

## Abschnitt I: Allgemeines

### Vorbemerkung:

- 1 In Abschnitt I sind einige allgemeine Vorschriften des Versammlungsrechts zusammengefasst, die **sowohl für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen wie auch für solche unter freiem Himmel und für Aufzüge** gelten. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG gilt für **alle** Versammlungen, sowohl für öffentliche wie auch für nichtöffentliche (geschlossene). Das VersG gilt **nur für öffentliche** Versammlungen, eine Ausnahme besteht nur hinsichtlich des Uniformverbotes in § 3 VersG, das sowohl für jedes Auftreten in der Öffentlichkeit als auch für jede Art von Versammlung gilt (s. § 3, RN 2). Diese Vorschrift passt daher systematisch nicht in das VersG; sie sollte, wie dies bereits mit dem früheren § 4 VersG geschehen ist, in das StGB übernommen werden, wenn man die Vorschrift überhaupt in der derzeit gelgenden Fassung aufrechterhalten will, wogegen erhebliche Bedenken bestehen (vgl. § 3, RN 1).
- 2 Eine weitere Ausnahme bildet das **Schutzwaffen- und Vermummungsverbot** des § 17a, das nicht nur für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, sondern auch für **alle sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel** und für den Weg dorthin gilt, also beispielsweise für Zuschauer von Fußballspielen usw. Auch diese Vorschrift gehört systematisch in das StGB und ist im VersG fehl am Platz.
- 3 Bei der Terminologie des VersG ist zu beachten, dass dieses Gesetz folgende Unterscheidungen trifft: Ist nur von **Versammlung**, ohne jeden weiteren Zusatz die Rede, so ist in Abschnitt I, § 3 jede Versammlung, auch die nichtöffentliche, gemeint, in Abschnitt II dagegen lediglich eine öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen, wie sich aus der Abschnittsüberschrift ergibt.
- 4 Bei Versammlungen im Freien unterscheidet das VersG zwischen **öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen**, obwohl dies sachlich nicht gerechtfertigt ist und nur die Übersichtlichkeit des ohnehin schon schlecht gefassten Gesetzestextes weiter beeinträchtigt. Denn unter einem Aufzug versteht man allgemein nichts anderes als eine sich fortbewegende Versammlung, und das VersG gilt auch für Aufzüge nur insoweit, als sie öffentlich sind (siehe Vorbemerkung zu Abschnitt III; a. M.: *Füßlein*, Erläuterungsbuch, S. 27). Spricht das VersG aber nur von Versammlungen unter freiem Himmel, wie in § 18, so sind nicht auch Aufzüge gemeint; spricht es nur von Aufzügen, wie in § 19, so werden nicht auch stehende Versammlungen von der Vorschrift mit umfasst.
- 5 Einige Vorschriften des VersG und des StGB beziehen sich nicht nur auf öffentliche, sondern auch auf nichtöffentliche, geschlossene Versammlungen (aber nicht auf das Gespräch im privaten Kreis):

§ 3 VersG (Uniformverbot); § 21 VersG (schützt auch nichtöffentliche Versammlungen); § 28 VersG (Strafvorschrift zu § 3 VersG); § 80a StGB (Aufstacheln zum Angriffskrieg); § 86a StGB (stellt auch die Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen in einer nichtöffentlichen Versammlung unter Strafe); § 90 StGB (Verunglimpfung des Bundespräsidenten); § 90a StGB (Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole); § 90b StGB (Verunglimpfung von Verfassungsorganen), § 111 StGB (öffentliche Aufforderung zu Straftaten), § 130a Abs. 2 Nr. 2 StGB (Anleitung zu bestimmten Straftaten), § 140 Nr. 2 StGB (Billigung bestimmter Straftaten), § 194 Abs. 1 und 2 (Beleidigung und Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener in einer Versammlung als Antragsdelikt), § 219a StGB (Werbung für den Abbruch der Schwangerschaft in gewissen Fällen).

Die in eckige Klammern gestellten Überschriften der einzelnen Paragraphen 7 sind nichtamtliche, von den Verfassern eingefügte Orientierungshilfen.

## § 1

### [Versammlungsfreiheit]

**(1) Jedermann hat das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen.**

**(2) Dieses Recht hat nicht,**

1. **wer das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt hat,**
2. **wer mit der Durchführung oder Teilnahme an einer solchen Veranstaltung die Ziele einer nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation einer Partei fördern will,**
3. **eine Partei, die nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist, oder**
4. **eine Vereinigung, die nach Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes verboten ist.**

## Übersicht

RN

Versammlungsbegriff	1 – 27
Spontanversammlung/Eilversammlung	28 – 40
Ansammlung	41 – 44
öffentliche/geschlossene Versammlung	45 – 48
Aufzüge	49 – 53

Nutzung von Privatgrund/eingeschränktem zweckgewidmetem Grund	54 – 56
Menschenrecht	57 – 58
Veranstalter	59 – 63
Leiter	64 – 65
Teilnehmer	66 – 72
Grundrechtsträger	73 – 76
Ausschlussgrund	77 – 89
Schranken	90 – 91

### Erläuterungen:

- 1 Der **Begriff der Versammlung** wurde weder vom GG noch vom VersG definiert. Er wird als feststehend vorausgesetzt. Erstmals das im Juli 2008 verabschiedete Bayerische Versammlungsgesetz (BayVersG, BayBVBl. 2008, 421) enthält in Art. 2 Abs. 1 eine Definition des Versammlungsbegriffs. Danach ist „eine Versammlung ... eine Zusammenkunft von mindestens 2 Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“. Damit übernimmt das bayrische Gesetz den sog. engen Versammlungsbegriff (*Kutscha*, NVwZ 2008, 1210), wie er in den letzten Jahren von der Rechtsprechung entwickelt wurde (BVerfG-K, NJW 2001, 2459; BVerfGE 104, 92; BVerwG, NVwZ 2007, 1431 [1432]). Ein erweiterter Versammlungsbegriff will die Erörterung auch privater Angelegenheiten ausreichen lassen (*Kunigk* in von Münch/Kunigk, Art. 8, RN 17), während der weite Versammlungsbegriff unter Versammlung eine Personenmehrheit versteht, die durch einen gemeinsamen Zweck oder Willen innerlich verbunden ist, sich also nicht auf die gemeinsame Meinungsbildung bzw. -äußerung als Essential von Art. 8 Abs. 1 GG berufen, sondern auf die Persönlichkeitsentfaltung in Gruppenform (*Dietel/Gintzel/Kniesel*, § 1, RN 5). Die gemeinsame Zweckverfolgung ist das Abgrenzungskriterium zur bloßen Ansammlung aus einem äußeren Anlass heraus (*Depenheuer* in Maunz/Dürig, Art. 8 GG, RN 46).
- 2 Wegen der unterschiedlichen rechtlichen Behandlung der Versammlung (gegen die nur aufgrund des VersG eingeschritten werden kann) und einer bloßen Menschenmenge oder Menschenansammlung (gegen die nach den allgemeinen Polizeirechtsvorschriften vorgegangen werden kann) ist es erforderlich, exakt festzulegen, wann eine Versammlung im Sinne des GG und des VersG vorliegt. Einigkeit besteht darüber, dass drei Kriterien hierfür maßgebend sind: die Anzahl der teilnehmenden Personen sowie das Vorhandensein eines Veranstaltungsortes und eines Zweckes der Veranstaltung.
- 3 Für das Vorliegen einer Versammlung genügt es, wenn eine zahlenmäßig nicht bestimmte Mehrheit von Menschen zusammenkommt. Erforderlich ist also nicht eine größere Anzahl (so die frühere Rechtsprechung und die ältere Litera-

tur sowie *Frowein*, NJW 1969, 1081, Fußn. 10) oder eine bestimmte Mindestanzahl (abzulehnen daher OLG Hamburg, OLGSt. Nr. 3 zu § 1 VersG, die – teilweise ohne nähere Begründung – eine Mindestzahl von drei Personen annehmen). Eine Versammlung kann daher auch aus zwei Personen bestehen, wie nun auch das BayVersG dies festlegt (Art. 1 Abs. 1 BayVersG; *Dreier/Schulze-Fielitz*, Art. 8 GG, RN 23; *Stern*, Staatsrecht Bd. IV 1 2006, § 107, S. 1196 ff.; *Ladeur* in *Ridder/Breitbach*, Art. 8 GG, RN 17 (vor § 1 VersG); *Diegel/Gintzel/Kniesel*, § 1, RN 18 und 207; *Müller*, S. 54 und wohl auch *Benda*, BK, Art. 8 GG, RN 21 und von *Münch/Kunig*, Art. 8 GG, RN 13, sowie *Boss hart*, S. 30 für das Schweizer Recht; *Borchert*, S. 21; offen gelassen in Bay-ObLGSt. 1979, 9, 11 und von *Köhler/Dürig/Friedel*, § 1, RN 4). Eine unterschiedliche rechtliche Einordnung einer Veranstaltung mit 2 oder einer mit 3 Personen unter Verweis auf ein – vages – Sprachgefühl und „natürliches Verständnis“ überzeugt angesichts des auch individualbezogenen Schutzzweckes des Art. 8 GG nicht (VGH Mannheim, Beck-RS 2007 24109). Gegen diese weite Auslegung spricht auch nicht die damit nach Maßgabe des Gesetzesvorberhalts in Art. 8 II GG einhergehende Möglichkeit der Auferlegung versammelungsrechtlicher Pflichten (s. hierzu: *Gusy* in: v. *Mangoldt/Klein/Starck*, GG Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 8, RN 15; *Hoffmann-Riem* in: *Denninger* (Hrsg.), AK-GG, 3. Aufl. (GW 2001), Art. 8, RN 18), da der Regelungsbedarf bei öffentlichen und öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen bei 2 oder 3 Personen sich nicht grundlegend unterscheidet (VGH Mannheim, a. a. O.). *Depenheuer* (in *Maunz/Dürig*, Art 8 GG, RN 44) widerspricht einer starren Zahlenfestlegung und verlangt eine pragmatische, typologisch-wertende Betrachtungsweise. Es wäre lebensfremd, für ein Zwiegespräch gemäß §§ 18, 7 VersG einen Versammlungsleiter zu fordern. Letzteres trifft zwar zu, doch kann die Lösung nicht im Entzug des Schutzes des Versammlungsrechts liegen, sondern nur darin, die (rein technischen, für größere Versammlungen konzipierten) Bestimmungen des Versammlungsgesetzes nicht anzuwenden (VGH Mannheim, a. a. O.).

Theoretisch ist sogar eine Ein-Mann-Versammlung denkbar, wenn nämlich auf eine Einladung hin nur ein Teilnehmer (z.B. der Veranstalter) erscheint (nicht dagegen, wenn von vornherein nur eine „Ein-Mann-Demonstration“ geplant war, die allein an Art. 5 GG zu messen ist).

Fehlt Veranstaltungen mit nur wenigen Personen die Öffentlichkeitswirkung, ist das Versammlungsgesetz mit seinen besonderen Pflichten, etwa der Anmeldepflicht, nicht einschlägig (VGH Mannheim, a. a. O.). Die Abgrenzung zwischen (privatem) Zwiegespräch und öffentlichkeitswirksamer Versammlung kann im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten. Da jedoch entweder der Schutzbereich von Art. 5 GG oder Art. 8 GG eröffnet ist, ist diese Abgrenzungsproblematik lediglich im Hinblick auf die versammlungsrechtlichen Pflichten von Belang. Sie ist nach dem Grundsatz „im Zweifel für die Freiheit“ zu lösen.

Die Zusammenkunft muss an einem gemeinsamen Ort erfolgen, doch ist eine Organisation, Planung oder Verabredung nicht erforderlich (Spontanversamm-

lung! Ebenso: *Benda*, BK, Art. 8 GG, RN 23; *Hoch*, JZ 1969, 18 ff. und OLG Hamburg a. a. O.; *Stümper*, DÖV 1960, 116, 117). BVerfGE 69, 315, 343 betont das „Selbstbestimmungsrecht der Grundrechtsträger über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung“. Virtuelle Versammlungen, etwa in Form von Internet-Diskussionsforen, sind keine Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes. Die körperliche Anwesenheit ist eine unabdingbare Voraussetzung (*Depenheuer* in Maunz/Dürig, Art. 8 GG, RN 45).

- 6 Wesentliches Erfordernis einer Versammlung ist es, dass der Zusammenkunft eine bestimmte, gemeinsam verfolgte Absicht, ein gemeinsam bewusster Zweck (LG Freiburg, NJW 1976, 2175), ein gemeinsames Wollen zugrunde liegt. Dies wird allgemein anerkannt. Streitig war lang, ob sich der Veranstaltungszweck auf „öffentliche Angelegenheiten“ beziehen muss (so: *Füßlein*, GR II, S. 443 und Erläuterungsbuch, S. 22 f.; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, § 1, RN 201; ebenso Bay-ObLGSt 1979, 9, 11, doch wohl nur als obiter dictum). *AK/Hoffmann-Riem*, Art. 8 GG, RN 14 ff. meint, der Begriff der Versammlung in Art. 8 GG und in § 1 VersG müsse nicht identisch sein, was jedoch zweifelhaft ist, wenn §§ 14 ff. VersG gleichzeitig Ausführungsbestimmungen zu Art. 8 Abs. 2 GG sind (Einführung I, RN 4). Das Bundesverfassungsgericht hat nun erklärt, dass der besondere Schutz der Versammlungsfreiheit auf ihrer „Bedeutung für den Prozess **öffentlicher Meinungsbildung** in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes“ beruhe (BVerfGE 104, 92, 194) und daher Veranstaltungen, bei denen nach ihrem Gesamtgepräge Spaß, Tanz und Musik im Vordergrund stehen, verfassungsrechtlich nicht (notwendig) als Versammlungen im Sinn des Art. 8 GG eingeordnet werden müssen (BVerfG, Kammer, NJW 2001, 2459, 2461 – „Love-Parade“), jedoch können.
- 7 Das Bundesverwaltungsgericht hat dem folgend in seiner Entscheidung zur „Fuck-Parade 2001“ (BVerwG, NVwZ 2007, 1431 ff.) ausgeführt, dass für die Eröffnung des Schutzbereiches von Art. 8 Abs. 1 GG es wegen seines Bezuges auf den Prozess öffentlicher Meinungsbildung nicht ausreicht, dass die Teilnehmer bei ihrer kommunikativen Entfaltung durch einen beliebigen Zweck verbunden sind. Voraussetzung ist vielmehr zusätzlich, dass die Zusammenkunft auf die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist. Entscheidend ist, dass die Meinungsbildung und -äußerung mit dem Ziel erfolgt, auf die Öffentlichkeit entsprechend einzuwirken (*Enders*, Jura 2003, 34 (38)) und hierzu geeignet ist.

Der Schutz der Versammlungsfreiheit umfasst nicht nur das gewählte Thema der Veranstaltung, sondern auch die Entscheidung, welche Maßnahmen der Veranstalter zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für sein Anliegen einsetzen will (BVerfGE 104, 92, 111; BVerfGK 2, 1, 6). Geschützt sind alle denkbaren Formen gemeinsamen Verhaltens, nicht nur Zusammenkünfte traditioneller Art (BVerwG, NVwZ 1989, 872; BVerfGE 69, 315, 334), auch solche Veranstaltungen, die ihre kommunikativen Zwecke unter Einsatz von Musik und Tanz verwirklichen (BVerwG, NVwZ 2007, 1431, 1432). Beschränkt sich die

Veranstaltung jedoch auf die bloße Zurschaustellung eines Lebensgefühls oder ist sie nichts anderes als eine auf Unterhaltung ausgerichtete öffentliche Massenparty, wobei es gleichgültig ist, ob der Musiktyp ein Lebensgefühl von sog. Subkulturen ausdrückt oder den Massengeschmack, wie er auf Volksfesten oder traditionellen Vergnügungsveranstaltungen gefröhnt wird, ist der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nicht eröffnet (BVerwG, a. a. O.). Von der Versammlungsfreiheit erfasst ist die Veranstaltung jedoch auch dann, wenn sie sich dafür einsetzt, dass bestimmte Musik- und Tanzveranstaltungen auch in Zukunft ermöglicht werden und im Rahmen dieser Veranstaltung Musik und Tanzdarbietungen erfolgen.

Entscheidendes Abgrenzungskriterium ist, ob der Zweck der Veranstaltung darin besteht, auf die Öffentlichkeit einzuwirken oder eine Musik- und Tanzveranstaltung durchzuführen, gelegentlich derer auch Meinungskundgaben erfolgen (BVerwG, NVwZ 2007, 1432; BVerfG, NJW 2001, 2459, 2460). Enthält eine Veranstaltung sowohl Elemente, die auf eine Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind als auch solche, die diesem Zweck nicht zuzurechnen sind, ist entscheidend, ob diese „gemischte“ Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist. Bleiben Zweifel, bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird. So hat das VG Frankfurt (Beschluss vom 29.9.2008, Beck-RS 2008, 40542) im Eilverfahren den Versammlungscharakter der „Nachttanzdemo 2008“ bejaht, weil der Aufruf zu dem Aufzug auch kulturpolitische Forderungen enthielt, die sich gegen die Kommerzialisierung der Kultur und die Vertreibung nicht-kommerzieller Kultur aus dem innerstädtischen Raum richteten und zudem gegen Nationalismus und Deutschtümelei. Zur Beurteilung, ob eine gemischte Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung oder eine vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nicht umfasste Vergnügungsveranstaltung darstellt, ist im Wege einer Gesamtschau eine Sichtung aller relevanten tatsächlichen Umstände vorzunehmen, die sodann ihrer Bedeutung entsprechend zu würdigen sind. Die Gesamtschau hat, so das Bundesverwaltungsgericht (NVwZ 2007, 1431 ff.) in drei Schritten zu erfolgen.

Zunächst sind all diejenigen Modalitäten der geplanten Veranstaltung zu erfassen, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung zielen. Zu vernachlässigen sind dabei jedoch solche Anliegen und ihrer Umsetzung dienenden Elemente, die erkennbar nur vorgeschoben sind, um den Schutz der Versammlungsfreiheit beanspruchen zu können. Bei der Ausklammerung dieser Elemente unter Hinweis auf die mangelnde Ernsthaftigkeit des Anliegens ist jedoch im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit Zurückhaltung zu üben und ein strenger Maßstab anzulegen. In die Betrachtung einzubziehen sind dabei jedoch nur die Elemente der geplanten Veranstaltung, die sich aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters als auf die Teilhabe an der Meinungsbildung gerichtet darstellen. Dabei ist auf den Außenstehenden abzustellen, der sich zum Zeitpunkt der Veranstaltung an ihrem Ort befindet. Auf

diesen Betrachter kommt es deshalb in erster Linie an, weil eine Versammlung vorrangig durch ihre Präsenz an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit auf die öffentliche Meinung einwirken will. Theoretische Überlegungen, die einem Außenstehenden nicht erkennbar sind oder dem durchschnittlichen Betrachter nur als rätselhaft erscheinende verklausulierte Äußerungen, können daher unter Umständen gegen den Versammlungscharakter sprechen bzw. nicht als Indiz für eine Versammlung gewertet werden, wenn sie dem durchschnittlichen Betrachter nicht erkennbar sind. Wegen der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit kann es jedoch nicht entscheidend darauf ankommen, dass der durchschnittliche Betrachter von vornherein und unzweideutig das Ziel des Veranstalters, um dessentwillen die öffentliche Aufmerksamkeit erregt wird, erkennt. Auch eine rätselbehaftete Kundgebung, die das Ziel der Meinungsbildung nur mittelbar, auf dem Weg einer Irritation und mit Hilfe eines Nachdenkungsprozesses erreichen will, ist vom Schutzbereich umfasst, sofern sich aus anderen Aspekten der Zweck einer Meinungskundgabe ergibt.

- 10 Die Abgrenzung zum zweckfreien Kunsthappening oder Vergnügen kann im Einzelfall schwierig sein; im Zweifelsfall ist von einer Versammlung auszugehen (BVerwG, NVwZ 2007, 1431, 1433). Neben dem Erscheinungsbild der geplanten Veranstaltung aus der Sicht des durchschnittlichen Betrachters können auch weitere Umstände zur Abgrenzung von Bedeutung sein, die nicht von einem Außenstehenden vor Ort wahrgenommen werden können. Beispielsweise sprechen für eine Versammlung dem Veranstalter zurechenbare öffentliche Äußerungen im Vorfeld der Veranstaltung, dass mit ihr auf die öffentliche Meinung eingewirkt werden soll, wenn diese Äußerungen von einem durchschnittlichen Betrachter so verstanden werden und ihnen die Ernsthaftigkeit nicht abgesprochen werden kann. Solche Äußerungen sind jedenfalls dann von Relevanz, wenn bei der geplanten Veranstaltung selbst Elemente der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung für einen Außenstehenden erkennbar gewesen wären. In diesem Fall sind die Äußerungen im Vorfeld ein gewichtiges Indiz dafür, dass die geplante Veranstaltung mit Ernsthaftigkeit auch auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist. Diesem Kriterium kommt vor allem dann Bedeutung zu, wenn die Veranstaltung ungewöhnliche, nonverbale Kundigungsmittel wählt. In diesem Fall erschließt sich der Kundigungszweck nicht aus mitgeführten Transparenten und anderen traditionellen Kundigungsmitteln, aus gerufenen Parolen oder verteilten Flugblättern, sondern nur aus der „Gesamtschau“. Die demonstrative Missachtung üblicher Normen oder Übertretung von staatlichen oder gesellschaftlichen Geboten ist für sich genommen noch kein Protest gegen die Existenz der Normen. Einer organisierten massenhaften Übertretung hingegen wohnt ein Element des Protestes inne; ergibt sich aus den Ausrufen und der Präsentation im Vorfeld, dass die Veranstaltung ein darauf gerichtetes oder anderes öffentliches Ziel verfolgt, spricht die anzustellende Gewichtung für eine Versammlung.

Der erste Schritt ist die Erfassung der Modalitäten, die auf eine Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung zielen (traditionelle Demonstration, Handzettel, Spruchbänder, Darlegungen im Internetauftritt mit Forderungen und Zielen, Durchführung einer Podiumsdiskussion). 11

Hierauf folgt im zweiten Schritt die Gegenüberstellung jener Elemente, die nicht auf eine Meinungsbildung zielen. 12

Wenn das Bundesverwaltungsgericht als Beispiele „Tanz, Musik und Unterhaltung“ erwähnt, muss zur Klarstellung betont werden, dass auch dies „Elemente“ der Meinungsbildung sein können. Protestlieder und parolenverstärkende Musikdarbietungen sind traditionelle, geradezu klassische Elemente des Protests. Auch Tanz kann als Kundgebungsmittel für eine Versammlung eingesetzt werden und sie gegebenenfalls auch kennzeichnen. Tanz, Musik und Unterhaltung sind daher nicht per se als Elemente, die gegen eine Meinungsbildung zielen, zu sehen; vielmehr ist die Art und Weise ihres Einsatzes und Kontextes zu berücksichtigen und dann entsprechend einzuordnen.

Im dritten Schritt der Gesamtschau sind schließlich die Gewichte der die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung bildenden Elemente einerseits und der von diesen zu unterscheidenden Elementen andererseits gegeneinander in Beziehung zu setzen und aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters zu vergleichen. Überwiegt das Gewicht der zuerst genannten Elemente, ist die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung, im umgekehrten Fall genießt die Veranstaltung nicht den Schutz des Versammlungsrechts. Dabei kommt es nicht entscheidend auf die zeitliche oder mengenmäßige Gewichtung an. Auch wenn die unterhaltenden Elemente einen breiten Raum einnehmen und als bedeutsam einzustufen sind, können gleichwohl die auf die öffentliche Meinungsbildung gerichteten Elemente als die Versammlung insgesamt prägend erscheinen: So ist beispielsweise ein Aufzug von Musikkapellen, die mit Transparenten und Flugblättern in einer öffentlichen Angelegenheit eine Forderung erheben, auch dann eine versammlungsrechtlich geschützte Veranstaltung, wenn sie die Zuhörer mit guter Musik erfreuen. 13

*Führing* hat in NVwZ 2001, 157, darauf hingewiesen, dass Skinheadkonzerte als rechtsextremistische Musikveranstaltungen durchaus Versammlungen im Sinn des Art. 8 GG und des VersG sein können. Das VG Halle (NJW 2004, 2946) stellt darauf ab, ob der Schwerpunkt des Konzertes bei der Vermittlung (rechtsextremistischen) Gedankenguts und weniger bei der dargebotenen Musik liege oder bei der musikalischen Darbietung und die Meinungskundgabe lediglich beiläufiger Nebenakt sei. Im ersten Fall liegt, auch im Fall einer Durchführung des Konzerts auf einem Privatgrundstück, eine anmeldepflichtige Versammlung vor, im anderen Fall eine erlaubnispflichtige gewerbliche Veranstaltung. *Soiné* (in Jus 2004, 382) hält Musikveranstaltungen dann für Versammlungen, wenn die Teilnahme an der Musikveranstaltung Ausdruck einer inneren Verbindung zwischen Teilnehmer und Veranstalter ist. Zutreffend weist er da-

rauf hin, dass die Begriffe „Anteilnahme“ und „innerliche Beteiligung“ keinen messbaren Kriterien unterliegen, anhand derer eine Abgrenzung von bloßem Musikkonsum vorgenommen werden kann. Er will daher zur Feststellung einer Versammlung weitere Symbole der inneren Verbindung und gemeinsamen Gesinnung, wie Kleidung und Haartracht, heranziehen. In der Tat kann die anzustellende Gesamtbetrachtung dann zu dem Ergebnis führen, dass der Zweck einer solchen Musikveranstaltung in der Meinungsäußerung (die in dem Liedgut zum Ausdruck gebracht wird), liegt und nicht in der Unterhaltung. Der Versammlungscharakter ändert nichts an der eventuell gegebenen strafrechtlichen Relevanz solcher Veranstaltungen. *Renck, BayVBl. 2002, 523*, hat ausgeführt, dass und wie mit Straftatbeständen gleichwohl die Verbreitung rechtsextremistischen Liedguts geahndet werden kann.

- 14 Der Versammlungsbegriff verlangt nur die Teilnahme an der **öffentlichen Meinungsbildung**, **nicht** aber die Erörterung „**öffentlicher Angelegenheiten**“. Dies ergibt sich auch aus Art. 17 VersG, denn die dort genannten Veranstaltungen wurden lediglich von den Vorschriften des VersG freigestellt, ohne dass ihnen damit grundsätzlich die Versammlungseigenschaft abgesprochen wurde; diese Veranstaltungen sind aber kaum geeignet, sich auf „öffentliche Angelegenheiten“ zu beziehen.
- 15 Auch der von *Dietel/Gintzel/Kniesel*, § 1, RN 202, hervorgehobene Gedanke, es gehe „um Gruppenbildung mit politisch-demokratischem Bezug“, führt nicht zwingend zur Einengung des Versammlungsbegriffs auf die Erörterung öffentlicher Angelegenheiten unter Ausschluss aller denkbarer sonstigen. Bleiben Zweifel, geht der Schutz der Versammlungsfreiheit vor. Eine höchst individuelle Problematik, die zum Gegenstand einer Versammlung im Sinn des VersG gemacht wird, etwa eine persönliche Diskriminierung, kann durchaus von öffentlichem Interesse sein und daher zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen. Das kann aber beispielsweise nicht die Vollzugspolizei vor Ort entscheiden. Die Vorschriften des VersG müssen sich daher in gleicher Weise auf Versammlungen jeglicher Thematik beziehen, auch wenn sie scheinbar nur von privater Betroffenheit handelt (so auch von *Münch/Kunig*, Art. 8 GG, RN 17).
- 16 Daher gilt z. B. das Waffenverbot (§ 2 Abs. 3 VersG) auch für die (eventuell sogar öffentliche, nämlich für Gäste zugängliche) Mitgliederversammlung eines Rosenzüchtervereins oder Skatklubs, bei der auch bei weitester Auslegung keine „öffentlichen Angelegenheiten“ im Spiel sind, gelten §§ 14 ff. VersG auch etwa für den Umzug, den ein in der Öffentlichkeit weithin unbekannter Gesangsverein zur Feier seines hundertjährigen Bestehens veranstaltet. Diesen Feststellungen widerspricht nicht, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit und seine Ausübung ein in erster Linie politisches ist, zumal sich die Begriffe „politisch“ und „öffentliche Angelegenheiten“ nicht decken, ja der Begriff des „Politischen“ im allgemeinen Sinn insofern der weitere ist, als durchaus auch „private Angelegenheiten“ einen allgemeinpolitischen Bezug haben können.

Andererseits ist auch die von *Herzog* begründete (zustimmend *Müller*, S. 50 f., ebenso *Geck*, DVBl. 1980, 797, 798) Lehre abzulehnen, wonach der Versammlungsbegriff auch auf Zusammenkünfte rein gesellschaftlicher Art generell ausgedehnt werden soll. Im Regelfall kommen weder Konzert- und Theaterbesucher noch Sportfans zu **gemeinsamer** Betätigung zusammen. Mit Recht weist *Schwäble* (S. 96 f.) darauf hin, die These der Zweckunabhängigkeit führe im Ergebnis zur Entpolitisierung der Versammlungsfreiheit und damit, so ist hinzuzufügen, zur Schwächung des Grundrechts. Auch ist die individuelle Persönlichkeitsverwirklichung des Einzelnen ausreichend geschützt durch Art. 2 Abs. 1, Art. 5 GG, spezielle Ausprägungen davon sind es durch andere Grundrechtsgarantien (die Vereinigungsfreiheit durch Art. 9, die Religionsausübung durch Art. 4 Abs. 2 und Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 ff. WRV). Soweit allerdings solche private Persönlichkeitsverwirklichung in der Form erfolgt, dass mehrere an einem gemeinsamen Ort zusammenkommen, um gemeinsam bestimmte Angelegenheiten zu erörtern, zu beraten oder kundzugeben (sei es am Stammtisch oder als ökumenische Friedensdemonstration christlicher Kirchen), steht den Veranstaltern, Leitern und Teilnehmern daneben das Grundrecht des Art. 8 GG und der Schutz des VersG zur Seite.

Dem Schutz des Versammlungsrechts unterfallen daher auch Meinungsäußerungen von **Sportfans**, die über bloße Beifalls- und Missfallenskundgebungen über die sportlichen Darbietungen hinausgehen. So liegt etwa eine Versammlung vor, wenn sie in Vereinsangelegenheiten demonstrieren, also etwa die Ablösung des Vorstands oder den Kauf oder Verkauf eines Spielers fordern. Werden solche Meinungsäußerungen nur gelegentlich, vereinzelt und spontan bei einer Sportveranstaltung kundgetan, liegt noch keine Versammlung vor, weil der Zweck der Zusammenkunft nicht der der gemeinsamen Kundgabe einer bestimmten Meinung ist, sondern der des Sportgenusses. Es wäre lebensfremd aus dem gemeinsamen Skandieren zweier Zuschauer („Verkauft den Müller!“) eine Versammlung konstruieren zu wollen, die gegebenenfalls – wenn die beiden Herren sich schon vorher im Internet in dieser Richtung geäußert hätten – hätte angemeldet werden müssen. Gleichwohl kann sich auch während und aus einer Sportveranstaltung heraus eine Spontanversammlung entwickeln. Diese muss jedoch von ihrem Erscheinungsbild her als solche erkennbar sein, etwa indem sich Zuschauer in einem Stadionteil zum Zweck einer gemeinsamen Kundgebung treffen oder sonstwie deutlich von den übrigen Zuschauern abgrenzen. Vereinbaren einzelne Zuschauer, Fanclubs etc., die Sportveranstaltung zu nutzen, um gemeinsam eine Forderung zu verbreiten, liegt eine Versammlung vor. Findet die Sportveranstaltung (und damit die Kundgabe) in einem umschlossenen Raum statt, zu dem es nur kontrollierten Zugang gibt (Stadion, Halle), handelt es sich um eine öffentliche Versammlung in einem geschlossenen Raum (siehe hierzu Anmerkungen 6 zur Vorbemerkung zu § 5 VersG); ist der Zugang ohne Kontrolle möglich, handelt es sich um eine öffentliche Versammlung unter freiem