

Versammlungsfreiheit für und gegen Rechtsextremisten



Themen



Themenübersicht:

- Einige Basisinformationen zur Versammlungsfreiheit: Art. 8 GG und wichtige Entwicklungen der letzten Jahre
- Rechtsextremistische Demonstrationen als Herausforderung für Rechtsstaat und Zivilgesellschaft
- Rechtsextremistische Versammlungen verbieten? Anforderungen an die Gefahrenprognose
- Kommunikativer Protest und Gegendemonstration
- Blockaden und Verhinderungsblockaden; „Trennungsgebot?“
- Versammlungsrecht in der Hand der Landesgesetzgebung – Risiken und Chancen



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.

Vorläufer des Art. 8 GG

1848/49: § 161 Paulskirchenverfassung

„Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubniß dazu bedarf es nicht. Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden.“

1919: Art. 123 Weimarer Reichsverfassung

„Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis zu versammeln. Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden.“



Sachlicher Schutzbereich des Art. 8 GG: Versammlungsbegriff I

Was ist eine Versammlung?



(Älterer) enger Versammlungsbegriff: Eine Versammlung dient der kollektiven Meinungsbildung und –äußerung in öffentlichen Angelegenheiten. (Definition über den Zweck)

(Älterer) erweiterter Versammlungsbegriff: Eine Versammlung dient der kollektiven Meinungsbildung und –äußerung in öffentlichen oder privaten Angelegenheiten. (Ebenfalls Definition über den Zweck)

Weiter Versammlungsbegriff (1990er Jahre; z. T. noch heute vertreten): Eine Versammlung erfordert eine innere Verbindung zwischen den Teilnehmern die auf eine gemeinsame Zielerreichung gerichtet ist. Folge: Straßenfeste und Themenveranstaltungen, bei denen es den Teilnehmer/innen um die Darstellung bestimmter Auffassungen oder Lebensformen geht, können erfasst sein. Nicht aber: Zuschauerveranstaltungen (Konzerte, Fußballspiele usw., z. T. umstritten).

2001: Das BVerfG erklärt einen engeren Versammlungsbegriff für verfassungsgemäß (Beschluss vom 12.7.2001, Az. 1 BvQ 28/01, Love Parade), Rn. 16:

„Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, den Begriff der Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes in Anlehnung an den verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff zu deuten und auf Veranstaltungen zu begrenzen, die durch eine gemeinschaftliche, auf Kommunikation angelegte Entfaltung mehrerer Personen gekennzeichnet sind [...]. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit erhält seine besondere verfassungsrechtliche Bedeutung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes wegen des Bezugs auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung. Namentlich in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentativsystem und geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten hat die Freiheit kollektiver Meinungskundgabe die Bedeutung eines grundlegenden Funktionselements. Das Grundrecht gewährleistet insbesondere Minderheitenschutz und verschafft auch denen Möglichkeiten zur Äußerung in einer größeren Öffentlichkeit, denen der direkte Zugang zu den Medien versperrt ist [...].

Dementsprechend sind Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Die darauf bezogene Versammlungsfreiheit genießt einen gegenüber der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG gesteigerten Schutz. Insbesondere unterliegt die Versammlungsfreiheit wegen der konstitutiven Bedeutung des Grundrechts für die Demokratie nur den in Art. 8 Abs. 2 GG vorgesehenen Schranken. Für die Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 8 GG reicht es nicht aus, dass die Teilnehmer bei ihrem gemeinschaftlichen Verhalten durch irgendeinen Zweck miteinander verbunden sind.“

Sachlicher Schutzbereich des Art. 8 GG: Versammlungsbegriff III

BVerfG-Definition 2001



Enger, auf die öffentliche Meinungsbildung konzentrierter
Versammlungsbegriff
wieder aufgegriffen in BVerfGE 104, 92 (Leitsatz 2):

**„Versammlung im Sinne des Art. 8 GG ist eine örtliche
Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen,
auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung
gerichteten Erörterung oder Kundgebung.“**

Teils kritische Reaktionen in der Literatur. Argumente:

- Das BVerfG verkennt die konstitutive Rolle privater Versammlungen für die Meinungsbildung.
- Abgrenzungsprobleme, z. B. bei Meinungsäußerungen anlässlich musikalischer Darbietungen.

Sachlicher Schutzbereich des Art. 8 GG: Typen- und Gestaltungsfreiheit

Die Typen- und Gestaltungsfreiheit ist ein Aspekt des sachlichen Schutzbereichs von Art. 8 GG und umfasst ein Bestimmungsrecht des Veranstalters:

Gegenstände der Typen- und Gestaltungsfreiheit sind:

- Ort
- Zeit
- Vorbereitung und Organisation
- Form (stationär oder Aufzug?)
- Ausgestaltung (was findet genau statt?)

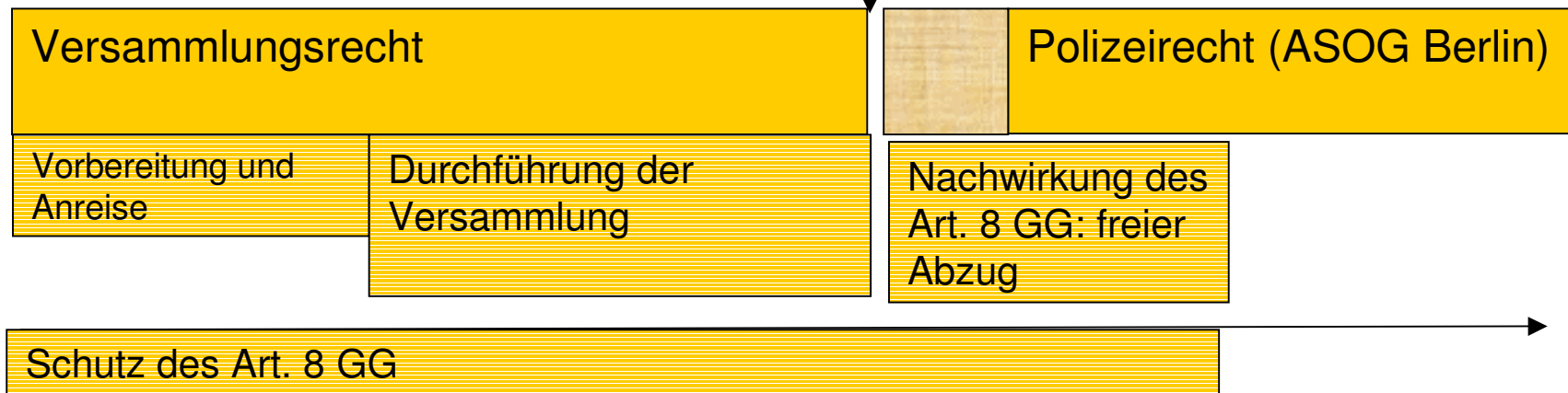
Grenzen:

- Kein Anspruch auf Versammlungen auf Grundstücken Dritter ohne deren Zustimmung (aber: grundsätzlich doch bei von der öffentlichen Hand dominierten Unternehmen: BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, Az. 1 BvR 699/06 (Fraport)).
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110222_1bvr069906.html
- Weitere Konstellationen, bei denen es zu erheblichen Kollisionen mit den Grundrechten Dritter kommt (z. B. Autobahnen als Versammlungsort; aber: im Einzelfall abzuwägen, s. VG Berlin, Beschluss vom 4.6.2009, 1L316.09 - Fahrradsternfahrt)
- Im Rahmen des Gesetzesvorbehalts: Verbots- und Auflösungstatbestände (§ 15 VersG)

Sachlicher Schutzbereich des Art. 8 GG: Zeitliche Ausdehnung nach der Rechtsprechung des BVerfG



A
U
F
L
Ö
S
U
N
G



Konkretisierung des Art. 8 GG durch Gesetz - Gesetzgebungskompetenz

- Bis 2006: Bundeskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG alter Fassung)
- Seit der Föderalismusreform 2006: Landeskompetenz
- Landesversammlungsgesetze bisher: Bayern (z.T. vom BVerfG außer Kraft gesetzt), Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen
- Andere Länder: Das alte Bundesgesetz gilt bis zur Neuregelung auf Landesebene weiter (Art. 125a Abs. 1 GG)



Versammlungsrechtliche Eingriffsbefugnisse der Polizei im Überblick

	Verbot	Auflösung	Ausschluss
Versammlungen unter freiem Himmel	§ 15 Abs. 1* § 15 Abs. 2*	§ 15 Abs. 3 § 15 Abs. 4	§ 18 Abs. 3 (Versammlung im engeren Sinn) § 19 Abs. 4 (Aufzug)
Versammlungen in geschlossenen Räumen	§ 5	§ 13 Abs. 1	Keine polizeiliche Befugnis (Ausschluss nur durch den Leiter, § 11 Abs. 1)
	„Minusmaßnahmen“	„Minusmaßnahmen“	„Minusmaßnahmen“

Außerdem: Bild- und Tonaufnahmen, §§ 12a, 19a

Rechtsextremistische Demonstrationen als Herausforderung für Rechtsstaat und Zivilgesellschaft



Herausforderungen für Rechtsstaat und Zivilgesellschaft

- **Versammlungsfreiheit darf nicht den Rechtsextremisten „geopfert“ werden**
- Gleichzeitig: **Spielräume für zivilgesellschaftlichen Protest erforderlich**, um deutlich zu machen, dass Rechtsextremismus demokratiefeindlich, intolerant und oft menschenverachtend ist.
- Folge: Schwierige **Gratwanderung** zwischen beiden Zielen für Bürger/innen, Politik, Versammlungsbehörden, Gerichte und Polizei



BVerfG-Beschluss vom 12.5.2010 zu Vorkontrollen (Az. 1 BvR 2636/04) - Bielefeld

Ausgangsfall (vereinfachter Sachverhalt):

Anlässlich einer historischen Ausstellung über das Vorgehen der Wehrmacht im Einsatz meldet eine Organisation eine Versammlung unter dem Motto „Die Soldaten der Wehrmacht waren Helden, keine Verbrecher“ an. Die Versammlungsbehörde befürchtet Angriffe durch Gegendemonstranten und daraus resultierende Abwehrreaktionen von Versammlungsteilnehmern.

Sie erlässt daher die beschränkende Verfügung („Auflage“): „Die Teilnehmer der Versammlung werden vor Beginn der Veranstaltung polizeilich durchsucht.“

Ist diese beschränkende Verfügung rechtmäßig?

Verbotsvoraussetzungen § 15 Abs. 1 VersG

Voraussetzungen für ein Verbot (oder eine beschränkende Verfügung):

- Nach den **zum Verfügungszeitpunkt erkennbaren Umständen**
- **Unmittelbare Gefährdung** der **öffentlichen Sicherheit oder Ordnung** bei Durchführung der Versammlung (nicht erst, wenn weitere Umstände hinzukommen)

Ermessensentscheidung



BVerfG-Beschluss vom 12.5.2010 zu Vorkontrollen (Az. 1 BvR 2636/04) - Bielefeld

BVerfG-Argumente: Die „Auflage“ ist rechtswidrig:

- An die **Gefahrenprognose** des § 15 Abs. 1 VersG dürfen **unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit** „keine zu geringen Anforderungen“ gestellt werden.
- **Erforderlich sind tatsächliche Anhaltspunkte; bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus** (ständige Rechtsprechung).
- **Nichtstörer dürfen nur im Rahmen eines polizeilichen Notstands in Anspruch genommen werden.** Dafür ist aber zumindest **nachzuweisen, dass Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit primär durch Maßnahmen gegen Störer ins Werk gesetzt werden.** Dies war hier nicht der Fall.

Bitte lesen:

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20100512_1bvr263604.html

Kommunikativer Protest und Gegendemonstration

Drei Konstellationen

**Teilnahme an
einer
missliebigen
Versammlung
zum
(kommunikativen)
Protest**

**Veranstalten
einer friedlichen
Gegen-
demonstration**

**Unfriedliche
Gegendemon-
stration und
Versuche, rechts-
extremistische
Versammlung
mit Gewalt zu
verhindern**



Aufeinandertreffen mehrerer Versammlungen/Gegendemonstrationen

- **Kein absolutes Erstanmelderprivileg**, sondern **Abwägung** zwischen der Versammlungsfreiheit der Teilnehmer/innen beider/aller Versammlungen
- **Optimierungsgebot/praktische Konkordanz: Ermöglichung beider/aller Versammlungen**, nötigenfalls mit Hilfe von beschränkenden Verfügungen gemäß § 15 Abs. 1 VersG Bund (insbesondere hinsichtlich der Route von Aufzügen)
- **Schutz der friedlichen Versammlung gegen unfriedliches Verhalten** von Teilnehmern anderer Versammlungen erforderlich (Folge: in solchen Situationen Ermessensreduzierung hinsichtlich des Einschreitens)



BVerfG-Beschluss vom 10.12.2010 zur Abgrenzung von Versammlung und Ansammlung (Az. 1 BvR 1402/06) - Brandenburg

Ausgangsfall (vereinfachter Sachverhalt)

Am 14. August 2004 fand in der brandenburgischen Kleinstadt F eine angemeldete Demonstration unter dem Motto „Keine schweigenden Provinzen – Linke Freiräume schaffen“ statt. Dorthin begaben sich auch ca. 40 Personen, die nach den vertretenen Positionen und ihrer Bekleidung (Springerstiefel, Kleidung bestimmter Marken) der „rechten Szene“ zuzuordnen waren. Sie wollten dort „Gesicht zeigen“. Kommunikationsmittel wie Flugblätter oder Plakate hatte die Gruppe nicht dabei.

Die Polizeikräfte vor Ort erteilten der Gruppe einen Platzverweis für die Stadt F., der nach mehrfacher Aufforderung befolgt wurde. Die Teilnehmer erhielten einen Bußgeldbescheid über 175 Euro wegen fahrlässiger Teilnahme an einer unerlaubten Ansammlung.

Waren der Platzverweis und der Bußgeldbescheid rechtmäßig?

BVerfG-Beschluss vom 10.12.2010 zur Abgrenzung von Versammlung und Ansammlung (Az. 1 BvR 1402/06) - Brandenburg

BVerfG-Argumente:

- Die Beschwerdeführer wollten erkennbar mit friedlichen Mitteln gegen das Anliegen der angemeldeten Versammlung protestieren.
- Daher unterfallen sie dem Schutz von Art. 8 GG (wobei das BVerfG offen lässt, ob als Teilnehmer der angemeldeten Versammlung oder als eigene Versammlung).
- Folglich waren Platzverweis und Bußgeldbescheid rechtswidrig.

Bitte lesen:

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20101210_1bvr140206.html



Blockaden und Versammlungsrecht

Blockade: Versperren von Zugängen, Einfahrten, Straßen usw. durch (sitzende) Personen, Fahrzeuge oder andere Gegenstände

- Heute durch BVerfG-Rechtsprechung anerkannt: **Blockaden können eine Ausgestaltungsform von Versammlungen sein** (Typen- und Gestaltungsfreiheit)
- **Problem:** (Absichtliche) **Behinderung Dritter**
- Früher: Einstufung von Blockaden als „unfriedlich“. Weite Auslegung des Gewaltbegriffs in § 240 StGB Folge: Strafbarkeit von Blockaden
- **Heute: Engere Auslegung** (Einzelheiten weiterhin umstritten); Folge: **Praktische Konkordanz zwischen den Grundrechten der Beteiligten**; hohe Anforderungen an die **Verhältnismäßigkeit versammlungsrechtlicher Maßnahmen** (Ausschluss, Auflösung)



Blockaden und Verhinderungsblockaden

Blockade: Im Rahmen der Typen- und Gestaltungsfreiheit zulässige Versammlungsform (BVerfG: in der Regel keine Nötigung)

Rechte Dritter beeinträchtigt (z.B. Art. 8 GG für die Teilnehmer einer anderen Versammlung)?

Ausgleich herzustellen (Kriterien: Dauer der Blockade, Intensität der Beeinträchtigung usw.)

Verhinderungsblockade kann u.U. verbotene grobe Störung der zu verhindernden Versammlung sein (strafbar nach § 21 VersG Bund)



Verhinderungsblockaden

Verhinderungsblockade strafbar nach § 21 VersG Bund **nur bei grober Störung** der zu verhindernden Versammlung
Problem: **Ab wann liegt eine grobe Störung vor?**
Interpretationsfrage: Verzögerung oder erzwungene Routenänderung m.E. noch keine „grobe Störung“ (umstritten bzw. nicht genau geklärt)

Rechtspolitischer Verbesserungsvorschlag:

Straftatbestände aus dem (Landes)-Versammlungsgesetz streichen: Opportunitätsprinzip statt Legalitätsprinzip; Folge mehr Flexibilität für die Versammlungsbehörde bzw. die Polizei



„Trennungsgebot“?



Muss die Versammlungsbehörde bzw. die Polizei Demonstration und Gegendemonstration trennen?
Müssen Demonstration und Gegendemonstration außer Sicht- und Hörweite bleiben?

Nein!

Versammlungsbehörde und Polizei haben die **Friedlichkeit beider Versammlungen zu sichern. Folglich: Räumliche Trennung per Auflage ist nur dann zulässig, wenn dies z.B. zum Schutz der einen Versammlung vor Gewalttaten aus der anderen erforderlich ist.**



Rechtsextremistische Versammlungen verbieten?



Hohe Anforderungen an präventive Versammlungsverbote!

Präzisierung der Anforderungen an die Gefahrenprognose
durch das BVerfG (2009)



BVerfG-Beschluss vom 4.9.2009 zu präventiven Versammlungsverboten (Az. 1 BvR 2147/09) - Dortmund

Ausgangsfall (vereinfachter Sachverhalt):

Ein Veranstalter mit rechtsextremistischem Hintergrund meldet eine Versammlung unter dem Motto „Gegen imperialistische Kriegstreiberei und Aggressionskriege“ an.

Die Versammlungsbehörde rechnet auch mit dem Erscheinen von einigen Demonstranten aus der Szene der „Autonomen Nationalisten“. Mitglieder dieser Gruppe haben in der Vergangenheit die Taktik des „Schwarzen Blocks“ propagiert. Sie seien bereit, als letztes Mittel aus der Menge heraus gegen Gegendemonstranten auch Gewalt anzuwenden. Daher verbietet die Behörde die Versammlung nach § 15 Abs. 1 VersG (Bund).

Ist dieses Verbot rechtmäßig?



BVerfG-Beschluss vom 4.9.2009 zu präventiven Versammlungsverboten (Az. 1 BvR 2147/09) - Dortmund

BVerfG-Argumente: Das Verbot ist rechtswidrig:

- **Abstrakte Äußerungen** von Mitgliedern einer Organisation, sie könnten in Extremsituationen Gewalt anwenden, **reichen nicht aus, solange der Bezug zur konkret geplanten Versammlung fehlt.**
- **Erfahrungen von Vorgängerversammlungen** können nur herangezogen werden, **wenn sie nicht zu weit zurückliegen und bezüglich des Mottos, Ortes, Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zur geplanten Versammlung aufweisen.**

Zum Nachlesen:

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20090904_1bvr214709.html

Landesversammlungsgesetze – Risiken und Chancen

Risiken:

- Zersplitterung des Versammlungsrechts – Ausgestaltung als Landesgesetzgebungskompetenz eigentlich wenig sinnvoll
- „*Race to the bottom*“ für den Grundrechtsschutz
- Schwierigkeiten bei Unterstützungseinsätzen

Chancen:

- Nutzung von Liberalisierungspotentialen
- „*Race to the top*“ für den Grundrechtsschutz (aber nur bedingt wahrscheinlich)

Wenig hilfreich: altes Bundesgesetz mit wenig durchdachten Änderungen zum Landesgesetz zu machen (so aber in Sachsen)



Versammlungen als Herausforderungen für die Polizeiausbildung



- Vermittlung eines Rechtsgebiets, in dem fast alle (bundes-)gesetzlichen Vorschriften verfassungskonform einengend ausgelegt werden müssen.
- Vermittlung grundrechtsfreundlicher Einsatzkonzepte
- Überzeugungsarbeit, trotz schwieriger Einsatzsituationen (Wochenend- und Abendeinsätze; Polizeibeamte als „Gewaltpuffer“) versammlungsfreundlich zu agieren



Merci

Danke für die Aufmerksamkeit!

Fragen, Einwände, (Gegen-)Standpunkte ...?

