

Hartmut Aden

## Demonstrationen vor Flüchtlingsunterkünften Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Heidenau

Flüchtlingsunterkünfte waren immer wieder das Ziel von Demonstrationen, oft organisiert von Gruppen, die eine Aufnahme von Geflohenen ablehnen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Sommer 2015 klargestellt, dass solche Demonstrationen nicht einfach verboten werden können, unabhängig davon, ob sie sich für oder gegen Flüchtlingsunterkünfte aussprechen. Zugleich stellt sich die Frage, wie die Unterkünfte wirksam vor gewaltsamen Angriffen geschützt werden können. Dieser Beitrag analysiert das Spannungsfeld zwischen der Versammlungsfreiheit und dem Schutz der Unterkünfte und ihrer Bewohner\_innen.

Heidenau ist eine sächsische Kleinstadt mit ca. 16.000 Einwohner\_innen im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge. Wie an vielen anderen Orten in Deutschland stellte sich hier im Sommer 2015 die Frage, wie und wo Geflohene untergebracht werden sollten. Wie anderenorts gab es in der Bevölkerung Gegner\_innen und Befürworter\_innen einer geplanten Flüchtlingsunterkunft. In Heidenau, wo die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) bei den Stadtratswahlen 2014 auf 7,5 % der Stimmen kam, eskalierten die Konflikte schnell. Eine von der NPD für den 21. August 2015 angemeldete Demonstration endete mit fremdenfeindlichen Ausschreitungen. Der als Versammlungsbehörde zuständige Landkreis erließ daraufhin ein Versammlungsverbot für das Gebiet der Stadt Heidenau für das gesamte letzte Augustwochenende 2015. Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht hielten dieses pauschale Verbot im Kern für rechtmäßig. In einer Eilentscheidung hob die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) das Versammlungsverbot am Samstag, dem 29. August 2015 auf.<sup>1</sup>

### Friedliche Demonstrationen für oder gegen Flüchtlingsunterkünfte – von der Versammlungsfreiheit geschützt

Politische Neutralität gehört zu den zentralen Merkmalen der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), wie sie das BVerfG in Deutschland interpretiert. Inhaltliche Sympathien oder Antipathien für die gerade proklamierten Positionen dürfen daher bei der Behandlung von Versammlungen keine Rolle spielen.<sup>2</sup> In der kurzen Begründung der Heidenau-Eilentscheidung wird diese Position vorausgesetzt und nicht näher erörtert.

Da für das betreffende Wochenende Befürworter\_innen und Gegner\_innen der neuen Unterkunft gleichermaßen Versammlungen planten, kam es darauf auch nicht entscheidend an.

Dass auch kritische Positionen zur Aufnahme von Geflohenen von der Meinungs- und Versammlungsfreiheit geschützt sind, solange sie die Grenze des strafrechtlich definierten Schutzes der Betroffenen und der Allgemeinheit (Beleidigung, Volksverhetzung u.a.) nicht überschreiten, mag für Gegner\_innen dieser Positionen nur schwer erträglich sein. Eine Demokratie zeichnet sich aber gerade dadurch aus, dass ein vielfältiges politisches Meinungsspektrum zulässig ist. Politische Überzeugungsarbeit kann nicht durch einen paternalistischen Staat ersetzt werden, der je nach politischer Präferenz die eine oder andere politische Tendenz fördert oder sanktioniert.

## Versammlungsverbote nicht pauschal für ganze Orte und Zeiträume

Die Anforderungen des Versammlungsrechts an präventive Verbote für Versammlungen sind im deutschen Versammlungsrecht hoch – und durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Laufe der Zeit konkretisiert worden. So präziserte die 1. Kammer des Ersten Senats im Jahr 2009 die Anforderungen an die Begründung von Versammlungsverböten oder -beschränkungen nach § 15 Abs. 1 Bundes-Versammlungsgesetz für Fälle, in denen sich eine Versammlungsbehörde auf schlechte Erfahrungen mit ähnlichen Versammlungen berufen möchte. Das Gericht stellte klar, dass Ähnlichkeiten des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisationskreises der geplanten Versammlung mit früheren, unfriedlich verlaufenen Versammlungen für Verbotsbegründung herangezogen werden können<sup>3</sup> – soweit die zum Vergleich herangezogenen Versammlungen nicht so lange zurückliegen, dass mit einem geänderten Verhalten gerechnet werden muss.

Für Versammlungen in geschlossenen Räumen ist gesetzlich klar definiert, dass Versammlungen nur „im Einzelfall“ verboten werden dürfen. Dies gilt sowohl für das „alte“ Bundes-Versammlungsgesetz, das in den meisten Bundesländern noch in Kraft ist, als auch für die wenigen Landes-Versammlungsgesetze, die nach der Föderalismusreform 2006 verabschiedet wurden.<sup>4</sup> Im Sächsischen Versammlungsgesetz (2012), das für den Heidenau-Fall maßgeblich war, findet sich diese Vorschrift in den §§ 4 und 15. In einer sehr knapp begründeten Eilentscheidung aus dem Jahr 2001 hatte das BVerfG ein Versammlungsverbot für einen bestimmten Bereich entlang einer Bahnstrecke im Zusammenhang mit Castor-Transporten für vereinbar mit der Versammlungsfreiheit gehalten.<sup>5</sup> Im einfachen Recht spricht der Wortlaut des § 15 Abs. 1 Bundes-Versammlungsgesetz, nach dem nur „die Versammlung“ verboten werden kann, gegen die Zulässigkeit pauschaler und undifferenzierter Verbote für mehrere Versammlungen.<sup>6</sup> In ihrer Eilentscheidung zum Heidenau-Fall ging die zuständige Kammer des BVerfG auch auf diese Problematik nicht näher ein. Die Begründung hebt aber klar hervor, dass ein pauschales Verbot jeglicher Versammlungen an einem Ort für ein gesamtes Wochenende eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Versamm-

lungsfreiheit darstellt und daher im vorliegenden Fall nicht mit Art. 8 GG vereinbar war. Auch wenn damit die Rechtsprechung aus dem Jahr 2001 nicht ausdrücklich aufgegeben wurde, macht die Heidenau-Entscheidung klar, dass präventive Verbote jeglicher Versammlungen, unabhängig von ihren Anliegen und ihrer Teilnehmerschaft, unzulässig sind.

## „Polizeilicher Notstand“ rechtfertigt normalerweise keine Versammlungsverbote

Manchmal berufen sich Versammlungs- und Polizeibehörden auf einen „polizeilichen Notstand“, um Versammlungsverbote zu begründen. Diese Argumentation setzt aber voraus, dass sich die für die Versammlung zuständige Polizeibehörde angesichts erwarteter Besucherzahlen und Gefahren für überfordert erklärt. Wegen knapp kalkulierter Personalressourcen sah sich gerade die sächsische Polizei in den letzten Jahren wiederholt mit Versammlungslagen überfordert. Problematisch war etwa ein Versammlungsverbot gegen eine Demonstration der „Leipziger gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (Legida) im Januar 2015.<sup>7</sup> Ob dieses Verbot im Fall einer gerichtlichen Überprüfung den strengen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts für die Rechtfertigung eines „polizeilichen Notstands“ genügt hätte, ist äußerst zweifelhaft.

Das BVerfG und andere Gerichte haben darauf hingewiesen, dass die Ausrufung eines „polizeilichen Notstands“ angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Demokratie auf wirklich gravierende Notfälle beschränkt bleiben muss.<sup>8</sup> In der Heidenau-Entscheidung betont das BVerfG, dass die polizeiliche Unterstützung durch die anderen Länder und den Bund in Anspruch genommen werden kann und muss, bevor sich eine Landespolizei auf einen „polizeilichen Notstand“ beruft.<sup>9</sup>

## Gestaltungsfreiheit für Versammlungen: das Wochenende als besonders zu schützende Versammlungsgelegenheit

Bis heute ist der BVerfG-Beschluss aus dem Jahr 1985 zu Versammlungen gegen den Bau des Atomkraftwerks Brokdorf eine viel zitierte Leitentscheidung zur Versammlungsfreiheit.<sup>10</sup> Ein zentrales Element dieser Entscheidung ist die Gestaltungsfreiheit als Teil der Versammlungsfreiheit: Staatliche Behörden dürfen den Bürger\_innen nicht vorschreiben, wann, wo und wie sie Versammlungen durchführen sollen.<sup>11</sup>

In der Heidenau-Entscheidung betont die BVerfG-Kammer einen weiteren wichtigen Aspekt: Für viele Menschen ist das Wochenende die einzige Zeit in der Woche, in der sie faktisch von ihrer Versammlungsfreiheit Gebrauch machen können – so dass ein pauschales Versammlungsverbot für ein ganzes Wochenende bereits deshalb nicht hinnehmbar ist: „Das für viele Bürgerinnen und Bürger von Erwerbstätigkeit freie Wochenende ist oftmals die einzige Möglichkeit, sich am Prozess der öffentlichen

Meinungsbildung durch ein „Sich-Versammeln“ zu beteiligen und im Wortsinne „Stellung zu beziehen“. Insoweit gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG das Recht, selbst zu bestimmen, wann und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll und ob man an dieser teilzunehmen gedenkt. Die Bürgerinnen und Bürger sollen selbst entscheiden können, ob, wann und wo sie ihr Anliegen - gegebenenfalls, aber nicht notwendig auch mit Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen - zur Geltung bringen wollen.“<sup>12</sup>

## Beschränkende Maßnahmen zum Schutz der geflohenen Menschen und der Unterkünfte

Wenn Versammlungen für und gegen Flüchtlingsunterkünfte wegen des hohen Stellenwerts der Versammlungsfreiheit grundsätzlich zulässig sein müssen, stellt sich die Frage, wie die Unterkünfte und ihre Bewohner\_innen bei solchen Versammlungen wirksam gegen gewaltsame Übergriffe geschützt werden können. Die Versammlungsfreiheit der Gegner\_innen von Flüchtlingsunterkünften steht in einem Spannungsfeld mit den Grundrechten der Bewohner\_innen. Leben und körperliche Unversehrtheit sind dabei sehr hoch zu gewichten - der Staat und hier insbesondere die Polizei hat dafür eine Schutzpflicht.

Das rechtliche Instrument für Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen Versammlungsfreiheit und Schutz der Bewohner\_innen sind Beschränkungen („Auflagen“) der Versammlungsfreiheit unterhalb der Schwelle des Verbots. Das Versammlungsrecht sieht solche Beschränkungen als verhältnismäßigere und daher vorrangige Rechtsfolge vor, wenn „nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.“<sup>13</sup>

Auf diesen Weg weist auch das BVerfG in seiner Heidenau-Entscheidung hin, indem es die Möglichkeit ausdrücklich betont, „begrenzende Anordnungen im Einzelfall zu treffen“.<sup>14</sup> Genauere Hinweise hierzu enthält die Entscheidung nicht. Zentrale Beschränkungen liegen aber nahe. Sie sind abhängig von den jeweiligen Örtlichkeiten zu konkretisieren: Versammlungen sind mit ausreichendem Abstand von Flüchtlingsunterkünften abzuhalten. Mindestens ist der ungehinderte Zugang zum Gebäude zu ermöglichen, was die Polizei durch Absperrgitter gewährleisten kann. Der benötigte Abstand zum Gebäude und insbesondere zum Eingangsbereich hängt von der Gefahrenprognose ab. Ist davon auszugehen, dass auch gewaltbereite Personen demonstrieren werden, so ist der Abstand zum Gebäude im Rahmen der Beschränkung größer zu wählen als bei einem Teilnahme-Publikum, bei dem ausschließlich von einem friedlichen Verhalten auszugehen ist.

Werden auch Personen erwartet, die sich unfriedlich verhalten, z. B. indem sie Geflohene oder die Unterkunft gewaltsam attackieren, so reicht dies nicht für die Rechtfertigung eines Verbots der gesamten Versammlung. Erst wenn die Versammlung ganz überwiegend von gewaltbereiten Personen geprägt ist, können Verbot oder Auflösung gerechtfertigt sein. Unterhalb dieser Schwelle können Beschränkungen aber

einen höheren Sicherheitsabstand zum Gebäude festlegen, um zu verhindern, dass Bewohner\_innen oder das Gebäude durch geworfene Gegenstände getroffen werden. Bei einer Gefahrenprognose, die das Erscheinen einer beträchtlichen Zahl gewaltbereiter Personen erwarten lässt, sind auch Vorkontrollen denkbar, um sicherzustellen, dass keine Gegenstände mitgeführt werden, die zu Verletzungen der Bewohner\_innen oder Dritter oder zu Beschädigungen des Gebäudes führen können. Solche Vorkontrollen sind im Bundes-Versammlungsgesetz nicht explizit vorgesehen. Sie sind aber als mildere und damit verhältnismäßigere Maßnahme zulässig, wenn die Voraussetzungen eines Versammlungsverbots vorlägen, ein Verbot aber im Ergebnis unverhältnismäßig wäre. Voraussetzung für solche Kontrollen ist daher, dass diese als „Minusmaßnahme“ Gewalttaten wirksam verhindern können.<sup>15</sup>

Beschränkungen sind auch möglich, wenn mit Gegendemonstrationen zu rechnen ist, die ebenfalls von der Versammlungsfreiheit geschützt sind. Da friedlicher Gegenprotest legitim und von Art. 8 GG geschützt ist, können Beschränkungen z. B. einen Mindestabstand von Protest und Gegenprotest vorsehen – allerdings nur, wenn dies erforderlich ist, um gewaltsame Auseinandersetzungen zu verhindern. Dieser Abstand darf aber nicht so groß gewählt werden, dass eine kommunikative Auseinandersetzung zwischen Protest und Gegenprotest nicht mehr möglich ist.

## Schlussfolgerungen

Im öffentlichen Raum friedlich gegen oder für die Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften einzutreten, ist von der Versammlungsfreiheit gedeckt. Die klare Positionierung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Heidenau-Eilentscheidung unterstreicht, dass auch krisenhafte Phänomene wie die hohe Zahl der im Jahr 2015 in Deutschland angekommenen Geflohenen nicht dazu führen dürfen, dass ein so zentrales Grundrecht wie die Versammlungsfreiheit im Interesse einer effizienten und pragmatischen Problemlösung außer Kraft gesetzt wird. Dieser Beitrag hat gezeigt, dass Versammlungsbehörden und Polizei für den Schutz der Unterkünfte und ihrer Bewohner\_innen effektive Beschränkungsmöglichkeiten weit unterhalb der Schwelle von Versammlungsverboten zur Verfügung stehen.

**HARTMUT ADEN** ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er ist Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, dort Mitglied des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS) sowie behördlicher Datenschutzbeauftragter der Hochschule. Webseite: [www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden).

## Literatur

Aden, Hartmut 2016: Versammlungsfreiheit – zehn Jahre nach der Föderalismusreform. Entwicklungstrends und verpasste Chancen, in Vorgänge 213 (55. Jg., Nr. 1), S. 7-18.

Kniesel, Michael & Poscher, Ralf 2012: Versammlungsrecht, in: Lisken, Hans (Begründer), Denninger, Erhard & Rachor, Frederik (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., München: C.H. Beck, S. 1133-1241 (= Abschnitt K).

Ott, Sieghart, Wächtler, Hartmut & Heinhold, Hubert 2010: Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), Stuttgart u.a.: Boorberg.

## Anmerkungen:

- 1 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29.8.2015, Az. 1 BvQ 32/15; online verfügbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/08/qk20150829\\_1bvq003215.html;jsessionid=E17A6DD72D332ADF1744E0CABE4D4A14.2\\_cid361](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/08/qk20150829_1bvq003215.html;jsessionid=E17A6DD72D332ADF1744E0CABE4D4A14.2_cid361) [aufgerufen am 7.7.2016].
- 2 Z. B. BVerG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6.5.2005, Az. 1 BvR 961/05, Absatz 26.
- 3 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 4.9.2009, Az. 1 BvR 2147/09, Absatz 13; hierzu Aden 2016, 15 [= Vorgänge # 213].
- 4 Näher hierzu Aden 2016 [= Vorgänge # 213]
- 5 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer vom 26.3.2001, Az. 1 BvQ 16/01; hierzu Kniesel & Poscher 2012, Rn. K 367; kritisch Ott, Wächtler & Heinhold 2010, § 15 Rn. 9 ff.
- 6 So auch § 13 Abs. 1 Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein vom 18.6.2015.
- 7 Spiegel Online, Meldung vom 7.2.2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/leipzig-legida-demonstration-untersagt-a-1017285.html> [aufgerufen am 7.7.2016].
- 8 Z. B. OVG Berlin, Urteil vom 20.11.2008, Az. OVG 1 B5.06.
- 9 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29.8.2015, Az. 1 BvQ 32/15.
- 10 BVerfGE 69, 315.
- 11 Näher hierzu Kniesel & Poscher 2012, Rn. K 70.
- 12 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29.8.2015, Absatz 4.
- 13 § 15 Abs. 1 des Bundes-Versammlungsgesetzes.
- 14 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29.8.2015, Absatz 6.
- 15 Vgl. auch § 15 Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein vom 18.6.2015 als Beispiel für die gesetzgeberische Ausgestaltungsmöglichkeit der Beschränkung durch Vorkontrollen.