



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 55 August 2026

Verfassungsbeschwerde des Herrn (...),

**gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. März 2024
- BVerwG 6 C 1.22 -**

Az. des BVerfG: 1 BvR 1503/24

Mitglieder des Verfassungsrechtsausschusses

RA Dr. Christian-Dietrich Bracher

RA Prof. Dr. Dr. Karsten Fehn

RA Dr. Markus Groß

RA Dr. Patrick Heinemann

RAin Dr. Yasemin Jüngling

RA Prof. Dr. Christofer Lenz (Vorsitzender)

RA Dr. Michael Moeskes

RAin Dr. Friederike Niemann

RA Dr. Marc Ruttloff

RA Dr. jur. h.c. Gerhard Strate

RAin Dr. jur. Katharina Wild (Berichterstatlerin)

RAuN Dr. Ulrich Wessels, Präsident Bundesrechtsanwaltskammer

RAin Eva Buchmann, Bundesrechtsanwaltskammer

Ass. jur. Lissa Gerking, LL.M. (Norwich), Bundesrechtsanwaltskammer

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 167.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Zusammenfassung

Die Verfassungsbeschwerde wirft die Frage auf, ob gegen eine Versammlung und ihre Teilnehmer auf polizeirechtlicher Basis vorgegangen werden kann, ohne dass vorher eine Auflösungsanordnung nach § 15 Abs. 3 VersG erfolgt ist, wenn die Versammlung von Beginn an und dann durchgehend unfriedlich war und deshalb nicht unter dem Schutz von Art. 8 GG steht. Damit verknüpft ist die Frage, welche Anforderungen an die Feststellung oder Prognose einer solchen anfänglichen und durchgehenden Unfriedlichkeit zu stellen sind und ob das Bundesverwaltungsgericht die Unfriedlichkeit auch dann feststellen kann, wenn zwar der entsprechende Sachverhalt vom Berufungsgericht festgestellt wurde, zugleich aber auch feststeht, dass die Polizeikräfte vor Ort anfänglich vom Vorliegen einer Versammlung ausgegangen sind.

Nach der Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer ist die Verfassungsbeschwerde begründet. Die Grundrechte des Beschwerdeführers sind durch die auf der Grundlage von Polizeirecht vollzogenen Maßnahmen gegenüber dem Beschwerdeführer verletzt.

Zu diesem Ergebnis führen alle denkbaren und im Ausschuss erörterten Ansätze. Am deutlichsten ist das für die nachfolgend näher dargelegte Begründung, welche die Berichterstatteerin erarbeitet hat.

Nach Auffassung der BRAK darf der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG nicht durch vorschnelle Feststellung einer anfänglichen und dauerhaften Unfriedlichkeit verengt werden und insbesondere dann nicht, wenn das von den Beteiligten vor Ort nicht eindeutig und einheitlich so wahrgenommen wurde. Im hier vorliegenden Fall der Proteste gegen den AfD-Bundesparteitag 2016 war die Gegendemonstration nicht ausschließlich auf die Verhinderung der gestörten Versammlung ausgerichtet, sondern enthielt selbst kommunikative Elemente, sodass der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG auch in diesem Fall gegeben sein muss. Auf eine Auflösungsverfügung nach dem VersG durfte vor der Anwendung von Maßnahmen nach dem allgemeinen Polizeirecht nicht verzichtet werden.

Die Auflösungsverfügung nach § 15 Abs. 3 VersG wäre aber auch dann erforderlich gewesen, wenn man mit dem Bundesverwaltungsgericht von einer anfänglich unfriedlichen und damit nicht von Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlung ausgeht. Denn der Begriff der Versammlung in § 15 VersG und allgemein in § 1 VersG ist nicht durch das Merkmal der Friedlichkeit beschränkt und geht insoweit über Art. 8 Abs. 1 GG hinaus. Der Gesetzgeber hat sich für dieses Modell auch deshalb in vernünftiger Weise entschieden, weil die Auflösungsverfügung nach § 15 Abs. 3 VersG für alle Beteiligten Rechtssicherheit und Rechtsklarheit schafft. Sie mutet den Polizeibehörden vor einem Eingriff nichts Unzumutbares zu. Das gilt gerade dann, wenn wie im vorliegenden Fall nach den gerichtlichen Feststellungen die vor Ort eingesetzten Polizeikräfte zunächst über Lautsprecher geklärt hatten, dass von einer Versammlung

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung geschlechtsspezifischer Sprachformen verzichtet. Die gewählte Form bezieht sich grundsätzlich auf Angehörige aller Geschlechter, sofern nicht ausdrücklich auf ein Geschlecht Bezug genommen wird.

ausgegangen werde. Der Übergang zu polizeirechtlichen Maßnahmen ohne Auflösungsverfügung verletzt aber nicht nur § 15 Abs. 3 VersG, sondern auch die Grundrechte des Beschwerdeführers. Dabei kann hier dahinstehen, ob es wegen der anschließenden Einkesselung im Verhältnis zum Beschwerdeführer um Art. 2 Abs. 2 GG geht, oder ob das allgemeine Auffanggrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG greift. Der Rückgriff auf die allgemeine Handlungsfreiheit ist im Bereich des Versammlungsrechts wegen der Ausgestaltung von Art. 8 Abs. 1 GG als sog. Deutschen-Grundrecht eine bekannte Lösung.

II. Sachverhalt

Dem Sachverhalt liegt eine Protestaktion gegen den AfD-Bundesparteitag 2016 auf dem Gelände der Landesmesse Stuttgart zugrunde. Eine mit mehreren Bussen angereiste Gruppe von 450 bis 500 Personen, überwiegend schwarz oder in weißen Einmalanzügen und teilweise verumumt, blockierte zunächst einen Kreisverkehr, den die Teilnehmer des AfD-Bundesparteitags passieren mussten. Hierbei wurden unter Verwendung von Baustellenmaterial Barrikaden errichtet und mehrfach Pyrotechnik eingesetzt, bevor sich die Protestaktion auf die Flughafenstraße in Richtung Messe begab. Dort kam es zu einer Blockade der Kreuzung und zum Wurf mehrerer Rauchbomben in Richtung nachrückender Polizeikräfte.

Die Polizei dokumentierte die Ankunft und das Verhalten der Gruppe sekundengenau. Danach erfolgte die erste Zündung von Pyrotechnik sofort nach dem Verlassen des Busses (6:37:17 Uhr) und der erste Wurf einer Rauchbombe auf das Dienstfahrzeug der Polizei innerhalb der ersten Minute nach dem Verlassen des Busses. Die Polizei kesselte die Gruppe auf der Flughafenstraße ein. Etwa eine halbe Stunde nach dem Verlassen des Busses wurden die zur Blockade errichteten Autoreifen angezündet (7:10:32 Uhr). Bis zu diesem Zeitpunkt wurden nach der Dokumentation der Polizei acht Rauchbomben geworfen und zusätzlich Pyrotechnik gezündet. Kurz darauf begann die Blockade der BAB 8, die zu einem Stillstand des Verkehrs in Fahrtrichtung Ulm führte (7:33:49 Uhr).

Der Einsatzleiter ordnete polizeilichen Gewahrsam für 419 Personen – darunter den späteren Beschwerdeführer – an und ließ per Lautsprecherdurchsage mitteilen, diese Teilnehmer *„genießen ... nicht mehr den Schutz des Versammlungsrechts“*, befänden sich im *„polizeilichen Gewahrsam“* und würden *„in Kürze polizeilich bearbeitet“*.

Die Einkesselten wurden von der Polizei nacheinander aus der Gruppe herausgelöst, mit Einwegschießen auf dem Rücken gefesselt und – teils stehend im überfüllten Bus – zur Gefangenensammelstelle in eine Halle verbracht. Der Beschwerdeführer wurde dort gegen 13:30 Uhr identitätsfestgestellt, als Beschuldigter wegen Landfriedensbruch belehrt, videofotografiert und anschließend in eine Einzelzelle eines Gefangenengebusses verbracht. Eine richterliche Entscheidung über den Gewahrsam wurde – aus Kapazitätsgründen – bewusst nicht herbeigeführt. Stattdessen wurde die Dauer der Freiheitsentziehung durch die Polizei eigenständig gesteuert.

Der Beschwerdeführer war nach seiner Darstellung zuvor nicht am Geschehen im Kreisverkehr beteiligt und stieß erst kurz vor dem Kessel zu der Gruppe.

Um 17:54 Uhr erhielt der Beschwerdeführer einen Platzverweis für das Messegelände bis zum 01.05.2016, 20:00 Uhr, wurde in einem Bus in den ca. 16 km entfernten Bahnhof Esslingen verbracht und dort gegen 19:50 Uhr aus dem polizeilichen Gewahrsam entlassen. Er rügte, während des Gewahrsams keinen Toilettengang und kein Trinkwasser erhalten zu haben.

Nach den fachgerichtlichen Feststellungen trugen einzelne Teilnehmer der Protestaktion Transparente und skandierten Sprechchöre („AfD-Parteitag verhindern – Nationalismus ist keine Alternative“ und „AfD-Faschistenpack“).

Das Polizeipräsidium Reutlingen stellte in seiner Stellungnahme auf die Prognose zur Unfriedlichkeit ab und betonte, man habe bereits beim Verlassen der Busse eine „*gewalttätige Personengruppe*“ festgestellt und deshalb von vornherein nicht auf Versammlungsrecht, sondern auf Polizeigesetz und Strafprozessordnung gestützt gehandelt.

Das VG Sigmaringen qualifizierte sämtliche Maßnahmen – Einschließung, Gewahrsam, Fesselung, Transport, Toiletten- und Wasserentzug, Identitätsfeststellung und erkennungsdienstliche Behandlung, Platzverweis und Verbringung nach Esslingen – als rechtswidrig mit der Begründung, die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes hätte eine vorherige Auflösung nach § 15 Abs. 3 VersG erfordert. Eine solche sei nicht erfolgt, da die Lautsprecherdurchsage der Polizei keine hinreichend eindeutige Auflösungsverfügung bedeute.

Der VGH Baden-Württemberg änderte dieses Urteil teilweise ab. Der VGH sah in der Aktion eine Verhinderungsblockade und verneint schon den Versammlungsbegriff des Art. 8 GG und § 1 Abs. 1 VersG. Nach dem VGH waren die Maßnahmen überwiegend auf § 28 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW a.F. sowie weitere polizeirechtliche Grundlagen gestützt und damit rechtmäßig. Nur die Maßnahmen der Toilettenversaugung und des Wasserentzugs hätten gegen die Menschenwürde verstoßen.

Die Revision gegen das Urteil des VGH begründete der Beschwerdeführer damit, dass bei gemischten Zusammenkünften mit Elementen der Blockade und der Meinungskundgabe der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG – entsprechend der Brokdorf-Entscheidung – im Zweifel eröffnet bleibe und Einschränkungen auf der Ebene der Schranken und der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen seien, statt über eine Verhinderungsblockade oder von Beginn an unfriedliche Versammlung den Schutzbereich vollständig zu verneinen. Ferner hätten die aus Art. 8 GG und § 15 Abs. 3 VersG abgeleiteten versammlungsrechtlichen Eingriffsformen gegenüber allgemeinen Polizeimaßnahmen Vorrang auch bei unfriedlichen Versammlungen.

Das BVerwG verneinte den grundrechtlichen Schutz aus Art. 8 Abs. 1 GG mit der Begründung, die Versammlung sei „*von Beginn an und dann durchgehend*“ unfriedlich gewesen. Deshalb komme der Sperrwirkung des § 15 Abs. 3 VersG bei solchen Versammlungen keine Bedeutung zu. Das Landespolizeirecht könne ohne vorherige Auflösung unmittelbar angewendet werden. Gleichwohl hob das BVerwG die Entscheidung auf, soweit es die Fesselung ab Halle 9, die Fortsetzung des Gewahrsams nach 17:54 Uhr und die Verbringung nach Esslingen betraf und verwies die Sache zurück, soweit eine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Freiheitsentziehung mangels zureichender Sachaufklärung nicht möglich war.

Der Beschwerdeführer erhob gegen das Urteil des BVerwG Anhörungsrüge und unmittelbar Verfassungsbeschwerde zum BVerfG.

III. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Urteil des BVerwG vom 27.03.2024 (6 C 1.22) und damit gegen einen tauglichen Beschwerdegegenstand nach § 90 Abs. 1 BVerfGG. Der Beschwerdeführer hat eine mögliche Verletzung in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten hinreichend dargelegt. Nach §§ 23 Abs. 1 Satz 2, 92 BVerfGG muss sich die Verfassungsbeschwerde mit

dem zugrunde liegenden Fachrecht sowie mit der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Sachverhalts auseinanderzusetzen und hinreichend substantiiert darlegen, dass eine Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten möglich erscheint.² Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtliche Entscheidung, ist darzulegen, dass sie auf der Anwendung einer verfassungswidrigen Norm beruht oder dass bei der Anwendung von Fachrecht spezifisches Verfassungsrecht oder das Willkürverbot verletzt wurde.³ Diese Begründungsanforderungen hat der Beschwerdeführer erfüllt.

Der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung nach § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG und der Grundsatz der Subsidiarität sind gewahrt.

IV. Begründetheit

Das Bundesverwaltungsgericht bejahte zwar den Versammlungsbegriff, nahm aber an, die hier streitige Aktion sei „*von Beginn an und dann durchgehend unfriedlich*“ gewesen, weshalb sie keine Grundrechtsgeltung nach Art. 8 GG genieße; bei solchen Versammlungen sei eine Auflösung nach § 15 Abs. 3 VersG vor Anwendung des Polizeirechts entbehrlich. Dadurch bildete das BVerwG eine dritte Kategorie neben friedlichen Versammlungen und im Verlauf unfriedlich werdenden Versammlungen. Für diese Kategorie soll nicht nur die Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts entfallen, sondern der Schutzbereich des Art. 8 GG insgesamt. Vielmehr soll das Landespolizeirecht ohne vorherige Auflösungsverfügung unmittelbar anwendbar sein.

Diese Auffassung widerspricht der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG:

1. Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG

Die Versammlungsfreiheit zählt zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens und ist für die freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend.⁴ In einem demokratischen Gemeinwesen, das grundsätzlich auf der politischen Willensbildung von unten nach oben – vom Volk zu den Staatsorganen – aufbaut, kommt der freien, offenen, unreglementierten und grundsätzlich „staatsfreien“ Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung eine essenzielle Bedeutung zu. Der einer Demokratie immanente kontinuierliche Meinungskampf mit seinen wiederkehrenden, auf der Grundlage des Mehrheitsprinzips zu treffenden Entscheidungen erfordert fortwährend einen freien, offenen und pluralistischen Diskurs, in dem auch andersdenkende Minderheiten zu Wort kommen und Gehör finden. Vor diesem Hintergrund stellen Versammlungen als besondere Form der kollektiven Meinungskundgabe ein wesentliches Element dar, um auf die politische Meinungsbildung hinreichenden Einfluss ausüben zu können.⁵

² BVerfG, Urt. v. 10.11.2015 – 1 BvR 2056/12, NJW 2016, 1505; BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, NVwZ 2025, 400.

³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, NVwZ 2025, 400.

⁴ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 341/81, NJW 1985, 2395; BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, NJW 2011, 1201.

⁵ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 341/81, NJW 1985, 2395.

a) Versammlungsbegriff

Versammlung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GG bezeichnet das Zusammenkommen mehrerer Menschen zu gemeinsamer Zweckverfolgung.⁶ Der weite Versammlungsbegriff umfasst Versammlungen zum Zweck der gemeinsamen Willensbildung oder -äußerung, zu politischen und wohl auch religiösen Zwecken (Prozession), zu ideellen, wirtschaftlichen oder privaten Zielen, soweit ein kommunikativer Zweck (mit-)verfolgt wird.⁷ Dazu zählen insbesondere (aber nicht ausschließlich) Veranstaltungen mit politischer Zwecksetzung, also die Erörterung oder Meinungsäußerung zu öffentlichen Angelegenheiten. Insofern orientiert sich der gemeinsame Zweck wesentlich an dem Schutzbereich des Art. 5 GG. Was Gegenstand zulässiger Kommunikation sein kann, kann mit den Mitteln des Art. 8 GG ausgedrückt, artikuliert und verstärkt werden. Maßgeblich ist das Bestreben der Veranstaltenden und Teilnehmenden, das Anliegen zu artikulieren und an außenstehende Dritte heranzutragen.

Versammlungen sind dem Grunde nach Zusammenkünfte mehrerer Personen zur Verfolgung gemeinsamer, regelmäßig auf Kommunikation (Meinungsbildung bzw. -äußerung) gerichteter Zweck.⁸ Mangels Typenzwangs der Versammlungen kommt es für „gemischte“ Veranstaltungen auf das „Gesamtgepräge“ an, das seinerseits versammlungsfreundlich zu konkretisieren ist.

Im Hinblick auf Gegendemonstrationen oder Blockadeaktionen hat das BVerfG in jüngerer Rechtsprechung danach differenziert, ob mit der Gegenmaßnahme Einfluss auf die Meinungsbildung genommen oder lediglich die Versammlung an sich unterbunden werden soll⁹:

„Speziell mit Blick auf Zusammenkünfte – insbesondere in Form von Blockadeaktionen –, die auf die Störung, Verhinderung oder Sprengung einer anderen Versammlung gerichtet sind, bedarf es einer näheren Differenzierung. Die allgemein zu Blockadeaktionen entwickelten Maßstäbe des BVerfG, nach denen im Wesentlichen zwischen Blockadeaktionen mit dem Ziel der Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung einerseits und Blockadeaktionen mit dem Ziel der zwangsweisen oder sonst wie selbsthilfeähnlichen Durchsetzung eigener Forderungen andererseits zu differenzieren ist (vgl. BVerfGE 104, 92 (104 f.) = NJW 2002, 1031), sind auf die hier relevante Konstellation nicht ohne Weiteres übertragbar. Denn bei einer Blockadeaktion, die sich spezifisch gegen eine andere Versammlung mit deren konkreten kommunikativen Anliegen richtet, besteht zwischen der selbsthilfeähnlichen Durchsetzung der eigenen Forderung – etwa der Erzwingung des Abbruchs dieser Versammlung – und der Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung ein sehr enger Zusammenhang.“

Eine Zusammenkunft, die ausschließlich auf die Störung einer anderen Versammlung gerichtet ist und die nicht zugleich auf einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung abzielt, wird dagegen mangels Versammlungseigenschaft von vornherein nicht vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG umfasst.¹⁰

Die bloße Negation der gestörten Meinungskundgabe ließ das BVerfG aber nicht genügen. In Gemengelagen, in denen neben das Element der Störung der anderen Versammlung auch Elemente der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung andererseits zusammentreffen, sei der Schutzbereich des

⁶ Gusy, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 15.

⁷ Höfling, in: Sachs, GG Art. 8 Rn. 21.

⁸ BVerwG, Urt. v. 22.8.2007 – 6 C 22/06, DÖV 2008, 32 ff.

⁹ BVerfG, Beschl. v. 1.10.2025 – 1 BvR 2428/20, NVwZ 2026, 33

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 1.10.2025, 1 BvR 2428/20, NVwZ 2026, 33.

Art. 8 Abs. 1 GG eröffnet, wenn die Gegendemonstration oder Blockade ein eigenständiges Element der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung aufweise¹¹:

*„Die Schutzwürdigkeit einer Blockadeaktion entfällt aber nicht allein dadurch, dass neben das von einer Blockadeaktion angestrebte eigenständige Element der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung noch ein weiteres Element hinzutritt, das seinerseits den Bereich der geistigen Auseinandersetzung verlässt (anders wohl Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer, Oktober 2020, GG Art. 8 Rn. 63 ff., nach dem insbesondere eine zweckgerichtete und absichtliche Behinderung Dritter nicht mehr vom Schutzbereich des Art. 8 I GG umfasst wird). Für eine so weitgehende Ausschlusswirkung – über die Art. 8 I GG immanenten Schutzbereichsgrenzen der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit hinaus – bietet der verfassungsrechtliche Versammlungsbe-
griff keine Grundlage (vgl. auch Rusteberg NJW 2011, 2999 (3001)).“*

b) Friedlichkeit der Versammlung

Die Merkmale der Friedlichkeit und der Waffenlosigkeit sind kumulative Grenzen des Grundrechtstatbestandes. Wer sich unfriedlich oder bewaffnet versammelt, kann sich von vornherein nicht auf den Grundrechtsschutz berufen. Die Auslegung des Merkmals der Friedlichkeit ist allerdings umstritten. Teilweise wird es dahin konkretisiert, dass Versammlungen „als Mittel zur geistigen Auseinandersetzung und zur Einflussnahme auf die politische Willensbildung“ verstanden werden.¹²

In Rechtsprechung und Literatur wurde der Begriff der Unfriedlichkeit gerade Anfang der 1950er Jahre noch sehr weit verstanden. Der BGH ging etwa im Jahr 1951 davon aus, dass eine Versammlung bereits dann unfriedlich sei, wenn sie auf eine Störung „des staatsbürgerlichen Friedens in der Bevölkerung“ gerichtet sei.¹³ Anknüpfend hieran entschied das BVerwG im Jahr 1954, dass unfriedlich vor allem eine Versammlung sei, deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderlaufe. Der Begriff der Unfriedlichkeit sei aber noch weitergehend. Unfriedlich sei eine Versammlung jedenfalls dann, wenn ihr Zweck im Widerspruch zum Rechtsfrieden stehe, wenn bei der Einberufung die Absicht auf eine Störung des Friedens, und zwar nicht nur des Friedens unter den Teilnehmern selbst, sondern auch des Friedens in der Bevölkerung selbst gerichtet sei.¹⁴

Ähnlich weitgehende Ansichten, die den Begriff der Unfriedlichkeit etwa mit einer Störung des Rechtsfriedens gleichsetzten, wurden vielfach auch in der Literatur vertreten.¹⁵

Für eine Auslegung des verfassungsrechtlichen Begriffs kann nicht einfach auf den – erheblich gewandelten und ausgeweiteten – allgemeinen Gewaltbegriff des Strafrechts zurückgegriffen werden.¹⁶ Auch begründet nicht jeder Verstoß gegen Normen des Straf-, Ordnungswidrigkeiten- oder Verwaltungsrechts die Unfriedlichkeit der Versammlung¹⁷:

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 1.10.2025 – 1 BvR 2428/20, NVwZ 2026, 33

¹² BGH, Urt. v. 30.5.1972 – VI ZR 139/70, NJW 1972, 1571.

¹³ BGH, Urt. v. 21.6.1951 – 3 StR 234/51, juris, Rn. 6.

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 8.4.1954 – I C 52.53, juris.

¹⁵ BK-GG/v. Mangoldt, 1953, GG Art. 8 Nr. 2; Giese, 3. Aufl. 1953, GG Art. 8 Nr. II 2; Hamann, 1956, GG Art. 8 Nr. C 3

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 11.11.1986 – 1 BvR 713/83, BVerfGE 73, 206; BVerfG, Beschl. v. 14.7.1987 – 1 BvR 242/86, BVerfGE 76, 211(217); BVerfG, Beschl. v. 10.1.1995 – 1 BvR 718/89, BVerfGE 92, 1 (14 ff.); BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96, BVerfGE 104, 92 (106).

¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 2.11.2016 – 1 BvR 289/15, NVwZ 2017, 555

„Besteht danach für eine Versammlung trotz Ausschreitungen nur einer Minderheit der Teilnehmer der Schutz des Art. 8 GG fort, muss sich dies auf die Anwendung grundrechtsbeschränkender Rechtsnormen auswirken. (...)

Zwar schließt es die unter Gesetzesvorbehalt stehende Versammlungsfreiheit nicht aus, gegen Teile der Versammlung repressive Maßnahmen der Strafverfolgung zu ergreifen. Bei solchen Grundrechtseingriffen haben die staatlichen Organe aber die grundrechtsbeschränkenden Normen der StPO im Lichte der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit im freiheitlich demokratischen Staat auszulegen und sich bei ihren Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist (vgl. BVerfGE 69, 315 [349] = NJW 1985, 2395). (...)

Konkret bedeutet dies für § 163 b I 1 und 2 StPO, wonach die Beamten des Polizeidienstes die zur Feststellung der Identität erforderlichen Maßnahmen treffen dürfen, wenn jemand einer Straftat verdächtig ist und der Verdächtige festgehalten werden darf, wenn die Identität sonst nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann, dass der Verdacht auf einer hinreichenden objektiven Tatsachengrundlage beruhen sowie individuell bezogen auf den konkreten Versammlungsteilnehmer bestehen muss. Nicht genügend für den Verdacht ist die bloße Teilnahme an einer Versammlung, aus der heraus durch einzelne andere oder eine Minderheit Gewalttaten begangen werden (vgl. auch BGHZ 89, 383 = NJW 1984, 1226). Da sich Gewalttätigkeiten bei Großdemonstrationen kaum jemals ganz ausschließen lassen, träfe andernfalls nahezu jeden Versammlungsteilnehmer das Risiko, allein wegen des Gebrauchmachens von der Versammlungsfreiheit – schon während der Versammlung – Strafverfolgungsmaßnahmen ausgesetzt zu werden (vgl. BVerfGE 69, 315 [361] = NJW 1985, 2395). Die Notwendigkeit eines auf den konkreten Versammlungsteilnehmer bezogenen Verdachts schließt es allerdings nicht aus, auch gegen eine ganze Gruppe von Versammlungsteilnehmern nach § 163 b I 1 und 2 StPO vorzugehen, wenn sich aus deren Gesamtaufreten ein Verdacht auch gegenüber den einzelnen Mitgliedern der Gruppe ergibt und das Vorgehen die übrigen Versammlungsteilnehmer so weit wie möglich ausspart.“

Das Kriterium der Unfriedlichkeit soll eine Versammlung allerdings schon dann erfüllen, wenn ein gewalttätiger oder aufrührerischer Verlauf unmittelbar bevorsteht. Insoweit komme es auf die prognostische Beurteilung des Einzelfalles an, wobei hieran strenge Voraussetzungen zu stellen sind.¹⁸ Allein der Umstand, dass Versammlungsteilnehmer verummmt sind oder Schutzwaffen mit sich führen, wird für die Annahme der Unfriedlichkeit für nicht ausreichend gehalten.¹⁹

Zu den Anforderungen, die an die Sachverhaltsfeststellungen zur Beurteilung der Merkmale der Versammlung und der (Un-)Friedlichkeit zu stellen sind, hat das BVerfG mit Beschluss vom 01.10.2025 (1 BvR 2428/20, NVwZ 2026, 33) ausgeführt, dass es für das Merkmal der Versammlung im Wesentlichen auf das kommunikative Element ankommt. Bei gleichzeitig vorliegender Störungsabsicht bedürfe es keiner Gewichtung der Schwerpunkte des Geschehens, solange dem kommunikativen Element keine gänzlich untergeordnete Bedeutung zukomme.²⁰ Allerdings konnten zu dem in diesem Fall vorliegenden Sachverhalt konkrete inhaltliche Äußerungen während der Gegendemonstration in Form von Sprechchören und Plakaten mit verschiedenen Aussagen feststellen. Eine Entscheidung, ob allein die

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 341/81, NJW 1985, 2395.

¹⁹ Höfling/Ogorek, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 35.

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 1.10.2025 – 1 BvR 2428/20, NVwZ 2026, 33.

Äußerung legitimen Protests ein hinreichend eigenständiges kommunikatives Element beinhaltet, konnte daher dahinstehen ²¹.

„Einer Gewichtung dahingehend, ob man den Schwerpunkt des Geschehens in der Störung der Versammlung der Demonstranten oder in einer eigenständigen Kommunikation durch die Gegendemonstranten erblickt, bedarf es in diesem Zusammenhang nicht. Dem kommunikativen Element der Gegendemonstration kommt jedenfalls keine gänzlich untergeordnete Bedeutung zu, so dass der Versammlungsbegriff unter Zugrundelegung des oben dargelegten Maßstabes erfüllt ist.“

Ab wann die Störung als Schwerpunkt das kommunikative Element einer Versammlung überwiegt und eine bloße Verhinderungsblockade vorliegt, ist dagegen noch nicht entschieden.

2. Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG

Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG wird durch das Versammlungsgesetz (VersG) ausgefüllt. Da das VersG aber lediglich zu einem Vorgehen gegen die Versammlung als solche ermächtigt (z. B. Auflösung), Befugnisnormen für ein Einschreiten gegen einzelne Störer dagegen nicht enthält, ist insofern ein Rückgriff auf die Standardmaßnahmen der Polizeigesetze erlaubt. Unter den Voraussetzungen der einschlägigen Normen des VersG sind über deren Wortlaut hinaus auch Maßnahmen geringerer Eingriffsintensität (sog. Minus-Maßnahmen) zulässig. Zum Teil wird auch die Umschließung einer Versammlung durch Polizeibeamte (sog. Einkesselung) als eine „*Minusmaßnahme*“ qualifiziert.²²

In jüngerer Zeit war umstritten, ob und inwieweit eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung gem. § 15 Abs. 1 VersG für eine Auflösung einer Versammlung ausreicht.²³ In der Brokdorf-Entscheidung hatte das BVerfG hervorgehoben, Verbote und Auflösungen könnten im Wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen, während eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Allgemeinen nicht genügen werde ²⁴.

„Für die verfassungsrechtliche Beurteilung bedeutsam sind zwei Einschränkungen, die im Gesetz selbst angelegt sind und die zur Folge haben, daß Verbote und Auflösungen im Wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen können, während eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Allgemeinen nicht genügen wird.“

Verbot oder Auflösung setzen zum einen als ultima ratio voraus, daß das mildere Mittel der Auflagenerteilung ausgeschöpft ist (so auch BVerwGE 64, 55). Das beruht auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser begrenzt aber nicht nur das Ermessen in der Auswahl der Mittel, sondern ebenso das Entschließungsermessen der zuständigen Behörden. Die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Güterabwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, daß dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist. Demgemäß rechtfertigt keinesfalls jedes beliebige Interesse eine Einschränkung dieses Freiheitsrechts; Belästigungen, die sich zwangsläufig aus

²¹ BVerfG, Beschl. v. 1.10.2025 – 1 BvR 2428/20, NVwZ 2026, 33.

²² Groscurth, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Teil G Rn. 178.

²³ VGH Kassel, Beschl. v. 17.9.1993 – 3 TH 2190/93, NVwZ-RR 1994, 86; VGH München, Beschl. v. 12.8.1991 – 21 CS 91.2245, NVwZ 1992, 76; VG Halle, Beschl. v. 21.1.1994 – 3 B 3/94, NVwZ 1994, 719.

²⁴ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233, 341/81, NJW 1985, 2395 (Brokdorf)

der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Veranstaltungszweck nicht vermeiden lassen, werden Dritte im Allgemeinen ertragen müssen. Aus bloßen verkehrstechnischen Gründen werden Versammlungsverbote umso weniger in Betracht kommen, als in aller Regel ein Nebeneinander der Straßenbenutzung durch Demonstranten und fließenden Verkehr durch Auflagen erreichbar ist.

Die behördliche Eingriffsbefugnis wird zum anderen dadurch begrenzt, daß Verbote und Auflösungen nur bei einer "unmittelbaren Gefährdung" der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung statthaft sind. Durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit werden die Eingriffsvoraussetzungen stärker als im allgemeinen Polizeirecht eingeengt. Erforderlich ist im konkreten Fall jeweils eine Gefahrenprognose. Diese enthält zwar stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil; dessen Grundlagen können und müssen aber ausgewiesen werden. Demgemäß bestimmt das Gesetz, daß es auf "erkennbaren Umständen" beruhen muß, also auf Tatsachen, Sachverhalten und sonstigen Einzelheiten; bloßer Verdacht oder Vermutungen können nicht ausreichen. Unter Berücksichtigung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde insbesondere bei Erlaß eines vorbeugenden Verbotes keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen, zumal ihr bei irriger Einschätzung noch die Möglichkeit einer späteren Auflösung verbleibt. Welche Anforderungen im Einzelnen geboten sind, haben im Übrigen zunächst die Fachgerichte zu beurteilen (vgl. etwa einerseits Dietel/Gintzel, a.a.O., RdNr. 12 zu § 15 VersG unter Hinweis auf BVerwGE 45, 51 [61]; andererseits Ott, a.a.O., RdNr. 5 zu § 15 VersG und Werbke, NJW 1970, S. 1 [2]; ähnlich OVG Bremen, DÖV 1972, S. 101 [102]; OVG Saarlouis, DÖV 1973, S. 863 [864] und auch der Bericht des Rechtsausschusses zur Gesetzesnovelle 1978, BTDrucks 8/1845, S. 11). Sie lassen sich schwerlich losgelöst von den konkreten Umständen von Verfassungen wegen vorschreiben, sondern können davon abhängen, wie weit etwa bei Großdemonstrationen eine Bereitschaft der Veranstalter zu kooperativen Vorbereitungen besteht und ob Störungen nur von dritter Seite oder durch eine kleine Minderheit befürchtet werden (vgl. dazu unten III.1. und 3.*).“*

Diese Grundlinie hat das BVerfG in jüngeren Entscheidungen weiterverfolgt.²⁵ Auf die Gefährdung der öffentlichen Ordnung gestützte Auflagen seien hingegen zulässig, wenn einer Versammlung eine spezifische Provokationswirkung zukomme oder ein besonderer Einschüchterungseffekt zu erwarten sei.²⁶ Der Erste Senat hat im Jahre 2004 klargestellt, in den letztgenannten Fällen komme auch ein Versammlungsverbot in Betracht, falls die aus dem äußeren Versammlungsgeschehen sich ergebenden Gefahren nicht durch Auflagen abgewehrt werden können.²⁷

3. Entscheidung des BVerwG vom 27. März 2024 – 6 C 1.22

Die Entscheidung des BVerwG vom 27. März 2024 (6 C 1.22) erkennt unter Berücksichtigung der oben dargestellten Maßstäbe und der im hier vorliegenden Fall fachgerichtlichen Feststellungen, dass der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG und damit der Anwendungsbereich des VersG eröffnet war. Eine Anwendung des allgemeinen Polizeirechts war somit ausgeschlossen.

²⁵ BVerfG, Beschl. v. 11.4.2002 – 1BvQ 12/02, NVwZ RR2002, 500; BVerfG, Beschl. v. 26.1.2011 – 1 BvQ 9/01, NJW 2001, 1409; BVerfG, Beschl. v. 1.5.2001 – 1 BvQ 22/01, NJW 2001, 2076; BVerfG, Beschl. v. 24.3.2001 – BvQ 13/01, NJW 2001, 2069.

²⁶ BVerfG, Beschl. v. 23.6.2004 – 1 BvQ 19/04, NJW 2004, 2814; BVerfG, Beschl. v. 5.9.2003 – 1 BvQ 32/03, NVwZ 2004, 90; BVerfG, Beschl. v. 24.3.2001 – 1 BvQ 13/01, NJW 2001, 2069; BVerfG, Beschl. v. 7.4.2001 – 1 BvQ 17/01, NJW 2001, 2072; BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, NVwZ 1985, 898.

²⁷ BVerfG, Beschl. v. 23.6.2004 – 1 BvQ 19/04, NJW 2004, 2814.

Während der VGH Baden-Württemberg in der Vorinstanz noch mit zahlreichen Nachweisen aus Rechtsprechung und Literatur festgestellt hatte, dass der Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes auch unfriedliche Versammlungen umfasst,²⁸ stellte das BVerwG auf die polizeiliche Gefahrenprognose und den tatsächlichen Geschehensablauf am Versammlungstag ab (Rn. 58: „In erkennbar planmäßiger Umsetzung dieser im Vorfeld ermittelten Intentionen...“), um das Merkmal der (Un-)Friedlichkeit zu beurteilen und den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG zu verneinen. Das BVerwG verneinte Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber darauf bestanden habe, eine von Beginn an kollektiv unfriedliche Versammlung vor der Anwendung polizeilicher Befugnisnormen erst noch aufzulösen.²⁹ Vor diesem Hintergrund hielt das BVerwG eine Auflösungsverfügung für entbehrlich. Damit hat das BVerwG sowohl den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG verkannt als auch den Vorrang des VersG vor der Anwendung allgemeinen Polizeirechts:

- a) Nach der Rechtsprechung des BVerfG zählt die Versammlungsfreiheit zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens und ist für die freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend.³⁰ Das Verhalten **Einzelner darf nicht** zu einer Versagung des Grundrechtsschutzes friedlicher Versammlungsteilnehmer führen, da dann auf der Grundlage von Erkenntnissen zu den Absichten Einzelner die gesamte Versammlung verboten werden könnte³¹:

„Würde unfriedliches Verhalten Einzelner für die gesamte Veranstaltung und nicht nur für die Täter zum Fortfall des Grundrechtsschutzes führen, hätten diese es in der Hand, Demonstrationen „umzufunktionieren“ und entgegen dem Willen der anderen Teilnehmer rechtswidrig werden zu lassen (so schon OVG Saarlouis, DÖV 1973, S. 863 [864 f.]); praktisch könnte dann jede Großdemonstration verboten werden, da sich nahezu immer „Erkenntnisse“ über unfriedliche Absichten eines Teiles der Teilnehmer beibringen lassen.“

Damit fallen grundsätzlich auch Gegendemonstrationen mit Blockadeelementen und disruptivem Charakter unter den Versammlungsbegriff des Art. 8 GG.³² Eine Versammlung ist nach verfassungsgerichtlicher Definition erst dann „*nicht friedlich*“ und vom Schutzbereich des Art. 8 GG auszunehmen, wenn es zu Handlungen von erheblicher Gefährlichkeit, wie beispielsweise aggressiven Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen, kommt.³³

Aus der klarstellenden Formulierung des Art. 8 Abs. 1 GG folgt, dass für das Grundgesetz auch unfriedliche Versammlungen grundsätzlich „*Versammlungen*“ im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG sind, aber sie nicht geschützt sind.

Im Rahmen der Gegendemonstration gegen den AfD-Bundesparteitag 2016 erschöpfte sich die Blockade nicht ausschließlich auf die Verhinderung der Versammlung der AfD, da einzelne Teilnehmer der Protestaktion auch Transparente trugen und Sprechchöre skandierten („*AfD-Parteitag verhindern – Nationalismus ist keine Alternative*“ und „*AfD-Faschistenpack*“). Zudem kam es in Gestalt von dem Anzünden von Autoreifen und der Stilllegung des Verkehrs auf der BAB 8 in Fahrtrichtung Ulm zu Sachbeschädigungen und Nötigungen. Allerdings genügen nach der

²⁸ VGH Mannheim, Urt. v. 18.11.2021 – 1 S 803/19, BeckRS 2021, 37249, Rn. 44.

²⁹ BVerwG, Tz. 67.

³⁰ BVerfG, Beschl. v. 1.10.2025 - 1 BvR 2428/20, NVwZ 2026.

³¹ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 - 1 BvR 233, 341/81, NJW 1985, 2395 (Brokdorf)

³² BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 - 1 BvR 233, 341/81, NJW 1985, 2395.

³³ BVerfG, Beschl. v. 1.10.2025 - 1 BvR 2428/20, NVwZ 2026, 33.

Rechtsprechung des BVerfG einfache Straftaten nicht, um einer Versammlung den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG zu verwehren. Im konkreten Fall fehlen Feststellungen, die eine erhebliche Gefährlichkeit begründen.

Mithin handelt es sich bei der Protestaktion grundsätzlich um eine Versammlung. Ob diese von Anfang an und dann durchgehend als nicht friedlich im Sinne der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung verlaufen ist, ist nicht zweifelsfrei festgestellt.

- b) Das BVerwG erkennt den Umfang der Sperrwirkung des VersG, das als *lex specialis* die Anwendung des allgemeinen Polizeirechts ausschließt.

Zum einen galt die Sperrwirkung des Versammlungsrechts schon vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Bereits § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Reichsvereinsgesetz (von 1908, in Kraft bis 1953) sahen eine (eingeschränkte) Sperrwirkung des Versammlungsrechts vor und erklärte das allgemeine Polizeirecht der Länder unterhalb einer bestimmten Gefahrenschwelle für unanwendbar.³⁴ Die einfachgesetzliche Sperrwirkung des Versammlungsrechts bestand damit bereits vor Erlass des Versammlungsgesetzes 1953. Der Gesetzgeber hielt hieran fest.

Zum anderen umfasst der Anwendungsbereich des VersG ausdrücklich auch unfriedliche Versammlungen.³⁵ Diese Auffassung wird durch die Landesgesetzgeber bestätigt, die in ihren Versammlungsgesetzen das Kriterium der Friedlichkeit erwähnen, aber dennoch das Versammlungsgesetz auch auf unfriedliche Versammlungen anwenden wollen.³⁶ Der Verzicht auf das Merkmal der Friedlichkeit in § 1 Abs. 1 VersG spricht dafür, dass der Gesetzgeber den Auflösungsvorbehalt auf alle Versammlungsformen erstrecken wollte. Mithin geht die ganz h. M. davon aus, dass eine direkte Anwendung des Polizeirechts auch bei unfriedlichen Versammlungen ausgeschlossen ist.³⁷

§ 15 Abs. 1 VersG normiert, dass die Polizei eine unfriedliche Versammlung auflösen und dann mit Maßnahmen des Polizeirechts gegen die Gefährder vorgehen kann.

- c) Das insoweit einschlägige Versammlungsgesetz enthält in § 1 Abs. 1 ein (einfachgesetzliches) subjektiv öffentliches Recht auf Teilnahme an öffentlichen Versammlungen. Das Merkmal der Friedlichkeit wird dort nicht erwähnt. Der einfachgesetzliche Schutz geht daher weiter als der grundrechtliche Schutz in Art. 8 Abs. 1 GG. Dies ergibt sich z. B. auch aus § 2 Abs. 3 VersG, wonach niemand bei öffentlichen Versammlungen oder Aufzügen Waffen oder vergleichbare gefährliche Gegenstände mit sich führen darf, und aus § 5 Nr. 2 VersG, wonach eine Versammlung verboten werden darf, wenn der Veranstalter oder Versammlungsleiter bewaffneten Teilnehmern Zutritt gewährt.

Diese einfach-gesetzliche Ausgestaltung hat die Funktion einer wesentlichen Förmlichkeit für die Abgrenzung des Schutzbereichs des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG³⁸. Diese grundrechtssichernde Rechtssicherheitsfunktion des § 15 Abs. 3 VersG bei Versammlungen unabhängig von der Unfriedlichkeit oder Friedlichkeit vorgesehenen Auflösungsentscheidung hat besondere Bedeutung, wenn wie im vorliegenden Fall die Polizeikräfte vor Ort mit Lautsprechern

³⁴ Wittmann, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, VersG, § 15 Rn. 16..

³⁵ VGH Mannheim, Urt. v. 18.11.2021 – 1 S 803/19, BeckRS 2021, 37249, Rn. 44.

³⁶ Art. 1 Abs. 1 BayVersammlG; § 1 BlnVersFG; § 1 Abs. 1 HessVersFG; § 1 Abs. 1 NdsVersammlG; § 1 Abs. 1 NRWVersammlG; § 1 Abs. 1 SchlHVersFG.

³⁷ Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht 2021, Kapitel D Rn. 23.

³⁸ vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 30.04.2007 – 1 BvR 1090/06, NVwZ 2007, 1180 [1182].

zunächst vom Vorliegen einer Versammlung ausgegangen sind und der konkrete Beschwerdeführer nach den Feststellungen der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen erst später hinzugestoßen ist, deshalb von vornherein nicht wissen konnte, ob die Versammlung von Anfang an unfriedlich war oder erst später unfriedlich geworden ist.

Von dem Teilnehmer, der erst später zu einer Versammlung hinzustößt, wird keine Prognose verlangt werden können, ob vorher die Versammlung friedlich oder nicht friedlich war. Auch wenn es sich um einen zurückliegenden Sachverhalt handeln würde, wäre auch dies eine Prognose, denn dies ist ebenfalls eine Wertung von Umständen auf einen anderen Zustand. Ausweislich der offenbar unwidersprochen gebliebenen Feststellungen zum Sachverhalt bestand für den Beschwerdeführer vorher keine Einflussmöglichkeit auf den vorherigen Ablauf der Versammlung. Außerdem war die Unfriedlichkeit schon beendet. Es ist nicht für verfassungskonform, dem Beschwerdeführer ein Wissen zuzurechnen, das er nicht notwendigerweise haben muss, denn er muss dieses nicht prognostizieren. Dies deshalb nicht, weil dies zu einer Abschreckungswirkung zur Teilnahme an Versammlungen führen dürfte. Auch ist nicht ersichtlich, dass er sich mit der Unfriedlichkeit „solidarisch“ erklärt hätte. Dies ist völlig unabhängig davon, ob die Versammlung am Anfang unfriedlich war oder nicht.

Umgekehrt kann die Polizei auf der Grundlage von § 15 Abs. 1 VersG sehr wohl Bewertungen und Einschätzungen abgeben. Raum für die Anwendung des Polizeirechts besteht nicht. Die Tatbestände des § 15 VersG sind insoweit klar und umfassend. Es besteht hierfür weder ein praktisches Bedürfnis noch eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Da sie spezielle Ermächtigungsgrundlagen im Bereich des speziellen Freiheitsrechtes aus Art. 8 Abs. 1 GG darstellen, sind sie polizeifest und dürfen nur grundrechtsspezifisch angewendet werden. Würde man demgegenüber dem Beschwerdeführer als Bürger eine eigene Prognose verlangen, ob er sich möglich unerlaubtermaßen einer unfriedlichen Versammlung dazu gesellt, würde dies geeignet sein, einen Bürger von der Wahrnehmung demokratischer Teilhaberechte „abzuschrecken“ und so eine unverhältnismäßige Zugangssperre zur Wahrnehmung des Grundrechts aus Art. 8 Absatz 1 GG und Art. 5 Abs. 1 GG, zur kollektiven Seite hin ergänzt, aufzubauen.

Andernfalls würde auch die gesetzgeberische Entscheidung, dem Bürger ein subjektiv öffentliches aus § 1 Abs. 1 VersG einzuräumen, was unabhängig von der Friedlichkeit ist, entwertet. § 1 Abs. 1 VersG enthält jedoch ein derartiges Teilhaberecht. Der einfache Gesetzgeber hat, wie das Zusammenspiel aus § 1 Abs. 1 und § 15 Abs. 1 VersG zeigt, eine gesetzgeberische Entscheidung getroffen, grundrechtsadäquat und speziell das Grundrecht einzuschränken, wenn eine Versammlung den in § 15 VersG geschilderten Verlauf nimmt oder nahm. Im versammlungsrechtlichen Kontext hätte die Polizei notfalls die Versammlung gemäß § 15 Abs. 3 VersG auflösen und dann das herrschende Regime des Versammlungsgesetzes beenden können (und müssen). Diese Reihenfolge eines verhältnismäßigen Eingriffs und „Eskalationsspirale“ wäre im Lichte der grundrechtlichen Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 GG auch sach- und interessengerecht. Dies ist jedoch unterblieben. Der Einsatzleiter ordnete polizeilichen Gewahrsam für 419 Personen – darunter den späteren Beschwerdeführer – an und ließ per Lautsprecherdurchsage mitteilen, diese Teilnehmer *„genießen ... nicht mehr den Schutz des Versammlungsrechts“*, befänden sich im *„polizeilichen Gewahrsam“* und würden *„in Kürze polizeilich bearbeitet“*. Dies ist jedoch gerade keine Auflösung im Sinne des § 15 Abs. 3 VersG, sondern nur eine individual bezogene „Feststellung“. Es ist keine Auflösung der Versammlung als solcher als kollektiver Äußerung.

Im hier vorliegenden Fall ist die Polizei selbst von einem friedlichen Beginn der Versammlung ausgegangen, da sie sich in ihrer Lautsprecherdurchsage an die Teilnehmer wendete, *„die den friedlichen Verlauf stören“*. Damit war die Versammlung schon nicht von Anfang an unfriedlich.

Schließlich erschöpfte sich die Protestaktion nicht ausschließlich in der Negation der Meinung der gestörten Versammlung (AfD-Bundesparteitag) oder in der Verhinderung der Teilnahme an der gestörten Versammlung, sondern diente auch der Kommunikation der eigenen Meinung mittels Transparenten und Sprechchören.

Die verfassungsrechtliche Auslegung im angefochtenen Urteil des BVerwG verletzt den Beschwerdeführer daher in seinem Recht aus Art. 8 Abs. 1 GG.

* * *