

SCHRIFTENREIHE

DER STIFTUNG

DER HESSISCHEN

RECHTSANWALTSCHAFT

BAND 7

Von Brokdorf zu Blockupy und Pegida
Ist das derzeitige Versammlungsgesetz noch zeitgemäß?

Beiträge von
Ute Teichgräber
Dr. Benedikt Beckermann
Dr. Benjamin Bröcker
Helene Opris
Christoph Klang
Julian Gericke
Marina Promies

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber: Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft
Reihe: Schriftenreihe der Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft
Band 7

Teichgräber, Ute / Dr. Beckermann, Benedikt / Dr. Bröcker, Benjamin / Opris, Helene / Klang, Christoph / Gericke, Julian / Promies, Marina

Von Brokdorf zu Blockupy und Pegida.

Ist das derzeitige Versammlungsgesetz noch zeitgemäß?

ISBN 978-3-86376-176-9

Hinweis: Die Arbeit gibt ausschließlich die persönliche Ansicht der Autoren wieder.

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage 2016

© Optimus Verlag, Göttingen

URL: www.optimus-verlag.de

Printed in Germany

Papier ist FSC zertifiziert (holzfrei, chlorfrei und säurefrei,
sowie alterungsbeständig nach ANSI 3948 und ISO 9706)

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes in Deutschland ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Vorwort des Herausgebers

Als „Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers“ hat das Bundesverfassungsgericht die Versammlungsfreiheit in seinem „Brokdorf“-Beschluss vom 14. Mai 1985 charakterisiert. Doch welche Zeichen können dabei gesetzt werden, was alles vermag die Versammlungsfreiheit zu legitimieren? Heiligt der Zweck die Mittel? Ausgehend von ‘Occupy Wall Street’ riefen unter dem Motto „Blockupy Frankfurt“ im Jahr 2012 gesellschaftliche Gruppierungen als Teil eines breiten Bündnisses dazu auf, ihren Protest in die Finanzmetropole und vor die Europäische Zentralbank zu tragen, Frankfurter Plätze zu besetzen und als deutliches Zeichen gegen die Verarmungspolitik die Europäische Zentralbank zu blockieren. Verbotsverfügungen wurden erlassen. Im Jahr darauf wurde die Spitze eines Demonstrationzugs von Polizeikräften eingekesselt, da eine gewalttätige Entwicklung des Aufzugs befürchtet wurde. Es erfolgte eine heftige Auseinandersetzung über die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens.

Nicht jedes Zeichen, das gesetzt wird, muss den Beifall der Mehrheit finden. „Folgen Sie denen nicht!“ rief die Kanzlerin mit Blick auf die islamkritischen Pegida-Versammlungen in ihrer Neujahrsansprache 2015 dem Fernsehpublikum zu. Versuche, Pegida in anderen Städten zu etablieren, scheiterten faktisch angesichts zahlreicher Gegendemonstrationen unter dem Vorwurf des Rassismus, teils mit Gewalttätigkeiten. Doch wie umgehen mit „falschen“ Meinungsäußerungen? Toleranz wahren oder den Anfängen wehren? Und was wäre mit Versammlungsverboten gegen Salafisten? Und vielleicht noch gegen Verfassungsfeinde? Soll sich eine Versammlung in jeder Weise kreativ gestalten lassen können, auch in Formen des „zivilen Ungehorsams“? Ersetzt der Flashmob die Anmeldung oder melden hier Hunderte eine Versammlung an? Wo endet der öffentliche Raum für Versammlungen?

Aus all diesen Fragen hat sich eine politisch aufgeladene Diskussion über die Grenzen des Demonstrationsrechts entzündet. Versammlungen stellen oft eine Herausforderung für Städte und Gemeinden dar. Aber auch die Polizei hat bei ihren Einsätzen zur Absicherung von Versammlungen mit (neuen) Problemen zu kämpfen. Ist es vor diesen Hintergründen an der Zeit, das Versammlungsrecht neu zu regeln?

Die im vorliegenden Band 7 der Schriftenreihe der Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft veröffentlichten Beiträge beschäftigen sich mit diesen Themen. Die Teilnehmer des Wettbewerbs setzen sich mit der Frage, ob das derzeitige Versammlungsgesetz noch zeitgemäß ist, intensiv auseinander.

Ute Teichgräber, Benedikt Beckermann gemeinsam mit Benjamin Bröcker, Helene Opris, Christoph Klang, Julian Gericke und Marina Promies sind die Preisträger des

diesjährigen Wettbewerbs der Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft, welchen diese 2015 zum Thema „Von Brokdorf zu Blockupy und Pegida. Ist das derzeitige Versammlungsgesetz noch zeitgemäß?“

ausgeschrieben hatte. Teilnahmeberechtigt waren alle an einer deutschen Universität eingeschriebenen Jurastudierenden (auch Promotionsstudierende) und Rechtsreferendare. Auch Gemeinschaftsarbeiten waren zugelassen, und eine dieser Gemeinschaftsarbeiten findet sich auch im vorliegenden Band.

Die Beiträge wurden von Dr. Rainald Gerster, Präsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main, sowie Dr. Stefan Fuhrmann, Leitender Magistratsdirektor, Leiter des Rechtsamtes der Stadt Frankfurt am Main, begutachtet. Bei den Juroren sind als Praktiker täglich mit Fragen des Versammlungsrechts befasst und daher bestens mit allen Facetten des Themas vertraut. Sie haben aus den vielfältigen Einsendungen aus ganz Deutschland zum Aufsatzwettbewerb die sechs hier vorgestellten Arbeiten ausgewählt; die Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft hat die Preisträger mit einem Geldpreis ausgezeichnet und freut sich, ihre Arbeiten mit dem vorliegenden Band einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Nach „Die deutsche Juristenausbildung unter dem Einfluss des Bologna-Prozesses“ (Band 1), „Elektronische Fußfessel – Fluch oder Segen der Kriminalpolitik“ (Band 2), „Schwimmen mit Fingerabdruck“ (Band 3), „Kulturflaute, Kulturwertmark oder Three Strikes and you are out: Wie soll mit Kreativität im Internet umgegangen werden?“ (Band 4), „Von der Kontrolle des Gerichts zur Befriedigung des Informationsbedürfnisses der Gesellschaft – Gibt es einen Funktionswandel der ‚Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens‘ (§ 169 GVG)?“ (Band 5) und „Deals im Strafverfahren – Darf sich ein Angeklagter im Strafverfahren ‚freikaufen‘?“ (Band 6) beleuchtet die Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft mit dem vorliegenden Band 7 ihrer Schriftenreihe wieder einen aktuellen Brennpunkt der Diskussion.

Bedanken möchten wir uns für die Betreuung des Aufsatzwettbewerbs und die fachkundige Auswahl der Wettbewerbsbeiträge bei den Juroren Dr. Rainald Gerster und Dr. Stefan Fuhrmann. Danken möchte ich persönlich meinen Vorstandskollegen, den Rechtsanwälten Dr. Rudolf Kriszeleit und Dr. Rudolf Lauda, welche mir den Rücken bei diesem Projekt freigehalten haben. Ganz besonderer Dank gilt wiederum meinen Assistentinnen Denisa Gil und Judith Wilhelm, deren tatkräftige Unterstützung mir die ehrenamtliche Bewältigung der vielfältigen Aufgaben der Stiftung erst ermöglicht.

Frankfurt am Main, im Mai 2016

Dr. Mark C. Hilgard

- Vorsitzender des Vorstands -

- Rechtsanwalt -

Vorwort der Gutachter

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit führte in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bis zum „Brokdorf-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1985¹ eher ein Schattendasein. Seither ist diese Entscheidung neben dem Versammlungsgesetz des Bundes² und inzwischen – nach der „Föderalismusreform I“³ – in einigen Ländern ersetzenden oder hinzugetretenen Rechtsnormen eine der Grundlagen, auf denen die behördliche oder gerichtliche Praxis ein Vorhaben mehrerer, in der Öffentlichkeit auf die Meinungsbildung kommunikativ einzuwirken, zu beurteilen hat. Schon die verfassungsgerichtliche Bestimmung, welche Anforderungen unmittelbar aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit für die Handhabung des Versammlungsgesetzes folgten, bot Anlass, die normative Struktur dieses Versammlungsgesetzes zu novellieren. Geschehen ist bis heute diesbezüglich jedoch nichts. Weitere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung trat hinzu. Beispielhaft erwähnt sei das „Mutlangen-Urteil“⁴, das sich mit der Auslegung des Gewalt-Begriffs im Nötigungstatbestand befasste und unter der auch in *juris* verwendeten Bezeichnung „Sitzblockade I“ bereits auf die Problematik erweiternder Handlungsformen verweist, die mehr – oder etwas anderes? – sind als ein verbal geäußertes kommunikatives Anliegen. Hinzu kam der der „Wunsiedel-Beschluss“⁵, der die Abgrenzung zur Meinungsfreiheit und mögliche Eingrenzungen des kommunikativen Anliegens über den strafrechtlichen Tatbestand der Volksverhetzung betrifft. Ist das – in Hessen unverändert als Bundesrecht fortgeltende – Versammlungsgesetz damit noch zeitgemäß? Diese Frage stellt sich unter verschiedenen Gesichtspunkten: Moderne Kommunikationsformen ermöglichen kurzfristig einen „Flashmob“ oder „Smart Mob“; der angemeldete Gegenstand der Versammlung erfährt seitens anderer eine Missbilligung der geäußerten Meinung, angesichts derer jede Toleranz als Minderheitenrecht obsolet wird; die verfassungsunmittelbare Schranke der Friedlichkeit wird hinter höherrangigen Zielsetzungen zurückgestellt. Damit bestehen genügend Ansatzpunkte, über Änderungs- und/oder Regelungsnotwendigkeiten nachzudenken.

Die Arbeit von *Ute Teichgräber* greift einen zentralen Aspekt des „Brokdorf-Beschlusses“ auf, nämlich das Kooperationsverhältnis zwischen dem oder den Veranstaltern, der Versammlungsbehörde und der Polizei. Das Versammlungsgesetz des Bundes kennt es

¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 –, BVerfGE 69, 315.

² Vom 24. Juli 1953 (BGBl. I S. 684) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2366) geändert worden ist.

³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

⁴ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11. November 1986 – 1 BvR 713/83, 1 BvR 921/84, 1 BvR 1190/84, 1 BvR 333/85, 1 BvR 248/85, 1 BvR 306/85, 1 BvR 497/85 –, BVerfGE 73, 206.

⁵ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, BVerfGE 124, 300.

als solches nicht. Diesem liegt vielmehr eine aus dem 19. Jahrhundert tradierte Vorstellung zugrunde, nach der der Staat von einer Versammlung unter freiem Himmel durch eine Anmeldung Kenntnis erlangt, die Lage beurteilt und dann einschreitet, wenn eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erkennbar wird oder der Versammlungsleiter nicht gehörig für die Ordnung der Versammlung sorgt oder nicht mehr sorgen kann. Insbesondere bei Großdemonstrationen – wie seinerzeit in Brokdorf – musste diese Vorstellung aber an ihre Grenzen stoßen. Indem das Bundesverfassungsgericht die Anmeldepflicht in dieses Kooperationsverhältnis einband, war sie auch für Großdemonstrationen nicht zu beanstanden.⁶ Frau *Teichgräber* stellt zutreffend fest, dass der Schwerpunkt der Zusammenarbeit in der Vorbereitungsphase liegt. In diese fällt auch die behördliche Gefahrenprognose als insgesamt neutrale und inhaltlich wertungsfreie Einschätzung, aufgrund derer behördliche Verbote oder Auflagen ergehen. Das Kooperationsgespräch geht über die verwaltungsverfahrensrechtliche Anhörung hinaus und vollzieht sich „auf einer Ebene der angenäherten Gleichordnung“. Während der Versammlung geht es dagegen vornehmlich darum, getroffene Absprachen umzusetzen, um die Durchführung sicherzustellen. Im Ergebnis diagnostiziert Frau *Teichgräber* erste Ansätze einer behördlichen Kooperationspflicht in den beiden bisherigen Säulen des Versammlungsrechts, nämlich Artikel 8 des Grundgesetzes und dem Versammlungsgesetz, und kritisiert das Fehlen einer normativen Befassung mit dem „Brokdorf-Beschluss“, dessen Akzeptanz und Beachtung ihn indes faktisch längst als dritte Säule erscheinen ließe. Als normatives Vorbild für die Bundesländer empfiehlt sie Artikel 14 des Bayerischen Versammlungsgesetzes.⁷ Nach dessen Absatz 1 soll die zuständige Behörde dem Veranstalter Gelegenheit geben, mit ihr die Einzelheiten der Durchführung der Versammlung zu erörtern, ohne dass der Veranstalter zur Mitwirkung verpflichtet wäre. Jedoch kann die zuständige Behörde nach dessen Absatz 2 bei Beschränkungen, Verboten und Auflösungen berücksichtigen, inwieweit der Veranstalter oder der Leiter mit ihr zusammenarbeiten. Aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit sei die behördliche Kooperationspflicht zu kodifizieren, seien die Länder am Zug.

Die Doppelarbeit von *Benedikt Beckermann* und Dr. *Benjamin Bröcker* greift den Föderalismus als Triebfeder eines zeitgemäßen Versammlungsrechts auf und stellt zunächst zutreffend fest, dass es „das Versammlungsgesetz“ als solches wegen des Übergangs der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder gar nicht mehr gebe. In der Tat hat die Verfassungsgesetzgebung mit der „Föderalismusreform I“ die bis dahin bestehende Gesetzgebungskompetenz des Deutschen Reiches wie der Bundesrepublik Deutschland für das – anfangs ja auch auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts zusammengehörig betrachtete⁸ – Vereins- und Versammlungswesen seit dem 1. September 2006 getrennt

⁶ A.a.O. Fußn. 1 sub C III 2, E 69, 315 (357) = juris Rn. 85 bis 88.

⁷ Vom 22. Juli 2008 (GVBl S. 421), BayRS 2180-4-I, zuletzt geändert durch § 1 ÄndG vom 23. November 2015 (GVBl S. 410).

⁸ Siehe Vereinsgesetz vom 19. April 1908 (RGBl. S. 151).

und nur noch das Vereinsrecht der konkurrierenden Bundesgesetzgebung überlassen. Hierin wird für das Versammlungsrecht die Möglichkeit gesehen, einer „Versteinering der Normtexte“ entgegenzuwirken sowie auf differente gesellschaftliche Erfordernisse einzugehen. Dabei wenden sie ihren Blick einerseits auf die Problematik der Einwirkung gegen spezifische Versammlungsinhalte, andererseits die Überwachung von Versammlungen durch Bild- und Tonaufnahmen. Auseinandergesetzt wird sich mit dem „Wunsiedel-Beschluss“, in dem das Bundesverfassungsgericht zwar durch den neu eingefügten § 130 Absatz 4 des Strafgesetzbuchs⁹ einen Eingriff in die Meinungsfreiheit durch ein nichtallgemeines Gesetz sah, sich aber nicht dazu durchringen konnte oder wollte, Kriterien für eine allgemeine Beschränkung des Bekenntnisses zu Diktaturen oder Diktatoren zu verlangen oder aufzustellen. Das mag ein Zugeständnis an die in anderen Verfahren vorangegangene Auseinandersetzung mit dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen über den Ausschluss spezifisch nationalsozialistischer Bekenntnisse gewesen sein, begründete aber ebenso eine partielle Abkehr von der freiheitsgerichteten Sichtweise des „Brokdorf-Urteils“. Dem weiter untersuchten Aspekt der Bild- und Tonaufzeichnungen kommt in heutiger Zeit gesteigerte Bedeutung zu. Nicht ohne Grund hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem „Volkszählungsurteil“¹⁰ - sozusagen in der informationsverarbeitungstechnischen Steinzeit - angeführt, wer damit rechne, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert werde und ihm dadurch Risiken entstehen könnten, könnte möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte verzichten.¹¹ Im Fazit wird die Föderalisierung begrüßt und in ihr eine Steigerung der Problemlösungs- und Konfliktverarbeitungskapazität gesehen, die den demokratischen Pluralismus fördert.

Mit bestimmten Erscheinungsformen setzt sich die Arbeit von *Christoph Klaus Klang* auseinander. Bereits in seinem „Brokdorf-Beschluss“ hatte das Bundesverfassungsgericht angeführt, dass die kommunikative Entfaltung auch nicht verbale Ausdrucksformen umfasse.¹² Doch was ist mit Verhinderungsblockaden wie gegen die Realisierung von Bauarbeiten des Bahnprojekts „Stuttgart 21“, Castor-Transporte oder „Blockupy Frankfurt“ sowie Gegendemonstrationen? Hier erscheint die verfassungsunmittelbare Anforderung der Friedlichkeit oftmals problematisch. Differenziert betrachtet wird die moderne Erscheinungsform des „Flashmobs“, die nicht unbedingt auf die politische Meinungsbildung gerichtet sein muss, was sie mit Spaßveranstaltungen mit teilweise kommerziellen Zügen gemein hat. Abgrenzungsfragen stellen sich auch bei Erscheinungsformen wie „Loveparade“, „Fuck the Loveparade“ oder kurz „Fuckparade“ und

⁹ Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches vom 24. März 2005 (BGBl. I S. 969).

¹⁰ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 -, BVerfGE 65, 1.

¹¹ A.a.O. Fußn. 10 sub C II 1 a, E 65, 1 (43) = juris Rn. 148.

¹² A.a.O. Fußn. 1 sub C I 1, E 69, 315 (343) = juris Rn. 60.

„gemieteten“ Demonstranten sowie Versammlungen im teilprivaten Bereich, etwa dem Frankfurter Flughafen,¹³ in Abgrenzung zum dortigen Hausrecht.

An die aktuellen Erscheinungen von PEGIDA und „Stuttgart 21“ sowie soziale Netzwerke, die neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen, knüpft auch die Arbeit von *Helene Opris* an. Sie sieht angesichts dieser das Versammlungsgesetz vor alten und neuen Herausforderungen. Einbezogen wird hier die Auseinandersetzung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen mit dem Bundesverfassungsgericht; Lösungsansätze werden in einer normativen Ergänzung zu Massenversammlungen, Konkretisierungen zur „unmittelbaren Gefahr“ und Novellierungen zum Anmeldeerfordernis sowie der Kooperationspflichten im Vorfeld gesehen, die freilich gesellschaftlicher Unterstützung bedürften.

Auch die Arbeit von *Marina Elisabeth Promies* knüpft mit den Demonstrationen von „Hooligans gegen Salafisten“ (HoGeSa) am 26. Oktober 2014 sowie 25. Oktober 2015 in Köln und PEGIDA am 9. November 2015 in Dresden an aktuelle Ereignisse an, sieht aber die Vorgaben des Versammlungsgesetzes des Bundes mit dem „Brokdorf-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts als eine Grundlage, die hinreichend Möglichkeiten sichert, um das Grundrecht der Versammlungsfreiheit mit den Grundrechten Andersdenkender in Einklang bringen zu können.

Mit der Frage, ob das Grundrecht der Versammlungsfreiheit durch die bereits in Kraft getretenen Versammlungsgesetze der Länder in Gefahr gerate, setzt sich die Arbeit von *Julian Gericke* auseinander. Nicht jede Weiterentwicklung muss sich als Fortschritt darstellen. Erweiterungen bei der Anmeldepflicht und dem Kooperationsgebot sowie die Bestrebungen, Werkzeuge zu schaffen, um rechtsradikal ausgerichteten Versammlungen und Aufzügen wirksam begegnen zu können, können auch Handlungsmöglichkeiten in andere Richtungen eröffnen. Hinzu kommt die rechtliche Divergenz. Wird also die weitere Entwicklung darauf hinauslaufen, wieder eine bundesgesetzliche Regelung zu schaffen?

Nahezu allen eingereichten Arbeiten ist eine gründliche, deskriptive Feststellung der verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie der jeweiligen gegenwärtigen Rechtslagen gemein. Es zeigt sich, dass es keine einfache Lösung zur Abwägung und/oder Ausgestaltung des Schutzes der verschiedenen auch gegeneinander abzuwägenden Grundrechte und auch der öffentlichen Sicherheit bzw. der Funktionsfähigkeit des Staates als zentrale staatliche Aufgabe gibt. Die Anknüpfungsmöglichkeiten, die nunmehr die Landesgesetzgebung hat, werden unter verschiedenen Gesichtspunkten beleuchtet und zum Teil durchaus kritisch verglichen. Dabei wird sich nicht gescheut, auch eigene rechtspolitische Auffassungen einzubringen. Es bleibt zu wünschen, dass der wissenschaftliche Diskurs so befördert und seine Ergebnisse von denen, die die legislativen Vorgaben zu

¹³ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 -.

beschießen, aber auch denen, die die behördliche Umsetzung und gerichtliche Kontrolle wahrzunehmen haben, zur Kenntnis genommen werden. Schließlich aber darf - gerade vor dem Hintergrund eines nicht immer friedlichen Ablaufs von Versammlungen und Aufzügen - niemals aus den Augen verloren werden, dass es sich, wie vom Bundesverfassungsgericht in seinem „Brokdorf-Beschluss“ ausgeführt, bei dem Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, seit jeher um ein Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers handelt. Der immer währende gesellschaftliche Wandel macht das Versammlungsrecht zu einer lebendigen Rechtsmaterie, die für neue Interpretationen und Ausformungen offen sein muss. Es ist und bleibt ein besonderes Recht in der Demokratie.

Frankfurt am Main, im März 2016

Dr. Stefan Fuhrmann

Leitender Magistratsdirektor
Leiter des Rechtsamtes
der Stadt Frankfurt am Main

Dr. Rainald Gerster

Präsident des Verwaltungsgerichts
Verwaltungsgericht Frankfurt am Main

Inhaltsverzeichnis

Ute Teichgräber - Eine Betrachtung des gesetzgeberischen Bedürfnisses, behördliche Kooperationspflichten zu normieren.

I. Einführung	1
II. Das Kooperationsmodell – tatsächlich gänzlich ungeschrieben?	4
A. Verfassungsrechtliche Säule	4
1. Art. 8 GG - Versammlungsfreiheit	4
2. Der Brokdorf-Beschluss	5
a) Wesentlicher Inhalt	5
b) Bindungswirkung	7
B. Versammlungsgesetzliche Säule	8
C. Zwischenfazit	9
III. Wie wird die behördliche Kooperationspflicht praktisch gehandhabt?	10
A. Die behördliche Kooperationspflicht	10
B. Kooperationsphasen	12
1. Von der Anmeldung bis zur Versammlung	12
a) Gefahrenprognose	12
b) Kooperationsgespräch	14
(1) Teilnehmer	15
(2) Inhalt	16
2. Während der Versammlung	18
C. Zwischenfazit	19
IV. Schlussbetrachtung	19
A. Besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf?	19
B. Wie könnte solch eine Regelung aussehen?	22
V. Ergebnis	23
Literaturverzeichnis	24

*Dr. Benedikt Beckermann & Dr. Benjamin Bröcker - Föderalismus als Triebfeder
eines zeitgemäßen Versammlungsrechts*

I. Einleitung	29
II. Gestaltungsspielräume der Landesgesetzgeber	31
III. Eingriffsbefugnisse gegen spezifische Versammlungsinhalte	32
A. Problemaufriss.....	32
B. Landesgesetzliche Gestaltungen im Lichte der Verfassungsrechtsprechung	33
1. Tatbestandliche Erweiterungen des § 15 VersG	33
2. Strukturelle Neufassung	36
3. Reaktionen auf die Neugestaltungen	36
4. Verfassungsrechtliche Beurteilung.....	38
a) Gebot der Bestimmtheit	39
b) Schrankenmaßstab des allgemeinen Gesetzes	39
c) Das Grundgesetz als Gegenbild zur DDR	40
d) Ausmaß des gegenbildlichen Charakters	43
C. Bewertung	44
IV. Überwachung von Versammlungen durch Bild- und Tonaufnahmen.....	44
A. Individualisierende Aufnahmen	45
B. Übersichtsaufnahmen	45
1. Übertragung von Aufnahmen	46
2. Speicherung von Aufnahmen	47
C. Sondertatbestände für Versammlungen in geschlossenen Räumen.....	48
D. Prozedurale Schutzmaßnahmen	49
E. Bewertung	50
V. Fazit	51
Literaturverzeichnis	53

Helene Opris - Pegida, Facebook, S 21

I. Einführung	57
II. Aktuelle Problematik	58
A. Pegida	59
B. Stuttgart 21	60
C. Soziale Netzwerke	60
III. Rechtliche Grundlage	61
A. Historischer Exkurs	61
B. Art. 8 GG	62
C. Das Versammlungsgesetz	62
IV. Möglichkeiten und Lösungsansätze	63
A. Abzulehnende Möglichkeiten	63
1. Ausschluss aus dem Schutzbereich des Art. 8 I GG	63
a) Antinazistische Tendenz des Grundgesetzes	63
b) Keine „Friedliche“ Zusammenkunft	64
2. Verstoß gegen die „öffentliche Ordnung“	64
3. Nichtstörer, Zweckveranlasser und polizeilicher Notstand	65
B. Lösungsansätze	66
1. Auftrag an den Gesetzgeber	66
a) Normierung neuer Tatbestände	66
b) Aus- und Umgestaltung des Anmeldeerfordernisses	67
2. Auftrag an die Teilnehmer – Erweiterte Kooperationspflichten im Vorfeld	69
3. Auftrag an die Gesellschaft	69
V. Fazit	70
Literaturverzeichnis	71

Christoph Klang - Versammlungsrecht im Wandel

I. Einleitung	74
II. Gesetzeslage	75
A. Verfassungsrecht	75
1. Zur Schrankendogmatik des Art. 8 GG	75
2. Systematischer Überblick über die Beschränkungen des einfachen Rechts	75
B. Das einfache Gesetz	76
1. Das Versammlungsrecht des Bundes	76
a) Das Bundesversammlungsgesetz	76
b) Das Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes	77
c) Föderalismusreform	77
2. Gesetze der Länder	78
a) Brandenburg	78
b) Berlin	79
c) Sachsen	79
d) Sachsen-Anhalt	79
e) Niedersachsen	80
f) Bayern	80
g) Weitere Länder	81
C. Stellungnahme und Zwischenergebnis	81
III. Die aktuelle Rechtsprechung	82
A. Entwicklung in der Rechtsprechung	82
1. Der Brokdorf- Beschluss	82
2. Folgerechtsprechung	83
B. Die weitergehende Rechtsprechung zu Art. 8 GG	84
C. Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit	85
D. Stellungnahme und Zwischenergebnis	87

IV. Aktuelle Probleme und Konstellationen rund um das Versammlungsrecht.....	88
A. Verhinderungsblockaden.....	88
B. Gegendemonstrationen.....	89
C. „Clownsarmy“	89
D. Internetdemonstrationen und „Shitstorms“	90
1. Internetdemonstrationen	90
2. „Shitstorms“	90
E. „Flashmobs“	90
F. Spaßveranstaltungen: Love- und Fuck-Parade	91
G. Gemietete Demonstranten	91
H. Versammlungen in teilprivaten Bereichen.....	92
I. Stellungnahme und Zwischenergebnis.....	94
V. Schlussbemerkung.....	94
Literaturverzeichnis	95

*Julian Gericke - Die Entwicklung der Versammlungsgesetze der Länder nach der
Föderalismusreform 2006*

I. Einführung.....	97
II. Hintergrund	98
III. Die Entwicklungen der Versammlungsgesetze der Länder seit 2006	101
A. Die Entwicklungen der einzelnen Länder	101
1. Brandenburg	101
2. Bayern.....	102
3. Sachsen-Anhalt.....	104
4. Sachsen	105
5. Niedersachsen	105
6. Berlin	107
7. Schleswig-Holstein.....	107
B. Zusammenfassung	108

IV. Fazit und Auswirkungen für eine Reform auf Bundesebene	109
A. Fazit.....	109
B. Reformbedürftigkeit des Versammlungsgesetzes auf Bundesebene	112
Literaturverzeichnis	116
 <i>Marina Promies - Versammlungsrecht: Das Recht der Andersdenkenden?</i>	
I. Einführung	119
A. Eine erste Leitentscheidung - Der Brokdorf-Beschluss des BVerfG.....	120
B. Chronik der zeitlichen Geschehnisse rund um das Kernkraftwerk Brokdorf.....	121
C. Der Brokdorf-Beschluss im politisch-historischen Kontext	122
II. Untersuchung der Aktualität des Art. 8 GG anhand der Fallbeispiele HoGeSa und Pegida	124
A. „HoGeSa“-Demonstration in Köln	125
1. Ablauf der Ereignisse bei der Hogesa-Demonstration am 26. Oktober 2014 in Köln	125
2. Bewertung.....	126
3. Ablauf der Ereignisse bei der Hogesa-Demonstration am 25. Oktober 2015 in Köln	127
4. Bewertung.....	128
B. Ablauf der Ereignisse am 9. November 2015 in Dresden.....	129
C. Bewertung	130
III. Fazit: Ist unser Versammlungsgesetz noch zeitgemäß?	131
Literaturverzeichnis	133

Beitrag von
Ute Teichgräber

**Eine Betrachtung des gesetzgeberischen Bedürfnisses,
behördliche Kooperationspflichten zu normieren.**

I. Einführung

Art. 8 GG und das Versammlungsgesetz bilden die beiden Säulen des Versammlungsrechts. Als Ausführungsgesetz zu Art. 8 Abs. 2 GG steht das Versammlungsgesetz in untrennbarem Zusammenhang zur verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantie; es konkretisiert diese und wird wiederum von ihr begrenzt. Seit seinem Erlass im Jahre 1953¹ wurde das Versammlungsgesetz niemals grundlegend reformiert – weil dies nie nötig war? Kaum vorstellbar, wie (erfolgreiche) Novellierungsversuche² erahnen lassen. Doch schon von Anfang an musste man sich fragen, ob das Versammlungsgesetz jemals zeitgemäß war. Es wurde erlassen, um der „*drohenden Verrohung der politischen Sitten*“ entgegen zu treten und politische Versammlungen mit turbulentem Verlauf, die gar gesprengt werden, zu reglementieren³ – statuiert wurde jedoch ein Modell, das an kleinere, geordnete, überschaubare und durchweg friedliche Versammlungen erinnert.⁴ Eine unrealistische Wunschvorstellung?

Während es nach den großen Friedens- und Anti-Atomkraft-Demonstrationen der 70er und 80er Jahre etwas ruhiger geworden war, gehen die Menschen nun wieder häufiger

¹ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) vom 24. Juli 1953, BGBl. I, S. 684.

² BT-Drucksache 11/2834; BT-Drucksache 14/4754.

³ BT-Drucksache 01/1102, S. 8.

⁴ Narr, in: Cobler/Geulen/Narr, Das Demonstrationsrecht, S. 105 ff.

gegen politische Entscheidungen auf die Straße.⁵ Versammlungen dienen dabei als Machtverstärker,⁶ die Versammlungsfreiheit wird wieder als „*politisches Kampfrecht*“⁷ genutzt. Herausgegriffen seien beispielsweise Massenproteste gegen „*Stuttgart 21*“, wöchentliche Protestmärsche von Pegida, sowie Demonstrationen gegen TTIP, die am 10. Oktober 2015 mindestens 150.000 Demonstrierende auf Berliner Straßen brachten.⁸

Die Versammlungsrealität hat sich gewandelt. Dabei sei dahingestellt, ob Demonstrationen heutzutage gewalttätiger verlaufen als früher; auch die großen Demonstrationen gegen Atomenergie waren nicht selten konfrontativ bis gewalttätig.⁹ Stetig gestiegen ist jedenfalls die Anzahl von Versammlungen. Besonders betroffen davon sind Großstädte, wie Berlin und Frankfurt.¹⁰ Zudem trägt die Digitalisierung zur Veränderung der Versammlungsrealität bei. Heute druckt niemand mehr Handzettel oder klebt Plakate, um zu einer Versammlung einzuladen – vielmehr erreicht man über Facebook-Events in Sekundenschnelle unzählige Menschen jeglicher Meinungs-Couleur. Man muss sich nicht einmal mehr aktiv für ein Thema interessieren – durch Einladungen oder das Teilen solcher Veranstaltungen werden sie einem präsent gemacht. Damit erreicht man vor allem auch Teilnehmer, die sonst nie von der Versammlung erfahren hätten, jedoch mit dem Anliegen sympathisieren und infolge ihrer Kenntnis teilnehmen, was klein angelegte Versammlungen exponentiell wachsen lässt. Große Versammlungen lösen jedoch ein Abstimmungsbedürfnis mit der Behörde aus. Diese muss sich vorbereiten können, muss Polizeieinsätze planen, Straßen sperren und die Öffentlichkeit informieren. Neben der Größe werden die Behörden vor allem durch verkürzte Vorbereitungszeiten, infolge rasanter medialer Verbreitung, belastet. Den Initiatoren gelingt es zudem, in der Anonymität des Internets unterzugehen – den Behörden fehlen Ansprechpartner.

Neue „Versammlungs“formen – Flashmobs, Smartmobs, Massenpartys – entstehen immerzu. Daneben bilden sich Phänomene wie Pegida heraus. Seit über einem Jahr gehen nahezu wöchentlich tausende Menschen in verschiedenen Städten auf die Straße, um gegen die angebliche Islamisierung des Abendlandes zu protestieren. Zwar sind Großdemonstrationen nichts Neues – doch gab es beispielsweise bei Protesten gegen Atomenergie, neue Startbahnen an Flughäfen oder andere Großbauprojekte, wie „*Stuttgart 21*“, nie Gegendemonstrationen von Befürwortern. Gegen Pegida formieren sich jedoch

⁵ *Scheidler*, GewArch 2011, 137 (137).

⁶ *Hueck*, in: Grabenwarter/Hammer u.a. (Hrsg.), *Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft*, S. 182.

⁷ *Höfling*, *Die Verwaltung* 2012, 539 (539).

⁸ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/ttip-proteste-103.html> (letzter Abruf: 30.12.2015).

⁹ *Rucht*, in: Roth/Rucht, *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945*, S. 262 f.

¹⁰ <http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article111263724/In-Berlin-gibt-es-taeglich-neun-Demonstrationen.html> (letzter Abruf: 30.12.2015); <http://www.tagesspiegel.de/berlin/proteste-berlin-ist-die-hauptstadt-der-demonstranten/1648004.html> (letzter Abruf: 30.12.2015); <http://www.fnp.de/lokales/frankfurt/Immer-mehr-Proteste-in-Frankfurt;art675,766360> (letzter Abruf: 30.12.2015).

quasi reflexartig (gewalttätige) Gegendemonstrationen,¹¹ wie es sonst regelmäßig nur bei NPD-Aufmärschen geschieht. Freilich gibt es durchaus auch Projekte, die sowohl Befürworter als auch Gegner versammeln – zu denken ist etwa an Pro- und Contra-Olympia-Versammlungen –, doch verlaufen diese – anders als Pegida-Versammlungen – durchweg friedlich. Im Ergebnis ist es also das Zusammentreffen von Größe, Häufigkeit, Gewalt und Gegenaktionen, das es rechtfertigt, von einem neuen Versammlungsphänomen zu sprechen, welches die Behörden vor immense Schwierigkeiten stellt.

Das althergebrachte System von Anmeldung – Anhörung – behördlicher Entscheidung stößt an seine Grenzen. Wie die Praxis zeigt, schrecken vorschnelle Versammlungsverbote die Teilnehmer nicht automatisch von der Durchführung ab – selbst Politiker wollen sich nicht immer daran halten –,¹² von der verfassungsrechtlichen Problematik eines solchen Vorgehens einmal ganz abgesehen. Behörden und Veranstalter müssen deshalb vor einer Versammlung zusammen arbeiten, um gemeinsam einen Weg zu finden, diese praktisch handhabbar zu machen. Das Versammlungsgesetz enthält dazu keine expliziten Regelungen,¹³ vielmehr verfährt die Praxis noch immer nach dem im Brokdorf-Beschluss entwickelten Kooperationsmodell als handelte es sich dabei um eine Norm.¹⁴

Die nachfolgende Betrachtung will deshalb die aktuellen Entwicklungen zum Anlass nehmen, zu untersuchen, ob die Rufe nach Novellierung des Versammlungsrechts¹⁵ nicht schon längst hätten erhört werden müssen. Ausgehend von dem Aspekt der behördlichen Kooperationspflichten wird zunächst betrachtet, ob das durch den Brokdorf-Beschluss entwickelte Kooperationsmodell tatsächlich gänzlich ungeschrieben ist. Anschließend wird dargestellt, welche Kooperationsanstrengungen von den Behörden erwartet werden, um im Ergebnis dessen auf die Frage antworten zu können, ob das Versammlungsgesetz in diesem Punkt reformbedürftig ist.

¹¹ U.a. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article136820113/Anti-Pegida-Demonstranten-greifen-Polizeian.html> (letzter Abruf: 30.12.2015); <http://www.n-tv.de/politik/Pegida-Jahrestag-endet-in-Gewalt-article16171256.html> (letzter Abruf: 30.12.2015).

¹² <http://www.stern.de/politik/deutschland/heidenau--cem-oezdemir-wird-versammlungsverbot-ignorieren-6422758.html> (letzter Abruf: 30.12.2015).

¹³ Gemeint ist damit das Versammlungsgesetz des Bundes. Auf die ersten landesgesetzlichen Regelungen zur Zusammenarbeit wird später noch eingegangen.

¹⁴ *Seidel*, DÖV 2002, 283 (285).

¹⁵ So etwa bei *Kutscha*, Die Polizei 2002, 250 (256).

II. Das Kooperationsmodell – tatsächlich gänzlich ungeschrieben?

Als Norm-Quellen des Kooperationsgedankens kommen zuvorderst die beiden Säulen des Versammlungsrechts in Betracht: Art. 8 GG und das Versammlungsgesetz.

A. Verfassungsrechtliche Säule

1. Art. 8 GG - Versammlungsfreiheit

Art. 8 Abs. 1 GG gewährt ein Deutschengrundrecht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Abs. 2 eröffnet dazu einfachgesetzliche Beschränkungsmöglichkeiten für Versammlungen unter freiem Himmel. Auf den Streit, ab welcher Personenzahl von einer Versammlung auszugehen ist,¹⁶ kommt es vorliegend nicht an, denn ein Kooperationsbedürfnis wird regelmäßig nur von größeren oder Großversammlungen ausgelöst. In Übereinstimmung mit gefestigter bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung wird hier eine Versammlung als örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung¹⁷ verstanden. Die im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnte Demonstrationsfreiheit wird als Ausprägung der Versammlungsfreiheit von dieser mit umfasst.¹⁸ Demonstrationen sind ein Unterfall politischer Versammlungen, bei denen die Meinungskundgabe in plakativer und aufsehenerregender Art und Weise stattfindet.¹⁹

Der Verfassungstext statuiert kein ausdrückliches Kooperationsprogramm.²⁰ Über den Gesetzesvorbehalt in Abs. 2 ließe sich lediglich die Verpflichtung von Grundrechtsträgern und Behörden herleiten, in Konkretisierung des Freiheitsrechts einfachgesetzlich ausgestalteten Pflichten nachzukommen und – sofern sich dort Regelungen dazu finden – die Kooperationsnormen zu beachten. Derzeit enthält das Versammlungsgesetz jedoch keine Norm, die sich explizit mit Zusammenarbeit beschäftigt, sodass dieser Ansatz müßig wäre.

Das Kooperationsprinzip wird allerdings als Anwendungsfall von Grundrechtswirkung im Verfahren verstanden,²¹ weshalb Organisations- und Verfahrensrecht so auszugestalten sind, dass die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit uneingeschränkt gewährleistet wird.²² Art. 8 GG hat damit insoweit Einfluss auf die nötige Zusammenarbeit

¹⁶ Darstellung des Meinungsstandes beispielsweise bei *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, GG, Band II, Art. 8, Rn. 44.

¹⁷ BVerfGE 104, 92 (104); BVerfGE 111, 147 (154 f.); BVerfGE 128, 226 (250).

¹⁸ BVerfGE 69, 315 (343); *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band I, Art. 8, Rn. 18.

¹⁹ BVerfGE 69, 315 (343).

²⁰ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band I, Art. 8, Rn. 117.

²¹ *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band I, Art. 8, Rn. 47.

²² *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Band I, Art. 8, Rn. 116.

zwischen Behörden und Veranstalter, als er auf das Verfahrensrecht ausstrahlt. Dieses muss so geregelt und angewendet werden, dass dem Freiheitsrecht keine unangemessenen Beschränkungen widerfahren.

2. Der Brokdorf-Beschluss

Mit dem Brokdorf-Beschluss des Jahres 1985²³ hat das Bundesverfassungsgericht den ersten – und in dieser Tiefe wahrscheinlich sogar einzigen – grundlegenden Richterspruch zur Versammlungsfreiheit gefällt. Der Entscheidung wird für die Versammlungsfreiheit ein vergleichbarer Stellenwert nachgesagt wie dem Lüth-Urteil für die Meinungsfreiheit.²⁴ Als „*Lehrbuch der Versammlungsfreiheit*“²⁵ – oder noch überschwänglicher als „*Magna Charta der Versammlungsfreiheit*“²⁶ – gefeiert, wird dabei häufig übersehen, dass dem Verfahren eigentlich nur eine einfache verwaltungsprouessuale Fragestellung zu Grunde lag,²⁷ die zu ihrer Lösung dieser breiten versammlungsrechtlichen Ausführungen wohl kaum bedurfte.²⁸

Der Brokdorf-Beschluss äußert sich unter anderem umfangreich zu Kooperationspflichten im Versammlungsrecht, weshalb er als Quelle des sogenannten „*Kooperationsmodells*“ bezeichnet wird.²⁹ Kooperation bedeutet Zusammenarbeit,³⁰ in diesem Kontext zwischen dem Versammlungsveranstalter und staatlichen Stellen.

a) Wesentlicher Inhalt

In seinem Beschluss bestätigt das Bundesverfassungsgericht zunächst die Verfassungsmäßigkeit der versammlungsgesetzlichen Anmeldepflicht (§ 14 VersG), sofern sie – etwa bei Spontanversammlungen³¹ und Großdemonstrationen³² – nicht ausnahmslos gilt. Unter Großdemonstrationen versteht man Versammlungen, die von einer beträchtlichen Zahl von Personen und Gruppen initiiert werden³³ und deshalb eher als nebeneinander verlaufende Teil- und Nebenversammlungen verschiedener Veranstalter, ohne

²³ BVerfGE 69, 315.

²⁴ *Hong*, in: Rensen/Brink, Linien der Rechtsprechung des BVerfG, S. 156.

²⁵ *Gusy*, JuS 1986, 608 (608).

²⁶ *Brenneisen/Wilksen*, Versammlungsrecht, S. 528; *Hoffmann-Riem*, in: Brandt/Gollwitzer/Henschel, Festschrift für H. Simon, S. 379.

²⁷ Dies erkennt auch das Bundesverfassungsgericht selbst, wenn es ausführt „*Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung ist der Sofortvollzug der Demonstrationsverbote und dessen verwaltungsgerichtliche Bestätigung.*“, BVerfGE 69, 315 (339).

²⁸ *Frowein*, NJW 1985, 2376 (2376); *Gusy*, JuS 1986, 608 (613); *Heintzen*, in: Depenheuer/Heintzen/Jestadt/Axer, Hommage an J. Isensee, S. 103; *Honigl*, BayVBl. 1987, 137 (137); *Schenke*, JZ 1986, 35 (35); *Schneider*, DÖV 1985, 783 (783).

²⁹ U.a. *Hettich*, Versammlungsrecht in der kommunalen Praxis, Rn. 77; *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VII, § 164, Rn. 39; *Scheidler*, Die Polizei 2009, 162 (162).

³⁰ <http://www.duden.de/rechtschreibung/Kooperation> (letzter Abruf: 30.12.2015).

³¹ BVerfGE 69, 315 (350 f.).

³² BVerfGE 69, 315 (359).

³³ *Dietel/Kniesel*, Die Polizei 1985, 335 (342).