

Landesrecht Freistaat Bayern

Klausurenbuch Öffentliches Recht in Bayern

Verfassungsrecht, Kommunalrecht, Polizei- und Sicherheitsrecht, Öffentliches Baurecht

von

Prof. Dr. Ulrich Becker, Prof. Dr. Dirk Heckmann, Prof. Dr. Bernhard Kempen, Prof. Dr. Gerrit Manssen

3. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 65772 6

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

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

politischem Wirken Reden gehalten werden sollen. Dass der Umzug selbst völlig stumm und schweigend stattfinden soll, steht nicht entgegen. Gerade durch das schweigende Gedenken wird eine positive Haltung gegenüber der Symbolfigur Rudolf Heß und damit gegenüber der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zum Ausdruck gebracht.

Somit liegt eine Verherrlichung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft durch die Versammlung der NDP vor.

bb) Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr der Beeinträchtigung der Würde der Opfer

Zudem müsste die Versammlung eine unmittelbare Gefahr der Beeinträchtigung der Würde der Opfer darstellen.

Eine Beeinträchtigung der Würde der Opfer liegt dann vor, wenn ihr Ansehen und ihr personaler Geltungswert in Erinnerung der Nachgebliebenen durch die Versammlung gestört oder gefährdet werden.⁵ Diese kann durch die Form der Versammlung, durch die geäußerten Meinungen oder durch eine Kombination aus beiden zum Ausdruck kommen.⁶

In den Reden zum Gedenken an Rudolf Heß und in dem Schweigen während des Umzugs, welches eine gewisse Anerkennung und ein Erweisen der Ehre zum Ausdruck bringen soll, ist eine Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und – damit verbunden – eine Beeinträchtigung der Würde der Opfer zu sehen. Aufgrund der Tatsache, dass diese Beeinträchtigung bei den Hauptprogrammpunkten der Versammlung und nicht nur zufällig hervorgerufen wird, liegt ebenso eine unmittelbare Gefahr der Beeinträchtigung der Würde der Opfer vor.

Somit ist der Tatbestand des Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 BayVersG erfüllt.

b) Rechtsfolge

Gem. Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 BayVersG wird der Behörde Ermessen eingeräumt. Ermessensfehler sind jedoch nicht erkennbar. Zudem ist das Versammlungsverbot auch verhältnismäßig. Ein milderer, gleich effektives Mittel, bspw. eine Beschränkung der Versammlung, kommt in Rahmen der Erforderlichkeit nicht in Betracht. Dieses wäre nur in der Änderung des Versammlungsmottos zu sehen, was zu einer aufgezwungenen und vom Veranstalter nicht gewollten Änderung der Versammlung führen würde.⁷

IV. Ergebnis

Die Interessenabwägung zwischen Vollziehungs- und Aussetzungsinteresse ergibt, dass das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt. Dafür spricht insbesondere die summarische Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, die ergeben hat, dass etwaige Rechtsbehelfe unbegründet wären. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 22.10.2013 ist demnach zwar zulässig, aber unbegründet.

⁵ *Dietel/Gintzel/Kniesel*, VersG, § 15 Rn. 84f.

⁶ *Merk/Wächtler*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, BayVersG, Art. 15 Rn. 51.

⁷ *Merk/Wächtler*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, BayVersG, Art. 15 Rn. 50.

Exkurs:

Wie wäre die Abwägung des Suspensivs- gegen das Vollzugsinteresse bei der Anwendbarkeit von Bundesrecht zu prüfen? Gehen Sie insoweit von folgender Begründung des Versammlungsverbotes aus: „Zwar liegt in der beabsichtigten Meinungskundgabe noch keine strafbare Verherrlichung des Nationalsozialismus (Volksverhetzung, § 130 StGB), die als solche eine Untersagung rechtfertigen könnte; dennoch gefährdet die Durchführung der Versammlung die öffentliche Sicherheit. So könnten Gegendemonstrationen aus dem linken Spektrum stattfinden, die erfahrungsgemäß zu erheblichen Ausschreitungen führen. Zudem stehen nur wenige Polizeikräfte zur Verfügung, da die örtliche Polizei am gleichen Tag auch bei einem Rockkonzert im Einsatz ist. Auch verfolgt die NDP als Partei verfassungsfeindliche Ziele, wie die Diskussion um ein neuerliches Parteiverbotsverfahren beweist, und gefährdet deshalb bei einem öffentlichen Auftritt auch die öffentliche Sicherheit. Jedenfalls aber liegt eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung vor. Wenn auch die Strafbarkeitsschwelle nicht überschritten wird, so suggeriert doch die gesamte Veranstaltung offensichtlich ein Bekenntnis zum Nationalsozialismus, die den grundgesetzlichen Wertvorstellungen zuwiderläuft. Dies ist mit den dem Begriff der öffentlichen Ordnung immanenten Wertmaßstäben des Grundgesetzes nicht vereinbar. Auch bestehen aufgrund des grundgesetzlichen Programmsatzes einer „wehrhaften Demokratie“ verfassungsimmanente Beschränkungen demonstrativer Äußerungen nazistischer Meinungsinhalte; das Grundgesetz enthält eine Absage an jede Form von Rassismus und Nationalsozialismus in Art. 139 GG. Darüber hinaus ist die öffentliche Ordnung bereits dadurch verletzt, dass durch die Verwendung von Fahnen, Landsknechtstrommeln und uniformierter Kleidung eine unzumutbare einschüchternde Wirkung für alle, insbesondere aber die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger Nassaus, ausgeht.“

Abwägung des Suspensivs- gegen das Vollzugsinteresse

Für die Frage, ob im vorliegenden Fall das Suspensivinteresse des Antragstellers oder das öffentliche Vollzugsinteresse des Antragsgegners überwiegt, kommt es darauf an, ob der zugrunde liegende Verwaltungsakt offensichtlich rechtmäßig oder rechtswidrig ist. Ist er offensichtlich rechtswidrig, überwiegt grundsätzlich das Suspensivinteresse, weil an der Vollziehung eines offensichtlich rechtswidrigen Verwaltungsaktes kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen kann. Von daher bleibt nun die Rechtmäßigkeit des mit der Klage angegriffenen Verwaltungsaktes zu untersuchen.

Wie oben bereits erläutert, können die Bearbeiter auch hier statt der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes, hinsichtlich dessen die sofortige Vollziehung angeordnet ist, umfassend die Erfolgsaussichten des gegen diesen Verwaltungsakt eingelegten Rechtsbehelfs überprüfen.

1. Ermächtigungsgrundlage

Als belastender Verwaltungsakt bedarf das Verbot der Kundgebung nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes zunächst einer Ermächtigungsgrundlage.

Als solche kommt hier § 15 Abs. 1 oder 2 VersG in Betracht, die dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht als speziellere Regelung vorgeht, wenn eine öffentliche Versammlung i. S. d. Versammlungsgesetzes vorliegt. Eine Versammlung i. S. d. VersG sowie i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG setzt das Zusammenkommen mehrerer Personen zu gemeinsamer Zweckverfolgung voraus.⁸ Ob dafür jeder beliebige Zweck ausreicht, ob er in gemeinsamer Meinungsbildung und -äußerung liegen muss oder überhaupt nur die Erörterung öffentlicher bzw. politischer Angelegenheiten genügt, ist umstritten, kann hier aber auf sich beruhen, da eine politische Demonstration, wie sie hier vorliegt, nach jeder der vertretenen Auffassungen die Merkmale einer Versammlung erfüllt. Die Versammlung ist auch für jedermann zugänglich und somit öffentlich. § 15 VersG kommt damit im vorliegenden Fall als Ermächtigungsgrundlage in Betracht.

Weiter ist schließlich zu differenzieren, ob hier auf die allgemeine Regelung des § 15 Abs. 1 VersG oder den spezielleren § 15 Abs. 2 VersG abzustellen ist. § 15 Abs. 2 VersG setzt als Eingriffsvoraussetzung zwingend voraus, dass die betreffende Versammlung an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert. Vorliegend bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Stadt Nassau derart historisch geprägt ist. Als taugliche Ermächtigungsgrundlage kommt somit nur die allgemeine Regelung des § 15 Abs. 1 VersG in Betracht.

Möglich und gut vertretbar ist es auch, wenn die Bearbeiter das Vorliegen einer öffentlichen Versammlung erst im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit, d. h. bei der Behandlung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 VersG prüfen.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

Das Verbot der Versammlung ist formell rechtmäßig, wenn die handelnde Behörde für die Maßnahmen zuständig war und Form- und Verfahrensvorschriften eingehalten wurden. Das Landratsamt Nassau-Land war zuständig, vgl. oben. Eine möglicherweise fehlende Anhörung könnte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren über Art. 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BayVwVfG geheilt werden. Der Verwaltungsakt ist sodann in Bezug auf das Verbot der Kundgebung, wie es für einen schriftlichen Verwaltungsakt nach Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG auch erforderlich ist, schriftlich begründet worden. Das Verbot der Kundgebung war in formeller Hinsicht rechtmäßig.

3. Materielle Rechtmäßigkeit⁹

Materiell rechtmäßig war die Verbotsverfügung, wenn die Eingriffsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG vorlagen und die Behörde das ihr nach dieser Vorschrift zustehende Ermessen fehlerfrei ausgeübt hat.

⁸ Vgl. BVerfG, DVBl. 2001, 1351 (1352); Gusy, in: *vM/K/S*, GG, Art. 8 Rn. 15 m. w. N.

⁹ Ausführlich zum Versammlungsverbot auch Weber, *KommJur* 2010, 172.

a) Tatbestand

aa) Gefahr für die öffentliche Sicherheit

Nach § 15 Abs. 1 VersG kann eine Versammlung verboten werden, wenn ihre Durchführung nach den im Verbotzeitpunkt erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet. Im vorliegenden Fall könnte die von der NDP-Partei geplante Kundgebung die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen. Unter diesen Begriff fallen nach der klassischen Definition ebenso wie im allgemeinen Polizeirecht der Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen, Individualrechte Dritter und die Gesamtheit der objektiven Rechtsordnung. Eine solche Beeinträchtigung könnte hier unter mehreren Gesichtspunkten in Betracht kommen:

(1) Die objektive Rechtsordnung wäre jedenfalls verletzt, wenn die Veranstaltung auf eine strafbare Verherrlichung des Nationalsozialismus (z.B. § 130 StGB) abzielen würde. Dies ist aber gerade nicht der Fall. Entsprechende Meinungsäußerungen unter der Strafbarkeitsschwelle können dagegen keinen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit bewirken. Auch rechtsradikale Organisationen können sich auf die Grundrechte der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG) und der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) berufen. Art. 21 Abs. 1 GG gewährleistet zudem einer Partei eine umfassende Betätigungs- und Programmfreiheit. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG, auf den sich gem. Art. 19 Abs. 3 GG auch eine politische Partei berufen kann, schützt nicht nur politisch wertvolle oder politisch korrekte Äußerungen, sondern auch solche, die sich mit den Auffassungen einer Mehrheit oder moralischen Postulaten nicht vertragen.

(2) Darüber hinaus hat die Behörde das Verbot mit der Möglichkeit von Ausschreitungen und Krawallen durch Gegendemonstranten begründet. Solche Krawalle stellen regelmäßig eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar, weil es in ihrem Verlauf regelmäßig zu Beeinträchtigungen von Individualrechtsgütern Dritter, etwa der Gesundheit oder des Eigentums, kommt. Die Frage ist allerdings, ob die von der Behörde vorgetragene Begründung die Annahme einer Gefahr tatsächlich rechtfertigt. Nach der klassischen, wiederum aus dem Polizeirecht übernommenen Definition ist die Gefahr eine Sachlage, die bei ungehinderter Fortentwicklung die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens begründet. Schon danach sind bestimmte tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich, die auf den Eintritt eines Schadens schließen lassen. § 15 Abs. 1 VersG verlangt sogar eine „unmittelbare“ Gefährdung, die aus „erkennbaren Umständen“ abgeleitet werden muss. Auch unter dem Blickwinkel des Art. 8 Abs. 1 GG sind an die entsprechende Prognose strenge Anforderungen zu stellen.¹⁰ Diese sind jedoch im vorliegenden Falle nicht erfüllt. Die Behörde beruft sich insoweit allein darauf, dass Ausschreitungen „erfahrungsgemäß“ zu befürchten sind, ohne sich auf hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte stützen zu können. Dargetan ist damit aber allenfalls die abstrakte Möglichkeit von Ausschreitungen, die zur Annahme einer Gefahr schon nach den Regeln des Polizeirechts nicht ausreicht.

Man sollte es den Bearbeitern nicht zu sehr ankreiden, wenn sie hinsichtlich der von möglichen Gegendemonstranten zu befürchtenden Ausschreitungen

¹⁰ Vgl. BVerfGE 69, 315 (353 f.); BVerfG, NJW 2001, 2072; VG Würzburg, Beschl. v. 29.3.2013, Az: W 5 S 13.263; VGH München, Beschl. v. 30.4.2009, Az: 10 CS 09.1008.

nicht – wie hier – auf das Fehlen tatsächlicher Anhaltspunkte abstellen, sondern stattdessen darauf, dass der Veranstalter einer Demonstration für solche Gegendemonstrationen nicht – auch nicht über die Rechtsfigur des „Zweckveranlassers“ – polizeilich verantwortlich ist.

Aus denselben Gründen geht auch die Argumentation mit dem Mangel an Polizeikräften fehl. Eine Inanspruchnahme der Versammlungsleitung aus diesem Grunde als Nichtstörer im polizeilichen Notstand erfordert, dass es der Versammlungsbehörde nach ihren durch Tatsachen gesicherten Erkenntnissen auf andere Weise nicht möglich erscheint, die gegenwärtige erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit anders als durch Inanspruchnahme des Nichtstörers abzuwehren.¹¹ Ein derartiges an einen Nichtstörer adressiertes Verbot setzt als ultima ratio eine hohe Wahrscheinlichkeit in der Gefahrenprognose und die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips voraus. Die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit muss nur zurücktreten, wenn eine Güterabwägung ergibt, dass dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter zwingend erforderlich ist. Hier fehlt es allerdings bereits an einer entsprechenden Gefahrenprognose.

(3) Fraglich ist dann, wie sich der Umstand auswirkt, dass gegen die NDP wegen ihrer möglicherweise verfassungsfeindlichen Zielsetzungen ein Verbotsverfahren vor dem BVerfG nach Art. 21 Abs. 2 GG angestrengt werden soll. Rechnet man auch die Verfassung und ihre Wertentscheidungen zur Gesamtheit der objektiven Rechtsordnung, die unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit fällt, so könnte man möglicherweise auch in der Propagierung verfassungsfeindlicher Zielsetzungen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit erblicken.

Die Bearbeiter können dies allerdings auch unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung prüfen.

Allerdings ist das Verbotsverfahren lediglich in der Planung, sein Ausgang noch ungewiss. Solange aber die Verfassungswidrigkeit vom *BVerfG* nicht positiv festgestellt ist, entfaltet Art. 21 Abs. 2 GG eine grundsätzliche Sperrwirkung und schließt ein administratives Einschreiten gegen die Partei aus, soweit sie mit allgemein erlaubten Mitteln arbeitet.¹²

(4) Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit liegt also nicht vor.

bb) Gefahr für die öffentliche Ordnung

Zu prüfen ist dann, ob die geplante Kundgebung das zweite in § 15 Abs. 1 VersG genannte Schutzgut, die öffentliche Ordnung, beeinträchtigen könnte. Darunter ist – ebenfalls wie im Polizei- und Ordnungsrecht – die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln zu verstehen, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozial-ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens angesehen wird.¹³

(1) Das BVerfG lehnt ein Versammlungsverbot allein wegen eines Verstoßes gegen die „öffentliche Ordnung“ strikt ab. Es hält an den grundsätzlichen Ausführ-

¹¹ Dazu BVerwG, BayVBl. 1999, 632 (634).

¹² Sog. Parteienprivileg, vgl. BVerfGE 40, 287 (291); 47, 198 (228).

¹³ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, GefAbw, S. 245; ferner BVerfGE 69, 315 (352).

rungen, die in der Brokdorf-Entscheidung¹⁴ getroffen wurden, fest, wonach § 15 VersG dahingehend verfassungskonform auszulegen ist, dass allein Verstöße gegen die öffentliche Ordnung kein Versammlungsverbot bzw. eine Versammlungsauflösung rechtfertigen können.

Art. 8 GG garantiert lediglich das Recht, sich „friedlich und ohne Waffen zu versammeln“, und stellt dieses Recht für Veranstaltungen unter freiem Himmel unter einfachen Gesetzesvorbehalt. Wichtigste konkretisierte Schranke ist das Versammlungsgesetz, insbesondere § 15 VersG. Nach dieser Vorschrift können Auflagen erteilt werden und Versammlungen aufgelöst oder verboten werden, wenn „die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung ... unmittelbar gefährdet ist“. Diese Vorschrift wird in der „Brokdorf“-Entscheidung verfassungskonform ausgelegt: § 15 VersG sei nur dann mit Art. 8 GG vereinbar, wenn bei seiner Auslegung und Anwendung sichergestellt bleibe, dass *Verbote* und *Auflösungen* nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdungen dieser Rechtsgüter erfolgen. Für bloße Auflagen soll dagegen ein milderer Maßstab gelten. Eine Gefährdung der *öffentlichen Ordnung* soll demzufolge prinzipiell nicht als Grundlage für ein Verbot oder eine Auflösung einer Versammlung genügen.

Darüber hinaus sieht das BVerfG,¹⁵ wenn es um Eingriffe in die Meinungsfreiheit geht, die besonderen Strafrechtsnormen, welche spezifische Beschränkungen von Meinungsäußerungen in der Öffentlichkeit enthalten, als abschließend an und verwehrt auch deshalb einen Rückgriff auf die Ermächtigung zum Schutz der öffentlichen Ordnung.

Wollte man dieser Auffassung folgen, wäre vorliegend über einen etwaigen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung kein Versammlungsverbot begründbar.

(2) Weitere Auffassungen werden vom OVG Münster¹⁶ und vom VGH München¹⁷ vertreten. Zu den nach herrschenden Anschauungen prägenden Wertmaßstäben des Grundgesetzes rechnet das OVG Münster (hier noch in Übereinstimmung mit dem BVerfG) an erster Stelle die Menschenwürde als höchstes und oberstes Verfassungsprinzip, ferner die in Art. 20 GG niedergelegten verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien der Demokratie, des Föderalismus und der Rechtsstaatlichkeit. In den genannten Wertmaßstäben manifestiere sich die nachdrückliche Absage an jegliche Form von Totalitarismus, Rassenideologie und Willkür, wie sie für das nationalsozialistische Unrechtsregime kennzeichnend war.

Die öffentliche Ordnung i. S. d. § 15 Abs. 1 VersG sei deswegen unmittelbar gefährdet, wenn eine Versammlung erkennbar unter Umständen stattfinde, die ein Bekenntnis zum Nationalsozialismus beinhalte und damit all jenen grundgesetzli-

¹⁴ BVerfGE 69, 315 (352).

¹⁵ NJW 2001, 2069 und 2076.

¹⁶ NJW 2001, 2111 und 2114.

¹⁷ VGH München, der in seinem Beschl. v. 10.8.2005, BayVBl. 2005, 755 insbesondere einen hinreichend wahrscheinlichen Verstoß gegen § 130 StGB als Rechtfertigung für ein Versammlungsverbot ausreichen lässt; das BVerfG billigt mit seinem Ur. v. 25.6.2008, NJW 2009, 98 die e.g. Entscheidung; zur Vereinbarkeit von § 130 StGB mit dem GG, BVerfGE 124, 300 (sog. Wunsiedel-Entscheidung).

chen Wertvorstellungen zuwiderlaufe, die Ausdruck einer Abkehr vom Nationalsozialismus sind.

Zudem enthalte das Grundgesetz eine verfassungsmäßige Abkehr vom Nationalsozialismus, die so weit gehe, dass daraus der Versammlungsfreiheit verfassungsimmanente Schranken erwachsen.¹⁸

Diese verfassungsimmanente Beschränkung der demonstrativen Äußerung nazistischer Meinungsinhalte soll aus der Präambel des Grundgesetzes, der Konzeption des Grundrechtsteils, der Ewigkeitsklausel und der Ausformung des Gedankens der wehrhaften Demokratie abgeleitet werden. Besonderes Gewicht käme dabei der Vorschrift des Art. 139 GG zu, wonach die zur „Befreiung des deutschen Volkes von Nationalsozialismus und Militarismus“ erlassenen Rechtsvorschriften von den Bestimmungen des GG nicht berührt sind.

Argumentiert man in diese Richtung, lässt sich ein Versammlungsverbot im vorliegenden Fall mit guten Gründen rechtfertigen.

(3) Eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung könnte sich hier auch aus den Begleitumständen der Demonstration – insbesondere der Verwendung von Fahnen und Landsknechtsttrommeln, von denen eine einschüchternde Wirkung ausgehen kann – ergeben. Da es hier nicht um den Inhalt einer Meinungsäußerung, sondern um die Art und Weise der Kundgabe und die Erörterung in Form einer Versammlung geht, bildet den Maßstab der Beurteilung nicht Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG, sondern das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG. Unter diesem Blickwinkel erweist sich die Anwendung des Begriffs der öffentlichen Ordnung auf Versammlungen freilich als problematisch, weil sein Inhalt wesentlich von den Anschauungen der jeweiligen Mehrheit bestimmt wird, das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aber gerade ein Minderheitenschutzrecht ist.

Zwar bedeutet das geplante Mitführen von Trommeln und Fahnen und das Tragen von uniformähnlicher Kleidung einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung, als dadurch ein Einschüchterungseffekt und ein Klima potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird.¹⁹ Insofern ist eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung überwiegend wahrscheinlich, weil diese Begleitumstände das Zusammenleben zwischen der deutschen Bevölkerung und den in Deutschland lebenden Ausländern konkret beeinträchtigen können. Ein Totalverbot deswegen ist aber unverhältnismäßig und so materiell rechtswidrig, weil die Anordnung entsprechender versammlungsrechtlicher Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG ausreichend gewesen wäre.²⁰ Eine solche Auflage, die lediglich den Einsatz von Trommeln und Fahnen verbietet, ist auch hier möglich, sodass selbst dann, wenn man darin einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung sähe, ein milderer Mittel als ein vollständiges Verbot der Versammlung zur Verfügung stünde.

Die Bearbeiter können diesen Gesichtspunkt selbstverständlich auch erst bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung bzw. bei der Frage des Ermessens prüfen; letztlich wäre dies sogar die methodisch sauberere Lösung. Ohnehin wird man

¹⁸ Zu diesem dogmatischen Ansatz *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 121 ff.

¹⁹ BVerfG, NJW 2001, 2069 (2072).

²⁰ BVerfGE 69, 315, 352f.; DVBl. 2001, 1054 (1056); OVG Koblenz, NVwZ-RR 2013, 641 (642).

von den Bearbeitern nicht verlangen können, dass sie die mittlerweile hochdifferenzierte Rechtsprechung des BVerfG zum Versammlungsrecht und die aufkommenden Gegenstimmen der Untergerichte und der Literatur in allen Verästelungen nachvollziehen. Verlangt werden kann von ihnen aber, dass sie den umstrittenen Begriff der öffentlichen Ordnung problematisieren und ihn darauf befragen, inwieweit er die Versammlungsfreiheit zu begrenzen vermag.

Ansonsten wird man auch hier jede vernünftig begründete Auffassung als vertretbar ansehen müssen. Speziell die Auffassung des BVerfG, ein Versammlungsverbot könne nicht auf einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung gestützt werden, findet im Wortlaut des § 15 VersG keine Stütze.

cc) Zwischenergebnis

Folgt man der vordringenden Ansicht der Untergerichte und der Literatur, so ist der Tatbestand des § 15 Abs. 1 VersG erfüllt.

b) Rechtsfolge

Ermessensfehler sind nicht erkennbar. Insbesondere ist das Versammlungsverbot auch verhältnismäßig.

IV. Ergebnis

Die Interessenabwägung zwischen Vollziehungs- und Aussetzungsinteresse ergibt, dass das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt. Dafür spricht insbesondere die summarische Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, die ergeben hat, dass etwaige Rechtsbehelfe unbegründet wären. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 22.10.2013 ist demnach zwar zulässig, aber unbegründet.

2. Teil: Ist das Rockkonzert „Rock für Deutsche“ eine Versammlung i. S. d. Versammlungsrechts?

Es ist zu untersuchen, ob es sich bei dem geplanten Konzert „Rock für Deutsche“ um eine Versammlung i. S. d. Versammlungsrechts handelt oder nicht. In Art. 2 BayVersG wird der Begriff der Versammlung definiert. Nach Art. 2 Abs. 1 BayVersG ist eine Versammlung eine Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Öffentlich ist eine Versammlung nach Art. 2 Abs. 2 BayVersG dann, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell feststehenden Personenkreis beschränkt ist. Versteht man unter einer Versammlung das Zusammenkommen mehrerer Personen, die sich zur gemeinsamen Zweckverfolgung innerlich verbunden haben,²¹ so könnte man hier bereits daran zweifeln, ob zwischen den Zuhörern des Konzerts eine innere Verbundenheit in diesem Sinne besteht; gerade für kommerzielle oder lediglich unterhaltende Veranstaltungen wird insoweit häufig davon ausgegangen, die Zuschauer verfolgten und verinnerlichten das Geschehen nicht gemeinsam, sondern jeder für sich.²²

²¹ BVerfG, DVBl. 2001, 1351 (1352).

²² Vgl. *Kunig*, in: *v. Münch/Kunig*, GG, Art. 8 Rn. 17 m. w. N.