



# Protest, Blockade und Verhinderung von Versammlungen

**Fachtagung der Gewerkschaft der Polizei (GdP)  
„Versammlungsrecht oder Brandenburger Landrecht –  
Die Belastungen der Brandenburger Polizei“  
1. Juli 2015**

**Prof. Dr. Clemens Arzt  
Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement  
und  
Direktor des Forschungsinstituts für  
öffentliche und private Sicherheit der HWR Berlin**



## Rechtliche Eckpunkte

- Grundgesetz 1949
- Versammlungsgesetz 1953
- Brokdorf-Urteil BVerfG 14. Mai 1985
- Weitere Entscheidungen BVerfG und Instanzgerichte
- Föderalismusreform I am 1. September 2006



## Art. 8 Grundgesetz 1949

- Absatz 1  
Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung und friedliche und ohne Waffen zu versammeln.
- Absatz 2  
Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.



## Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- *1. Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungsbildungsprozeß und Willensbildungsprozeß teilzunehmen, gehört zu den **unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens**. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts ist vom Gesetzgeber beim Erlaß grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren **Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten**.*



## Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- *2. Die Regelung des Versammlungsgesetzes über die Pflicht zur Anmeldung von Veranstaltungen unter freiem Himmel und über die Voraussetzungen für deren Auflösung oder Verbot (§§ 14, 15) genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn bei ihrer Auslegung und Anwendung berücksichtigt wird, daß*
  - a) die **Anmeldepflicht** bei Spontandemonstrationen nicht eingreift und ihre Verletzung nicht schematisch zur Auflösung oder zum Verbot berechtigt,*
  - b) **Auflösung und Verbot** nur zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen dürfen.*



## Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- 3. Die staatlichen Behörden sind gehalten, nach dem Vorbild friedlich verlaufender Großdemonstrationen *versammlungs-freundlich* zu verfahren und nicht ohne zureichenden Grund hinter bewährten Erfahrungen zurückzubleiben. Je mehr die *Veranstalter* ihrerseits zu einseitigen *vertrauensbildenden Maßnahmen* oder zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit sind, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit.



## Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- 4. Steht nicht zu befürchten, daß eine Demonstration im ganzen einen *unfriedlichen Verlauf* nimmt oder daß der Veranstalter und sein Anhang einen solchen Verlauf anstreben oder zumindest billigen, bleibt für die *friedlichen Teilnehmer* der von der Verfassung jedem Staatsbürger garantierte Schutz der Versammlungsfreiheit auch dann erhalten, wenn mit *Ausschreitungen durch einzelne oder eine Minderheit* zu rechnen ist.  
In einem solchen Fall setzt ein *vorbeugendes Verbot* der gesamten Veranstaltung *strenge Anforderungen* an die Gefahrenprognose sowie die vorherige Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel voraus, welche den *friedlichen Demonstranten* eine Grundrechtsverwirklichung ermöglichen.



## Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- 5. Die *Verwaltungsgerichte* haben schon im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes durch eine intensivere Prüfung dem Umstand Rechnung zu tragen, daß der *Sofortvollzug* eines Demonstrationsverbotes in der Regel zur *endgültigen Verhinderung* der Grundrechtsverwirklichung führt.



## Polizeirechtsfestigkeit

- Alles was im Schutzbereich des Art. 8 GG geschieht, unterliegt (allein) dem VersG (hM, anders wohl BVerwG)
- VersG vermittelt weitergehenden Schutz als PolG
- Versammlung (auch unzulässige oder verbotene) muss zunächst ausdrücklich aufgelöst oder Teilnehmer ausgeschlossen werden, bevor PolG anwendbar
- Teilnehmerrauschluss nach §§ 18 III, 19 IV nach zutreffender Auffassung nur bei Störung der inneren Ordnung der Versammlung ≠ öffentliche Sicherheit



## Verbote und Auflagen, Auflösung

- Versammlungsfreiheit schützt Recht der Minderheit und abweichende Meinungen
- Staatsfreiheit / Staatsferne der Versammlung
- Selbstbestimmungsrecht über Thema, Zeit, Ort, Form der Versammlung
- Kein Pflicht zur Kooperation mit Behörde (aber Pflicht der Behörde zu fairer Kooperation, wenn gewünscht)
- Versammlungsfreiheit bedarf grundsätzlich nicht der „Gewährleistung“ durch die Polizei, sondern ist Selbstorganisation der sich Versammelnden



## Verbote, Auflagen, Auflösung

- Verbote sind absolute Ausnahme, Vorrang hat Auflage als „Minus“ zum Verbot
- Auflagen nur unter (Tatbestands-)Voraussetzungen eines Verbots zulässig
- Veranstalter/Leiter nicht „Erfüllungsgehilfe“ der Polizei
- „Richtschnur“ polizeilicher Maßnahmen sind allein gesetzliche Verbote und § 15 VersG
- Recht auf „Sichtbarkeit/Hörbarkeit“ von Protest
- Anketten etc. keine Unfriedlichkeit



## Versammlungsfreiheit für Neonazis

- Versammlungsfreiheit ist Minderheitenrecht / Recht auf abweichende Meinung
- Auch provokative und von Mehrheit der Bevölkerung abgelehnte Auffassung geschützt
- BVerfG: Keine Pflicht der Bürger, GG oder fdGO zu bejahen
- Rechtes Gedankengut nicht grundsätzlich unvereinbar mit öffentlicher Sicherheit / Ordnung iSd des VersG
- Verbot und Auflagen nur im Rahmen des § 15 VersG



## Versammlungsfreiheit für die NPD

- Keine „Aberkennung“ der Versammlungsfreiheit durch Versammlungsbehörde
- Keine allgemeine Unfriedlichkeitsprognose (allein) mit Blick auf Vergangenheit
- Aggressive Meinungskundgabe  $\neq$  Unfriedlichkeit
- Parteienprivileg gilt auch für NPD
- Verbotsantrag reduziert nicht Schutzbereich des Art. 8 GG und Parteienprivileg



# Neonazis und Gegendemonstrationen

- Recht auf Gegendemonstration; kein Erstanmelderprivileg
- Behinderung und Blockadeaktionen gegen Neonazis grundsätzlich von Art. 8 geschützt, soweit und solange keine Verhinderungsblockade oder unfriedlich
- Echter polizeilicher Notstand idR nicht begründbar
- Unechter polizeilicher Notstand kein mit Art. 8 GG vereinbares polizeitaktisches Instrument
- Vermummung m.E. zulässig als Schutz gegen Neonazi-Angriffe (str.)



## § 240 StGB Nötigung

*(1) Wer einen Menschen rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nötigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*

*(2) Rechtswidrig ist die Tat, wenn die Anwendung der Gewalt oder die Androhung des Übels zu dem angestrebten Zweck als verwerflich anzusehen ist.*



# Bundesverfassungsgericht

## 07. März 2011 - 1 BvR 388/05

- *§ 240 StGB ist hinsichtlich der hier allein einschlägigen Gewaltalternative mit Art. 103 Abs. 2 GG vereinbar.*
- *Für Sitzblockade auf einer öffentlichen Straße mit Demonstranten auf der einen und einem einzigen Fahrzeugführer auf der anderen Seite überschreitet eine das **Tatbestandsmerkmal der Gewalt** bejahende Auslegung die Wortlautgrenze des § 240 Abs. 1 StGB, wenn das inkriminierte Verhalten des Demonstranten lediglich in **körperlicher Anwesenheit** besteht und die Zwangswirkung auf den Genötigten nur **psychischer Natur** ist.*



# Bundesverfassungsgericht

## 07. März 2011 - 1 BvR 388/05

*Versammlung verliert den Schutz des Art. 8 GG grundsätzlich bei **kollektiver Unfriedlichkeit**. Unfriedlich ist diese, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, **nicht** aber schon, wenn es zu **Behinderungen Dritter** kommt, seien diese auch gewollt und nicht nur in Kauf genommen.*



## OLG Koblenz 20.5.2015 – 1 OLG Ss201/14

*Eine **Blockade** als Mittel zur Erzielung öffentlicher Aufmerksamkeit für politischen Standpunkt ist Handlung, die **bis zur Grenze der kollektiven Unfriedlichkeit** unter **Art. 8 GG** fällt, wobei Unfriedlichkeit nicht schon dann vorliegt, weil Handlung unter den strafrechtlichen Gewaltbegriff zu subsumieren ist.*

*Die Auffassung, demonstrative Blockaden seien grundsätzlich verwerflich iSv § 240 II StGB ist falsch.*



# Be-/Verhinderungen von Versammlungen nach VersG

## § 2 II VersG

*(2) Bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen hat jedermann Störungen zu unterlassen, die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern.*

## § 21 VersG

*Wer **in der Absicht**, nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder zu sprengen oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, **Gewalttätigkeiten** vornimmt oder androht oder **grobe Störungen** verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*



## VG Düsseldorf 19.1.2015 - 18 L 120/15

*Soweit Rechtsgüter durch Dritte, die nicht im Rahmen der angemeldeten Versammlung handeln, gefährdet werden, hat die Behörde zunächst gegen jene vorzugehen. Die **Verhinderung oder gewaltsame Sprengung nicht verbotener Versammlungen ist strafbares Unrecht** (§ 21 VersG), gegen das die Polizei einzuschreiten hat. Der von der Polizei zu treffende Aufwand bei der Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten zählt zu ihrem Aufgabenbereich und bietet keine Rechtfertigung, eine Demonstration zu beschränken.*



## VG Stuttgart 12.6.2014 - 5 K 808/11

*Eine Verhinderungsblockade soll daran zu erkennen sein, dass sie im Gegensatz zu **bloß demonstrativen Blockaden** nicht nur Protest ausdrücke, sondern dasjenige verhindern wolle, was missbilligt wird. Nach diesen Grundsätzen handelte es sich bei der fraglichen Aktion am 25.01.2011 entgegen der Ansicht des Beklagten nicht um eine sog. Verhinderungsblockade, sondern um eine **unter den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG fallende demonstrative Blockade**.*



## VG Berlin 23.09.2013 - 1 K 280.12

*Nach §§ 21 VersG, 111 StGB ist es unter Strafe gestellt, in der Absicht, nicht-verbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder zu sprengen oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vorzunehmen oder anzudrohen oder grobe Störungen zu verursachen; nach §111 StGB darf hierzu auch nicht öffentlich aufgefordert werden.*

*Eine derartige öffentliche Aufforderung lässt sich dem streitigen Satz der Pressemitteilung nicht entnehmen, denn es wird dort lediglich dazu aufgefordert, „**friedlich gegen die NPD zu demonstrieren**“*



## VG Dresden 1.2.2013 - 6 L 35/13

*Ziel von „Verhinderungsblockaden“ ist nicht nur Behinderung anderer Versammlungen, sondern deren Verhinderung. Im Urteil des OVG Münster vom 18.9.2012, Az. 5 A 1701/11 (Blockadetraining), wird u.a. ausgeführt, dass eine angestrebte friedliche Blockade sich (nur) dann nicht als grobe Störung im Sinne von (dort) § 21 VersammlG NW darstellt, solange sie lediglich von begrenzter Dauer ist oder ein Ausweichen der anderen Demonstranten möglich ist. Im hier vorliegenden Fall strebt der Antragsteller im Rahmen des Demonstrationsgeschehens am 13.2.2013 dagegen an, die **Aufzugstrecke des rechten Lagers umfänglich und dauerhaft zu blockieren.***



## OVG Berlin/Bbg 14.9.2012 - OVG 1 S 127.12

*Eine derartige öffentliche Aufforderung lässt sich dem Internetaufruf freilich nicht entnehmen. Darin ist zwar von „Protest“ und dem „Ziel“ die Rede, den fraglichen Aufmarsch zu „**verhindern**“; zugleich findet sich aber die Betonung, dass es sich um einen „**friedlichen**“ und „**gewaltfreien**“ Protest handeln solle.*

*Irgendwelche konkreten Handlungsempfehlungen (etwa eine Sperrung der Aufzugsstrecke o.ä.), die eine Würdigung des Aufrufs nach Maßgabe der vorgenannten **Strafbestimmungen** [u.a. § 21 VersG] zuließen, enthält dieser ersichtlich nicht.*



## OVG Münster 18.9.2012 – 5 A 1701/11

*Das Veranstalterbündnis plante nämlich eine im Grundsatz von der Versammlungsfreiheit geschützte Form der friedlichen Blockade. Die Grenze zum strafbaren Rechtsbruch wäre erst in dem Moment überschritten worden, in dem darüber hinaus im Sinne von § 21 VersammlG eine nicht verbotene rechtsextreme Versammlung in Verhinderungsabsicht grob gestört worden wäre. Eine tatbestandliche grobe Störung liegt jedoch erst in der Bildung einer unüberwindlichen Blockade von nicht unerheblicher Dauer, die nicht ohne Weiteres umgangen werden kann.*



## OVG Münster 18.9.2012 – 5 A 1701/11

*Ohnehin waren Beeinträchtigungen des Versammlungsrechts der Teilnehmer am rechtsextremen Aufzug durch eine friedliche Gegenversammlung in gewissem Umfang im Interesse einer offenen kommunikativen Auseinandersetzung hinzunehmen.*

*(...) wollten die Teilnehmer an der Blockade durch ihre bloße Präsenz auf friedliche Weise **verhindern**, dass rechtsextreme Demonstrationen an bestimmten Orten durchgeführt werden (...). Dies ist im Interesse einer offenen kommunikativen Auseinandersetzung im Rahmen der geltenden Gesetze gestattet, soweit die **Friedlichkeit** gewahrt bleibt.*



## OVG Münster 18.9.2012 – 5 A 1701/11

Zwar gebietet **§ 2 Abs. 2 VersammlG** jedermann, bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen Störungen zu unterlassen, die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung zu verhindern. Jedoch kann die **bloße friedliche Präsenz einer Gegenversammlung** nicht ohne Weiteres als zu unterlassende Störung im Sinne dieser Vorschrift aufgefasst werden. Soweit Beeinträchtigungen von einer Gegendemonstration ausgehen, stehen einander **gleichgewichtige Grundrechtspositionen** gegenüber, zwischen denen ein **Ausgleich im Rahmen praktischer Konkordanz** anzustreben ist.



# Platzbesetzung, Sitzblockade, Behinderung, Verhinderung unter freiem Himmel

- Einige Urteile beziehen sich auf demonstrative Akte gegen andere Versammlungen (§ 21 VersG)
- Andere Urteile beziehen auf Blockade Dritter (§ 240 StGB)
- Hier bedarf es sorgfältiger Differenzierung im Lichte des Art. 8 GG
- Ebenso ist zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel zu unterscheiden



## Art. 8 GG und § 21 VersG

- Protest einer Versammlung gegen andere Versammlung fällt in Schutzbereich des Art. 8 GG, soweit nicht **Grenze** der **Unfriedlichkeit** oder **Totalvereitelung** der anderen Versammlung überschritten wird
- Unfriedlichkeit wird in Art. 8 dem Waffenverbot gleichgestellt = aggressive Ausschreitungen gegen Personen und Sachen, nicht aber Behinderung Dritter (BVerfG); damit Schwelle deutlich höher als bei § 240 StGB
- **Sitzblockade** und passive Resistenz ist nicht unfriedlich



## Art. 8 GG und § 21 VersG

- Notwendig ist Differenzierung von Störung innerhalb einer Versammlung und kommunikativer Aktion/ Beeinträchtigung durch andere Versammlung von außen
- Kein Recht auf Selbsthilfe zur Verhinderung – aber **Recht auf kommunikative Aktion** gegen eine andere Versammlung
- Verhinderungs**absicht** kann nicht (allein) aus Aufruf, sondern nur aus **Handeln** abgeleitet werden, zudem darf keine Ausweichoption bestehen



## § 21 VersG: Grobe Störung

- Gegendemonstration ist keine Störung „bei“ (§ 2 II VersG) einer Versammlung
- **Beeinträchtigung** einer anderen Versammlung durch Gegendemonstration daher **keine grobe Störung** iSv § 21 VersG
- Beseitigung nur unter Voraussetzungen des § 15 VersG möglich



## § 21 VersG und Versammlungsauflösung

- **Vor Verfolgung** einer Handlung nach § 21 VersG muss **Auflösung** der Versammlung entsprechend den Voraussetzungen des § 15 VersG stehen, damit Teilnehmer wissen, dass Polizei ihre Versammlung als nicht mehr von § 1 I VersG geschützt ansieht.
- Vor Auflösung müssen **Mindermaßnahmen** ergriffen werden, welche Anspruch aus Art. 8 GG der Gegendemonstration berücksichtigen