

# Notausgang Versammlungsverbot: Die versammlungsrechtliche *Ultima Ratio* in Zeiten von Pegida und Co.

Tobias Ackermann

Wenn aufgebrachte „Wutbürger“ auf die Straße gehen, um gegen angebliche Überfremdungstendenzen, Salafisten oder kriminelle Ausländer zu protestieren, bietet dies nicht nur Zündstoff für gesellschaftspolitische Debatten, sondern stellt auch eine Herausforderung für die örtlichen Sicherheitskräfte dar. Das Verbot solcher Versammlungen mag augenscheinlich der einfachste Weg, muss in einer Demokratie aber das absolut letzte Mittel sein. Dieser Beitrag erläutert die rechtlichen Voraussetzungen eines Versammlungsverbot vor dem Hintergrund der aktuellen Beispiele.

## A. Einleitung

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) gehört, so das BVerfG, zu den „unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens“<sup>1</sup>. Es garantiert die Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe und ist damit, wie die Meinungsfreiheit (Art. 5 I GG) selbst, „für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend“<sup>2</sup>. Vor dem Hintergrund dieser nicht überschätzbaren Bedeutung der Versammlungsfreiheit leuchtet es ein, dass ein Versammlungsverbot – als stärkster Eingriff in dieses Grundrecht – regelmäßig große Aufmerksamkeit auf sich zieht.

Im Frühjahr 2015 kam es – einerseits aufgrund der aufgelaufenen Stimmung und vergangener Gewaltausbrüche, andererseits aufgrund terroristischer Bedrohungen – zu einer Vielzahl von versammlungsrechtlichen Maßnahmen im Kontext von Demonstrationen rechtspopulistischer Vereinigungen wie der sog. „Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (Pegida) und ähnlicher Ableger<sup>3</sup>. Diese behördlichen Eingriffe stießen dabei teilweise auf scharfe Kritik<sup>4</sup>, weshalb etwa Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) angesichts einer verbotenen Demonstration von Pegida beschwichtigte, sie habe „als Bundeskanzlerin, unbeschadet ob mir die Inhalte gefallen, ein Interesse daran, dass an jedem Ort in

Deutschland demonstriert werden kann, weil es sich um ein Grundrecht handelt“<sup>5</sup>.

Der Staat hat freilich nicht nur ein Interesse, sondern die Pflicht, Grundrechtsausübungen zu gewährleisten. Art. 8 GG ist nicht nur ein Abwehrrecht gegen den Staat (*status negativus*) und schützt vor staatlichen Verböten und sonstigen Eingriffen, sondern verpflichtet die Behörden auch dazu, die Ausübung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit zu gewährleisten (*status positivus*)<sup>6</sup>. Den Staat trifft damit einerseits die Pflicht, die Versammlungsteilnehmer selbst vor Gefahren von außen zu schützen, andererseits muss er aber auch Dritte und deren Grundrechte vor Gefahren, die von Versammlungsteilnehmern ausgehen, absichern. Die Abwehr- und Schutzdimensionen der Versammlungsfreiheit sind damit keinesfalls grenzenlos. Kollidiert die Versammlungsfreiheit mit anderen Grundrechten Dritter oder der Versammlungsteilnehmer selbst, kann erstere nach einer Abwägung ggf. zurücktreten<sup>7</sup>. Kommt es daher dazu, dass die Versammlungsbehörde etwa einen ausreichenden Schutz von Unbeteiligten, Versammlungsteilnehmern oder Gegendemonstranten nicht gewährleisten kann, muss ein Einschreiten und – unter engen Voraussetzungen – auch das präventive Vollverbot der Versammlung möglich sein.

Wann immer der Staat einen solch intensiven Grundrechtseingriff vornimmt, trifft ihn allerdings eine Bringschuld: Er muss rechtfertigen, warum mildere Maßnahmen nicht ausreichen, warum andere Interessen vorgingen, warum gerade das Verbot verhältnismäßig war<sup>8</sup>.

Dieser Artikel nimmt zwei aktuelle Beispiele von Versammlungsverboten, die in einem ersten Schritt näher vorgestellt werden (B.), zum Anlass, die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Versammlungsverbot darzustellen. Dabei werden zunächst der Versammlungsbegriff erläutert und das anwendbare Recht identifiziert (C.), um sodann die konkreten Voraussetzung eines Versammlungsverbot darzulegen. Hierbei wird an den geeigneten Stellen auf einige Spezifika der aktuellen Fälle eingegangen (D.). Der Beitrag schließt mit einer Bewertung der jüngsten versammlungsrechtlichen Praxis (E.).

<sup>1</sup> BVerfGE 69, 315, 344 – dieser *Brokdorf*-Beschluss stellt die Grundsatzentscheidung zum Versammlungsrecht dar.

<sup>2</sup> BVerfGE 69, 315, 344-345. Vgl. ferner zur Bedeutung der Versammlungsfreiheit BVerwG, NVwZ 2007, 1431, 1432.

<sup>3</sup> Hierzu *Geiges/Marg/Walter*, Pegida. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft? (2015).

<sup>4</sup> Vgl. z.B. „Nach dem Versammlungsverbot wegen Terrordrohung: Kritik an der Einschränkung der Meinungsfreiheit“, *Legal Tribune Online*, 19.01.2015, abrufbar unter: [www.lto.de/persistent/a\\_id/14414](http://www.lto.de/persistent/a_id/14414); „Nach Versammlungsverbot in Dresden: ‚Drohungen dürfen Meinungsfreiheit nicht beschränken‘“, *MDR*, 19.01.2015, abrufbar unter: [www.mdr.de/nachrichten/legida-magida100.html](http://www.mdr.de/nachrichten/legida-magida100.html); *Eichstädt*, „Warum Legida nicht aufmarschieren darf“, *Die Welt Online*, 07.02.2015, abrufbar unter: [www.welt.de/137223742](http://www.welt.de/137223742).

<sup>5</sup> „Merkel: Demonstrationen müssen an jedem Ort möglich sein“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online*, 19.01.2015, abrufbar unter: [www.faz.net/-gpg-7yr6u](http://www.faz.net/-gpg-7yr6u).

<sup>6</sup> Maunz/Dürig/*Depenheuer*, Art. 8 GG, Rn. 111-113; allgemein hierzu *Pie-roth/Schlink/Kingreen/Poscher*, Grundrechte: Staatsrecht II (2014), Rn. 74-82.

<sup>7</sup> Vgl. dazu z.B. BVerfG, NVwZ 2004, 90, 92 und ferner etwa BVerfGE 41, 29, 51; 81, 298, 308.

<sup>8</sup> Die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen eines Versammlungsverbot trägt die Behörde, vgl. BVerfG, NJW 2001, 2078, 2079; VGH München, 30.04.2009, 10 CS 09.1008, Rn. 14 (nach juris); *Weber*, KommJur 2010, 172, 176.

## B. Die aktuellen Fälle

Die aktuellen Fälle von Versammlungsverboten fügen sich in die einleitend beschriebenen Konfliktfelder der Versammlungsfreiheit ein: Einerseits geht es um den Schutz der Versammlungsteilnehmer selbst vor externen Gefahren, andererseits um den Schutz Unbeteiligter vor befürchteten Gewaltausbrüchen seitens der Demonstranten.

Im Januar 2015 wurden – kurz nach den erschütternden Anschlägen von Paris – Demonstrationen in Dresden verboten, nachdem es zu terroristischen (Mord-)Drohungen gegen den Pegida-Initiator, Lutz Bachmann, gekommen war<sup>9</sup>. Da nicht nur die Pegida-Demonstration selbst, sondern sämtliche öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel verboten werden sollten, erging die behördliche Maßnahme im Wege einer Allgemeinverfügung (vgl. § 35 Satz 2 VwVfG). Sachsens Innenminister Markus Ulbig (CDU) verteidigte dieses Vorgehen: Nach Angaben des Bundeskriminalamtes sei mit „relevanter Wahrscheinlichkeit“ aus der Versammlung heraus ein Anschlag zu erwarten gewesen<sup>10</sup>. Laut der Verfügung wurden Attentäter aufgerufen, sich unter die Pegida-Demonstranten zu mischen, „um zeitnah einen Mord“ zu begehen, weshalb in Anbetracht der „unmittelbaren Gefährdung von Leib und Leben einer Vielzahl von Personen“ ein Versammlungsverbot ergehen müsse<sup>11</sup>.

Der zweite Fall betrifft eine Demonstration des Bündnisses „Leipzig gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (Legida), die im Februar 2015 verboten wurde. Obwohl etwa 1.000 Polizisten verfügbar waren, sah die zuständige Behörde keine Möglichkeit, die „Sicherheit der Stadt“ angesichts der allgemein als radikal und gewaltbereit eingeschätzten Legida-Anhänger zu garantieren. Die Situation während einer vorangegangenen Legida-Demonstration war von der Polizei als „insgesamt sehr angespannt und aggressiv“ eingestuft worden<sup>12</sup>. Nachdem zudem Legida-Vertreter zu einem Kooperationsgespräch mit den Leipziger Behörden nicht erschienen waren, die geplante Versammlung relativ kurzfristig angemeldet worden war und zur selben Zeit ähnliche Proteste in Dresden und Chemnitz geplant waren, entschied sich die Behörde für ein Verbot der Leipziger Demonstration<sup>13</sup>. Der dortige Oberbürgermeister, Burkhard Jung (SPD), verteidigte das Vorgehen mit der Berufung auf einen „Polizeinotstand“: Die zu geringe Stärke des verfügbaren Polizeiaufgebots mache es unmöglich, das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zu gewährleisten<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> „Nach Versammlungsverbot in Dresden: ‚Drohungen dürfen Meinungsfreiheit nicht beschränken‘“, *MDR*, 19.01.2015, abrufbar unter: [www.mdr.de/nachrichten/legida-magida100.html](http://www.mdr.de/nachrichten/legida-magida100.html).

<sup>10</sup> „Innenminister rechtfertigt Versammlungsverbot“, *Focus Online*, 28.01.2015, abrufbar unter: [www.focus.de/4436665](http://www.focus.de/4436665).

<sup>11</sup> Die Allgemeinverfügung ist abrufbar unter: [www.polizei.sachsen.de/de/dokumente/PDD/20150118XAllgemeinverfXgung.pdf](http://www.polizei.sachsen.de/de/dokumente/PDD/20150118XAllgemeinverfXgung.pdf).

<sup>12</sup> *Eichstädt*, „Warum Legida nicht aufmarschieren darf“, *Die Welt Online*, 07.02.2015, abrufbar unter: [www.welt.de/137223742](http://www.welt.de/137223742).

<sup>13</sup> *Eichstädt*, „Warum Legida nicht aufmarschieren darf“, *Die Welt Online*, 07.02.2015, abrufbar unter: [www.welt.de/137223742](http://www.welt.de/137223742).

<sup>14</sup> „Demonstrationsverbot für Legida am Montag in Leipzig“, *Focus Online*, 07.02.2015, abrufbar unter: [www.focus.de/4460556](http://www.focus.de/4460556).

## C. Versammlungsbegriff und anwendbares Recht

### I. Versammlungsbegriff

Nach Art. 8 I GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Was genau unter einer Versammlung zu verstehen ist, erklärt weder Art. 8 GG noch das einfache Gesetz und so wird der Begriff in mehreren Punkten unterschiedlich ausgelegt. Ausgangspunkt einer Definition kann aber sein, Versammlung als örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks zu verstehen<sup>15</sup>.

Schon die Frage, wie viele Personen mindestens erforderlich sind, um eine Versammlung zu bilden, wird uneinheitlich beantwortet: Einerseits wird eine Ein-Personen-Versammlung wohl unstrittig als nicht ausreichend angesehen – schließlich kann sich schon begrifflich ein Einzelner nicht „versammeln“. Andererseits werden teilweise zwei (so wohl die h.M. im Schrifttum), drei oder sieben Teilnehmer als Untergrenze genannt<sup>16</sup>. Praktische Bedeutung hat dieser Streit freilich kaum<sup>17</sup>.

Auch die Frage, wie der Terminus „friedlich und ohne Waffen“ zu konkretisieren ist, ist umstritten. Bei diesem Kriterium handelt es sich um eine Eingrenzung des Schutzbereichs, d.h. dass eine Zusammenkunft, welche nicht „friedlich und ohne Waffen“ ist, bereits nicht vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst ist<sup>18</sup>. Nach h.M. ist eine Unfriedlichkeit erst gegeben, wenn ein gesteigertes Gefahrenpotential der Versammlung für die physische Integrität von Personen oder Sachen vorliegt<sup>19</sup>. Einzelne Rechtsverstöße genügen damit noch nicht (so aber die Gegenauffassung<sup>20</sup>) – vielmehr muss die Versammlung insgesamt ein „unfriedliches Gepräge“ aufweisen<sup>21</sup>.

Probleme bereitet zudem die Frage nach der Qualität eines gemeinsamen Versammlungszwecks. Die Versammlung wird anhand des Kriteriums einer inneren Verbundenheit von einer bloßen Ansammlung abgegrenzt – Schulbeispiel für letztere sind die Schaulustigen bei einem Autounfall<sup>22</sup>.

Welche Anforderungen an den Zweck der Versammlung zu stellen sind, ist wiederum umstritten. Die Meinungen lassen sich klassischerweise in die sog. engen, erweiterten und weiten Versammlungsbegriffe einteilen<sup>23</sup>: Während die engste Ansicht nur die Meinungsbildung und -kundgabe bzgl. öffentlicher Angelegenheiten ausreichen lässt, genügt dem erweiterten Versammlungsbegriff eine gemeinschaftliche Meinungsbildung und -kundgabe jeder Art, auch bzgl. bloßer Privatangelegenheiten. Am weitesten geht demgegenüber die Auffassung,

<sup>15</sup> Vgl. BVerfG, NJW 2002, 1031.

<sup>16</sup> Siehe BeckOK-GG/Schneider, Art. 8 Rn. 4; Maunz/Dürig/Depenheuer, Art. 8 GG, Rn. 44 jeweils mwN.

<sup>17</sup> Maunz/Dürig/Depenheuer, Art. 8 GG, Rn. 44.

<sup>18</sup> BVerfGE 69, 315, 360; Maunz/Dürig/Depenheuer, Art. 8 GG, Rn. 78.

<sup>19</sup> BVerfGE 69, 315, 360; Maunz/Dürig/Depenheuer, Art. 8 GG, Rn. 79 mwN.

<sup>20</sup> Z.B. Maunz/Dürig/Depenheuer, Art. 8 GG, Rn. 80.

<sup>21</sup> *Tölle*, NVwZ 2001, 153, 156.

<sup>22</sup> Maunz/Dürig/Depenheuer, Art. 8 GG, Rn. 46.

<sup>23</sup> Vgl. *Kniessel*, NJW 2000, 2857-2858; *Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher*, Grundrechte: Staatsrecht II (2014), Rn. 749 ff.; *Wiefelspütz*, NJW 2002, 274-275 mwN. zu den genannten Auffassungen.

die gar keine inhaltlichen Anforderungen aufstellt und jeden Zweck ausreichen lässt.

Das BVerfG hat sich (nunmehr) der engen Auslegung des Versammlungsbegriffs zugewandt: Eine Versammlung sei „eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“<sup>24</sup>.

Nach alledem sind Zusammenkünfte von Bürgern, welche (weitestgehend) friedlich zu politischen Themen demonstrieren – und mithin die Demonstrationen von Pegida und Co. – zweifelsohne Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG und das unabhängig davon, welchen Versammlungsbegriff man zugrunde legt.

Anders aber könnte dies im Falle der Untersagung des Braunschweiger Karnevals, des sog. Schoduvél, zu beurteilen sein, welche – ähnlich wie im Fall Dresden – aufgrund von Hinweisen auf einen drohenden Terrorakt erging. Diese hätten sich, so Polizeipräsident Michael Pientka, so verdichtet, dass man sich für den vorrangigen Schutz von Leib und für eine Untersagung der Veranstaltung entschieden habe<sup>25</sup>. Der Versammlungscharakter des Schoduvéls muss angezweifelt werden, wenn man die Rechtsprechung des BVerfG zugrunde legt. Zwar wird man einem Karnevalsanzug die Kundgabe von gesellschaftskritischen Meinungen nicht komplett absprechen können. Allerdings entschied das Verfassungsgericht, dass Event-Veranstaltungen wie die „Love Parade“ oder die sog. „Fuckparade“ nicht schon deshalb Versammlungen seien, weil bei ihrer Gelegenheit auch Meinungskundgaben erfolgen. Vielmehr sei zu entscheiden, ob nach dem Gesamtgepräge eine Versammlung vorliege oder ob der Spaß-, Tanz- oder Unterhaltungszweck im Vordergrund stehe<sup>26</sup>. Letzteres wird man wohl beim Schoduvél annehmen müssen<sup>27</sup>.

Liegt aber eine Versammlung vor, stellt sich als nächstes die Frage, wie die Versammlungsfreiheit durch das einfache Gesetz reguliert ist.

## II. Anwendbares Recht

Grundlage für mögliche Eingriffe in die Versammlungsfreiheit ist das Versammlungsrecht, das für Versammlungen unter freiem Himmel den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG ausgestaltet. Es ist *lex specialis* für die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren und stellt insoweit eine abschließende Regelung dar, die die Bedeutung der Versammlungsfreiheit durch das Aufstellen besonderer Voraussetzungen für beschränkende Maßnahmen berücksichtigt. Damit diese Besonderheiten nicht umgangen werden, kann nicht nachrangig auf die allgemeinen

<sup>24</sup> BVerfG, NJW 2002, 1031, 1032; BVerfG, NVwZ 2014, 1453; BVerfG, NJW 2014, 2706, 2707.

<sup>25</sup> „Absage von Schoduvél schockt Braunschweig“, NDR, 15.02.2015, abrufbar unter: [www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/braunschweig\\_harz\\_goettingen/Absage-von-Schoduvél-schockt-Braunschweig\\_schoduvél284.html](http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/braunschweig_harz_goettingen/Absage-von-Schoduvél-schockt-Braunschweig_schoduvél284.html).

<sup>26</sup> BVerfG, NJW 2001, 2459, 2460.

<sup>27</sup> So auch bzgl. Karnevalsanzüge allgemein VG Berlin, 23.11.2004, 1 A 271.01, Rn. 27 (nach juris); Wache, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 1 VersG, Rn. 33.

Vorschriften des Polizeirechts Rückgriff genommen werden – das Versammlungsrecht ist „polizeifest“<sup>28</sup>.

Gleichwohl das Polizei- und Ordnungsrecht zu den klassischen Kompetenzen der Bundesländer gezählt wird<sup>29</sup>, hatte bis zur Föderalismusreform vom 1. September 2006 der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht inne (vgl. Art. 74 I Nr. 3 GG a.F.). Von dieser Kompetenz hat er mit dem Versammlungsgesetz vom 15. November 1978 (VersG) Gebrauch gemacht. Nach Streichung des Versammlungsrechts aus Art. 74 I Nr. 3 GG a.F. besitzen nun zwar die Länder eine ausschließliche Kompetenz (Art. 70 I GG), jedoch wurde diese bislang nur von vier Bundesländern – namentlich Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt<sup>30</sup> – umfassend<sup>31</sup> wahrgenommen. In allen anderen Ländern gilt das bundesgesetzliche VersG gem. Art. 125a I GG fort<sup>32</sup>.

Die für ein Versammlungsverbot einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen finden sich in den §§ 5 und 15 VersG, wobei § 5 VersG für öffentliche<sup>33</sup> Versammlungen in geschlossenen Räumen und § 15 VersG für solche unter freiem Himmel gelten. Schon Art. 8 GG unterscheidet diese beiden Arten der Versammlung<sup>34</sup>, wenn er in seinem Absatz 2 nur für letztere einen expliziten Gesetzesvorbehalt enthält. Die Begrifflichkeiten sollten dabei nicht zu wörtlich, sondern eher als Metaphern verstanden werden<sup>35</sup>. Nicht etwa die bauliche Überdachung ist entscheidend für die Frage, ob es sich um eine Versammlung unter freiem Himmel handelt oder nicht, sondern vielmehr, ob ein Kontakt der Versammlung mit dem allgemeinen Publikumsverkehr besteht oder ob die Versammlung zu allen Seiten gegenüber ihrer Umwelt abgegrenzt ist<sup>36</sup>. So hat das BVerfG in seinem viel beachteten *Fraport*-Urteil entschieden, dass eine „Versammlung unter freiem Himmel“ selbst dann vorliegt, wenn sie in einem zu allen Seiten abgegrenzten Raum stattfindet – maßgeblich sei, dass es sich um einen „Ort der allgemeinen Kommunikation“ handle<sup>37</sup>. Ratio der Unterscheidung ist nämlich, dass Versammlungen unter freiem Himmel ein erheb-

<sup>28</sup> BVerfG, NVwZ 2005, 80, 81 (ständige Rspr.); BeckOK-GG/Schneider, Art. 8, Rn. 40; Wache, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Vorbemerkung zum VersG, Rn. 8.

<sup>29</sup> Tettinger/Erbguth/Mann, Besonderes Verwaltungsrecht: Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht (2012), Rn. 374.

<sup>30</sup> Vgl. das BayVersG (v. 22.07.2008, Bay. GVBl. 2008, 421), das NVersG (v. 07.10.2010, Nds. GVBl. 2010, 465 und 532), das SächsVersG (v. 25.01.2012, Sächs. GVBl. 2012, 54) sowie das VersG LSA (v. 03.12.2009, GVBl. LSA 2009, 558). Vgl. auch Wache, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Vorbemerkung zum VersG, Rn. 13.

<sup>31</sup> In Brandenburg wurde mit dem GräbVersammIG (v. 26.10.2006, GVBl. 2006, 114) lediglich ein kleiner Teilbereich des Versammlungsrechts neu geregelt, vgl. hierzu Steinhorst, Polizei- und Ordnungsrecht in Brandenburg (2009), Rn. 377-378.

<sup>32</sup> Hierzu ausführlich BeckOK-GG/Seiler, Art. 125a, insbesondere Rn. 3.1.

<sup>33</sup> Die Öffentlichkeit bemisst sich danach, ob die Versammlung für jedermann zugänglich ist, siehe Pjeroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte: Staatsrecht II (2014), Rn. 765. Dies wird bei Versammlungen unter freiem Himmel stets der Fall sein.

<sup>34</sup> Das Kriterium der Öffentlichkeit ist allerdings Art. 8 GG unbekannt, vgl. zu den Unterschieden der Versammlungsbegriffe nach Art. 8 GG und dem VersG Dreier/Schulze-Fielitz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rn. 57.

<sup>35</sup> Pjeroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte: Staatsrecht II (2014), Rn. 764.

<sup>36</sup> BeckOK-GG/Schneider, Art. 8, Rn. 37.

<sup>37</sup> BVerfG, NJW 2011, 1201, 1205 – *Fraport*.

lich größeres Konfliktpotential inne haben als solche in geschlossenen Räumen (und sie deshalb nach Art. 8 II GG auch (leichter) eingeschränkt werden können): Einerseits können von ihnen selbst Gefahren für Unbeteiligte, Gegendemonstranten oder Sicherheitskräfte ausgehen<sup>38</sup> und andererseits können sie leichter Ziel von Gefährdungen von außen werden<sup>39</sup>. Dieses „höhere, weniger beherrschbare Gefahrenpotential“ existiere in einer Flughafenhalle, in der Demonstranten auf gegensätzliche Auffassungen treffen können, genauso wie auf der offenen Straße<sup>40</sup>.

Aufgrund der praktisch höheren Relevanz, gerade im Kontext der aktuellen Beispiele, beschränkt sich dieser Beitrag auf die besonders störungsanfälligen Versammlungen unter freiem Himmel und damit auf das Versammlungsverbot nach § 15 I VersG.

#### D. Voraussetzungen eines Versammlungsverbots

Ein Verbot einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel kann die zuständige Behörde – in Baden-Württemberg ist es die Kreispolizeibehörde (§§ 1, 2 VersGZuV BW)<sup>41</sup> – idR. nach einer Anhörung (§ 28 VwVfG BW) aussprechen, wenn gem. § 15 I VersG nach den im Zeitpunkt der Entscheidung erkennbaren Umständen „die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung (...) unmittelbar gefährdet ist.“ Auch die erlassenen Landesgesetze setzen eine solche unmittelbare Gefährdung der Schutzgüter voraus. Teilweise wird sie noch ergänzt um explizite Bezugnahmen auf diejenigen Fallgruppen, in denen öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen untersagt werden können<sup>42</sup>. Jedoch ergeben sich aus diesen Verweisungen keine effektiven Unterschiede zur bundesgesetzlichen Regelung, da ohnehin die Verbotgründe für Versammlungen in geschlossenen Räumen (vgl. § 5 VersG) erst Recht für solche unter freiem Himmel gelten<sup>43</sup>. Die nachfolgenden Ausführungen gelten daher bundeslandunabhängig.

#### I. Unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung

Die Voraussetzungen eines Versammlungsverbots nach § 15 I VersG sind sehr weit gefasst und erinnern an typische Generalklauseln des Polizei- und Ordnungsrechts (vgl. z.B. §§ 1, 3 PolG BW, § 8 PolG NRW<sup>44</sup>, Art. 11 BayPAG<sup>45</sup>). Der Unterschied zu letzteren ist jedoch zweifach: Zum einen verlangt § 15 I VersG ausdrücklich eine qualifizierte „unmittelbare“ Gefährdung. Zum anderen ist wegen der herausragenden

Stellung der Versammlungsfreiheit eine verfassungskonforme Auslegung der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geboten.

#### 1. Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Die zentralen Schutzgüter des Polizei- und Ordnungsrechts sind weit gefasste, unbestimmte Rechtsbegriffe, deren allgemeines Verständnis aufgrund der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Versammlungsfreiheit nicht ohne weiteres im Versammlungsrecht übernommen werden kann. Zwar mag ein weites Verständnis noch für die Rechtfertigung von „bestimmten Auflagen“ sowie sog. Minusmaßnahmen tauglich sein<sup>46</sup>. Unter letzteren sind Maßnahmen zu verstehen, die weniger einschneidend sind als ein Verbot bzw. eine nachträgliche Auflösung (z.B. das Einschreiten gegen Einzelpersonen) und deshalb nach h.M. erst Recht auch von § 15 VersG erfasst sein müssen<sup>47</sup>. Geht es aber um ein vollständiges Verbot einer Versammlung, also dem denkbar stärksten Eingriff in die Versammlungsfreiheit, muss eine verfassungskonforme Modifizierung vorgenommen werden<sup>48</sup>. In diesem Sinne stellte das BVerfG klar, dass der Gesetzgeber die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur „zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzen“ kann<sup>49</sup>. Vor diesem Hintergrund sind § 15 I VersG und seine Schutzgüter restriktiv auszulegen.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit erfasst nach allgemeiner Definition den Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen, Individualrechte und -rechtsgüter sowie die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung<sup>50</sup>. Da jedoch nur mit der Versammlungsfreiheit gleichrangige Rechtsgüter ein Versammlungsverbot rechtfertigen können, sind insoweit nur zentrale Individualrechte und -rechtsgüter (Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen) erfasst und vom Begriff der Rechtsordnung nur solche Normen relevant, die dem Schutz gerade dieser Interesse dienen – insbesondere also Strafnormen<sup>51</sup>.

Die Gesamtheit der ungeschriebenen Normen, deren Befolgung nach den herrschenden sozialen und ethischen Auffassungen als unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes menschliches Zusammenleben angesehen wird, bildet das Schutzgut der öffentlichen Ordnung<sup>52</sup>. In einer befürchteten Verletzung dieser ungeschriebenen Normen will die Rechtsprechung allerdings in der Regel keinen Verbotgrund sehen, da nur der Schutz „elementarer Rechtsgüter“ ein Versamm-

<sup>38</sup> Vgl. dazu *Pelzer*, „Politisch motivierte Gewalt auf Demonstrationen“, abrufbar unter: [www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76644/politisch-motivierte-gewalt?p=all](http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76644/politisch-motivierte-gewalt?p=all).

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 69, 315, 348; *Epping*, Grundrechte (2014), Rn. 44; *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht (2014), § 36 Rn. 7.

<sup>40</sup> BVerfG, NJW 2011, 1201, 1205.

<sup>41</sup> V. 25.05.1977, GBl. BW 1997, 196. Vgl. auch z.B. § 1 VersammlGZustV NRW (v. 02.02.1987, GV NRW 1987, 62); §§ 2, 3 VersG-ZustVO M-V (v. 21.07.1994, GVBl. M-V 1994, 804).

<sup>42</sup> Siehe Art. 15 I BayVersG; § 8 II 1 NVersG; § 15 I SächsVersG; § 13 I VersG LSA.

<sup>43</sup> *Wache*, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 15 VersG, Rn. 4. V. 25.07.2003, GV. NRW 2003, 441.

<sup>44</sup> V. 14.09.1990, GVBl. 1990, 397.

<sup>46</sup> BeckOK-GG/Schneider, Art. 8, Rn. 54.

<sup>47</sup> Vgl. Maunz/Dürig/Depenheuer, Art. 8 GG, Rn. 153. Es ist umstritten, ob hierbei § 15 I VersG, § 15 III VersG oder § 15 III VersG iVm. den jeweiligen Vorschriften des jeweils geltenden Landespolizeigesetzes als Ermächtigungsgrundlage dient; vgl. *Krüper/Kühr*, ZJS 2012, 785, 788 mwN.

<sup>48</sup> Vgl. Maunz/Dürig/Depenheuer, Art. 8 GG, Rn. 156; *Weber*, KommJur 2010, 172, 173.

<sup>49</sup> BVerfGE 69, 315, 348-349.

<sup>50</sup> *Waechter*, NVwZ 1997, 729, 733.

<sup>51</sup> BVerfGE 69, 315, 352; *Wache*, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 15 VersG Rn. 6.

<sup>52</sup> BVerfG, NJW 2001, 2069, 2071; siehe hierzu *Waechter*, NVwZ 1997, 729, 729-737.

lungsverbot rechtfertigt<sup>53</sup>. Eine Ausnahme gelte allerdings dann, wenn durch eindeutige Provokationen die sozialen oder ethischen Anschauungen der Bürger in erheblicher Weise verletzt werden<sup>54</sup>. So hat das BVerfG etwa das Verbot einer Versammlung von Rechtsextremen am Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus für verfassungskonform erklärt<sup>55</sup>. Allerdings ist zu betonen, dass es sich hierbei um eine von den jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalls abhängige Ausnahme handelt<sup>56</sup>, und es dabei bleibt, dass eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung in den meisten Fällen ein Versammlungsverbot nicht rechtfertigen kann<sup>57</sup>.

## 2. Unmittelbare Gefährdung

Eine unmittelbare Gefährdung für eines der Schutzgüter liegt vor, wenn das drohende Schadensereignis jederzeit, auch sofort, eintreten kann<sup>58</sup>. Grundlage für eine solche Bewertung muss stets eine Gefahrenprognose mit dem Inhalt sein, dass eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist<sup>59</sup>. Das BVerfG hat klargestellt, dass die Behörden hierbei „keine zu geringen Anforderungen“ aufstellen dürfen, da ihnen schließlich – im Falle unterschätzter Gefahrenpotentiale – immer noch die Möglichkeit einer späteren Auflösung der Versammlung (vgl. § 15 III VersG) verbleibe<sup>60</sup> sowie im Sinne des Übermaßverbotes auch noch nachträglich weniger einschneidende Auflagen oder Minusmaßnahmen verhängt werden können<sup>61</sup>.

Das Vorliegen einer unmittelbaren Gefährdung für Leib und Leben der Versammlungsteilnehmer kann im Fall Dresden nur unterstellt werden, da die Glaubwürdigkeit der polizeilichen Hinweise auf einen möglichen Terror- bzw. Mordanschlag hier nicht überprüft werden können<sup>62</sup>. Demgegenüber lässt sich der Fall Leipzig schon differenzierter betrachten. Nach den Einschätzungen der dortigen Behörde konnte mit den vorhandenen Polizeikräften die Sicherheit der Stadt nicht garantiert werden. Offenbar befürchtete man eine von den Legida-Anhängern ausgehende unmittelbare Gefährdung von Grundrechten Dritter. Ob eine solche unmittelbare Gefährdung allerdings tatsächlich vorlag, mag angezweifelt werden. Eine Gefahrenprognose darf nur auf den zum Zeitpunkt des Verbotserlasses erkennbaren Umständen, d.h. Tatsachen, und nicht auf bloßen Verdachtsmomenten oder Vermutungen fußen<sup>63</sup>.

<sup>53</sup> BVerfGE 69, 315, 353; BVerfG NJW 2007, 2167, 2169.

<sup>54</sup> BVerfG NJW 2001, 1409, 1410; BVerfG NVwZ 2012, 749; BVerwG NVwZ 2014, 883, 885;

<sup>55</sup> BVerfG NJW 2001, 1409, 1410.

<sup>56</sup> OVG Münster, 25.03.2015, 15 B 358/15, Rn. 10 (nach juris).

<sup>57</sup> Vgl. hierzu die Meinungsverschiedenheit zwischen dem OVG Münster, NJW 2001, 2111, 2114 und dem BVerfG, NJW 2001, 2076, 2077 im Kontext rechtsextremistischer Versammlungen.

<sup>58</sup> BVerfGE 69, 315, 353-354.

<sup>59</sup> BVerfGE 69, 315, 353; VG Köln, 13.01.2015, 20 L 62/15, Rn. 12 (nach juris).

<sup>60</sup> BVerfGE 69, 315, 354.

<sup>61</sup> Vgl. z.B. BVerwGE 64, 55; VGH Kassel, NVwZ-RR 2011, 519, 521.

<sup>62</sup> Die Einzelheiten zu den Bedrohungen wurden aus taktischen Gründen nicht offengelegt, vgl. „Innenminister sehen keine weitere Anschlaggefahr“, *Handelsblatt Online*, 19.01.2015, abf. u.: [www.handelsblatt.com/11250590.html](http://www.handelsblatt.com/11250590.html).

<sup>63</sup> BVerfGE 69, 315, 353; OVG NRW, 25.03.2015, 15 B 359/15, Rn. 10 (nach juris); VG Köln, 13.01.2015, 20 L 62/15, Rn. 12 (nach juris).

Entsprechend legen die Verwaltungsgerichte einen strengen Maßstab an die Gefahrenprognose an. So stellte das VG Köln fest, dass keine hinreichenden Belege und konkreten Anhaltspunkte dafür vorgebracht wurden, dass es anlässlich der fraglichen Versammlung des sog. „Körida“ („Köln gegen Islamisierung und den Asylmissbrauch“) zu Störungen der öffentlichen Sicherheit kommen würde<sup>64</sup>. Das VG Karlsruhe stellte im Kontext von „Kargida“ („Karlsruhe gegen die Islamisierung des Abendlandes“) fest, dass aus früheren Versammlungen, die einen gewalttätigen Verlauf genommen hatten, nicht ohne weiteres gefolgert werden könne, dass auch die in Frage stehende Versammlung einen gewalttätigen Verlauf nehmen werde<sup>65</sup>. Und auch das OVG NRW betonte in einem kürzlich ergangenen Beschluss, dass bei drohenden Straftaten einzelner Teilnehmer nur unter sehr engen Voraussetzung gegen die gesamte Versammlung als solche vorgegangen werden könne<sup>66</sup>.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist dies nur möglich, wenn eine kollektive Unfriedlichkeit zu befürchten ist<sup>67</sup>. Eine Unfriedlichkeit liegt erst vor, „wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, nicht schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt“<sup>68</sup>. Dies ist im Sinne der Gefahrenprognose zu befürchten, wenn der Veranstalter und sein Anhang selbst Gewalttätigkeiten beabsichtigen oder ein solches Verhalten anderer zumindest billigen. Zur Beurteilung dieser Voraussetzung müssen allerdings spezifische Erkenntnisse vorliegen wie etwa Aufrufe zu Gewalttaten oder andere konkrete Indizien<sup>69</sup>. Steht eine kollektive Unfriedlichkeit dagegen nicht im Raum und begehen nur einzelne Demonstranten Ausschreitungen, muss die Versammlungsfreiheit für die friedlichen Teilnehmer gewährleistet werden<sup>70</sup>.

Zur Beurteilung der Lage in Dresden bietet sich ein Blick auf einen ähnlichen Fall des VG Hannover an: Eine Versammlung der sog. „Hooligans gegen Salafisten“ („HoGeSa“) wurde mit dem Argument verboten, dass davon auszugehen sei, dass die Demonstration in Hannover einen ähnlichen Verlauf nehmen würde, wie eine vorherige Veranstaltung in Köln, bei der es zu schweren Ausschreitungen gekommen war<sup>71</sup>. Im „HoGeSa“-Fall entschied das VG Hannover, dass sich die Versammlung zwar auf Meinungskundgabe richte und nicht *per se* auf die Ausübung von Gewalt. Trotzdem sei bei der Durchführung der Versammlung „mit großer Wahrscheinlichkeit“ mit einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu rechnen. Das VG stützte sich dabei auf „konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte“ (z.B. Äußerungen von HoGeSa-Verantwortlichen im Internet, auch bzgl. der

<sup>64</sup> VG Köln, 13.01.2015, 20 L 62/15, Rn. 14 (nach juris).

<sup>65</sup> VG Karlsruhe, 23.03.2015, 3 K 1388/15, Rn. 19 (nach juris).

<sup>66</sup> OVG NRW, 25.03.2015, 15 B 359/15, Rn. 10 (nach juris).

<sup>67</sup> VG Hannover, 13.11.2014, 10 B 12882/14, Rn. 26 (nach juris).

<sup>68</sup> BVerfG, NJW 2002, 1031, 1032.

<sup>69</sup> BVerfG, NVwZ-RR 2000, 554, 555; siehe hierzu *Gaßner*, Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich (2012), S. 93.

<sup>70</sup> VG Hannover, 13.11.2014, 10 B 12882/14, Rn. 26 (nach juris).

<sup>71</sup> Siehe etwa „Hooligan-Demonstration in Köln: ‚Eine neue Qualität der Gewalt‘“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online*, 26.10.2014, abrufbar unter: [www.faz.net/-gpg-7vl4s](http://www.faz.net/-gpg-7vl4s).

vorherigen Geschehnisse in Köln), die belegten, dass die Demonstranten aus der Hooliganszene mit dem Ziel anreisen würden, Gewalt gegen Menschen und Sachen auszuüben.

Ob solche konkreten Anhaltspunkte auch für die Legida-Demonstration vorlagen, kann dagegen angezweifelt werden.

## II. Pflichtigkeit

Liegt eine unmittelbare Gefahrenlage für elementare Rechtsgüter vor, stellt sich in einem weiteren Schritt die Frage, ob der Versammlungsveranstalter auch pflichtig ist, d.h. ihm gegenüber ein Versammlungsverbot ausgesprochen werden kann<sup>72</sup>. Mangels spezieller Regelungen zur Pflichtigkeit im VersG kann dabei auf die allgemeingültigen Regelungen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechtes zurückgegriffen werden<sup>73</sup>.

### 1. Der Versammlungsveranstalter als Verhaltensstörer

Ist der Versammlungsveranstalter Verursacher der unmittelbaren Gefahr, kann dieser grundsätzlich als Verhaltens- bzw. Zustandsstörer in Anspruch genommen werden (vgl. §§ 6, 7 PolG BW sowie z.B. §§ 4, 5 PolG NRW, Art. 7, 8 BayPAG).

Geht man davon aus, dass eine unmittelbare Gefährdung im Legida-Fall vorlag, ist der Versammlungsveranstalter als unmittelbarer Verursacher und damit Handlungsstörer in der Tat polizeipflichtig.

Problematischer ist schon die Frage der Pflichtigkeit im Dresdener Fall. Verhaltensstörer ist nach der herrschenden Theorie der unmittelbaren Verursachung, wer die letzte Ursache für den Gefahren Eintritt setzt<sup>74</sup>. Dies sind nicht die Demonstranten selbst, sondern die mutmaßlichen Terroristen.

Eine Modifikation dieses Grundsatzes wird allerdings teilweise für die Figur des sog. Zweckveranlassers angenommen<sup>75</sup>. Hiernach ist ausnahmsweise auch derjenige als Verhaltensstörer polizeipflichtig, der zwar streng genommen nicht die letzte Gefahrenursache setzt, allerdings entweder den Gefahren Eintritt objektiv als typische Folge seines Handelns vorhersehen kann (so die objektive Theorie<sup>76</sup>) oder die Gefahr gerade bezweckt oder zumindest billigend in Kauf nimmt (so die subjektive Theorie<sup>77</sup>),<sup>78</sup>.

Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob die Figur des Zweckveranlassers im Versammlungsrecht überhaupt anwendbar ist<sup>79</sup>. Wer eine Versammlung veranstaltet bzw. an ihr teilnimmt, übt

sein Grundrecht aus. Legt man diese legitime Grundrechtsausübung als Störung aus, läuft man Gefahr, Dritten die Macht zu geben, durch Gewalt auf die Betätigung der Versammlungsfreiheit anderer einschränkend Einfluss zu nehmen; die Grundrechtsausübung hinge gerade von denjenigen ab, die diese stören wollen<sup>80</sup>. Gegendemonstranten könnten so durch ihre eigene Gewaltbereitschaft die Versammlungsfreiheit anderer aushebeln<sup>81</sup>. Die legitime Grundrechtsausübung an sich sollte daher nicht über die Figur des Zweckveranlassers als Störung gewertet werden<sup>82</sup>.

Selbst wenn man trotz dieser Bedenken die Zweckveranlassung im Versammlungsrecht anwendet, sind jedenfalls im Dresdener Fall seine Voraussetzungen nicht erfüllt. Terroristische Bedrohungen waren weder bezweckt noch sind sie typische Folge von (Pedigda-)Versammlungen. Zweckveranlasser und damit Verhaltensstörer sind der Versammlungsveranstalter und die Teilnehmer damit in keinem Fall.

### 2. Der Versammlungsveranstalter als Nichtstörer

Gerade im Kontext von Demonstration und Gegendemonstration gilt der Grundsatz der vorrangigen Beanspruchung des Störers<sup>83</sup>. Im Einzelfall können Maßnahmen gegen potentielle Störer jedoch unmöglich oder unzureichend sein. So wird die Lage zu beurteilen sein, wenn die Sicherheitsbehörden – und so war es in Dresden<sup>84</sup> und im Übrigen auch in Braunschweig – nur wenige konkrete Informationen über den geplanten Anschlagshergang oder die Identität der mutmaßlichen Täter haben. Daher muss zum Schutz elementarer Rechtsgüter ausnahmsweise gegen die Versammlung auch dann vorgegangen werden können, wenn diese keine Störereigenschaft besitzt.

Ein solches Einschreiten wird durch die sog. Notstandspflicht oder Nichtstörer-Regelung ermöglicht (vgl. § 9 PolG BW sowie z.B. § 6 PolG NRW oder Art. 10 BayPAG). Hiernach kann gegen denjenigen, der weder Verhaltens- noch Zustandsstörer ist, dann – und „nur dann“ (vgl. § 9 PolG BW) – vorgegangen werden, wenn auf andere Weise die Störung des Schutzgutes nicht verhindert oder beseitigt werden kann.

Das Verbot der Demonstration in Dresden ist ein Beispiel für ein solches Vorgehen. Nach Einschätzung der Behörden war ein Einschreiten gegen den potentiellen Störer (die mutmaßlichen Terroristen) unmöglich und die Gefahren für Leib und Leben derart schwerwiegend, dass die Demonstrationsfreiheit zurücktreten musste<sup>85</sup>. Schon die gesetzliche Stellung des Nichtstörers als „absolute[r] Ausnahmefall“<sup>86</sup> und seine hohen Voraussetzungen legen aber nahe, dass die *ultima ratio*

<sup>72</sup> Vgl. hierzu *Hartmann*, JuS 2008, 593.

<sup>73</sup> *Weber*, KommJur 2010, 172, 178.

<sup>74</sup> *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht (2013), Rn. 242 mwN.

<sup>75</sup> Vgl. hierzu *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht (2013), Rn. 244 -245 (der hierin keine Ausnahme von, sondern nur einen bestimmten Gesichtspunkt der Theorie der unmittelbaren Verursachung sieht).

<sup>76</sup> Z.B. OVG Lüneburg, NVwZ 1988, 638, 639.

<sup>77</sup> Z.B. VGH Kassel, NVwZ 1992, 1111, 1113.

<sup>78</sup> Daneben existiert eine gemischt objektiv-subjektive Ansicht, vgl. *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht (2013), Rn. 245.

<sup>79</sup> Ablehnend auch *Erbel*, JuS 1985, 257 ff.; *Rühl*, NVwZ 1988, 577, 578; wohl auch *Weber*, KommJur 2010, 172, 178. Die Anwendbarkeit wurde bislang vom BVerfG offen gelassen, vgl. BVerfG, NVwZ 2000, 1406.

<sup>80</sup> Vgl. BVerfGE 69, 315, 361.

<sup>81</sup> Vgl. *Hoffmann-Riem*, NVwZ 2002, 257, 263.

<sup>82</sup> So auch *Rühl*, NVwZ 1988, 577, 578; skeptisch auch *Hoffmann-Riem*, Versammlungsfreiheit, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV (2011), S. 1117, 1137 (Rn. 35).

<sup>83</sup> Vgl. BVerfG, NJW 1998, 2965.

<sup>84</sup> Vgl. die Begründung der Allgemeinverfügung, abrufbar unter: [www.polizei.sachsen.de/de/dokumente/PDD/20150118XAllgemeinverfXgung.pdf](http://www.polizei.sachsen.de/de/dokumente/PDD/20150118XAllgemeinverfXgung.pdf).

<sup>85</sup> Vgl. wiederum die Begründung der Allgemeinverfügung, abrufbar unter: [www.polizei.sachsen.de/de/dokumente/PDD/20150118XAllgemeinverfXgung.pdf](http://www.polizei.sachsen.de/de/dokumente/PDD/20150118XAllgemeinverfXgung.pdf).

<sup>86</sup> *Weber*, KommJur 2010, 172, 178.

eines Versammlungsverbotes gerade gegenüber einer friedlichen Versammlung auf Extremfälle beschränkt bleiben muss.

Nach den allgemeinen Regeln der Notstandspflicht (vgl. § 9 PolG BW) ist eine Inanspruchnahme als Nichtstörer explizit auch möglich, wenn „die eigenen Mittel der Polizei nicht ausreichen“, um die Störung für das Schutzgut zu verhindern. Im Versammlungsrecht sind davon insbesondere Fälle betroffen, in denen die Versammlung oder Unbeteiligte von Gegendemonstranten gefährdet werden, die verfügbaren Einsatzkräfte aber nicht ausreichen, um deren Schutz sicherzustellen<sup>87</sup>. Während also mit der Berufung auf einen (echten<sup>88</sup>) Polizeinotstand üblicherweise ein Einschreiten gegenüber Nichtstörern begründet wird<sup>89</sup>, muss im Leipziger Fall hierauf nicht zurückgegriffen werden, da die Versammlung bzw. deren Veranstalter ohnehin als Verhaltensstörer zu identifizieren ist. Die Argumentation des Leipziger Oberbürgermeisters, der sich auf einen Polizeinotstand berufen hat, hat damit seine Relevanz nicht auf der Ebene der Pflichtigkeit, sondern allenfalls auf der Rechtsfolgenseite, d.h. im Rahmen der Ermessensprüfung.

### III. Ermessen

Liegen die Voraussetzungen des § 15 I VersG vor, muss die Behörde ihr eingeräumtes Entschließungs- und Auswahlermessen („kann“) ordnungsgemäß ausüben.

#### 1. Ermessensgrenzen

Das bedeutet zum einen, dass die üblichen Grenzen der Ermessensausübung beachtet werden müssen, wobei insbesondere die Verhältnismäßigkeit eingehend zu prüfen ist. Nicht nur muss die Behörde im Rahmen der Angemessenheitsprüfung eine ordnungsgemäße Abwägung unter besonderer Berücksichtigung des herausragenden Stellenwertes der Versammlungsfreiheit angestellt haben<sup>90</sup>. Es muss auch streng geprüft werden, ob das präventive Verbot tatsächlich erforderlich ist. Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn kein milderes, d.h. weniger intensiv eingreifendes, aber genauso wirksames Mittel ersichtlich ist<sup>91</sup>. In Betracht kommen dabei nicht nur Auflagen, sondern auch die erwähnten Minusmaßnahmen vor Ort wie etwa das Vorgehen gegenüber Einzelpersonen, die innerhalb der Versammlung unfriedlich sind, bis hin zur Auflösung der Versammlung nach § 15 III VersG. So verwies auch im oben erwähnten Kargida-Fall das VG Karlsruhe die Behörde auf angemessene Reaktionen vor Ort, wenn sich die befürchteten Gefahren im Verlauf der Versammlung realisieren sollten<sup>92</sup>.

Insofern wird man angesichts der Dresdener Terrorbedrohung den Behörden keinen Vorwurf machen können. Waren die Drohungen tatsächlich ernst zu nehmen und war ein Einschreiten gegen deren Urheber unmöglich, wäre keine andere Maßnahme genauso geeignet gewesen, die vorrangige Ge-

sundheit und das Leben der Versammlungsteilnehmer zu schützen.

Kritischer wiederum ist der Fall Leipzig zu beurteilen. Das Versammlungsverbot soll stets das letzte Mittel sein, weshalb – wie bereits erwähnt – besonders an dessen Erforderlichkeit ein strenger Maßstab anzulegen ist.

Kann drohender Gewalt, die von der Versammlung selbst zu erwarten ist, aufgrund fehlender Einsatzstärke der Polizei nicht angemessen begegnet werden, wird das Argument des Polizeinotstandes relevant. Eine Unmöglichkeit ausreichenden Schutzes ist jedoch nicht ohne weiteres anzunehmen. Das BVerfG hat betont, dass die Versammlungsbehörde stets zu prüfen habe, ob ein (echter) polizeilicher Notstand „durch Modifikation der Versammlungsmodalitäten entfallen kann, ohne dadurch den konkreten Zweck der Versammlung zu vereiteln“<sup>93</sup>. Nur wenn die Versammlungsbehörde wegen Erfüllung vorrangiger staatlicher Aufgaben und trotz des Bemühens, ggf. externe Polizeikräfte hinzuziehen, nicht in der Lage sei, die Gefahr abzuwenden, käme ein Verbot in Betracht<sup>94</sup>. Hierfür verlangt das Gericht konkrete Belege: „Eine pauschale Behauptung dieses Inhalts reicht nicht“<sup>95</sup>.

Diese Vorgaben gelten freilich vorrangig für den Fall eines Nichtstörers, für dessen Inanspruchnahme stets höhere Voraussetzungen anzunehmen sind als für die eines Störers. Dennoch erscheint fraglich, ob die Leipziger Behörde wirklich keine andere, mildere Maßnahme hätte ergreifen könne. Auch das Innenministerium Sachsens hielt ein Kompletterbot für nicht gerechtfertigt: Die verfügbaren Polizeikräfte hätten ebenso ausgereicht wie das Verhängen von Auflagen<sup>96</sup>. Nach Presseberichten hatte zudem die Polizei im Vorfeld lediglich Bedenken bzgl. der „vorgeschlagenen Route“ geäußert<sup>97</sup>, was die Möglichkeit einer Verlegung oder Einschränkung der Legida-Demo nahe legt.

Aufgrund einer fehlenden Einlegung von Rechtsmitteln seitens Legida<sup>98</sup> wird es zwar zu keiner gerichtlichen Überprüfung dieses Versammlungsverbotes kommen, doch kann dessen Erforderlichkeit und folglich dessen Rechtmäßigkeit mit guten Gründen angezweifelt werden.

#### 2. Ordnungsgemäße Auswahl des Verbotsadressaten

Neben den Grenzen des Ermessens muss die Behörde zudem beachten, dass sie den im Falle eines Versammlungsverbot in Anspruch genommenen Veranstalter ordnungsgemäß als Pflichtigen auswählt. Dies wird relevant, wenn neben der Versammlung weitere Akteure, insbesondere Gegendemonstran-

<sup>93</sup> BVerfG, NVwZ 2000, 1406, 1407.

<sup>94</sup> Vgl. BVerfG, NJW 2001, 2069, 2072.

<sup>95</sup> BVerfG, NJW 2001, 2069, 2072.

<sup>96</sup> Eichstädt, „Legida-Absage bringt Sachsen in Erklärungsnot“, *Die Welt Online*, 08.02.2015, abrufbar unter: [www.welt.de/137247932](http://www.welt.de/137247932); „Demonstrationsverbot für Legida am Montag in Leipzig“, *Focus Online*, 07.02.2015, abrufbar unter: [www.focus.de/4460556](http://www.focus.de/4460556).

<sup>97</sup> Eichstädt, „Warum Legida nicht aufmarschieren darf“, *Die Welt Online*, 07.02.2015, abrufbar unter: [www.welt.de/137223742](http://www.welt.de/137223742).

<sup>98</sup> „Legida nimmt Demo-Verbot offenbar hin – Kräfteressen in Dresden“, *Focus Online*, 09.02.2015, abrufbar unter: [www.focus.de/4461114](http://www.focus.de/4461114).

<sup>87</sup> Weber, *KommJur* 2010, 172, 178; Hoffmann-Riem, NVwZ 2002, 257, 263.

<sup>88</sup> Vgl. ausführlich Rühl, NVwZ 1988, 577, 581-584.

<sup>89</sup> BVerfG, NJW 2001, 1411, 1412; VG Lüneburg, 18.11.2005, 3 B 80/05.

<sup>90</sup> Dies betont etwa auch Weber, *KommJur* 2010, 172, 177; vgl. zudem BVerfGE 69, 315, 353.

<sup>91</sup> Vgl. BVerfGE 30, 292, 316.

<sup>92</sup> VG Karlsruhe, 23.03.2015, 3 K 1388/15, Rn. 19 (nach juris).

ten, auftreten, die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden.

Dies veranschaulicht folgendes Beispiel: In Düsseldorf wurde am Anfang des Jahres 2015 eine geplante Kundgebung der „Dügida“ („Düsseldorf gegen die Islamisierung des Abendlandes“) mit Auflagen belegt, da – so die zuständige Behörde – aufgrund des Gewaltpotentials von Gegendemonstranten mit Ausschreitungen zu rechnen sei und nur durch eine verkürzte Wegstrecke Versammlungsteilnehmer und Unbeteiligte geschützt werden könnten. Das VG Düsseldorf verwarf diese Argumentation und erklärte die Auflage für rechtswidrig: Soweit Rechtsgüter durch Dritte, die nicht an der Versammlung teilnehmen, gefährdet werden, habe die Behörde gegen jene vorzugehen. Die Verhinderung oder gewaltsame Sprengung nicht verbotener Versammlungen sei strafbares Unrecht (§ 21 VersG), gegen das die Polizei einzuschreiten habe<sup>99</sup>. Wie bereits im Rahmen der Pflichtigkeit erwähnt, hat damit die Inanspruchnahme des Störers (der gewaltbereiten Gegendemonstranten) Vorrang vor einer Inanspruchnahme des Veranstalters der Ausgangsversammlung als Nichtstörer. Keinesfalls dürfe, so das BVerfG, der Nichtstörer einem Störer gleichgestellt und die Auswahl des Adressaten der versammlungsrechtlichen Verfügung von bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen abhängig gemacht werden.<sup>100</sup> Drohen Gewalttaten als Gegenreaktion auf Versammlungen, so sei es Aufgabe der Behörden, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit für die Grundrechtsträger hinzuwirken<sup>101</sup>.

## E. Fazit

In der ersten Hälfte des Jahres 2015 war das Versammlungsrecht in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wie in der medialen Wahrnehmung besonders präsent. Die Versammlungsfreiheit ist ein politisches Kollektivrecht, weshalb naturgemäß auch das Verhängen von Versammlungsverboten eine politische Färbung aufweist. Dies gilt nicht nur, wenn es gegen Demonstrationen von Extremisten oder Populisten gerichtet ist, sondern auch wenn sonstige von Entscheidungsträgern als unbequem empfundene Meinungen vertreten werden. Letzteres zeigt das rechtswidrige behördliche Vorgehen gegen ein Protestcamp von G7-Gegnern nur zu deutlich<sup>102</sup>.

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gilt für jeden und zwar ohne inhaltliche Bewertung der jeweils vertretenen Meinung<sup>103</sup>. Primär hat der Staat die Pflicht, die legitime Ausübung der Grundrechte zu gewährleisten, mag dies auch aufwändig und kostenintensiv sein. Während auf drohende Gewalt anders geantwortet werden kann als mit dem Verbot einer Versammlung – namentlich mit Auflagen oder Maßnahmen gegen Ein-

zelpersonen –, darf auf kritikwürdige<sup>104</sup> Meinungen nicht die Versammlungsbehörde, sondern der öffentliche Diskurs, der „geistige Meinungskampf“<sup>105</sup> die Antwort sein<sup>106</sup>. Gerade diesem Ziel dient die Versammlungsfreiheit.

Versagt wird dieser verfassungsrechtliche Schutz nur, wenn die Gewaltausübung im Fokus der „Versammlung“ liegt: Es gibt kein Recht auf Unfrieden<sup>107</sup>. Gewaltsame Ausschreitungen, vorgeblich motiviert durch die Furcht vor islamistischem Extremismus, wie man sie etwa bei der HoGeSa-Demonstration in Köln beobachten musste, gehören damit weder zu den Mitteln des Meinungsaustausches in einem Rechtsstaat noch verleiht ihnen das Grundgesetz den Deckmantel der Versammlungsfreiheit.

Auf solche Gewaltexzesse genauso wie auf terroristische Bedrohungen muss der Staat entsprechend scharf reagieren können – ein Freibrief dürfen Bedrohungen dieser Art allerdings nicht darstellen. Bundesinnenminister Thomas De Maizière (CDU) betonte im Dresdener Kontext, dass Hinweise zu terroristischen Anschlägen immer im Einzelfall bewertet und abgewogen werden müssten. Es sei, so der Minister, gefährlich, Hinweise zu schnell abzutun<sup>108</sup>. Und in der Tat ist es gut verständlich, wenn ein Entscheidungsträger die Folgen von (falschen) Beurteilungen vor Augen hat, wenn an deren Ende Verletzte oder gar Tote stehen könnten<sup>109</sup>. Die mit Recht intensiv geführte Debatte um das Versagen der Geheimdienste im sog. NSU-Skandal mag insofern vielleicht zu Sensibilisierungseffekten geführt haben.

Zwar ist daher die Argumentation nachvollziehbar, man verbiete lieber eine Demonstration zu viel, als eine zu wenig. Sie darf aber nicht zum Automatismus werden. So haben Behörden zuletzt teilweise kritikwürdige Entscheidungen getroffen – eine Inventur der Gerichtsentscheidungen, an deren Ende der jeweilige Eingriff in die Versammlungsfreiheit als rechtswidrig bewertet wurde, zeigt dies deutlich<sup>110</sup>.

Das Versammlungsverbot mag der direkteste Weg sein, Gefahren abzuwehren, er darf allerdings in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat nicht zum Regelfall werden. Und so legen die Gerichte mit Recht große Steine auf den Weg des Versammlungsverbots. Die Exekutive stolpert über diese Hürden allzu oft. Sie tut gut daran, den Weg als das zu erkennen,

<sup>104</sup> Vgl. *Hebel/Knaack/Sydow*, „Pegida-Faktencheck: Die Angstbürger“, *Spiegel Online*, 12.12.2014, [www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-die-thesen-im-faktencheck-a-1008098.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-die-thesen-im-faktencheck-a-1008098.html).

<sup>105</sup> Begriff nach BVerfGE 25, 256, 264 – *Blinkfüer*.

<sup>106</sup> Kritisch allerdings *Kissler*, „Lehren aus Pegida: Unsere Demokratie steckt in den Kinderschuhen“, *Cicero*, 03.02.2015, abrufbar unter: [www.cicero.de/salon/lehren-aus-pegida-unsere-demokratie-steckt-den-kinderschuhen/58821](http://www.cicero.de/salon/lehren-aus-pegida-unsere-demokratie-steckt-den-kinderschuhen/58821)

<sup>107</sup> Vgl. *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht (2014), § 36 Rn. 3.

<sup>108</sup> „De Maizière: Versammlungsverbot ist verantwortliche Entscheidung“, *Süddeutsche Zeitung*, 19.01.2015, abrufbar unter:

[www.sueddeutsche.de/news/panorama/terrorismus-de-maizire-versammlungsverbot-ist-verantwortliche-entscheidung-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-150119-99-07932](http://www.sueddeutsche.de/news/panorama/terrorismus-de-maizire-versammlungsverbot-ist-verantwortliche-entscheidung-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-150119-99-07932).

<sup>109</sup> Vgl. *Biermann/Bangel*, „Wenn der Staat die Notbremse zieht“, *Zeit Online*, 16.02.2015, abrufbar unter: [www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-02/braunschweig-karneval-terror-polizei](http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-02/braunschweig-karneval-terror-polizei).

<sup>110</sup> So in den Fällen VG Hannover, 13.11.2014, 10 B 12882/14; VG Köln, 13.01.2015, 20 L 62/15; VG Düsseldorf, 19.01.2015, 18 L 120/15; VG Düsseldorf, 23.02.2015, 18 L 586/15 und OVG NRW, 25.03.2015, 15 B 358/15.

<sup>99</sup> VG Düsseldorf, 19.01.2015, 18 L 120/15 Rn. 7 (nach juris).

<sup>100</sup> BVerfG, NVwZ-RR 2007, 641, 642.

<sup>101</sup> BVerfG, NVwZ-RR 2007, 641, 642.

<sup>102</sup> Rechtsgrundlage für das Verbot des Protestcamps war allerdings nicht das VersG, sondern die verweigerte Erlaubnis nach Art. 25 II Landesstraf- und Verordnungsgesetz Bayern (BayRS II, S. 241), siehe VG München, 02.06.2015, M 22 E 15.2155.

<sup>103</sup> *Hoffmann-Riem*, NJW 2004, 2777, 2779.



was er ist: Nicht als Abkürzung, sondern als Notausgang für den absoluten Ausnahmefall. Sonst droht die *ultima ratio* zur Standardmaßnahme zu werden.

*Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) und Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht von Professor Dr. Pierre Thielbörger, Ruhr-Universität Bochum.*