

Gesprächsreihe „WERTSACHEN - Was uns zusammenhält.“

1. Oktober 2020, Haus des Landtags, Stuttgart

Versammlungsfreiheit - Art. 8 Abs. 1 GG

Richterin des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Susanne Baer, LL.M.¹

Die Präsidentin des Landtages Baden-Württemberg, Muhterem Aras, hat seit 2017 dazu eingeladen, über „WERTSACHEN“ zu sprechen: „Was uns zusammenhält“. Das ist in Zeiten, in denen Menschen dem demokratischen Verfassungsstaat nicht nur positiv gegenüberstehen, sondern manche sogar ablehnend, und in Zeiten, in denen Menschen offen angegriffen werden, weil sie anders sind, also angeblich nicht passen, besonders wichtig: Wir müssen über die Werte sprechen, die uns verbinden.

Diese Reihe im Foyer des Landtags ist der Frage angemessen, denn es ist eine offene Form für das gemeinsame Nachdenken. Gefragt ist, was die Werte des Grundgesetzes mit unserem Alltag zu tun haben - und das ist eine Menge. Es gilt auch für die Freiheit, sich mit anderen zu einem gemeinsamen Zweck zu versammeln. Dazu möchte ich drei Impulse beisteuern:

1. Die Versammlung – das ist die „Demo“, der „Flashmob“ usw.. Sie hat viele Formen, aber sie gehört (politisch) weder „links“ noch „rechts“. Vielmehr gilt: Die Versammlungsfreiheit gehört allen, die sich jenseits von Parlament und Medien in demokratischen Debatten äußern wollen.
2. Die Versammlungsfreiheit ist ein Klassiker – denn das Recht schützt sie schon lange, und das aus gutem Grund: Sie hat eine fundamentale gesellschaftliche Funktion – man könnte sagen: republikanisch-politisch -, ist jedenfalls ganz grundlegend für ein Miteinander.

¹ Dies ist das mit Nachweisen versehene Manuskript des Impulsvortrags. Für Anregungen danke ich Dana Valentiner. Prof. Baer ist im Ersten Senat des Bundesverfassungsgericht seit 2011 als Richterin tätig. Daneben hat sie eine Professur für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien an der Humboldt-Universität zu Berlin und forscht zur Verfassungsvergleichung und zu Recht als sozialer Realität. Texte, Vorträge und Videoclips zu weiteren Themen finden sich unter <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/lts/bae/profdrbaer>.

3. Die Versammlungsfreiheit ist nicht unbegrenzt: Wie jede Freiheit hat auch sie Grenzen. Was andere verletzt, geht nicht. Aber was zumutbar ist, darf und muss auch sein.

1. Die Versammlungsfreiheit gehört allen.

Ausgangspunkt für mein Nachdenken über diese „Wertsache“ ist die gesellschaftliche Wirklichkeit. Und diese ändert sich fortlaufend.

Wenn *Sie* „Versammlung“ hören - woran denken *Sie* dann?

Im Oktober 2020 gingen in Deutschland nach corona-bedingter Pause wieder mehrere Zehntausend Menschen für den Klimaschutz auf die Straße. In Stuttgart reichte der Protestzug vom Stadtgarten über den Hauptbahnhof und die B14 zum Rotebühlplatz und wieder zum Stadtgarten. Haben Sie *daran* gedacht?

Stuttgart hat ohnehin eine lang gewachsene Protestkultur. Dazu gehört der „Stuttgarter Tumult“ im Oktober 1948: Nach Mannheim protestierten auch in Stuttgart 50.000 gegen die Verluste der Sparguthaben und den Preisanstieg im Zuge der Währungsreform, und in Stuttgart gingen Scheiben zu Bruch.² Dazu gehören dann die großen Anti-Atomkraft-Demos, seit 1996 die im September 2010 im Schlossgarten eskalierten Stuttgart-21-Proteste gegen das Projekt des Umbaus der Bahn, 2020 die Versammlungen auf der Wasen gegen Corona-Maßnahmen. In den letzten Wochen demonstrierten Bürgerinnen und Bürger in Stuttgart aber auch zu vielen weiteren Themen. Unter dem Motto „Stadt für Menschen statt für Autos“ fordern sie eine konsequente Verkehrswende. Oder die Mountainbike-Community radelt für ein legales Mountainbike-Trailnetz. Ist *das* Ihre Vorstellung von Versammlung, unter dem besonderen Schutz des Grundgesetzes?

Je nach eigener Erfahrung - ob live oder über Medienberichte, ob aus Erzählungen oder aus dem Chat - zeigt sich: Eine „Versammlung“ kann sehr

² Den Hinweis verdanke ich Philipp Gassert, auf dem Podium in Stuttgart. Mehr in seiner Studie: *Bewegte Gesellschaft: Deutsche Protestgeschichte seit 1945* (2018).

unterschiedlich aussehen. Im Ausgangspunkt ist sie jedenfalls grundrechtlich geschützt.

Dabei gilt verfassungsrechtlich nicht für jede Versammlung dasselbe: Eine besondere Versammlung ist beispielsweise die der Beschäftigten, die höhere Löhne, mehr Zeit, besser Arbeitsbedingungen durchsetzen wollen: der Streik. Er ist so wichtig, und er ist so besonders, dass er verfassungsrechtlich als Teil der Koalitionsfreiheit (in Art. 9 Abs. 3 GG) geschützt ist, im Arbeitskampf. Auch da ändert sich die Wirklichkeit fortwährend: neben den Metallern vor dem Werkstor wird Arbeitskampf heute auch von Erzieherinnen auf der Straße ausgetragen oder mit Flashmobs im Einzelhandel³. All das ist besonders geschützt.

Die verfassungsrechtlich für Art. 8 GG zentrale Versammlung ist allerdings die politische Kundgebung, die „Demo“. Als das Grundgesetz 1949 geschrieben wurde, lag Deutschland in den Trümmern und stand vor dem Grauen des Nationalsozialismus - die Garantie der Versammlungsfreiheit war selbstverständlich; sie gehörte in den ersten Abschnitt des Grundgesetzes. Viele waren allerdings weniger mit Politik und mehr mit dem Wiederaufbau, dem „Wirtschaftswunder“ beschäftigt. Das änderte sich im Westen mit den Studentenbewegungen gegen den auch von alten Nazis ausgehenden „Muff unter den Talaren“ an der Universität und gegen eine repressive Sexualmoral der 1960er Jahre. Da demonstrierte auch die „autonome“ Frauenbewegung, die sich nicht mehr in Verbänden oder Parteien engagierte, sondern unabhängig auf die Straße ging, gegen Gewalt, für Selbstbestimmung, „Emanzipation“. In den 1980er und 1990er Jahren „latschten“ dann die Menschen gegen den Nato-Doppelbeschluss und gegen Kernkraftwerke, teils erfolgreich, wie in Whyll, teils nicht, wie in Brokdorf. Und es gab die Montagsdemonstrationen von 1989/90, die zur Friedlichen Revolution in der DDR beitrugen. Haben Sie an eine dieser „Demos“ gedacht, als Sie „Versammlungsfreiheit“ hörten?

³ Über einen Fall in Berlin hatte das Bundesarbeitsgericht entschieden, was das Bundesverfassungsgericht für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärte. Vgl. – wie alle jüngeren Entscheidungen des Gerichts online verfügbar unter www.bverfg.de - BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 26. März 2014 - 1 BvR 3185/09 -.

Diese Aktionen unterscheiden sich, aber sie sind alle verfassungsrechtlich zunächst einmal Teil unserer Freiheit, uns zu engagieren, durch gemeinsame Präsenz vor Ort. Bemerkenswert ist, dass dies keine Ereignisse waren, die die meisten Menschen gut fanden. So haben sehr viele Medien – allen voran „die Springer-Presse“ mit der Bild-Zeitung - extrem negativ über die „Studentenproteste“ berichtet. Auch heute reagieren keineswegs alle begeistert, wenn Schülerinnen und Schüler freitags nicht die Schule besuchen, sondern für Klimaschutz demonstrieren, obwohl diese bislang völlig friedlich sogar global konsenterte Mehrheitsforderungen stellen.⁴ Jedenfalls schauen sehr viele Menschen damals wie heute eher skeptisch auf „Demonstranten“. Sie sind unbequem. Genau deshalb brauchen sie den Schutz der Verfassung. Gerade die Grundrechte sind für diejenigen gedacht, die nicht ohnehin schon satt und sicher in der Mehrheit leben. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt also - realistisch betrachtet und wie alle Grundrechte – im Ausgangspunkt die Minderheit gegen die Mehrheitsmeinung, die Anderen gegen die Vielen, die Unbequemen gegen die ungestörte Normalität.

Mit Artikel 8 markiert das Grundgesetz also eine grundlegende Weichenstellung in unserer Gesellschaft, eine „Wertsache“. Das zeigte sich auch bei den Großdemonstrationen der Anti-AKW-Bewegung. Sie haben verfassungsrechtlich Geschichte geschrieben - „Brokdorf“ ist das Stichwort. Da demonstrierten im Frühjahr 1981 etwa 50.000 Menschen gegen den (Weiter-)Bau eines Kernkraftwerkes. Das waren Spaziergänge durch die Heide, Polizeihubschrauber über dem Wald, martialische Aufmärsche, Kontrollen auf der Autobahn, auf der Suche nach zu langen Holzlatten, und auch durchtrennte Zäune, Steine auf Bahngleisen. Und es waren Gemeinden und Gerichte, die alles weiträumig verbieten wollten. Die meisten fanden eben die Umweltbewegung damals gar nicht gut. Das

⁴ In Stuttgart argumentierte die Journalistin und Gründerin der Jugendbewegung DEMO Mareike Nieberding, die Aktivist*innen von Fridays for Future machten es schwer, sie „ganz blöd zu finden“, doch hätten sich prominente konservative Politiker sehr kritisch und auch abfällig über die Bewegung geäußert.

Bundesverfassungsgericht⁵ buchstabierte dann 1985 aus, was auch heute gilt: Im Zweifel dürfen – das verspricht das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit - Menschen demonstrieren, wo möglich sollen sie mit den Behörden kooperieren, zugunsten der Sicherheit, und Gewalt muss verhindert werden. Das bedeutet: Ein flächendeckendes Verbot geht nicht.

Wer an Versammlung denkt, kann noch mehr assoziieren: Vielleicht denken Sie an die Ostermärsche der Friedensbewegung oder an die großen Demos von #unteilbar. Andere denken an die Walpurgisnächte der Frauenbewegung gegen Gewalt oder die „Pride“-Märsche zum Christopher Street Day gegen die Diskriminierung von Menschen, die nicht oder nicht nur oder nicht eindeutig heterosexuell leben. Und wieder andere denken an die Fackelzüge an Tagen, die mit dem Nationalsozialismus verbunden sind, wie das Rudolf-Heß-Gedenken, oder an Demos gegen Ausländer und für „Herren im eigenen Land“. ⁶ Haben Sie an *die* gedacht? Sie alle stehen grundsätzlich unter grundrechtlichem Schutz.

Daneben ruft das Wort „Versammlung“ auch Bilder auf, auf denen viele Menschen auf einem Platz, einer Straße, einer Wiese stehen. Da werden Fahnen geschwungen, Plakate gezeigt und Reden gehalten. Hierher gehören die großen Protestkundgebungen, von „querdenken“⁷ ebenso wie

⁵ Einige Tage vor der Versammlung waren Demonstrationen durch den Landkreis für das gesamte Wochenende und rund um das Baugelände durch eine Allgemeinverfügung verboten worden, weil Ausschreitungen zu befürchten seien. Die Initiativen meldeten die Versammlung trotzdem an, hatten vor dem Verwaltungsgericht teilweise Erfolg, vor dem Oberverwaltungsgericht aber nicht. Das Bundesverfassungsgericht entschied dann über den Schutz und auch die Grenzen der Versammlungsfreiheit: zur Anmeldung von Versammlungen unter freiem Himmel, die aber nicht so zwingend sein darf, dass alles andere sonst verboten wird, und auch zur Zulässigkeit von Spontandemonstrationen, zum Gebot der Kooperation zwischen Organisator*innen einer Versammlung und den Behörden, also rechtzeitige Kontaktaufnahme, Informationen und Austausch zur Bewältigung auch unvorhergesehener Konfliktsituationen; zur Pflicht der Leitung einer Versammlung, auf die Teilnehmenden mit dem Ziel friedlichen Verhaltens und der Isolierung von gewalttätigen Personen einzuwirken, zur Zurückhaltung der Staatsmacht und dem Übermaßverbot. Vgl. BVerfGE 69, 315 auch online zu finden.

⁶ Auch dazu gibt es eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Beschluss des Ersten Senats vom 3. März 2004 – 1 BvR 461/03 -. Wichtig ist sie für den Rechtsschutz gegen Demonstrationsverbote, der auch nachträglich ermöglichen muss, die Frage zu erklären, ob das rechtmäßig war oder nicht.

⁷ Die Demonstrationen laufen auch unter dem Slogan „Wir für die Grundrechte“. Dahinter steht die These, die Grundrechte seien „außer Kraft gesetzt“ oder „gelten nicht in der Pandemie“. Das ist juristisch falsch: Die Grundrechte gelten, können aber mit dem Ziel des Gesundheitsschutzes stärker eingeschränkt werden als sonst. Insofern richten sich diese

von „Aufstehen gegen Rassismus“ oder „Zusammen gegen rechts Rems-Murr“. Im Ausgangspunkt auch hier: Das Grundrecht ist für alle da.

Zum Thema Versammlungsfreiheit gehören aber nicht nur die Kundgebung, der Marsch oder auch die Menschenkette. Zur Versammlungsfreiheit gehört auch der Konflikt, nicht als Konfrontation mit anderen Meinungen und Kontroverse in der Debatte, sondern als Konflikt vor Ort.

Ein frühes Stichwort dazu ist die „Sitzblockade“. 1983 setzten sich Pazifisten mindestens 10 Minuten lang vor den Eingang zur amerikanischen Kaserne in Neu-Ulm und hinderten so mindestens fünf Fahrzeuge an der Ausfahrt. Das Verfassungsgericht war damit mehrfach befasst, und im Senat gab es ein Patt mit 4 zu 4 Stimmen – so schwierig sind die Fragen zu beantworten, die sich da stellen.⁸ Im Jahr 2018 ging es um Baumhäuser im Hambacher Forst, gegen die weitere Abholzung zugunsten des Abbaus von Braunkohle. 2020 beschäftigten die Konflikte um das Protestcamp gegen den Ausbau einer Autobahn in Hessen die Gerichte⁹.

Wer heute an Demonstrationen denkt, muss außerdem an die Gegendemo denken. Seitdem sich Nachrichten, Aufrufe, Infos schnell und weit verbreiten, ist der alleinige Auftritt nur einer Seite einer Kontroverse selten, da sich der andere Auftritt schnell organisieren lässt. Ist Politik heute auch polarisierter? Wo Rechte marschieren, halten jedenfalls oft ganze Orte dagegen. Das ist ein Konflikt im Versammlungsrecht selbst: die Demo der

Kundgebungen gegen die Einschränkungen. Höchst problematisch sind sie insofern, als rechtsradikale und gewaltbereite Personen teilnehmen, wie im Sommer 2020 in Berlin bei der auch von Bundespräsident Steinmeier als „unerträglich“ bezeichneten symbolisch als revolutionär antidemokratisch belegten Besetzung der Treppen des Reichstags, im Rahmen der Querdenken 711-Demonstration.

⁸ BVerfGE 73, 206 und 76, 211- Stimmengleichheit im Senat zur Anwendbarkeit von § 240 StGB, auch BVerfGE 104, 92. Bei Stimmengleichheit bleibt es bei der Entscheidung des Gesetzgebers oder des Fachgerichts, denn ohne klare Mehrheit gegen ein Gesetz oder eine gerichtliche Entscheidung im Verfassungsgericht soll das Gesetz oder die Entscheidung weiter bestehen.

⁹ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. September 2020 - 1 BvR 2146/20 -. Die Kammer ordnete an, dass der Beschwerdeführer Prozesskostenhilfe erhält und seine Klage vor den Verwaltungsgerichten aufschiebende Wirkung hat, die Polizei also nicht gegen ihn vorgehen darf, bevor das Verwaltungsgericht entscheidet.

einen gegen die der anderen. Hier gilt verfassungsrechtlich: Die beiden dürfen sich kritisieren, aber verhindern dürfen sie sich nicht.¹⁰

Daneben gibt es im Rahmen von Versammlungen auch Gewalt. Manche - gar nicht so wenige sogar - denken bei „Demo“ sogar gleich daran: Gewalt, „Randalierer“. Der 1. Mai in Berlin-Kreuzberg und die Auseinandersetzungen in Leipzig-Connewitz, die G7-Proteste in Heiligendamm¹¹ und die G-20-Proteste in Hamburg¹², aber auch die Gewalt von Rechtsradikalen gegen vermeintliche „Ausländer“. Wenn mit der Versammlungsfreiheit nicht zuerst Menschen, die gemeinsam etwas wollen, assoziiert sind, sondern Rauch, Flammen, Steine, Scherben, also Plünderung und Gewalt, ist das allerdings sehr beunruhigend. Die lange Tradition der Skepsis gegenüber den „Randalierern“ darf nicht dazu führen, die Versammlungsfreiheit zu gefährden. Umgekehrt darf die Versammlungsfreiheit nicht von denen missbraucht werden, die sie nicht allen gleichermaßen zugestellen wollen. Oder anders gesagt: Wir dürfen uns die Versammlungsfreiheit als Wertsache nicht von denen wegnehmen lassen, die sie nur als Deckmantel nutzen.

Entscheidend ist im Ausgangspunkt also: Die Versammlungsfreiheit gehört allen, unabhängig davon, wie und insbesondere auch was sie gemeinsam sagen wollen. Wie sich wer mit welcher Botschaft gemeinsam engagiert, ist Teil der Freiheit. Das mag uns nicht gefallen, aber es ist wertvoll. Auch als Richterin bin ich oft damit konfrontiert, über Demonstrationen zu urteilen, die ideologisch weit weg von dem sind, woran ich selbst glaube: Toleranz und Vielfalt, wir als Teil Europas und der Welt, Respekt voreinander¹³. Gerade das Bundesverfassungsgericht musste auch immer wieder entscheiden, das auch Aufmärsche von Neonazis erlaubt sind - was viele Menschen, auch viele Gemeinden schon in den 1990er Jahren und auch heute für unerträglich halten. Der Erste Senat stellte dazu in einem

¹⁰ Grundlegend BVerfGE 69, 315 <360 f.> aktuelleres Beispiel: BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 11. September 2015 – 1 BvR 2211/15

¹¹ BVerfGK 11, 298.

¹² Zu den – legalen – Protestcamps BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats - 1 BvR 1387/17 -.

¹³ Der Philosoph Jürgen Habermas hat 2009 über „Anerkennungskämpfe“ im demokratischen Rechtsstaat geschrieben. Heute ist jeweils zu fragen, wer da was von wem fordert.

Beschluss zu Hess-Gedenkmärschen in Wunsiedel 2009 aber klar, dass die politische Ausrichtung nicht darüber entscheidet, ob man sich versammeln darf. Das ist kein Wohlwollen gegenüber Nazis, sondern Verfassungsrecht: Art. 8 des Grundgesetzes ist gegenüber den Versammlungsanliegen und den Veranstaltenden „inhaltlich neutral“. Die Grenze ist Gewalt.

Das bedeutet: Die Grundrechte versprechen nichts Einseitiges, sondern gleiche Freiheit. Und das heißt: Die versammlungsrechtlichen Schutzstandards gelten auch für Extremisten. Es ist unbequem und auch politisch brisant, weil und wenn extreme Positionen schnell in Gewalt umschlagen können. Aber durch das Unbequeme müssen wir durch, politisch, als Gesellschaft, und nicht mit Versammlungsverboten.

2. Die Versammlungsfreiheit ist ein Klassiker, aber nicht out: Er zielt auf die demokratische Debatte

Das Grundgesetz hat ebenso wie die Landesverfassungen, die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Menschenrechtsgarantien der Vereinten Nationen einen besonderen Blick auf das Gemeinsame, das Miteinander. Die Eltern des Grundgesetzes haben die Versammlungsfreiheit aus der Weimarer Verfassung von 1919 (Art. 123) in das Grundgesetz übernommen; sie war schon in der Paulskirchen-Verfassung von 1849 garantiert. Die Eltern des Grundgesetzes hätten allerdings auch nach Baden schauen können: Es garantierte die Versammlungsfreiheit schon 1833 und auch die Verfassungsfreunde aus Offenburg nahmen 1847 ein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit in ihren Katalog der „Forderungen des Volkes“ auf.

Die Verfassungseltern des Grundgesetzes hielten die Versammlung jedenfalls – neben den politischen Parteien, die in Art. 21 GG hervorgehoben werden, und nach der Meinungs- und Presse-, Kunst- und Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 GG - als politische Form der Beteiligung an der lebendigen Demokratie für wichtig. Die Versammlungsfreiheit ist also ein

alter, auch ein süddeutscher und ein klassischer Gedanke. Er gilt heute weltweit - als globale „Wertsache“.¹⁴

Das Grundrecht des Art. 8 GG schützt nun diese besondere Freiheit, sich „friedlich und ohne Waffen“, und ungehindert, also ohne besondere Erlaubnis, mit anderen zu versammeln. Das war immer schon ein Element der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit selbstbewusster Bürgerinnen und Bürger, und ist ein wichtiges Kriterium für eine tatsächlich gelebte Demokratie. Die Kernfunktion liegt darin, dass Menschen so – neben individuellem Handeln und der Arbeit in Parteien – gemeinsam aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilnehmen können.

Das bedeutet: Es gibt Ihre allgemeine Freiheit, gemeinsam etwas zu tun, daneben die spezielle Freiheit, sich in politischen Parteien zu engagieren und parlamentarisch zu arbeiten, und dann auch die besondere Freiheit, sich demokratisch zu versammeln. Und dieser Unterschied hat Folgen: Sie haben ein Recht auf Party, auf Chillen oder auch auf Stammtisch - das ist die allgemeine Freiheit von uns allen. Wenn ein Zusammentreffen aber keine „Versammlung“ im Sinne des Art. 8 GG ist, also nicht darauf zielt, gemeinsam eine Meinung kundzutun, kein Beteiligen an der Debatte, dann ist das Ihre Sache. Das gilt ohnehin für Ereignisse wie die Sommernacht 2020 in Stuttgart, die in Plünderungen endete. Manchmal ist es aber auch nicht so leicht zu erkennen. Denken Sie an den Christopher Street Day – eine Versammlung gegen Diskriminierung, für Toleranz, Respekt in Vielfalt, also klar politisch, daher geschützt. Gilt das auch für die die „Love Parade“? Sie findet seit 1989 jährlich statt, mit tragischem Verlauf in Duisburg, sonst als Sommerparty. Sie kündigt von der „Liebe“ - aber demokratische

¹⁴ Wenn es im Grundgesetz heißt, dass sich „alle Deutschen“ versammeln dürfen, gilt das auch für die Bürgerinnen und Bürger der EU, und – teils abgestuft – auch für Menschen aus anderen Ländern. Die Frage nach dem Schutz der „Deutschengrundrechte“ ist allerdings kompliziert. EU-Angehörige sind geschützt, u.a. weil das Grundgesetz mit Art. 23 GG Deutschland zum Teil der EU macht, und in der EU Gleichbehandlung gilt. Andere Menschen sind geschützt, weil sich das Grundgesetz u.a. in Art. 1 Abs. 2 GG zu den Menschenrechten bekennt. Für Nicht-Deutsche gilt auch formal immer das „Auffanggrundrecht“ der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG.

Beteiligung ist das nicht.¹⁵ Daher genießt sie nicht den besonderen Schutz der Versammlungsfreiheit. Und deshalb muss für die Nutzung von öffentlichen Straßen eine Sondernutzungserlaubnis beantragt werden, mit Verwaltungsgebühren. Das ist beim CSD anders: Als politische Versammlung braucht er die Sondernutzungserlaubnis nicht und trägt auch nicht die Kosten. Und das heißt wiederum: Die demokratische Debatte soll jede führen können - unabhängig vom Kontostand.

Im Grundgesetz ist der Ausgangspunkt also, dass sich alle ohne Anmeldung versammeln dürfen, um sich einzumischen in die öffentlichen Angelegenheiten. Die Parlamente als Gesetzgeber der Länder dürfen das für Versammlungen „unter freiem Himmel“ zwar enger fassen und verlangen eine Anmeldung. Damit dürfen sie aber nicht das Grundrecht unterlaufen. Die Spontanversammlung muss daher möglich bleiben¹⁶.

Wo also endet der Spaß, wo beginnt die Politik, die demokratische Debatte? Und wo genau darf das dann sein? Das zeigt der Bierdosen-Flashmob von 2015¹⁷. Auf dem Nibelungenplatz in Passau tranken viele Menschen auf das Kommando "Für die Freiheit - trinkt AUS!" je eine Dose Bier, es wurde eine Rede gehalten und diskutiert, wie es um den öffentlichen Raum steht, wenn Plätze immer öfter Privateigentum sind und private Hausordnungen gelten, die private Sicherheitsdienste durchsetzen. Ist das nur Fun oder auf Kommunikation angelegt, also öffentliche Meinungskundgabe und als solche geschützt?

Der Ausgangspunkt ist wieder: Auf den Inhalt kommt es nicht an. Und die Form ist hinreichend gemeinsam: Auch ein Flashmob kann eine Versammlung sein. Entscheidend ist, ob ein Beitrag zur öffentlichen Diskussion geleistet werden soll. Und das war der Fall: Es war ein Protest gegen den Verlust des Öffentlichen in der Stadt. Ganz entscheidend ist

¹⁵ BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats 2001, 1 BvQ 28/01- „Love Parade“ keine Versammlung.

¹⁶ Neben der Entscheidung zu Brokdorf ist ein Beispiel dazu BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 10. Dezember 2010 – 1 BvR 1402/06 – zu rechten Gegendemonstranten gegen eine kleine linke Demo in Bad Liebenwerda.

¹⁷ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2015 – 1 BvQ 25/15.

daher auch: Die Versammlungsfreiheit galt auch auf dem Nibelungenplatz, obwohl er im Privateigentum steht. Denn die demokratische Debatte braucht nicht nur Menschen, die sich versammeln wollen, sondern auch die Orte, an denen sie gesehen werden, den öffentlichen Raum. Und da gilt: Wer Menschen anlocken will, um beim Shopping ihr Geld zu lassen, muss auch ertragen, wenn Menschen dort demonstrieren. Die Versammlungsfreiheit schützt daher auch die Kundgebung an Orten, die im Privateigentum stehen, wenn sie für das allgemeine Publikum geöffnet sind. Das hat das Bundesverfassungsgericht 2011 zum Flughafen Frankfurt entschieden: Dort werden die Hallen als öffentliches Einkaufsforum beworben; sie dürfen insoweit auch für Versammlungen genutzt werden¹⁸. Wie wir künftig mit anderen privatisierten und auch öffentlichen Flächen umgehen, muss dann entschieden werden. Wie wir mit dem Internet umgehen (gilt auch in diesem „öffentlichen Raum“ die Versammlungsfreiheit?), ist noch nicht geklärt.

Jedenfalls aber ist die Funktion der Versammlungsfreiheit klar: Es ist eine kommunikative Freiheit, als republikanische Freiheit, ein Baustein lebendiger Diskurse, ein wichtiger Teil demokratischer Politik¹⁹, in Ergänzung zur repräsentativ-parlamentarischen Politik der Wahlen und Parteien. Diese Freiheit kann verschiedene Formen nutzen - die Demo, die Kundgebung, die Menschenkette, den Flashmob und auch das Protestcamp.²⁰ Dazu kann es auch gehören, Schutz vor schlechtem Wetter und Toiletten zu erlauben²¹, denn wer das verbietet, würde sonst über die Hygiene-Hintertür auch den Protest unterbinden.

¹⁸ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 = BVerfGE 128, 226 (Fraport).

¹⁹ Das betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung: „Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend“, vgl. BVerfGE 69, 315 <344 f.>; 128, 226 <250>.

²⁰ Ungeklärt ist allerdings, inwieweit dafür öffentliche Anlagen in Anspruch genommen werden dürfen. zu G-20-Protesten BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 28. Juni 2017 - 1 BvR 1387/17 -, Rn. 21 f.; zu einer (nicht genehmigten) „Dauerwache“ in Berlin BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 30. August 2020 - 1 BvQ 94/20 -. Auf einem Friedhof ist ein Transparent ggf. zulässig; vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. Juni 2014 - 1 BvR 980/13 -,

²¹ Die Komplexität des Rechtsschutzes zeigt BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. September 2020 - 1 BvR 2146/20 -.

Zunächst einmal entscheiden damit die Bürgerinnen und Bürger selbst, wie sie sich gemeinsam äußern wollen: mit und ohne Bierdose, laufend, stehend oder im Camp, mit Transparenten und Schildern, alle in weiß oder schwarz oder bunt, mit oder ohne Musik. Freiheit bedeutet versammlungsrechtlich Selbstbestimmung. Daher können Versammlungen als Teil der lebendigen Demokratie sehr unterschiedlich aussehen. Entscheidend ist, dass sie nicht destruktiv, sondern produktiv zu unserem Zusammenleben beitragen.

Der besondere Schutz dieser Freiheit beruht also darauf, Sie als Bürgerinnen und Bürger zu schützen, als Mitmachende, als Teile unseres großen Ganzen. Daher verlangt das Versammlungsrecht auch, dass Sie sich zeigen. Daraus erklärt sich das – in § 17a Versammlungsgesetz²² geregelte- Vermummungsverbot. Zwischen dem Verstecken hinter Tüchern oder Uniformen und dem Bedecken von Mund und Nase liegen insofern Welten. Demo mit Corona-Maske darf - und muss sogar, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens - sein. Der Staat hat insofern eine Schutzpflicht und die Menschen eine Pflicht zur Rücksichtnahme, was die Mund-Nasen-Bedeckung rechtfertigt, um das Risiko einer Infektion mit dem Coronavirus einzudämmen. Das schränkt Ihre persönliche allgemeine Freiheit ein, bewahrt aber Sie und andere vor Schäden an Gesundheit und Leben. Und da dieser Schutz besonders wichtig ist, wo viele Menschen zusammenkommen, ist die Auflage gerechtfertigt, sich nur mit Masken und Mindestabstand zu versammeln.²³ Zu Beginn der Pandemie musste das Bundesverfassungsgericht klarstellen, dass Menschen sich aber weiter versammeln dürfen, nur eben mit Hygieneauflagen. Das zeigt: Jede Freiheit kann aus guten Gründen eingeschränkt werden. Verloren geht sie damit nicht.

²² Es gibt Versammlungsgesetze in Bund und Ländern, daneben auch Gesetze über befriedete Bezirke oder auch die allgemeinen Polizeigesetze der Länder, die dazu Vorgaben enthalten. Sie alle finden sich online, in der neuesten Fassung, unter www.gesetze-im-internet.de.

²³ Vgl. u.a. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. April 2020 - 1 BvR 828/20 – zu einer Versammlung in Gießen. Es gibt oft und unterschiedliche Auflagen für Versammlungen, um andere Rechtsgüter zu schützen. Dazu gehört zB das Verbot, Fackeln abzubrennen, bestimmte Gegenstände nicht mitzunehmen u.ä.

3. Grenzen

Die Versammlungsfreiheit gilt also – auch in Zeiten der Pandemie -, hat aber Grenzen.

Nochmals zum Ausgangspunkt – der „Wertsache“, die uns zusammenhält -: Die Freiheit, sich zu versammeln, ist im Grundgesetz und in den Landesverfassungen besonders geschützt, weil das Teil einer lebendigen demokratischen Debatte ist. Aber wie jede Freiheit hat sie Grenzen.

Schon aus der demokratischen Funktion folgt ganz offensichtlich: Wer nicht debattieren will, genießt keinen besonderen Schutz. Das gilt für die Love-Parade ebenso wie für den randalierenden Mob. Daher ist die Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG von vornherein ausdrücklich nur das Recht, sich „friedlich und ohne Waffen zu versammeln“. Und insofern haben auch Extremisten das Recht, sich zu versammeln - solange das friedlich ist.

Konkret folgt daraus: Wird die Versammlung volksverhetzend und werden Straftaten erheblichen Ausmaßes hinreichend wahrscheinlich, ist die Freiheit weg. Wird Gewalt ausgeübt, endet die Versammlungsfreiheit. Eine Demo ist kein Schutz fürs Plündern. All das ist eigentlich klar.

Schwierig ist es aber, das Strafbare vom Störenden abzugrenzen. Wenn Leute randalieren, ist das Gewalt, und genießt keinen Schutz. Wenn Leute demonstrieren, stört das andere zwar nicht selten, ist aber Teil der Freiheit. Wenn Menschen sich versammeln, bringt das Unbequemlichkeiten mit sich - der Stau in der Innenstadt, die lauten Reden und Musik, die Konfrontation mit der anderen Meinung schon durch Plakate oder Flaggen. Und Versammlungen kosten uns auch Geld: die Absperrung am Bahnhof und an den Straßen, die Sicherung der Route, die Müllbeseitigung danach. Aber das darf die Freiheit nicht einschränken. Das Grundgesetzes sagt klar und deutlich: Friedlich muss es sein. Daher ist Gewalt eine Grenze. Aber unbequem darf es sein, auch extrem: Da müssen und da wollen wir durch.

Diese Entscheidung für das Unbequeme, für die die Grundrechte insgesamt stehen, lässt sich mehrfach begründen. Zunächst ist es uns wohl wichtiger, die wichtigen Fragen gemeinsam zu diskutieren, und allen die Möglichkeit zu geben, ihre Auffassung zu äußern, als immer ungestört zu sein. Zudem: Die Freiheit derjenigen, die uns da jetzt nerven, ist auch die eigene Freiheit, das morgen zu tun. Auch gilt: Unsere Demokratie ist kein fake, keine illiberale Veranstaltung und keine autoritär entmündigende Kuschelzone für Angepasste. Die Demokratie des Grundgesetzes ist lebendig, zentral parlamentarisch-repräsentativ, aber auch protestierend-diskursiv, meinungsfrei und meinungsstark, unzensiert und kontrovers, kritisch, aber mit Respekt. Das bedeutet: Solange es nicht unerträglich wehtut, sind wir tolerant.

Das bedeutet also nicht totales *laissez faire*. Das wäre sozialer Darwinismus: der Stärkere gewinnt. Das Grundgesetz hält dagegen: jede und jeder verdient denselben Respekt - Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit.

Daraus folgt: Wie bei jeder Freiheit ist auch eine Begrenzung der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt. Das aktuelle Beispiel ist der Gesundheits- und Lebensschutz durch Infektionsschutzmaßnahmen in der Corona-Pandemie. Aber auch dann darf die Freiheit nur eingeschränkt werden, wenn das dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügt.

Verhältnismäßigkeit - das ist das Zauberwort des Grundrechtsschutzes²⁴, in drei Stufen.

Die Begrenzung muss geeignet sein, um den legitimen Zweck zu fördern. Da besteht Einschätzungsspielraum, erst recht bei Infektionsrisiken. Daher kann die Stadt verlangen, dass Masken getragen werden und Abstand gehalten wird, aber Unsinniges dürfte sie nicht fordern.

Die Begrenzung muss auch erforderlich sein, also von mehreren zur Verfügung stehenden Mitteln das mildeste, das am wenigsten belastet. Das

²⁴ Genauer bedeutet das: Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig. Vgl. BVerfGE 69, 315 <349>; 87, 399 <407> und ständige Rechtsprechung.

bedeutet: Bevor die Stadt eine Versammlung verbietet, weil - wie derzeit - ein hohes Infektionsrisiko mit Covid-19 besteht, muss sie prüfen, ob andere Maßnahmen - eben: Masken, Abstand usw.- genügen.

Schließlich muss jede Begrenzung der Versammlungsfreiheit auch zumutbar sein, also in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehen. Ein Versammlungsverbot ist immer nur *ultima ratio* - vorher wird modifiziert, verlegt, verkleinert, eventuell später aufgelöst, aber gemeinsame Meinungsäußerung darf im Zweifel sein.²⁵

Die Behörden prüfen das selbst - sie sind an die Verfassung gebunden -, und dann prüfen die Gerichte, wenn jemand klagt. Wo es schnell gehen muss, im Eilrechtsschutz, und nicht alles geprüft werden kann, gibt es eine Folgenabwägung: Was bedeutet das Verbot für wen, was droht an Schäden oder Gefahr? Schließlich schreitet das Bundesverfassungsgericht nur ein, wenn diese „Werte“ grundlegend verkannt worden sind.

Schluss

Wo stehen wir damit heute?

Machen wir uns nichts vor: Unser Zusammenhalt in Europa, in Deutschland, in Stuttgart ist durchaus bedroht, wenn extremistische Positionen auf großen Kundgebungen bejubelt werden. Niemand sollte politische Entwicklungen auf die leichte Schulter nehmen, unter denen die Demokratie und auch der Rechtsstaat leiden. Die Demokratie ist nicht im Stresstest, sondern im Stress. Aber die Bekämpfung des politischen Extremismus ist keine Aufgabe des Versammlungsrechts, sondern Aufgabe von uns allen, gesellschaftlich und in der Politik. Wenn sich viele äußern, müssen eben viele antworten und andere, bessere Perspektiven eröffnen.

²⁵ In der Brokdorf-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht sich wegweisend dazu geäußert, wann eine Versammlung vorbeugend wegen befürchteter Ausschreitungen einer gewaltorientierten Minderheit verboten werden kann. Dies ist nur unter strengen Voraussetzungen möglich: hohe Wahrscheinlichkeit in der Gefahrenprognose und die vorherige Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel, die eine Grundrechtsverwirklichung der friedlichen Demonstrierenden ermöglichen, z.B. durch die räumliche Beschränkung eines Verbotes. Das Verbot der gesamten Demonstration ist *ultima ratio*. Das galt auch in Heidenau, BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29. August 2015 – 1 BvQ 32/15 -.

Das bedeutet auch: Unser Zusammenhalt lebt nicht vom Grundgesetz allein. Die Grund- und Menschenrechte setzen aber den Rahmen, um friedlich miteinander sein zu können. Unsere Verfassung - das Grundgesetz ebenso wie die Landesverfassung - schätzt es sehr, wenn wir uns gemeinsam engagieren. In politischen Parteien, klar. Und - qua Versammlungsfreiheit - gemeinsam, als Teil der demokratischen Debatte. Was nicht Debatte ist, und nicht demokratisch, genießt auch keinen Schutz. Alles andere hält uns zusammen.