



Fachbereich Polizei • Abteilung Gießen

# **Polizei- und Verwaltungsrecht**

**Hauptstudium**

**Versammlungsrecht**

Dr. Michael Bäuerle

# Das Versammlungsrecht

## Gliederung

<b>I. Einführung</b>	<b>4</b>
<b>1. Entwicklung und rechtliche Grundlagen des Versammlungsrechts</b>	<b>4</b>
<b>2. Bedeutung des Art. 8 GG im Versammlungsrecht</b>	<b>5</b>
a. Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung des VersG	6
b. Die Grundsätze des „Brokdorf-Beschlusses“ des Bundesverfassungsgerichts	6
<i>aa) Kernsätze</i>	7
<i>bb) Die Bedeutung des Versammlungsgrundrechts für die Auslegung und Anwendung des VersG</i>	8
<i>cc) Die Bedeutung des Versammlungsgrundrechts für polizeiliche Maßnahmen gegenüber Versammlungen und Versammlungsteilnehmern</i>	8
<b>II. Grundstrukturen des Versammlungsgesetzes und Verhältnis zu anderen Vorschriften</b>	<b>11</b>
<b>1. Zweck des Versammlungsgesetzes im Verhältnis zu Art. 8 GG</b>	<b>11</b>
<b>2. Der Begriff der Versammlung</b>	<b>11</b>
<b>3. Die verschiedenen Arten von Versammlungen</b>	<b>12</b>
a. Öffentliche und nicht-öffentliche Versammlungen	12
b. Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen	12
c. Stationäre Versammlungen und Aufzügen	13
d. Die denkbaren Kombinationen	13
<b>4. Die Versammlungsbegriffen des Art. 8 GG und des VersG</b>	<b>13</b>
a. Unterschiede	13

b. Konsequenzen der Unterschiede für Grundrechtsschutz und Anwendbarkeit des VersG	14
<i>aa) Anwendbarkeit des VersG auf nicht-öffentliche             Versammlungen</i>	14
<i>bb) Anwendbarkeit des VersG im Vorfeld von Versammlungen</i>	15
<i>cc) Anwendbarkeit des VersG auf unfriedliche Versammlungen</i>	15
<i>dd) Grundrechtsschutz von Versammlungen unter Beteiligung             von Ausländern</i>	16
<b>5. Rechtsfolgen der Anwendbarkeit des Versammlungsgesetzes</b>	<b>17</b>
a. „Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“ als Grundsatz	17
b. Ausnahmen von der „Polizeifestigkeit“	17
<i>aa) Teleologische Beschränkung auf versammlungstypische             Gefahren</i>	17
<i>bb) „Mindermaßnahmen“</i>	18
<i>cc) Anwendung des Polizeirechts nach Beendigung oder             Auflösung</i>	18
<i>dd) Anwendbarkeit weiterer Gesetze</i>	19
<b>III. Die einzelnen Vorschriften des Versammlungsgesetzes im Überblick</b>	<b>20</b>
<b>1. Erlaubnisfreiheit und Anmeldepflicht</b>	<b>20</b>
<b>2. Pflichten des Veranstalters im Vorfeld</b>	<b>21</b>
<b>3. Rechte und Pflichten des Veranstalters/Leiters und der Ordner         während der Versammlung</b>	<b>22</b>
<b>4. Pflichten der Teilnehmer</b>	<b>23</b>
<b>5. Präventive Eingriffsbefugnisse</b>	<b>25</b>
a. Im Vorfeld	25
b. Während der Versammlung	26
<b>6. Straf- und Bußgeldtatbestände</b>	<b>28</b>

a) Straftatbestände (Vergehen)	28
b) Ordnungswidrigkeiten	29

## I. Einführung

Als Ermächtigungsgrundlagen für die Polizei kommen bekanntlich nicht nur die Generalklausel (§ 11 HSOG) und die Befugnisnormen für Standardmaßnahmen (präventiv: §§ 12 – 43 HSOG, repressiv: §§ 81 a ff., §§ 163 ff. StPO) in Betracht, sondern auch spezialgesetzliche Befugnisnormen des Gefahrenabwehrrechts, § 1 Abs. 2 HSOG. Zu den praktisch wichtigsten Befugnisnormen dieser Art zählen die des Versammlungsrechts.

Als Nachschlagewerk für Fragen des Versammlungsrechts empfiehlt sich der Kommentar von Dietel/Kniesel/Gintzel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 12. Aufl. 2000.

### 1. Entwicklung und rechtliche Grundlagen des Versammlungsrechts

Die wichtigste Rechtsgrundlage des Versammlungsgrundrechts ist

→ **das Versammlungsgesetz (VersG).**

Die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungswesen ist gem. Art. 74 Nr. 3 GG konkurrierend; der Bund hat von ihr durch das VersG Gebrauch gemacht; die Länder führen das Gesetz als eigene Angelegenheit aus, Art. 83, 84 GG

Für bestimmte begrenzte Bereiche sind zudem das

→ **das Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (BefBezG) und das**

→ **das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtages (HBannMG)**

von Bedeutung. Zuständigkeitsregelungen für das Land Hessen finden sich in der Zuweisungsverordnung (**ZuwVO**) und der Verordnung über die zur Ausführung des Versammlungsgesetzes zuständigen Verwaltungsbehörden (**VersGZustVO**).

In materieller Hinsicht kommen im versammlungsrecht nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen und

→ **nur ergänzend das HSOG und die StPO**

zur Anwendung (vgl. ausführlich unten).

Das VersG wurde bereits in der ersten Legislaturperiode des Bundestages verabschiedet und ist seit dem in den Grundstrukturen nicht mehr verändert worden (die wichtige nachträglich vorgenommene Änderung war die Einfügung der §§ 12 a, 17 a und 19 a). Zu dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des VersG konnte der Gesetzgeber die spätere Bedeutung von Versammlungen, deren typische Erscheinungsformen und die daraus resultierenden Gefahrenlagen noch nicht vorhersehen. Der Gesetzgeber hatte deshalb grundsätzlich das Bild von organisierten, friedlichen und straff geordneten Versammlungen – etwa der Gewerkschaften oder von Vertriebenenverbänden - vor Augen. Erst mit den großen, zum

Teil gewalttätigen Demonstrationen in den sechziger Jahren („Studentenbewegung“, „68er“) und in den achtziger Jahren („Friedensbewegung“, „Umweltbewegung“) stellt sich heraus, dass diese Bild nur zum Teil der Wirklichkeit entsprach und entspricht. Dass der Gesetzgeber gleichwohl nie eine grundlegende Überarbeitung des Versammlungsrechts vorgenommen, bereitet heute bei der polizeilichen Anwendung des Gesetzes nicht selten Probleme.

## 2. Bedeutung des Art. 8 GG im Versammlungsrecht

Hinzu kommt, dass kaum ein anderes Gebiet des besonderen Polizei- und Ordnungsrechts in seiner Auslegung und Anwendung so sehr durch das Verfassungsrecht bestimmt wird, wie das Versammlungsrecht:

### a. Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung des VersG

Die Versammlungsfreiheit ist durch Art. 8 GG grundrechtlich geschützt, was sich jedoch in den Normen des VersG nur so schwach niedergeschlagen hat, dass dieses Gesetz an vielen Stellen einer **verfassungskonformen Auslegung** unterzogen werden muss.

Das rührt daher, dass in der ersten Legislaturperiode des Bundestages eine ausgeprägte Dogmatik der Grundrechte noch nicht vorhanden war. Das heute herrschende Verständnis der Freiheitsgrundrechte entwickelte sich erst später durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Staatsrechtslehre. So kam es, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit lange Zeit gleichsam beziehungslos neben der einfachrechtlichen Ausgestaltung durch das VersG stand. Das änderte sich erst im Jahr 1985, als das Bundesverfassungsgericht – in der Folge eines Rechtsstreits um das Verbot einer Großdemonstration gegen ein geplantes Kernkraftwerk in der Gemeinde Brokdorf in Schleswig-Holstein – mit Art. 8 GG befasst wurde.

Nach einem vierjährigen Baustopp war im Jahr 1980 der Weiterbau des Kraftwerks bekannt gegeben. Darauf hin begannen Anfang 1981 die Vorbereitung für eine Großdemonstration. Nach Vorbesprechungen einigten sich 400 Vertreter von 60 Bürgerinitiativen auf Samstag, den 28.1.1981. Dazu wurde im gesamten Bundesgebiet mit Flugblättern, Plakaten und Zeitungsanzeigen eingeladen. Die Presse beschäftigte sich mit dem Thema und ging vielfach von einem gewalttätigen Verlauf aus. Nach Angaben der Veranstalter habe die endgültige Konzeption für die Demo erst eine Woche vorher verabschiedet werden können. Es sollte danach um 9.00 Uhr eine Auftaktkundgebung in einer 9 km vom Bauplatz entfernten Stadt stattfinden, bei der sich die Teilnehmer sammeln. Gegen 11.00 Uhr sollte eine Demonstration in Richtung Brokdorf beginnen, wo gegen 13.00 Uhr auf einer von einem Bauern zur Verfügung gestellten Wiese eine Abschlusskundgebung stattfinden sollte. Die Veranstalter wollten die Veranstaltung am Montag, den 23.2.1981 anmelden. Schon zuvor erließ der Landrat jedoch am selben Tag eine Allgemeinverfügung, mit der die beabsichtigte Demonstration sowie jede weitere gegen das Kernkraftwerk gerichtete Demonstration in der Zeit vom 27.2. - 1.3.1981 am Baugelände und in einem Umkreis von 210 qkm verbot. Begründung: Die Versammlung sei entgegen § 14 VersG nicht angemeldet; auch wenn sie angemeldet worden wäre, hätte sie verboten werden müssen, weil nach allen Erfahrungen und auch Teilen der Flugblätter von einem gewaltsamen Verlauf ausgegangen werden müsse. Jedenfalls stehe zu befürchten, dass sich Störer unter die Demonstranten mischten und diese als „Schutzschild“ missbrauchen würden. Gleichzeitig wurde die sofortige Vollziehung der Verfügung nach § 80 Abs. 2 Ziff. 4 VwGO angeordnet. Einige der Veranstalter meldeten die Demo am 24.2. noch an. Der Landrat verwies sie nur auf seine Allgemeinverfügung. Die Veranstalter legten nun Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung ein

und zogen gegen den Sofortvollzug vor das Verwaltungsgericht, mit dem Antrag, die aufschiebende Wirkung ihrer Widersprüche wiederherzustellen (§ 80 Abs. 5 VwGO).

Das VG stellte die aufschiebende Wirkung insoweit wieder her, als die Allgemeinverfügung einen Bereich betraf, der größer war als eine 4,5 - 9 km vom Bauplatz entfernte Zone. Diesen Bereich hatte die Polizei durch geplante Straßensperren markiert. Nach den vorliegenden Informationen sei lediglich mit Gewalttaten gegen die Baustelle zu rechnen. Diese sei durch den Bereich hinreichend gesichert.

Also sei für den Rest der 210 qkm das Grundrecht der Versammlungsteilnehmer nicht einzuschränken, und es sei von dem Grundrecht umfasst, wenn diese eine größtmögliche Nähe zum Bauzaun anstrebten. Die bloße Möglichkeit von Straftaten reiche im übrigen für ein Verbot nicht aus.

Gegen diesen Beschluss legte wiederum der Landrat Beschwerde beim OVG ein. Das OVG schloss sich dem Verständnis des Landrats an. Zwar sei in der Tat davon auszugehen, dass die große Mehrzahl der Demonstranten friedlich sein werde. Diese große Mehrzahl biete aber keine Gewähr dafür, dass sich die kleine zu Gewalttaten bereite Gruppe von dieser Mehrheit von ihrem Vorhaben abhalten lassen würde.

Auch würden die Bürger der Region Beschädigungen ihrer Häuser befürchten und planten aus Angst z.T. die Gegend an dem Samstag zu verlassen. Etwas anderes als ein Verbot hätte bei einer so großen Veranstaltung nur gelten können, wenn Ordnungsbehörden und Polizei die Gelegenheit gehabt hätten, mit **einem** verantwortlichen Veranstalter Sicherheitsmaßnahmen abzusprechen. Diese hätten etwa darin bestehen können, die Versammlung in einem Stadion durchzuführen. An einer solchen Möglichkeit hätte es jedoch noch eine Woche vor der Veranstaltung gefehlt.

Außerdem sei es fraglich, ob die Vorschriften des VersG den Veranstaltern genügend Pflichten auferlege. Das VersG werde Großveranstaltungen vermutlich nicht hinreichend gerecht.

Die Veranstaltung fand gleichwohl mit einer Teilnehmerzahl von rund 50.000 tatsächlich statt. Die Polizei hatte sich entschlossen, die Teilnehmer nach Durchsicherung auch die vom VG gezogene Linie passieren zu lassen. Es kam zu nicht unerheblichen Ausschreitungen von kleineren gewalttätigen Gruppen, bei denen 130 Beamte verletzt wurden, 7 schwer. Der große Teil der Teilnehmer verhielt sich jedoch friedlich.

Gegen das Urteil des OVG, mit dem die Versammlung im Eilverfahren letztinstanzlich verboten worden war, erhoben die Veranstalter nachher Verfassungsbeschwerde. Sie machten geltend: § 15 VersG sei mit den GR aus Art. 5 und 8 GG nicht vereinbar. Insbesondere sei er zu unbestimmt. Im übrigen verletze auch das konkrete Verbot die Grundrechte und das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Insbesondere seien die Gewalttätigkeiten kein Grund für das Verbot. Man hätte die Gewalttäter durch verständiges Handeln auf beiden Seiten in ihre Schranken weisen können. Es sei außerdem Aufgabe der Polizei und Ordnungsbehörden etwas gegen Störer zu unternehmen, nicht Aufgabe der Teilnehmer. Auch die „Bannmeile“ sei rechtswidrig „verhängt“ worden.

In einem Aufsehen erregenden Beschluss (dem heute sog. Brokdorf-Beschluss) konkretisierte das Bundesverfassungsgericht daraufhin die aus Art. 8 GG folgenden Anforderungen an die Anwendung der Vorschriften des VersG. Der Beschluss muss seit dem fast als ein Lehrbuch des Versammlungsrechts angesehen werden; ohne Kenntnis der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze – die sich dem Wortlaut des VersG keineswegs entnehmen lassen - ist ein rechtmäßiger Umgang mit den einschlägigen Befugnisnormen kaum möglich. Daher werden im Folgenden zunächst die Grundsätze dargestellt, die sich aus dem „Brokdorf-Beschluss“ - den Sie in der Lehrveranstaltung lesen werden - ergeben.

## **b. Die Grundsätze des „Brokdorf-Beschlusses“ des Bundesverfassungsgerichts**

Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Dieses Recht wird vom Bundesverfassungsgericht als **Grundrecht mit besonderem Rang** umschrieben:

In der Demokratie des Grundgesetzes, die als ein parlamentarisches Repräsentativsystem mit geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten der Bürger konstruiert ist, habe die Versammlungsfreiheit die Bedeutung eines grundlegenden und unentbehrlichen Funktionselements. Die Versammlungsfreiheit – also die Möglichkeit „auf die Straße zu gehen“ - gestatte es, Unzufriedenheit, Unmut und Kritik öffentlich vorzubringen und abzuarbeiten. Integrationsdefizite der Politik würden sichtbar, so dass Kurskorrekturen, die der Bürger ansonsten zwischen den Wahlen nicht bewirken kann, möglich würden. Das Bundesverfassungsgericht umschreibt diese wichtige **Funktion des Versammlungsgrundrechts** plastisch als

- „**Stück ursprünglicher, ungebändigter Demokratie**“ und als
- „**Frühwarnsystem, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren**“.

Diese Einflussnahme auf die Politik durch Versammlungen ist nicht nur, aber in besonderem Maße für Minderheiten von Bedeutung, da diese ja von der Mehrheit in Parlament und Regierung am wenigsten vertreten werden. Es handelt sich deshalb um ein Abwehrrecht, das auch und **vor allem anders denkenden Minderheiten** zukommt. Die mit der Ausübung dieses Grundrechts zwangsläufig verbundenen Belästigungen müssen Dritte so lange ertragen, als keine unmittelbare Gefährdung anderer gleichwertiger Güter gegeben ist.

**Aufgabe der Polizei**, die zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufen ist, muss es daher sein, **in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung des Versammlungsgrundrechts hinzuwirken**. Deshalb sind Versammlungsteilnehmer unter Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel zu schützen.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht das VersG selbst und die recht restriktive Handhabung seiner im Fall der Demonstration in Brokdorf an Art. 8 GG gemessen. Die dabei getroffenen Feststellungen lassen sich wie folgt in Thesen zusammenfassen:

#### **aa) Kernsätze**

Allgemein stellt das Bundesverfassungsgericht zu Bedeutung und Reichweite des Art. 8 GG zunächst fest:

- Der Schutz des Art. 8 GG ist **nicht auf „argumentierende“ Versammlungen beschränkt**, er erstreckt sich auch auf Versammlungen zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe (Demonstrationen).
- Art. 8 GG dient als Abwehrrecht vor allem auch **andersdenkenden Minderheiten**.
- Art. 8 GG umfasst das Recht, selbst **über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Versammlung zu bestimmen**.
- Das Recht des Bürgers, durch Ausübung von Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, gehört zu



den unentbehrlichen **Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens.**

- Als **unfriedlich** i.S.d. Art. 8 GG gilt deshalb eine größere Demonstration erst dann, **wenn sie insgesamt einen gewalttätigen Verlauf nimmt** (Gewalt gegen Personen und Sachen) oder der Veranstalter und sein Anhang Gewalttätigkeiten einzelner Gruppen erkennbar billigen oder dazu auffordern.

#### ***bb) Die Bedeutung des Versammlungsgrundrechts für die Auslegung und Anwendung des VersG***

Danach wendet sich das Gericht den für den Fall entscheidenden Normen zu und sagt: Die Regelungen des VersG über die Pflicht zur Anmeldung von Veranstaltungen unter freiem Himmel (§ 14) und über die Voraussetzungen für deren Verbot und Auflösung (§ 15) genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn bei ihrer Auslegung und Anwendung berücksichtigt wird, dass

- die Anmeldepflicht bei Spontandemonstrationen nicht eingreift,
- die Verletzung der Anmeldepflicht entgegen dem Wortlaut des § 15 Abs. 2 VersG nicht schematisch zur Auflösung oder zum Verbot berechtigt und
- **Auflösung und Verbot** im übrigen **nur zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter** unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen dürfen.

#### ***cc) Die Bedeutung des Versammlungsgrundrechts für polizeiliche Maßnahmen gegenüber Versammlungen und Versammlungsteilnehmern***

Für polizeiliche Maßnahmen gegenüber Versammlungen und Versammlungsteilnehmern haben diese Grundsätze nach dem Bundesverfassungsgericht die nachfolgenden Konsequenzen:

- **Das Versammlungsrecht ist „polizeifest“**, d.h. polizeiliche Maßnahmen gegen Versammlungen und Versammlungsteilnehmer dürfen grundsätzlich nur auf das VersG, nicht aber auf das HSOG gestützt werden. Insbesondere ist ein Platzverweis nach § 31 HSOG unzulässig.
- Die Auflösung einer Versammlung ist nur zulässig, wenn sich die strengen Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG aktualisiert haben und wenn die **Möglichkeiten zu kooperativen und deeskalierenden Strategien** sowie zu Auflagen ausgeschöpft sind.

- Vor einer solchen Auflösung ist diese unter Fristsetzung anzukündigen. Während der Frist ist weiter nach anderen Strategien und Gesprächen mit Veranstaltern zu suchen.
- Ausnahmsweise sind Standardmaßnahmen gegenüber Versammlungsteilnehmern nach dem HSOG (**Mindermaßnahmen**) bei Vorliegen der strengen Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG zulässig, wenn sie
  - dem Schutz der Versammlung selbst dienen, diese aber als solche nicht beeinträchtigen,
  - oder
  - sich als milderes Mittel gegenüber einer ansonsten zulässigen Auflösung darstellen (str.).

**Zulässig sind Maßnahmen** zur Strafverfolgung **nach der StPO**, die die Versammlung als solche nicht beeinträchtigen, d.h. das Versammlungsgrundrecht schützt nicht vor Strafverfolgung, die StPO darf aber nicht zu einem Instrument zur Einschränkung des Versammlungsgrundrechts „umfunktioniert“ werden.

Ein besonderes Problem stellt immer wieder das Zusammentreffen von Demonstration und Gegendemonstration dar. Hierzu folgt aus dem Beschluss:

- Bei **Gegendemonstrationen**, die den Schutz des Art. 8 GG genießen, ist so weit wie möglich den Grundrechtsschutz beider Seiten Rechnung zu tragen (**praktische Konkordanz**). Geht dies nicht, gilt der Grundsatz „**wer zuerst kommt mahlt zuerst**“. Gleichwohl ist die frühere Versammlung nicht vor Gegendemonstrationen, Missfallensbekundungen und störenden Geräuschen geschützt. Die Strafnorm des § 21 VersG ist deshalb eng auszulegen. Erst wenn Bestand und Ablauf der früheren Versammlung durch die Gegendemonstration ernsthaft gefährdet erscheinen, kann gegen diese unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit vorgegangen werden (Abwägung unter Außerachtlassung des Inhalts der Versammlung).

Zur polizeilichen Maßnahmen im Vorfeld von Versammlungen, Observationen und der Adressatenauswahl stellt das Gericht schließlich fest:

- Mit **Art. 8 GG unvereinbar und rechtswidrig** sind alle polizeilichen Maßnahmen, die in Anwendung grundrechtseinschränkender Gesetze (VersG, HSOG)
  - die Grundrechtsausübung unzumutbar erschweren (z. B. durch **Behinderung von Anfahrten, schleppende vorbeugende Kontrollen**)
  - oder
  - ihren staatsfreien unreglementierten Charakter verändern (z.B. durch **exzessive Observationen oder Registrierungen**), auch wenn sie nur die psychische Bereitschaft zur Teilnahme an der Versammlung vermindern.

- Gegen eine Versammlung, von der selbst keine unmittelbare Gefahr ausgeht kann polizeilich nur vorgegangen werden, wenn
- aus anderen Gründen eine gegenwärtige erhebliche Gefahr vorliegt und diese nicht durch Inanspruchnahme des Störers oder durch den Einsatz eigener Mittel beseitigt werden kann (sog. **echter polizeilicher Notstand**)
  - oder
  - die Schäden, die der öffentlichen Sicherheit bei einem wirksamen Vorgehen gegen die Störer drohen würden, in einem extremen Missverhältnis zu den Nachteilen stehen würden, die durch das Einschreiten gegenüber der Versammlung entstünden (sog. **unechter polizeilicher Notstand**).

## II. Strukturen des Versammlungsgesetzes und Verhältnis zu anderen Vorschriften

### 1. Zweck des Versammlungsgesetzes im Verhältnis zu Art. 8 GG

Der Zweck des Versammlungsgesetzes muss nach den bisherigen Feststellungen im Verhältnis zum Grundrechtsschutz des Art. 8 GG und seinen Schranken gesehen werden. Art. 8 Abs. 2 GG sieht einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt vor: Versammlungen unter freiem Himmel können durch Gesetz eingeschränkt werden, sonstige Versammlungen nicht. Versammlungen die nicht unter freiem Himmel stattfinden, unterliegen somit nur den **verfassungsimmanenten Schranken**. Zweck des VersG muss es sein, diesen Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG zu konkretisieren. Insoweit stellt das VersG

- die Rechtsgrundlage für die Abwehr von Gefahren dar, die von Versammlungen ausgehen und
- schafft dabei einen Ausgleich zwischen dem Versammlungsrecht und kollidierenden Rechtsgütern Dritter und der Allgemeinheit.

Sowohl Art. 8 GG als auch das VersG setzen für ihre Anwendung zunächst eine Versammlung voraus, erläutern aber nicht, was darunter zu verstehen ist. Der Begriff der Versammlung lässt sich jedoch anhand der Rechtsprechung definieren.

### 2. Begriff der Versammlung

Nach gefestigter Ansicht der Gerichte hat der Begriff der Versammlung drei Elemente. Es muss sich handeln um

- **die örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen** (eine Ansicht: ab zwei, andere Ansicht: mindestens drei),
- **zu einem gemeinsamen Zweck**, nämlich gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung,
- **mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung**, wobei es ausreicht, dass es um öffentliche Angelegenheiten im weitesten Sinne geht.

Eine Einzelmahnwache genügt den Anforderungen an eine Versammlung daher nicht (sie wird aber durch Art. 5 GG geschützt). Durch das zweite und dritte Merkmal grenzt sich die Versammlung von der **Ansammlung** ab, der es entweder an der gemeinschaftlichen Zweckverfolgung fehlt (z.B. bei Schaulustigen bei einem Unfall oder Wartenden an einer Kasse oder einer Bushaltestelle) oder an dem Meinungsbildungsziel (z.B. bei einer privaten Grillfeier oder einem Erfahrungsaustausch von Computerfachleuten).

Unproblematisch vom Versammlungsbegriff erfasst werden danach aber **Demonstrationen**, die im Versammlungsrecht nirgends ausdrücklich erwähnt werden. (Groß-)Demonstrationen definiert das Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Beschluss als die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer einerseits in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen.

### 3. Die verschiedenen Arten von Versammlungen

Darüber hinaus lassen sich verschiedene Arten von Versammlungen, die die drei Merkmale erfüllen, unterscheiden. Diese Unterscheidung ist wichtig, weil sich nach ihr die Anwendung unterschiedlicher Rechtsgrundlagen richtet. Im Einzelnen ist zu differenzieren nach

- öffentlichen und nicht-öffentlichen Versammlungen
- Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen sowie
- stationären Versammlungen und Aufzügen.

#### a. Öffentliche und nicht-öffentliche Versammlungen

Das Merkmal der Öffentlichkeit/Nicht-Öffentlichkeit bezieht sich auf den zu der Versammlung zugelassenen Personenkreis:

- Eine Versammlung ist demnach **öffentlich, wenn sich jedermann an ihr beteiligen kann**, der Teilnehmerkreis also nicht im Vorhinein bestimmt oder bestimmbar ist.

Dies gilt auch dann, wenn der Teilnehmerkreis unbestimmt, aber zahlenmäßig durch die räumliche Kapazität begrenzt ist. Öffentlich ist daher auch eine Versammlung auf einem kleineren Platz, an der sich nur solange jedermann beteiligen kann, bis der „letzte Platz besetzt“ ist. Nicht-Öffentlich ist demgegenüber eine Versammlung, die zwar in einer riesigen Halle stattfindet, zu der aber nur 30 Personen eingeladen sind.

#### b. Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen

Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen stärkeren Einschränkungen als Versammlungen in geschlossenen Räumen, weil diese Versammlungen besondere Gefahren für Rechtsgüter Dritter und die Allgemeinheit schaffen können. Dementsprechend ist bei der Abgrenzung nicht der Wortlaut - Sichtbarkeit des Himmels oder Existenz eines Dachs - entscheidend, sondern der hinter der Unterscheidung stehende Zweck. Dieser ist es, den besonderen Gefahren Rechnung zu tragen, die sich aus der tendenziellen „Unbegrenztheit“ nach den Seiten hin ergeben:

- Eine Versammlung findet demnach dann **unter freiem Himmel** statt, wenn sie **nicht**

**zu den Seiten begrenzt ist.**

Nicht unter freiem Himmel - also in geschlossenen Räumen - wird demgegenüber eine Versammlung abgehalten, die in einem Garten stattfindet, der nach allen Seiten von Zäunen oder Hecken umgeben ist.

### **c. Stationäre Versammlungen und Aufzüge**

Der Begriff der Versammlung meint eine den Versammlungskriterien entsprechende Zusammenkunft, die sich als solche nicht fortbewegt (stationär bleibt). Der Gegenbegriff hierzu ist der des Aufzugs:

→ Ein **Aufzug** ist eine **Versammlung, die sich fortbewegt**.

### **d. Die denkbaren Kombinationen**

Nach den genannten Kriterien sind von den theoretisch denkbaren Kombinationen der Versammlungsarten Aufzüge in geschlossenen Räumen und nicht-öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel aus sachlogischen Gründen kaum denkbar. Praktisch begegnen uns daher

- Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel
- Öffentliche Aufzüge unter freiem Himmel
- Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen
- Nicht-öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen.

## **4. Die Versammlungsbegriffe des VersG und des Art. 8 GG**

### **a. Unterschiede**

Die genannten Versammlungsarten werden allerdings von Art. 8 GG und dem VersG unterschiedlich erfasst. Zudem finden sich hinsichtlich der Friedlichkeit, des geschützten Personenkreises und des Vorfelds von Versammlungen Differenzierungen:

- das Grundgesetz schützt nur Versammlungen Deutscher, während § 1 Abs. 1 VersG: „jedermann“ erfasst.
- Das Grundgesetz schützt nur friedliche Versammlungen ohne Waffen, während das VersG seinem Wortlaut nach auch unfriedliche Versammlungen sind.
- Das Grundgesetz schützt auch nicht-öffentliche Versammlungen; dagegen bezieht sich das VersG explizit nur auf öffentliche Versammlungen.
- Das Grundgesetz schützt bereits das Vorfeld von Versammlungen (Prozess des „sich

Versammelns“), während das VersG hierzu keine Regelung trifft.

Das wirft die Frage nach der rechtlichen Relevanz dieser Unterschiede auf.

## **b. Konsequenzen der Unterschiede für Grundrechtsschutz und Anwendbarkeit des VersG**

Konkret sind die Fragen zu beantworten:

- Findet das VersG (entsprechend) auch auf nicht-öffentliche Versammlungen Anwendung?
- Findet das VersG bereits im Vorfeld von Versammlungen Anwendung?
- Inwieweit findet das VersG auch auf unfriedliche Versammlungen Anwendung?
- Inwieweit sind Versammlungen grundrechtsgeschützt, die unter Beteiligung von Ausländern stattfinden?

Die Antworten auf diese Fragen sind in Rechtsprechung und Literatur im Einzelnen umstritten:

### *aa) Anwendbarkeit des VersG auf nicht-öffentliche Versammlungen*

Zu der Frage, ob das VersG auch auf nicht-öffentliche Versammlungen angewandt werden kann, werden zwei Auffassungen vertreten. Ausgangspunkt beider Ansichten ist die Feststellung, dass der Wortlaut des § 1 VersG und der Überschriften zum 2. und 3. Abschnitt des VersG nur von öffentlichen Versammlungen sprechen. Daraus ist zu schließen, dass das VersG auch dort, wo es den Begriff Versammlung ohne das Adjektiv „öffentlich“ benutzt, nur öffentliche Versammlungen meint.

- Die **eine Auffassung** geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass **das VersG** zwar nicht direkt, aber **analog** (entsprechend) **auf nicht-öffentliche Versammlungen anzuwenden** sei. Da Art. 8 Abs. 1 GG auch nicht-öffentliche Versammlungen schütze, könnten diese nicht den weiterreichenden Eingriffsbefugnissen des Polizeirechts (HSOG) unterworfen werden.
- Nach **anderer** - wohl überwiegender - **Ansicht** soll dagegen eine analoge Anwendung des VersG auf nicht-öffentliche Versammlungen nicht in Betracht kommen. Der Gesetzgeber habe offensichtlich sehenden Auges im VersG auf Regelungen für nicht-öffentlicher Versammlungen verzichtet; es liege deshalb keine Regelungslücke vor, die eine analoge Anwendung rechtfertigen könne. Die nicht-öffentlichen Versammlungen seien deshalb mit dem **Instrumentarium des allgemeinen Polizeirechts** (HSOG) zu bewältigen.

Die Entscheidung dieses Streits muss wegen des Vorrangs der Verfassung in der Tat beim Grundrechtsschutz der nicht-öffentlichen Versammlung durch Art. 8 Abs. 1 GG ansetzen: Dieser Schutz darf durch die Anwendung des HSOG jedenfalls nicht unterlaufen werden. Entscheidend ist daher nicht, welches Gesetz angewandt wird, sondern wie hoch die jeweiligen Eingriffsschwellen angesetzt werden. Mit anderen Worten: Stützt man Maßnahmen gegen nicht-öffentliche Versammlungen auf das HSOG, müssen **jedenfalls die**

**Grundsätze des Brokdorf-Beschlusses** (siehe oben) genauso **beachtet werden**, wie bei der Anwendung des Versammlungsgesetzes. Legt man dies zugrunde, ist jede der beiden Auffassungen vertretbar.



### *bb) Anwendbarkeit des VersG im Vorfeld von Versammlungen*

Ähnlich ist die Frage zu entscheiden, ob das VersG zeitlich bereits vor Beginn von Versammlungen (Anreise, Zusammentreffen vor Versammlungsbeginn) anwendbar ist. Auch hier stehen sich zwei Auffassungen gegenüber:

- Die **eine Auffassung verneint die Anwendbarkeit des VersG**, da dieses seinem Wortlaut und Zweck nach nur die schon laufende Versammlung erfasse (wenn auch - wie beim Verbot - schon im Vorhinein Eingriffe zulasse). Das zeitliche Vorfeld von Versammlungen unterfalle daher dem allgemeinen Polizeirecht (HSOG).
- Nach **anderer Ansicht** müsse das VersG schon im zeitlichen Vorfeld von Versammlungen zur Anwendung kommen, da die Anreise und Sammlungsphase bereits Grundrechtsschutz genieße.

Der letztgenannte Aspekt ist auch hier das entscheidende Argument für die Lösung des Problems. Der Brokdorf-Beschluss macht deutlich, dass alle Maßnahmen rechtswidrig sind, die in Anwendung entsprechender Gesetze die Ausübung des Grundrechts aus Art. 8 GG unzumutbar erschweren; als Beispiel nennt das Gericht dabei gerade die Behinderung von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrollen. Damit ist klar, dass der Grundrechtsschutz jedenfalls **zeitliche Vorwirkungen** entfaltet. Auch hier ist also nicht die rechtstechnische Frage der Anwendung des HSOG oder des VersG maßgeblich, sondern die Einhaltung der grundrechtlichen Maßstäbe.

Unter praktischen Gesichtspunkten sollte hier gleichwohl die erstgenannte Auffassung vorgezogen werden: Da eine explizite Ermächtigung zu **Vorfeldkontrollen** nur in **§ 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG** vorgesehen ist, wäre eine Begründung dieser - gerade auch für den Schutz der Versammlung selbst wichtigen - Maßnahme anderenfalls schwierig. Da das HSOG jedoch ausweislich des § 10 nicht zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit ermächtigt, muss folgendes gelten: **Im zeitlichen Vorfeld von Versammlungen ist das HSOG mit der Maßgabe anwendbar, dass die entsprechenden Maßnahmen die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit nicht erschweren dürfen.** Zwangsläufige kleinere Behinderungen (kurze Wartezeiten, Inkaufnahme von Umleitungen u.ä.) bleiben dabei außer Betracht; sie stellen noch keinen Eingriff im grundrechtlichen Sinne dar.

### *cc) Anwendbarkeit des VersG auf unfriedliche Versammlungen*

Unproblematischer lässt sich die Frage beantworten, inwieweit findet das VersG auch auf unfriedliche Versammlungen Anwendung findet: Da § 1 VersG keinerlei Unterscheidung zwischen unfriedlichen und friedlichen Versammlungen macht, ist es **weitgehend unstrittig, dass das VersG auch auf unfriedliche Versammlungen anzuwenden ist.**

Allerdings ist zu beachten, dass unfriedliche Versammlungen nicht in den sachlichen Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG fallen. Das hat zur Folge, dass bei einer Anwendung des VersG auf unfriedliche Versammlungen **die strengen Anforderungen des Brokdorf-Beschlusses** (Kooperationspflicht, hohe Eingriffsschwelle, Staatsfreiheit, Einschränkung von Observationen) **nicht beachtet werden müssen.**

Dabei ist allerdings der **verfassungsrechtliche Begriff der Friedlichkeit** zugrunde zu legen: Als **unfriedlich** i.S.d. Art. 8 GG gilt eine Versammlung - wie erwähnt - erst, **wenn sie insgesamt einen gewalttätigen Verlauf nimmt** (Gewalt gegen Personen und Sachen) oder der Veranstalter und sein Anhang Gewalttätigkeiten einzelner Gruppen erkennbar billigen oder dazu auffordern.

#### *dd) Grundrechtsschutz von Versammlungen unter Beteiligung von Ausländern*

Ausländer fallen nicht in den persönlichen Schutzbereich des Art. 8 GG, ihnen wird aber das Versammlungsrecht durch § 1 VersG gleichwohl gewährt wird; dies ist im Hinblick auf Art. 11 der für die Bundesrepublik als einfaches Gesetzesrecht verbindlichen Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auch unvermeidlich, da dort die Versammlungsfreiheit jedermann gewährt wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit der Grundrechtsschutz sich auf Versammlungen unter Beteiligung von Ausländern auswirkt, **inwieweit hier also ebenfalls die strengen Anforderungen des Brokdorf-Beschlusses gelten.**

Dazu sind vorab drei Punkte festzuhalten:

- Das Versammlungsgesetz ist seinem klaren Wortlaut nach auf „rein ausländische“ und „gemischt ausländisch-deutsche“ Versammlungen auf jeden Fall anzuwenden.
- Soweit sich in der Versammlung auch Deutsche aufhalten, genießen jedenfalls diese unstreitig den Grundrechtsschutz aus Art. 8 Abs. 1 GG (Achtung: Die Staatsangehörigkeit lässt sich im Hinblick auf Einbürgerungen nicht (mehr) am äußeren Erscheinungsbild ablesen).
- Auch Ausländer sind in Bezug auf Versammlungen nicht ohne Grundrechtsschutz, weil ihnen zwar nicht der starke Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG zukommt, wohl aber der des Art. 5 Abs. 1 GG (Meinungsfreiheit) und des Art. 2 Abs. 1 GG (Handlungsfreiheit als Auffanggrundrecht).

Daraus folgt:

- Für „gemischt ausländisch-deutsche“ Versammlungen **gelten die „Brokdorf-Grundsätze“** uneingeschränkt; kann die Zusammensetzung der Versammlung - wie meistens - nicht zweifelfrei festgestellt werden, ist vom Bestehen des Grundrechtsschutzes auszugehen („in dubio pro libertate“).
- Für eine „rein ausländische“ Versammlung gilt - wenn sie zweifelsfrei als solche ausgemacht werden kann -, dass die **Eingriffsschwelle** im Hinblick auf den etwas schwächeren Schutz der Art. 5 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG **allenfalls geringfügig abgesenkt** werden darf.

## 5. Rechtsfolgen der Anwendbarkeit des Versammlungsgesetzes

### a. „Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts als Grundsatz

Liegt eine Versammlung i.S.d. VersG vor, ist ein Rückgriff auf die Befugnisnormen des allgemeinen Polizeirechts versperrt, d.h. **Maßnahmen gegen die Versammlung dürfen grundsätzlich nur auf das VersG, nicht aber auf das HSOG gestützt werden** (man spricht von der „Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts, die auch als Ausprägung des Vorrangs von Spezialgesetzen verstanden werden kann. Mit diesem Grundsatz soll vermieden werden, dass das Versammlungsrecht mit Hilfe der sehr viel weiterreichenden Befugnisnormen des Polizeirechts ausgehöhlt wird.

So könnte ein Platzverweis gem. § 31 HSOG gegen Versammlungsteilnehmer schon wegen geringfügiger Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (z.B. leichter Verkehrsbehinderungen) ausgesprochen werden; damit würden jedoch die strengen Tatbestandsvoraussetzungen für einen Ausschluss von Teilnehmern oder eine Auflösung (vgl. unten) unterlaufen.

### b. Ausnahmen von der „Polizeifestigkeit“

Der Grundsatz der „Polizeifestigkeit“ kennt allerdings unter mehreren Gesichtspunkten Ausnahmen:

#### aa) *Teleologische Beschränkung auf versammlungstypische Gefahren*

Die erste Ausnahme folgt aus dem Zweck des VersG, die Abwehr von Gefahren, die von Versammlungen ausgehen und einen Ausgleich zwischen dem Versammlungsrecht und kollidierenden Rechtsgütern Dritter und der Allgemeinheit zu ermöglichen. Das macht es erforderlich, die **inhaltliche Reichweite** des VersG auf sog. **versammlungstypische Gefahren** zu beschränken. Darunter sind solche Gefahren zu verstehen, die typischerweise durch die Zusammenkunft von Menschen zum Zweck der kollektiven Meinungsbildung und -kundgabe entstehen.

Versammlungstypisch sind also Gefahren, deren Ursache die Versammlung selbst oder ihre Wirkung in der Öffentlichkeit ist - etwa drohende Gewalttätigkeiten oder Behinderungen Dritter, mögliche Zusammenstöße mit Gegendemonstranten; nicht versammlungstypisch sind Gefahren, deren Ursache außerhalb der Versammlung und ihrer Wirkung liegt - etwa ein Unwetter, eine Gasexplosion oder die Baufähigkeit einer Halle.

**Das allgemeine Polizeirecht wird vor diesem Hintergrund nur insoweit vom VersG verdrängt, als es um die Abwehr solcher versammlungstypischer Gefahren geht.**

Deshalb kann die Verfügung an Versammlungsteilnehmer, einen baumbestandenen Platz zu verlassen, weil infolge eines Sturms das Umstürzen von Bäumen droht, auf § 31 HSOG gestützt werden.

## *bb) „Mindermaßnahmen“*

Die zweite Ausnahme vom Grundsatz der „Polizeifestigkeit“ hängt damit zusammen, dass das VersG für die Polizei nur bestimmte Rechtsfolgen vorsieht (die wichtigsten sind die Auflösung der Versammlung und der Ausschluss von Teilnehmern bei Versammlungen unter freiem Himmel, vgl. unten) und damit den „Aktionsradius“ deutlich beschränkt. Das kann nach dem Wortlaut des Gesetzes dazu führen, dass bestimmten Gefahren die im VersG vorgesehene schwerwiegende Rechtsfolge eines Ausschlusses oder einer Auflösung angeordnet werden müsste, obwohl eine viel mildere, aber im VersG nicht vorgesehene Rechtsfolge - z.B. die Sicherstellung gefährlicher Gegenstände nach § 40 HSOG gleich geeignet, aber viel milder wäre. Ein solches Vorgehen würde natürlich dem Grundrechtsschutz der Versammlungsfreiheit nicht ausreichend Rechnung tragen.

Deswegen ist grundsätzlich anerkannt, dass bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen für eine Auflösung oder einen Ausschluss ausnahmsweise Standardmaßnahmen nach dem HSOG durch die Polizei gegenüber Versammlungsteilnehmern als sog. **Minder- oder Minusmaßnahmen** zulässig sind, wenn sie

- dem Schutz der Versammlung selbst dienen, diese aber als solche nicht beeinträchtigen oder
- sich als milderes Mittel gegenüber der anderenfalls angeordneten versammlungsrechtlichen Maßnahme (vor allem der Auflösung) darstellen.

Die **Einzelheiten** der Mindermaßnahmen sind allerdings nach wie vor **umstritten**. So wird die Befugnisnorm nach einer Auffassung aus § 15 Abs. 2 VersG entnommen, nach anderer Auffassung ist diese in Verbindung mit der polizeilichen Generalklausel und /oder der Befugnisnorm für die Standardmaßnahme heranzuziehen; eine dritte Ansicht will schließlich nur auf die Norm des Polizeirechts zurückgreifen. Zum Teil wird die Rechtsfigur der Mindermaßnahme auch alleine auf die Auflösung der Versammlung beschränkt

## *cc) Anwendung des Polizeirechts nach Beendigung oder Auflösung*

Die dritte Ausnahme vom Grundsatz der „Polizeifestigkeit“ betrifft den zeitlichen Bereich nach der Beendigung oder Auflösung einer Versammlung. In beiden Fällen „lebt“ im Ergebnis die Anwendbarkeit des allgemeinen Polizeirechts „wieder auf“:

**Mit der Auflösung** einer Versammlung, die ein gestaltender Verwaltungsakt ist, **entfällt** nach herrschender Auffassung **der Vorrang des VersG vor dem HSOG**. Dies gilt nach überwiegender Auffassung gemäß allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen auch dann, wenn die Auflösung rechtswidrig war, nicht aber, wenn Nichtigkeitsgründe im Sinne des § 44 HVwVfG vorliegen. Nach einer Auflösung - aber auch erst dann - kann also etwa ein Platzverweis nach § 31 HSOG gegenüber (vormaligen) Teilnehmern der Versammlung rechtmäßig ausgesprochen werden.

Nicht ganz unumstritten ist die Frage, inwieweit das Polizeirecht wieder Anwendung findet,

**wenn die Versammlung von den Teilnehmern selbst beendet wurde.** Eine Auffassung befürwortet hier weiterhin die Beschränkung auf das VersG, soweit es noch um versammlungstypische Gefahren geht. Vorzugswürdig ist demgegenüber die Auffassung, dass das VersG keine Anwendung mehr findet, da keine Versammlung mehr vorliegt; **es kann deshalb auf das HSOG zurückgegriffen werden.**

In beiden Fällen ist zu beachten:

Nach Auflösung oder Beendigung einer Versammlung kann sich spontan eine **neue Versammlung** bilden, **die nun wieder nach dem VersG zu behandeln ist.**

Nach der **Beendigung** einer vorherigen Versammlung ist dies gegeben, wenn der Wille zu Meinungsbildung und -kundgabe von allen oder einigen Teilnehmern „erneuert“ wird. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sich dies auf den gleichen, einen ähnlichen oder einen anderen Gegenstand bezieht; rechtlich ist diese neue Versammlung allerdings als unangemeldet zu qualifizieren (vgl. zur Anmeldepflicht noch unten).

Nach einer **Auflösung** ist vom Vorliegen einer neuen Versammlung allerdings nur dann auszugehen, wenn sich die Meinungsbildung und -kundgabe erkennbar und eindeutig auf einen anderen Gegenstand bezieht, als die aufgelöste Versammlung. Anderenfalls handelt es sich um die Fortsetzung der „alten“ Versammlung, die mit Hilfe des Polizeirechts verhindert werden kann.

#### *dd) Anwendung weiterer Gesetze*

Fraglich ist schließlich, inwieweit im Zusammenhang mit Versammlungen die polizeilichen Aufgaben und Befugnisse aus anderen Normen wahrgenommen werden können. Auch für die Beantwortung dieser Frage ist die Unterscheidung zwischen versammlungstypischen und versammlungsuntypischen Gefahren von Bedeutung. Das Versammlungsrecht schafft keinen rechtsfreien Raum in Bezug auf straf- und polizeirechtliche Pflichten des Bürgers, die nicht mit der Meinungsbildung und -kundgabe in Zusammenhang stehen.

Daraus folgt, dass alle Maßnahmen zulässig bleiben, die in Anwendung von Gesetzen erfolgen, die sich nicht auf versammlungstypische Gefahren beziehen. Insbesondere bleiben **Maßnahmen** zur Strafverfolgung **nach der StPO zulässig**; allerdings dürfen diese die Versammlung als solche nicht beeinträchtigen, die StPO - oder auch andere Gesetze - dürfen also nicht zu einem Instrument zur Einschränkung des Versammlungsgrundrechts „umfunktioniert“ werden.

Vom VersG **verdrängt** werden dagegen Normen, die - wenn man sie auf Versammlungen bezieht - gerade die davon ausgehenden Gefahren zum Gegenstand haben; dies gilt insbesondere für **Normen des Straßenrechts und Straßenverkehrsrechts** (z.B. in Bezug auf ungenehmigte Sondernutzungen), mit deren Hilfe jede Demonstration zunichte gemacht werden könnte.

### III. Die einzelnen Regelungen des VersG im Überblick

Das Versammlungsgesetz gibt Veranstaltern, Leitern, Ordnern und Teilnehmern von Versammlungen eine Reihe von Pflichten auf, die im Kern vor allem der Verhinderung physischer Gewalt im Zusammenhang mit Versammlungen hinauslaufen. Darüber hinaus enthält es spezielle Eingriffsbefugnisse für die Versammlungsbehörden und die Polizei.

#### 1. Erlaubnisfreiheit und Anmeldepflicht

**Nicht erforderlich ist eine behördliche Erlaubnis für Versammlungen:** Versammlungen - egal welcher Art - sind erlaubnisfrei.

Rechtlich ist es daher unzutreffend, wenn in Nachrichtensendungen von einer „nicht genehmigten Versammlung“ gesprochen wird.

Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge unterliegen aber einer **Anmeldepflicht**; die Anmeldung muss grundsätzlich 48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung erfolgen muss, § 14 Abs. 1 VersG. Dadurch soll den zuständigen Behörden die Möglichkeit gegeben werden, sich auf die durch die Versammlung geschaffene Lage vorzubereiten, etwa Regelungen für den Straßenverkehr zu treffen. **Ungeschrieben Ausnahmen** von dem Anmeldeerfordernis gelten nach dem Brokdorf-Beschluss allerdings für **Spontan- und Eilversammlungen**. Im Hinblick auf den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG darf ein Anmeldeerfordernis keine Einschränkung, sondern nur eine Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit sein. Daher muss dieses Erfordernis in den Fällen der Eil- und der Spontandemonstration zurücktreten; § 14 VersG ist insoweit verfassungskonform auszulegen:

**Spontanversammlungen** sind ungeplante Versammlungen ohne einen regelrechten Veranstalter, der eine Anmeldung abgeben könnte; bei ihnen **gilt die Anmeldepflicht** entgegen dem Wortlaut von § 14 VersG **nicht**.

**Eilversammlungen** sind Versammlungen, die geplant sind und einen Veranstalter haben, bei denen der Entschluss zur Versammlung aber so spät erfolgt, dass die Einhaltung der Anmeldefrist nicht mehr möglich ist; hier genügt es, wenn die Anmeldung nachgeholt wird, sobald sie möglich ist.

Im Einzelnen lassen sich die Regelungen des VersG unterteilen in

- Vorschriften, die Pflichten des Veranstalters im Vorfeld begründen,
- Regelungen über die Rechte und Pflichten des Veranstalters/Leiters und der Ordner während der Versammlung,
- präventive Eingriffsbefugnisse für die Behörden und
- Straf- und Bußgeldtatbestände.

Bei der Anwendung dieser Normen sind jeweils die oben dargestellten Grundsätze einer **verfassungskonformen Auslegung** zu beachten.

## 2. Pflichten des Veranstalters im Vorfeld

Vorschrift	Versammlungen in geschlossenen Räumen	Versammlungen/Aufzüge unter freiem Himmel
§ 2 Abs. 1	Pflicht des Veranstalters zur <b>Namensangabe</b>	Pflicht des Veranstalters zur <b>Namensangabe</b>
§ 14 Abs. 1  § 14 Abs. 2  §§ 18 Abs. 2, 19 Abs. 1		Pflicht des Veranstalters zur <b>Anmeldung</b> 48 Stunden vor Bekanntgabe, ungeschriebene <u>Ausnahmen</u> : - <b>Spontanversammlung</b> (keine Anmeldepflicht) - <b>Eilversammlung</b> (keine Pflicht zur Einhaltung der Frist)  Pflicht des Veranstalters zur Benennung des Leiters Und  zur Beantragung von Ordnern

### 3. Rechte und Pflichten des Veranstalters/Leiters und der Ordner während der Versammlung

Vorschrift	Versammlungen in geschlossenen Räumen	Versammlungen/Aufzüge unter freiem Himmel
§§ 7 Abs. 1 bis 3, 18 Abs. 1	<b>Versammlungsleiterpflicht</b> , Leiter ist regelmäßig der Veranstalter	<b>Versammlungsleiterpflicht</b> , Leiter ist regelmäßig der Veranstalter
§ 7 Abs. 4, § 8, § 9 Abs. 1, 2 S. 1	<b>Pflicht</b> des Leiters zur → Bestimmung des Ablaufs der Versammlung, → zur Sorge für die Ordnung, → zur Mitteilung der Zahl der Ordner an die Polizei auf Anfordern, <b>Recht</b> des Leiters, → sich der Hilfe von Ordnern zu bedienen, → zur Unterbrechung, Fortsetzung und Schließung der Versammlung, → zum Ausschluss von Teilnehmern	<b>Pflicht</b> des Leiters zur → Bestimmung des Ablaufs der Versammlung, → zur Sorge für die Ordnung, → zur Mitteilung der Zahl der Ordner an die Polizei auf Anfordern, <b>Recht</b> des Leiters, → sich der Hilfe von Ordnern zu bedienen, → zur Unterbrechung, Fortsetzung und Schließung der Versammlung
§ 19 Abs. 3		<b>Pflicht</b> des Leiters, einen Aufzug für beendet zu erklären, wenn er sich nicht durchzusetzen vermag
§§ 9 Abs. 1 S. 2, 10, §§ 18 Abs. 1, 19 Abs. 1	<b>Pflicht</b> der Ordner → die Ordner Tätigkeit ehrenamtlich auszuüben, → weiße Armbinden zu tragen, → unbewaffnet zu sein, <b>Recht</b> der Ordner, Anweisungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung gemäß den Vorgaben der Leiters zu erteilen	<b>Pflicht</b> der Ordner → die Ordner Tätigkeit ehrenamtlich auszuüben, → weiße Armbinden zu tragen, → unbewaffnet zu sein <b>Recht</b> der Ordner, Anweisungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung gemäß den Vorgaben der Leiters zu erteilen
§ 12	Pflicht des Veranst./Leiters, der Polizei einen angemessenen Platz einzuräumen	



#### 4. Pflichten der Teilnehmer

Vorschrift	Versammlungen in geschlossenen Räumen	Versammlungen/Aufzüge unter freiem Himmel
§ 2 Abs. 1	Pflicht der Teilnehmer, <b>Störungen</b> der ordnungsgemäßen Durchführung <b>zu unterlassen</b>	Pflicht der Teilnehmer, <b>Störungen</b> der ordnungsgemäßen Durchführung <b>zu unterlassen</b>
§ 2 Abs. 3	Pflicht der Teilnehmer, <b>keine Waffen oder gefährliche Gegenstände</b> auf dem Wege zur oder bei der Versammlung → hinzuschaffen, → mitzuführen, → bereitzuhalten, → zu verteilen	Pflicht der Teilnehmer, <b>keine Waffen oder gefährliche Gegenstände</b> auf dem Wege zur oder bei der Versammlung → hinzuschaffen, → mitzuführen, → bereitzuhalten, → zu verteilen
§ 3	Pflicht der Teilnehmer, <b>keine Uniformen</b> , Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen	Pflicht der Teilnehmer, <b>keine Uniformen</b> , Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen
§ 17 a Abs. 1 und 2		Pflicht der Teilnehmer, auf dem Wege zur oder bei der Versammlung → <b>Schutzwaffen</b> oder Gegenstände, die zur Abwehr hoheitlicher Vollstreckungsmaßnahmen geeignet und nach den Umständen bestimmt sind, mitzuführen → <b>Vermummung</b> , zu tragen, d.h. Gegenstände mitzuführen oder in einer Aufmachung zu erscheinen, die geeignet und nach den Umständen bestimmt sind, Identitätsfeststellungen zu verhindern.
§ 10	Pflicht, den <b>Anordnungen</b> des Leiters oder der Ordner	

§§ 18 Abs. 1, 10, 19 Abs. 3	<b>Folge zu leisten</b>	Pflicht, den <b>Anordnungen</b> des Leiters oder der Ordner <b>Folge zu leisten</b>
§§ 11 Abs. 2, 13 Abs. 2 §§ 11 Abs. 2, 13 Abs. 2, 18 Abs. 1	Pflicht, sich nach Auflösung oder Ausschluss <b>zu entfernen</b>	Pflicht, sich nach Auflösung oder Ausschluss <b>zu entfernen</b>

## 5. Präventive Eingriffsbefugnisse

### a. Im Vorfeld

Vorschrift	Versammlungen in geschlossenen Räumen	Versammlungen/Aufzüge unter freiem Himmel
<p>§ 5</p> <p>§ 15 Abs. 1</p>	<p><b>Verbot</b> durch die Versammlungsbehörde (= Ordnungsbehörde)</p> <p><u>Voraussetzungen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ kein Versammlungsrecht gem. § 1 Abs. 2 Nr. 1 – 4,</li> <li>→ Gewährung von Zutritt für bewaffnete Teilnehmer</li> <li>→ Anstreben eines gewalttätigen oder aufrührerischen Verlaufs</li> <li>→ Dulden oder Äußern strafbarer Ansichten (Amtsdelikte)</li> </ul>	<p><b>Verbot</b> durch die Versammlungsbehörde (= Ordnungsbehörde)</p> <p><u>Voraussetzungen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ nach erkennbaren Umständen <b>unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung</b> bei Durchführung</li> </ul>
<p>§ 5 (Erst-recht-Schluss)</p> <p>§ 15 Abs. 1</p>	<p><b>Auflagen</b> durch die Versammlungsbehörde (= Ordnungsbehörde)</p> <p><u>Voraussetzungen:</u></p> <p>wie Verbot</p>	<p><b>Auflagen</b> durch die Versammlungsbehörde (= Ordnungsbehörde)</p> <p><u>Voraussetzungen:</u></p> <p>→ wie Verbot</p>

## b. Während der Versammlung

Vorschrift	Versammlungen in geschlossenen Räumen	Versammlungen/Aufzüge unter freiem Himmel
<p>§ 13</p> <p>§ 15 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1, Abs. 3</p> <p>§ 15 Abs. 1</p>	<p><b>Auflösung</b> durch die Polizei  <u>Voraussetzungen:</u>            → wie Verbot und/oder            → <b>unmittelbare Gefahr</b> für <b>Leben oder Gesundheit</b> der Teilnehmer</p>	<p><b>Auflösung</b> durch die die Versammlungsbehörde oder (in der Regel) die Polizei  <u>Voraussetzungen:</u>            → Fehlende Anmeldung, Abweichen von Angaben in der Anmeldung, Nichteinhaltung von Auflagen (reicht jeweils nicht alleine!) und/oder            → nach erkennbaren Umständen <b>unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung</b> bei Durchführung            → Verbot</p>
<p>§ 13 (Erst-recht-Schluss)</p> <p>§ 15 (Erst-recht-Schluss)</p>	<p><b>Auflagen</b> durch die Polizei  <u>Voraussetzungen:</u>            wie Verbot</p>	<p><b>Auflagen</b> durch die Polizei  <u>Voraussetzungen:</u>            wie Verbot</p>
<p>§ 13 i.V.m. HSOG</p> <p>§ 13 i.V.m. HSOG</p> <p>§§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 3</p>	<p>„<b>Mindermaßnahmen</b>“ (z.B. Sicherstellung)  <u>Voraussetzungen:</u>            siehe oben</p>	<p>„<b>Mindermaßnahmen</b>“ (z.B. Sicherstellung)  <u>Voraussetzungen:</u>            siehe oben</p> <p>Ausschluss von Teilnehmern durch die Polizei</p>

		<u>Voraussetzungen:</u> <b>Gröbliche Störung</b> der Ordnung
§ 17 a Abs. 4		<b>Maßnahmen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzwaffenverbots</b> durch die zuständige Behörde (in der Regel Polizei)
§ 12 a  § 12 a, 19 a	<b>Bild- und Tonaufnahmen</b> von Teilnehmern durch die Polizei <u>Voraussetzungen:</u> Tatsächliche Anhaltspunkte für <b>erhebliche Gefahren</b> für die öffentliche Sicherheit und Ordnung	<b>Bild- und Tonaufnahmen</b> von Teilnehmern durch die Polizei <u>Voraussetzungen:</u> Tatsächliche Anhaltspunkte für <b>erhebliche Gefahren</b> für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

## 6. Straf- und Bußgeldtatbestände

### a. Straftaten (Vergehen)

Vorschrift	Zusammenfassung des Tatbestands
§ 26 Nr. 2	Nichtanmeldung
§ 21	Störung von Versammlungen
§ 22	Widerstand und ähnliches gegen Leiter oder Ordner
§ 27 Abs. 1	Verstoß gegen das Waffenverbot
§ 27 Abs. 2	Verstoß gegen das Schutzwaffen und Vermummungsverbot
§ 28	Verstoß gegen das Uniformverbot
§ 25 Nr. 1	Abweichen von den Angaben in der Anmeldung
§ 25 Nr. 2	Nichteinhaltung von Auflagen
§ 26 Nr. 1	Fortsetzen oder Durchführen einer Versammlung trotz Verbots, Auflösung oder Unterbrechung
§ 26 Nr. 2	Durchführung einer Versammlung ohne Anmeldung
§ 24	Verwendung bewaffneter Ordner
§ 23	Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung

## b. Ordnungswidrigkeiten

Vorschrift	Zusammenfassung des Tatbestands
§ 29 Abs. 1 Nr. 1	Teilnahme an verbotener Versammlung
§ 29 Abs. 1 Nr. 1 a	Mitführen von Vermummungsgegenständen bei oder auf dem Wege zur Versammlung
§ 29 Abs. 1 Nr. 6	keine oder falsche Angaben über die Ordner
§ 29 Abs. 1 Nr. 6	Verwendung nicht genehmigter oder falsch gekennzeichneter Ordner
§ 29 Abs. 1 Nr. 4	Störung trotz wiederholter Zurechtweisung durch Leiter oder Ordner
§ 29 Abs. 1 Nr. 2 und 5	Nichtentfernen trotz Auflösung oder Ausschlusses
§ 29 Abs. 1 Nr. 7	Verwendung nicht genehmigter Ordner
§ 29 Abs. 1 Nr. 8	Verweigerung des Zutritts für die Polizei