **abschließende Sonderregelungen** und das **allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht** ist **subsidiär**; geht es um Gefahren, die nicht versammlungsspezifischer Natur sind, ist das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht einschlägig.<sup>3</sup> Wird auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zurückgegriffen, muss der Versammlungsfreiheit aus **Art. 8 GG** jedoch im Zuge der **Verhältnismäßigkeit** besondere Beachtung geschenkt werden.<sup>4</sup>

### III. Versammlungsgesetz des Bundes (VersG)

Das Versammlungsgesetz erweitert den Kreis der Grundrechtsträger in **§ 1 VersG** auf **jedermann**. Für Ausländer gelten jedoch Einschränkungen nach dem **§ 47 AufenthG**.<sup>5</sup> Es regelt in den §§ 5 ff. VersG öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen, die nur in den dort enumerativ genannten Fällen aufgelöst oder verboten werden können, und in den §§ 14 ff. VersG öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge. Eine Versammlung ist **öffentlich** im Sinne des VersG, wenn grundsätzlich **für jedermann ein Zutrittsrecht besteht**.<sup>6</sup> Im Folgenden wird auf das VersG Bezug genommen.

---

<sup>1</sup> So Bayern (BayVersG), Niedersachsen (NVersG), Sachsen (SächsVersG), Sachsen-Anhalt (VersammlG LSA), Schleswig-Holstein (VersFG SH) und mit Teilregelungen Berlin (VersammlG Bln).

<sup>2</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001, Az.: 1 BvR 1190/90, 2173/93, 433/96, Rn. 51, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv104092.html>.

<sup>3</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 740.

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 739.

<sup>6</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 745.

## B. Versammlungsbegriff und Anmeldepflicht

Eine Versammlung im Sinne des Art. 8 GG ist die **örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen**, die einen **gemeinsamen Zweck** verfolgen.<sup>7</sup> Darüber hinaus ist nach der Rechtsprechung die Teilhabe an der **öffentlichen Meinungsbildung und –äußerung** erforderlich.<sup>8</sup> Aus diesem Grund zählt die Rechtsprechung Versammlungen, die vordergründig etwa Spaß-, Tanz- oder Unterhaltungszwecken dienen, nicht zum Schutzbereich des Art. 8 GG.<sup>9</sup>

### I. Friedlichkeit

Nach Art. 8 I GG sind nur **friedliche Versammlungen** von der Versammlungsfreiheit **geschützt**. Diesen Schutz verliert eine Versammlung erst, wenn sie **kollektiv unfriedlich** ist.<sup>10</sup>

*Unfriedlich* ist eine Versammlung, wenn Handlungen von **einiger Gefährlichkeit** stattfinden, wie etwa **aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen** oder sonstige Gewalttätigkeiten.<sup>11</sup>

*Kollektiv unfriedlich* ist eine Versammlung erst, **wenn**

- sie im Ganzen einen **gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf** annimmt oder
- der Veranstalter oder sein Anhang einen solchen Verlauf **anstreben** oder **billigen**.<sup>12</sup>

Aus diesem Grund bleibt der **grundgesetzliche Schutz** der Versammlungsfreiheit **auch dann erhalten, wenn Einzelne Ausschreitungen begehen**.<sup>13</sup>

### II. Nicht verbale Ausdrucksformen / Sitzblockaden

Der Rechtsprechung zufolge ist für die Einordnung als Versammlung entscheidend, dass die Teilnehmer ihren **Standpunkt nach außen bezeugen** und etwa durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens, des Umgangs miteinander oder die Wahl des Ortes **Stellung nehmen**.<sup>14</sup> Demzufolge schützt die Versammlungsfreiheit auch Veranstaltungen wie Sitzblockaden, die sich durch eine **nicht verbale Ausdrucksform** kennzeichnen.<sup>15</sup> Dabei sei es **unerheblich, ob** durch die Sitzblockade auch **Dritte behindert werden**, selbst wenn dies gewollt war, **solange die Blockade nicht kollektiv unfriedlich** ist.<sup>16</sup>

<sup>7</sup> Steinhorst, Rn. 383.

<sup>8</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.07.2001, Az.: 1 BvQ 28/01, openJur 2012, 24993.

<sup>9</sup> Erbguth / Mann / Schubert, Rn. 742.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.03.2011, Az.: 1 BvR 388/05, Rn. 39, openJur 2012, 26023.

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.09.1985, Az.: 1 BvR 223, 341/81, Rn. 93, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv069315.html>.

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.03.2011, Az.: 1 BvR 388/05, Rn. 38, openJur 2012, 26023.

<sup>15</sup> Ebd.; GG-Studienkommentar/von Coelln, Art. 8 GG, Rn. 16.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.03.2011, Az.: 1 BvR 388/05, Rn. 39, openJur 2012, 26023; GG-Studienkommentar/von Coelln, Art. 8 GG, Rn. 18; Sodan/Sodan, Art. 8 GG, Rn. 5.

### III. Anmeldungspflicht (§ 14 VersG)

§ 14 VersG erfordert abweichend vom Art. 8 I GG eine **Anmeldung 48 Stunden vor Beginn** einer Versammlung (**Anmeldepflicht**, keine Genehmigungspflicht)<sup>17</sup>.

#### a) Spontanversammlungen

*Spontanversammlungen* sind Versammlungen, die sich aus einem **momentanen Anlass ungeplant ohne Veranstalter** entwickeln.<sup>18</sup>

Bei diesen liegt es in der **Natur der Sache**, dass sie wegen des momentanen Anlasses aus tatsächlichen Gründen **nicht die geforderte Frist** zur Anmeldung **einhalten können**.<sup>19</sup> Zudem wäre eine **generelle Unzulässigkeit** von Spontanversammlungen **nicht mit Art. 8 I GG** („ohne Anmeldung“) **vereinbar**.<sup>20</sup>

Deshalb sind Spontanversammlungen **nicht anmeldepflichtig**, § 14 VersG ist auf sie nicht anwendbar;<sup>21</sup> dies haben auch die **Länder** bei ihren Versammlungsgesetzen der Rechtsprechung folgend **normiert**.<sup>22</sup>

#### b) Eilversammlungen

*Eilversammlungen* sind Versammlungen, die **geplant** sind und einen **Veranstalter** haben, aber **sehr kurzfristig** einberufen werden und ohne Verletzung des Demonstrationszwecks nicht rechtzeitig angemeldet werden könnten.<sup>23</sup>

Bei ihnen ist § 14 VersG **verfassungskonform** dahingehend **auszulegen**, dass sie anzumelden sind, **sobald die Möglichkeit dazu besteht**, regelmäßig **spätestens** mit der **Bekanntgabe** der Eilversammlung.<sup>24</sup> Es wäre nicht mit der Versammlungsfreiheit vereinbar, wenn Eilversammlungen wegen fehlender Anmeldung von vornherein unzulässig wären.<sup>25</sup>

Auch dies wurde von den **Ländern** in ihren Versammlungsgesetzen **normiert** (und teilweise unterschiedlich ausgeformt).<sup>26</sup> Im Übrigen führt auch eine **verspätete** oder **unterlassene** Anmeldung **nicht zur Rechtswidrigkeit** der Eilversammlung.<sup>27</sup>

<sup>17</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 747.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> *Steinhorst*, Rn. 387.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.09.1985, Az.: 1 BvR 223, 341/81, Rn. 74, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv069315.html>.

<sup>22</sup> So in: Art. 13 IV BayVersG, § 5 V NVersG, § 14 IV SächsVersG, § 12 I 2 Var. 1 VersammlG LSA, § 11 VI VersFG SH.

<sup>23</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 748; BVerfG, Beschl. v. 23.10.1991, Az.: 1 BvR 850/88, Rn. 26, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085069.html>

<sup>24</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.10.1991, Az.: 1 BvR 850/88, Rn. 27, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085069.html>.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.10.1991, Az.: 1 BvR 850/88, Rn. 26, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085069.html>.

<sup>26</sup> So in: Art. 13 III BayVersG („spätestens mit Bekanntgabe“), § 5 IV NVersG („unverzüglich“), § 14 III SächsVersG („unverzüglich“), § 12 I 2 Var. 2 VersammlG LSA (keine Anmeldepflicht), § 11 V VersFG SH („spätestens mit Einladung bei der zuständigen Behörde / Polizei“).

<sup>27</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 748.

## C. Versammlungsrechtliche Zuständigkeiten und Befugnisse

### I. Überblick über das VersG

Die Zuständigkeiten bei der Durchführung des Versammlungsgesetzes sind aufgeteilt in die zuständigen Polizeibehörden und die zuständigen Versammlungsbehörden; letztere bestimmen sich meist nach den **Kreisordnungs- oder Kreisverwaltungsbehörden**.<sup>28</sup>

Zuständige Polizeibehörde	Zuständige Versammlungsbehörde
<ul style="list-style-type: none"> <li>Anwesenheitsrecht (§§ 12, 18 I)</li> <li>Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen (§§ 12a, 19a)</li> <li>Auflösung von Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 13)</li> <li>Ausschluss von Teilnehmern (§§ 18 III, 19 IV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entgegennahme der Anmeldung (§ 14)</li> <li>Verbot einer Versammlung (§ 15 I Var. 1)</li> <li>Statuierung von Auflagen (§ 15 I Var. 2)</li> <li>Auflösung einer Versammlung (§ 15 III)</li> </ul>

Die zuständige Versammlungsbehörde hat die verfassungsmäßige **Pflicht zur engen versammlungsfreundlichen Kooperation mit dem Veranstalter** einer Versammlung.<sup>29</sup>

### II. Auflagen und Verbote (§ 15 I, II VersG)

#### 1. Grundsätze

Eine Versammlung unter freiem Himmel kann nach **§ 15 I VersG verboten oder** von bestimmten **Auflagen** abhängig gemacht werden, wenn nach den **zur Zeit des Erlasses** der Verfügung erkennbaren Umständen die **öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet** ist.

Eine *Auflage* im Sinne des § 15 VersG ist ein selbstständiger Verwaltungsakt, ein *Verbot* ist auch als Allgemeinverfügung möglich.<sup>30</sup>

Erforderlich ist eine Gefahrenprognose auf Grundlage konkreter und nachvollziehbarer Anhaltspunkte.<sup>31</sup> Das **Entschließungsermessen** ist **grundrechtlich gebunden**.<sup>32</sup>

**Regelbeispiele** für § 15 I VersG finden sich in **§ 15 II VersG**.

<sup>28</sup> Erbguth / Mann / Schubert, Rn. 758 f.

<sup>29</sup> Erbguth / Mann / Schubert, Rn. 760.

<sup>30</sup> Erbguth / Mann / Schubert, Rn. 749 f.

<sup>31</sup> Erbguth / Mann / Schubert, Rn. 751.

<sup>32</sup> Erbguth / Mann / Schubert, Rn. 750.

## 2. Öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung

Verstöße gegen die **öffentliche Ordnung** reichen wegen der durch **Art. 8 GG** grundrechtlich auch Minderheiten garantierten Äußerungsmöglichkeit grundsätzlich nicht aus, um ein Versammlungsverbot zu rechtfertigen.<sup>33</sup> Zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung sind vielmehr **Auflagen** geeignet.<sup>34</sup>

**Versammlungsverbote** kommen hingegen nur zum **Schutz elementarer Rechtsgüter (öffentliche Sicherheit)** in Betracht.<sup>35</sup>

## 3. Konfrontation von Versammlung und Gegendemonstration

Hinsichtlich der **Konfrontation von Versammlung und Gegendemonstration** ist festzuhalten, dass es Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei ist, **in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung des Versammlungsrechts hinzuwirken**.<sup>36</sup>

Drohen Gewalttaten als Reaktion auf die Versammlung, müssen sich die Maßnahmen **primär gegen die Störer** richten; vor Anwendung des **polizeilichen Notstands** gegen die Versammlung müssen unter Beachtung der Bedeutung des Versammlungsrechts **vorrangig Modifikationen der Versammlungsmodalitäten** in Betracht gezogen werden.<sup>37</sup>

## III. Auflösen einer Versammlung (§ 15 III VersG)

Eine Versammlung unter freiem Himmel kann nach **§ 15 III VersG aufgelöst** werden, wenn

- sie **nicht angemeldet** ist,
- von den **Angaben** der Anmeldung **abweicht**,
- den **Auflagen zuwidergehandelt** wird oder
- die **Voraussetzungen** zu einem Verbot nach **§ 15 I, II VersG** gegeben sind.

Von § 15 III VersG werden auch Maßnahmen erfasst, die **weniger schwerwiegend** sind, aber **gleichsam** den **Schutz** der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hinreichend **gewährleisten** (Minusmaßnahmen) und so der **Verhältnismäßigkeit** Rechnung tragen.<sup>38</sup>

Eine Blockadeaktion ist wegen **Nötigung** (§ 240 I StGB) nur strafbar, wenn deren Teilnehmer über die durch ihre körperliche Anwesenheit verursachte psychische Einwirkung hinaus eine physische Barriere errichten (sog. **Zweite-Reihe-Rechtsprechung**).<sup>39</sup>

<sup>33</sup> BVerfG, Beschl. v. 01.05.2001, Az.: 1 BvQ 22/01, Rn. 20, 22, openJur 2011, 25385.

<sup>34</sup> BVerfG, Beschl. v. 01.05.2001, Az.: 1 BvQ 22/01, Rn. 22, openJur 2011, 25385.

<sup>35</sup> Ebd.

<sup>36</sup> BVerfG, Beschl. v. 01.09.2000, Az.: 1 BvQ 24/00, Rn. 24, openJur 2011, 25422.

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 754.

<sup>39</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.03.2011, Az.: 1 BvR 388/05, Rn. 30, 35, openJur 2012, 26023.

## D. Bannkreise, befriedete Bezirke und Ausnahmen

Öffentliche Versammlungen sind in ihrer örtlichen Bestimmung durch das **Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes** (BefBezG) insofern beschränkt, als dass diese gemäß **§ 3 I BefBezG** nur zuzulassen sind, wenn durch die Versammlung die Tätigkeit der geschützten Verfassungsorgane nicht beeinträchtigt wird.

Haben die Länder eigene Versammlungsgesetze erlassen, gelten deren Bestimmungen für befriedete Bannkreise.<sup>40</sup> Ansonsten sind **öffentliche Versammlungen** unter freiem Himmel **innerhalb des befriedeten Bannkreises** der Gesetzgebungsorgane der Länder, die gemäß **§ 16 II VersG** durch Landesgesetze bestimmt werden, nach **§ 16 I VersG verboten**. Das Übrige regeln nach § 16 III VersG die Bannmeilengesetze der Länder.

Nach **§ 17 VersG** gelten die §§ 14 – 16 VersG nicht für Gottesdienste unter freiem Himmel, kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, gewöhnliche Leichenbegängnisse, Züge von Hochzeitsgesellschaften und hergebrachte Volksfeste.

## E. Gefahrenabwehr im Umfeld von Versammlungen

Ein Rückgriff auf die **polizeiliche Generalklausel** zur allgemeinen Gefahrenabwehr im Umfeld von Versammlungen kommt insbesondere bei **Maßnahmen gegen externe Störungen** einer öffentlichen Versammlung in Betracht.<sup>41</sup>

Daneben kommen auch Maßnahmen im weiteren Vorfeld gegen **potentielle Störer**, wie **Gefährderanschriften** und **Meldeauflagen** im Rahmen der polizeilichen Generalklausel in Betracht.<sup>42</sup> Meldeauflagen sind nur gerechtfertigt, wenn die **konkrete Gefahr** besteht, dass die betreffenden Personen sich während einer bevorstehenden **auswärtigen** Veranstaltung **gewalttätig** verhalten werden.<sup>43</sup> Gefährderanschriften sind nur gerechtfertigt, wenn eine auf Tatsachen begründete **Gefahrenprognose mit hinreichender Wahrscheinlichkeit** ergibt, dass der Betroffene eine anlassbezogene Straftat verwirklichen werde.<sup>44</sup>

**Im Übrigen** kann auch im sonstigen Umfeld von Versammlungen, sofern sich keine eindeutige Zuständigkeit im Versammlungsgesetz ergibt, die polizeiliche Generalklausel eingreifen.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> So etwa in: Art. 17 – 19 BayVersG (mit Zulassungserfordernis).

<sup>41</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 764.

<sup>42</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 765 f.

<sup>43</sup> BVerwG, Urt. v. 25.07.2007, Az.: 6 C 39.06, amtl. Leitsatz, JurionRS 2007, 39374.

<sup>44</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 513.

<sup>45</sup> *Erbguth / Mann / Schubert*, Rn. 762 f.