

## § 13 Versammlungsfreiheit

Lern- und Verständnisziele .....	1	h) Wrap-Up: Prüfungsschema .....	22
I. Verfassungsrechtliche Dogmatik .....	2	2. Die Fraport-Entscheidung .....	23
1. Die Versammlungsfreiheit, Art. 8		a) Sachverhalt .....	23
Abs. 1 GG .....	2	b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG .....	24
a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit? .....	2	c) Relevanz der Fraport-Entscheidung .....	28
b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit? .....	4	II. Vertiefung und Kontextualisierung ....	30
c) Welches Verhalten schützt die Versammlungsfreiheit? .....	10	1. Welche gesellschaftliche Bedeutung hat die Versammlungsfreiheit? .....	30
d) Welche Funktionen sind der Versammlungsfreiheit beizumessen? .....	12	2. Werden Protestcamps vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst? .....	32
e) Was sind Eingriffe in die Versammlungsfreiheit? .....	13	III. Europarechtliche Dogmatik .....	37
f) Was sind die Schranken der Versammlungsfreiheit? .....	16	1. Was ist der Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 EMRK? .....	37
g) Was sind die Schranken-Schranken der Versammlungsfreiheit? .....	18	2. Wie sind Eingriffe in Art. 11 Abs. 1 EMRK zu rechtfertigen? .....	39
		3. Was ist der Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 EU-GRCh? .....	40
		4. Wie sind Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 EU-GRCh zu rechtfertigen? .....	41

### Lern- und Verständnisziele

#### 1. Wissen

- 1 Das können Sie referieren:
  - die Definition von „Versammlung“ (§ 13 Rn. 4 ff.)
  - die verschiedenen Auffassungen zum gemeinsamen Zweck einer Versammlung (§ 13 Rn. 6)
  - die wesentlichen Aussagen der Fraport-Entscheidung des BVerfG (§ 13 Rn. 24 ff.)

#### 2. Verstehen

Das können Sie erklären:

- die Schranken für Versammlungen unter freiem Himmel und für solche in geschlossenen Räumlichkeiten (§ 13 Rn. 16 f.)
- ob auch die Bestimmung von Versammlungsmodalitäten vom Schutzbereich des Art. 8 GG umfasst wird (§ 13 Rn. 10)
- ◆ inwieweit Protestcamps vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst sind (§ 13 Rn. 32 ff.)

### 3. Anwenden

Das beherrschen Sie bei der Prüfung eines konkreten Falls:

- den Aufbau der Prüfung der Versammlungsfreiheit (§ 13 Rn. 22)
- die Darstellung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Demokratie (§ 13 Rn. 30 f.)
- ◆ den Aufbau der Prüfung der europarechtlichen Gewährleistungen der Versammlungsfreiheit (§ 13 Rn. 37 ff.)

### 4. Analyse

Das können Sie herleiten:

- ob die Anmelde- und Erlaubnispflicht des § 14 VersG mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar ist (§ 13 Rn. 20 f.)
- ab wann eine Versammlung als unfriedlich zu qualifizieren ist (§ 13 Rn. 9)

### 5. Synthese

Das können Sie einordnen und begründen:

- wer sich auf die Versammlungsfreiheit berufen kann (§ 13 Rn. 2 f.)
- welche Schutzpflichten den Staat hinsichtlich der ordnungsgemäßen Durchführung einer Versammlung treffen (§ 13 Rn. 12)
- wann ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit anzunehmen ist (§ 13 Rn. 13 ff.)

### 6. Evaluation

Dazu können Sie fundiert Stellung nehmen:

- ◆ weshalb unterschiedliche Schranken für Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumlichkeiten bestehen (§ 13 Rn. 16 f.)
- ◆ weshalb die Versammlungsfreiheit insgesamt weit verstanden werden muss, um einen effektiven Grundrechtsschutz zu gewährleisten (§ 13 Rn. 31)

## I. Verfassungsrechtliche Dogmatik

### 1. Die Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG

#### a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit?

Die Versammlungsfreiheit ist ein Deutschengrundrecht (§ 3 Rn. 12). Unter Berücksichtigung des Art. 18 Abs. 1 AEUV können sich EU-Ausländer:innen (§ 3 Rn. 25 f.) auf Art. 8 Abs. 1 GG ebenfalls berufen. 2

Auch juristische Personen fallen unter den in Art. 19 Abs. 3 GG normierten Voraussetzungen in den persönlichen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. 3



Die Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG

Zwar können sie sich nicht selbst im eigentlichen Wortsinn „versammeln“, gleichwohl können sie eine Versammlung vorbereiten, organisieren oder leiten. Insofern ist das Grundrecht wesensmäßig auf inländische juristische Personen des Privatrechts anwendbar. Der Versammlung selbst fehlt es umgekehrt hingegen an organisatorischer Verfasstheit, so dass sie nicht als juristische Person selbst Trägerin des Grundrechts sein kann.<sup>1</sup>

### b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit?

4 Eine Versammlung ist eine

- örtliche Zusammenkunft
- von mehreren Menschen
- zu einem gemeinsamen Zweck.<sup>2</sup>

Seinem Wortlaut nach setzt [Art. 8 Abs. 1 GG](#) eine friedliche und waffenlose Versammlung voraus. Ob es sich um eine Versammlung unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumlichkeiten handelt, ist hingegen keine Frage des Schutzbereichs, sondern der Schranken des [Art. 8 Abs. 1 GG](#) (§ 13 Rn. 16 f.).

5 Aus der Formulierung „**örtliche Zusammenkunft**“ wird abgeleitet, dass eine rein „virtuelle Versammlung“ auf einer sozialen Plattform nicht erfasst ist,<sup>3</sup> was wird inzwischen allerdings teilweise anders bewertet wird.<sup>4</sup> Da sich „**mehrere Menschen**“ versammeln müssen, scheiden „Ein-Personen-Demonstrationen“ von vornherein aus. Wie viele Menschen letztlich zusammenkommen müssen, ist umstritten: Eine Auffassung orientiert sich an Größenordnungen aus dem zivilrechtlichen Vereinsrecht:<sup>5</sup> So schreibt [§ 56 BGB](#) für die Gründung eines Vereins eine Mindestanzahl von sieben Personen vor; [§ 73 BGB](#) legt die Mindestanzahl der Vereinsmitglieder auf drei Personen fest. Dem ist entgegenzuhalten, dass das einfache Recht – mit gewissen Einschränkungen bei normgeprägten Grundrechten ([§ 4 Rn. 44 ff.](#)) – die Auslegung des Verfassungsrechts nicht determinieren kann, und dass die Anforderungen von jenen, die an die Gründung einer rechtsfähigen Vereinigung gestellt werden, abweichen können. Angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit ([§ 13 Rn. 30 f.](#)) für das demokratische Gemeinwesen genügen vielmehr schon zwei Personen für die Annahme einer Versammlung – ein plastisches Argument dafür ist, dass man sich mit dem oder der „letzten Freund:in“ versammeln können muss.<sup>6</sup> In der Prüfung sollte diese Problematik nur diskutiert werden, wenn der Sachverhalt dazu Anlass gibt.



JuS 2021, 153 ♦

1 *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 8, Rn. 34](#).

2 Siehe *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 8, Rn. 15](#) m.w.N.; v. *Coelln*, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 8, Rn. 8 ff.

3 So *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 8, Rn. 49](#); *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 8, Rn. 15](#).

4 Siehe *Kersten*, [JuS 2017, 193, 198](#).

5 Vgl. *Blancke*, in: Stern/Becker, GG Kommentar, 3. Aufl., Art. 8, Rn. 18.

6 So *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 8, Rn. 52](#).

Darüber hinaus ist umstritten, welche Anforderungen an den **gemeinsamen Zweck** der Teilnehmer:innen zu stellen sind. Dazu werden drei Auffassungen vertreten:<sup>7</sup> 6

	<b>BVerfG: enger Versammlungsbegriff</b>	<b>a.A.: erweiterter Versammlungsbegriff<sup>8</sup></b>	<b>a.A.: weiter Versammlungsbegriff<sup>9</sup></b>
Zweck der Versammlung	Meinungsbildung/ -äußerung	Meinungsbildung/ -äußerung	jeder Zweck
Gegenstand der Meinungsbildung/ -äußerung	öffentliche Angelegenheiten	öffentliche und private Angelegenheiten	keine Meinungsbildung erforderlich

Das BVerfG fordert einen auf die öffentliche Meinungsbildung gerichteten Zweck.<sup>10</sup> Geschützt sind auch nonverbale Versammlungsformen wie Mahnwachen oder Menschenketten. Das BVerfG formuliert: 7

► **Art. 8 GG** schützt die Freiheit der Versammlung als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung. Der besondere Schutz der Versammlungsfreiheit beruht auf ihrer Bedeutung für den **Prozess öffentlicher Meinungsbildung** in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes. Der Schutz reicht daher über den der allgemeinen Entfaltungsfreiheit des **Art. 2 Abs. 1 GG** hinaus. Die Grundrechtsausübung unterliegt insbesondere nur den in **Art. 8 Abs. 2 GG** vorgesehenen Schranken. Dieses auf kollektive Meinungsäußerung gerichtete Grundrecht kommt Mehrheiten wie Minderheiten zugute und verschafft auch denen **Möglichkeiten zur Äußerung in einer größeren Öffentlichkeit, denen der direkte Zugang zu den Medien versperrt ist**.

Für die Eröffnung des Schutzbereichs reicht es wegen seines Bezugs auf den Prozess öffentlicher Meinungsbildung nicht aus, dass die Teilnehmer bei ihrer gemeinschaftlichen kommunikativen Entfaltung durch einen beliebigen Zweck verbunden sind. Vorausgesetzt ist vielmehr zusätzlich, dass die Zusammenkunft auf die **Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung** gerichtet ist. Versammlungen im Sinne des **Art. 8 GG** sind demnach örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.

**BVerfGE 104, 92, 104 (Sitzblockaden III [2001])** ◀

Das BVerfG hat damit reine **Unterhaltungsveranstaltungen** (z.B. Spiele der Fußball-Bundesliga) aus dem Schutzbereich des **Art. 8 Abs. 1 GG** ausgenommen, etwa wenn Meinungskundgaben nur bei Gelegenheit der Versammlung erfolgen.<sup>11</sup> Hierfür spricht insbesondere der Schutzzweck der Versammlungsfreiheit, der 8

<sup>7</sup> Siehe auch *Bredt*, *NVwZ* 2007, 1358.

<sup>8</sup> Vgl. *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 37. Aufl., Rn. 807 ff.

<sup>9</sup> Vgl. *Höfling*, in: Sachs, GG Kommentar, 9. Aufl., **Art. 8, Rn. 16 ff.**

<sup>10</sup> So auch *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 39** m.w.N.; *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 17 ff.**

<sup>11</sup> Siehe BVerfG *NJW* 2001, 2459.

gerade auf die Gewährleistung eines Meinungsbildungsprozesses gerichtet ist. Eine **innere Verbundenheit** fehlt ferner bei bloßen Menschenansammlungen,<sup>12</sup> zum Beispiel Gaffer:innen bei einem Unfall oder bei Menschenaufläufen an Informationsständen. In diesen Konstellationen verfolgen die Individuen gerade keinen gemeinsamen Zweck.

9



JuS 2014, 708

JuS 2017, 1093

Die Worte „**friedlich und ohne Waffen**“ stellen keine Schranke, sondern eine Schutzbereichsbegrenzung dar:<sup>13</sup> unfriedliche Versammlungen und Versammlungen Bewaffneter fallen somit bereits aus dem Schutzbereich des **Art. 8 Abs. 1 GG** heraus. Eine Versammlung ist friedlich, solange sie keinen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt.<sup>14</sup> Wenn *einzelne* Teilnehmer:innen Straftaten begehen oder sich aggressiv gegenüber anderen Personen und Sachen verhalten, ist dadurch indes noch nicht die gesamte Versammlung als unfriedlich zu qualifizieren.<sup>15</sup> Waffen i.S.d. **Art. 8 Abs. 1 GG** meint neben Waffen im technischen Sinne (Gewehre, Schwerter etc.), auch solche Gegenstände, die dazu verwendet werden können, Sachbeschädigungen und Körperverletzungen herbeizuführen und subjektiv dazu bestimmt sind, diesem Zweck zu dienen.<sup>16</sup>

### c) Welches Verhalten schützt die Versammlungsfreiheit?

10



ZfS 2012, 347

JA 2020, 202

JuS 2021, 421

Die Versammlungsfreiheit schützt neben der Durchführung der Versammlung an sich auch die Freiheit, über den Gegenstand, den Ablauf, die Zeit und den Ort der Versammlung sowie darüber zu bestimmen, ob die Versammlung bspw. an einem festen Ort stattfindet oder sich fortbewegt (bspw. Demonstrationzüge).<sup>17</sup> Grundsätzlich gewährt **Art. 8 Abs. 1 GG** das Recht, sich an allen Orten zu versammeln, die dem allgemeinen öffentlichen Verkehr zugänglich sind (dazu die Fraport-Entscheidung, § 13 Rn. 25 ff.).<sup>18</sup> Unerheblich ist dabei, ob der Ort (bspw. ein Einkaufszentrum) in staatlicher oder privater Trägerschaft liegt, solange er für den öffentlichen Publikumsverkehr geöffnet ist.<sup>19</sup>

Darüber hinaus ist auch die Freiheit geschützt, sich gerade *nicht* an einer Versammlung zu beteiligen (sog. **negative Versammlungsfreiheit**).

11

Da die Zusammenkunft mehrerer Menschen einen nicht unerheblichen Organisationsaufwand erzeugen kann, sind auch **Vorbereitungsmaßnahmen** (bspw. die Ankündigung der Versammlung oder das Organisieren von Räumlichkeiten) geschützt. In der jüngeren Rechtsprechung wurde in diesem Zusammenhang vor allem der grundrechtliche Schutz von Protestcamps (§ 13 Rn. 32 ff.) diskutiert,

12 Ernst, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 45 ff.**

13 Vgl. Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 22 f.**

14 Siehe BVerfGE 73, 206, 249 (Sitzblockaden I [1986]).

15 BVerfGE 69, 315, 359 f. (Brokdorf [1985]); dazu auch OVG Münster BeckRS 2018, 22108, Rn. 8.

16 Vgl. Ernst, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 62.**

17 Vgl. BVerfGE 69, 315, 343 (Brokdorf [1985]); 104, 92, 108 (Sitzblockaden III [2001]); siehe Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 30 ff. m.w.N.**

18 Siehe BVerfGE 128, 226, 251 ff. (Fraport [2011]); Ernst, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 71.**

19 BVerfG NJW 2015, 2485; dazu Schulenberg, DÖV 2016, 55; ausführlich Gornik, Die Bindung der Betreiber öffentlicher Räume an die Kommunikationsgrundrechte, 2017.

die zum Aufenthalt der Teilnehmer:innen während der Versammlung eingerichtet wurden.<sup>20</sup>

#### d) Welche Funktionen sind der Versammlungsfreiheit beizumessen?

Der Versammlungsfreiheit kommen mehrere Grundrechtsfunktionen zu: In erster Linie geht es um die Abwehr staatlicher Eingriffe (bspw. durch **Versammlungsverbote**, **Auflösung** oder **Ausschluss** einzelner Teilnehmer:innen).<sup>21</sup> Zudem enthält **Art. 8 Abs. 1 GG** eine leistungsrechtliche Dimension, die Bürger:innen einen Anspruch gegen den Staat auf Bereitstellung des öffentlichen Raumes für Versammlungen verschafft. Dass sich ein solcher Anspruch unter bestimmten Voraussetzungen auch gegen Private ergeben kann, hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum „**Bierdosen-Flashmob**“ angedeutet.<sup>22</sup> Schließlich kommt dem Staat eine Schutzpflicht dahingehend zu, dass er die Durchführung der Versammlung vor Eingriffen durch Dritte bewahrt.<sup>23</sup> Soll beispielsweise eine Gegendemonstration eine bestimmte Versammlung verhindern, so muss der Staat zunächst gegen die Gegendemonstration (bspw. durch Einsatz von Polizeikräften) vorgehen.<sup>24</sup>

12



JuS 2017, 753

#### e) Was sind Eingriffe in die Versammlungsfreiheit?

Klassische Eingriffe (§ 8 Rn. 9) in die Versammlungsfreiheit sind etwa (präventive) Versammlungsverbote, die Auflösungen von (bereits begonnenen) Versammlungen, der Ausschluss von Teilnehmer:innen oder Auflagen hinsichtlich der Versammlungsdurchführung. Aus dem Wortlaut der Norm ergibt sich insbesondere, dass **Anmelde- oder Erlaubnispflichten** Eingriffe darstellen (zur Verfassungskonformität des § 14 VersG vgl. die Schranken-Schranken, § 13 Rn. 20).

13



JuS 2000, 1090♦

Nach dem modernen Eingriffsbegriff (§ 8 Rn. 10) stellt jede staatliche Maßnahme, die eine Versammlung erschwert oder unmöglich macht, einen Eingriff in **Art. 8 Abs. 1 GG** dar. Die Rechtsprechung hatte etwa die folgenden staatlichen Maßnahmen zu beurteilen:

14

- **Beeinträchtigungen bei der Anreise** zur eigentlichen Versammlung (bspw. durch Gefährderansprachen);<sup>25</sup>
- **informationelle Maßnahmen**, wie etwa Übersichtsaufnahmen der Versammlung und einzelner Teilnehmer:innen<sup>26</sup> oder
- **Gebühren**, etwa zur Erteilung von Genehmigungen.<sup>27</sup>

20 Siehe etwa OVG Hamburg [NVwZ 2017, 1390](#); OVG Münster [BeckRS 2020, 13235](#).

21 Vgl. *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 8, Rn. 87 ff.](#)

22 BVerfG [NJW 2015, 2485](#).

23 Vgl. *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 8, Rn. 97 ff.](#)

24 [BVerfGE 69, 315, 355 f.](#) (Brokdorf [1985]).

25 Siehe OVG Lüneburg [NJW 2006, 391](#); OVG Magdeburg [NVwZ-RR 2012, 720](#); ferner *Hebeler*, [NVwZ 2011, 1364](#).

26 [BVerwGE 160, 169](#) (Tornado-Überflug [2017]); OVG Münster [BeckRS 2020, 8365](#); zum Einsatz von Drohnen zur Überwachung von Versammlungen *Martini*, [DÖV 2019, 732](#); zum Einsatz von Gesichtserkennungssoftware *Mysegades*, [NVwZ 2020, 852](#).

27 BVerfG [NVwZ 2008, 414](#); dazu *Greve/Quast*, [NVwZ 2009, 500](#).

- 15 Gemein ist diesen Maßnahmen ihre **abschreckende Wirkung** für potenzielle Teilnehmer:innen an Versammlungen. Zum effektiven Schutz der Versammlungsfreiheit müssen daher auch solche staatlichen Maßnahmen als Grundrechtseingriff qualifiziert werden.<sup>28</sup>

### f) Was sind die Schranken der Versammlungsfreiheit?

- 16 Die Schranken der Versammlungsfreiheit bestimmen sich danach, ob die Versammlung **unter freiem Himmel** oder **in geschlossenen Räumen** stattfindet: Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen dem einfachen Gesetzesvorbehalt (§ 4 Rn. 6) des **Art. 8 Abs. 2 GG**, wonach die Versammlungsfreiheit durch oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden kann (bspw. das **Versammlungsgesetz** oder das **Infektionsschutzgesetz**). Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen dieser Schranke nicht, sie sind vorbehaltlos gewährleistet. Hier können daher ausschließlich verfassungsimmanente Schranken (§ 4 Rn. 10) zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen herangezogen werden.
- 17 Die Abgrenzung zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen ist zentral für die Prüfung des Grundrechts. „Unter freiem Himmel“ heißt indessen nicht, dass die Versammlung „draußen“ stattfinden muss; ebenso wenig kommt es auf eine Überdachung an. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Versammlung inmitten des allgemeinen Publikumsverkehrs stattfindet oder davon räumlich – vor allem durch **seitliche Umgrenzungen** – getrennt ist (siehe Fraport-Entscheidung, § 13 Rn. 26).<sup>29</sup> Fehlt eine solche räumliche Begrenzung, besteht aufgrund des freien Zu- und Abgangs ein erhöhtes Gefahren- und Konfliktpotential der Versammlung.<sup>30</sup> So kann eine Versammlung in einer Messehalle ohne Zugangsbeschränkungen als Versammlung unter freiem Himmel zu qualifizieren sein, wohingegen eine Versammlung auf einem nicht überdachten, aber seitlich klar abgegrenzten Festivalgelände aber eine Versammlung im geschlossenen Raum.

### g) Was sind die Schranken-Schranken der Versammlungsfreiheit?

- 18 Grundsätzlich gelten die allgemeinen Schranken-Schranken (§ 4 Rn. 19 ff.). Das Zitiergebot gem. **Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG** (§ 4 Rn. 23 f.) ist dabei nur auf Versammlungen unter freiem Himmel anwendbar, weil nur diese einem geschriebenen Gesetzesvorbehalt unterliegen.
- 19 Darüber hinaus ist das Verbot der Anmelde- und Erlaubnispflichten nach **Art. 8 Abs. 1 GG** zu berücksichtigen. Staatliche Maßnahmen werden noch immer häufig auf das **Versammlungsgesetz des Bundes** gestützt.<sup>31</sup> Seit der Föderalismusreform 2006 liegt die Gesetzgebungskompetenz für Versammlungsgesetze zwar bei den Ländern;<sup>32</sup> gem. **Art. 125a Abs. 1 GG** gilt das Bundes-Versammlungsgesetz

---

28 Dazu *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 93 f.**

29 *BVerfGE 128, 226, 255 f.* (Fraport [2011]); *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 55**; v. *Coelln*, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 8, Rn. 29.

30 *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 114** m.w.N.

31 Eingehend *Froese*, *JA 2015, 679*.

32 *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 122**.

setz jedoch fort, solange das jeweilige Land von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht. Landesrechtliche Versammlungsgesetze gibt es in [Bayern](#), [Berlin](#), [Brandenburg](#), [Niedersachsen](#), [Sachsen](#), [Sachsen-Anhalt](#) und [Schleswig-Holstein](#).

Diskutiert wurde vor allem die Frage, ob § 14 VersG verfassungsgemäß sei, der verlangt, dass eine Versammlung unter freiem Himmel spätestens 48 Stunden vor ihrem Beginn anzumelden ist – andernfalls droht nach § 15 Abs. 3 VersG die Auflösung der Versammlung. Das BVerfG hat die Norm trotz des Wortlauts des Art. 8 Abs. 1 GG nicht als verfassungswidrig eingestuft, sondern eine verfassungskonforme Auslegung verlangt (§ 5 Rn. 8 f.): Danach kann eine Versammlung nicht bereits bei fehlender Anmeldung behördlich bzw. polizeilich aufgelöst werden, die Auflösung darf nur erfolgen, wenn sie zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter erforderlich ist.<sup>33</sup> Zudem hat das BVerfG explizite Ausnahmen entwickelt, nämlich einerseits für **Spontanversammlungen**<sup>34</sup> (also Versammlungen, die sich aus einem bestimmten Ereignis heraus ohne Vorlaufzeit entwickeln) und andererseits für **Eilversammlungen**<sup>35</sup> (das sind Versammlungen, bei denen zwischen Entscheidung und tatsächlicher Durchführung der Versammlung weniger als 48 Stunden liegen). Bei Eilversammlungen etwa soll eine unverzügliche Anmeldung genügen.

Schließlich müssen Eingriffe insbesondere einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (§ 4 Rn. 30 ff.) standhalten. Auch an dieser Stelle muss das Versammlungsgesetz im Lichte des Art. 8 Abs. 1 GG ausgelegt werden. Im Zentrum steht dabei die Norm des § 15 VersG, wonach Versammlungen verboten bzw. aufgelöst werden können. Das BVerfG sieht beide Maßnahmen als letztes Mittel (*ultima ratio*).<sup>36</sup> In der Prüfung sind daher alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. So ist etwa das Verbot oder die Auflösung einer Versammlung unverhältnismäßig, solange der Polizei eine vertrauensvolle Kooperation mit dem oder der Veranstalter:in offensteht, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten.<sup>37</sup> Ferner können Versammlungen mit rechtsextremistischen Motiven nicht von vornherein wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung aufgelöst oder verboten werden.<sup>38</sup> Auch die mit der Versammlung einhergehende Beeinträchtigung von Interessen Dritter sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen:<sup>39</sup> So sind bspw. Verkehrsstörungen durch Versammlungen auf öffentlichen Straßen hinzunehmen.<sup>40</sup> Dagegen hat die Versammlungsfreiheit dann zurückzutreten, wenn dies zum Schutz anderer mindestens gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist.

33 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 8, Rn. 35 f.

34 BVerfGE 69, 315, 350 f. (Brokdorf [1985]).

35 BVerfGE 85, 69, 75 f. (Eilversammlungen [1991]).

36 BVerfGE 69, 315, 353 (Brokdorf [1985]).

37 So BVerfGE 69, 315, 355 (Brokdorf [1985]); ferner Ernst, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 8, Rn. 107 f.; zu sog. „Spaziergängen“ gegen Corona-Schutzmaßnahmen siehe BVerfG NJW 2022, 612; Eibenstein/Greve, NVwZ 2022, 377.

38 Dazu BVerfGE 111, 147, 154 ff. (Inhaltsbezogenes Versammlungsverbot [2004]); dazu Beyerbach, JA 2015, 881; Hoffmann-Riem, NJW 2004, 2777.

39 Ernst, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 8, Rn. 130 ff.

40 Siehe OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752; VGH Hessen BeckRS 2021, 13021.

20

21



JuS 2011, 143

JA 2021, 224 ◆

JuS 2021, 421

Jura 2022, 229 ◆

Das VG Karlsruhe hielt bspw. Versammlungsbeschränkungen für Betende in der Nähe einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle nach Abwägung mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der die Beratungsstelle aufsuchenden schwangeren Frauen für verhältnismäßig.<sup>41</sup>

Ein Versammlungsverbot ist zudem auf Grundlage von § 28 Abs. 1 S. 2 InfSchG möglich. Hier steht auf Abwägungsebene die Versammlungsfreiheit dem Gesundheitsschutz gegenüber.<sup>42</sup>

### h) Wrap-Up: Prüfungsschema

22



Jurafuchs

#### I. SCHUTZBEREICH

Persönlich: Deutschengrundrecht

Sachlich: Versammlung

örtliche Zusammenkunft von mehreren Menschen zu einem gemeinsamen Zweck mit innerer Verbundenheit

enger Versammlungsbegriff (BVerfG): Zum Zweck der Meinungsbildung/-äußerung in öffentlichen Angelegenheiten

kein Schutz von unfriedlichen Versammlungen

#### II. EINGRIFF

Klassischer Eingriffsbegriff: bspw. Versammlungsverbot, Auflagen

Moderner Eingriffsbegriff: bspw. Behinderung bei Anreise

#### III. VERFASSUNGSRECHTLICHE RECHTFERTIGUNG

Schranken:

Versammlungen in geschlossenen Räumen: nur kollidierendes Verfassungsrecht, [Art. 8 Abs. 1 GG](#)

Versammlungen unter freiem Himmel: einfacher Gesetzesvorbehalt, [Art. 8 Abs. 2 GG](#)

Schranken-Schranken

### Weiterführende Hinweise

*Enders*, Der Schutz der Versammlungsfreiheit, *Jura* 2003, 34; 103

*Lembke*, Grundfälle zu Art. 8 GG, *JuS* 2005, 984; 1081

*Pötters/Werkmeister*, Neue Problemkreise des Versammlungsrechts: Konturierung des Schutzbereichs des Art. 8 Abs. 1 GG, *ZJS* 2011, 222

*Trurnit*, Grundfälle zum Versammlungsrecht, *Jura* 2014, 486

*Gröpl/Leinenbach*, Examensschwerpunkte des Versammlungsrechts, *JA* 2018, 8

<sup>41</sup> VG Karlsruhe *NVwZ* 2019, 897; anders VG Frankfurt *NVwZ* 2022, 347.

<sup>42</sup> Siehe nur BVerfG *NVwZ* 2020, 1508; *NJW* 2020, 1426; ausführlich v. *Coelln*, in: *Gröpl/Windhorst/v. Coelln*, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 8, Rn. 35a ff.; *Benamor*, *DÖV* 2022, 590; *Sachs*, *JuS* 2020, 474; *Sinder*, *NVwZ* 2021, 103; *Völzmann*, *DÖV* 2020, 893.

Redder, Das Versammlungsgesetz des Bundes. Materiell-rechtliche Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung, *ZJS* 2021, 585  
 Sinder, Von Autobahnen, Baumhäusern und Drohnen. Aktuelle Rechtsfragen zur Versammlungsfreiheit, *Jura* 2022, 683

## 2. Die Fraport-Entscheidung

### a) Sachverhalt

Der Flughafen Frankfurt wird von der *Fraport AG* betrieben. Diese befand sich im Zeitpunkt der Durchführung der angegriffenen Maßnahme zu rund 70 % im Besitz der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Hessen und der Stadt Frankfurt a.M., die weiteren 30% befanden sich in privatem Streubesitz. Das Flughafengelände verfügt über die sog. „Luftseite“ des Flughafens, der nur mit Flugticket zugänglich ist und die sog. „Landseite“, ein für den allgemeinen Publikumsverkehr frei zugänglicher Bereich mit Einkaufsmöglichkeiten und Gastronomie. Im Bereich der Landseite verteilten Aktivist:innen der „Initiative gegen Abschiebungen“ Flugblätter zu einer bevorstehenden Abschiebung und sprachen Lufthansa-Mitarbeiter:innen an. Nach der geltenden Flughafenbenutzungs-Verordnung zufolge waren solche Versammlungen ausdrücklich unzulässig. Die *Fraport AG* erteilte daher den Aktivist:innen ein „Flughafenverbot“, gestützt auf ihre Eigentümerstellung und das sich daraus ergebende **Hausrecht**. Dagegen klagten die Aktivist:innen vor den Fachgerichten. AG und LG nahmen bereits keine Grundrechtsbindung an, da sich die *Fraport AG* nicht zu 100 % in öffentlicher Hand befinde. Der BGH wies die Revision als unbegründet zurück, ließ die Frage der Grundrechtsbindung aber ausdrücklich offen, da er bereits keine Rechtsverletzung erkennen konnte. Das BVerfG hielt die gegen die Urteile erhobene Verfassungsbeschwerde für begründet.

### b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG

Das BVerfG stellt zunächst klar, dass die *Fraport AG* grundrechtsverpflichtet sei und sich daher nicht ihrerseits auf Grundrechte berufen könne (Konfusionsargument, § 3 Rn. 18). Dies begründet das Gericht damit, dass es keine Flucht aus der Grundrechtsbindung in das Privatrecht geben dürfe: Sobald der Staat eine Aufgabe an sich ziehe, sei er an die Grundrechte gebunden, unabhängig davon, in welcher Organisationsform er tätig werde. Beherrscht der Staat ein **gemischt-wirtschaftliches Unternehmen** (§ 3 Rn. 9) – in der Regel bei einem Anteil von 50 % + einer Stimme – ist dieses Unternehmen grundrechtsverpflichtet.<sup>43</sup>

Darüber hinaus erklärt das BVerfG das Versammlungsverbot der *Fraport AG* für mit der Versammlungsfreiheit unvereinbar. Hierzu trifft das BVerfG zunächst Aussagen darüber, an welchen Orten grundsätzlich ein Recht zur Versammlung aus **Art. 8 Abs. 1 GG** besteht: Die Versammlungsfreiheit gewähre kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten,<sup>44</sup> insbesondere nicht zu solchen Orten,

<sup>43</sup> BVerfGE 128, 226, 244 ff. (Fraport [2011]).

<sup>44</sup> BVerfGE 128, 226, 251 (Fraport [2011]); dazu *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 71** m.w.N.

23



Die Fraport-Entscheidung



Jurafuchs

24

25

die der Öffentlichkeit nicht allgemein oder erkennbar nur zu bestimmten Zwecken (bspw. öffentliche Schwimmbäder oder Krankenhäuser) zugänglich seien. Das bedeute allerdings nicht, dass die Versammlungsfreiheit auf den öffentlichen Straßenraum begrenzt sei. Vielmehr gelte sie auch an Orten, an denen „in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist“.<sup>45</sup> Das BVerfG greift zur Konkretisierung auf das Leitbild des öffentlichen (kommunikativen) Forums zurück:

► Zum anderen beantwortet sich die Frage, ob ein solcher außerhalb öffentlicher Straßen, Wege und Plätze liegender Ort als ein öffentlicher Kommunikationsraum zu beurteilen ist, nach **dem Leitbild des öffentlichen Forums**. Dieses ist dadurch charakterisiert, dass auf ihm **eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht**. Abzugrenzen ist dies von Stätten, die der Allgemeinheit ihren äußeren Umständen nach nur zu ganz bestimmten Zwecken zur Verfügung stehen und entsprechend ausgestaltet sind. Wenn Orte in tatsächlicher Hinsicht ausschließlich oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienen, kann in ihnen – außerhalb privater Nutzungsrechte – die Durchführung von Versammlungen nach **Art. 8 Abs. 1 GG** nicht begehrt werden. Anders ist dies indes dort, wo die Verbindung von Ladengeschäften, Dienstleistungsanbietern, Restaurationsbetrieben und Erholungsflächen einen Raum des Flanierens schafft und so Orte des Verweilens und der Begegnung entstehen. **Werden Räume in dieser Weise für ein Nebeneinander verschiedener, auch kommunikativer Nutzungen geöffnet und zum öffentlichen Forum, kann aus ihnen gemäß Art. 8 Abs. 1 GG auch die politische Auseinandersetzung in Form von kollektiven Meinungskundgaben durch Versammlungen nicht herausgehalten werden. Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet den Bürgern für die Verkehrsflächen solcher Orte das Recht, das Publikum mit politischen Auseinandersetzungen, gesellschaftlichen Konflikten oder sonstigen Themen zu konfrontieren**. Solche Möglichkeiten, Aufmerksamkeit zu erzielen, sind als Grundlage der demokratischen Willensbildung mit der Versammlungsfreiheit gewollt und bilden ein konstituierendes Element der demokratischen Staatsordnung.

**BVerfGE 128, 226, 253 f. (Fraport [2011])** ◀

- 26 In seiner Entscheidung sieht das BVerfG zwar in der Luftseite des Flughafens kein solches öffentliches Forum. Anders sei dies allerdings bei der Landseite, welche gerade für ein Nebeneinander verschiedener, auch kommunikativer Nutzungen (bspw. Läden, Gastronomie usw.) geöffnet sei. Ob eine solche kommunikative Öffnung gegeben ist, hänge nicht von einer Art Widmung ab, maßgeblich sei insoweit die tatsächliche Kommunikation. Schließlich arbeitet das BVerfG heraus, dass ein Flughafen als Raum „unter freiem Himmel“ i.S.v. **Art. 8 Abs. 2 GG** zu qualifizieren ist. Maßgeblich sei gerade nicht die Überdachung, sondern die Öffnung des Raumes für den allgemeinen Publikumsverkehr.

---

45 **BVerfGE 128, 226, 252** (Fraport [2011]).

Aus alledem folge, dass die Gerichte bei der Bewertung der Ausübung des Hausrechts durch die *Fraport AG* die Versammlungsfreiheit der Aktivist:innen hätten berücksichtigen müssen. **Art. 8 Abs. 1 GG** kann zwar grundsätzlich durch das zivilrechtliche Hausrecht nach §§ 903, 1004 BGB eingeschränkt werden, wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit kann eine Versammlung aber nur untersagt werden, wenn eine unmittelbare Gefahr für gleichwertige, elementare Rechtsgüter vorliegt. Insbesondere bei Flughäfen kann aufgrund der erhöhten Störanfälligkeit und Sicherheitsrelevanz die Versammlungsfreiheit weitgehender eingeschränkt werden als in anderen öffentlichen Räumen. Ein generelles Demonstrationsverbot – wie durch die *Fraport AG* erlassen – ist mit den Verhältnismäßigkeitsmaßstäben jedoch nicht vereinbar. Darüber hinaus verstoße das Verbot zum Verteilen von Flugblättern gegen die Meinungsfreiheit (**Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG**, § 12 Rn. 7) der Aktivist:innen.

### c) Relevanz der Fraport-Entscheidung

Der Fraport-Entscheidung kommt in mehrerer Hinsicht grundrechtsdogmatische Bedeutung zu: Zunächst klärt sie die Frage der Grundrechtsbindung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen. Herrschte zuvor die Auffassung vor, dass nur ein 100 % in Staatshand gehaltenes Unternehmen grundrechtsverpflichtet sei, kommt es nun maßgeblich auf das Kriterium der „Beherrschung“ an, die bereits bei einer mehrheitlichen Beteiligung des Staates an einem Unternehmen vorliegen kann. Darüber hinaus setzt die Entscheidung des BVerfG wichtige Maßstäbe zur Reichweite des Schutzes der Versammlungsfreiheit: **Art. 8 Abs. 1 GG** gilt demnach überall dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr nach dem Leitbild eines öffentlichen Kommunikationsforums eröffnet ist.

Teilweise wird die Entscheidung als erster Schritt hin zu einer unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater interpretiert, wenn diesen im konkreten Kontext eine besondere Machtstellung mit Blick auf öffentliche Kommunikation zukommt.<sup>46</sup> In diesen Zusammenhang werden auch die Entscheidungen zum „Bierdosen-Flashmob“<sup>47</sup> und zum Stadionverbot<sup>48</sup> (§ 3 Rn. 37 ff.) gestellt. Liest man diese Entscheidungen zusammen, stellt sich die Frage, ob sich die dort entwickelten Grundsätze beispielsweise auf digitale Infrastruktur- und Plattform-Betreiber, insbesondere auf soziale Medien, übertragen lassen, und diese in der Folge grundrechtsgebunden sein könnten (vgl. dazu Digitalisierung der Meinungsfreiheit, § 12 Rn. 58 ff.). Diese Frage ist noch nicht verfassungsgerichtlich beantwortet. Insbesondere mit Blick auf das Konfusionsargument ist die unmittelbare Grundrechtsbindung Privater als dogmatischer Topos auch weiterhin abzulehnen. Vielmehr muss die Legislative ihrer regulatorischen Aufgabe und Verantwortung gerecht werden und private Macht einfachgesetzlich wirksam einhegen.



46 Dazu *Jobst*, NJW 2020, 11; *Michl*, JZ 2018, 910; *Neuner*, NJW 2020, 1851.

47 BVerfG NJW 2015, 2485.

48 BVerfGE 148, 267 (Stadionverbot [2018]).

## II. Vertiefung und Kontextualisierung

### 1. Welche gesellschaftliche Bedeutung hat die Versammlungsfreiheit?

- 30 Die Versammlungsfreiheit wird im weiteren Sinne ebenfalls zu den Kommunikationsgrundrechten (§ 12 Rn. 2) gezählt, denn auch hier steht die Kommunikation im Zentrum: Versammlungen sind nichts anderes als Kommunikationsforen, sei es zur Bildung oder zum Austausch von Meinungen, zur Glaubensausübung oder zur Ausstellung von Kunst. Die Abgrenzung der unterschiedlichen Grundrechtssphären kann im Einzelfall schwierig sein (siehe die Ausführungen zur Meinungsfreiheit, § 12 Rn. 10).<sup>49</sup> Die Versammlungsfreiheit bildet daher gleichsam ein Fundament für eine gemeinschaftliche Ausübung der anderen Grundrechte, also die Entfaltung des Menschen mit anderen Menschen.
- 31 Darüber hinaus kommt der ausgeübten Versammlungsfreiheit politisches Gewicht zu:<sup>50</sup> Die versammelte Gemeinschaft verleiht politischen Meinungen auch weithin „sichtbar“ Nachdruck, insofern ist sie essentiell für die Demokratie: Man denke etwa an die [Montagsdemonstrationen 1989/90](#) und ihre Bedeutung für die Wiedervereinigung Deutschlands. In einer Demokratie hat die Minderheit auch dadurch die Chance zur Mehrheit zu werden, dass sie ihre Meinung laut und vernehmlich äußern kann. In der Brokdorf-Entscheidung fasst das BVerfG zusammen:

► Die grundsätzliche Bedeutung der Versammlungsfreiheit wird insbesondere erkennbar, wenn die Eigenart des Willensbildungsprozesses im demokratischen Gemeinwesen berücksichtigt wird. An diesem Prozeß sind die Bürger in unterschiedlichem Maße beteiligt. Große Verbände, finanzstarke Geldgeber oder Massenmedien können beträchtliche Einflüsse ausüben, während sich der **Staatsbürger eher als ohnmächtig erlebt**. In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem Einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im allgemeinen nur eine **kollektive Einflußnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit für Demonstrationen**. Die ungehinderte Ausübung des Freiheitsrechts wirkt nicht nur dem Bewußtsein politischer Ohnmacht und gefährlichen Tendenzen zur Staatsverdrossenheit entgegen. Sie liegt letztlich auch deshalb im wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse, weil sich im Kräfteparallelogramm der politischen Willensbildung im allgemeinen erst dann eine relativ richtige Resultante herausbilden kann, wenn alle Vektoren einigermaßen kräftig entwickelt sind.

**BVerfGE 69, 315, 345 f. (Brokdorf [1985])** ◀

### 2. Werden Protestcamps vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst?

- ◆ 32 Das vom BVerfG angenommene Idealbild einer Versammlung bildet die heutige Realität nicht mehr vollständig ab. So erstrecken sich Versammlungen heute

<sup>49</sup> Siehe *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 8, Rn. 148 f.](#)

<sup>50</sup> Ausführlich *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 8, Rn. 9 ff.](#) m.w.N.

teilweise über einen längeren Zeitraum. „Dauerkundgebungen“ erfordern Infrastruktur, um den Teilnehmer:innen den längeren Aufenthalt zu ermöglichen. Das BVerfG hatte sich in diesem Zusammenhang mit der Frage auseinanderzusetzen, inwieweit auch Protestcamps zur Unterbringung der Teilnehmer:innen von [Art. 8 Abs. 1 GG](#) geschützt werden.<sup>51</sup>



JuS 2018, 701 ◆

JuS 2019, 785 ◆

Jura 2019, 1099 ◆

Anlass für die Entscheidung waren die Protestaktionen im Rahmen des **G20-Gipfels**, der 2017 in Hamburg stattfand. Unter anderem war ein Camp als Dauerkundgebung geplant, welches vom 30.6 – 9.7.2017 rund 10.000 Menschen zusammenführen sollte. Die Polizei sah in dem Protestcamp einen Rückzugsort zur Vernetzung von Gewalttäter:innen. Das VG Hamburg fasste die Errichtung des Camps mit Beschluss vom 7.6.2017 unter den Schutz des [Art. 8 Abs. 1 GG](#).<sup>52</sup> Das OVG Hamburg entschied mit Beschluss vom 22.6.2017, dass die Versammlung in ihrer Gesamtheit gerade nicht der Versammlungsfreiheit unterfalle, da bei dem Camp nicht von einem „Überwiegen der auf die Meinungsbildung zielenden Modalitäten der Veranstaltung“ auszugehen sei.<sup>53</sup> In einer Eilentscheidung stellte das BVerfG am 28.6.2017 fest:

33 ◆



G20-Gipfel in Hamburg

► In der Rechtsprechung des BVerfG weitgehend ungeklärt ist jedoch die Frage, in welchem Umfang und mit welchen Maßgaben der Schutzgehalt des [Art. 8 Abs. 1 GG](#) auch die **Errichtung von Infrastruktureinrichtungen** umfasst, ob und unter welchen Bedingungen hierzu auch die längerfristige Inanspruchnahme öffentlicher Anlagen gehört, wieweit Veranstalter bei auf eine gewisse Dauer angelegten Veranstaltungen Mitwirkungspflichten abverlangt werden können, möglicherweise auch in Form der Gewährleistung kostenrächtiger Infrastruktureinrichtungen. [...] Insbesondere aber auch angesichts neuer Formen und Qualität aktuellen politischen Protests stellen sich hierbei weitreichende Folgefragen im Hinblick auf die Offenheit des Versammlungsgrundrechts für Fortschreibungen, seine rechtssichere Konturierung und möglicherweise erforderlich werdende Differenzierungen hinsichtlich seiner Einschränkung.

**BVerfG NVwZ 2017, 1374, Rn. 22** ◀

Das G20-Protestcamp vereint Elemente, die auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, mit solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Das BVerfG beschränkt daher gleichsam den Mittelweg und betrachtete das Protestcamp zwar einerseits als vom Schutz des [Art. 8 Abs. 1 GG](#) erfasst, gewährte aber andererseits den Behörden weitreichende Möglichkeiten zur Kontrolle des Camps.

34 ◆

Mit einer ähnlichen Frage sah sich das OVG Münster im Rahmen von Protestaktionen im **Hambacher Forst** konfrontiert.<sup>54</sup> Hintergrund war die geplante Rodung des Waldes für den Braunkohleabbau durch die Firma RWE. Auch hier errichteten Aktivist:innen ein Protestcamp, mit Baumhäusern und Zeltlagern.

35 ◆



Chronik zur Räumung des Hambacher Forsts

51 Vgl. zum Ganzen umfassend [Hartmann, NVwZ 2018, 200](#).

52 VG Hamburg [BeckRS 2017, 116503](#).

53 OVG Hamburg [NVwZ 2017, 1390](#).

54 Siehe nur OVG Münster [BauR 2017, 533](#); [NVwZ 2018, 1818](#).

Gegen das Camp wurden Räumungsverfügungen erlassen. In beiden Fällen entschied das OVG Münster, das Protestcamp sei nicht vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit umfasst.<sup>55</sup> Maßstab für die Einschätzung sei dabei das Kriterium des **versammlungsspezifischen Bezugs** der Infrastruktureinrichtung:<sup>56</sup>

► Jedoch ist das Aufstellen von Zelten oder Pavillons bei Durchführung einer Versammlung nicht gleichsam automatisch als „notwendiger Bestandteil“ der Versammlung und der dabei beabsichtigten kollektiven Meinungsbildung und Meinungsäußerung mit umfasst. Eine derartige bauliche Anlage stellt nur dann einen geschützten Teil der Versammlung dar, d.h. sie unterfällt lediglich dann dem besonderen Schutz des **Art. 8 GG**, sofern ihr **eine funktionale oder symbolische Bedeutung für das Versammlungsthema zukommt** und diese Art Kundgebungsmittel damit einen erkennbaren inhaltlichen Bezug zur kollektiven Meinungskundgabe aufweist. Dieser besondere Schutz des **Art. 8 GG** greift unter Hinnahme der straßen- und wegerechtlichen sowie ordnungsrechtlichen Beeinträchtigungen vor allem dann, wenn es sich dabei **um inhaltsbezogene Bestandteile der Versammlung handelt, ohne die die geplante gemeinsame Meinungsbildung und Meinungsäußerung nicht möglich ist.**

OVG Münster **BeckRS 2016, 111231, Rn. 24** ◀

- ◆ 36 Gerade bei einer Protestaktion zur Erhaltung des Lebensraums „Hambacher Forst“ hätten Zelte und Baumhäuser aufgrund ihres engen Bezugs zum Versammlungszweck durchaus als versammlungsspezifische Infrastruktur angesehen werden können. Bloße Übernachtungsmöglichkeiten ohne Bezug zur eigentlichen Versammlung fallen hingegen aus dem Schutzbereich des **Art. 8 Abs. 1 GG** heraus.

### III. Europarechtliche Dogmatik

#### 1. Was ist der Schutzbereich von **Art. 11 Abs. 1 EMRK**?

- ◆ 37 **Art. 11 Abs. 1 EMRK** enthält zwei Konventionsrechte: Die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit (§ 16 Rn. 37 ff.).

Der konventionsrechtliche Versammlungsbegriff unterscheidet sich kaum von dem des **Art. 8 Abs. 1 GG**. Eine Versammlung ist demnach jede Zusammenkunft mehrerer Personen mit dem Ziel der Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks. Der gemeinsame Zweck wird allerdings vom EGMR weiter ausgelegt als vom BVerfG: Eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung ist für die Eröffnung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit nicht erforderlich; es genügt, wenn die Versammlung auf private Angelegenheiten gerichtet ist.<sup>57</sup> Darüber hinaus muss die Versammlung friedlich sein. Insoweit ergeben sich keine nennens-

---

<sup>55</sup> OVG Münster **BeckRS 2018, 22108, Rn. 6.**

<sup>56</sup> Dazu *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 8, Rn. 79**; kritisch *Fischer*, *NVWZ 2022, 353*.

<sup>57</sup> Siehe *EGMR v. 24.11.2009, 27809/08*, Rn. 50 – Friend.

werten Abweichungen zu den Ausführungen zu [Art. 8 Abs. 1 GG](#). Aggressives Verhalten einzelner Teilnehmer:innen macht die Versammlung in ihrer Gesamtheit nicht unfriedlich.<sup>58</sup>

Geschützt sind sowohl private als auch öffentliche Versammlungen.<sup>59</sup> Zudem haben auch nach der Rechtsprechung des EGMR Veranstalter:innen ein Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich Gegenstand, Ort und Zeit der Versammlung.<sup>60</sup>

38 ◆

## 2. Wie sind Eingriffe in [Art. 11 Abs. 1 EMRK](#) zu rechtfertigen?

Eingriffe in die Versammlungsfreiheit können nach [Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK](#) gerechtfertigt werden. Von den Voraussetzungen ähnelt der Rechtfertigungsaufbau dem der Kommunikationsfreiheiten ([§ 12 Rn. 73](#)): Es bedarf danach einer **gesetzlichen Grundlage**, eines **legitimen Zwecks** für die Einschränkung sowie der **Notwendigkeit der Maßnahme** in einer demokratischen Gesellschaft zur Zweckerreichung. Die gesetzliche Grundlage muss vorhersehbar, also ausreichend bestimmt sein, um den Adressat:innen zu ermöglichen, die Konsequenzen ihres Handelns vorherzusehen und ihr Verhalten daran auszurichten. [Art. 11 Abs. 2 EMRK](#) zählt zudem abschließend die für die Rechtfertigung des Eingriffs in Frage kommenden legitimen Zwecke auf.<sup>61</sup> Die Prüfung des Tatbestandsmerkmals „Notwendigkeit der Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft zur Zweckerreichung“ entspricht grob dem, was in der deutschen Grundrechtsdogmatik als eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bezeichnet wird. [Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK](#) erlaubt ferner Einschränkungen dieser Rechte für Polizeikräfte, Soldat:innen und Beamt:innen. Anmelde- und Erlaubnispflichten sind gerechtfertigt, sofern sie dazu dienen, die ordnungsgemäße Durchführung einer Versammlung zu gewährleisten.<sup>62</sup>

39 ◆

## 3. Was ist der Schutzbereich von [Art. 12 Abs. 1 EU-GRCh](#)?

[Art. 12 Abs. 1 EU-GRCh](#) entspricht nahezu wortgleich der Regelung des [Art. 11 Abs. 1 EMRK](#). Gewährleistet werden wiederum Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit ([§ 16 Rn. 41 ff.](#)). Der Schutzgehalt des [Art. 12 Abs. 1 EU-GRCh](#) darf gem. [Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh](#) nicht hinter der Konventionsregelung zurückbleiben. Der EuGH orientiert sich daher an der Rechtsprechung des EGMR zu [Art. 11 Abs. 1 EMRK](#).<sup>63</sup> Insoweit ergeben sich keine Unterschiede zum Schutzbereich des konventionsrechtlichen Versammlungsbegriffs des [Art. 11 Abs. 1 EMRK](#). Die Aufzählung des politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereichs in [Art. 12 Abs. 1 EU-GRCh](#) ist daher nicht als abschließend zu verstehen, so dass auch kulturelle und soziale Anlässe in Betracht kommen.

40 ◆

58 Vgl. [EGMR v. 12.6.2014, 17391/06](#), Rn. 155 – Primov ua/Russland.

59 [EGMR v. 22.10.2013, 26818/11](#), Rn. 32 – Stowarzyszenie „Poznanska Masa Krytyczna“/Polen.

60 [EGMR v. 27.11.2012, 58050/08](#), Rn. 21 – Sáska/Ungarn.

61 [EGMR v. 5.4.2007, 18147/02](#), Rn. 86 – Kirche der Scientologen Moskau/Russland.

62 Vgl. [EGMR v. 10.7.2012, 34202/06](#), Rn. 41 – Berladir; [EGMR v. 12.6.2014, 17391/06](#), Rn. 117 – Primov ua/Russland.

63 *Jarass*, in: *Jarass, Kommentar Charta der EU-Grundrechte*, 4. Aufl., [Art. 12, Rn. 22](#).

### 4. Wie sind Eingriffe in [Art. 12 Abs. 1 EU-GRCh](#) zu rechtfertigen?

- ◆ 41 Einschränkungen sind unter den allgemeinen Voraussetzungen des [Art. 52 Abs. 1 EU-GRCh](#) möglich. Gemäß [Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh](#) ist dabei den Rechtfertigungsanforderungen des [Art. 11 Abs. 2 EMRK](#) Rechnung zu tragen. Im Abwägungsprozess ist vor allem das Interesse der „Demonstranten, die öffentliche Meinung auf die Ziele ihrer Aktivitäten aufmerksam zu machen“ zu berücksichtigen.<sup>64</sup>

---

64 Vgl. [EuGH, ECLI:EU:C:2003:333](#), Rn. 90 – Schmidberger.