



## Herausforderungen des Versammlungsrechts durch neue Protestformen (1)

von  
Dr. Wilfried Peters<sup>1</sup>

Referat des Arbeitskreises 12  
Herausforderungen des Versammlungsrechts durch neue Protestformen  
16. Mai 2024

- 1. Der Versammlungsbegriff fußt im Kern unverändert auf der Jellinek'schen Definition aus der Weimarer Verwaltungsrechtslehre („Versammlung ist jede zur gemeinsamen freien Meinungsbetätigung räumlich geeinte Personenvielheit.“). Der jüngere Zusatz, die Versammlung müsse „überwiegend“ auf eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sein, ermöglicht die Einbeziehung neuer Protestformen in den Versammlungsbegriff.*
- 2. Unterhaltungs-, Spaß- und Satire-Veranstaltungen können als „gemischte Veranstaltungen“ unter den Versammlungsbegriff fallen. Hierzu müssen die unterhaltenden Darstellungsmittel der kommunikativen Unterstützung des Versammlungszwecks dienen und können zudem auf die Versammlung aufmerksam machen. Allein das Ausdrücken eines gemeinsamen Lebensgefühls ist dagegen regelmäßig nicht auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet.*
- 3. Der Begriff der Versammlung enthält stets das Merkmal eines räumlichen Zusammentreffens der Teilnehmenden, was den realen („analogen“) Raum meint. „Online-Versammlungen“, die auf eine Kommunikation in sozialen Netzwerken beschränkt sind, bleiben interne Diskussionsforen der Netzwerkmitglieder und sind keine Versammlungen.*

a) Versammlungsrecht ist häufig brisant und wir als Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter stehen dabei unter kritischer Beobachtung der Öffentlichkeit. Sehr grundsätzlich äußerte sich dazu jüngst die Neue Zürcher Zeitung (NZZ).<sup>2</sup> Dort wurde Deutschland als anfällig für „autoritäre Versuchungen“ – auch im Versammlungsrecht – bezeichnet, aufgrund seiner etatistischen Tradition<sup>3</sup>. Und dieser Etatismus könnte, so füge ich hinzu, nicht nur Regierung und Verwaltung, sondern vielleicht auch die Verwaltungsgerichte erfasst haben. Als Beispiel für autoritäres Staatshandeln wird von der NZZ die rasche polizeiliche Auflösung des sog. Palästina-Kongresses in Berlin am 12. April 2024 angeführt. Hier seien Meinungs- und Versammlungsfreiheit zurückgedrängt worden, um politisch unerwünschte Meinungen abwehren zu können. Das ist ein deutlicher Vorwurf aus der Schweiz. Wie gehen wir damit um? Nehmen wir ihn, so schlage ich vor, als Begleittext mit zu unserem Thema des Umgangs mit „neuen Protestformen“.

In welchem Umfang können sich neue Protestformen auf den Schutz der Versammlungsfreiheit berufen? Welcher Protest ist grundrechtlich geschützt durch Art. 8 GG und damit prinzipiell resistent gegen staatliche Eingriffe? Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist der Begriff der Versammlung. Denn nur solche Protestformen, die dem Versammlungsbegriff unterfallen, können naturgemäß auch den Schutz des Art. 8 GG beanspruchen. Der Begriff der Versammlung ist in neueren Versammlungsgesetzen der Länder häufig als Begriffsbestimmung normiert und lautet – kongruent zur Rechtsprechung des BVerfG<sup>4</sup> – zusammengefasst: Eine Versammlung ist *eine - ortsfeste oder sich fortbewegende - Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, (überwiegend) auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung*.<sup>5</sup> Dieser („enge“) Begriff der Versammlung fußt auf der prägnanten *Jellinek'schen* Definition: Versammlung ist *jede zur gemeinsamen freien Meinungsbetätigung räumlich geeinte Personenvielheit*.<sup>6</sup> Der Versammlungsbegriff zeigt also eine erstaunliche Konstanz und reicht zurück in die Weimarer Staats- und Verwaltungsrechtslehre. Ist er aber ausreichend flexibel, um auch neue Protestformen einzubeziehen?

b) Gehen wir die drei Hauptelemente des Versammlungsbegriffs dazu einmal durch, beginnend mit der „Personenvielheit“. Diese ist – nach überwiegender Meinung – bereits mit zwei Personen gegeben.<sup>7</sup> Eine Einzelperson fällt also nicht darunter. Doch was ist mit einer Einzelperson, die sich – ausgestattet mit einem Tisch, einer Pinnwand und Karteikarten für kurze schriftliche Statements – zu einem aktuellen Thema („Keine weitere militärische Unterstützung der Ukraine durch Deutschland!“) in eine belebte Fußgängerzone stellt. Das BVerfG hat dies als Versammlung in sukzessiver Form

gelten lassen.<sup>8</sup> Denn der Veranstalter zielt darauf ab, dass einzelne Passanten die Frage der weiteren Unterstützung der Ukraine mit ihm erörtern und ihre Auffassung kurz schriftlich auf einer Karteikarte festhalten, die dann an der Pinnwand ausgehängt wird. Die Passanten werden so – zumindest kurzzeitig – zu Versammlungsteilnehmenden und hinterlassen ihr Statement für spätere Teilnehmende schriftlich an der Pinnwand. So geschieht sukzessive eine Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung. Dies ist ausreichend, um den Versammlungsbegriff zu erfüllen. Denn auf einen festen Personenbestand einer Versammlung (unter freiem Himmel) kommt es nicht an, dieser ist typischerweise fluide, es kommen im Verlauf einer Versammlung immer wieder Personen hinzu und andere gehen frühzeitig. Der Versammlungsbegriff umfasst also auch atypische „neue“ Versammlungsformen, er will Versammlungen nicht einem Formenzwang unterwerfen. Der Begriff ist also offen angelegt und kann neue Protestformen grundsätzlich aufnehmen.

c) Weiterhin werden nur solche Proteste vom Versammlungsbegriff umfasst, die „auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“ bzw. an der „freien Meinungsbetätigung“ (*Jellinek*) gerichtet sind, die somit auf ein Einwirken auf den öffentlichen politischen und gesellschaftlichen Diskurs gerichtet sind. Mit dem Zusatz „überwiegend“ ist in der neueren Definition eine Öffnung hin zu anderen – untergeordneten – Zwecken gegeben.

aa) Der Versammlungsbegriff ist also dann erfüllt, wenn die Veranstaltung von einer Meinungskundgabe geprägt wird. Eine nur beiläufig erfolgende Meinungskundgabe genügt dagegen nicht und lässt so auch neue Protestformen außerhalb des Versammlungsrechts.<sup>9</sup> Andererseits ist bei Veranstaltungen, die zur Unterstützung ihrer kommunikativen Anliegen auch Musik, Tanz oder Schauspiel einsetzen, im Zweifel von einer Versammlung auszugehen.<sup>10</sup> Denn solche unterhaltenden Beiträge sind, ohne dass sie sich inhaltlich auf die Versammlung beziehen müssen, geeignet auf eine Veranstaltung aufmerksam zu machen und so Passanten zur spontanen Teilnahme anzuregen. Sie haben, wenn sie vom Umfang her nicht dominierend sind, eine werbende Eigenschaft für die Versammlung und stellen den Vorrang der Meinungskundgabe nicht in Frage. Ein Wechsel von Rede- und Kulturbeiträgen spricht gleichfalls nicht für ein Überwiegen des unterhaltenden Veranstaltungsteils.<sup>11</sup>

bb) Wichtig ist auch das Erscheinungsbild der Veranstaltung nach außen.<sup>12</sup> Ein Motorradkorso ohne begleitende inhaltliche Aussagen wird von Außenstehenden nicht als Meinungskundgabe, sondern als Vergnügungsveranstaltung wahrgenommen, als Spaß- und Freizeitveranstaltung begeisterter Motorradfahrer, die ein gemeinsames Lebensgefühl ausdrücken wollen. Allein von hundert vorbeifahrenen Motorradfahrern

geht keine erkennbare Meinungskundgabe aus. Für die Vermutung – im Zweifel für eine Versammlung – bleibt dann kein Raum<sup>13</sup>.

cc) Zweifelsfrei unter den Versammlungsbegriff fallen dagegen Veranstaltungen, die mit satirischen Mitteln und Texten auf die öffentliche Willensbildung einwirken wollen. Dies ist zwar keine neue, aber eine seltene Protestform. Hier ist die satirische Darstellung selbst ein Mittel der öffentlichen Meinungskundgabe und damit maßgeblich dafür, die Veranstaltung dem Versammlungsbegriff unterfallen zu lassen. Dabei ist es der Satire wesenseigen, dass sie mit Übertreibungen, Verzerrungen und Verfremdungen arbeitet.<sup>14</sup> Wenn im Verlauf eines Aufzuges durch einen Villenvorort „sedimentierte Übergewinne weggebaggert“ werden sollen und angekündigt wird, dass bei dem Aufzug der „Schaufelradbagger der Umverteilung in den wirtschaftskriminellen Untergrund des Villenviertels vordringen wird“, so ist dies – bei Würdigung des Kontextes und der erkennbaren Intentionen des Veranstalters – nicht als Ankündigung von Gewalttaten zu qualifizieren, sondern als satirische Aktion.<sup>15</sup>

d) Schließlich werden nur solche Proteste vom Versammlungsbegriff umfasst, die als „räumlich geeinte Personenvielheit“ (*Jellinek*) eine physische Präsenz im realen Raum haben. Angeregt durch die Corona-Pandemie wird zwar diskutiert, ob auch „Online-Versammlungen“, bei denen die Teilnehmenden auf ein körperliches Zusammentreffen verzichten und sich nur virtuell via PC, Notebook, Tablet oder Smartphone zusammenschließen, als neue Protestform unter den Versammlungsbegriff fallen.<sup>16</sup> Dagegen spricht jedoch, dass ein sich versammeln die „gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen“<sup>17</sup> voraussetzt, was eine physische Präsenz der Teilnehmenden begrifflich notwendig macht.<sup>18</sup> Außerdem kann nur so die zur kollektiven Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung erforderliche innere Verbundenheit der Teilnehmenden hergestellt werden.<sup>19</sup>

Fraglich ist zudem, wo ein digitaler Versammlungsraum zu verorten wäre. In der analogen Welt ist der Versammlungsort vorzugsweise das öffentliche Straßenland; Versammlungen finden also typischerweise auf allgemein zugänglichen Straßen und Plätzen statt.<sup>20</sup> Die digitale Welt des Internets ist zwar gleichfalls jedermann zugänglich, doch gilt dies uneingeschränkt nur für die Grundlagendienste des „World Wide Web (WWW)“. Ein Zusammentreffen mit mehreren Personen an einem gemeinsamen virtuellen Ort bedarf zusätzlich der Teilnahme an der Online-Plattform eines sozialen Netzwerks, wie Facebook, X (Twitter) etc. Diese digitalen „Räume“ liegen jedoch quasi auf Privatland, denn die Online-Plattformen der sozialen Netzwerke werden von privaten Unternehmen betrieben. Diese entscheiden über die Zulassung des Einzelnen durch die Einrichtung eines privaten Accounts (Nutzerkontos).<sup>21</sup> Die Betreiber können sich

dabei grundsätzlich auf ihre Privatautonomie berufen, müssen also nicht jedermann den Zutritt gewähren, wie dies dagegen bei öffentlich zugänglichen Straßen und Plätzen der Fall ist. Schließlich reicht es für die Konstituierung einer Versammlung nicht aus, dass sich die Teilnehmenden einer Gruppe intern austauschen. Denn eine Versammlung bedarf eines gemeinsamen kommunikativen Zwecks, der nach außen gerichtet ist, also (jedenfalls auch) auf die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung in einem größeren Kommunikationsraum abzielt.<sup>22</sup> Diese kommunikative Wirkung nach außen fehlt aber bei einem nur gruppeninternen Meinungsaustausch in sozialen Netzwerken.<sup>23</sup> Deshalb handelt es sich bei diesen Gruppen nur um Diskussionsforen und nicht um Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG.

*4. Protestcamps und Mahnwachen fallen als länger andauernde Versammlungen grundsätzlich unter den Schutz des Art. 8 GG und sind als neue Protestformen anerkannt. Infrastruktureinrichtungen (Feldküchen, Waschgelegenheiten, mobile Toiletten) und Übernachtungsmöglichkeiten (Feldbetten, Luftmatratzen, Schlafsäcke) als Logistik von Protestcamps unterfallen jedenfalls bei abgelegenen Versammlungsorten dem versammlungsrechtlichen Schutz bzw. dessen Vorwirkung. Für Protestcamps in einer städtischen Umgebung und an besonders schutzbedürftigen Orten kann jedoch anderes gelten.*

a) Versammlungen unter freiem Himmel in Form von Dauerversammlungen (Protestcamps) und Mahnwachen, die sich über Tage, Wochen oder sogar Monate und Jahre erstrecken, unterfallen grundsätzlich dem Schutz des Art. 8 GG, soweit sie (überwiegend) auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind.<sup>24</sup> Hier besteht aufgrund der Dauer der Versammlung ein besonderes Bedürfnis nach Witterungsschutz (Zelte), Verpflegungseinrichtungen (Feldküche), Sanitärinfrastruktur (Waschgelegenheiten, mobile Toiletten) sowie Schlafmöglichkeiten (Feldbetten, Luftmatratzen). Das BVerfG lässt die Frage der Einbeziehung solcher Infrastruktur in den Schutz des Versammlungsrechts bisher offen.<sup>25</sup> Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung war in der Vergangenheit hierzu – jedenfalls in Teilen – eher zurückhaltend. Sie hat darauf abgestellt, ob eine Infrastruktureinrichtung zur Erreichung des Versammlungszwecks objektiv und funktional notwendig sei und ansonsten die kommunikative Wirkung der Versammlung vereitelt oder ganz erheblich erschwert werde.<sup>26</sup> Keinesfalls könnten jedoch alle Infrastruktureinrichtungen, die der Übernachtung und der Versorgung der Teilnehmenden dienen, gleichsam automatisch als „notwendiger Bestandteil“ einer Versammlung angesehen werden.<sup>27</sup> Es bedürfte hierfür stets einer besonderen Rechtfertigung. Denn bei einer Versammlung unter freiem Himmel setzten

sich die Teilnehmenden naturgemäß den Witterungseinflüssen aus und könnten sich dagegen individuell zu schützen.

b) Durch die Rechtsprechung des BVerwG und der Obergerichte ist in den letzten Jahren zu diesen Fragen weitere Klarheit geschaffen worden. Was unterfällt also im Einzelnen dem Versammlungsschutz?

aa) Recht eindeutig zu beantworten ist die Frage der Einbeziehung, soweit die geplanten Infrastruktureinrichtungen selbst dem Ziel der öffentlichen Meinungsbildung und Meinungsbetätigung dienen, also am Versammlungszweck unmittelbar teilhaben. Dies ist bei allen Gegenständen der Meinungskundgabe der Fall (Aufsteller für Plakate, Bühnenbauten für Reden und Musikbeiträge etc.), einschließlich der dafür erforderlichen Technik (Lautsprecher etc.).<sup>28</sup> Auch Tische zur Auslage von Informationsmaterial sind vom Versammlungszweck erfasst und daher zugelassen. Pavillons oder Zelte zum Schutz technischer Einrichtungen für Musikdarbietungen, die Bestandteil des (gemischten) Versammlungsprogramms sind, müssen regelmäßig als notwendiger Schutz vor Witterungseinflüssen zugelassen werden.<sup>29</sup>

bb) Darüber hinaus ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass einzelne Gegenstände Symbolcharakter für die kollektive Meinungskundgabe haben können und deshalb am Versammlungsschutz partizipieren.<sup>30</sup> Soll etwa auf die Art und Weise der Unterbringung von Asylbewerbern aufmerksam gemacht werden, kann das Aufstellen einzelner Zelte einen inneren Bezug zur bezweckten Meinungskundgabe aufweisen und damit unter den Schutz von Art. 8 Abs. 1 GG fallen.<sup>31</sup>

cc) Für die weiteren Fragen, ob auch Infrastruktureinrichtungen für die Teilnehmenden selbst (Übernachtungszelte, Verpflegungs- und Sanitäreinrichtungen) in den Versammlungsschutz einzubeziehen sind, hat das BVerwG mit seinem Urteil vom 24. Mai 2022 in einigen weiteren Punkten für Klärung gesorgt.<sup>32</sup>

(1) Danach unterfällt die infrastrukturelle Einrichtung eines Protestcamps dem unmittelbaren Schutz des Versammlungsrechts, wenn diese Infrastruktur für das jeweilige Camp logistisch erforderlich und ihm räumlich zuzurechnen ist. Konkret ging es bei der Entscheidung um ein Grundstück, das ca. 800 Meter von der Hauptfläche des Protestcamps entfernt lag und für Schlafzelte und Sanitäreinrichtungen genutzt werden sollte. Nach Auffassung des BVerwG ist auch diese Nebenfläche dem Protestcamp zuzurechnen und unterfällt damit gleichfalls dem Schutz des Versammlungsrechts.<sup>33</sup> Das Gericht stellt dabei – grundrechtsfreundlich und teilweise abweichend von früherer verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung – nur geringe Anforderungen in die Einbeziehung

der Infrastruktureinrichtungen.<sup>34</sup> Eine inhaltliche Verknüpfung der Infrastrukturelemente mit der konkreten Meinungskundgabe wird nicht als erforderlich angesehen.<sup>35</sup> Die logistische Notwendigkeit sei schon anzunehmen, wenn ohne die Infrastruktureinrichtungen die Durchführung und die kommunikative Wirkung der Versammlung voraussichtlich vereitelt oder erschwert werde. Deshalb können solche Infrastruktureinrichtungen, die der Übernachtung der Teilnehmenden dienen, regelmäßig als „notwendiger Bestandteil“ einer Versammlung angesehen werden.<sup>36</sup> Fehlt es am räumlichen Zusammenhang, besteht aber eine logistische Notwendigkeit, so ist eine Vorwirkung des Schutzes nach Art. 8 Abs. 1 GG anzunehmen. Dies ist schon 2017 vom BVerwG für eine Zeltunterbringung von potentiellen Demonstrationsteilnehmenden (anlässlich des G-8-Gipfels im Jahr 2007) bejaht worden, wenn andere Unterkunftsmöglichkeiten wegen der absehbar großen Zahl von Teilnehmenden in einer ländlich geprägten Region nicht ausreichend zur Verfügung stehen.<sup>37</sup>

(2) Ähnliches gilt für einen Anspruch auf das Vorhalten von Versorgungseinrichtungen (Verpflegungsstände, Küchenzelte, Waschgelegenheiten). Auch diese Einrichtungen können notwendig sein, um an einem Protestcamp teilnehmen zu können. Bei kürzeren Versammlungen und im städtischen Kontext ist jedoch die Selbstversorgung und die Versorgung aus nahegelegenen Lebensmittelgeschäften oder Gaststätten möglich, so dass auf Verpflegungsstände und Küchenzelte verzichtet werden kann und ein Einrichtungsanspruch folglich zweifelhaft erscheint.<sup>38</sup> Ungeachtet dessen ist für ein Protestcamp das Vorhalten ausreichender sanitärer Anlagen auch im öffentlichen Interesse zu fordern, um eine Verschmutzung der Umgebung und des Grundwassers zu vermeiden.<sup>39</sup>

dd) Einschränkungen für Protestcamps können zudem aus dessen Flächenbedarf selbst ergeben. Hier ist nicht immer auf öffentlichem Straßenland ausreichend Fläche zu finden. Bei größeren Protestcamps konnte diese Schwierigkeit von den Veranstaltern in der Vergangenheit häufiger dadurch gelöst werden, dass Private größere Freiflächen (Wiesen etc.) zur Verfügung stellten.<sup>40</sup> Soweit dagegen auf Grünflächen in öffentlicher Hand ausgewichen werden soll, kann dies mit einer besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Flächen kollidieren.

(1) Dies kann für ein Areal gelten, das als Grünanlage (Stadtpark etc.) besonders geschützt ist.<sup>41</sup> Hier hat eine Abwägung zwischen den Schutzgütern von Art. 8 GG einerseits und Art. 20a GG andererseits stattzufinden. Dabei ist der Grad der Beeinträchtigung der Grünanlage und der Umfang von voraussichtlichen Störungen und Schäden

besonders zu beachten.<sup>42</sup> Bei einer drohenden erheblichen Beschädigung der Grünanlage kann – über ohnehin mögliche Beschränkungen/Auflagen hinaus – eine Verlegung des Versammlungsortes verfügt werden.<sup>43</sup>

(2) Ähnliches kann für ein Protestcamp in einem Wald oder einem waldähnlichen Park gelten. Der besondere Schutz des Waldes, der ein Betreten grundsätzlich nur für Erholungszwecke zulässt (§ 14 BWaldG), kann einem dort geplanten Protestcamp entgegenstehen. Dabei dürfte jedoch auch die konkrete Schutzwürdigkeit des jeweiligen Waldstücks in den Blick zu nehmen sein. Ist dieses etwa reiner Nutzwald mit Nadelgehölzen und allein zur Holzgewinnung angelegt worden, wird sein Wert geringer anzusetzen sein als der eines alten Mischwald. Auch das Maß einer voraussichtlichen Beeinträchtigung von übriger Fauna und Flora des Waldes durch das Camp ist abzuschätzen und zu bewerten. Es ist zu fragen, ob erhebliche Schäden oder nachhaltige Störungen zu befürchten sind oder ob dies nicht zu erwarten ist.<sup>44</sup>

Besondere Gefahren können zusätzlich aus der Errichtung von Baumhäusern erwachsen, deren Verkehrssicherheit zweifelhaft ist. Außerdem können mit deren Errichtung einzelne Bäume beschädigt werden.<sup>45</sup> Auch dies ist im Einzelfall zu bewerten. Dabei kann – soweit eine Versammlung vorliegt – jedoch nicht formell auf eine Bauordnungswidrigkeit abgestellt werden.<sup>46</sup> Denn außerversammlungsgesetzliche Erlaubnisvorbehalte, die unmittelbar versamlungsbezogene Betätigungen und Verhaltensweisen betreffen, sind hier suspendiert.<sup>47</sup> Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Baumhäuser häufig nicht nur einen infrastrukturellen Charakter zu Übernachtungszwecken haben, sondern einen besonderen symbolischen Wert. Dies kann etwa der Fall sein, wenn sie als Teil eines Protestcamps im Bereich der Trasse einer geplanten Autobahn oder auf der Erweiterungsfläche für eine Fabrik errichtet werden und so besondere Bedeutung für ein Einwirken auf die öffentliche Meinungsbildung haben.<sup>48</sup>

(3) Ähnlich gelagert dürfte der Fall eines Protestcamps auf dem Campus einer Universität sein. Jedenfalls wird die Universität – vergleichbar öffentlichen Grünanlagen und Waldflächen – die Überlassung nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des Gewichts von Art. 8 GG zu entscheiden haben und dies nicht pauschal ablehnen können.<sup>49</sup>

ee) Schließlich ist die Dauer eines Protestcamps unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten beschränkbar. Hierbei wird teilweise auf die Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs hinsichtlich der beanspruchten Fläche abgestellt. Je länger und intensiver



diese Beeinträchtigungen sind, desto mehr Gewicht soll einem straßenrechtlichen Regulierungsbedürfnis zukommen mit der Folge, dass auch eine Untersagung der Fortsetzung des Camps in Betracht kommt.<sup>50</sup>

*5. Fahnen, Flaggen und Symbole sind seit jeher wichtige Ausdrucksmittel bei Versammlungen und finden sich auch bei neuen Protestformen.*

*a) Eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit löst deren Verwendung nur aus, wenn damit voraussichtlich gegen ein strafbewehrtes Verbot verstoßen wird. Das Mitführen ist dann auch versammlungsrechtlich zu verbieten durch eine Auflage/Beschränkung.*

aa) Soweit es sich um Fahnen und Symbole verbotener Organisationen handelt, ist das öffentliche Verwenden als „Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen“ gemäß § 86 a StGB bereits gesetzlich verboten.<sup>51</sup> Zu den Kennzeichen im Sinne der Norm zählen dabei auch Bildnisse, Grußformen, Lieder und Parolen (vgl. § 86 a Abs. 2 S. 1 StGB). Diese Strafvorschrift ist von ihrer Zielrichtung her ursprünglich geschaffen worden, um nationalsozialistischer Symbolik keinerlei öffentlichen Raum zu geben. Das Verwendungsverbot betrifft jedoch nicht nur die Kennzeichen der NSDAP und ihrer Organisationen, sondern ebenso die Kennzeichen anderer extremistischer Parteien und Vereinigungen, die als verfassungswidrig verboten worden sind.<sup>52</sup> Gleichfalls gesetzlich untersagt und strafbar ist das Verwenden von Kennzeichen eines Vereins oder der Ersatzorganisation eines Vereins, der vollziehbar verboten ist (§§ 9 Abs. 1 S. 1, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG). Der Kennzeichenbegriff (§ 9 Abs. 2 VereinsG) ist dabei identisch mit dem Begriff aus § 86 a Abs. 2 StGB. Dieses Verbot betrifft damit gleichfalls Fahnen, Symbole, Bilder, Lieder und Parolen. Um das repressive strafrechtliche Verbot auch präventiv zu aktualisieren, wird es – soweit eine Verwendung zu befürchten ist – über eine versammlungsrechtliche Auflage/Beschränkung ordnungsrechtlich verfügt. Praktisch bedeutsam war dies in der Vergangenheit für die verbotene PKK und deren Symbolik.<sup>53</sup> Inzwischen kommt ein solches Verbot auch für die Hisbollah (Hizb Allah) und die Hamas zum Tragen, denn beide Organisationen sind in Deutschland als Vereinigungen verboten worden.<sup>54</sup> Die Auflage/Beschränkung stützt sich dann auf die unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit wegen des drohenden Verstoßes gegen die strafrechtlichen Verbotsnormen (§ 15 Abs. 1 VersG, Art. 15 Abs. 1 BayVersG, § 8 Abs. 1 NdsVersG, § 15 Abs. 1 SächsVersG, § 13 Abs. 1 VersG LSA, § 13 Abs. 1 VersFG SH, § 14 Abs. 1 VersFG BE, § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW, § 14 Abs. 1 HVersFG).

Die Fahnen, Symbole, Bilder, Lieder und Parolen eines vom Verbot betroffenen Vereins dürfen aufgrund des Straftatbestandes aus § 20 Abs. 1 S.1 Nr. 5 und S. 2 i.V.m. § 9 Abs. 2 VereinsG auch dann nicht verwendet werden, wenn durch sie im Sinne einer Meinungsäußerung die Aufhebung des Vereinsverbots gefordert wird.<sup>55</sup> Das Verwendungsverbot entfällt selbst dann nicht, wenn die Fahnen etc. den lesbaren Aufdruck enthalten, der Verein sei verboten und das Verbot sei zu kritisieren. Denn bei dieser Gestaltung ist das betreffende Kennzeichen sichtbar für den unbefangenen Beobachter und dies ist durch den Verwender auch bezweckt.<sup>56</sup>

bb) Im Kontext des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine seit Februar 2022 wird das Z-Symbol häufig als Billigung eines Angriffskrieges (§ 140 Abs. 1 Nr. 2 StGB i.V. mit § 138 Abs. 1 Nr. 5 StGB und § 13 VStGB) verstanden.<sup>57</sup> Einen Angriffskrieg iSd § 13 VStGB auf einer Versammlung zu billigen, ist gem. § 140 Nr. 2 StGB strafbar, wenn dies in einer Weise geschieht, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören. Dabei muss sich zumindest aus dem Kontext ergeben, dass der Angriffskrieg gutgeheißen wird.<sup>58</sup> Bezüglich weiterer Symbole, etwa des St. Georgs-Bandes und der St. Georgs-Fahne, ist eine strafbare Billigung des Angriffskrieges dagegen zweifelhaft, weil diese in Deutschland wenig bekannt sind und auch einen mehrdeutigen Symbolgehalt aufweisen. Das St. Georgs-Band erinnert zugleich an den Sieg der Sowjetunion über Deutschland im Mai 1945.<sup>59</sup>

*b) Das Verbot einzelner Fahnen etc., die nicht mit dem Strafrecht kollidieren, ist nur ausnahmsweise möglich zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Ordnung. Beschränkungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind dabei regelmäßig nur zulässig, wenn sich die Gefahr nicht aus dem Inhalt, sondern aus der Art und Weise des beabsichtigten Einsatzes ergibt. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung erwächst deshalb nicht allein aus dem Mitführen einzelner Fahnen etc., sondern aus einem aggressiven Verhalten der Teilnehmenden, das ein einschüchterndes Klima von Gewaltbereitschaft entstehen lässt. Auch eine Beschränkung der Anzahl von Fahnen etc. kann eine solche einschüchternde Wirkung dämpfen.*

aa) Die vielfache Verwendung staatlicher Fahnen, Flaggen und Symbole bei Protestveranstaltungen ist eine neuere Entwicklung und Folge des Russisch-Ukrainischen Krieges seit Februar 2022. Diese können aufgrund ihrer prinzipiellen Legalität – ausgenommen das Z-Symbol – kaum als solche durch eine versammlungsrechtliche Auflage beschränkt oder verboten werden.<sup>60</sup> Insoweit kommt nur ein Verbot zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Ordnung in Betracht (§ 15 Abs. 1 VersG, Art. 15 Abs. 1 BayVersG, § 8 Abs. 1 NdsVersG, § 15 Abs. 1 SächsVersG, § 14 Abs. 1 HVersFG).<sup>61</sup>

Der Begriff der öffentlichen Ordnung meint die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens angesehen wird.<sup>62</sup> Beschränkungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind nur zulässig, wenn sich die prognostizierte Gefahr nicht aus dem Inhalt, sondern aus der Art und Weise der Durchführung einer Versammlung ergibt.<sup>63</sup> Ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung liegt nicht deshalb vor, weil weite Bevölkerungskreise eine Versammlung, deren politische Ausrichtung oder die verwendete (legale) Symbolik „unerträglich“ finden. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung kann indes bestehen bei einem zu erwartenden aggressiven und provokanten Verhalten der Teilnehmenden einer Versammlung, woraus ein einschüchterndes Klima von Gewaltbereitschaft erwächst.<sup>64</sup> Das massive Zeigen einer Vielzahl von - erlaubten - Fahnen etc. kann, im Zusammenwirken mit anderen Elementen, einer Versammlung im Einzelfall ein martialisches und einschüchterndes Gepräge geben.<sup>65</sup> In solchen Fällen kommt zumindest eine Beschränkung der Anzahl der Fahnen etc. zur Vermeidung einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Ordnung in Betracht.

bb) Mit diesem Ansatz lassen sich auch in einigen Bundesländern, die allgemein auf den Begriff der öffentlichen Ordnung in ihren Versammlungsgesetzen verzichten (§ 13 Abs. 1 VersG LSA, § 13 Abs. 1 VersFG SH, § 14 Abs. 1 VersFG BE und § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW), Einschränkungen des massiven Zeigens von Fahnen etc. verfügen.<sup>66</sup> Am eindeutigsten ist dabei die Regelung in § 14 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VersFG BE, die Maßnahmen gegen eine Versammlung erlaubt, die auf Grund der konkreten Art und Weise ihrer Durchführung geeignet ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln und dadurch einschüchternd wirkt oder in erheblicher Weise gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen verstößt. Diese Regelung verknüpft ein Gewalt- und Einschüchterungsverbot mit Elementen des Begriffs der öffentlichen Ordnung. In Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen dagegen fehlt es an einer solchen Normierung. Tatbestandlich findet sich ein Gewalt- und Einschüchterungsverbot in Form eines Militanzverbotes nur noch in § 18 Abs. 1 VersG NRW (Verbot paramilitärischen Auftretens).<sup>67</sup> In Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt werden selbst paramilitärisch wirkende Aufmärsche und ein damit verbundenes „Fahnenmeer“ nicht allgemein von einem Verbotstatbestand erfasst. Nur rechtsextreme Versammlungen an Tagen und Orten mit besonderer Symbolkraft können beschränkt oder verboten werden (§ 13 Abs. 4 VersFG SH, § 13 Abs. 2 VersG LSA). Damit bleibt für die Beschränkung russischer Fahnen und Symbolik im Kontext des russischen Angriffskrieges hier kein Raum.

c) *Für bestimmte Orte und Tage – wie beispielsweise die sowjetischen Ehrenmale am 8. und 9. Mai – kann ein weitergehender Schutz aus Gründen der öffentlichen Ordnung im Einzelfall in Betracht kommen.*

Diese Frage stellt sich an den Gedenktagen des 8./9. Mai („Tag der Befreiung“ / „Tag des Sieges“) für bestimmte symbolträchtige Standorte, wie die sowjetischen Ehrenmale, speziell in Berlin. Es liegt nahe, dass russische Flaggen, die Flagge der UdSSR und Fahnen mit russischer Symbolik (wie die St.-Georgs-Fahne) hier in massiver Weise gezeigt werden. Dies ist vor dem Hintergrund des fortdauernden russischen Angriffskrieges geeignet, als Sympathiebekundung für die russische Kriegführung verstanden zu werden, den Eindruck eines Siegeszuges zu vermitteln und so einschüchternd und gewaltbereit zu wirken (§ 14 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VersFG BE).<sup>68</sup> Dies kann eine Allgemeinverfügung rechtfertigen, um auch nicht angemeldete „Gedenkveranstaltungen“ zu erfassen. Stets ist dabei jedoch die Feststellung erforderlich, dass von der konkreten Art und Weise der Durchführung der Versammlung und speziell der Verwendung der genannten Flaggen etc. voraussichtlich Einschüchterungen und Provokationen ausgehen werden, die das sittliche Empfinden erheblich beeinträchtigen können.<sup>69</sup> Störungen, die kein erhebliches Gewicht aufweisen, ergeben dagegen von vornherein keinen verhältnismäßigen Anlass für eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit.<sup>70</sup>

Demgegenüber sind Fahnen und Flaggen mit ukrainischem Bezug ungeeignet, einschüchternd zu wirken, weil es an jeder Assoziation mit einem Angriffshandeln fehlt. Als Begründung für ein Verbot wäre auch eine zunehmende Anzahl von Straftaten gegen Personen ukrainischer Herkunft nicht tragfähig. Denn das gefahrenträchtige Verhalten ginge allein von den Angreifern gegen die erlaubte ukrainische Symbolik aus, so dass nur diese Angreifer als Störer in Anspruch genommen werden dürften.<sup>71</sup>

*6. Gewaltbereitschaft und Einschüchterungswirkung können auch bei Versammlungen gezeigte bzw. gerufene Parolen vermitteln. Nach dem Terrorangriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 ist hier eine neue Gefahrenlage entstanden. Die Zahl von Versammlungen mit Nahost-Bezug hat deutlich zugenommen und zugleich die Gefahr eines gewaltbereiten und unfriedlichen Verlaufs solcher Versammlungen, besonders hervorgerufen durch vielfältige und teilweise strafbare Parolen. Die Einschätzung des Gefahrenpotentials für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist dabei häufig komplex.*

a) Die Versammlungen und Aufzüge im Zusammenhang mit dem neuerlich verschärften Nahost-Konflikt sind als solche keine neuen Protestform. Es findet aber ein Einsatz verschiedener Versammlungsmittel mit neuer Intensität und in neuer Kombination

statt. Nach dem Terrorangriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 hat die Zahl von Versammlungen mit Nahost-Bezug deutlich zugenommen und damit auch die Gefahr eines gewaltbereiten und unfriedlichen Verlaufs solcher Versammlungen.<sup>72</sup> Gewaltbereitschaft und Einschüchterungswirkung können bei den Versammlungen gezeigte oder gerufene Parolen vermitteln. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Inhalte einer dort geäußerten Meinung richten sich nach Art. 5 Abs. 2 GG. Die Grenze verläuft dort, wo Meinungsäußerungen auf verfassungsgemäße Weise rechtlich verboten, insbesondere unter Strafe gestellt sind.<sup>73</sup>

b) Eine versammlungsrechtliche Auflage/Beschränkung, die es untersagt, für die Dauer der Versammlung zur Vernichtung Israels aufzurufen, ist als (milde) Maßnahme regelmäßig statthaft. Derartige Äußerungen verstoßen wahrscheinlich gegen § 111 StGB.<sup>74</sup> Dies gilt auch für den Ausruf „Bombardiert Tel Aviv“<sup>75</sup>. Bei dem Zeigen eines Transparents mit der Aufschrift „Juden = Kindermörder“ und „Tod den Juden“ kann möglicherweise Volksverhetzung gemäß § 130 StGB vorliegen.<sup>76</sup> Die Ausrufe „Tod, Tod Israel“, „Tod den Juden“ und „Mit Seele und Blut erlösen wir dich, Aqsa“ [gemeint Tempelberg in Jerusalem] dürften als Volksverhetzung einzustufen sein.<sup>77</sup> Bei der Parole „From the river to the sea – Palestine will be free“ liegt jedenfalls ein strafrechtlicher Verstoß gegen § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 iVm § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VereinsG nahe, weil es sich bei dieser Parole um ein Kennzeichen der seit dem 2. November 2023 in Deutschland verbotenen Terrororganisation Hamas handeln dürfte und die Parole sich wohl in der Organisationsverfassung der Hamas findet.<sup>78</sup> Zugleich reicht es im öffentlichen Diskurs aus, den ersten Satzteil zu nennen, um einen Bezug zur Parole insgesamt herzustellen.<sup>79</sup>

c) Eine solche lautstarke Propagierung der Vernichtung des Staates Israel und eine Aufforderung zur Tötung seiner Bewohner kann erhebliche Gewaltbereitschaft vermitteln und kann deshalb auch ein Verbotgrund für die gesamte Versammlung sein.<sup>80</sup> Ist zu erwarten, dass derartige Parolen bei der Demonstration auf Transparenten vielfach gezeigt und außerdem skandiert werden, rechtfertigt dies im Einzelfall gleichfalls ein Versammlungsverbot.<sup>81</sup> Als milderer Mittel ist der Erlass einer Auflage/Beschränkung zu prüfen, die das Rufen und Zeigen dieser Parolen untersagt. Dies setzt aber zur ihrer Wirksamkeit voraus, dass der Veranstalter zur Unterbindung der Äußerungen willens und in der Lage ist.<sup>82</sup> Die Gefahrenprognose darf auf die früheren Versammlungen des gleichen Anmelders/Veranstalters Bezug nehmen, wenn dieser hinsichtlich des Mottos sowie des Teilnehmerkreises vergleichbare Versammlungen angemeldet und durchgeführt hat.<sup>83</sup> Hierbei ist bedeutsam, welche Personengruppen der Veranstalter anspricht und welches Verhalten diese bei vorangegangenen Versammlungen gezeigt haben.

Ebenso ist zu berücksichtigen, ob sich Veranstalter und Versammlungsleiter bei früheren Versammlungen gegen eine gewaltbereite und zu Straftaten neigende Teilnehmerchaft durchsetzen konnten.<sup>84</sup> Gewalttätigkeiten – wie Flaschenwürfe und Zünden von Pyrotechnik bei früheren Versammlungen – können, neben Äußerungsdelikten, zusätzlich für eine zu befürchtende Unfriedlichkeit der angemeldeten Versammlung sprechen.<sup>85</sup> Darüber hinaus kann darauf abgestellt werden, welche persönliche Haltung der Veranstalter selbst zeigt und ob er beispielsweise einer Organisation angehört, die das Existenzrecht Israels negiert und den „bewaffneten Kampf“ (beispielsweise gemeinsam mit der Hamas) propagiert.<sup>86</sup> Schließlich kann auch die gegenwärtig sehr angespannte Situation im Nahen Osten mit einbezogen werden,<sup>87</sup> zumal hier ein hohes Mobilisierungs- und Emotionalisierungspotential besteht und mit einer dynamischen Veränderung der Stimmungslage der Teilnehmenden zu rechnen ist.<sup>88</sup>

7. Abschließend zurück zu der Frage, wie anfällig für „autoritäre Versuchungen“ Deutschland und insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist. Mein Eindruck ist, so häufig – wie von der NZZ befürchtet – muss die Versammlungsfreiheit nicht zurückstehen in Deutschland. Aber es gibt wertungsoffene Begriffe, wie öffentliche Ordnung, Einschüchterungswirkung und Gewaltbereitschaft, die Einfallstore für etatistische Haltungen sein könnten. Deshalb ist hier im Einzelfall vielleicht noch mehr Vorsicht geboten. Die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Auflösung des sog. Palästina-Kongresses in Berlin am 12. April 2024 ist jedenfalls noch nicht geklärt. Hierzu ist bei meiner Kammer eine Feststellungsklage anhängig. Ich bin selbst gespannt, zu welchem Ergebnis wir dabei kommen werden.

---

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Ausführungen ziehen Rechtsprechungsübersichten des Verfassers (gemeinsam mit Prof. Dr. Norbert Janz) zum Versammlungsrecht in LKV 2016, 193, GSZ 2020, 19 und GSZ 2024 (im Druck) mit heran.

<sup>2</sup> NZZ – Der andere Blick v. 19. April 2024 (Oliver Maksan), <https://www.nzz.ch/der-andere-blick/sellner-und-varoufakis-einreiseverbote-gegen-andersdenkende-sind-illiberal-ld.1826954> (zuletzt abgerufen am 18. Mai 2024).

<sup>3</sup> [état = franz.: Staat] Bezeichnung für eine politische Anschauung, die dem Staat eine überragende Bedeutung im wirtschaftlichen und sozialen Leben einräumt (<https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17420/etatismus/> - zuletzt abgerufen am 18. Mai 2024). Etatismus ist häufig mit einer positiven Sichtweise auf staatliche Institutionen verbunden und betrachtet den Staat als Garanten für die Lösung gesellschaftlicher Probleme (<https://www.juraforum.de/lexikon/etatismus> - zuletzt abgerufen am 18. Mai 2024).

<sup>4</sup> BVerfG, Beschl. v. 14. Mai 1985 – 1 BvR 233, 341/81, BVerfGE 69, 315 (343). Instruktiv zu dieser Entscheidung *Doering-Manteuffel/Greiner/Lepsius*, Der Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 1985, 2015.

<sup>5</sup> Art. 2 Abs. 1 Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG), § 2 Abs. 1 Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin (VersFG BE), § 2 Abs. 1 Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG), § 2 Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NdsVersG), § 1 Abs. 3 Sächsisches Versammlungsgesetz (SächsVersG); dagegen § 2 Abs. 3 Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VersG NRW) und § 2 Abs. 1 Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein (VersFG SH): drei (statt zwei) Personen, so dass eine Kleinstversammlung von zwei Personen nicht in den Anwendungsbereich des VersG NRW und des VersFG SH fällt.

<sup>6</sup> *W. Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, § 21 IV 4 a).

- <sup>7</sup> *Hong*, in: Peters/Janz, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, B Rn. 11 mwN.
- <sup>8</sup> BVerwG, Urt. v. 22. August 2007 – 6 C 22.06, NVwZ 2007, 1434.
- <sup>9</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12. Juli 2001 – 1 BvQ 28/01 und 30/01, NJW 2001, 2459 (2460 f.); Hoffmann-Riem, NVwZ 2002, 257 (259); ausf. *Hong*, in: Peters/Janz, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, B Rn. 12 f.
- <sup>10</sup> VGH München, Urt. v. 22. September 2015 – 10 B 14.2246, NVwZ-RR 2016, 498; *Trurnit* NVwZ 2016, 873. Eingehend *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 17 ff. Zur Thematik auch *Petersen DÖV* 2019, 131 ff. sowie *Jaschke*, Ansammlungen und Anwohner, 2024, S. 201 ff.
- <sup>11</sup> VG Berlin, Beschl. v. 28. April 2023 – VG 1 L 186/23 u. Beschl. v. 11. Mai 2011 – 1 L 148.11; s.a. BVerwG, Urt. v. 16. Mai 2007 – 6 C 23.06.
- <sup>12</sup> Zur Maßstabsfigur des „durchschnittlichen, außenstehenden Betrachters“: *Heitzer* NVwZ 2023, 875 (876).
- <sup>13</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 19. Mai 2006 – 1 S 50.06.
- <sup>14</sup> VGH München, Urt. v. 8. März 2010 – 10 B 09.1102, NJW 2011, 793 (794). S. auch *Jarass* in *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 83.
- <sup>15</sup> VG Berlin, Beschl. v. 28. April 2023 – VG 1 L 186/23, n.v.; ähnlich zum Zeigen von Mohammed-Karikaturen *Dürig-Friedl* in *Dürig-Friedl/Enders*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, VersammlG § 15 Rn. 43.
- <sup>16</sup> Ausführlich *Peters/Janz* GSZ 2021, 161 (162 f.).
- <sup>17</sup> BVerfG, Beschl. v. 14. Mai 1985 – 1 BvR 233, 341/81, BVerfGE 69, 315 (345).
- <sup>18</sup> *Deppenheuer*, in *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 8 Rn. 46; *Gusy*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 21; *Hong*, in: Peters/Janz, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, B Rn. 17; *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 39; *Kniesel* in: *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil 1 Rn. 75; diff. *Eickenjäger/Fischer-Lescano*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 33 f. AA: *Nitsch/Frey* DVBl. 2020, 1054 (1055 f.); *Möhlen* MMR 2013, 221 (227 ff.); *Mast/Gafus* JuS 2021, 153 (155 f.).
- <sup>19</sup> *Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 49; *Lux*, in: Peters/Janz, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, D Rn. 28; *Kniesel*, in: *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil 1 Rn. 75; *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, 2015, S. 223.
- <sup>20</sup> Vgl. im Einzelnen: *Hong*, in: Peters/Janz, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, B Rn. 35 ff.
- <sup>21</sup> *Möhlen* MMR 2013, 221 (229).
- <sup>22</sup> Vgl. VG Potsdam, Beschl. v. 24. April 2018 – VG 3 L 394.18, BeckRS 2018, 7587, Rn. 6.
- <sup>23</sup> *Sinder* NVwZ 2021, 103; anders *Nitsch/Frey* DVBl. 2020, 1054 (1055).
- <sup>24</sup> BVerwG, Urt. v. 24. Mai 2022 – 6 C 9/20, BVerfGE 175, 346 = GSZ 2022, 237 (239 f.).
- <sup>25</sup> BVerfG, Beschl. v. 28. Juni 2017 – 1 BvR 1387/17, NVwZ 2017, 1374 (1375) u. Beschl. v. 30. August 2020 – 1 BvQ 94/20, NVwZ 2020, 1508 (1510).
- <sup>26</sup> OVG Münster, Beschl. v. 26. Juli 2012 – 5 B 853/12, BeckRS 2012, 55487; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16. August 2012 – OVG 1 S 108.12, BeckRS 2012, 55693; VGH München, Urt. v. 22. September 2015 - 10 B 14.2246, NVwZ-RR 2016, 498 (501 f.); umfassend *Friedrich* DÖV 2019, 55 (60 ff.) m. w. N.
- <sup>27</sup> OVG Hamburg, Beschl. v. 22. Juni 2017 – 4 Bs 125/17, NVwZ 2017, 1390 (1392 f.); OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16. August 2012 – OVG 1 S 108.12, BeckRS 2012, 55693; weitergehend: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 7. Juni 2019 – OVG 1 S 54.19, n.v.
- <sup>28</sup> OVG Bautzen, Beschl. v. 21. Juni 2019 – 3 B 177/19, BeckRS 2019, 12118, Rn. 17.
- <sup>29</sup> Im Einzelfall ist die Möglichkeit des Abdeckens einzelner Gegenstände ausreichend (vgl. VG Berlin, Beschl. v. 28. September 2012 – VG 1 L 254.12, BeckRS 2012, 58836).
- <sup>30</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16. August 2012 – OVG 1 S 108.12, BeckRS 2012, 55693.
- <sup>31</sup> OVG Münster, Beschl. v. 25. Juli 2012 – 5 B 853/12, BeckRS 2013, 57135.
- <sup>32</sup> BVerwG, Urt. v. 24. Mai 2022 – 6 C 9/20, BVerfGE 175, 346 = GSZ 2022, 237
- <sup>33</sup> BVerwG, Urt. v. 24. Mai 2022 – 6 C 9/20, BVerfGE 175, 346 = GSZ 2022, 237 (241).
- <sup>34</sup> *Meiertöns* GSZ 2022, 242 (243); *Hahn* JurisPR-BVerwG 22/2022; *Heitzer* NVwZ 2023, 875 (878).
- <sup>35</sup> BVerwG, Urt. v. 24. Mai 2022 – 6 C 9/20, BVerfGE 175, 346 = GSZ 2022, 237 (243).
- <sup>36</sup> Vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 7. Juni 2019 – OVG 1 S 54.19, n.v.; VG Oldenburg, Beschl. v. 8. Juli 2021 – 7 B 2527/21, BeckRS 2021, 17405; eingehend *Fischer* NVwZ 2022, 353 (357 ff.); *Friedrich* DÖV 2019, 55 (60 ff.).
- <sup>37</sup> BVerwG, Urt. v. 25. Oktober 2017 – 6 C 46.16, NJW 2018, 716 (719) = GSZ 2018, 108.
- <sup>38</sup> VG Berlin, Beschl. v. 5. Juni 2019 – VG 1 L 179.19, BeckRS 2019, 19846; *Fischer* NVwZ 2022, 353 (358); *Friedrich* DÖV 2019, 55 (63). Dazu auch *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 52. Siehe zum Ganzen *Röhler* NVwZ 2022, 1690, die plausibel die verschiedenen zeitlichen Phasen einer Versammlung unterscheidet.
- <sup>39</sup> VG Berlin, Beschl. v. 17. Mai 2023 – VG 1 L 215/23, S. 4 f. (BA).
- <sup>40</sup> BVerwG, Urt. v. 24. Mai 2022 – 6 C 9/20, BVerfGE 175, 346 = GSZ 2022, 237 (237).

- 
- 41 BVerfG, Beschl. v. 28. Juni 2017 – 1 BvR 1387/17, NVwZ 2017, 1374 (1376); VG Hamburg, Beschl. v. 2. Juli 2017 – 75 G 8/17, BeckRS 2017, 121197.
- 42 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 7. Juni 2019 – OVG 1 S 54.19, n.v.; OVG Hamburg, Beschl. v. 5. Juli 2017 – 4 Bs 148/17, NordÖR 2017, 563 (567).
- 43 OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 17. September 2010 – 1 S 179.10, BeckRS 2010, 53137 zu § 6 GrünanlG Bln.
- 44 VG Potsdam, Beschl. v. 19. März 2024 – VG 3 L 221/24, BeckRS 2024, 4976, Rn. 8.
- 45 VG Berlin, Beschl. v. 17. Mai 2023 – VG 1 L 215/23; kritisch *Honer* NVwZ 2023, 753 (758).
- 46 Anders OVG Münster, Urt. v. 16. Juni 2023 – 7 A 2635/21, NVwZ 2023, 1261 (1262) bei einer gewalttätigen Versammlung (Hambacher Forst), die nicht in der Schutzbereich des Art. 8 GG fällt.
- 47 VGH München, Urt. v. 22. September 2015 – 10 B 14.2246, NVwZ-RR 2016, 498 (501); OVG Magdeburg Beschl. v. 2. Februar 2022 – 3 M 207/21, BeckRS 2022, 3403, Rn. 10; s. a. OVG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 14. November 2003 - 4 B 365/03, NVwZ-RR 2004, 844 (845).
- 48 OVG Magdeburg, Beschl. v. 2. Juli 2021 – 2 M 78/21, NJ 2021, 420 f. = BeckRS 2021, 17628; VG Potsdam, Beschl. v. 19. März 2024 – VG 3 L 221/24, BeckRS 2024, 4976, Rn. 16, zu einem „Protestcamp zum Schutz des Waldes gegen die Erweiterung der Tesla-Fabrik“.
- 49 BVerfG, Urteil vom 29. Oktober 1992 - 7 C 34/91, BVerfGE 91, 135 = NJW 1993, 609 (610) m. Anm. Schlink; s. a. VG Frankfurt a. M. Beschl. v. 23. Juni 2023 – 5 L 1896/23.F, BeckRS 2023, 17273.
- 50 OVG Bremen, Beschl. v. 4. Mai 2021- 1 B 215/21, NVwZ-RR 2021, 756 = BeckRS 2021, 11702.
- 51 Eingehend: *Baudewin*, Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2020, Rn. 550 ff.
- 52 Vielfältige Beispiele bei *Paeffgen*, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB, 5. Aufl. 2017, § 86 a Rn. 10 ff.
- 53 VG München, Beschl. v. 16. Februar 2018 – 13 S 18.743, BeckRS 2018, 2380; *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 710 u. 824; *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 206.
- 54 Hisbollah (Hizb Allah) seit dem 30. April 2020 (BANz AT 30.4.2020 B 1) und die Hamas seit dem 2. November 2023 (BANz AT 2.11.2023 B10).
- 55 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 25. November 2011 – 1 S 187.11.
- 56 Hinweis auf die strafrechtliche Beurteilung „zum Verwechseln ähnlicher Kennzeichen“ in BGH, Beschl. v. 31.7.2002 – 3 StR 495/01, BGHSt 47, 354 (357).
- 57 OLG Hamburg, Beschl. v. 31. Januar 2023 – 5 Ws 5-6/23, NStZ 2023, 421; AG Bautzen, Urt. v. 8. Februar 2023 – 41 Ds 220 Js 10638/22, BeckRS 2023, 7851; LG Kaiserslautern, Beschl. v. 16. Dezember 2022 – 5 Qs 134/22, BeckRS 2022.
- 58 *Stein*, in: [www.lto.de/recht/hintergruende/h/ukraine-billigung-straftaten-angriffskrieg-140stgb-z-zeichen](http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ukraine-billigung-straftaten-angriffskrieg-140stgb-z-zeichen) (zuletzt abgerufen am 18. Mai 2024); *Lange* NVwZ 2022, 1258 (1259).
- 59 OVG Münster, Beschl. v. 6. Mai 2022 – 15 B 584/22, NWVBI 2022, 347 (348) = BeckRS 2022, 10224.
- 60 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23. Juni 2004 - 1 BvQ 19/04, NJW 2004, 2814 (2815); BVerfG, Beschl. v. 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04, NVwZ 2008, 671 (672).
- 61 *Baudewin*, Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2020, Rn. 565 ff.
- 62 BVerfG, Urt. v. 26. Februar 2014 – 6 C 1.13, NVwZ 2014, 883 (884 f.); OVG Münster, Beschl. v. 21. September 2018 – 15 B 1405/18, BeckRS 2018, 23876, Rn. 8.
- 63 BVerfG, Beschl. v. 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04, NVwZ 2008, 671; BVerfG, Urt. v. 26. Februar 2014 – 6 C 1.13, NVwZ 2014, 883 (884); *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 143.
- 64 BVerfG, Beschl. v. 5. September 2003 – 1 BvQ 32/03, NVwZ 2004, 90 (91); OVG Münster, Beschl. v. 21. September 2018 – 15 B 1405/18, BeckRS 2018, 23876, Rn. 9.
- 65 OVG Magdeburg, Beschl. v. 13. Februar 2012 – 3 L 257/10, BeckRS 2012, 47802; VG Berlin, Beschl. v. 18. August 2017 – VG 1 L 505.17, n.v.
- 66 Eingehend *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 227a. Speziell zu rechtsextremistischen Parolen *Attendorn/Schnell* NVwZ 2020, 1224 ff.
- 67 *Schönenbroicher*, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 13 Rn. 6.
- 68 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 8. Mai 2023 – OVG 1 S 42/23, NVwZ-RR 2023, 954 u. Beschl. v. 7. Mai 2024 – OVG 9 S 7/24, S. 3 BA.
- 69 BVerfG, Beschl. v. 27. Januar 2012 – 1 BvQ 4/12, NVwZ 2012, 749 ff.; VGH München, Beschl. v. 9. November 2015 – 10 CS 15.2437, BeckRS 2015, 56193; VG München, Beschl. v. 9. November 2015 – M 7 S 15.4952, BeckRS 2015, 54935.
- 70 BVerfG, Urt. v. 26. Februar 2014 – 6 C 1.13, NVwZ 2014, 883 (885). S. auch *Hahne* NVwZ 2023, 1793 (1795 f.).
- 71 *Lange* NVwZ 2022, 1258 (1261 f.); VG Berlin, Beschl. v. 5. Mai 2023 – VG 1 L 195/23, BeckRS 2023, 9328; anders OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 9. Mai 2022 – OVG 1 S 35/22, openJur 2022, 10447.
- 72 Speziell zum Versammlungsgeschehen in Frankfurt a.M. *Steinberg* NVwZ 2024, 302 ff.



- 
- <sup>73</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15. April 2023 – OVG 1 S 31/23, S. 2 (BA); VG Berlin, Beschl. v. 29. April 2022 – VG 1 L 163/22, NJ 2022, 279; VG Frankfurt a.M, Beschl. v. 22. Dezember 2023 – 5 L 4164/23.F, BeckRS 2023, 38826 LS 3; *Baudewin*, *Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht*, 3. Aufl. 2020, Rn. 636 ff.; *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, *Handbuch Versammlungsrecht*, 2021, Rn. 823 f.
- <sup>74</sup> VGH Kassel, Beschl. v. 15. Dezember 2023 – 2 B 1798/23, BeckRS 2023, 40807, Rn. 21 ff.
- <sup>75</sup> VG Berlin, Beschl. v. 11. Oktober 2023 – VG 1 L 428/23, NJ 2023, 503 (504 f.) und Beschl. v. 29. April 2022 – VG 1 L 163/22, NJ 2022, 279 (280).
- <sup>76</sup> VG Berlin, Beschl. v. 11. Oktober 2023 – VG 1 L 428/23, NJ 2023, 503 (505) und Beschl. v. 29. April 2022 – VG 1 L 163/22, NJ 2022, 279 (280); anders OVG Bremen, Beschl. v. 30. April 2024 – 1 B 163/24, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ovg-bremen-1b16324-palaestina-demonstration-versammlung-pa-rolle-from-the-river-to-the-sea/> - zuletzt abgerufen am 18. Mai 2024.
- <sup>77</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 20. Mai 2023 – OVG 1 S 45/23, S. 2 BA; beachtenswert zu einem Versammlungsverbot *de lege ferenda* bei Leugnung des Existenzrechts Israels *Steinberg* NVwZ 2024, 302 (305 f.).
- <sup>78</sup> OVG Münster, Beschl. v. 2. Dezember 2023 – 15 B 1323/23, BeckRS 2023, 36156, Rn. 28 ff.; VGH Mannheim Beschl. v. 3. April 2024 – 2 S 496/24, BeckRS 2024, 7173, Rn. 9 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 20. Dezember 2023 – OVG 1 S 107/23, S. 3 BA; OVG Bremen, Beschl. v. 30. April 2024 – 1 B 163/24, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ovg-bremen-1b16324-palaestina-demonstration-versammlung-pa-rolle-from-the-river-to-the-sea/> - zuletzt abgerufen am 18. Mai 2024; anders jetzt VGH Kassel, Beschl. v. 22. März 2024 – 8 B 560/24, BeckRS 2024, 5140, Rn. 19 ff.; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 22. März 2024 – 5 L 985/24.F, BeckRS 2024, 7086, Rn. 14 ff.; VG Münster, Beschl. v. 17. November 2023 – 1 L 1011/23, BeckRS 2023, 32616, Rn. 13 ff.
- <sup>79</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 20. Dezember 2023 – OVG 1 S 107/23, S. 3 BA; VG Berlin, Beschl. v. 20. Dezember 2023 – VG 1 L 507/23, NJ 2024, 86 (87).; hierzu auch *Steinberg* NVwZ 2024, 302 (303 f.).
- <sup>80</sup> Vgl. VGH Kassel, Beschl. v. 14. Oktober 2023 – 2 B 1423/23, BeckRS 2023, 28074, Rn. 24 ff. sowie VG Berlin, Beschl. v. 11. Oktober 2023 – VG 1 L 428/23, NJ 2023, 503 (505); s. dazu *Steinberg* NVwZ 2024, 302 (307 f.).
- <sup>81</sup> Allgemein dazu *Rath*, in: [www.lto.de/recht/hintergruende/h/versammlungsverbot-pro-palaestinensisch-israel-feindlich](http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/versammlungsverbot-pro-palaestinensisch-israel-feindlich) (zuletzt abgerufen am 18.5.2024); *Hahne* NVwZ 2023, 1793; BVerfG, Urt. v. 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06, NJW 2011, 1201 (1207); s.a. BVerfG, Beschl. v. 20. Mai 2023 – 1 BvQ 46/23, n.v. (hinreichend konkrete Begründung der Gefahrenprognose); VG Berlin, Beschl. v. 11. Oktober 2023 – VG 1 L 428/23, NJ 2023, 503 (505).
- <sup>82</sup> VGH Kassel, Beschl. v. 21. Oktober 2023 – 3 S 1669/23, BeckRS 2023, 28942.
- <sup>83</sup> VGH Kassel, Beschl. v. 21. Oktober 2023 – 3 S 1669/23, BeckRS 2023, 28942, Rn. 5 und Beschl. v. 15. Dezember 2023 – 2 B 1798/23, BeckRS 2023, 40807, Rn. 29; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29. April 2022 – OVG 1 S 31/22, NJ 2022, 278; VG Berlin, Beschl. v. 29. April 2022 – VG 1 L 163/22, NJ 2022, 279 (280); vgl. ferner *Hahne* NVwZ 2023, 1793 (1796).
- <sup>84</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15. April 2023 – OVG 1 S 31/23, S. 3 BA.; vgl. auch *Steinberg* NVwZ 2024, 302 (306).
- <sup>85</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15. April 2023 – OVG 1 S 31/23, S. 3 BA.
- <sup>86</sup> VG Berlin, Beschl. v. 14. April 2023 – VG 1 L 160/23, S. 5 f. BA.
- <sup>87</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15. April 2023 – OVG 1 S 31/23, S. 3 BA.
- <sup>88</sup> VGH Kassel, Beschl. v. 21. Oktober 2023 – 3 S 1669/23, BeckRS 2023, 28942.