

1. Politischer Versammlungsbegriff

Randnummer 5 Der Versammlungsbegriff wird vom VersammlG ebenso wenig wie im Grundgesetz definiert, ist aber nach allgemeiner Auffassung identisch mit dem von der Verfassung in Art. 8 Abs. 1 GG zugrunde gelegten Begriff der Versammlung (BVerwGE 129, 42 [45] = NVwZ 2007, 1431; VGH Mannheim VBIBW 2008, 60 = BeckRS 2007, 24109; Götz § 17 Rn. 18; *Laubinger/Repkewitz* VerwArch 92, 2001, 585 [613]). Versammlungen zeichnen sich danach vor anderen Situationen, in denen sich eine Anzahl von Menschen an einem Ort aufhält, dadurch aus, dass die Beteiligten gemeinsam einen sie *innerlich verbindenden Zweck* verfolgen (*Schneider* in Epping/Hillgruber GG Art. 8 Rn. 5). Das unterscheidet Versammlungen von bloßen Menschenansammlungen (Gaffer beim Verkehrsunfall), aber auch von Veranstaltungen, deren Teilnehmer zwar den (äußerlich) gleichen Zweck, diesen aber meist nur passiv-rezipierend und jedenfalls nicht in bewusst gemeinsamer Aktion verfolgen (Besuch von Volksbelustigungen, Theateraufführungen, Konzerten, Vorträgen, aber auch Tanz- oder uU Diskussionsveranstaltungen).

Randnummer 6 Lange war umstritten, ob jeder beliebige gemeinsame Zweck ausreicht, den Versammlungscharakter einer Zusammenkunft zu begründen (Bsp.: das Kaffeekränzchen, der Ausflug des Kegelveins, besondere Arten von kommunikativen Eventveranstaltungen), ob es um Meinungsäußerungen gehen muss (beliebiger Art, bspw.: im Betriebsrat eines Unternehmens), oder ob noch enger die Beteiligung am politischen Prozess und die Einflussnahme auf diesen das Anliegen der Versammlungsfreiheit und der Gewährleistung aus § 1 VersammlG darstellt. Mittlerweile hat das BVerfG den *Versammlungsbegriff* im zuletzt genannten, *engen (politischen) Sinne* definiert. Danach sind Versammlungen „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“ (BVerfGE 104, 92 [104] = NJW 2002, 1031; BVerfGE 111, 147 [154f.] = NJW 2004, 2814; bereits BVerfG NJW 2001, 1411; BVerfG NJW 2001, 2459; ferner etwa BVerwGE 129, 42 [46] = NVwZ 2007, 1431; zur Begründung *Hoffmann-Riem* in Merten/Papier § 106 Rn. 45ff.; Kritik bei *Höfling* in Sachs GG Art. 8 Rn. 11; PSK § 20 Rn. 8). Diskussionsversammlungen zur Meinungsbildung sind danach ebenso vom Versammlungsbegriff erfasst wie Kundgebungen oder Demonstrationzüge, die der Kundgabe von Meinungen dienen, wenn das Ziel der kollektiven Erörterung oder Kundgabe die Einflussnahme auf die Öffentlichkeit ist (DGK VersammlG § 1 Rn. 205). Demgegenüber fällt eine Gruppe von Personen, die einen *Informationsstand* aufbauen, solange nicht besondere Umstände hinzutreten, nicht unter den Versammlungsbegriff, da hier in der Regel individuelle Kommunikation, nicht das kollektive Einwirken auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozess das Ziel ist (BVerwG NVwZ 2007, 1434; → Einl. Rn. 36).

Randnummer 7 Da demgemäß jedes Versammlungsgeschehen begriffsnotwendig auf kollektive Meinungsäußerung gerichtet ist, wird sein Schutz auch durch die *Meinungsfreiheit* (Art. 5 Abs. 1 GG) bewirkt und sind Eingriffsmaßnahmen zugleich an der Meinungsfreiheit zu messen (noch offen in BVerfGE 69, 315 [343] = NJW 1985, 2398; → Einl. Rn. 81). Das wird dann relevant, wenn gerade die auf der Versammlung erörterten oder kundgegebenen Meinungen den Grund und das Ziel des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit bilden und führt zum Gebot ausschließlich meinungsneutraler Beschränkung von Versammlungen, die

insoweit nur nach der konkreten Art und Weise der (gefährlichen) Meinungsbekundung reglementiert werden dürfen (BVerfGE 111, [147](#) [[155](#), [156f.](#)] = NJW 2004, [2814](#); BVerfGE 124, [300](#) [[319](#)] = NJW 2010, [47](#); *Enders* JURA 2003, [103](#) [[106f.](#)]; *Jarass* in *Jarass/Pieroth* GG Art. 8 Rn. 2; entsprechend für die Kunstfreiheit: VGH Kassel NVwZ-RR 2011, [519](#); Kritik: DGK VersammlG § 1 Rn. 47).

Randnummer 8 Aus der Regelung des § [17](#) *VersammlG* folgt kein Argument gegen einen auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung abhebenden, politischen Versammlungsbegriff. Diese Vorschrift stellt zwar religiöse Feiern, hergebrachte Volksfeste und ähnliche *unpolitische Veranstaltungen*, die unter freiem Himmel stattfinden (damit auch Veranstaltungen, denen es sogar an dem die Beteiligten innerlich verbindenden Zweck fehlt), u. a. von der für Versammlungen geltenden Anmeldepflicht (§ [14](#) *VersammlG*) frei, scheint sie also in den Versammlungsbegriff mit einzubeziehen. Die „Ausnahme“-Bestimmung erklärt sich indessen durch die unreflektierte Übernahme alten, im Kern vor-rechtsstaatlichen Rechts, das aus Gründen eines Generalverdachts gegenüber potentiell die Ruhe und Ordnung störenden Zusammenkünften im öffentlichen Raum präventiv eine allgemeine Erlaubnispflicht für „Versammlungen unter freiem Himmel“ statuiert hatte und zugleich von diesem formalen Totalverbot eine Ausnahme für offenkundig „ungefährliche“, unpolitische Veranstaltungen vorsah (§ [9](#) Abs. [2](#) *RVereinsG* v. 19.4.1908, RGBl. I S. 151; noch deutlicher § [1](#) Abs. [3](#) *VO* v. 4.2.1933, RGBl. I S. 35; vgl. *PrOVGE* 23, 409 und 58, 288 [298f.]; *Enders* JURA 2003, [34](#) [[39f.](#)]; anders *PSK* § 20 Rn. 8).

Randnummer 9 Infolge des politischen Versammlungsbegriffs sind verfassungsrechtlich wie gesetzlich geschützte Versammlungen nicht nur von Ansammlungen (ohne innerlich verbindenden Zweck), sondern auch von Veranstaltungen oder Treffen jeglicher Art abzugrenzen, die zwar im Dienst eines gemeinsam verfolgten Zwecks stehen, aber nicht durch den besonderen Zweck der *Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung* qualifiziert sind (vgl. *BVerfG* NJW 2001, [2459](#) – „Love-Parade“). In *Zweifelsfällen* soll eine solche Absicht der „Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“ anzunehmen sein, wenn gleichfalls vorhandene, nicht auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Zwecke aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters nicht erkennbar im Vordergrund stehen. Denn es reicht aus, wenn die Zusammenkunft überwiegend auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist. Dieser Maßstab kann schwierige *Differenzierungsfragen* aufwerfen (zur Prüfung im Einzelfall *BVerwGE* 129, [42](#) [[47ff.](#)] = *NVwZ* 2007, [1431](#) – „Fuck-Parade“; VGH Mannheim *VBIBW* 2010, [468](#) [[470](#)] = *BeckRS* 2010, [52002](#); vgl. § [2](#) Abs. [1](#) *MEVersG*: „überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ...“ und *MEVersG*, Begründung zu § [2](#), S. 17f.).

Randnummer 10 Demgegenüber sind *Straßenblockaden*, wenn sie der Meinungsbekundung dienen, insbesondere als Ausdrucksmittel einer dezidierten Gegenposition politisch missliebige Kundgebungen verhindern sollen, begrifflich durchaus *als Versammlungen* zu qualifizieren. Mit Rücksicht auf den Schutzzweck der Grundrechtsnorm („Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“) fallen sie aber, obwohl sie nicht zwangsläufig unfriedlich (gewalttätig) auftreten, schon tatbestandlich nicht unter die verfassungsrechtliche Freiheitsgarantie, soweit sie nicht kommunikative Zwecke verfolgen, sondern unmittelbar auf eine „zwangsweise oder sonstwie selbsthilfeähnliche Durchsetzung eigener Forderungen“ abzielen (*BVerfGE* 104, [92](#) [[105](#)] = *NJW* 2002, [1031](#); *BVerfGE* 128, [226](#) = *NJW* 2011, [3020](#); vgl. bereits *BVerfGE* 84, [203](#) [[209](#)] = *NJW* 1991, [2694](#); ferner VGH Mannheim *VBIBW* 2014, [147](#) [[148f.](#)] = *BeckRS* 2013, [58560](#); *Enders* JURA 2003, [34](#) [[38](#)]; ebenso *Ullrich* *DVBl.* 2012, [666](#), [671](#); *Kniesel/Poscher* in *Lisken/Denninger* Kap. K Rn. [336](#); kritisch *Höfling* in *Sachs* GG Art. 8 Rn. [17](#); *Rusteberg* *NJW* 2011, [2999](#) [[3001](#)]). Das bedeutet, dass das der

Gefahrenabwehr dienende Instrumentarium des VersammlG zwar auf sie nicht anders als auf unfriedliche oder bewaffnete Versammlungen Anwendung findet (unklar BVerfGE 84, [203](#) [209ff.] = NJW 1991, [2694](#)). Folgerichtig sind aber die versammlungsrechtlichen Eingriffsmaßnahmen unter diesen Voraussetzungen nicht (mehr) im Lichte der Versammlungsfreiheit zu würdigen (BVerfGE 84, [203](#) [209f.] = NJW 1991, [2694](#); BVerfGE 104, [92](#) [[105](#), [115](#)] = NJW 2002, [1031](#); verkannt von DGK § 2 Rn. 51f.).

Randnummer 11 Nicht ausdrücklich geregelt ist auch, ab welcher *Mindestteilnehmerzahl* eine Versammlung i. S. des Versammlungsrechts anzunehmen ist. Für das Erfordernis einer Mindestzahl von drei (*Füßlein* in NNSF, Die Grundrechte, Bd. 2, 1954, 425 [444]) oder – in Anlehnung an das bürgerliche Vereinsrecht – sieben Personen finden sich keine Anhaltspunkte in Gesetz oder Verfassung. Da Versammlungen begriffsnotwendig nur Zusammenkünfte mehrerer Personen sein können, ist eine Versammlung anzunehmen, wenn mindestens *zwei Personen* zusammenkommen, um in der Absicht der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung Themen zu erörtern oder – etwa in Gestalt einer Mahnwache – Standpunkte kundzugeben (VGH Mannheim VBlBW 2008, [60](#) = BeckRS 2007, [24109](#); VGH Kassel BeckRS 2012, [52448](#); DGK § 1 Rn. 18, 208; *Höfling* in Sachs GG Art. 8 Rn. [9](#); *Hoffmann-Riem* in Merten/Papier § 106 Rn. 41; vgl. § [2](#) Abs. [1](#) MEVersG; MEVersG, Begründung zu § [2](#), S. 18). Diese Frage ist höchstrichterlich nicht entschieden, wird aber von den neuen Versammlungsgesetzen der Länder in der Regel im hier dargelegten Sinne beantwortet (→ Rn. [52](#), [63](#), [69](#); vgl. aber § [2](#) Abs. [1](#) VersFG SH, → Rn. [78](#)).

Randnummer 12 Der *politische Versammlungsbegriff* wäre missverstanden, wenn er – wie in § [5](#) RVer VereinsG (v. 19.4.1905 RGBl. I S. 151) – auf Erörterungen von oder Stellungnahmen zu als solchen „politischen Angelegenheiten“ reduziert würde, die bereits das Interesse einer breiteren Öffentlichkeit gefunden haben und insofern eine politische Angelegenheit darstellen. Vielmehr kann es einer Versammlung gerade darum gehen, ein (zunächst privates) Anliegen durch die Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung in das allgemeine Bewusstsein zu heben und es dadurch zu politisieren. Insofern ist der politische Versammlungsbegriff *weit zu fassen* (vgl. BVerwGE 129, [42](#) [46f.] = NVwZ 2007, [1431](#); VGH Mannheim VBlBW 2010, [468](#) [470] = BeckRS 2010, [52002](#); zu eng VGH Mannheim NVwZ-RR 1995, [271](#); maßgeblich „der gemeinsame Wille, in einer öffentlichen Angelegenheit Stellung zu beziehen“).

Dürig-Friedl/Enders/Enders VersammlG § 1 Rn. 5-12

Dürig-Friedl/Enders/Enders, 1. Aufl. 2016, VersammlG § 1 Rn. 5-12

VersammlG § 1 [Versammlungsrecht] Enders Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht

1. Auflage 2016 Rn. 13-15

2. Beschränkung auf öffentliche Versammlungen

Randnummer 13 Das durch § 1 Abs. 1 VersammlG gewährleistete Recht, Versammlungen (oder Aufzüge) zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen, bezieht und beschränkt sich nach § 1 VersammlG – im Gegensatz zur Grundrechtsgarantie des Art. 8 Abs. 1 GG (→ Einl. Rn. 59) – auf öffentliche Versammlungen und Aufzüge. Auch die weiteren Regelungen des VersammlG setzen – mit wenigen Ausnahmen (§§ 3 und 28, §§ 21, 23 VersammlG) – sämtlich, wie die Überschriften der Abschnitte II und III anzeigen, eine öffentliche Versammlung voraus. Öffentlich in diesem Sinne ist eine Versammlung, wenn die Teilnahme nicht auf einen abgeschlossenen, individuell bestimmten

Personenkreis beschränkt ist, sondern jedermann offensteht (BVerwG NVwZ 1999, 991 [992]; OVG Weimar NVwZ-RR 1998, 497 [499]; VGH Mannheim VBIBW 2010, 468 [471] = BeckRS 2010, 52002; DGK § 1 Rn. 201, 216). Folgerichtig ist das Ausschlussrecht der Versammlungsleitung auf gröblich störende Personen beschränkt (§ 11 Abs. 1 VersammlG; vgl. DGK § 11 Rn. 2; → § 11 Rn. 3).

Randnummer 14 Die Differenzierung zwischen öffentlichen und anderen Versammlungen hat gleichfalls Tradition (vgl. §§ 5, 7 RVerainsG v. 19.4.1905, RGBl. I S. 151; § 1 Abs. 1, § 2 VO v. 4.2.1933, RGBl. I S. 35). Der Grund der Beschränkung der gesetzlichen Regelung auf öffentliche Versammlungen ist darin zu sehen, dass diesen infolge ihrer stärkeren Mobilisierungswirkung eine Tendenz zu konflikträchtigen Entwicklungen innewohnt und sie infolgedessen als besonders regelungsbedürftig angesehen wurden (vgl. BVerwG NVwZ 1999, 991 [992]; PSK § 20 Rn. 12). Ist der Teilnehmerkreis nach bestimmten Kriterien positiv eingegrenzt (insbesondere bei Mitgliederversammlungen von Vereinen, Parteien, Gewerkschaften), ist die Versammlung nicht öffentlich. Dass einzelne Personen oder bestimmte Personenkreise in der Einladung von der Teilnahme an einer Versammlung in geschlossenen Räumen ausgeschlossen werden können (§ 6 Abs. 1 VersammlG), ändert dagegen nichts am Charakter der Veranstaltung als öffentlicher Versammlung.

Randnummer 15 Angesichts der Beschränkung des versammlungsgesetzlichen Regelungskonzepts auf öffentliche Versammlungen, ist fraglich, was für die – gleichfalls verfassungsrechtlich geschützten – nichtöffentlichen Versammlungen gelten soll. Einerseits scheidet mangels einer planwidrigen Regelungslücke im VersammlG eine analoge Anwendung des VersammlG auf nichtöffentliche Versammlungen aus. Andererseits entfaltet die nur punktuelle Bezugnahme auf nichtöffentliche Versammlungen im VersammlG keine Sperrwirkung gegenüber anderweitigen (kompetenziell zulässigen) Regelungen dieser Materie, für die der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz nicht ausgeschöpft hat. Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen nichtöffentliche Versammlungen können folglich auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht der Länder gestützt werden, dessen Bestimmungen aber mit Rücksicht auf die Versammlungsfreiheit auszulegen und anzuwenden sind (BVerwG NVwZ 1999, 991 [992]; Gusy Rn. 421; Kniesel/Poscher in Lisken/Denninger K Rn. 22; → § 15 Rn. 14; aA DGK VersammlG § 1 Rn. 221ff.; PSK § 20 Rn. 15). Gegen nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen, darf darum, da insoweit das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht unter Gesetzesvorbehalt steht (Art. 8 Abs. 1, Abs. 2 GG), in einengender Interpretation der Gefahrenabwehrermächtigungen nur zum Schutz von Verfassungsgütern eingeschritten werden (BVerwG NVwZ 1999, 991 [992]; Enders in EFP § 70 Rn. 12, 14 m. Nw.).

Dürig-Friedl/Enders/Enders VersammlG § 1 Rn. 13-15

Dürig-Friedl/Enders/Enders, 1. Aufl. 2016, VersammlG § 1 Rn. 13-15

3. Versammlungstypik nach dem VersammlG

Randnummer 16 Das Versammlungsgesetz unterscheidet zwischen Versammlungen und Aufzügen und damit zwischen ortsfesten (Diskussionsversammlung, Kundgebung) und sich fortbewegenden Versammlungen (Demonstrationszug, vgl. die Definition in § 1 Abs. 3 S. 2 MEVersG: „Aufzug ist eine sich fortbewegende Versammlung“). Beide Versammlungstypen müssen die Voraussetzungen des Versammlungsbegriffs gleichermaßen erfüllen. Auch folgt aus der Differenzierung grundsätzlich kein rechtlicher Unterschied für die Anwendung versammlungsrechtlicher Bestimmungen (DGK VersammlG § 1 Rn. 207; bereits § 7 Abs. 1 RVerainsG v. 19.4.1908, RGBL. I S. 151). Anderes gilt für die weitere Unterscheidung zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen (Abschnitt II) und Versammlungen unter freiem Himmel (dazu → Rn. 20, § 5 Rn. 2), die im letzteren Fall auch in der Erscheinungsform des „Aufzugs“ auftreten können (Abschnitt III). Denn erstere stehen nicht unter dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG. Gesetzliche Beschränkungen sind darum ausschließlich in Konkretisierung von Tatbestandsgrenzen oder zum Schutz von Verfassungsgütern (verfassungsimmanente Grundrechtsschranken) zulässig (vgl. → Rn. 15, § 5 Rn. 3). An diesem Maßstab sind die Bestimmungen zu Versammlungen in geschlossenen Räumen, §§ 5ff. VersammlG, zu messen (→ Einl. Rn. 59, 60ff.).

Randnummer 17 Ungeachtet der genannten Differenzierungen geht das VersammlG in § 1 Abs. 1 offenkundig davon aus, dass Versammlungen stets den Charakter von Veranstaltungen tragen (vgl. auch § 2 Abs. 1 VersammlG), dass sie also im Vorfeld von einem Veranstalter (einer Person oder einem Personenkreis) geplant werden. Das BVerfG hat aber klargestellt, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen Spontanversammlungen, „die sich aus aktuellem Anlaß augenblicklich bilden“, die also im Unterschied zu dem das VersammlG prägenden Versammlungstyp nicht geplant und daher in der Regel nicht veranstaltet werden (vgl. DGK VersammlG § 1 Rn. 233; → § 14 Rn. 11), gleichwohl keinen als solchen missbilligten Versammlungstypus darstellen (BVerfGE 69, 315 [350f.] = NJW 1985, 2395). Die Grundrechtsgarantie schließt, indem sie das Recht gewährleistet, sich „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ zu versammeln, unvorbereitete Spontanversammlungen ersichtlich als dem Grunde nach zulässig ein (vgl. auch BVerfG NVwZ 2011, 422 [423, AbsNr. 20]). Die heute gängigen Gesetzesdefinitionen der Spontanversammlung heben teils negativ auf das Fehlen einer Planung und eines Veranstalters (Art. 13 Abs. 4 BayVersG), teils positiv auf die Momente des spontanen Handlungsentschlusses und der augenblicklichen Bildung der Versammlung ab (§ 12 Abs. 1 Satz 2 VersammlG LSA; § 11 Abs. 6 VersFG SH). Teils wird mehr formalisierend darüber noch hinausgegangen und das Zusammenfallen von Bekanntgabe und Beginn der Versammlung als maßgeblich angesehen (§ 5 Abs. 5 NVersG; § 14 Abs. 4 SächsVersG; unten zu § 14 und den entspr. landesgesetzlichen Regelungen). Daraus lässt sich ableiten, dass nach wohl überwiegender Auffassung Spontanversammlungen nicht notwendig (wenn auch vielleicht häufig) durch die Aktualität ihres Anlasses gekennzeichnet sind (anders mit dem BVerfG Höfling in Sachs GG Art. 8 Rn. 19).

Dokumentnavigation: Vor-/Zurückblättern

