



Sachstand

Fragen zum deutschen Versammlungsrecht

Fragen zum deutschen Versammlungsrecht

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 183/16
Abschluss der Arbeit: 22. Juli 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Gefragt wird nach einigen Regelungen zur Versammlungsfreiheit in Deutschland.

2. Welche Rechtsvorschriften gibt es zum deutschen Versammlungsrecht?

Das Versammlungsrecht ist in Deutschland grundrechtlich garantiert und einfachgesetzlich ausgestaltet. In der deutschen Verfassung, dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG),¹ ist die Versammlungsfreiheit in Art. 8 gewährleistet. Art. 8 GG lautet:

„Artikel 8

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

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

Bis zum Jahr 2006 lag die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht beim Bund, wurde dann jedoch im Rahmen einer Föderalismusreform auf die Länder übertragen. Solange jedoch die Länder keine eigenen Versammlungsgesetze erlassen, gilt nach Art. 125a I GG das Versammlungsgesetz des Bundes fort. Einfachgesetzlich existierte daher bis 2006 nur ein Bundesgesetz zum Versammlungsrecht, das „Gesetz über Versammlungen und Aufzüge“ (VersG) vom 24. Juli 1953. Es wurde zuletzt geändert am 8. Dezember 2008.

Inzwischen haben einige Bundesländer von ihrer Gesetzgebungskompetenz in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht und Ländergesetze erlassen, die, im Umfang ihrer Regelungen, das VersG des Bundes ablösen. Teilweise wurde das VersG des Bundes nur ergänzt (so z.B. durch das Gesetz des Landes Berlin), teilweise wurden vollumfängliche Versammlungsgesetze erlassen. Diese neu verfassten Versammlungsgesetze der Bundesländer beinhalten insbesondere Definitionen zum Versammlungsbegriff, Regelungen zu Eil- und Spontanversammlungen und erleichterte Beschränkungsmöglichkeiten für Versammlungen zum Schutz der Würde der Opfer des Nationalsozialismus. Insofern setzen sie jedoch vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum VersG des Bundes um. (In den folgenden Ausführungen wird daher überwiegend auf das Versammlungsgesetz des Bundes Bezug genommen.)

Soweit ersichtlich gibt es auf Landesebene bislang folgende Gesetze zum Versammlungsrecht:

- Bayrisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008
- Versammlungsgesetz des Landes Sachsen Anhalt (VersammlG LSA) vom 3. Dezember 2009
- Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) vom 7. Oktober 2010
- Sächsisches Versammlungsgesetz (SächsVersG) vom 25. Januar 2012

1 Einsehbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

- Berliner Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen (VersammlG Bln) vom 23. April 2013

Abgesehen vom Grundgesetz² sind die Regelungen zum Versammlungsrecht nur auf Deutsch erhältlich.

3. Welche Arten von Veranstaltungen sind von der Versammlungsfreiheit erfasst?

Geschützt sind gem. Art. 8 I GG lediglich friedliche Versammlungen ohne Waffen. Jedoch dürfen an die Friedlichkeit keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Versammlungen sind vielmehr geprägt durch physische Präsenz, Unruhestiftungen und Störung überkommener Ordnung. Auch Gewalttätigkeiten einzelner Teilnehmer machen die Versammlung noch nicht unfriedlich. Vielmehr gilt eine Versammlung erst dann als unfriedlich und unterfällt in der Folge nicht mehr dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit, wenn sie einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt³ oder wenn ein gewalttätiger Verlauf der Versammlung mit hoher Wahrscheinlichkeit unmittelbar bevorsteht.⁴ Das Bundesverfassungsgericht verlangt hierfür „Handlungen von einiger Gefährlichkeit“⁵. Die bloße Behinderung Dritter ist unschädlich.

Nach Art. 8 GG sind sowohl öffentliche als auch nichtöffentliche Versammlungen geschützt.

Voraussetzung ist jedoch immer, dass die Versammlung der gemeinsamen Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung dient. Diese restriktive Auslegung des Versammlungsbegriffs wird teilweise kritisiert, ist jedoch geltende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und hat Einzug in einige Versammlungsgesetze der Länder gefunden. In welcher Form diese Meinungsbildung und -kundgabe stattfindet ist, unerheblich (Demonstrationszug, Musik, Sitzblockade, Flashmob, Schweigemarsch, Menschenkette etc.).

4. Muss eine Versammlung angemeldet werden?

Eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel muss in Deutschland nach § 14 VersG 48 Stunden vor Versammlungsbeginn bei der zuständigen Behörde angemeldet werden. Mit „Versammlungen unter freiem Himmel“ sind solche gemeint, die nicht zu allen Seiten gegenüber ihrer Umwelt abgegrenzt sind. Versäumt der Versammlungsleiter die Anmeldung, so bleibt die Versammlung dennoch vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG erfasst. Dem Versammlungsleiter droht jedoch in diesem Fall gem. § 26 Nr. 2 VersG eine strafrechtliche Verfolgung.

Bei kurzfristig geplanten oder ungeplanten spontanen Versammlungen hat das Bundesverfassungsgericht diese Anforderungen im Lichte des Art. 8 GG eingeschränkt. So verkürzt sich die Anmeldefrist bei sogenannten Eilversammlungen, also solchen Versammlungen, die möglichst

2 In englischer Sprache einsehbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0012.

3 BVerfGE 73, 206, 249.

4 BVerfGE 69, 315, 360.

5 BVerfGE 104, 92, 106.

schnell stattfinden sollen, dahingehend, dass eine Anmeldung unverzüglich zu erfolgen hat. Bei sogenannten Spontanversammlungen, die eine spontane, unmittelbare Reaktion auf öffentlichkeitswirksame Ereignisse darstellen und entsprechend ohne Einladung und oft auch ohne Versammlungsleiter stattfinden, entfällt die Anmeldepflicht gänzlich.

Die Anmeldepflicht darf nicht mit einer Erlaubnis durch die Behörde verwechselt werden. Der Versammlungsleiter muss der Behörde lediglich den Gegenstand der Versammlung, Zeit, erwartete Teilnehmeranzahl, Ort und ggf. Marschweg sowie Name und Anschrift des Veranstalters und des Versammlungsleiters anzeigen. Versammlungen stehen in Deutschland nicht unter einem Erlaubnisvorbehalt.

Die Anmeldung ist zu richten an die zuständigen Behörden der Länder. Die Länder treffen hierzu eigene Regelungen.

Unterbleibt die Anmeldung, so muss der Staat dennoch soweit möglich die Versammlung schützen. Waren die Behörden jedoch aufgrund der nicht erfolgten Information nicht in der Lage, sich entsprechend vorzubereiten, so kann die daraus folgende Gefahr für die Versammlung oder für Dritte, nicht jedoch allein die fehlende Anmeldung, ein Verbot rechtfertigen.

Nichtöffentliche Versammlungen müssen nicht angemeldet werden.

5. Bestehen rechtliche Beschränkungen hinsichtlich des Ziels, der Art, des Ortes oder der Zeit einer Versammlung?

Versammlungen in Deutschland unterliegen gewissen rechtlichen Einschränkungen. So sind laut Art. 8 GG nur friedliche Versammlungen ohne Waffen geschützt. Die Versammlung muss der gemeinsamen Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung dienen. Welche Meinung auf welche Art geteilt wird, ist hierbei unerheblich.

Droht bei einer öffentlichen Versammlung nach Einschätzung der zuständigen Behörde Unfriedlichkeit oder sieht sie die öffentliche Sicherheit (gesamte objektive Rechtsordnung, subjektive Rechte Einzelner, Schutz des Staates und seiner Einrichtungen) oder die öffentliche Ordnung (Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln die für ein gedeihliches Zusammenleben der Gesellschaft unerlässlich sind) gefährdet, so kann die Behörde nach § 15 I VersG die Versammlung von Auflagen abhängig machen (z.B. andere Marschrouten, kürzere Zeit, anderer Ort). Dies geschieht zum Beispiel, wenn mit gewalttätigen Gegendemonstrationen gerechnet wird und ein Schutz der Versammlung nicht gewährleistet werden kann oder wenn durch die geplante Versammlung schutzwürdige Rechte Dritter unverhältnismäßig stark beeinträchtigt werden. Ein Versammlungsverbot ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen dem Wortlaut von § 15 I VersG allein möglich, wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet ist. Eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung genügt für ein Verbot nicht.⁶ Insbesondere können Versammlungen verboten

6 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2001 – 1 BvQ 13/01.

oder von Auflagen abhängig gemacht werden, die an Gedenkstätten für die Opfer des Nationalsozialismus stattfinden sollen, etwa beim Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin. Im Übrigen ist ein Verbot stets nur als ultima ratio statthaft.

Besonders geschützt sind durch das Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes⁷ auch Verfassungsorgane des Bundes. Versammlungen in sog. befriedeten Bezirken um Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht sind nur zulässig, soweit die Tätigkeit der Verfassungsorgane nicht beeinträchtigt wird. Für die Verfassungsorgane der Länder greift § 16 VersG bzw. treffen die Länder eigene entsprechende Regelungen in den jeweiligen Landesgesetzen.

6. Gibt es rechtliche Einschränkungen im Versammlungsrecht betreffend den Schutz der Privatsphäre?

Unmittelbar im Versammlungsrecht ist keine direkte Beschränkung der Versammlungsfreiheit zum Schutz der Privatsphäre normiert. Es finden sich aber im Gegenzug sowohl im VersG des Bundes (§ 12a, § 19a VersG) als auch in den Versammlungsgesetzen der Länder (etwa §§ 12, 17 NVersG; §§ 12, 20 SächsVersG; Art. 9 BayVersG) Ermächtigungsgrundlagen, aber auch Einschränkungen für Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei.

Ferner schützt § 15 I VersG die Privat- und Intimsphäre Dritter. So können Behörden Versammlungen, die unverhältnismäßig in das allgemeine Persönlichkeitsrecht Dritter (Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG) eingreifen, verbieten oder von Auflagen abhängig machen, etwa bei Demonstrationen vor dem privaten Wohnsitz eines Politikers oder Richters.

7. Unter welchen Voraussetzungen kann eine Versammlung aufgelöst werden?

Die Auflösung einer Versammlung durch die zuständige Behörde ist stets nur als ultima ratio möglich. Generell sind Versammlungsaufösungen nur möglich, wenn andere Möglichkeiten, einen rechtmäßigen Zustand wiederherzustellen, nicht bestehen.

7.1. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

Öffentliche Versammlungen in geschlossene Räumen können gem. § 13 VersG aufgelöst werden durch die Polizei, wenn

- der Veranstalter das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit verwirkt hat (Art. 18 GG) oder es sich um eine nach Art. 21 II GG durch das Bundesverfassungsgericht verbotene Partei oder eine nach Art. 9 II GG verbotene Vereinigung handelt,
- die Veranstaltung die Ziele einer durch das Bundesverfassungsgericht (nach Art. 21 II GG) für verfassungswidrig erklärten Partei fördern soll,
- die Versammlung gewaltdtätig oder aufrührerisch wird oder Gefahr für Leib und Leben der Teilnehmer besteht,

7 Einsehbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/befbezg_2008/BJNR236610008.html.

- der Versammlungsleiter Personen, die Waffen oder gefährliche Gegenstände bei sich führen nicht sofort ausschließt und oder diesen Ausschluss nicht durchsetzt oder
- durch den Verlauf der Versammlung gegen Strafgesetze verstoßen wird, die ein Verbrechen zum Inhalt haben⁸ oder die von Amts wegen verfolgt werden, oder in der Versammlung zu solchen Straftaten aufgefordert oder angereizt wird und der Versammlungsleiter dies nicht unverzüglich unterbindet.

7.2. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel

Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel können gem. § 15 VersG aufgelöst werden durch die zuständige Behörde, wenn

- die Versammlung nicht angemeldet ist, die Versammlung von den Angaben der Anmeldung abweicht oder Auflagen nicht eingehalten werden und daher die öffentliche Sicherheit (gesamte objektive Rechtsordnung, subjektive Rechte Einzelner, Schutz des Staates und seiner Einrichtungen) gefährdet ist,
- eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht,
- die Versammlung an einer überregional bedeutenden Gedenkstätte für die Opfer des Nationalsozialismus stattfindet und dadurch die Würde der Opfer beeinträchtigt wird oder
- wenn die Versammlung verboten ist.

7.3. Nichtöffentliche Versammlungen

Die Auflösung nichtöffentlicher Versammlungen ist im VersG nicht geregelt. Hierfür muss auf die polizeiliche Generalklausel der jeweiligen Landesgesetze zurückgegriffen werden. Allerdings muss bei der Entscheidung zur Auflösung einer nichtöffentlichen Versammlung von den Behörden die hohe Bedeutung von Art. 8 GG berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass eine Auflösung nur möglich ist zum Schutz solcher Verfassungsgüter, die mindestens ebenso wichtig sind wie die Versammlungsfreiheit. Hierbei hat stets eine sorgfältige Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter zu erfolgen.

Ende der Bearbeitung

8 D.h. die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht sind, vgl. § 12 Strafgesetzbuch, einzusehen unter: <https://dejure.org/gesetze/StGB/12.html>, in englischer Sprache unter: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p0009.