

§ 1

Versammlungsfreiheit

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

Erläuterungen**Übersicht**

1	Vorbemerkungen, Entstehungsgeschichte	47
2	Verfassungsrechtliche Aspekte	50
2.1	Schutzbereich	50
2.2	Schrankensystematik	51
2.2.1	Verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranken	51
2.2.2	Adressatenbezogene Gewährleistungsschranken	53
2.2.3	Verfassungsimmanente Schranken	53
2.2.4	Gesetzesvorbehalt	54
2.2.5	Beschränkungen durch Sonderstatusverhältnisse	55
2.2.6	Schrankenregelung bei Grundrechtskonkurrenzen	56
3	Teilrechte der Versammlungsfreiheit	57
4	Anmelde- und Erlaubnisfreiheit	58
5	Phasen der Versammlungsfreiheit	59
5.1	Vorphase	59
5.2	Haupthase	60
5.3	Nachphase	61

1 Vorbemerkungen, Entstehungsgeschichte

Die Versammlungs- und Meinungsfreiheit zählen zu den grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens.¹ Beide Grundrechte gelten als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und demzufolge zu den vornehmsten Menschenrechten überhaupt.

Gerade diese miteinander in komplementärer Weise verschränkten Grundrechte ermöglichen es dem Einzelnen, seine Anliegen (z.B. zur staatlichen Impffreihefolge während der Coronapandemie, zur Beschaffung ausreichend vorhandenen Impfstoffes, zu bestimmten Inzidenzwerten nach dem IfSG und einem damit verbundenen staatlich angeordneten Lockdown) im Rahmen öffentlicher Zusammenkünfte kundzutun und sich insoweit am demokratischen Prozess öffentlicher Meinungsbildung im umfassenden Sinne zu beteiligen.

Dabei ist die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG nicht etwa nur als technisches Vehikel kollektiver Meinungsäußerung im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1

¹ Für die Versammlungsfreiheit vgl. BVerfGE 69, 315 (344 f.); für die Meinungsfreiheit vgl. BVerfGE 7, 198 (208); 33, 1 (15).

Hs. 1 GG anzusehen, sondern vielmehr selbst spezifisches Kommunikationsrecht, verbunden mit der besonderen Gewährleistung, in Gruppenform Meinungsäußerung zu erzeugen bzw. potenzieren zu können. Konstitutiv-spezifisch ist daher sowohl die räumliche und zeitliche als auch die körperliche Unmittelbarkeit einer Personenmehrheit. Kommt eine solche auf engen Raum zusammen, gewinnt die Versammlung eine räumliche Dimension, die in ihrer Präsenz und Wirkung spezifischer Ausdruck von Art. 8 Abs. 1 GG ist.²

- 3 Aus der Formulierung „mit anderen zu versammeln“ folgt die Notwendigkeit gleichzeitiger körperlicher Anwesenheit der Teilnehmer am Versammlungsort. Lässt sich somit auch eine Aufeinanderbezogenheit der Grundrechte aus Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG nicht abstreiten, so erschöpft sich dennoch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht in der durch die Verschränkung vorgegebenen modalen Funktion. Es ist vielmehr als Querschnittsgrundrecht für kollektive Freiheitsausübung Spezialgrundrecht,³ insoweit mehr als nur ein Medium zur Realisierung der Meinungsfreiheit. Kommt eine Personenmehrheit auf engem Raum auf einer öffentlichen Fläche zusammen, gewinnt die Versammlung eine räumlich-physische Dimension, die in ihrer unverkennbaren verkörperten Präsenz und Wirkung auf Dritte als Kundgebung spezifischer Ausdruck des Art. 8 Abs. 1 GG ist. Dies gilt z.B. für die schweigende Menge, die im Gedenken an den terroristischen Anschlag auf den Weihnachtsmarkt des Berliner Breitscheidplatzes jedes Jahr am 19. Dezember am Ort des Terroranschlags zusammenkommt und insoweit eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel bildet.
- 4 Ein liberales VersFG ist vor dem Hintergrund des ggü. dem Art. 8 Abs. 1 GG deutlich weiter gefassten Schutzbereichs des Art. 26 Satz 1 VvB direkter Verfassungsauftrag an die Berliner Legislative. Dies gilt unabhängig davon, dass es auf Ebene des Grundgesetzes seit jeher überzeugend erscheint, Ausländern – im Übrigen auch EU-Ausländern wegen der eindeutigen Wortgrenze des Art. 8 Abs. 1 GG⁴ – für Versammlungen einen Schutz über den Auffangtatbestand des Art. 2 Abs. 1 GG zuzubilligen, auf diesen aber das Schutzniveau aus Art. 8 GG zu übertragen.⁵ Denn der Schutzbereich des Art. 26 Satz 1 VvB verbrieft die Versammlungsfreiheit nicht nur für „alle Deutschen“, sondern im Unterschied dazu allen „Männern und Frauen“. Grundrechtsträger sind im Land Berlin demzufolge auch Ausländer.⁶ § 1 VersFG trägt diesem verfassungsrechtlichen Primat dadurch Rechnung, dass „jede Person“ das Versammlungsrecht gewährleistet wird. Dies gilt ohne Zweifel auch für

2 Kniessel, in: Kniessel/Braun/Keller, 2019, Teil I, Rn. 337; vgl. dazu bereits Dietel/Gintzel/Kniessel, 2011, § 1, Rn. 29.

3 So auch Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Art. 8, Rn. 12 mit Hinweis auf BVerfGE 69, 315 (345); 104, 92 (104); 128, 226 (250); dazu Kniessel, in: Kniessel/Braun/Keller, 2019, Teil I, Rn. 136 (der die Versammlungsfreiheit als ein zusammengesetztes Grundrecht bezeichnet, wobei sich Art. 8 u. Art. 5 GG ergänzen).

4 A.M.: VG Hamburg v. 5.6.2018, Az. 17 K 1823/18-juris; dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 94.

5 Vgl. Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Art. 8, Rn. 22 u. 25; dazu BVerfG v. 4.11.2015, Az. 2 BvR 282/13-juris, Rn. 10 f.

6 Vgl. dazu auch Fischer-Lescano, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, S. 1270.

alle Formen der geschlechtlichen Identität und Diversität. Die einfachgesetzliche Ausformung der Versammlungsfreiheit steht dem indes keinesfalls entgegen, weil Art. 10 Abs. 2 VvB Benachteiligungen wegen des Geschlechts oder der sexuellen Identität verbietet. Sich mit anderen versammeln und Versammlungen veranstalten zu dürfen, gilt aufgrund der klarstellenden Regelung des § 2 Abs. 3 VersFG sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.

§ 1 VersFG ist unmittelbar dem § 1 Abs. 1 MEVersG nachgebildet worden, wiederholt zunächst in den wesentlichen Punkten Art. 8 Abs. 1 GG und erweitert wie das bisherige Bundesrecht den Schutzbereich auf „jede Person“. Dies entspricht den Anforderungen aus Art. 11 EMRK und Art. 12 Abs. 1 EuGrCh sowie aus Art. 26 Satz 1 VvB.

Im Unterschied zum MEVersG, zum BVersG und zum VersFG SH verzichtet das VersFG BE auf den Hinweis, dass sich Personen nicht auf die Versammlungsfreiheit berufen können, die die Versammlungsfreiheit gem. Art. 18 GG verwirkt haben. Art. 18 GG, der in der Verfassungswirklichkeit nur eine geringe Rolle spielt, verwirklicht in gewissem Umfang den der WRV noch nicht bekannten verfassungspolitischen Gedanken des unbedingten Willens zur Selbsterhaltung und Selbstverteidigung der freiheitlichen Demokratie ggü. ihren Feinden.⁷ Die Grundrechtsnorm dient der Abwehr von Gefahren, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung durch individuelle Betätigung drohen können. Sie richtet sich demnach gegen den Einzelnen, der durch seine Fähigkeiten und die ihm zur Verfügung stehenden Mittel eine um der Erhaltung der Verfassung willen zu bekämpfende Gefahr schafft.⁸ Art. 18 GG statuiert in Satz 1 für die dort genannten Grundrechte eine Schranke⁹ und bestimmt in Satz 2 das BVerfG zum gesetzlichen Richter. Die Verwirklichungsfeststellung hat konstitutive Wirkung,¹⁰ so dass der Landesgesetzgeber die nur klarstellende Bedeutung offensichtlich für verzichtbar hält. Dies ist in Hinblick auf die Grundsätze der Bestimmtheit und Normenklarheit von Gesetzen zwar als kritisch zu bewerten, gleichwohl offenbart sich jedoch an dieser Stelle keine Regelungslücke, weil eine Vorschrift wie z.B. die des § 1 Abs. 2 VersG SH nur eine klarstellende Funktion hätte.

Die weiteren in § 1 Abs. 2 BVersG aufgeführten Verfassungsschranken sind vom Berliner Gesetzgeber ebenfalls nicht übernommen worden. Da sich aus den Materialien keinerlei Hinweise für die Gründe des einfachgesetzlichen Totalverzichts ergeben, lohnt sich der Blick auf die des Landes Schleswig-Holstein, zumal in der Einleitung der Berliner Materialien das VersFG SH ausdrücklich als eines der fort-

⁷ Pagenkopf, in: Sachs, 2021, Art. 18, Rn. 4.

⁸ Vgl. BVerfGE 38, 23 (24).

⁹ Vgl. Krebs/Kotzur, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Art. 18, Rn. 1; Butzer, in: Epping/Hillgruber, 2020, Art. 18, Rn. 2; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 18, Rn. 2.

¹⁰ Vgl. Dürig/Klein, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 18, Rn. 87; Pagenkopf, in: Sachs, 2021, Art. 18, Rn. 11.

schrittlichsten Normen genannt wird.¹¹ Der wesentliche Grund für diese Nichtübernahme dürfte danach wohl darin liegen, dass die adressatenbezogenen Schranken aus Art. 9 und 21 GG teils als verfassungsrechtlich bedenklich, teils aufgrund ihrer deklaratorischen Natur als entbehrlich angesehen werden.¹²

2 Verfassungsrechtliche Aspekte

2.1 Schutzbereich

- 7 Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen mit anderen zu versammeln. Das BVerfG hat den Grundrechtsträgern das „*Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung*“ zuerkannt (= Gestaltungs- und Typenfreiheit).¹³ Geschützt ist die Teilnahme an einer Versammlung ebenso wie die Entscheidung, dieser unter Umständen fernzubleiben (= negative Versammlungsfreiheit¹⁴). Zulässig sind neben hergebrachten Diskussionsveranstaltungen, Kundgebungen und Aufzügen auch Sitzdemonstrationen¹⁵, Schweigemärsche, Fan- und Bannermärsche von Fußballfans, Menschen- und Lichterketten und symbolträchtige Aktionen von Umweltaktivisten.¹⁶ Denkbar sind auch neuere Interaktionsformen wie Flash-, Smart- und Carrotmobs,¹⁷ Kontrollgänge der „*Scharia-Polizei*“¹⁸, Blockade-Trainings,¹⁹ „*Gelbwesten-Proteste*“, „*Blockupy-Aktionen*“, Protestcamps,²⁰ islamkritische Aufmärsche „*zur Rettung des Abendlandes*“²¹ sowie spezifische Musikveranstaltungen.²²
- 8 Von besonderer Bedeutung ist, dass § 1 VersFG in Anlehnung an § 1 Abs. 1 MEVersG sowie § 1 Abs. 1 NVersG und § 1 Abs. 1 VersFG SH nicht mehr grundsätzlich zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen differenziert.²³ Diese Regelungen unterscheiden sich insofern erkennbar vom BVersG sowie von den übrigen bisher verabschiedeten LVersG, die auf öffentliche Versammlungen abstellen

11 Vgl. Drs. BE 18/2764, S. 20.

12 Vgl. dazu Umdrucke SH 18/1472 (Hoffmann-Riem/Hong) u. 18/1566 (Röger); ergänzend dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, § 1, Rn. 17.

13 Vgl. BVerfGE 69, 315 (343).

14 Vgl. BVerfGE 69, 315 (343); 73, 206 (249); vgl. dazu Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 5 u. Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 107 (m.w.N.).

15 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 108.

16 Z.B. das „Besetzen“ von Bäumen anlässlich staatlich angeordneter Waldrodungen u.a. im Hambacher Forst; vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 128.

17 Vgl. Kiesel, in: Kiesel/Braun/Keller, 2019, Teil I, Rn. 166; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 108.

18 Vgl. Kiesel, in: Kiesel/Braun/Keller, 2019, Teil II, § 15, Rn. 75.

19 Kritisch Schwabe/Knape, 2012, S. 1514; dies., 2013, S. 116.

20 Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 128; Hermes/Schenkelberg, 2013, S. 75.

21 Zu den Phänomenen PEGIDA, HOGESA u.a. siehe Kiesel, in: Kiesel/Braun/Keller, 2019, Teil I, Rn. 166; vgl. auch BVerfG v. 7.11.2015, Az. 2 BvQ 39/15-juris u. OVG Münster v. 21.10.2015, Az. 15 B 1201/15-juris.

22 Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 73; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 3; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 113 ff.

23 Zum BVersG vgl. Kiesel, in: Kiesel/Braun/Keller, 2019, Teil II, § 1, Rn. 9.

und nur im Ausnahmefall²⁴ Regeln für nichtöffentliche Versammlungen vorhalten. Der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff umfasst sowohl öffentliche als auch nichtöffentliche Versammlungen,²⁵ so dass durch § 1 VersFG ein Gleichklang zwischen der einfachgesetzlichen Regelung und der verfassungsrechtlichen Gewährleistung erreicht wurde, der zudem durch § 2 Abs. 3 VersFG manifestiert wird.

2.2 Schrankensystematik

Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG ist, wie jede andere verfassungsrechtlich garantierte Rechtsposition, nicht uneingeschränkt in Anspruch zu nehmen. Hier sind zunächst die Schranken zu beachten, die die Verfassung selbst ausdrücklich oder konkludent errichtet hat. Für Versammlungen unter freiem Himmel gilt zudem der Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 GG.²⁶

2.2.1 Verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranken

Für die Ausübung der Versammlungsfreiheit gelten die Gebote der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit, die kumulativ erfüllt sein müssen.²⁷ Diese grundgesetzlichen Vorgaben stellen keine klassischen Schranken dar, sondern begrenzen vielmehr den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG. Es wird klargestellt, dass Friedlichkeit und Waffenlosigkeit Bedingungen für den Eintritt des grundrechtlichen Schutzes sind.²⁸ Dennoch werden beide Begriffe in Literatur, Rechtsprechung und Lehre als verfassungs- bzw. grundrechtsunmittelbare Gewährleistungsschranken bezeichnet.²⁹ Die Verfassung bewertet die Unfriedlichkeit in gleicher Weise wie das Mitführen von Waffen im technischen und nichttechnischen Sinne, setzt also ersichtlich Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa Gewalttätigkeiten oder aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen voraus. Friedlich ist eine Versammlung, die keinen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt bzw. bei der keine gewalttätigen Handlungen oder aggressiven Ausschreitungen von einiger Erheblichkeit gegen Personen oder Sachen vorgenommen werden.³⁰ Friedlichkeit kann nicht mit Konfliktlosigkeit oder strikter Einhaltung der Rechtsordnung gleichgesetzt werden, da sonst die Versammlungsfreiheit unter einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt gestellt und die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG angetastet werden würde. Der Begriff beinhaltet in der Praxis nicht unerhebliche Auslegungsschwierigkeiten, die vor allem mit seiner Weite und Konturenlosigkeit zusammenhängen, angesichts derer die Gefahr der Aushöhlung der Verfassungs-

²⁴ Vgl. z.B. § 3 BVerfG, Art. 7, 8 BayVersG u. § 3 SächsVersG.

²⁵ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 469; Kiesel, in: Kiesel/Braun/Keller, 2019, § 1, Rn. 9.

²⁶ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 149.

²⁷ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 149 (m.w.N.).

²⁸ Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 78.

²⁹ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 149 (m.w.N.).

³⁰ Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 78; Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 31; Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Art. 8, Rn. 55; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 8.

norm besteht.³¹ Eine extensive Auslegung kommt wegen der nahen Verbindung des Art. 8 GG zum Menschenwürdesatz und zum demokratischen Prinzip nicht in Betracht. Adressat des Friedlichkeitsgebots ist nicht die Versammlung als solche, sondern die Gewährleistungsschranke setzt vielmehr beim Veranstalter, Leiter und seinen Ordnern sowie bei den Teilnehmern an.³² Ist kollektive Unfriedlichkeit daher nicht zu befürchten, bleibt für die friedlichen Teilnehmer der Schutz des Art. 8 GG auch dann erhalten, wenn eine Minderheit Ausschreitungen begeht.³³

- 12 Das Waffenverbot steht im engen Zusammenhang mit dem Gebot zur Friedlichkeit und ist als Unterfall oder Konkretisierung dieses Gebots zu verstehen.³⁴ Unter Waffen i.S.d. Verfassungsnorm sind die im § 9 Abs. 1 VersFG genannten Gegenstände zu verstehen.³⁵ Dazu zählen zunächst gem. § 9 Abs. 1 Nr. 1 VersFG Gegenstände i.S.d. technischen Waffenbegriffs.³⁶ Sie sind ihrer Natur, ihren Konstruktionsmerkmalen bzw. ihren spezifischen Eigenschaften nach dazu bestimmt, als Angriffswerkzeuge zu dienen, und sie werden bereits als solche produziert. Nach zutreffendem Verständnis fallen unter die verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranke des Art. 8 Abs. 1 GG aber auch nichttechnische oder funktionale Waffen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 VersFG.³⁷ Dabei handelt es sich um „sonstige Gegenstände“, die zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen objektiv geeignet und den Umständen nach subjektiv dazu bestimmt sind. Relevant sind gefährliche Gegenstände, deren strafrechtliche Bedeutung erst durch die Verwendungsabsicht entsteht. Der objektive Teil des Tatbestandes trifft auf eine Vielzahl unterschiedlichster Gegenstände und Stoffe zu. Es sind dabei allein die Eignung einer Sache sowie die Verwendungsabsicht entscheidend und es kommt nicht auf die tatsächliche Verwirklichung einer Körperverletzung oder einer Sachbeschädigung an.³⁸
- 13 Schutzausrüstungsgegenstände wie Schilde, Polsterungen, Helme oder Gasmasken, die gem. § 17a Abs. 1 BVersG als Schutzwaffen³⁹ bezeichnet werden, sind hingegen nicht vom Waffenverbot des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst.⁴⁰

31 Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 31; Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, Art. 8, Rn. 23.

32 Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 85.

33 Vgl. BVerfGE 69, 315 (361).

34 Vgl. BVerfGE 73, 206 (248); 104, 92 (106); dazu Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 89; Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 38.

35 Vgl. dazu Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 89; Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 38; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, § 8, Rn. 9 u. 13; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, § 2, Rn. 24.

36 Vgl. Kniesel/Poscher, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Teil K, Rn. 65.

37 Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 89; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 152; dies., 2016, § 8, Rn. 6; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, § 2, Rn. 24; für eine Orientierung am Merkmal der „Unfriedlichkeit“ vgl. Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 39; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 9.

38 Zur Wirkung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG als Auffanggrundrecht vgl. Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Art. 8, Rn. 22.

39 So auch noch Art. 16 BayVersG, § 17 SächsVersG u. § 15 VersammlG LSA; vgl. dazu umfassend Brenneisen/Wilksen, 2018, S. 20; Brenneisen/Martins, 2016, S. 258; dies., 2015, S. 318.

40 Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 91; Höfling, in: Sachs, 2012, Art. 8, Rn. 39; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 9.

2.2.2 Adressatenbezogene Gewährleistungsschranken

Aus den Art. 9, 18 und 21 GG sind adressatenbezogene Beschränkungen abzuleiten, die durch das BVersG und die bestehenden LVersG in unterschiedlicher Form wiederholt bzw. konkretisiert werden.⁴¹

Auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit kann sich nicht berufen, wer es gem. Art. 18 GG verwirkt hat. Art. 8 GG gilt ferner nicht für deutsche Parteien, die nach Art. 21 Abs. 2 GG für verfassungswidrig erklärt, und für Vereine, die gem. Art. 9 Abs. 2 GG aufgrund einer unanfechtbaren Verfügung der zuständigen Behörde verboten worden sind. Diese Normen sind auf das Prinzip der „*wehrhaften Demokratie*“⁴² zurückzuführen, denn das Grundgesetz ist in Abkehr von der wertneutralen Demokratie der WRV mit Abwehrmechanismen gegenüber politischen Bestrebungen ausgestattet, die den Kern der Verfassungsordnung verletzen. Es enthält rechtliche Sicherungen gegen die Gegner der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die unter dem Schutz der politischen Freiheiten auf eine Beseitigung der bestehenden Verfassungsordnung hinarbeiten.⁴³

Gerade die praktische Relevanz des Art. 18 GG ist jedoch gering und nahezu ausschließlich mit immanenten politischen Funktionen zu beschreiben.⁴⁴ In ihrer „*Appellfunktion*“ fordert die Bestimmung dazu auf, mit Freiheitsrechten behutsam umzugehen und sie nicht zum Kampf gegen den Staat zu missbrauchen. In ihrer „*Signalfunktion*“ wird ein Zeichen für den Fall des politischen Kampfes gegen diese Ordnung gesetzt und die Wehrhaftigkeit einer streitbaren Demokratie herausgestellt. Die bislang sehr zurückhaltende Handhabung⁴⁵ bedeutet insoweit nicht, dass die Regelung obsolet geworden ist. Art. 18 GG besitzt in den Gesetzen, in denen die Verfassungsnorm genannt wird, „*volle Geltungskraft*“.⁴⁶

Obwohl dies nach § 1 VersFG nicht der Fall ist, gelten die verfassungsrechtlichen Schranken doch unmittelbar – trotz einer nicht abzustreitenden Lücke an Bestimmtheit und Normenklarheit. In den Blick genommen werden müssen hierbei vor allem links- und rechtsextremistische Demonstranten, so z.B. jene der Neuen Rechten.

2.2.3 Verfassungsimmanente Schranken

Zu beachten sind weiterhin verfassungsimmanente Schranken, die kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsposi-

41 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 154; dies., 2016, § 1, Rn. 17; Kniessel, in: Kniessel/Braun/Keller, 2019, Teil I, Rn. 250; Stein, 2019, S. 129.

42 Pagenkopf, in: Sachs, 2021, Art. 18, Rn. 7.

43 Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, § 1, Rn. 33 ff.

44 Vgl. Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 18, Rn. 1.

45 Es sind lediglich vier Prüffälle bekannt u. eine Grundrechtsverwirkung wurde bisher noch nicht ausgesprochen; vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 155 (m.w.N.).

46 Pagenkopf, in: Sachs, 2021, Art. 18, Rn. 17a; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 18, Rn. 1.

tionen schützen.⁴⁷ Wenn es im dringenden Gemeinschaftsinteresse geboten ist, sind auch bei hochrangigen Verfassungswerten Einschränkungen hinzunehmen. Ein System, das allen Menschen die Ausübung ihrer Grundrechte ermöglichen will und deshalb die Grundrechtsträger als gemeinschaftsgebundene Individuen betrachtet, kann ohne immanente Schranken nicht funktionieren.⁴⁸

- 18 Der Argumentation über die verfassungsimmanenten Schranken kommt in erster Linie bei Versammlungen in geschlossenen Räumen Relevanz zu, weil diese nach Art. 8 Abs. 2 GG keinem Gesetzesvorbehalt unterliegen.⁴⁹ Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind hier ausschließlich im Rahmen der verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken, der adressatenbezogenen Schranken und eben der immanenten Schranken möglich. Die §§ 22, 24, 25 VersFG dienen allein der Konkretisierung verfassungssystematischer Schranken. Dies führt zwar bei der Normanwendung zu rechtsdogmatischen Problemen, ist jedoch verfassungsrechtlich akzeptabel und letztlich darauf zurückzuführen, dass Versammlungen unter freiem Himmel wegen ihrer besonderen Öffentlichkeitswirkung und der größeren Schwierigkeit einer umfassenden Kontrolle und Lenkung durch die Versammlungsleitung deutlich weitergehenden Beschränkungen unterworfen werden sollten.⁵⁰
- 19 Im Kollisionsfall hat die zuständige Behörde den schonenden Ausgleich zwischen den betroffenen Rechtspositionen herbeizuführen, d.h. für praktische Konkordanz zu sorgen.⁵¹ Dabei ist allerdings niemals eine Rechtsposition auf Kosten der anderen gänzlich aufzugeben. Nach dem Prinzip der Einheit der Rechtsordnung sind die Rechtsgüter der Beteiligten vielmehr so zu optimieren, dass jedem Grenzen gezogen, aber auch jedem die verfassungsrechtliche Wirksamkeit gesichert wird.⁵²

2.2.4 Gesetzesvorbehalt

- 20 Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt.⁵³ Nur bedingt überzeugen kann die Bewertung von Jarass⁵⁴, der von einem qualifizierten Gesetzesvorbehalt ausgehen will, weil Art. 8 Abs. 2 GG „*nur in bestimmten Situationen*“, nämlich bei Versammlungen unter freiem Himmel, anwendbar ist. Allerdings geht wohl auch Gusy⁵⁵ bei vergleichbarer Argumentation

47 Vgl. BVerfGE 28, 243 (250, 261); 30, 173 (193); 53, 30 (56); 77, 240 (253); 81, 278 (292).

48 Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 151; Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 80; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 20.

49 Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 151; Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 80; Schneider, in: Epping/Hillgruber, 2020, Art. 8, Rn. 57; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 21; Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, Art. 8, Rn. 82.

50 Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 61.

51 Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 151.

52 Vgl. Knappe, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 26.

53 Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 152; Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Art. 8, Rn. 122; Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 60.

54 Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Vorb. vor Art. 1, Rn. 40.

55 Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, Art. 8, Rn. 51.

von einem limitierten Vorbehalt aus, so dass diese Interpretation zumindest vertretbar erscheint.⁵⁶ Zudem hat die Unterscheidung zwischen einfachen und qualifizierten Vorbehalten an Bedeutung verloren, da das schrankenziehende Gesetz in jedem Fall dem Übermaßverbot entsprechen muss.

Der hohe Rang der Versammlungsfreiheit lässt ein Eingriffshandeln aufgrund einfach-gesetzlicher Schranken stets nur dann zu, wenn der Ausgleich mit zumindest gleichrangigen Rechtspositionen angestrebt werden soll. Das BVerfG hat bereits in seinem „*Brokdorf-Beschluss*“ festgestellt, dass „*Verbote und Auflösungen im Wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen können*“.⁵⁷

Die Vorbehaltsschranken aus Art. 8 Abs. 2 GG gelten nur für Versammlungen unter freiem Himmel.⁵⁸ Dies ist sachlich begründet, weil Menschenansammlungen hier wegen der unbegrenzten Teilnehmerzahl und der nicht auszuschließenden massensuggestiven Wirkung für die öffentliche Sicherheit deutlich gefährlicher sind als öffentliche oder nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen.

Die wichtigsten auf Art. 8 Abs. 2 GG zurückzuführenden Vorbehaltsgesetze sind die VersG des Bundes und der Länder.⁵⁹ Sie enthalten insbesondere Befugnisse für zielgerichtete Eingriffsmaßnahmen bei Versammlungen unter freiem Himmel. Soweit darin Regelungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen vorgesehen sind, konkretisieren diese lediglich die verfassungssystematischen Schranken. Eine weitergehende Interpretation als klassische Eingriffsermächtigung ist indes unzulässig und mit dem Grundgesetz nicht in Einklang zu bringen.

Auch die Ländergesetze zum Schutz der Sonn- und Feiertage mit im Einzelfall nachfolgenden Rechtsverordnungen können bei einer Berücksichtigung des Zitierebots aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG die Versammlungsfreiheit einschränken.⁶⁰

2.2.5 Beschränkungen durch Sonderstatusverhältnisse

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gilt grundsätzlich auch für Personen, die sich in einem Sonderstatusverhältnis befinden.⁶¹ Die Ausformungen dieses besonderen Gewaltverhältnisses, in dem sich z.B. Beamte, Soldaten, Schüler, Studierende oder Strafgefangene befinden, können höchst divergent sein. Spätestens seit dem „*Strafgefangenen-Beschluss*“ des BVerfG⁶² kann die Kategorie des besonderen Gewaltverhältnisses nicht mehr absolut als grundrechtsimmanente Beschränkung herangezogen werden. Bei der Begrenzung kommt es vielmehr, wie

⁵⁶ Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 168.

⁵⁷ BVerfGE 69, 315 (353).

⁵⁸ Vgl. dazu Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 153; Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 62; Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Art. 8, Rn. 121; Schneider, in: Epping/Hillgruber, 2020, Art. 8, Rn. 39; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 18.

⁵⁹ Für Berlin gilt das VersFG BE v. 23.2.2021, GVBl. 2021, S. 180.

⁶⁰ So § 4 Ftg BE i.V.m. FSchVO BE; vgl. dazu Ullrich, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, 2021, Rn. 202.

⁶¹ Brenneisen/Wilksen, 2020, S. 182; vgl. Jarass, in: Jarass/Kment, 2020 Vorb. vor Art. 1, Rn. 39.

⁶² BVerfGE 33, 1.

auch sonst bei kollidierenden Rechtspositionen, auf eine sorgfältige Abwägung der Wirkung entfaltenden Verfassungswerte an. Einschränkungen dürfen weder über das gebotene Maß hinausgehen noch die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG unterlaufen.⁶³

- 26 Auch Beamte befinden sich über die in Art. 33 Abs. 5 GG zitierten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ in einem besonderen Gewaltverhältnis.⁶⁴ Bei der Ausübung der Versammlungsfreiheit haben sie gem. § 33 Abs. 2 BeamStG „diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt“. Insofern ist auch hier eine Abwägung zwischen Art. 8 GG und Art. 33 Abs. 5 GG vorzunehmen.⁶⁵ Es besteht z.B. grundsätzlich kein Anspruch auf Dienstbefreiung, um an einer Versammlung teilzunehmen. Allerdings darf die Weisungsgewalt des Dienstherrn bzw. des Dienstvorgesetzten nicht missbraucht werden.⁶⁶

2.2.6 Schrankenregelung bei Grundrechtskonkurrenzen

- 27 Eine besondere Ausgangssituation ist gegeben, wenn im Versammlungsgeschehen neben Art. 8 GG weitere Verfassungsnormen Wirkung entfalten. Dies ist bspw. dann der Fall, wenn es sich um kirchliche oder künstlerische Veranstaltungen oder um demonstrative Arbeitskampfmaßnahmen handelt.
- 28 Es ist grundsätzlich zunächst von einem Konkurrenzverhältnis der Normen auszugehen. Das heißt, es ist für jeden Einzelfall zu ermitteln, welches Grundrecht Vorrang hat. Allerdings enthält das Grundgesetz keine ausdrücklichen Vorschriften über Konkurrenzen, so dass ein bestimmtes Handeln auch durch mehrere Grundrechte kumulativ geschützt sein kann. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Art. 8 GG nur versammlungsspezifische Verhaltensweisen schützt, weitergehende Aktivitäten der versammelten Personen hingegen allein durch die dafür einschlägigen Grundrechte gewährleistet werden.⁶⁷
- 29 Schwierig ist das Verhältnis zwischen der Demonstrationsfreiheit und der in Art. 5 Abs. 1 GG geregelten Freiheit der Meinungsäußerung zu bestimmen. In Rechtsprechung und Literatur wird Art. 8 GG auch als „spezifisches Kommunikationsgrundrecht“⁶⁸ gedeutet und damit die komplementäre Verschränkung der genannten Verfassungsnormen erkennbar. Regelmäßig sind Versammlungen mit Meinungsäußerungen i.S.d. Art. 5 Abs. 1 GG verknüpft. Art. 5 GG ist dabei für den Inhalt, Art. 8 GG für den kollektiven Rahmen der Meinungsäußerung

63 Sachs, 2021, Art. 19, Rn. 9; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 19, Rn. 8.

64 Vgl. Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 33, Rn. 46.

65 Vgl. BVerfGE 39, 334 (367); dazu ablehnendes Votum des Richters Rupp (381).

66 Vgl. BVerwG v. 15.3.1973, Az. II C 7.71-juris (= BVerwGE 42, 79).

67 Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 181; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 6.

68 Vgl. BVerfGE 69, 315 (345); Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 182.

maßgeblich.⁶⁹ Bei einem Eingriff müssen entsprechend neben Art. 8 Abs. 2 GG auch die Maßstäbe des Art. 5 Abs. 2 GG beachtet werden.⁷⁰ Werden im Einzelfall ausschließlich Form und Inhalt einer Meinungsäußerung beeinträchtigt, sind allein die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG einschlägig,⁷¹ auch wenn die Äußerung in einer Versammlung erfolgt. Ausschließlich auf Art. 8 Abs. 2 GG ist hingegen abzustellen, wenn es unabhängig von den Meinungsinhalten um den Eingriff in versammlungs-spezifische Verhaltensweisen als solche geht.⁷²

Sind mehrere Grundrechte betroffen, sollte als Leitsatz gelten, dass die Schrankenregelung des stärkeren Grundrechts Anwendung findet. So dominiert häufig Art. 4 GG im Zusammenhang mit religiösen Veranstaltungen, Art. 5 Abs. 3 GG im Zusammenhang mit künstlerischen Aktionen wie z.B. politischem Straßentheater, Art. 9 Abs. 3 GG bei Arbeitskampfmaßnahmen mit demonstrativem Charakter⁷³ und schließlich Art. 21 GG, wenn es sich um Veranstaltungen politischer Parteien handelt.⁷⁴ Die Dominanzentscheidung zugunsten der Spezialnorm bedeutet aber nicht, dass damit zugleich eine Suspendierung der Versammlungsfreiheit verbunden ist. Es kommt vielmehr zu einer kumulativen Stärkung der Gesamtveranstaltung.⁷⁵ Die Beteiligten können sich auf den Schutz aller betroffenen Grundrechte berufen, müssen aber auch den aus den Schutzkreisen abzuleitenden Pflichten nachkommen. Als Beispiel sei nur die gem. § 12 VersFG erforderliche Anzeigepflicht einer demonstrativen Aktion im Rahmen eines Arbeitskampfes genannt.

3 Teilrechte

Gem. § 1 VersFG hat jede Person das Recht, sich mit anderen zu versammeln und Versammlungen zu veranstalten. Gemeinsam mit den Folgebestimmungen gewährleistet § 1 VersFG die Teilrechte der Veranstaltung, Leitung und Teilnahme.⁷⁶

Das Teilnahmerecht berechtigt jede natürliche Person, durch aktive Teilnahme oder passive Teilhabe an einer Versammlung Anteil zu nehmen.⁷⁷ Dies kann sich in Form von Zustimmung, Ablehnung, Zwischenrufen oder Beifall ausdrücken. Auch die stillschweigende Anwesenheit genügt. Der Grundrechtsschutz kommt auch denjenigen zugute, die den in der Versammlung verkündeten Meinungen kritisch oder sogar ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung mit kommu-

69 Knappe, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, S. 31.

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

71 BVerfGE 90, 241.

72 Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 182.

73 Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 185 (spricht von einer „wechselseitigen Exklusivität“).

74 Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 186.

75 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 185.

76 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 84; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2020, § 1, Rn. 5.

77 Juristische Personen können bereits ihrem Wesen nach keine Teilnehmer sein; vgl. zur Problemstellung Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 106.

nikativen Mitteln zum Ausdruck bringen wollen.⁷⁸ Die Teilnahme setzt allerdings Anteilnahme voraus. Wer zu anderen Zwecken in einer Versammlung anwesend ist, z.B. als Gastwirt, Kellner, Techniker oder Polizeivollzugsbeamter, ist kein Teilnehmer.⁷⁹ Dies gilt auch für „gemietete Demonstranten“.⁸⁰

- 33 Abgeordnete des Deutschen Bundestages sowie der Landtage, Bürgerschaften und des Berliner Abgeordnetenhauses können sich als „parlamentarische Beobachter“ bei der Wahrnehmung dieser Tätigkeit im Versammlungsgeschehen nicht auf Art. 8 GG berufen. Allerdings stehen ihnen durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen verbrieft „grundrechtsgleiche Rechte“ zu.⁸¹
- 34 Das Veranstaltungsrecht umfasst die Vorbereitung und Organisation der Versammlung, während das Leitungsrecht daraus abgeleitet wird und zu Ordnungsmaßnahmen bei Durchführung der Versammlung berechtigt.⁸²

4 Anmelde- und Erlaubnisfreiheit

- 35 Art. 8 Abs. 1 GG garantiert das Recht, „sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ zu versammeln. Dieser Grundsatz wird in § 1 VersFG wiederholt. Zu begrüßen ist die Verwendung des Begriffs „Anzeige“ in § 12 VersFG, auch wenn Kiesel i.d.Z. von „reine[r] Begriffskosmetik“ spricht.⁸³ Mit der bundesrechtlich geforderten Anmeldung für Versammlungen unter freiem Himmel ist jedoch quasi die „generelle Aufhebung eines ganzen Tatbestandsmerkmals“ aus Art. 8 Abs. 1 GG verbunden.⁸⁴ Durch die geänderte Terminologie wird nunmehr die verfassungsrechtlich gewährleistete Anmelde- und Erlaubnisfreiheit einer Versammlung berücksichtigt.⁸⁵
- 36 Die in § 12 VersFG geforderte Anzeige dient der Information der zuständigen Behörde und soll nicht zuletzt erforderliche Schutzmaßnahmen ermöglichen.⁸⁶ Die Anzeigepflicht führt somit nicht vorrangig zu einer Beschränkung der wichtigen Verfassungsnorm, sondern trägt vielmehr dazu bei, den Grundrechtsadressaten eine weitgehend störungsfreie Nutzung des Freiheitsrechts zu ermöglichen. Sie schafft das Fundament für das Erkennen und Verhindern von Störungen. Es geht

78 Vgl. BVerfG v. 7.3.1995, Az. 1 BvR 1564/92-juris; zum „kommunikativen Gegendemonstranten“ oder „opponierenden Versammlungsteilnehmer“ siehe Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 70.

79 Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 90.

80 Vgl. dazu Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Art. 8, Rn. 47; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 142; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2020, § 2, Rn. 19; Bredt, 2007, S. 1358.

81 Siehe Art. 38, 46 GG; vgl. dazu Magiera, in: Sachs, 2021, Art. 38, Rn. 65; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 38, Rn. 43; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 84; Elzermann/Schwier, 2019, § 9, Rn. 1.

82 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 86 ff.

83 Kiesel, 2018, S. 172; a.M.: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 76; dies., 2016, § 11, Rn. 1; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2020, § 5, Rn. 3; Elzermann/Schwier, 2019, § 14, Rn. 1.

84 Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 64.

85 Ebenso Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2020, § 5, Rn. 3; Ullrich, 2018, § 5, Rn. 2; vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 76; Lembke, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, S. 1588.

86 Vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 76; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2020, § 5, Rn. 1; Elzermann/Schwier, 2019, § 14, Rn. 2.

also um eine Grundrechtseffektuiierung⁸⁷ trotz der damit zweifellos verbundenen Eingriffsqualität. Zudem unterstützt die Anzeige die durch das BVerfG⁸⁸ geforderte Kooperation zwischen Veranstalter, Versammlungsleitung und Behörde und korrespondiert entsprechend mit § 4 VersFG.⁸⁹

5 Phasen der Versammlungsfreiheit

Art. 8 Abs. 1 GG schützt den gesamten Vorgang des Sichversammelns, ist also nicht 37
allein auf die Teilnahme an einer laufenden Versammlung beschränkt. Inhaltlich umfasst die Versammlungsfreiheit damit sowohl den Schutz der eigentlichen Veranstaltung als auch den der Vor- und Nachphase.⁹⁰ Eine eindeutige Bewertung der Versammlungsphase ist von großer Bedeutung, denn verschiedene Befugnisse und Verfahrensregelungen hängen maßgeblich davon ab. Bspw. kommen das Verbot und die Teilnahmeuntersagung nur in der Vorphase in Betracht, während in der Hauptphase die Instrumente der Auflösung und des Ausschlusses zur Verfügung stehen. Als weiteres Beispiel ist die Legitimationspflicht aus § 11 Satz 2 VersFG zu nennen, die ebenfalls nur in der Hauptphase besteht und besondere polizeitaktische Auswirkungen mit sich bringt.⁹¹

5.1 Vorphase

Nach h.M. entfaltet die Versammlungsfreiheit ihre Schutzwirkung nicht erst mit 38
dem Beginn einer Veranstaltung, sondern die Grundrechtsnorm garantiert ebenso vorbereitende Maßnahmen und die Anreise. Der hohe Rang des Art 8 Abs. 1 GG gebietet es, auch die Entschlussfreiheit dem Grundrechtstatbestand zuzurechnen.⁹² Bereits im „*Brokdorf-Beschluss*“ hat das BVerfG das Vorfeld einer Versammlung in den Schutzbereich des Art. 8 GG einbezogen.⁹³ Unvereinbar mit der Verfassungsnorm sind danach hoheitliche Maßnahmen, die den Zugang zu einer Versammlung durch Behinderung der Anfahrt, schleppende Vorkontrollen oder eingriffsintensive Durchsuchungsmaßnahmen⁹⁴ erschweren.⁹⁵ In Folgeentscheidungen hat die Gerichtsbarkeit⁹⁶ den Zugang zu einer noch bevorstehenden Versammlung ausdrücklich in den Schutzbereich der Verfassungsnorm eingestellt und damit die Ausstrahlungswirkung des Art. 8 GG bestätigt. Müssten potenzielle Versammlungsteil-

87 Vgl. Elzermann/Schwier, 2019, § 14, Rn. 2; Ullrich, 2015, S. 359.

88 BVerfGE 69, 315.

89 Vgl. Kommentierung zu § 4, Abschn. 1; § 12, Abschn. 2.

90 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 97.

91 Vgl. Kommentierung zu § 11, Abschn. 6.

92 Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 75; Höfling, in: Sachs, 2021, Art. 8, Rn. 26; Schneider, in: Epping/Hillgruber, 2020, Art. 8, Rn. 21; Jarass, in: Jarass/Kment, 2020, Art. 8, Rn. 5; Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, Art. 8, Rn. 70.

93 BVerfGE 69, 315 (349).

94 Vgl. dazu auch VG Düsseldorf v. 17.3.2011, Az. 18 K 7146/10-juris.

95 Vgl. Enders et al., 2011, S. 45.

96 Vgl. nur BVerfGE 84, 203 u. BVerfG v. 4.9.2009, Az. 1 BvR 2147/09-juris.

nehmer darauf gefasst sein, nicht ungehindert einen Veranstaltungsort erreichen zu können, so läge ein Eingriff in die Willensfreiheit und damit in Art. 8 GG vor.⁹⁷

- 39 Die Vorwirkung des Art. 8 GG bezieht sich auf die Vorbereitung und Organisation der Versammlung, die gerade bei Großdemonstrationen regelmäßig schon viele Wochen vor der eigentlichen Durchführung beginnen werden.⁹⁸ Sie gilt aber auch für die Anreise, und zwar keinesfalls nur dann, wenn diese z.B. in Gestalt eines Auto-, Motorrad-, Fahrrad- oder Schiffskorsos einen eigenständigen Demonstrationscharakter annimmt. Was die Vorbereitung für das Veranstaltungs- und Leitungsrecht ist, ist der Anmarsch bzw. die Anreise für das Teilnahmerecht.⁹⁹ Dabei kann die Anreise zu einem entfernt liegenden Versammlungsort bereits mehrere Tage vorher beginnen, so z.B. anlässlich des G20-Gipfels in Hamburg im Juli 2017.
- 40 In der Gesamtbewertung geht es jedoch weniger um den Vorfeldschutz durch Art. 8 GG, der weitgehend unbestritten ist, sondern vielmehr um die in dieser Phase anzuwendenden Rechtsnormen. Die Entscheidungen des BVerwG,¹⁰⁰ in denen aufgrund einer fehlenden abschließenden Vorfeldregelung der VersG die Generalklauseln des allgemeinen Polizeirechts relativ unreflektiert als anwendbar dargestellt werden, sind ausgesprochen kritisch zu bewerten.¹⁰¹ Die Verfassungsmäßigkeit dieses Begründungsansatzes ist zumindest dann „fragwürdig“,¹⁰² soweit Gesetze herangezogen werden, die Art. 8 GG nicht zitieren.¹⁰³ Dies wird gerade durch die genannten „AKLS-Entscheidungen“ des BVerfG¹⁰⁴ deutlich.

5.2 Hauptphase

- 41 Die Hauptphase einer Versammlung ist durch die Zusammenkunft einer Personengruppe zu einem versammlungstypischen Verhalten für eine bestimmte Zeit gekennzeichnet.¹⁰⁵ Dazu gehören im Rahmen der Gestaltungs- und Typenfreiheit alle gewählten Darstellungsformen. Es gilt ein weiter Spielraum hinsichtlich Ort, Zeit, Form und Inhalt der Versammlung¹⁰⁶ und ein „*numerus clausus der Versammlungsformen*“ besteht nicht.¹⁰⁷ Den Rahmen der Veranstaltung setzt die Versammlungsleitung. Sie bestimmt den Ablauf, entscheidet über die Eröffnung und damit den

97 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, § 1, Rn. 39; Brenneisen/Staack, 2016, S. 217; vgl. auch BVerfG v. 18.12.2018, Az. 1 BvR 142/15-juris („AKLS I“); v. 18.12.2018, Az. 1 BvR 2795/09-juris („AKLS II“).

98 Kniesel/Poscher, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Teil K, Rn. 86.

99 Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, Teil I, Rn. 196.

100 BVerwG v. 25.10.2017, Az. 6 C 45/16-juris („Tornado“); v. 25.7.2007, Az. 6 C 39/06-juris („Genua“); vergleichbar auch VG Karlsruhe v. 10.12.2018, Az. 1 K 6428/16-juris und OVG Mannheim v. 26.1.1998, Az. 1 S 3280/96-juris.

101 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 99; Brenneisen/Staack, 2018, S. 29; Roggan, 2018, S. 716; Kötter/Nolte, 2009, S. 399; so auch OVG Hamburg v. 29.3.2019, Az. 4 Bf 326/18-Z-juris und VG Hamburg v. 5.6.2018, Az. 17 K 1823/18-juris.

102 Vgl. Knappe/Schönrock, 2016, § 17, Rn. 84, 85.

103 A.M.: Ullrich/Werthaler, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, 2021, Rn. 903.

104 BVerfG v. 18.12.2018, Az. 1 BvR 142/15-juris („AKLS I“); v. 18.12.2018, Az. 1 BvR 2795/09-juris („AKLS II“).

105 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 100; dies., 2016, § 1, Rn. 40.

106 Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, Art. 8, Rn. 29.

107 Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 73.

Beginn der Hauptphase, mögliche Unterbrechungen und die Schließung. Insofern muss auf dieser Grundlage in jedem konkreten Fall der Eintritt in die Hauptphase ermittelt werden. Dabei können sich die einzelnen Phasen durchaus überschneiden. So werden sich einerseits einzelne Teilnehmer häufig noch auf der Anreise befinden, obwohl die Versammlung bereits begonnen hat. Andererseits werden nicht alle Teilnehmer stets bis zum Ende der Veranstaltung mitwirken und zumindest zum Teil vorzeitig die Rückreise antreten.¹⁰⁸

5.3 Nachphase

Art. 8 GG entfaltet aber auch einen nachlaufenden Schutz,¹⁰⁹ der bedeutet, dass die Teilnehmer frei und unbehelligt auseinanderströmen dürfen, ohne dass dies durch hoheitliche Eingriffsmaßnahmen unterbunden wird.¹¹⁰ Diese versammlungsfreundliche Interpretation lässt sich aus dem „*Brokdorf-Beschluss*“ des BVerfG¹¹¹ ebenso ableiten wie aus der Systematik der versammlungsgesetzlichen Normen. Im Zusammenhang mit der Einschließung von Versammlungsteilnehmern hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Schutzbereich der Verfassungsnorm um eine Nachwirkung in Form des grundgesetzlich garantierten freien Abzuges bestätigt.¹¹²

Aus den §§ 7 Abs. 4, 14 Abs. 6 Satz 2, 16 Abs. 2 Satz 2, 22 Abs. 5 Satz 2 VersFG resultiert für die Teilnehmer die Pflicht, sich unverzüglich nach erteilter Auflösungs- oder Ausschlussverfügung zu entfernen. Unter unverzüglich ist „*ohne schuldhaftes Zögern*“ i.S.d. § 121 Abs. 1 BGB,¹¹³ jedoch nicht als „*sofort*“ i.S.v. augenblicklich zu verstehen.¹¹⁴ Das Gesetz entfaltet insofern eine unmittelbare Nachwirkung und sieht ein konkretes Verhalten nach Ende der eigentlichen Veranstaltung vor. Die Entfernungspflicht korrespondiert dabei mit dem aus Art. 8 GG abzuleitenden Recht, dies auch in angemessener Zeit tun zu dürfen, und steht damit einem abrupten Ende der verfassungsrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit entgegen. Insofern handelt es sich bei den Betroffenen um eine privilegierte Bürgermenge, die über einen „*Restgrundrechtsschutz*“ aus Art. 8 Abs. 1 GG verfügen, obwohl sie ihren Teilnehmerstatus verloren haben.¹¹⁵

108 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 100; dies., 2016, § 1, Rn. 40.

109 Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2021, Art. 8, Rn. 77; Ernst, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Art. 8, Rn. 70; Schneider, in: Epping/Hillgruber, 2020, Art. 8, Rn. 22.

110 Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, S. 457; dies., 2016, § 1, Rn. 41.

111 BVerfGE 69, 315.

112 Vgl. z.B. LG Köln v. 9.6.2020, Az. 5 O 32/20-juris; VG Köln v. 16.5.2019, Az. 20 K 5133/17-juris; VG Frankfurt a.M. v. 24.9.2014, Az. 5 K 659/14-juris; VG Schleswig v. 4.2.2013, Az. 3 A 9/12-juris; AG Tiergarten v. 11.2.2004, Az. 352 AR 89/01-juris; OVG Münster v. 2.3.2001, Az. 5 B 273/01-juris; VG Hannover v. 1.3.1999, Az. 10 A 3867/97-juris; KG Berlin v. 29.1.1999, Az. 25 W 1473/96-juris; OLG München v. 20.6.1996, Az. 1 U 3098/94-juris; LG Hamburg v. 6.3.1987, Az. 3 O 229/86-juris; VG Hamburg v. 30.10.1986, Az. 12 VG 2442/86-juris.

113 Ellenberger, in: Palandt, 2021, § 121, Rn. 3; Huzel, in: Möllers, 2018, S. 2383.

114 Vgl. Kiesel in: Kiesel/Braun/Keller, 2019, Teil II, § 19, Rn. 20.

115 Vgl. Kiesel in: Kiesel/Braun/Keller, 2019, Teil I, Rn. 197.