

## Aktualisierung zu BesVerwR II Rn 1080 ff.

Da die Entscheidung des BVerfG v. 6.6.2007 (1 BvR 1423/07) anlässlich des G8-Gipfels in Heiligendamm nicht mehr Eingang in die Bearbeitung finden konnte, sei folgende Aktualisierung nachgereicht:

### bb. Maßnahmen nach dem Versammlungsgesetz im Einzelnen

#### a.) Verbote und Auflagen nach § 15 I VersG

Kommen (wie im Regelfall) die Befugnisnormen des VersG in Betracht, ist v.a. **§ 15 I VersG** relevant.<sup>1</sup> Diese Vorschrift setzt auf der Tatbestandsebene eine „**unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**“ voraus. Aufgrund der gleichlautenden Merkmale der entsprechenden Tatbestände aus dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht und des gleichen Schutzzwecks (hier wie dort geht es um Gefahrenabwehr) könnte angenommen werden, die Merkmale einheitlich auszulegen.<sup>2</sup> Da es bei § 15 I VersG aber um eine Beschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit geht, ist bei der Auslegung des § 15 I VersG stets die grundlegende Bedeutung des Art. 8 I GG (ggf. i.V.m. Art. 5 I GG) zu beachten. Das führt nach der Kernaussage des Brokdorf-Beschlusses des BVerfG dazu, dass

- das Erfordernis einer „**unmittelbaren Gefahr**“ eine Gefahrenprognose voraussetzt, die auf ausreichenden Tatsachen (und nicht nur auf Verdachtsmomenten oder Vermutungen) beruht, und dass die daraus resultierende Schadenswahrscheinlichkeit so hoch ist, dass ein späteres Einschreiten zur Abwehr der Gefahr nicht ausreicht,
- ein Verbot (gleichgültig, ob wegen Verstoßes gegen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung) der Versammlung nur unter strenger Beachtung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** zulässig ist und daher erst dann in Betracht kommt, wenn mildere Mittel (z.B. Auflagenerteilung) nicht ausreichen bzw. ausgeschöpft sind,
- und dass ein Verbot schließlich nur zum **Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter** möglich ist.<sup>3</sup> Als gleichwertige andere Rechtsgüter sind **Leib und Leben von Personen** anerkannt, aber auch **bedeutende Sachwerte** sowie die **freiheitliche demokratische Grundordnung** des Grundgesetzes. Ob das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland bzw. die reibungslose Durchführung eines internationalen Wirtschaftsgipfels (G8-Gipfel) geeignet sind, großräumige Demonstrationsverbote zu erlassen, ist fraglich. Immerhin bietet allein Art. 8 I GG dem Bürger die Möglichkeit, sich im Kollektiv erkennbar zu machen.

**Beispiel<sup>4</sup>:** Gegner des G8-Gipfels planten für das Wochenende, an dem der Gipfel stattfinden soll, einen Sternmarsch, der in das Ortszentrum von Heiligendamm führen soll. Die zuständige Versammlungsbehörde wollte dies verhindern und verhängte im Wege einer Allgemeinverfügung ein großräumiges Versammlungsverbot. Danach sollten während der Gipfeltage nicht nur innerhalb der durch ein technisches Sperrwerk gesicherten Zone (200 m breite Pufferzone rund um den Tagungsort), sondern auch in einem größeren Umkreis keine Versammlungen stattfinden dürfen. Die Veranstalter waren der Auffassung, dass das Verbot ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit verletze.

Das BVerfG hat zunächst seine im Brokdorf-Beschluss aufgestellten Grundsätze bestätigt und ausgeführt, dass Verbote und Auflösungen nur zum Schutz elementarer Rechts- bzw. Gemeinschaftsgüter, die im Einzelfall gegenüber der Versammlungsfreiheit vorrangig seien, in Betracht kämen, und dass die bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung, die Beeinträchtigung des Straßenverkehrs oder Unannehmlichkeiten für Dritte dagegen im Allgemeinen nicht ausreichen.

Sodann hat es ausgeführt, dass Art. 8 I GG auch das Interesse des Veranstalters schütze, auf einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu zielen, also gerade auch durch eine möglichst große Nähe zu einem symbolhaltigen Ort.

Dann jedoch hat das Gericht die Reichweite des Grundrechtsschutzes relativiert. Eine Verlagerung von Versammlungen in einen Bereich außerhalb der eigentlichen Sicht- und Hörweite, in dem der Staatsbesuch stattfände, berühre das Grundrecht aus Art. 8 I GG jedenfalls dann nicht, wenn der kommunikative Zweck der Versammlung, der sich an die Öffentlichkeit richte, nicht verfehlt und auch nicht erheblich beeinträchtigt werde. Außerdem bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse, Gefahren für das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland und die verfassungsrechtlich geschützten Beziehungen des Bundes zu auswärtigen Staaten (Art. 32 I GG) abzuwehren.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch die bei Rn 1088 ff. geäußerte Kritik an der Novellierung des VersG.

<sup>2</sup> Zu den Begriffen „Gefahr“ und „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ i.S.d. POR vgl. Rn 629 ff.

<sup>3</sup> BVerfGE **69**, 315, 348 f. (Brokdorf); vgl. auch BVerfG 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07; BVerfGE **87**, 399, 407; BVerfG NJW **2000**, 3051, 3052 f.; BVerfG NJW **2000**, 3053, 3054 f.; BVerfG NJW **2001**, 2076, 2077; BVerfGE **111**, 147, 152 f.; OVG Greifswald 31.5.2007 – 3 M 53/07; VG Schwerin v. 25.5.2007 – 1 B 243/07. Unvertretbar VG Karlsruhe (NJW **2005**, 3658 f.), das ein Versammlungsverbot allein bei Verwirklichung des § 118 OWiG zulässt und Art. 8 I GG als Prüfungsmaßstab noch nicht einmal erwähnt.

<sup>4</sup> In Anlehnung an BVerfG 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 (G 8 Gipfel).

<sup>5</sup> Diese Formulierung war auch der dem Beschluss vorangegangenen Entscheidung des OVG Greifswald (31.5.2007 – 3 M 53/07) zu entnehmen. Anders aber VG Schwerin v. 25.5.2007 – 1 B 243/07.

Zwar reiche allein die Befürchtung, dass die an der Konferenz teilnehmenden Vertreter auswärtiger Staaten Demonstrationen und Kundgebungen als unfreundlichen Akt gegen ihre Staaten empfinden könnten, für die Annahme einer versammlungsrechtlich relevanten Gefahr nicht aus. Tragfähig sei allerdings das Ziel, den G8-Gipfel als staatliche Veranstaltung sowie Leib und Leben der Teilnehmer zu schützen.

Die erforderliche Gefahrenprognose habe sich darauf stützen lassen, dass bei den Ausschreitungen in Rostock am 2.6.2007 mehrere hundert Polizeibeamte verletzt worden seien. Zudem sei es zu erheblichen Sachbeschädigungen gekommen. Auch an den Tagen danach habe in Rostock eine sehr angespannte Situation bestanden, die nur aufgrund massiven Eingreifens der Ordnungskräfte und mit Hilfe eines Teils der friedlichen Demonstranten habe bewältigt werden können. Es habe daher nicht ausgeschlossen werden können, dass ein Teil der von der Behörde auf über 2.000 geschätzten im Raum Rostock anwesenden gewaltbereiten Personen sich an den von anderen als friedlich geplanten Versammlungen beteiligten und auch gegen den ausdrücklichen Willen der Veranstalter bereit gewesen seien, Gewalttätigkeiten gegen Personen und Sachen zu begehen. Angesichts der extrem großen Zahl dieser gewaltbereiten und sogar als militant einzustufenden Personen sei zu befürchten gewesen, dass es auch an den Tagen des Gipfeltreffens selbst zu gewalttätigen Ausschreitungen kommen werde. Daher sei das Verbot nicht unverhältnismäßig und damit rechtmäßig.

**1082** Unbeschadet des Umstands, dass man das Versammlungsverbot im Rahmen des G8-Gipfels auch anders hätte beurteilen können, lässt sich generell sagen, dass es nicht genügt, wenn ein Versammlungsverbot zur Erreichung seines Ziels allgemein geeignet, erforderlich und angemessen ist. Vielmehr muss eine praktische Konkordanz zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und den genannten widerstreitenden Verfassungsgütern hergestellt werden. Das gilt auch hinsichtlich eines Verbots im sog. **polizeilichen Notstand**<sup>6</sup>, mag die politische Gesinnung der Versammlungsteilnehmer auch noch so unerwünscht sein. Denn solange das BVerfG gem. Art. 21 II GG eine Partei nicht für verfassungswidrig erklärt hat, können sich die Versammlungsteilnehmer in gleichem Maße auf Art. 8 I GG berufen wie andere Personen.<sup>7</sup>

**1083** Um die gebotene Restriktion bei der Auslegung des § 15 I VersG zu unterstreichen, hat sich trotz der in dieser Vorschrift eindeutig angeordneten Rechtsfolge „Verbot“<sup>8</sup> oder „Auflage“<sup>9</sup> in der behördlichen und gerichtlichen Praxis in überzeugender Weise das sog. **Kooperationsmodell** durchgesetzt. Danach müssen die Behörden, bevor sie die Durchführung der Versammlung von bestimmten Auflagen abhängig machen oder gar ein Verbot verhängen, zunächst versuchen, durch eine **demonstrationsfreundliche Kooperation** mit den Versammlungsteilnehmern dem Grundrecht aus Art. 8 I GG maximale Geltung zu verschaffen.<sup>10</sup> Ist jedoch bezüglich einer geplanten Versammlung bzw. Demonstration aufgrund von **konkreten Erfahrungswerten** und einer Prognose davon auszugehen, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von ihr Gefahren für Leib oder Leben ausgehen werden, bedarf es der einschränkenden Interpretation des § 15 VersG nicht.<sup>11</sup> Auf Seiten der Veranstalter besteht dagegen von vornherein keine Rechtspflicht zur Kooperation. Insoweit spricht das BVerfG von „Obliegenheit“. Das Fehlen einer Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Veranstalter führt allerdings dazu, dass die Schwelle zum behördlichen Eingreifen wegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit herabgesetzt ist. Eingriffe in den Schutzbereich des Versammlungsgrundrechts sind hier also eher zu rechtfertigen als bei einer – wenn auch im Ergebnis gescheiterten – Kooperation.<sup>12</sup>

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgend sind die möglichen Maßnahmen somit in folgender Reihenfolge in Betracht zu ziehen: Kooperation mit den Veranstaltern, Auflagen, Verbot.

<sup>6</sup> Vgl. VG Hamburg NJW **2001**, 2115.

<sup>7</sup> Vgl. BVerfG NJW **2001**, 2076, 2077 (1. Mai-Demo 1).

<sup>8</sup> Unter dem Verbot einer Versammlung gem. § 15 I VersG versteht man die Untersagung einer konkret geplanten Versammlung mit dem Ziel, ihre Durchführung zu verhindern. Das Verbot kann nur vor Beginn der Versammlung (also auch noch in der Sammelphase) ausgesprochen werden. Danach kann eine Versammlung nur noch (gem. § 15 II VersG) aufgelöst werden. Vgl. auch *Battis/Grigoleit*, NVwZ **2001**, 121, 129.

<sup>9</sup> Unter „Auflagen“ i.S.d. § 15 I VersG sind keine Auflagen i.S.e. Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt gemeint, da kein Grundverwaltungsakt existiert, der mit einer Nebenbestimmung versehen werden könnte. Bei den „Auflagen“ i.S.d. § 15 I VersG handelt es sich vielmehr um eigenständige, in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingreifende Verwaltungsakte. Auflagen in diesem Sinne wären etwa Verbote, Trommeln oder Fanfaren zum Einsatz zu bringen oder bestimmte Fahnen zu tragen (vgl. dazu OVG Berlin NVwZ **2000**, 1201, 1202).

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE **69**, 315, 350 ff. (Brokdorf); BVerfG NJW **2001**, 2078, 2079 (1. Mai-Demo 2); NJW **2001**, 2459, 2460 („Loveparade“ und „Fuckparade“); BVerfG NJW NVwZ **2002**, 982; VG Schwerin v. 25.5.2007 – 1 B 243/07 (G 8 Gipfel).

<sup>11</sup> Vgl. dazu BVerfG NJW **2000**, 3051, 3053 (Vorläufiger verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz bei Versammlungsverbot) mit Bespr. von *Sachs*, JuS **2001**, 75 f.

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE **69**, 315, 357 (Brokdorf) und BVerfG NJW **2001**, 2078, 2079 (1. Mai-Demo 2).