

Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein

Kommentar

von

Prof. Hartmut Brenneisen,
Leitender Regierungsdirektor

Michael Wilksen,
Leitender Polizeidirektor

Dirk Staack,
Polizeidirektor

Michael Martins,
Erster Polizeihauptkommissar



VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH
Buchvertrieb

Vorwort

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (Föderalismusreform I) wurde das Versammlungsrecht aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes entlassen und den Ländern übertragen. Das Versammlungsgesetz des Bundes gilt nach Art. 125a GG indes bis zu einer tatsächlichen Ersetzung durch das jeweilige Landesrecht fort.

Auf der Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Ausgangssituation wurde am 21.5.2015 das Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH) verabschiedet. Das am 18.6.2015 verkündete und am 1.7.2015 in Kraft getretene Gesetz stellt eine deutliche Modernisierung und Liberalisierung der legislatorischen Vorgaben im Versammlungsgeschehen dar. Zugleich ist es klarer gefasst als alle bisherigen Gesetze bzw. Teilgesetze und kann gemeinsam mit dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht als Vorbild dienen.

Trotz der damit zu attestierenden Praxistauglichkeit ist bereits jetzt Nachbesserungsbedarf erkennbar, enthält das neu geschaffene Landesgesetz doch keineswegs durchgehend schlüssige Regelungen und unmissverständliche Formulierungen.

Mit dem vorliegenden Kommentar wollen wir eine praxisgerechte und zugleich wissenschaftlich fundierte Hilfestellung zur Anwendung des Regelwerkes leisten. Es geht uns insbesondere um eine verfassungskonforme Auslegung des spezifischen Grundrechtsgewährleistungs- und Gefahrenabwehrgesetzes unter Berücksichtigung der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit für den demokratischen Rechtsstaat.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf eine geschlechterspezifische Differenzierung verzichtet und nur die männliche Form gewählt.

Für ihre engagierte und fachkundige Mitarbeit bedanken wir uns bei Herrn Christian Arndt und Herrn Martin Schardt aus dem Alumni-Arbeitskreis des Fachbereichs Polizei der FHVD Schleswig-Holstein. Weiterhin sind wir Frau Dr. Julia Ellermann und Frau Dr. Susanne Kischewski für die sehr kompetente redaktionelle Unterstützung zu großem Dank verpflichtet.

Rechtsprechung und fachspezifische Literatur sind bis zum Mai 2016 berücksichtigt worden. Der Resonanz aus Politik, Praxis und Lehre sehen wir mit großem Interesse entgegen. Anregungen und Verbesserungsvorschläge sind uns stets willkommen, denn das Recht ruht nie und alle Erkenntnisse sind begrenzt.

Juni 2016

*Hartmut Brenneisen
Michael Wilksen
Dirk Staack
Michael Martins*

§ 1

Versammlungsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen mit anderen zu versammeln und Versammlungen zu veranstalten.

(2) Dieses Recht hat nicht, wer das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt hat.

Erläuterungen

Übersicht	Seite
1 Entstehungsgeschichte.....	49
2 Verfassungsrechtliche Aspekte	50
2.1 Schutzbereich.....	50
2.2 Schrankensystematik.....	50
2.2.1 Verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranken.....	51
2.2.2 Adressatenbezogene Gewährleistungsschranken	52
2.2.3 Verfassungsimmanente Schranken.....	53
2.2.4 Gesetzesvorbehalt.....	53
2.2.5 Beschränkungen durch Sonderstatusverhältnisse	54
2.2.6 Schrankenregelung bei Grundrechtskonkurrenzen	55
3 Teilrechte	56
4 Anmelde- und Erlaubnisfreiheit.....	57
5 Phasen der Versammlungsfreiheit.....	57
5.1 Vorphase	58
5.2 Haupthase	58
5.3 Nachphase.....	59

1 Entstehungsgeschichte

§ 1 VersFG ist unmittelbar dem MEVersG nachgebildet worden, wiederholt zunächst in den wesentlichen Punkten Art. 8 Abs. 1 GG und erweitert wie das bisherige Bundesrecht den Schutzbereich auf „jede Person“. Dies entspricht den Anforderungen aus Art. 11 EMRK und Art. 12 Abs. 1 EuGrCh.¹⁾ Nach § 1 Abs. 2 VersFG können sich Personen nicht auf den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG berufen, die die Versammlungsfreiheit gemäß Art. 18 GG verwirkt haben. Die weiteren in § 1 Abs. 2 Nr. 2-4 BVersG aufgeführten Verfassungsschranken sind vom schleswig-holsteinischen Gesetzgeber nicht übernommen worden.²⁾ Der wesentliche Grund für diese Nichtübernahme dürfte darin liegen, dass die adressatenbezogenen Schranken aus Art. 9 und 21 GG in der fachspezifischen Literatur sowie im Anhörungsverfahren teils als verfassungsrechtlich bedenklich, teils aufgrund ihrer deklaratorischen Natur als entbehrlich angesehen werden bzw. wurden.³⁾

1) Enders et al., 2011, S. 15.

2) So auch § 1 I NVersG und dazu Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2012, S. 32 sowie Ullrich, 2011, S. 28; anders hingegen Art. 1 II BayVersG, § 1 II VersammG LSA und § 1 II SächsVersG sowie dazu Heinhold, in: Wächter/Heinhold/Merk, 2011, S. 34.

3) Vgl. z.B. Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, 2016, § 1, Rdnr. 40; Enders et al., 2011, S. 15 und Umdruck SH 18/1472 (Hoffmann-Riem/Hong); differenzierter Umdruck SH 18/1566 (Röger).

2 Verfassungsrechtliche Aspekte

2.1 Schutzbereich

- 2 Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Das BVerfG hat den Grundrechtsträgern das „Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung“ zuerkannt (= Gestaltungs- und Typenfreiheit).⁴⁾ Geschützt ist die Teilnahme an einer Versammlung ebenso wie die Entscheidung, dieser unter Umständen fernzubleiben (= negative Versammlungsfreiheit⁵⁾). Zulässig sind neben hergebrachten Diskussionsveranstaltungen, Kundgebungen, Aufzügen, Sitzdemonstrationen⁶⁾, Schweigemärschen, Menschen- und Lichterketten auch neuere Interaktionsformen wie Flash- und Smartmobs,⁷⁾ Kontrollgänge der „Scharia-Polizei“⁸⁾, „Blockupy-Aktionen“,⁹⁾ islamkritische Aufmärsche „zur Rettung des Abendlandes“¹⁰⁾ sowie spezifische Musikveranstaltungen.¹¹⁾
- 3 Von besonderer Bedeutung ist, dass § 1 VersFG nicht mehr zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen unterscheidet.¹²⁾ Im Bericht des Ausschusses für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen heißt es zu einer vergleichbaren Regelung:¹³⁾ „Der federführende Ausschuss empfiehlt, die Beschränkung des Gesetzes auf öffentliche Versammlungen entfallen zu lassen. Diese Beschränkung sei im Grundgesetz (GG) nicht angelegt; ihre Notwendigkeit sei schon für das bisherige Versammlungsrecht vom Gesetzgeber nicht begründet worden.“ Damit unterscheiden sich das VersFG und das NVersG erkennbar vom BVerfG, vom VersGE sowie von den übrigen bisher verabschiedeten LVersG, die grundsätzlich auf öffentliche Versammlungen abstellen und nur im Ausnahmefall¹⁴⁾ Regeln für nichtöffentliche Versammlungen vorhalten.
- 4 Der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff umfasst sowohl öffentliche als auch nichtöffentliche Versammlungen,¹⁵⁾ so dass durch § 1 VersFG ein Gleichklang zwischen der einfachgesetzlichen Regelung und der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Versammlungsfreiheit erreicht wurde.
- 5 Schließlich definiert § 2 VersFG den Versammlungsbegriff unter unmittelbarer Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BVerfG.¹⁶⁾

2.2 Schrankensystematik

- 6 Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG ist, wie jede andere verfassungsrechtlich garantierte Rechtsposition, nicht uneingeschränkt in Anspruch zu nehmen. Hier sind zunächst die Schranken

4) BVerfGE 69, 315 (343).

5) BVerfGE 69, 315 (343); 73, 206 (249); vgl. dazu Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 5 und Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 101 (m.w.N.).

6) Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 468 ff.

7) Vgl. Brenneisen/Staack, 2012, S. 19; Neumann, 2011, S. 1171; Ernst, 2011, S. 537.

8) Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, 2016, § 15, Rdnr. 75.

9) Vgl. z.B. Hermes/Schenkelberg, 2013, S. 75.

10) Zu den aktuellen Phänomenen PEGIDA, LEGIDA, HAGIDA, KÖGIDA, HOGESA u.a. vgl. Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 166; siehe auch BVerfG v. 7.11.2015, Az. 2 BvQ 39/15 und OVG Münster v. 21.10.2015, Az. 15 B 1201/15.

11) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 73; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 3; Scheidler, 2013, S. 1449; Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 101 ff.

12) Zum BVerfG vgl. Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, 2016, § 1, Rdnr. 9.

13) Landtagsdrucksache Nds 16/2913, S. 1.

14) Vgl. z.B. § 3 BVerfG, Art. 7, 8 BayVersG und § 3 SächsVersG.

15) Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, 2016, § 1, Rdnr. 9; Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 77.

16) BVerfG v. 24.10.2001, NJW 2002, S. 1031; v. 12.7.2001, NJW 2001, S. 2459.

zu beachten, die die Verfassung selbst ausdrücklich oder konkludent errichtet hat.¹⁷⁾ Für Versammlungen unter freiem Himmel gilt zudem der allgemeine Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 GG.¹⁸⁾

2.2.1 Verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranken

Für die Ausübung der Versammlungsfreiheit gelten die Gebote der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit, die kumulativ erfüllt sein müssen.¹⁹⁾ Diese Merkmale stellen keine klassischen Schranken dar, sondern sie begrenzen vielmehr den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG. Es wird klargestellt, dass Friedlichkeit und Waffenlosigkeit Bedingungen für den Eintritt des grundrechtlichen Schutzes sind.²⁰⁾

Friedlich ist eine Versammlung, die keinen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt bzw. bei der keine gewalttätigen Handlungen oder aggressiven Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen vorgenommen werden.²¹⁾ Friedlichkeit kann nicht mit Konfliktlosigkeit oder strikter Einhaltung der Rechtsordnung gleichgesetzt werden, da sonst die Versammlungsfreiheit unter einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt gestellt und die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG angetastet werden würde.

Der Begriff der Friedlichkeit beinhaltet in der Praxis nicht unerhebliche Auslegungsschwierigkeiten, die vor allem mit seiner Weite und Konturenlosigkeit zusammenhängen, angesichts derer die Gefahr der Aushöhlung der Verfassungsnorm besteht.²²⁾ Eine extensive Auslegung kommt wegen der nahen Verbindung des Art. 8 GG zum Menschenwürdesatz und zum demokratischen Prinzip nicht in Betracht.²³⁾

Adressat des Friedlichkeitsgebots ist nicht die Versammlung als solche, sondern die Gewährleistungsschranke setzt beim Veranstalter, beim Leiter und seinen Ordnern sowie bei den Teilnehmern an.²⁴⁾ Ist kollektive Unfriedlichkeit daher nicht zu befürchten, bleibt für die friedlichen Teilnehmer der Schutz des Art. 8 GG auch dann erhalten, wenn eine Minderheit Ausschreitungen begeht.²⁵⁾

Das Waffenverbot steht im engen Zusammenhang mit dem Gebot zur Friedlichkeit und ist als Unterfall oder Konkretisierung desselben zu verstehen.²⁶⁾ Unter Waffen im Sinne der Verfassungsnorm sind die im § 8 Abs. 1 VersFG genannten Gegenstände zu verstehen.²⁷⁾

Dazu zählen zunächst gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 VersFG Gegenstände im Sinne des technischen Waffenbegriffs.²⁸⁾ Sie sind ihrer Natur, ihren Konstruktionsmerkmalen bzw. ihren spezifischen Eigenschaften nach dazu bestimmt, als Angriffswerkzeuge zu dienen, und sie werden bereits als solche produziert. Auf eine besondere Zweckbestimmung durch den Träger kommt es bei Waf-

17) Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 125.

18) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 131 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 17 ff.

19) Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 125 (m.w.N.).

20) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 78; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 41.

21) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 78; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 41; siehe auch BVerfGE 73, 206 (248); 87, 399 (406).

22) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015 Art. 8, Rdnr. 78; vgl. dazu auch Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 204 ff.; Hong, in: Peters/Janz, 2015, S. 36; Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 126.

23) Hong, in: Peters/Janz, 2015, S. 36.

24) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 85; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 10.

25) BVerfGE 69, 315 (361).

26) BVerfGE 73, 206 (248); 104, 92 (106); dazu Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 89.

27) Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 89; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 45; Stein, 2014, S. 46.

28) Kniesel/Poscher, in: Liskan/Denninger/Rachor, 2012, S. 1160.

fen im technischen Sinne nicht an.²⁹⁾ Unter diese Tatbestandsalternative fallen insbesondere alle Gegenstände, die dem WaffG oder dem KrWaffG entsprechen, aber auch sonstige gefährliche Gegenstände oder Stoffe mit Waffencharakter.

- 13 Nach zutreffendem Verständnis fallen unter die verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranke des Art. 8 Abs. 1 GG aber auch nichttechnische oder funktionale Waffen nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 VersFG.³⁰⁾ Dabei handelt es sich um „sonstige Gegenstände“, die zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen objektiv geeignet und den Umständen nach subjektiv dazu bestimmt sind. Relevant sind gefährliche Gegenstände, deren strafrechtliche Bedeutung durch die Verwendungsabsicht entsteht.
- 14 Der objektive Teil des Tatbestandes trifft auf eine Vielzahl unterschiedlichster Gegenstände und Stoffe zu. Es sind dabei allein die Eignung einer Sache sowie die Verwendungsabsicht entscheidend und es kommt nicht auf die tatsächliche Verwirklichung einer Körperverletzung oder einer Sachbeschädigung an. Ob ein Gegenstand das Eignungsmerkmal besitzt, kann der Rechtsanwender an der faktischen Beschaffenheit erkennen und feststellen.
- 15 Scheinwaffen oder Spielzeugpistolen fallen z.B. nicht unter das Verbot, da ihnen die objektive Eignung fehlt.³¹⁾ Ob so genannte weiche Gegenstände unter das Waffenverbot des Versammlungrechts fallen, ist stark umstritten.³²⁾ Dazu gehören beispielsweise Eier, Farbbeutel, faule Früchte und Tomaten.
- 16 Schutzausrüstungsgegenstände wie Schilde, Polsterungen, Helme oder Gasmasken, die gemäß § 17a Abs. 1 BVersG als Schutzwaffen³³⁾ bezeichnet werden, sind nicht vom Waffenverbot des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst.³⁴⁾

2.2.2 Adressatenbezogene Gewährleistungsschranken

- 17 Aus den Art. 9, 18 und 21 GG sind adressatenbezogene Beschränkungen abzuleiten, die durch § 1 Abs. 2 VersFG im Gegensatz zu § 1 BVersG, § 1 Abs. 2 VersGE, Art. 1 Abs. 2 BayVersG, § 1 Abs. 2 VersammlG LSA und § 1 Abs. 2 SächsVersG nur noch teilweise deklaratorisch wiederholt und konkretisiert werden.³⁵⁾
- 18 So wird in § 1 Abs. 2 VersFG in Anlehnung an § 1 Abs. 2 MEVersG und § 1 Abs. 2 NVersG lediglich die Beschränkung aus Art. 18 GG genannt.³⁶⁾ Die praktische Relevanz dieser Verfassungsnorm ist gering und nahezu ausschließlich mit den immanenten politischen Funktionen zu beschreiben.³⁷⁾ In ihrer Appellfunktion fordert die Bestimmung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes dazu auf, mit Freiheitsrechten behutsam umzugehen und sie nicht zum Kampf gegen den Staat zu missbrauchen. In ihrer Signalfunktion wird ein Zeichen

29) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 89.

30) Vgl. Kniesel, in: Dietel/Gintzell/Kniesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 214; Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 89; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 46; Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 127; Ott/Wächtler/Heinhold, 2010, S. 36; a.M.: Hong, in: Peters/Janz, 2015, S. 37; unentschieden wohl Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 9.

31) Staack/Schwarzer, 2010, S. 172; zum öffentlichen Führen von Gewehrattrappen in Versammlungen vgl. VGH Kassel v. 17.3.2011, Az. 8 A 1188/10.

32) Siehe dazu kritisch Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 89 und Ullrich, 2015, S. 266; a.M.: Enders et al., 2011, S. 29; Ott/Wächtler/Heinhold, 2010, S. 117.

33) So auch noch Art. 16 BayVersG, § 17 SächsVersG und § 15 VersammlG LSA; vgl. dazu umfassend Brenneisen/Martins, 2015, S. 318.

34) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 91.

35) Vgl. dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 128.

36) Umdruck SH 18/1566 (Röger).

37) Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 18, Rdnr. 1.

für den Fall des politischen Kampfes gegen diese Ordnung gesetzt und die Wehrhaftigkeit einer streitbaren Demokratie herausgestellt. Die bislang sehr zurückhaltende Handhabung³⁸⁾ bedeutet insofern nicht, dass die Regelung obsolet geworden ist. Art. 18 GG besitzt „volle Geltungskraft“.³⁹⁾

Aber auch über § 1 Abs. 2 VersFG hinaus gilt die Versammlungsfreiheit nicht für Parteien, die nach Art. 21 Abs. 2 GG für verfassungswidrig erklärt und für Vereine, die gemäß Art. 9 Abs. 2 GG verboten worden sind.⁴⁰⁾

2.2.3 Verfassungsimmanente Schranken

Zu beachten sind verfassungsimmanente Schranken, die kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtspositionen schützen.⁴¹⁾ Wenn es im dringenden Gemeinschaftsinteresse geboten ist, sind auch bei hochrangigen Verfassungswerten Einschränkungen hinzunehmen. Ein System, das allen Menschen die Ausübung ihrer Grundrechte ermöglichen will und deshalb die Grundrechtsträger als gemeinschaftsgebundene Individuen betrachtet, kann ohne verfassungsimmanente Schranken nicht funktionieren.⁴²⁾ Im Kollisionsfall hat die zuständige Versammlungsbehörde den Ausgleich zwischen den betroffenen Rechtspositionen herbeizuführen, d.h. für praktische Konkordanz zu sorgen.⁴³⁾ Bei einem Grundrechtsausgleich ist allerdings niemals eine Rechtsposition auf Kosten der anderen gänzlich aufzugeben. Nach dem Prinzip der Einheit der Rechtsordnung sind die Rechtsgüter der Beteiligten vielmehr so zu optimieren, dass jedem Grenzen gezogen, aber auch jedem die verfassungsrechtliche Wirksamkeit gesichert wird.⁴⁴⁾ Dabei ist zu beachten, dass das BVerfG im „Brokdorf-Beschluss“⁴⁴⁵⁾ ausdrücklich herausgestellt hat, dass eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz zumindest gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig ist.⁴⁶⁾

2.2.4 Gesetzesvorbehalt

Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen einem einfachen Gesetzesvorbehalt.⁴⁷⁾ Nicht überzeugen vermag die Bewertung von Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, die von einem qualifizierten Gesetzesvorbehalt ausgehen, weil Art. 8 Abs. 2 GG „an eine bestimmte Situation (unter freiem Himmel“) anknüpft“.⁴⁸⁾ Allerdings hat die Unterscheidung zwischen einfachen und qualifizierten Schrankenvorbehalten an Bedeutung verloren, da das schrankenziehende Gesetz in jedem Fall dem Übermaßverbot entsprechen muss.⁴⁹⁾

Folgerichtig lässt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit ein Eingriffshandeln aufgrund einfach-gesetzlicher Schranken nur dann zu, wenn der Ausgleich mit zumindest gleichrangigen

38) Eine Grundrechtsverwirkung wurde bisher noch nicht ausgesprochen und es sind lediglich vier Prüffälle bekannt; vgl. dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 130 (m.w.N.).

39) Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 18, Rdnr. 1; Pagenkopf, in: Sachs, 2014, Art. 18, Rdnr. 17.

40) Vgl. dazu umfassend Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 128 ff.

41) BVerfGE 28, 243 (250, 261); 30, 173 (193); 53, 30 (56); 77, 240 (253); 81, 278 (292); vgl. dazu Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 72.

42) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 151; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 20; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 72.

43) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 151; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 20; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 72.

44) Knape, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 26.

45) BVerfGE 69, 315 (349).

46) Vgl. Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 300 ff.

47) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 152; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 67; vgl. auch Deger, 2016, S. 86; Groscurth, in: Peters/Janz, 2015, S. 217; Ipsen, 2015, S. 48.

48) Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, 2015, S. 203.

49) Ipsen, 2015, S. 48.

Rechtspositionen angestrebt werden soll. Das BVerfG hat bereits in seinem „Brokdorf-Beschluss“ festgestellt, „dass Verbote und Auflösungen im Wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen können“.⁵⁰⁾

- 23 Die Vorbehaltsschranken aus Art. 8 Abs. 2 GG gelten nur für Versammlungen unter freiem Himmel.⁵¹⁾ Dies ist sachlich begründet, weil Menschenansammlungen hier wegen der unbegrenzten Teilnehmerzahl und der nicht auszuschließenden massensuggestiven Wirkung für die öffentliche Sicherheit deutlich gefährlicher sind als öffentliche oder nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen.
- 24 Die wichtigsten auf Art. 8 Abs. 2 GG zurückzuführenden Vorbehaltsgesetze sind die VersG des Bundes und der Länder. Sie enthalten insbesondere die Befugnis für zielgerichtete Eingriffsmaßnahmen bei Versammlungen unter freiem Himmel. Soweit darin Regelungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen vorgesehen sind, konkretisieren diese lediglich die verfassungssystematischen Schranken.⁵²⁾ Eine weitergehende Interpretation als klassische Eingriffsermächtigung ist indes unzulässig und mit dem Grundgesetz nicht in Einklang zu bringen.
- 25 Auch die Ländergesetze zum Schutz der Sonn- und Feiertage schränken die Versammlungsfreiheit ein.⁵³⁾ Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und öffentliche Aufzüge sind danach während der Hauptzeiten des Gottesdienstes verboten, soweit sie diesen stören.⁵⁴⁾ Teilweise wird dieses Verbot durch die unterschiedlich gestalteten Gesetze auch auf Versammlungen in geschlossenen Räumen übertragen.⁵⁵⁾

2.2.5 Beschränkungen durch Sonderstatusverhältnisse

- 26 Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gilt grundsätzlich auch für Personen, die sich in einem Sonderstatusverhältnis befinden.⁵⁶⁾ Die Ausformungen dieses besonderen Gewaltverhältnisses, in dem sich zum Beispiel Beamte, Soldaten, Schüler, Studierende oder Strafgefangene befinden, können höchst divergent sein. Spätestens seit dem „Strafgefangenen-Beschluss“ des BVerfG⁵⁷⁾ kann die Kategorie des besonderen Gewaltverhältnisses nicht mehr absolut als grundrechtsimmanente Beschränkung herangezogen werden. Bei der Begrenzung von Grundrechten in Sonderstatusverhältnissen kommt es, wie auch sonst bei kollidierenden Rechtspositionen, auf eine sorgfältige Abwägung der Wirkung entfaltenden Verfassungswerte an. Einschränkungen dürfen weder über das gebotene Maß hinausgehen noch die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG unterlaufen.⁵⁸⁾ Auch Beamte befinden sich über die in Art. 33 Abs. 5 GG zitierten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ in einem besonderen Gewaltverhältnis.⁵⁹⁾ Bei der Ausübung der Versammlungsfreiheit haben sie gemäß § 33 Abs. 2 BeamtStG „diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt“. Insofern ist auch hier eine Abwägung zwischen Art. 8 GG und Art. 33 Abs. 5 GG vorzunehmen.⁶⁰⁾ Es besteht z.B. grundsätzlich kein Anspruch auf

50) BVerfGE 69, 315 (353).

51) Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 300; Groscurth, in: Peters/Janz, 2015, S. 218.

52) Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 20.

53) Staack/Brenneisen, 2014, S. 205.

54) Vgl. dazu §§ 5, 6 SFG SH.

55) Vgl. dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 147.

56) Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 149.

57) BVerfGE 33, 1.

58) Deppenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 135; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 33, Rdnr. 48.

59) Pieroth, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 33, Rdnr. 47.

60) BVerfGE 39, 334 (367); a.M.: Ott/Wächter/Heinhold, 2010, S. 6 und ablehnendes Votum des Richters Rupp in BVerfGE 39, 334 (381).

Dienstbefreiung, um an einer Versammlung teilzunehmen. Allerdings darf die Weisungsgewalt des Dienstherrn bzw. des Dienstvorgesetzten nicht missbraucht werden.⁶¹⁾ Bei Demonstrationen im eigenen Interesse einer Berufsgruppe liegt kein sachlicher Grund für ein Verbot des Tragens der Dienstkleidung vor.⁶²⁾ Dieser Grundsatz gilt im Regelfall auch für Polizeibeamte, die zur Pflege berufsspezifischer Belange in Uniform an Versammlungen teilnehmen.

2.2.6 Schrankenregelung bei Grundrechtskonkurrenzen

Eine besondere Ausgangssituation ist gegeben, wenn im Versammlungsgeschehen neben Art. 8 GG weitere Verfassungsnormen Wirkung entfalten. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn es sich um eine spezifisch kirchliche oder künstlerische Veranstaltung oder um eine demonstrative Arbeitskampfmaßnahme handelt. 27

Es ist grundsätzlich zunächst von einem Konkurrenzverhältnis der Normen auszugehen. Das heißt, es ist für jeden Einzelfall zu ermitteln, welches Grundrecht Vorrang hat.⁶³⁾ Allerdings enthält das Grundgesetz keine ausdrücklichen Vorschriften über Konkurrenzen, so dass ein bestimmtes Handeln auch durch mehrere Grundrechte kumulativ geschützt sein kann. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Art. 8 GG nur versammlungsspezifische Verhaltensweisen schützt, weitergehende Aktivitäten der versammelten Personen hingegen allein durch die dafür einschlägigen Grundrechte gewährleistet werden.⁶⁴⁾ 28

Schwierig ist das Verhältnis zwischen der Demonstrationsfreiheit und der in Art. 5 Abs. 1 GG geregelten Freiheit der Meinungsäußerung zu bestimmen. In Rechtsprechung und Literatur wird Art. 8 GG auch als „spezifisches Kommunikationsgrundrecht“⁶⁵⁾ gedeutet und damit die komplementäre Verschränkung der genannten Verfassungsnormen erkennbar. Regelmäßig sind Versammlungen mit Meinungsäußerungen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG verknüpft. Art. 5 GG ist dabei für den Inhalt, Art. 8 GG für den kollektiven Rahmen der Meinungsäußerung maßgeblich.⁶⁶⁾ Bei einem Eingriff müssen entsprechend neben Art. 8 Abs. 2 GG auch die Maßstäbe des Art. 5 Abs. 2 GG beachtet werden.⁶⁷⁾ Werden im Einzelfall ausschließlich Form und Inhalt einer Meinungsäußerung beeinträchtigt, sind allein die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG einschlägig,⁶⁸⁾ auch wenn die Äußerung in einer Versammlung erfolgt. Ausschließlich auf die Voraussetzungen des Art. 8 Abs. 2 GG ist hingegen abzustellen, wenn es unabhängig von den Meinungsinhalten um den Eingriff in versammlungsspezifische Verhaltensweisen als solche geht.⁶⁹⁾ 29

Sind mehrere Grundrechte betroffen, sollte als Leitsatz gelten, dass die Schrankenregelung des stärkeren Grundrechts Anwendung findet. So dominiert häufig Art. 4 GG im Zusammenhang mit religiösen Veranstaltungen,⁷⁰⁾ Art. 5 Abs. 3 GG im Zusammenhang mit künstlerischen Aktionen wie z.B. politischem Straßentheater,⁷¹⁾ Art. 9 Abs. 3 GG bei Arbeitskampfmaßnahmen 30

61) BVerwG v. 15.3.1973, NJW 1973, S. 1242.

62) BVerfG v. 7.4.1981, NJW 1981, S. 2112; BVerwG v. 8.12.1982, NJW 1984, S. 747.

63) Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 125.

64) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 181; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 125.

65) BVerfGE 69, 315 (345); Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 182; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 125.

66) Knape, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 31.

67) Vgl. dazu z.B. VG Hannover v. 21.4.2016, Az. 10 B 2387/16; VG Berlin v. 14.4.2016, Az. 1 L 268.16; VG Meiningen v. 14.8.2015, Az. 2 E 298/15.

68) BVerfGE 90, 241; BVerfG v. 23.6.2004, NJW 2004, S. 2814.

69) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 182; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 128.

70) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 184.

71) Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 130; vgl. dazu auch VGH München v. 17.9.2009, NJW 2010, S. 792 und VG Köln v. 10.12.1981, NJW 1983, S. 1212.

mit demonstrativem Charakter⁷²⁾ und schließlich Art. 21 GG, wenn es sich um Veranstaltungen politischer Parteien handelt.⁷³⁾ Die Dominanzentscheidung zugunsten der Spezialnorm bedeutet aber nicht, dass damit zugleich die Suspendierung des dann schwächeren Grundrechts der Versammlungsfreiheit verbunden ist. Es kommt vielmehr zu einer kumulativen Stärkung der Gesamtveranstaltung.⁷⁴⁾ Die Beteiligten können sich auf den Schutz aller betroffenen Grundrechte berufen, müssen aber auch den aus den Schutzkreisen abzuleitenden Pflichten nachkommen. Als Beispiel sei die gemäß § 11 VersFG erforderliche Anzeige einer demonstrativen Aktion im Rahmen eines Arbeitskampfes genannt.

3 Teilrechte

- 31 Gemäß § 1 Abs. 1 VersFG hat jede Person das Recht, sich mit anderen zu versammeln und Versammlungen zu veranstalten. Gemeinsam mit den Folgebestimmungen gliedert § 1 VersFG das Versammlungsrecht in die Teilrechte der Veranstaltung, der Leitung und der Teilnahme.⁷⁵⁾
- 32 Das Teilnahmerecht berechtigt jede natürliche Person, durch aktive Teilnahme oder passive Teilhabe an einer Versammlung Anteil zu nehmen.⁷⁶⁾ Dies kann sich in Form von Zustimmung, Ablehnung, Zwischenrufen oder Beifall ausdrücken. Auch die stillschweigende Anwesenheit genügt. Der Grundrechtsschutz kommt auch denjenigen zugute, die den in der Versammlung verkündeten Meinungen kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung mit kommunikativen Mitteln zum Ausdruck bringen wollen.⁷⁷⁾ Die Teilnahme setzt allerdings Anteilnahme voraus. Wer zu anderen Zwecken in einer Versammlung anwesend ist, z.B. als Gastwirt, Kellner, Techniker oder Polizeivollzugsbeamter, ist kein Teilnehmer.⁷⁸⁾ Lux⁷⁹⁾ ist zu zustimmen, dass unter diesem Gesichtspunkt auch „gemietete Demonstranten“ nicht Teilnehmer einer Versammlung sein können, „da sie allein pekuniäre Zwecke verfolgen.“
- 33 Neben der Teilnahme sind die Veranstaltung und die Leitung einer Versammlung geschützt.⁸⁰⁾ Das Veranstaltungsrecht umfasst die Vorbereitung und die Organisation der Versammlung. Das Leitungsrecht wird aus dem Veranstaltungsrecht abgeleitet und berechtigt zu Ordnungsmaßnahmen bei Durchführung der Versammlung.⁸¹⁾ Hierzu sind dem Leiter durch die §§ 5 ff. VersFG umfangreiche Rechte und Pflichten übertragen worden.

4 Anmelde- und Erlaubnisfreiheit

- 34 Art. 8 Abs. 1 GG garantiert grundsätzlich das Recht, „sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ zu versammeln. Dieser Grundsatz wird in § 1 VersFG wiederholt.
- 35 Zu begrüßen ist die Verwendung des Begriffs „Anzeige“ in § 11 VersFG,⁸²⁾ denn mit der bisher geforderten „Anmeldung“ für Versammlungen unter freiem Himmel war quasi die „generelle

72) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 185 (spricht von einer „wechselseitigen Exklusivität“).

73) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 186; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 133.

74) Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 325; Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 152; Ott/Wächter/Heinhold, 2010, S. 47.

75) Lux, in: Peters/Janz, 2015, S. 164; Miller, in: Wefelmeier/Müller, 2012, S. 25; Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 84.

76) Juristische Personen können bereits ihrem Wesen nach keine Teilnehmer sein; vgl. zur Problemstellung Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 106.

77) BVerfG v. 7.3.1995, NJW 1995, S. 3110; vgl. zum „kommunikativen Gegendemonstranten“ oder „opponierenden Versammlungsteilnehmer“ Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 70.

78) Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 86.

79) Lux, in: Peters/Janz, 2015, S. 168.

80) Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 34.

81) Miller, in: Wefelmeier/Müller, 2012, S. 25; Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 85.

82) Vgl. auch Umdrucke SH 18/1450, 18/1516, 18/1570, 18/1574.

Aufhebung eines ganzen Tatbestandsmerkmals⁸⁴ aus Art. 8 Abs. 1 GG verbunden.⁸³ Durch die geänderte Terminologie wird nunmehr die verfassungsrechtlich gewährleistete Anmelde- und Erlaubnisfreiheit einer Versammlung vollumfänglich berücksichtigt.⁸⁴

Die in § 11 VersFG geforderte Anzeige ist mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar. Sie dient der Information der zuständigen Behörde und soll erforderliche Schutzmaßnahmen ermöglichen.⁸⁵ Die Anzeigepflicht führt somit nicht vorrangig zu einer Beschränkung der wichtigen Verfassungsnorm, sondern trägt vielmehr dazu bei, den Grundrechtsadressaten eine weitgehend störungsfreie Nutzung des Freiheitsrechts zu ermöglichen. Die Anzeige schafft das Fundament und die Voraussetzung für das Erkennen und Verhindern von Störungen durch Dritte. Es geht also um die Grundrechtseffektuiierung⁸⁶ trotz der damit zweifellos verbundenen Eingriffsqualität. Zudem unterstützt die Anzeige die durch das BVerfG⁸⁷ geforderte Kooperation zwischen Veranstalter, Versammlungsleitung und Behörde.

Die im Bundesrecht geforderte Anmeldepflicht könnte hingegen gegen den Wortlaut des Grundgesetzes verstoßen.⁸⁸ Die in Art. 8 Abs. 1 GG ausdrücklich aufgeführte Grundrechtsgewährleistung („ohne Anmeldung“) wird für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel durch einfaches Gesetz faktisch vollständig zurückgenommen und kehrt damit das „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ von Freiheit und Eingriff um.⁸⁹ Dies ist verfassungsrechtlich kritisch, führt aber wohl noch nicht zur Verfassungswidrigkeit der Norm, solange bei einer Verletzung der Anmeldepflicht nicht pauschal ein Vollverbot erfolgt.⁹⁰

5 Phasen der Versammlungsfreiheit

Art. 8 Abs. 1 GG schützt den gesamten Vorgang des Sichversammelns, ist also nicht allein auf die Teilnahme an einer laufenden Versammlung beschränkt.⁹¹ Inhaltlich umfasst die Versammlungsfreiheit damit sowohl den Schutz der eigentlichen Veranstaltung als auch den der Vor- und Nachphase.⁹² Eine eindeutige Bewertung der Versammlungsphase ist von großer Bedeutung, denn verschiedene Befugnisse und Verfahrensregelungen hängen maßgeblich davon ab. Z.B. kommen das Vollverbot und die Teilnahmeuntersagung nur in der Vorphase in Betracht,⁹³ während in der Hauptphase die Instrumente der Auflösung und des Ausschlusses zur Verfügung stehen.⁹⁴ Ein weiteres Beispiel ist die Legitimationspflicht aus § 10 VersFG, die ebenfalls nur in der Hauptphase besteht.⁹⁵

83) Höfling, in: Sachs, 2014, Art. 8, Rdnr. 57; anders noch § 12 VersammIG LSA.

84) Ebenso Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2012, S. 53.

85) Peters, in: Peters/Janz, 2015, S. 198; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2012, S. 53; Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 79.

86) Ullrich, 2015, S. 359; Miller, in: Wedemeier/Miller, 2012, S. 53.

87) BVerfGE 69, 315.

88) Vgl. zur Problematik nur Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 167; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 83; Kniessel/Poscher, in: Lischen/Denninger/Rachor, 2012, S. 1205.

89) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 167.

90) Vgl. BVerfGE 69, 315; 85, 69.

91) Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 195; Lux, in: Peters/Janz, 2015, S. 158.

92) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 75; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 5; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 33.

93) Vgl. dazu Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, 2016, § 5, Rdnr. 1.

94) Kniessel, in: Dietel/Gintzel/Kniessel, 2016, § 13, Rdnr. 1.

95) Brenneisen/Merk, 2014, S. 901.

5.1 Vorphase

- 39 Nach herrschender Meinung entfaltet die Versammlungsfreiheit ihre Schutzwirkung nicht erst mit dem Beginn einer Veranstaltung, sondern die Grundrechtsnorm garantiert ebenso vorbereitende Maßnahmen und die Anreise.⁹⁶⁾ Der hohe Rang des Art 8 GG gebietet es, auch die Entschlussfreiheit dem Grundrechtstatbestand zuzurechnen. Bereits im „Brokdorf-Beschluss“ hat das BVerfG das Vorfeld einer Versammlung in den Schutzbereich des Art. 8 GG einbezogen.⁹⁷⁾ Unvereinbar mit der Verfassungsnorm sind danach hoheitliche Maßnahmen, die den Zugang zu einer Veranstaltung durch Behinderung der Anfahrt oder schleppende Vorkontrollen erschweren.⁹⁸⁾ In einer Folgeentscheidung vom 11.6.1991 hat der Spruchkörper den Zugang zu einer noch bevorstehenden Versammlung ausdrücklich in den Schutzbereich der Verfassungsnorm eingestellt⁹⁹⁾ und damit die Ausstrahlungswirkung des Art. 8 GG bestätigt. Müssten potenzielle Versammlungsteilnehmer darauf gefasst sein, nicht ungehindert einen Veranstaltungsort erreichen zu können, so läge ein Eingriff in die Willensfreiheit und damit in Art. 8 GG vor.¹⁰⁰⁾ Die Vorwirkung des Art. 8 GG bezieht sich dabei auch auf die Vorbereitung und Organisation, die gerade bei Großdemonstrationen regelmäßig schon viele Wochen vor der eigentlichen Veranstaltung beginnen werden. Gleiches gilt für den Anmarsch, und zwar keinesfalls nur dann, wenn dieser z.B. in Gestalt eines Auto- oder Fahrradkorsos einen eigenständigen Demonstrationscharakter annimmt.¹⁰¹⁾ Was die Vorbereitung für das Veranstaltungs- und Leitungsrecht ist, sind Anmarsch bzw. Anreise für das spezifische Teilnahmerecht.¹⁰²⁾ Dabei kann die Anreise zu einem entfernt liegenden Veranstaltungsort bereits mehrere Tage vorher beginnen.¹⁰³⁾

5.2 Hauptphase

- 40 Die Hauptphase einer Versammlung¹⁰⁴⁾ ist durch die Zusammenkunft einer Personenmehrheit zu einem versammlungstypischen Verhalten für eine bestimmte Zeit¹⁰⁵⁾ gekennzeichnet. Dazu gehören auch das selbstdarstellende Umherziehen, Halten von Ansprachen und Mitführen von Transparenten.¹⁰⁶⁾ Den Rahmen der Veranstaltung setzt die Versammlungsleitung nach § 5 VersFG. Sie bestimmt den Ablauf, entscheidet u.a. über die Eröffnung und damit den Beginn der Hauptphase, mögliche Unterbrechungen und die Schließung. Insofern muss auf dieser Grundlage in jedem konkreten Fall der Eintritt in die Hauptphase ermittelt werden.¹⁰⁷⁾ Dabei können sich die einzelnen Phasen durchaus überschneiden. So werden sich einerseits einzelne Teilnehmer häufig noch auf der Anreise befinden, obwohl die Versammlung bereits begonnen hat. Andererseits werden

96) Knieesel, in: Dietel/Gintzel/Knieesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 195; Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 75; Jarass, in: Jarass/Pierothe, 2014, Art. 8, Rdnr. 5; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 33; Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 92; Enders et al., 2011, S. 45; Ott/Wächtler/Heinhold, 2010, S. 214.

97) BVerfGE 69, 315 (349).

98) Vgl. Enders et al., 2011, S. 45.

99) BVerfGE 84, 203.

100) Vgl. Pierothe/Schlink/Knieesel, 2014, S. 375.

101) Groscurth, in: Peters/Janz, 2015, S. 221.

102) Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 92.

103) BayOLG v. 10.5.1994, DÖV 1994, S. 831.

104) Zum Versammlungsbegriff vgl. BVerfG v. 6.6.2007, NJW 2007, S. 2167; v. 30.4.2007, NVwZ 2007, S. 1180; v. 26.10.2004, NVwZ 2005, S. 80; v. 24.10.2001, NJW 2002, S. 1031; v. 12.7.2001, NJW 2001, S. 2459; BVerfG v. 25.7.2007, NVwZ 2007, S. 1439; v. 16.5.2007, NVwZ, S. 1431.

105) Vgl. dazu Knieesel, in: Dietel/Gintzel/Knieesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 159, 160 und Hermes/Schenkelberg, 2013, S. 75.

106) Knieesel, in: Dietel/Gintzel/Knieesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 191.

107) Knieesel, in: Dietel/Gintzel/Knieesel, 2016, § 5, Rdnr. 1.

nicht alle Teilnehmer stets bis zum Ende der Veranstaltung mitwirken und zumindest zum Teil vorzeitig die Rückreise antreten.

5.3 Nachphase

Art. 8 GG entfaltet aber auch einen nachlaufenden Schutz.¹⁰⁸⁾ Dieser bedeutet, dass die Teilnehmer frei und unbehelligt auseinanderströmen dürfen, ohne dass dies durch hoheitliche Eingriffsmaßnahmen unterbunden wird.¹⁰⁹⁾ Im Zusammenhang mit der Einschließung von Versammlungsteilnehmern hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Schutzbereich der Verfassungsnorm um eine Nachwirkung in Form des grundgesetzlich garantierten freien Abzuges bestätigt.¹¹⁰⁾ Aus den §§ 6 Abs. 4, 13 Abs. 7, 14 Abs. 2, 20 Abs. 5 VersFG resultiert für die Teilnehmer die Pflicht, sich sofort nach erteilter Auflösungs- oder Ausschlussverfügung zu entfernen. Das Gesetz entfaltet insofern eine unmittelbare Nachwirkung und sieht ein konkretes Verhalten nach Ende der eigentlichen Veranstaltung vor. Die Verpflichtung sich zu entfernen korrespondiert dabei mit dem aus Art. 8 GG abzuleitenden Recht, dies auch in angemessener Zeit tun zu dürfen, und steht damit einem abrupten Ende der verfassungsrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit entgegen.¹¹¹⁾

41

108) Deppenheuer, in: Maunz/Dürig, 2015, Art. 8, Rdnr. 77; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 38; vgl. a. BVerfG v. 26.10.2004, NVwZ 2005, S. 80.

109) Ullrich, 2011, S. 33.

110) Vgl. z.B. OVG Münster v. 2.3.2001, DÖV 2001, S. 651; KG Berlin v. 29.1.1999, NVwZ 2000, S. 469; VG Mainz v. 25.9.1990, NVwZ-RR 1991, S. 242; VG Berlin v. 7.7.1989, NVwZ-RR 1990, S. 188; VG Hamburg v. 30.10.1986, NVwZ 1987, S. 829.

111) Deppenheuer, in: Maunz/Dürig, 2015, Art. 8, Rdnr. 77; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 38.

§ 2

Begriff der öffentlichen Versammlung

(1) Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens drei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Aufzug ist eine sich fortbewegende Versammlung.

(2) Eine Versammlung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist oder die Versammlung auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet ist.

(3) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.

Erläuterungen

Übersicht	Seite
1 Entstehungsgeschichte.....	60
2 Versammlungsbegriff.....	61
2.1 Verfassungsrechtlicher Versammlungsbegriff	61
2.1.1 Personelle Komponente	61
2.1.2 Räumliche Komponente	62
2.1.3 Zeitliche Komponente	62
2.1.4 Thematisch-gegenständliche Komponente	62
2.2 Einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff.....	65
2.2.1 Jedermannrecht.....	65
2.2.2 Mindestpersonenzahl.....	65
3 Öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen	65
4 Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen.....	66

1 Entstehungsgeschichte

- 1 Von zentraler Bedeutung für die Bestimmung des verfassungsrechtlichen Schutzbereichs sowie für die Anwendbarkeit des VersFG ist der Begriff der Versammlung. Wenngleich der „Brokdorf-Beschluss“ des BVerfG in der fachspezifischen Kommentarliteratur auch als „Magna Charta der Versammlungsfreiheit“¹⁾ bezeichnet wird, sah sich das BVerfG im Jahr 1985 noch nicht veranlasst, eine unmissverständliche Definition des Versammlungsbegriffs vorzunehmen und damit Versammlungen gegenüber anderen Veranstaltungen abzugrenzen. Entsprechend wurde insbesondere über den thematisch-gegenständlichen Rahmen einer grundgesetzlich geschützten Versammlung kontrovers diskutiert bis hin zur Feststellung von Depenheuer²⁾, dass es in einem freiheitlichen Rechtsstaat keinen verfassungsrechtlichen „Numerus clausus“ von Versammlungstypen geben dürfe. § 2 VersFG enthält nunmehr in Übereinstimmung mit dem Musterentwurf Legaldefinitionen wichtiger versammlungsrechtlicher Begriffe.³⁾ Zunächst wird der versammlungsrechtliche

1) Vgl. Brenneisen/Kniesel, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 51 und Wiefelspütz, 2001, S. 21.

2) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 73.

3) Enders et al., 2011, S. 16.

Versammlungs-begriff unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG⁴⁾, der vorliegenden landesgesetzlichen Regelungen⁵⁾ und des Musterentwurfs definiert, wobei die Mindestpersonenzahl abweichend mit drei Personen festgelegt wird. Mit § 2 Abs. 1 Satz 2 VersFG wird klargestellt, dass es sich bei einem Aufzug um eine Versammlung i.S.d. Gesetzes handelt. Der Begriff der „öffentlichen“ Versammlung wird definiert und der Anwendungsbereich des VersFG, entgegen der grundsätzlichen Regelung im BVerfG, auf nichtöffentliche Versammlungen ausgeweitet.

2 Versammlungs-begriff

Die Versammlungs-begriffe des Grundgesetzes aus Art. 8 GG und der vorliegenden Versammlungs-gesetze sind nicht identisch. Die verfassungsrechtlich garantierte Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG gilt als Bürgerrecht nur für Deutsche im Sinne des Art. 116 GG. Ausländer sind hiervon nicht erfasst, ihre Versammlungsfreiheit leitet sich nach h.M. aus Art. 2 Abs. 1 GG ab.⁶⁾ Darüber hinaus gelten viele einfachgesetzliche Regelungen nur oder ganz überwiegend für öffentliche Versammlungen, so das BVerfG sowie die Landesgesetze in Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Die Normierungen des NVersG und des VersFG sind in diesem Zusammenhang an Art. 8 GG ausgerichtet und umfassen sowohl öffentliche als auch nichtöffentliche Versammlungen.

2.1 Verfassungsrechtlicher Versammlungs-begriff

Der verfassungsrechtliche Versammlungs-begriff ist durch die personelle, räumliche, zeitliche und thematisch-gegenständliche Dimension gekennzeichnet.

2.1.1 Personelle Komponente

Grundlage einer Versammlung ist zunächst eine Mehrheit natürlicher Personen. Wie viele Teilnehmer im Rahmen dieser personalen Dimension erforderlich sind, ist durch die Rechtsprechung nicht eindeutig dargelegt worden und in der Literatur nach wie vor umstritten. Es wird jedoch zunehmend die Auffassung vertreten, dass zwei Personen ausreichen.⁷⁾ Teile des Schrifttums und der Judikatur verlangen zwar nach wie vor mindestens drei oder in Anlehnung an das Vereinsrecht sogar sieben Personen,⁸⁾ jedoch ist unter Hinweis auf die grammatikalische Auslegungsmethode und den Telos der Verfassungsnorm der Schutzbereich des Art. 8 GG bereits bei zwei Personen anzunehmen. Dieses Ergebnis lässt sich auch durch das Prinzip stützen, dass im Zweifel immer zu Gunsten der Grundrechtsträger auszulegen und zu entscheiden ist (in dubio pro libertate).⁹⁾

Rechtstheoretisch kann die Versammlungsfreiheit des Art. 8 GG in der Phase der Vorbereitung und der Anreise auch für eine Einzelperson Wirkung entfalten. Dies ist z.B. für den Veranstalter möglich, wenn auf seine Einladung oder seinen Aufruf hin niemand erscheint und er allein bleibt.¹⁰⁾

4) Vgl. BVerfG v. 6.6.2007, NJW 2007, S. 2167; v. 30.4.2007, NVwZ 2007, S. 1180; v. 26.10.2004, NVwZ 2005, S. 80; v. 24.10.2001, NJW 2002, S. 1031; v. 12.7.2001, NJW 2001, S. 2459; BVerwG v. 25.7.2007, NVwZ 2007, S. 1439; v. 16.5.2007, NVwZ, S. 1431.

5) Vgl. Art. 2 BayVersG und § 2 Abs. 2 NVersG.

6) Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 4; Ullrich, 2011, S. 26; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 49; vgl. auch Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 88 ff. (m.w.N.).

7) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 44; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 24; Kniesel/Brenneisen, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 51.

8) Vgl. z.B. Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 4 (unter Hinweis auf die in der BVerfGE 104, 92 geprägte Formulierung „mehrere Personen“, was eher auf drei Personen hindeuten soll); BGH v. 31.8.1995, NJW 1996, S. 203 (in der Entscheidung zum „Münchener Fahrbahngeher“ wurde bei der demonstrativen Aktion von 2 Personen das Versammlungsrecht nicht berücksichtigt); Ripke, in: Peters/Janz, 2015, S. 89.

9) Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 72; Enders et al., 2011, S. 18.

10) Ott/Wächter/Heinhold, 2010, S. 81; Kniesel/Brenneisen, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 51.

Mit dem Zeitpunkt der Feststellung, dass die erforderliche Personenmehrheit nicht zustande gekommen ist, verliert die Verfassungsnorm dann jedoch ihre Schutzwirkung.

2.1.2 Räumliche Komponente

- 6 Mit der judikativ geforderten örtlichen Zusammenkunft ist die körperliche Präsenz der Personenmehrheit verbunden. Gerade durch diese physisch-räumliche Komponente ist die verfassungsrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit gekennzeichnet und von der auf den ausschließlich geistigen Austausch gerichteten Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG¹¹⁾ abzugrenzen. Die Zusammenkunft von Internet-Usern in einem virtuellen Chatroom oder die Online-Demonstration durch die kollektive Blockade einer Homepage fallen damit trotz einer zweifellos gestiegenen Bedeutung nicht in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG.¹²⁾

2.1.3 Zeitliche Komponente

- 7 Eine Versammlung ist ein temporäres Ereignis. Die zeitliche Dimension erfordert eine gewisse Mindestdauer des inneren Zusammenhangs der Teilnehmer, verdeutlicht zugleich aber auch den Unterschied zur organisierten Willensbildung in Vereinigungen nach Art. 9 GG oder Parteien im Sinne des Art. 21 GG.¹³⁾ Zwar können spezielle Versammlungsformen wie Mahnwachen, Blockadeaktionen oder Widerstandscamps länger andauern, den zeitlichen Organisationsstand von Vereinigungen oder Parteien erreichen sie jedoch nicht. Mit dem hohen Stellenwert des Art. 8 GG nicht in Einklang zu bringen ist in jedem Fall die Annahme, dass mit Ablauf von einigen Tagen die Schutzwirkung der Verfassungsnorm per se endet.¹⁴⁾
- 8 In der Verwaltungspraxis werden häufig Parteien und Vereinigungen als Veranstalter von Versammlungen auftreten. Auch hier entfaltet der Schutzbereich des Art. 8 GG Wirkung,¹⁵⁾ denn juristische Personen des Privatrechts können gemäß Art. 19 Abs. 3 GG in den Fällen Grundrechtsträger sein, in denen die Norm ihrem Wesen nach auf diese anwendbar ist.¹⁶⁾ Treten Parteien oder Vereinigungen als Veranstalter von Versammlungen auf, so kommt es zu einer kumulativen Stärkung der Rechtspositionen. Die Beteiligten können sich auf den Schutz aller betroffenen Grundrechte berufen.

2.1.4 Thematisch-gegenständliche Komponente

- 9 Die größte Bedeutung kommt schließlich der thematisch-gegenständlichen oder inhaltlichen Dimension zu. Damit werden zufällige Personenmehrheiten, denen die Zielrichtung des gemeinsamen Zusammenwirkens fehlt, vom Versammlungsbegriff ausgeschlossen. Solche Zusammenkünfte sind bloße Ansammlungen, die nicht vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst werden.¹⁷⁾ Allerdings kann aus einer Zufallsgemeinschaft eine Versammlung werden, wenn die Anwesenden im Verlaufe ihres Zusammenseins zu einer gemeinsamen Zweckverfolgung finden.¹⁸⁾ Ob und inwieweit der verbindende Zweck inhaltlich einzugrenzen ist, wird in der Literatur trotz klarstellender

11) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 45; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 32; Ott/Wächter/Heinhold, 2010, S. Rdnr. 5; Kniesel/Brenneisen, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 51.

12) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 45; Stein, 2014, S. 33; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 32; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2012, S. 35; Roos/Bula, 2009, S. 103.

13) Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 30; Kniesel/Brenneisen, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 51.

14) Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 160.

15) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 185, 186; vgl. a. BVerwG v. 23.3.1999, NVwZ 1999, S. 991; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2012, S. 35.

16) Ripke, in: Peters/Janz, 2015, S. 107; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2012, S. 31; Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 73.

17) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 46; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 25; Enders et al., 2011, S. 17.

18) Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 25.

Entscheidungen des BVerfG¹⁹⁾ nach wie vor diskutiert. Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob Art. 8 GG eine Begrenzung des Versammlungsbegriffs durch eine inhaltliche Umschreibung des Gegenstandes der Meinungsbetätigung erlaubt. Drei grundsätzliche Auffassungen sind zu unterscheiden:

Der enge Versammlungsbegriff beinhaltet die kollektive Meinungsbildung und/oder -äußerung in öffentlichen Angelegenheiten. Es waren zunächst politische Fragen, deren gemeinsame Erörterung und Präsentation als Rechtsanspruch gegenüber dem einst absoluten Staat in den Verhandlungen zur Frankfurter Paulskirchenverfassung von 1849 eingefordert wurde.²⁰⁾ Diese besondere Komponente geriet allerdings bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Hintergrund und wurde durch Forderungen nach individueller Entfaltungsfreiheit abgelöst.

Vertreter des erweiterten Versammlungsbegriffs fordern ebenfalls eine kollektive Meinungsbildung bzw. -äußerung, wollen jedoch in der Zielbeschreibung neben öffentlichen auch private Angelegenheiten gelten lassen.²¹⁾ Allerdings dürfte eine trennscharfe Differenzierung bei der Analyse des konkreten Versammlungszieles häufig schwierig sein.²²⁾

Mitte der 1990-er Jahre bildete sich der so genannte weite Versammlungsbegriff heraus. Im Sinne einer sehr liberalen Verfassungsinterpretation verstand nunmehr ein beachtlicher Teil der fachspezifischen Kommentarliteratur²³⁾ Art. 8 Abs. 1 GG als eine Garantie der Persönlichkeitsentfaltung in Gruppenform und stellte damit auf den untrennbaren Zusammenhang zwischen Art. 2 Abs. 1 GG und der Versammlungsfreiheit ab. Von den Befürwortern des weiten Versammlungsbegriffs wurde lediglich eine innere und auf die gemeinsame Zielerreichung gerichtete Verbindung zwischen den Teilnehmern gefordert.

Depenheuer konstatiert:²⁴⁾ „Auch wenn der Brokdorf-Beschluss des BVerfG die demokratische Bedeutung der Versammlungsfreiheit betont, so ist dem Grundgesetz eine Präferenzentscheidung zugunsten politischer Betätigung vor der unpolitisch-privaten nicht zu entnehmen. Versammlungen, die auf die Beteiligung an der öffentlichen Meinungsbildung zielen, sind daher nur ein, wenn auch praktisch bedeutsamer und demokratisch relevanter Unterfall der durch Art. 8 GG geschützten Versammlungen.“

Schulze-Fielitz ergänzt: „Versammlungen, die auf die öffentliche Meinungsbildung zielen, sind nur eine (wesentliche) Teilmenge der durch Art. 8 GG geschützten Versammlungen, die nicht stets auf kollektive Meinungsäußerungen oder geistige Auseinandersetzungen in der Demokratie zielen müssen“.²⁵⁾

Damit werden sowohl öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel als auch nichtöffentliche Versammlungen wie Parteitage und Kongresse sowie sonstige Veranstaltungen wie thematische Straßenfeste²⁶⁾ oder Nostalgiepartys erfasst, bei denen es den Teilnehmern um das Zusammenkommen und -bleiben sowie die Darstellung ihrer Auffassung

19) BVerfG v. 6.6.2007, NJW 2007, S. 2167; v. 30.4.2007, NVwZ 2007, S. 1180; v. 26.10.2004, NVwZ 2005, S. 80; v. 24.10.2001, NJW 2002, S. 1031; v. 12.7.2001, NJW 2001, S. 2459.

20) Zur historischen Entwicklung der Versammlungsfreiheit in Deutschland vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 16 ff.

21) Vgl. z.B. BVerwGE 56, 63 (69); Ullrich, 2011, S. 70.

22) Vgl. Frankfurt/Main v. 6.2.1998, NVwZ 1998, S. 770; VGH Mannheim v. 26.1.1998, NVwZ 1998, S. 761; OVG Weimar v. 29.8.1997, DÖV 1998, S. 123 und BVerwG v. 21.4.1989, NJW 1989, S. 2411.

23) Vgl. dazu z.B. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 48; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 27; Kniesel/Poscher, in: Liskan/Denninger/Rachor, 2012, S. 1145; Kniesel/Brenneisen, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 51.

24) Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 48.

25) Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 27.

26) Vgl. zu Straßenfesten BayVG v. 13.5.1994, NVwZ-RR 1994, S. 581.

vom Leben und Zusammenleben geht. Art. 8 GG soll nach weiter Auslegung bestimmte Formen des teilhabenden zwischenmenschlichen Kontakts garantieren und wesentlich durch die Elemente der Gestaltungs- und Typenfreiheit gesteuert werden. Aber auch vom weiten Versammlungsbegriff sind reine Zuschauerveranstaltungen wie Konzerte, Fußballspiele,²⁷⁾ kommerzielle Messen und Märkte abzugrenzen. Hier steht der individuelle Konsum der Anwesenden im Vordergrund und die Teilnahme als unverzichtbare Minimalforderung fehlt. Soll hingegen durch die Anwesenheit Zustimmung oder Anteilnahme ausgedrückt werden, so liegt der Schutzbereich des Art. 8 GG vor.²⁸⁾

- 16) Judikativ dürfte der Meinungsstreit über die geistige Komponente zu Gunsten des engen Versammlungsbegriffs entschieden sein.²⁹⁾ Zwar befinden die Grundrechtsträger zunächst selbst darüber, was sie zum Gegenstand öffentlicher Meinungsbildung machen wollen, für die Eröffnung des Schutzbereichs reicht es nach dem engen Versammlungsbegriff allerdings nicht aus, dass die Teilnehmer bei ihrem gemeinschaftlichen Verhalten durch einen beliebigen Zweck verbunden sind. Die bloße Zurschaustellung eines gemeinsamen Lebensgefühls oder vornehmlich auf Spaß und Unterhaltung ausgerichtete Massenpartys lassen sich nicht unter Art. 8 Abs. 1 GG subsumieren. Das BVerfG erkennt zwar an, dass der kommunikative Zweck einer Versammlung auch unter Einsatz von Musik und Tanz verwirklicht werden könne, betont aber gleichzeitig, dass eine Musik- und Tanzveranstaltung nicht allein dadurch zu einer verfassungsrechtlich geschützten Versammlung werde, wenn bei ihrer Gelegenheit auch Meinungskundgaben erfolgten.³⁰⁾ Die Beurteilung habe sich am „Gesamtgepräge“ zu orientieren. „Bestehen Zweifel, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird.“³¹⁾
- 17) Diese recht überraschende Hinwendung zum engen Versammlungsbegriff wird in der fachspezifischen Kommentarliteratur zum Teil heftig kritisiert. So konstatiert Schulze-Fielitz:³²⁾ „Die Beschränkung der Versammlungsfreiheit auf Versammlungen, die auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, verkennt die konstitutive Rolle privater Versammlungen für die Meinungsbildung im Vorfeld öffentlicher Meinungsbildung und vernachlässigt ohne historische Sensibilität grundrechtsspezifische Gefährdungslagen, wie sie im Menschenrechtscharakter der Versammlungsfreiheit stärker bewusst gemacht werden. Zudem schafft sie Abgrenzungsprobleme, ob die Meinungsäußerung anlässlich musikalischer Darbietungen einer Versammlung das erforderliche Gesamtgepräge gibt oder nicht und macht so den Staat indirekt zum Zensor über die Inhalte der Versammlung; Demonstrationen mit Unterhaltungscharakter werden so grundrechtlich exkommuniziert. Die politisch motivierte Verengung des Versammlungsbegriffs lässt sich weder durch Wortlaut und Systematik noch durch die Entstehungsgeschichte rechtfertigen und ist abzulehnen.“
- 18) Trotz dieser Kritik greift der Gesetzgeber des Landes Schleswig-Holstein die Rechtsprechung des BVerfG auf und orientiert sich bei der Legaldefinition für eine Versammlung in § 2 Abs. 1 VersFG an dem engen Versammlungsbegriff.

27) Innerlich beteiligte Fan-Gruppen eines Vereins in einem Fußballstadion sollen nach vereinzelter Auffassung hingegen bereits eine Versammlung bilden; vgl. dazu Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 26.

28) Kniesel/Brenneisen, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 51.

29) BVerfG v. 24.10.2001, NJW 2002, S. 1031 und v. 12.7.2001, NJW 2001, S. 2459; vgl. dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 75.

30) BVerfG v. 12.7.2001, NJW 2001, S. 2459 (Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats zur Love- und Fuckparade); vgl. Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2012, S. 36; Ullrich, 2011, S. 72.

31) BVerfG v. 12.7.2001, NJW 2001, S. 2459.

32) Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 28.

2.2 Einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff

Der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff lässt sich allerdings nicht ohne Einschränkungen mit dem im VersFG verwendeten Terminus vergleichen.³³⁾ Auf der einen Seite gelten die einfachgesetzlichen Normen als Jedermannrecht und sind nicht auf Deutsche im Sinne des Art. 116 GG beschränkt, auf der anderen Seite ist der Terminus dort jedoch auch deutlich enger gefasst. § 2 Abs. 1 bestimmt den Anwendungsbereich des VersFG ausdrücklich erst ab einer Mindestpersonenzahl von drei Personen.

2.2.1 Jedermannrecht

Auch § 1 BVerfGG gestaltet das einfachgesetzliche Versammlungsrecht als Jedermannrecht und verzichtet auf die von der Verfassung vorgenommene Eingrenzung auf Deutsche. § 2 Abs. 1 VersFG spricht von „Personen“ und stellt damit klar, dass die Anwendung des VersFG nicht von der Staatsangehörigkeit der Teilnehmer abhängt.³⁴⁾

2.2.2 Mindestpersonenzahl

Das VersFG weicht von der in der Literatur überwiegend vertretenen Auffassung³⁵⁾ sowie der im Musterentwurf vorgeschlagenen Definition einer Versammlung als Zusammenkunft von mindestens zwei Personen ab und definiert die Untergrenze mit drei Personen. Begründet wurde diese Abweichung damit, dass „sonst auch kleinste Zusammenkünfte, wie z.B. das Verteilen von Handzetteln oder das Aufstellen von Büchertischen mit Diskussionen und der Kundgabe von Meinungen als Versammlungen betrachtet und damit auch dem repressiven Teil des Gesetzes unterworfen würden und der Anzeigepflicht im Sinne des § 11 Abs. 1 unterliegen könnten.“³⁶⁾ Unklar bleibt, welches Gesetz zur Anwendung kommen soll, wenn eine durch Art. 8 GG geschützte Kleinstversammlung von zwei Personen begrenzt werden soll und das spezialgesetzliche VersFG erst ab einer Teilnehmerzahl von drei Personen anwendbar ist. Ein direkter Rückgriff auf das lückenfüllende LVwG ist aufgrund der Polizeirechtsfestigkeit ausgeschlossen, allerdings kann das allgemeine Polizeirecht im Wege der Konkretisierung verfassungssystematischer Schranken Anwendung finden.³⁷⁾ Eine analoge Anwendung des VersFG scheidet hingegen aufgrund der fehlenden planwidrigen Regelungslücke³⁸⁾ aus.

3 Öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen

§ 2 Abs. 3 VersFG bestimmt, dass „soweit nichts anderes bestimmt ist, [...] dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen“ gilt. § 1 Abs. 1 BVerfGG bestimmt den Anwendungsbereich hingegen grundsätzlich nur für öffentliche Versammlungen, die durch ein allgemeines Zutrittsrecht gekennzeichnet sind.³⁹⁾

Nach § 2 Abs. 2 VersFG ist eine Versammlung öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist oder die Versammlung auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet ist. Der Teilnehmerkreis darf demnach

33) Vgl. Kiesel, in: Dietel/Gintzel/Kiesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 107.

34) Vgl. Lux, in: Peters/Janz, 2015, S. 137.

35) Vgl. Kiesel, in: Dietel/Gintzel/Kiesel, 2016, Grundlagen, Rdnr. 67; Ullrich, 2016, S. 501. Lux, in: Peters/Janz, 2015, S. 138; Schmidt, 2014, S. 379; Tölle, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, S. 538; Ullrich, 2011, S. 66; Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 71 (m.w.N.).

36) Umdruck SH 18/4201 (mit Hinweis auf Stellungnahme Röger, Umdruck SH 18/1566).

37) Vgl. Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 393.

38) Siehe dazu Hunecke, in: Brenneisen/Staack/Hunecke/Kischewski, 2014, S. 96.

39) Laut Art. 2 I BayVerfGG ist eine Versammlung öffentlich, „wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell feststehenden Personenkreis beschränkt ist“; Enders et al., 2011, S. 18.

nicht nach bestimmten Kriterien festgelegt oder begrenzt werden. Dies gilt auch für missliebige Personen, von denen inhaltlicher Widerspruch zu erwarten ist.⁴⁰⁾ Lediglich bei Versammlungen in geschlossenen Räumen besteht für den Veranstalter nach § 19 Abs. 1 VersFG die Möglichkeit, in nicht diskriminierender Weise bestimmte Personen oder Personengruppen von der Teilnahme auszuschließen. Dies muss aber bereits in der Einladung geschehen.⁴¹⁾ Eine Versammlung ist allerdings auch dann öffentlich, wenn sich ein abgegrenzter Personenkreis durch eine Kundgebung in seinem räumlichen Umfeld an die Öffentlichkeit richtet.

- 24 Demnach kann eine Versammlung, die auf einen individuellen Personenkreis begrenzt ist, öffentlich sein, sofern sie sich an die Öffentlichkeit richtet. So ist z.B. eine Versammlung auf einem privaten Balkon oder einer privaten Terrasse, die sich durch eine Kundgebung an die Öffentlichkeit richtet, als öffentliche Versammlung zu qualifizieren, obwohl sich keine weiteren Teilnehmer räumlich anschließen können.
- 25 Das VersFG gilt nach § 2 Abs. 3 sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen. Allerdings gelten z.B. die Kooperationspflicht nach § 3 Abs. 3 und 4 VersFG sowie die Anzeigepflicht nach § 11 VersFG nur für öffentliche Versammlungen. Auch die Durchsuchung und Identitätsfeststellung gemäß § 15 VersFG sowie die informationellen Maßnahmen gemäß § 16 VersFG sind nur bei öffentlichen Versammlungen zugelassen.
- 26 Unschlüssig ist hingegen der Umstand, dass die Erlaubnisfreiheit nach § 12 VersFG und die Regelungen zu Versammlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen in Privateigentum nach § 18 VersFG nur für öffentliche Versammlungen gelten und damit nichtöffentliche Versammlungen von diesen privilegierenden Normen ausgeschlossen sind.⁴²⁾

4 Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen

- 27 Die Regelungen im Abschnitt 3 des VersFG gelten nur für Versammlungen in geschlossenen Räumen und zeigen die Sonderstellung dieses Typs auf, denn das hoheitliche Eingriffshandeln kommt nur zur Konkretisierung der verfassungssystematischen Schranken in Betracht. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG gilt lediglich für Versammlungen unter freiem Himmel. Dies ist durch die von diesen Veranstaltungen ausgehenden größeren Gefährdungspotenziale auch sachlich begründet.⁴³⁾
- 28 Die Unterscheidungskriterien zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen sind in Literatur und Rechtsprechung umstritten,⁴⁴⁾ sollten jedoch in enger Anlehnung an die Überschaubarkeit, Steuerbarkeit und Abgrenzung zu unbeteiligten Personen definiert werden. Versammlungen in geschlossenen Räumen müssen gegen ungehinderten Zutritt und offene Kommunikation abgeschlossen sein. Die Möglichkeit der unkontrollierbaren Wechselwirkung zwischen der Versammlung und ihrem räumlichen Umfeld indiziert eine Versammlung unter freiem Himmel. Indes kann die Frage des vorhandenen Daches entgegen der grammatikalischen Auslegung keine überragende Rolle spielen. So werden Versammlungen in einem seitlich umschlossenen Sportstadion oder in ummauerten Innenhöfen nach der Ratio der Norm in geschlossenen Räumen durchgeführt, obwohl vielleicht lediglich ein eng begrenzter Teilbereich der

40) Zum „kommunikativen Gegendemonstranten“ oder „opponierenden Versammlungsteilnehmer“ vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 70.

41) Ott/Wächtler/Heinhold, 2010, S. 141.

42) Vgl. dazu Brenneisen/Arndt, 2016, S. 269 und Knappe/Schönrock, 2016b, S. 101.

43) BVerwG v. 21.4.1989, NJW 1989, S. 2411; Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 134; Jarass, in: Jarass/Pierothe, 2014, Art. 8, Rdnr. 20; Pierothe/Schlink/Kniesel, 2014, S. 354.

44) Enders et al., 2011, S. 16.

Tribüne überdacht ist. Bei der Bewertung als Versammlung in geschlossenen Räumen kommt es nicht auf den Schutz vor der Witterung, sondern auf das geringere Gefährdungspotenzial durch begrenzten Zutritt und die Abschottung zur Öffentlichkeit an.⁴⁵⁾ Aus diesem Grund können Versammlungen im öffentlichen Bereich eines Flughafens solche unter freiem Himmel sein.⁴⁶⁾ Diese Abgrenzung darf allerdings nicht mit der Bewertung als öffentliche oder nichtöffentliche Versammlung verwechselt werden.⁴⁷⁾

Der Begriff „Versammlungen unter freiem Himmel“ geht historisch auf § 161 FRV und Art. 123 WRV zurück.⁴⁸⁾ Zweck der Unterscheidung von Versammlungen in geschlossenen Räumen war es damals, die Möglichkeit zu schaffen, Versammlungen unter freiem Himmel wegen ihrer größeren Öffentlichkeitswirkung und der größeren Schwierigkeit ihrer umfassenden Kontrolle und Lenkung durch die Versammlungsleitung deutlich weitergehenden Beschränkungen zu unterwerfen als Veranstaltungen in geschlossenen Räumen. 29

Besonders problematisch ist die Rechtslagebeurteilung, wenn eine Versammlung in geschlossenen Räumen stattfindet, einige Versammlungsteilnehmer jedoch keinen Einlass mehr gefunden haben und vor dem Versammlungsraum durch Video- oder Lautsprecherübertragung an dem Geschehen teilhaben.⁴⁹⁾ Hier könnte, zumindest wenn das Geschehen vor dem Versammlungsraum über den bloßen Konsum hinausgeht, der eine Teil als Versammlung in geschlossenen Räumen, der andere Teil als eigenständige Versammlung unter freiem Himmel behandelt werden.⁵⁰⁾ Zumindest bei einem einheitlichen Vorgang, der unter gemeinsamer Leitung koordiniert stattfindet, ist wegen der Aufhebung der für Versammlungen in geschlossenen Räumen charakteristischen Umschließung bei teleologischer Norminterpretation indes von einer Versammlung unter freiem Himmel auszugehen, die unter den Abschnitt 2 des VersFG fällt.⁵¹⁾ 30

45) Kniesel/Poscher, in: Liskan/Denninger/Rachor, 2012, S. 1224.

46) Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, 2014, S. 355.

47) Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2014, Art. 8, Rdnr. 17.

48) Zur historischen Entwicklung der Versammlungsfreiheit vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2015, Art. 8, Rdnr. 9 ff.; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Art. 8, Rdnr. 1 ff.

49) Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 79.

50) Vgl. Ott/Wächter/Heinhold, 2010, S. 130.

51) Brenneisen/Wilksen, 2011, S. 79.