

Prof. Dr. Robert Esser

Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht sowie Wirtschaftsstrafrecht

Forschungsstelle Human Rights in Criminal Proceedings (HRCP)



Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)

Über die Meinungskundgabe durch eine Versammlung und den Schutz von Demonstrationen im Lichte des Art. 8 GG und aktueller Rechtsprechung

Artikel 8 des Grundgesetzes (Verfassung der Bundesrepublik Deutschland)

(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

§ 15 des Versammlungsgesetzes (des Bundes)

(1) Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

A. Einleitung

Das Königreich Thailand wurde bis zur Übernahme der Macht durch die bis heute amtierende Militärregierung im Jahr 2014 durch zahlreiche, zum Teil blutig verlaufende Demonstrationen erschüttert. Die Protestbewegungen hatten einen erheblichen Zulauf. In Bangkok demonstrierten und protestierten zeitweilig bis zu 500.000 Menschen (andere Schätzungen gehen über die Zahl noch deutlich hinaus), die sowohl aus der Stadt als auch aus dem Umland kamen.

Auch in Deutschland sind Versammlungen und das auf sie angewandte Versammlungsrecht seit einiger Zeit wieder in den Mittelpunkt des Interesses gerückt, was zu einer kurzen Reflexion aktueller Vorkommnisse und gerichtlicher Entscheidungen in Deutschland Anlass geben soll.

Politische Bewegungen und Proteste benötigen in Deutschland zur Durchführung einer Versammlung – einer Zusammenkunft zum Zwecke der Meinungsäußerung – wie alle anderen Gruppierungen auch grundsätzlich einer vorher einzuholenden behördlichen Genehmigung. Eine solche Genehmigung wird mitunter von den Behörden versagt, wenn von der Versammlung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht. Problematisch ist dabei vor allem die Konstellation, dass solche Beeinträchtigungen nicht von den Teilnehmern der Versammlung sondern von etwaigen Gegendemonstrationen erwartet werden.

Im Jahr 2014 kam es in Deutschland in mehreren Städten zur Bildung von Gruppen, die sich gegen eine Zuwanderung von Personen aus dem nichteuropäischen Ausland, insbesondere aus überwiegend durch den Islam als Religion geprägten Ländern stark machen.

Als am 20. Oktober 2014 einige „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (kurz: PEGIDA) in Dresden demonstrierten und diese Gruppierung monatelang deutschlandweit regen Zulauf fand, war es nur eine Frage der Zeit, bis sich Andersgesinnte zusammenfinden und Gegendemonstrationen abhalten würden. Geplante Demonstrationen von PEGIDA oder anderen regionalen Ablegern (wie etwa KöGIDA, BaGIDA oder MüGIDA) wurden daraufhin gar nicht oder jedenfalls nur unter Auflagen genehmigt.

Um den Grundrechten und Interessen der Anhänger von PEGIDA im Spannungsverhältnis zu etwaigen Gegendemonstranten gerecht zu werden, mussten die deutschen Verwaltungsgerichte das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG bei entsprechenden Klagen gegen behördliche Verbote oder Auflagen entsprechend auslegen.

Seit den 1980er Jahren hat die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Deutschland Grundsätze und Maximen zum Versammlungsrecht etabliert, die vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden und die Bedürfnisse von Demonstranten und Gegendemonstranten ausbalancieren sollen. Dabei ist der Staat grundsätzlich gehalten, *„das Grundrecht des Veranstalters der zuerst angemeldeten Versammlung in unparteiischer Weise zu schützen.“*¹

Konkret zeigte sich dies Anfang des Jahres bei einem Beschluss des VG Köln vom 13. Januar 2015 zur Auslegung von Art. 8 Abs. 1 GG und § 15 Abs. 1 VersammlG. Der Antragssteller *Kögida* wehrte sich gegen eine behördliche Auflage, die vorsah, dass der Kundgebungsort einer geplanten Demonstration (rund 300 erwartete Teilnehmer) vom Bahnhofsvorplatz auf die Komödienstraße verlegt werden sollte. Ein (beweglicher) Aufzug durch die Kölner Innenstadt war vom Polizeipräsidium gänzlich untersagt worden. Das VG entschied:

Es seien keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine nennenswerte Beeinträchtigung des Bahnhofs- und Bahnbetriebes durch die geplante Versammlung zu erwarten und in der Vergangenheit seien bereits größere Veranstaltungen ohne entsprechende Gefährdungen durchgeführt worden.

Das Verbot des Aufzuges durch die Innenstadt wurde dagegen bestätigt. Das VG bezog sich dabei auf den Verlauf einer 9 Tage zurückliegenden *Kögida*-Veranstaltung. Es sei auch bei der in Frage stehenden Kundgebung mit Gegenveranstaltungen und Blockaden zu rechnen.

*„Die Beschränkung auf eine stationäre Versammlung [bedeutet] zwar eine Begrenzung der Möglichkeit, Aufmerksamkeit an mehreren Orten zu erreichen, nicht aber eine Beeinträchtigung des inhaltlichen Anliegens der Versammlung, so dass der Antragstellerin hierdurch keine im Lichte des Art. 8 GG nicht hinnehmbare Nachteile erwachsen.“*²

Die Polizei durfte damit zu Recht davon ausgehen, dass eine Gewährleistung des Aufzuges eine komplette Sperrung der Innenstadt nötig machen und die ebenfalls geschützten Rechte und Interessen der Kölner Bürger und Besucher unannehmbar beeinträchtigt würde. (VG Köln, Beschluss vom 13. Januar 2015 – 20 L 62/15)

¹ *Bergmann*, in: Hömig, Grundgesetz, 10. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 16.

² VG Köln, Beschl. v. 13.01.15 – 20 L 62/15 , Rn. 27.

B. Handlungsalternativen der Behörden bei befürchteten strafrechtlichen Handlungen oder Gewaltaufkommen bei einer Demonstration

Vor dem VG Karlsruhe wehrte sich im Jahr 2012 eine dem rechten Spektrum nahestehende Demonstrationsveranstalterin gegen ein behördlich erteiltes Versammlungsverbot. Die Antragsgegnerin (Behörde) hatte befürchtet, dass es eventuell zu strafrechtlich relevanten Handlungen oder Äußerungen durch die Antragsstellerin kommen könnte. Das Gericht verwies auf die Möglichkeit der Erteilung einer Auflage.

Gefahren infolge angekündigter Gegendemonstrationen (zum Beispiel durch gewalttätige linksextreme Personen) sei **primär durch behördliche Maßnahmen gegen den Störer**, also die Gegendemonstranten, entgegenzuwirken.

„Es ist Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung des Versammlungsrechts hinzuwirken. Gegen die Versammlung als ganze darf in einer solchen Situation grundsätzlich nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes eingeschritten werden.“³

Außerdem muss die Versammlungsbehörde immer mit Blick auf den rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit prüfen, ob ein polizeilicher Notstand durch Modifikation der Versammlungsumstände entfallen kann, ohne dadurch den konkreten Zweck der Versammlung zu vereiteln. Signalisiert der Veranstalter seine Bereitschaft zur Veränderung des Versammlungsablaufs, ist die Versammlungsbehörde aufgrund ihrer Kooperationspflicht gehalten, diesen Möglichkeiten nachzugehen. (VG Karlsruhe, Beschluss vom 02.10.2012 – 4 K 2369/12)

Dies entspricht auch den Vorgaben des BVerfG, das weder eine feindliche Positionierung der Versammlungsteilnehmer gegenüber dem deutschen Staat und der Polizei noch die zu erwartende erhebliche Zahl von Versammlungsteilnehmern aus der linksautonomen Szene als tragfähige Gesichtspunkte für die Prognose einer drohenden Gewalttätigkeit der Versammlung sieht. (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 13.04.2015 – 1 BvR 3279/14)

C. Wann werden Gegendemonstranten durch die Verfassung geschützt – und wann nicht?

„Gegendemonstranten genießen den Schutz des Art. 8 GG, wenn sie über die reine Unterbindungsabsicht hinaus eigene legitime Ziele, insbesondere eine eigenständige kollektive Meinungsäußerung bezwecken.“⁴

Im einem vom VGH Kassel zu entscheidenden Fall (Beschluss vom 04.07.2011 – 8 A 545/11) wäre die gewaltsame Durchsetzung einer Fortsetzung der von der Klägerseite angemeldeten Demonstration gegen eine Überzahl zum Teil gewaltbereiter Gegendemonstranten unverhältnismäßig gewesen, so dass man den Klägern (Mitglieder einer rechtsextremistischen, aber nicht verbotenen Partei) zu Recht die Fortsetzung ihres Aufzugs auf einer nicht blockierten Alternativroute nahegelegt habe.

Ein Verbot oder eine Auflösung der Versammlung unmittelbar durch die Polizei kommt auch bei sog. Spontanversammlungen wie im hier beschriebenen Fall ohne eine vorherige Ent-

³ VG Karlsruhe, Beschl. v. 02.10.2012 – 4 K 2369/12, Rn. 7 mit weiteren Nachweisen.

⁴ VGH Kassel, Beschl. v. 04.07.2011 – 8 A 545/11, Rn. 18.

scheidung der Versammlungsbehörde zur Auflösung der Versammlung grundsätzlich nur als „ultima ratio“ in Betracht. Die Gegendemonstranten verfolgten hier nicht nur die Absicht zur reinen Unterbindung der Versammlung, sondern wollten ein Signal für die grundsätzliche Akzeptanz von Muslimen in Deutschland setzen, was als eine eigene, von der Klägerauffassung abweichende, kollektive Meinungsäußerung angesehen werden kann.

„Für solche Fälle konfligierender Versammlungen gilt zwar prinzipiell der Prioritätsgrundsatz, im Einzelfall kann aber davon abgewichen werden, wobei es Aufgabe der Versammlungsbehörde ist, durch Auflagen praktische Konkordanz herzustellen und möglichst den Teilnehmern beider Versammlungen die Wahrnehmung ihrer Grundrechte zu ermöglichen.“⁵

Anders verhielt es sich bei einem vom VG Dresden zu entscheidenden Fall: Wenige Stunden vor dem Auftritt des niederländischen Rechtspopulisten *Geert Wilders* für PEGIDA am 13.04.2015 in Dresden lehnte das dortige Verwaltungsgericht den Eilantrag des Bündnisses «Dresden Nazifrei» gegen den von der Stadt Dresden angeordneten, aber eben auch genehmigten veränderten Aufzugsweg für die Demonstration des Bündnisses ab. Das Gericht sah ausreichende Anhaltspunkte dafür, dass ein wesentliches Ziel der Veranstaltung darin bestand, die gleichzeitig stattfindende Demonstration des PEGIDA e.V. zu verhindern. Vom Versammlungsleiter vorgeschlagene Alternativrouten oder Veränderungen im zeitlichen Ablauf akzeptierte das VG nicht. (VG Dresden, Beschluss vom 13.04.2015 – 6 L 284/15)

D. Versammlungsverbote an symbolträchtigen Tagen?

Ähnliche verfassungsrechtliche Anforderungen sind auch bei Versammlungen zu stellen, die auf symbolträchtige Tagen wie etwa den 9. November fallen (Gedenken an die menschenverachtenden nationalsozialistischen Pogrome des 9. November 1938).

Das BVerfG gab am 08.11.2013 der Verfassungsbeschwerde einer dem rechten Spektrum zugerechneten Gruppierung statt. Das Polizeipräsidium Duisburg hatte die für den 09.11.2013 geplante Versammlung der Antragstellerin in der Nähe zu umstrittenen Asylbewerberunterkünften wegen der Symbolkraft dieses Tages verboten. Das BVerfG würdigte grundsätzlich die Wichtigkeit dieses Tages, jedoch sei durch die geplante Kundgebung in der Art und Weise, wie sie abgehalten werden sollte, kein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung zu sehen. (BVerfG, Beschluss vom 08.11.2013 – 1 BvQ 52/13)

Anders urteilte das BVerfG allerdings noch im Jahr 2012. An einem anderen Gedenktag, dem 27. Januar (Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus) wollte die Antragstellerin (die nach ihrem eigenen Selbstverständnis rechtsextreme Nationaldemokratische Partei Deutschlands) einen kurzfristig angemeldeten Aufzug veranstalten. Mit Bescheid vom Vortag verfügte die Versammlungsbehörde gemäß § 15 Abs. 1 VersammlG unter Anordnung der sofortigen Vollziehung des Bescheids die zeitliche Verlegung des Versammlungstermins auf den 28. Januar mit der Begründung, dass die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung bestünde. Das BVerfG hatte festzustellen, inwieweit von der konkreten Art und Weise der Durchführung der Versammlung Provokationen ausgingen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen würden. Bei der Folgenabwägung zweifelte das BVerfG an der Provokationswirkung der angemeldeten Versammlung

⁵ VGH Kassel, Beschl. v. 04.07.11 - 8 A 545/11, Rn. 19 mit weiteren Nachweisen.

zum beabsichtigten Zeitpunkt, da sich das Veranstaltungsmotto lediglich auf ein aktuelles gemeinpolitisches Thema bezog.

Allerdings konnte das BVerfG den Antrag der Antragstellerin auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erst 30 Minuten vor dem geplanten Veranstaltungsbeginn entscheiden, und sich aufgrund dieser zeitlichen Bedingungen kein hinreichend zuverlässiges Bild über mögliche Gefahren durch Dritte bei Durchführung der Veranstaltung machen, so dass die Gefahr erheblicher und eventuell nicht kontrollierbarer Störungen der öffentlichen Sicherheit nicht ausgeschlossen werden konnte.

Obwohl der Art. 8 GG grundsätzlich auch die Wahl des Zeitpunktes einer Versammlung umfasst, kommt die Verlegung des Aufzugs um einen Tag einem Versammlungsverbot nicht gleich, sondern ist lediglich als ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit der Klägerin zu werten. Auch einen Tag später könne sie auf ihre Standpunkte unbeschadet aufmerksam machen. (BVerfG, Beschluss vom 27.01.2012 – 1 BvQ 4/12)

E. Wann darf eine Behörde eine Demonstration verbieten und welche Anforderungen sind an eine Gefahrenprognose zu stellen?

Mit dieser Frage beschäftigte sich das BVerfG aufgrund einer Verfassungsbeschwerde der NPD gegen eine versammlungsrechtliche Auflage und entschied in seinem Beschluss vom 20.12.2012, Art. 8 Abs. 1 GG schütze die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten, Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammenzukommen. Als Freiheit zur kollektiven Meinungsäußerung komme sie auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute.

„Ferner gilt, dass, soweit sich der Veranstalter und die Sammlungsteilnehmer grundsätzlich friedlich verhalten und Störungen der öffentlichen Sicherheit vorwiegend auf Grund des Verhaltens Dritter – insbesondere von Gegendemonstrationen – zu befürchten sind, die Durchführung der Sammlung zu schützen ist und behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer zu richten sind. Gegen die friedliche Sammlung selbst kann dann nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes eingeschritten werden. Dies setzt voraus, dass die Sammlungsbehörde mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anderenfalls wegen der Erfüllung vorrangiger staatlicher Aufgaben und trotz des Bemühens, gegebenenfalls externe Polizeikräfte hinzuzuziehen, zum Schutz der (...) angemeldeten Sammlung nicht in der Lage wäre; eine pauschale Behauptung dieses Inhalts reicht allerdings nicht.“¹⁶

Die Verfassungsbeschwerde war erfolgreich, da die Antragsgegnerin sich bei ihrer Entscheidung lediglich auf die Einschätzung der Polizeidirektion stützte, die ohne nähere Erläuterung 10–20 % der Teilnehmer der angemeldeten Demonstration dem gewaltbereiten Klientel zugeordnet hatte. Dies genügt den Anforderungen des Art. 8 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 4 GG nicht.

Das VG habe eine substanziiertere Prüfung der polizeilichen Einschätzung vornehmen müssen. (BVerfG, Beschluss vom 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10)

F. Zusammenfassung

Die Grundsätze und Regulierungsmechanismen des BVerfG in Bezug auf Art. 8 GG und mögliche Einschränkungen der Versammlungsfreiheit hat das VG Karlsruhe im oben bereits zitierten Beschluss von 02.10.2012 kurz und bündig herausgestellt:

Die Versammlungsfreiheit besitzt für die Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen und für die demokratische Struktur der Gesellschaft eine grundlegende Bedeutung. Verbot und Auflösung als *ultima ratio* stellen die intensivsten Eingriffe in das Grundrecht dar und sind an zwei strenge Voraussetzungen gebunden:

Zum einen muss das mildere Mittel der Auflagenerteilung ausgeschöpft sein.

„Zum anderen wird die behördliche Eingriffsbefugnis dadurch begrenzt, dass Verbote und Auflösungen nur bei einer „unmittelbaren Gefährdung“ der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung statthaft sind. Durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit werden die Eingriffsvoraussetzungen stärker als im allgemeinen Polizeirecht eingeengt. Erforderlich ist im konkreten Fall jeweils eine Gefahrenprognose. Diese enthält zwar stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil; dessen Grundlagen können und müssen aber ausgewiesen werden. Demgemäß bestimmt das Gesetz, dass es auf „erkennbaren Umständen“ beruhen muss, also auf Tatsachen, Sachverhalten und sonstigen Einzelheiten; bloßer Verdacht oder Vermutungen können nicht ausreichen.“⁶

Aufgrund der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit muss die Behörde insbesondere bei Erlass eines vorbeugenden Verbotes eher hohe Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen. Bei einer fehlerhaften Einschätzung bliebe noch die Möglichkeit einer späteren Auflösung. (VG Karlsruhe, Beschluss vom 02.10.2012 - 4 K 2369/12)

Aktuell kamen diese Grundsätze und Leitlinien bei einem Beschluss des VG München vom 02.06.2015, den G7-Gipfel auf *Schloss Elmau* in Garmisch-Partenkirchen betreffend, wieder zum Tragen. Dem vom „AktionsBündnis Stop-G7-Elmau“ gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung für die Errichtung und den Betrieb eines „G7-Protest-Zeltlagers“ gab das VG München in großen Teilen statt und verpflichtete den Markt Garmisch-Partenkirchen, das Camp (etwa 1000 Teilnehmer) bis zum 11.06.2015 zu dulden. Sofern die Gemeinde den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachte, stehe es ihr frei, Auflagen für den Betrieb zu verfügen. Der Markt Garmisch-Partenkirchen sah insbesondere den Hochwasserschutz und die Beeinträchtigung der benachbarten Flächen als Gründe für ein Totalverbot des Camps an. Das VG lehnte diese „rechtfertigenden Gründe“ für ein Verbot ab und wies darauf hin, dass durch eine Erlaubnis unter Auflagen der notwendigen Gefahrenabwehr Rechnung getragen werden könne und die Gemeinde auch die Benutzbarkeit von Zugangswegen zu gewährleisten habe. (VG München, Beschluss vom 02.06.2015 – M 22 E 15.215)

Elisabeth Rickert (Passau)

⁶ BVerfG, Beschl. v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10, Rn. 17 mit weiteren Nachweisen.

⁷ VG Karlsruhe, Beschl. v. 02.10.2012 – 4 K 2369/12, Rn. 4 mit weiteren Nachweisen.