

## Versammlungsrecht

Kommentar

Bearbeitet von  
Cornelia Dürig-Friedl, Prof. Dr. Christoph Enders

1. Auflage 2016. Buch. Rund 600 S. In Leinen  
ISBN 978 3 406 64960 8  
Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Polizeirecht, Sicherheitsrecht, Waffenrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

kung oder Verbot und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einschreiten (→ Rn. 22 ff.; vgl. → § 15 Rn. 72 ff.).

#### 4. Begründungspflicht

Die Vorschrift bekräftigt mit dem Gebot, dass versammlungsrechtliche Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 S. 1 zu begründen sind, nicht nur eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit (vgl. § 39 VwVfG), sondern erweitert den Grundsatz der **Begründungsbedürftigkeit** ausdrücklich auf **mündliche Anordnungen** von Verböten wie insbesond. auch Beschränkungen (§ 39 Abs. 1 Satz 1 VwVfG i. V. m. § 1 NVwVfG; Ullrich NVersG § 14 Rn. 11; vgl. bereits → Rn. 6), denen im Vorfeld von Versammlungen allerdings kaum Bedeutung zukommt (vgl. aber → Rn. 10; zur Begründungsbedürftigkeit von Auflösungsverfügungen, BVerfG NVwZ 2011, 422 [424]). Unterbleibt eine Begründung, ist die Maßnahme gleichwohl wirksam und kann daher durchgesetzt werden. Sie ist aber rechtswidrig, da eine dem Zweck der Begründungspflicht Rechnung tragende Nachholung (§ 45 VwVfG i. V. m. § 1 NVwVfG) nach Lage der Umstände regelmäßig ausscheiden dürfte.

#### 5. Rechtsschutzfragen

Für den Rechtsschutz gegen Verbote und beschränkende Verfügungen im Versammlungsvorfeld ist zu beachten, dass das niedersächsische Recht ein Vorverfahren ausschließt (§ 80 NJG). Im übrigen gelten keine Besonderheiten (→ § 1 Rn. 65; vgl. → Rn. 38).

### III. Sachsen

#### § 4 SächsVersG [Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen]

Eine Versammlung kann nur im Einzelfall und nur dann verboten werden, wenn

1. der Veranstalter unter die Vorschriften des § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 fällt und im Falle der Nummer 4 das Verbot durch die zuständige Verwaltungsbehörde festgestellt worden ist,
2. der Veranstalter oder Leiter der Versammlung Teilnehmern Zutritt gewährt, die Waffen oder sonstige Gegenstände im Sinne von § 2 Abs. 3 mit sich führen,
3. Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf der Versammlung anstreben,
4. Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden werden, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben.

#### 1. Allgemeines

Die Vorschrift des § 4 SächsVersG folgt sowohl in ihrer Beschränkung auf öffentliche Versammlungen wie auf eine lediglich enumerative Ermächtigung zum Einschreiten durch Versammlungsverbot im wesentlichen der Bundesregelung (→ Rn. 1 f., 4). Anders als andere Landesgesetze (vgl. → Rn. 39) fasst demnach das sächsische Versammlungsrecht die (im Vorfeld wie während des Versammlungsverlaufs) möglichen Maßnahmen gegen Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht in einer einzigen Ermächtigung generalklauselartig zusammen.

**2. Verbot; Minusmaßnahmen**

- 54 Die enumerative Regelung von Verbotsgründen im Versammlungsvorfeld (→ Rn. 4) knüpft wie § 5 VersammlG einerseits an die eingangs des Gesetzes geregelten Ausschlussstatbestände an (§ 1 Abs. 2 SächsVersG, → Rn. 13f.), konkretisiert zum anderen „selbstverständliche“ verfassungsimmanente Grundrechtsschranken (näher → Rn. 3f., 16ff.). Nach allgemeiner Auffassung sind zugleich bloß beschränkende Verfügungen als „Minusmaßnahmen“ im Versammlungsvorfeld zulässig und nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Schonung der Versammlung geboten, wenn sie ausreichen, um die von der Versammlung drohende Gefahr abzuwehren (→ Rn. 25ff.; vgl. § 23 Abs. 2 MEVersG). Insoweit kann jeweils auf die Kommentierung der bundesgesetzlichen Regelung verwiesen werden.

**3. Rechtsschutzfragen**

- 55 Für den Rechtsschutz gegen Verbote und beschränkende Verfügungen im Versammlungsvorfeld gelten keine Besonderheiten (→ § 1 Rn. 71; → Rn. 31).

**IV. Sachsen-Anhalt****§ 4 VersammlG LSA Verbot einer öffentlichen Versammlung**

**Das Abhalten einer Versammlung in einem geschlossenen Raum kann nur im Einzelfall und nur dann verboten werden, wenn**

- 1. der Veranstalter unter die Vorschriften des § 1 Abs. 2 Nrn. 1 bis 4 fällt und im Falle von § 1 Abs. 2 Nr. 4 das Verbot durch die zuständige Behörde festgestellt worden ist,**
- 2. der Veranstalter oder Leiter der Versammlung Teilnehmern Zutritt gewährt, die Waffen oder sonstige Gegenstände im Sinne von § 2 Abs. 3 mit sich führen,**
- 3. Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf der Versammlung anstreben,**
- 4. Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden werden, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben.**

**1. Allgemeines**

- 56 Die Ermächtigung des § 4 VersammlG LSA folgt sowohl in der Beschränkung auf öffentliche Versammlungen (in geschlossenen Räumen) als Regulationsgegenstand wie auf eine enumerative Nennung von Verbotsgründen im Vorfeld dem Bundesrecht (→ Rn. 1f., 4). Sie kennt wie dieses keine ausdrückliche Abstufung der Eingriffsintensität (vgl. → Rn. 53).

**2. Verbot; Minusmaßnahmen**

- 57 Die abschließende Regelung von Verbotsgründen entspricht der des VersammlG (→ Rn. 4; vgl. die Nachweise → Rn. 54). Aus Gründen des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist auch ohne ausdrückliche Normierung davon auszugehen, dass das Gesetz damit auch zu beschränkenden Verfügungen („Minusmaßnahmen“) im Versammlungsvorfeld ermächtigt (→ Rn. 54).

### 3. Rechtsschutzfragen

Für den Rechtsschutz gegen Verbote und beschränkende Verfügungen im Versammlungsverföld gelten keine Besonderheiten (→ § 1 Rn. 74; § 5 Rn. 31).

## beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

V. Schleswig-Holstein

### § 20 VersFG SH Beschränkung, Verbot, Auflösung

(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung in geschlossenen Räumen beschränken oder verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr

1. eines unfriedlichen Verlaufs der Versammlung,
2. für Leben oder Gesundheit von Personen oder
3. dafür besteht, dass in der Versammlung Äußerungen erfolgen, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen darstellen.

(2) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

(3) <sup>1</sup>Geht eine unmittelbare Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. <sup>2</sup>Kann dadurch die Gefahr auch mit durch Amts- oder Vollzughilfe ergänzten Mitteln und Kräften nicht abgewehrt werden, dürfen Maßnahmen nach Absatz 1 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht.

(4) <sup>1</sup>Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so sind diese nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben. <sup>2</sup>Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen und ist an die Versammlungsleitung zu richten. <sup>3</sup>Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verfügungen nach Satz 2 haben keine aufschiebende Wirkung.

[...]

### 1. Allgemeines

Die Vorschrift des § 20 VersFG SH, die sich mit Modifikationen an § 23 MEVersG 59 orientiert, ermächtigt die zuständige Behörde zu (Einzelfall-)Maßnahmen (→ Rn. 8) gegenüber **Versammlungen in geschlossenen Räumen** (→ Rn. 2). Im Unterschied zur herkömmlichen bundesrechtlichen Regelung erfasst sie sowohl das **Vorföld von Versammlungen** wie den weiteren **Versammlungsverlauf** und sieht dabei ausdrücklich eine **Abstufung der Maßnahmenintensität** nach Maßgabe der Gefahrensituation und mit Rücksicht auf das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit vor: Beschränkungen verhindern nicht die Durch- oder Fortführung von Versammlungen (wie Verbot oder Auflösung), sondern untersagen oder gebieten nur bestimmte Modalitäten der dem Grunde nach weiter erlaubten Betätigung der Versammlungsfreiheit. Beschränkungen verdienen darum von Verfassung wegen den Vorzug vor schärferen Eingriffen, wenn sie zur Gefahrenabwehr taugen (§ 20 Abs. 2 VersFG SH). Mit dieser im Grundsatz zusammenfassenden Regelung sämtlicher Möglichkeiten des Einschreitens gegen Versammlungen in geschlossenen Räumen (ebenso Art. 12 BayVersG und § 14 NVersG), die zugleich eine Ermächtigung zu Notstandsmaßnahmen

einschließt (§ 20 Abs. 3 VersFG SH), wird die Figur der „Minusmaßnahme“ überflüssig (näher → Rn. 32, 39; MEVersG, Begr. zu § 23, S. 67f.). Zu beachten bleibt, dass **konkretisierende Anordnungen** nach § 8 Abs. 3 VersFG SH (zur Durchsetzung des Waffenverbots) in ihrem Anwendungsfeld als speziell geregelte Maßnahmen Vorrang auch vor Beschränkungen genießen (→ § 2 Rn. 86, → § 3 Rn. 53, 55).

## 2. Enumerativ geregelte Anforderungen an Eingriffsmaßnahmen, Verhältnismäßigkeit; Adressaten

- 60 **a) Enumerativ geregelte Anforderungen.** Abweichend vom Bundesrecht knüpft der Eingriffstatbestand des § 20 Abs. 1 VersFG SH (wie § 23 Abs. 1 MEVersG) für Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht an den Ausschlussstatbestand des § 1 Abs. 2 VersFG SH an (vgl. → Rn. 40 zu § 14 NVersG). Das erklärt sich daraus, dass auch dann, wenn für den Veranstalter der besondere Schutz der Versammlungsfreiheit, damit sein Rechtsanspruch entfällt, eine Versammlung in geschlossenen Räumen doch nicht ohne tragfähige Gründe verboten, aufgelöst oder beschränkt werden darf, da weder veranstalter- noch leiterlose Versammlungen (vgl. §§ 4, 5 VersFG SH) als solche unzulässig sind.
- 61 Die Vorschrift des § 20 Abs. 1 VersFG SH folgt mit dem Grundtatbestand ihrer Eingriffsermächtigung für Versammlungen in geschlossenen Räumen auch im übrigen dem Regelungsvorschlag des § 23 Abs. 1 MEVersG, versteht sich also dezidiert als **enumerative Konkretisierung verfassungsimmanenter Grundrechts-schranken** der vorbehaltlosen Freiheitsgewährleistung des Art. 8 Abs. 1 GG (Tatbestands-grenze des Friedlichkeitsgebots; Schutz von Verfassungsgütern; näher MEVersG, Begr. zu § 23, S. 67, 68f.). Der Interpretationsmaßstab ist damit aber kein anderer als der für das Bundesrecht gültige (→ Rn. 11, 16f.).
- 62 Dabei knüpft § 20 Abs. 1 Nr. 1 VersFG SH an die **Tatbestands-grenze des Friedlichkeitsgebots** an, soweit die unmittelbare Gefahr eines unfriedlichen, also gewalttätigen Versammlungsverlaufs ein Einschreiten rechtfertigt (dazu → Rn. 17). Damit überschneidet sich der Regelungsbereich dieses Teils der Eingriffsermächtigung (im Falle der Gewalttätigkeit gegen Personen) mit dem weiteren Ermächtigungstatbestand des § 20 Abs. 1 Nr. 2 VersFG SH, der dem Schutz der Verfassungsgüter **Leben und Gesundheit von Personen** gilt. Weit gefasst und unter dem Gesichtspunkt der Konkretisierung verfassungsimmanenter Grundrechtsschranken reduktionsbedürftig ist die Ermächtigung, soweit sie an die **Möglichkeit strafrechtlich verbotener Äußerungen** anknüpft, § 20 Abs. 1 Nr. 3 VersFG SH. Hier ist im Grundsatz zu verlangen, dass die einschlägigen Strafnormen dem Schutz von Verfassungsgütern dienen (MEVersG, Begr. zu § 23, S. 68f.; näher → Rn. 18f.; zur Zurechnung der Äußerungen → Rn. 20).
- 63 Das **Waffen(tragungs)verbot** (§ 8 Abs. 1 VersFG SH), das eine verfassungsimmanente Schranke der Versammlungsfreiheit konkretisiert („friedlich und ohne Waffen“, Art. 8 Abs. 1 GG) und auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen Geltung beansprucht, wird demgegenüber von § 20 Abs. 1 VersFG SH, der eine enumerativ abschließende Eingriffsermächtigung formuliert, nicht ausdrücklich als Einschreitensgrund genannt (anders: § 5 Nr. 2 VersammlG; → Rn. 16). In der Folge kann gegen Versammlungen (im Vorfeld wie in ihrem Verlauf) nicht lediglich unter Hinweis auf einen unmittelbar bevorstehenden Verstoß von Versammlungsteilnehmern gegen dieses Verbot eingeschritten werden. Werden indessen nach den erkennbaren Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit Waffen (iSv § 8 Abs. 1 VersFG SH) für den jederzeitigen Einsatz bei der Versammlung mitgebracht und bereitgehalten, liegt doch nahe, wenn nicht besondere Umstände zu einer anderen Annahme nötigen, dass insoweit das **Friedlichkeitsgebot** missachtet werden soll oder bei der Versammlung **Leben und Gesundheit von Personen** beeinträchtigt werden. Infolge der abschließenden Regelung in § 20 Abs. 1 VersFG SH kommt aber das Erfordernis einer vorherigen konkretisierenden Anordnung nach § 8 Abs. 3 VersFG SH nicht

zum Zug, da hier Rechtsgrund der Maßnahme nicht das Waffenverbot nach § 8 Abs. 1 VersFG SH, sondern § 20 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 VersFG SH ist. Die Versammlung kann also, freilich nur wenn mildere Mittel (Beschränkung) keinen Erfolg versprechen (§ 20 Abs. 2 VersFG SH), **ohne konkretisierende Anordnung** verboten werden – solange hinreichend deutliche Hinweise auf einen möglichen Waffeneinsatz vorliegen (→ § 5 Rn. 16, 64).

**b) Entscheidungsgrundlage, Verhältnismäßigkeit.** In jedem Fall setzt die Ermächtigung – in Orientierung an § 15 Abs. 1 VersammlG – voraus, dass die geschützten, das Einschreiten gegen die Versammlung rechtfertigenden Güter, nach den zum Zeitpunkt des Maßnahmenerlasses erkennbaren Umständen **unmittelbar gefährdet** sind. Es muss also eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts bestehen, wobei bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen diese Annahme nicht ausreichend belegen und in Anbetracht der Darlegungs- und Beweislast der Behörde ein hoheitliches Einschreiten nicht zu rechtfertigen vermögen (MEVersG, Begr. zu § 23, S. 69; → Rn. 17, 20; vgl. BVerfG NVwZ 2013, 570 [571]).

Die Bestimmung des **§ 20 Abs. 2 VersFG SH** formuliert ferner ausdrücklich – für das Versammlungsvorfeld wie den Versammlungsverlauf – die auch bisher schon gültige **Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**, nach der die weniger intensiv eingreifenden Beschränkungen, die sich nicht gegen die Durch- oder Fortführung einer Versammlung als solche richten, einem Verbot der Versammlung (oder einer Auflösung) vorgehen (MEVersG, Begr. zu § 23, S. 69).

**c) Adressaten: Maßnahmen gegen einzelne Personen.** Zu **Maßnahmen gegen einzelne Personen** ermächtigt § 20 VersFG SH – im Gegensatz zur Parallelregelung für Versammlungen unter freiem Himmel, § 14 Abs. 2 VersFG SH – nicht (vgl. → Rn. 27ff.; anders § 24 MEVersG). Allerdings ergibt sich nach Maßgabe des § 9 Abs. 1, Abs. 2 VersFG SH – im Vorfeld wie im Verlauf der Versammlung – eine Möglichkeit zu solchen Maßnahmen, wenn bestimmte Personen die Friedlichkeit der Versammlung unmittelbar gefährden, also mit hoher Wahrscheinlichkeit gewalttätig zu werden drohen. Auch insoweit sind aber nur Maßnahmen zulässig, **die nicht zu einer Unterbindung der Teilnahme führen** (also einer Ausschließung der Person gleichstehen), sondern diese Teilnahme lediglich in einzelnen Hinsichten beschränken. Das folgt für das **Versammlungsvorfeld** daraus, dass § 9 Abs. 3 VersFG SH Vorfeldmaßnahmen, die eine Teilnahme des Adressaten unterbinden sollen, von einer vorgängigen förmlichen Teilnahmeuntersagung nach § 14 VersFG SH abhängig macht, die indessen – anders § 24 MEVersG – hier nur für Versammlungen unter freiem Himmel vorgesehen ist (→ § 1 Rn. 88; zu Maßnahmen gegen Einzelpersonen im Verlauf der Versammlung → § 13 Rn. 38). Es kommen darum im Vorfeld (etwa bei der Anreise zu einer Versammlung) unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 VersFG SH (iVm § 20 Abs. 1 VersFG SH) nur Maßnahmen in Betracht, die die Teilnahme einer Person an einer Versammlung in einzelnen Modalitäten beschränken, nicht sie ausschließen. Eine „Durchsuchung und Identitätsfeststellung“ im Sinne des § 15 VersFG SH gehört nach der Systematik des Gesetzes nicht dazu. Dieses Maßnahmenbündel ist – abweichend vom Regelungsvorschlag des § 25 MEVersG – ausdrücklich nur für Versammlungen unter freiem Himmel vorgesehen. Da diese bewusste Entscheidung des Gesetzgebers Sperrwirkung entfaltet, läuft für das Vorfeld von Versammlungen in geschlossenen Räumen die Ermächtigung des § 9 VersFG SH zu Maßnahmen gegen Einzelpersonen im Wesentlichen leer.

### 3. Formanforderungen

Die Vorschrift des **§ 20 Abs. 4 S. 1 VersFG SH**, die verlangt, dass Eingriffsmaßnahmen unverzüglich bekannt zu geben sind, sobald ihre Voraussetzungen feststehen, steht im Zeichen effektiven (vorläufigen) Rechtsschutzes und soll eine Verkürzung der Versammlungsfreiheit vermeiden helfen. Die Behörden sollen, nachdem sie die entschei-

dungserheblichen Tatsachen gesammelt und eingeschätzt haben, nicht länger zuwarten, um dann das Verbot oder die beschränkende Verfügung kurzfristig vor dem Versammlungstermin bekanntzugeben. Soweit sich die Gefahrenlage nach einer demgegenüber frühzeitig getroffenen Entscheidung vor Versammlungsbeginn noch ändern sollte, kann die Behörde ihre Entscheidung nachträglich den Erfordernissen anpassen (MEVersG, Begr. zu § 23, S. 70; Begr. zu § 13, S. 41f.). Wird der Ausgang eines Kooperationsgesprächs abgewartet, wird dadurch das **Gebot unverzüglicher Bekanntgabe** nach § 20 Abs. 4 S. 1 VersFG SH nicht verletzt (so MEVersG, Begr. zu § 13, S. 42).

- 68 Die von **§ 20 Abs. 4 S. 2 VersFG SH** daneben statuierte besondere **Begründungspflicht** für versammlungsrechtliche Maßnahmen beschränkt sich auf den Zeitraum **nach Versammlungsbeginn**, für den sie besondere Bedeutung hat, weil hier die Maßnahmen mündlich ergehen werden und darum nach allgemeinen Regeln eine Begründung zunächst nicht erforderlich ist (vgl. §§ 108 Abs. 2, 109 Abs. 1 LVwG SH; teils anders MEVersG, Begr. zu § 13, S. 42; → § 13 Rn. 40; § 15 Rn. 155, 313). Demgegenüber sind schriftlich (oder elektronisch) erlassene Verwaltungsakte, wie sie regelmäßig im Vorfeld ergehen werden, zu begründen (§ 109 Abs. 1 LVwG SH). **Maßnahmen im Vorfeld** sind an den Veranstalter (§ 4 VersFG SH) zu adressieren, was aus dem Grundsatz der Versammlungsautonomie und praktischen Erwägungen folgt (→ Rn. 9; vgl. → § 15 Rn. 91).

#### 4. Notstandsregelung

- 69 Auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen normiert das VersFG SH in **§ 20 Abs. 3 VersFG SH** eine **Notstandsregelung** (vgl. → Rn. 50). Sie nimmt auf, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Sache auch schon bislang anerkannt war, indem sie klarstellt, dass die selbst nicht störende (insbesond. friedliche) Versammlung, auch wenn sie andere provozieren sollte, nicht als „Zweckveranlasser“ mit Maßnahmen zur Gefahrenabwehr in Anspruch genommen werden darf, wenn Dritte für die Gefahrensituation verantwortlich sind (etwa: Teilnehmer einer gewalttätigen Gegendemonstration; MEVersG, Begr. zu § 23, S. 69). Maßnahmen gegen die nicht störende Versammlung kommen nur (als „ultima ratio“ im „echten“ polizeilichen Notstand) in Betracht, wenn die Gefahrensituation anders – insbesondere unter Heranführung von Polizeikräften anderer Länder oder des Bundes – schlechterdings nicht zu bewältigen ist (BVerfG NVwZ 2013, 570 [571]; → Rn. 22ff.).
- 70 Im Unterschied zur entsprechenden Regelung für Versammlungen unter freiem Himmel (§ 13 Abs. 3 VersFG SH) setzt das Einschreiten gegen Versammlungen in geschlossenen Räumen voraus, dass gerade die nach § 20 Abs. 1 VersFG SH geschützten, unmittelbar in der Verfassung anerkannten Rechtsgüter gefährdet sind (MEVersG, Begr. zu § 23, S. 69; näher → Rn. 62). Demgegenüber kann das Gesetz mit Rücksicht hierauf auf eine weitere Qualifikation des Rechtsgüterschutzes (vgl. § 13 Abs. 3 S. 3 VersFG SH) verzichten. Die Prognoseentscheidung der Behörde über das Einschreiten vollzieht sich dann in zwei Schritten: der Einschätzung zum einen der unmittelbaren Gefährdung der durch § 20 Abs. 1 VersFG SH geschützten Rechtsgüter, zum anderen der Voraussetzungen der Notstandssituation (→ Rn. 23). Jeweils reichen bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen zur Begründung nicht aus (vgl. → Rn. 17, 20; BVerfG NVwZ 2013, 570 [571]).

#### 5. Rechtsschutzfragen

- 71 Für den Rechtsschutz gegen Verbote und beschränkende Verfügungen **im Vorfeld** von Versammlungen gelten keine Besonderheiten (→ § 1 Rn. 89), insbesond. entfällt das Vorverfahren nicht. Für die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gelten die allgemeinen Bestimmungen des § 80 VwGO, da hier § 20 Abs. 4 S. 3 VersFG SH („nach Versammlungsbeginn“) nicht greift.

**§ 6 [Ausschlussrecht; Pressevertreter]**

(1) Bestimmte Personen oder Personenkreise können in der Einladung von der Teilnahme an einer Versammlung ausgeschlossen werden.

(2) Pressevertreter können nicht ausgeschlossen werden; sie haben sich dem Leiter der Versammlung gegenüber durch ihren Presseausweis ordnungsgemäß auszuweisen.

**Inhaltsübersicht**

	Rn.
A. Versammlungsgesetz	1
I. Allgemeines	1
II. Voraussetzungen und Funktion der Ausschlussbefugnis	2
III. Konsequenz: Reaktivierung des Hausrechts	5
IV. Ausnahme von der Ausschlussbefugnis für Pressevertreter	7
V. Rechtsschutz	10
B. Landesgesetze	12
I. Bayern	12
1. Allgemeines	12
2. Begrenzte Ausschlussbefugnis des Veranstalters	13
3. Rechtsschutzfragen	15
II. Niedersachsen	16
1. Allgemeines	16
2. Reichweite der (begrenzten) Ausschlussbefugnis des Veranstalters; Verhältnis zum Hausrecht	17
3. Rechtsschutzfragen	20
III. Sachsen	21
1. Allgemeines	21
2. Befugnis zum „direkten Ausschluss“ und Ausnahme	22
3. Rechtsschutzfragen	24
IV. Sachsen-Anhalt	25
1. Allgemeines	25
2. Befugnis zum direkten Ausschluss und Ausnahme; Rechtsschutzfragen	26
V. Schleswig-Holstein	27
1. Allgemeines	27
2. Begrenzte Ausschlussbefugnis des Veranstalters	28
3. Rechtsschutzfragen	30

**A. Versammlungsgesetz****I. Allgemeines**

Die Vorschrift des § 6 Abs. 1 VersammlG unterstreicht den Grundsatz der **Versammlungsautonomie** (→ § 1 Rn. 18). Der einladende Veranstalter kann bestimmte Personen oder Personengruppen von der Teilnahme an der geplanten (öffentlichen) Versammlung ausschließen, ohne deswegen des Schutzes seiner Veranstaltung durch die Vorschriften des Versammlungsgesetzes, das grs. nur öffentliche Versammlungen erfasst, verlustig zu gehen. Da der Veranstalter Privatperson, nicht Behörde ist, ist er auch bei der Festlegung der Ausschlusskriterien nicht an die Grundrechte gebunden (anders OWH VersammlG § 6 Rn. 5). Jedoch kann der Aus-



schluss von Personen oder Personengruppen, wenn er herabsetzenden oder ausgrenzend-bedrohlichen Charakter annimmt (vgl. §§ 185ff. StGB, § 130 StGB). Strafrechtssetze verletzen. Dass die Anwesenheit Andersdenkender nicht erwünscht ist, ist aber allein kein unzulässiges Motiv einer Beschränkung des Teilnehmerkreises (zutreffend VG Gießen, Urt. v. 18.6.2009, juris Rn. 28f.; anders DGK VersammlG § 6 Rn. 3). Vielmehr schützt das mit der Versammlungsfreiheit garantierte Selbstbestimmungsrecht gerade die Absicht, Gleichgesinnte zusammenzuführen. Gleichzeitig leitet das Versammlungsgesetz allerdings aus der „Öffentlichkeit“ auch (immanente) **Grenzen der Veranstalter- und damit Leitungsbefugnisse** ab (§ 6 Abs. 2 VersammlG).

## II. Voraussetzungen und Funktion der Ausschlussbefugnis

- 2 Die **Befugnis zum („direkten“) Ausschluss** (vgl. → Rn. 3) von Personen oder Personenkreisen wird dem **Veranstalter** (vgl. § 2 Abs. 1 VersammlG; → § 2 Rn. 2) nach § 6 Abs. 1 VersammlG vor dem Hintergrund der Versammlungsautonomie in Konsequenz seiner **Organisationsgewalt** eingeräumt, kraft deren er – wenigstens mittelbar über die Bestimmung der Versammlungsleitung – den Ablauf der Versammlung festlegt (§ 7 Abs. 2, Abs. 3, § 8 VersammlG; vgl. → § 1 Rn. 25). Auch der Ausschluss **im Vorfeld** einer geplanten Versammlung ist eine solche (inhaltliche) Festlegung und beschränkt das Selbstbestimmungsrecht der potentiellen Teilnehmer, an einer beliebigen Versammlung ihrer Wahl teilzunehmen. Die von der Teilnahme Ausgeschlossenen können aber jederzeit eine eigene Versammlung abhalten.
- 3 Die Ausschlussbefugnis des § 6 Abs. 1 VersammlG bezieht sich auf Einladungen im Sinne von § 2 Abs. 1 VersammlG (DGK VersammlG § 6 Rn. 4), ohne dass es sich zwingend um eine öffentliche Einladung handeln muss. Auch in einer „verdeckten“ Einladung (→ § 2 Rn. 6) können bestimmte Personen oder Personenkreise von einer Versammlung ausgeschlossen werden. Voraussetzung ist aber, dass es sich um die **Einladung zu einer öffentlichen Versammlung** in geschlossenen Räumen handelt. Es findet daher § 6 Abs. 1 VersammlG keine Anwendung auf Einladungen zu geschlossenen Veranstaltungen, bei denen der einzuladende Kreis von Teilnehmern nach bestimmten Kriterien individuell feststeht (Mitgliederversammlung eines Vereins etc., → § 1 Rn. 14). Allerdings kann der Teilnehmerkreis nicht nur – negativ – beschränkt werden, indem die Einladung die ausgeschlossenen Personen oder Personengruppen ausdrücklich und eindeutig benennt („direkter Ausschluss“, DGK VersammlG § 6 Rn. 3). Es ist auch möglich, dass umgekehrt der Adressatenkreis der Einladung – positiv – bezeichnet wird („**indirekter Ausschluss**“; Bsp.: alle Grundeigentümer, alle ausländischen Arbeitnehmer; vgl. OWH VersammlG § 6, Rn. 4), solange nicht individuell bestimmte Personen zur Teilnahme eingeladen werden, sondern der Kreis der Versammlungsteilnehmer unbestimmt und insoweit offen bleibt (DGK VersammlG § 6 Rn. 3; Ullrich NVersG § 13 Rn. 5). Hier kann es freilich zu Abgrenzungsproblemen kommen (VG Gießen, Urt. v. 18.6.2009, juris Rn. 28). Die Ausschlussbefugnis erstreckt sich ferner **nicht auf Versammlungen unter freiem Himmel**. Sie wäre hier, da diese Versammlungen inmitten eines allgemeinen Publikumsverkehrs stattfinden (→ § 1 Rn. 20, § 5 Rn. 2), nicht wirksam umzusetzen.
- 4 Das Versammlungsgesetz stellt mit der ausdrücklichen Anerkennung einer **Veranstalter-Befugnis zur Beschränkung des Teilnehmerkreises** klar, dass die Absicht des Veranstalters, zur Beförderung eines bestimmten Anliegens Gleichgesinnte an einem Ort zusammenzuführen und bestimmte Personen oder Personengruppen, die dem Anliegen ablehnend gegenüberstehen, auszuschließen, nicht dem Charakter einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen im Sinne des Versammlungsgesetzes widerspricht (→ Rn. 1). Der Veranstalter kann sich demnach für diese Absicht und ihre Verwirklichung auf die Privilegierung öffentlicher Versammlungen berufen, wie sie das Gesetz in verschiedener Hinsicht „polizeifest“ normiert (Störungs-