Kurzbeitrag: Teilnehmerrechte bei demonstrativen Klimaschutzaktionen

Von Hartmut Brenneisen, Worms/Preetz



Klimaschutzaktionen der globalen *„Fridays-for-Future-Bewegung“*gehören zum politischen Alltag und es dürfte angesichts der bestehenden Umweltbelastungen noch eine deutliche Steigerung zu erwarten sein. Kundgebungen, Aufzüge, Mahnwachen, Blockaden, Besetzungen und Widerstandscamps sind nur einige der einfallsreichen Gestaltungsformen. Mit diesen Aktionen sind aber auch Rechtsprobleme verbunden, die sich u.a. auf die Teilnehmerrechte beziehen.

1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Demonstrative Klimaschutzaktionen sind regelmäßig an Art. 8 GG auszurichtende Versammlungslagen. Danach haben alle Deutschen das Recht, *„sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“.* Der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff ist durch die personale, physisch-räumliche, zeitliche und thematisch-gegenständliche Dimension gekennzeichnet, wobei der geistigen Komponente die größte Relevanz zukommt. Trotz deutlicher Kritik aus der Literatur[2] dürfte der hier bestehende Meinungsstreit judikativ zu Gunsten des engen Versammlungsbegriffs entschieden sein.[3] Der Terminus des GG lässt sich allerdings nicht ohne Einschränkungen auf die einfachgesetzlichen Ausformungen übertragen. Insbesondere ist dort die Versammlungsfreiheit als Jedermannsrecht ausgestaltet und nicht auf Deutsche begrenzt. Allein aus diesem Grund ist bei Versammlungslagen nicht zwingend zugleich der Schutzbereich des Art. 8 GG eröffnet. Umgekehrt engen die besonderen Gefahrenabwehrgesetze den Versammlungsbegriff im Einzelfall auch ein. So definiert z.B. § 2 I VersFG SH die personale Untergrenze einer Versammlung mit drei Personen, ohne dass diese Einschränkung allerdings Auswirkungen auf den verfassten Schutz haben kann.

Art. 8 GG überlässt den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Versammlung. Geschützt ist die Teilnahme an einer Veranstaltung ebenso wie die Entscheidung, dieser unter Umständen fernzubleiben. Die Beteiligten haben das Recht auf die eigene und unbeeinflusste Darstellung ihres Anliegens in der Öffentlichkeit und die freie Entscheidung über die Teilnahme. Den Staatsorganen ist es verwehrt, dominierend auf Programm, Form und Ablauf Einfluss zu nehmen. Die dadurch garantierte Gestaltungsfreiheit ist Ausdruck von Liberalität, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers. Dieser freiheitliche Grundgedanke enthält jedoch keine uneingeschränkten Befugnisse, sondern fordert die gebotene Rücksichtnahme auf entgegenstehende Positionen. Die zuständigen Behörden haben im Einzelfall durch beschränkende Verfügungen den Ausgleich zwischen kollidierenden Rechten herbeizuführen (= *„praktische Konkordanz“*[4]). Was die inhaltliche Gestaltung angeht, ist durch Art. 8 GG Typenfreiheit gewährleistet. Die thematische Offenheit führt zur Pluralität der durch die Verfassungsnorm geschützten Versammlungsformen. Diese berechtigt allerdings nicht zum Kampf gegen den Staat und seine Verfassung oder zu zielgerichteten Normverletzungen. Der Schutz des Art. 8 GG kann von Personen, die unter dem Deckmantel der Versammlungsfreiheit Gewalttätigkeiten ausüben oder eine bestehende Versammlung verhindern wollen, nicht in Anspruch genommen werden. Er endet dort, wo es nicht um die – wenn auch kritische – Teilnahme an einer Versammlung, sondern um deren Verhinderung oder die Anwendung von Gewalt geht.

Von grundlegender Bedeutung für Klimaschutzaktionen ist daneben Art. 20a GG. Die Bestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere wurde im Jahr 1994 geschaffen und 2002 erweitert. Ausweislich der Entstehungsgeschichte normiert Art. 20a GG ein konkretes Staatsziel. Es handelt sich damit nicht um einen subjektiven Anspruch von Einzelpersonen, sondern um eine objektive Verpflichtung des Staates mit rechtlicher Bindungswirkung.[5] Dabei gilt der Umweltschutz trotz dieser herausragenden Bedeutung nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung bzw. nach Maßgabe von Gesetz und Recht und

ist entsprechend stets mit anderen Verfassungsrechtsgütern in Ausgleich zu bringen.[6] Dennoch verstärkt die Regelung den Schutzbereich des Art. 8 GG bei themenbezogenen Versammlungen.

2 Teilnehmerrechte

Ohne Teilnehmer ist eine Versammlung nicht denkbar. Dies gilt naturgemäß auch für demonstrative Aktionen der Klimaschutzbewegung. Teilnehmerist jeder, der durch aktive Teilnahme oder passive Teilhabe an einer Versammlung Anteil nimmt.

2.1 Grundrechtsträger

Träger des Grundrechts der Versammlungsfreiheit sind alle Deutschen. Art. 8 GG ist als Bürgerrecht ausgestaltet und knüpft an die deutsche Staatsangehörigkeit an.[7] Daneben gehört die Versammlungsfreiheit aber auch zu den elementaren vorstaatlichen Menschenrechten, die keiner besonderen staatlichen Anerkennung bedürfen. Damit verfügt Art. 8 GG trotz seiner grammatikalischen Ausgestaltung über einen Menschenrechtskern, der an der Uneinschränkbarkeit des Würdesatzes teilhat und partiell Nicht-Deutschen zur Seite steht, ohne dass ihnen dieselbe *„Nettofreiheit“* zugebilligt wird wie einem Deutschen.[8]Diese Ausgangslage ist speziell im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 II GG von Relevanz, denn gemeinsam mit der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG vermag sie legislatorischen Bemühungen durchaus Schranken zu setzen.

Die vorgenannte Argumentationslinie wird durch die Landesverfassungen weiter gestärkt. Diese gehen teilweise über das GG hinaus und schreiben die Versammlungsfreiheit unmittelbar als Menschenrecht fest. So wird beispielsweise in Art. 23 LV Bbg und Art. 26 LV Bln ausdrücklich allen Menschen das Recht zugesprochen, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

Daneben billigt das Völkerrecht durch Art. 11 EMRK die Versammlungsfreiheit allen Menschen ohne Rücksicht auf die individuelle Staatsangehörigkeit zu. Zwar gilt die EMRK in Deutschland lediglich im Rang eines einfachen Bundesgesetzes,[9] dennoch wird die personelle Beschränkung des Art. 8 GG dadurch zumindest teilweise überlagert. In diesem Kontext ist auch Art. 12 I EuGrCh zu betrachten, nach dem die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit jeder Person zugesprochen wird. Auch wenn sich die politischen Entscheidungsprozesse im steten Wandel befinden, dürfte das Ende nationaler Bürgerrechte zumindest auf europäischer Ebene eingeläutet sein. So heißt es in einer Entscheidung des VG Hamburg:[10]*„Es spricht Gewichtiges dafür, den durch Art. 8 Abs. 1 GG gewährten Schutz der Versammlungsfreiheit in unmittelbarer Anwendung auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union zu erstrecken.“*

Die einengende Ausgestaltung des Art. 8 GG verliert nahezu vollends ihre praktische Bedeutung, indem die die Verfassungsnorm konkretisierenden VersG des Bundes und der Länder von einem Jedermannsrecht ausgehen und so dem Ausschluss von Ausländern und Staatenlosen entgegentreten.[11] Zudem geht die h.M. davon aus, dass Nicht-Deutsche sich auf Art. 2 I GG als Auffanggrundrecht berufen können,[12] wenngleich auch unter den weitergehenden Begrenzungsmöglichkeiten der Schrankentrias.

2.2 Grundrechtsmündigkeit

Auch Kinder und Jugendliche nehmen an Versammlungen teil oder veranstalten und leiten diese sogar.[13] Ein aktuelles Beispiel dafür sind gerade die Schüler- und Studentendemonstrationen der *„Fridays-for-Future-Bewegung“*,durch die nachdrücklich auf die Bedrohung durch den Klimawandel aufmerksam gemacht wird. Insofern stellt sich die Frage, ob in diesem Fall eine besondere Grundrechtsmündigkeit zu beachten ist.

Grundsätzlich findet sich für eine Einschränkung keine verfassungsrechtliche Basis.[14] Im Verhältnis zum Staat ist jede Person, gleich welchen Alters, berechtigt, Grundrechte selbständig auszuüben. Minderjährige werde dazu zwar faktisch nicht immer in der Lage sein, dies ist jedoch ein anderes Problem, das durchaus auch bei Erwachsenen bestehen kann. Die Grundrechtsmündigkeit darf insofern nicht mit der Prozessfähigkeit verwechselt werden.[15]

Zu beachten ist allerdings, dass die Versammlungsfreiheit von Minderjährigen in einem Spannungsverhältnis zum Erziehungsrecht der Eltern aus Art. 6 II Satz 1 GG und zum staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag aus Art. 7 I GG stehen

kann. Insbesondere der Schulbesuchspflicht ist im Regelfall Vorrang einzuräumen, zumindest dann, *„wenn sich das mit der Demonstration geförderte Anliegen ebenso nachhaltig außerhalb der Unterrichtszeit verfolgen lässt.“* **16**

Dennoch wird im Zusammenhang mit Art. 8 GG teilweise ausdrücklich auf eine eingeschränkte Grundrechtsmündigkeit bei Kindern abgestellt. So argumentiert *Kniesel*[17] unter Hinweis auf die §§ 106 ff. BGB, dass sich diese Frage *„nur im Einzelfall nach der jeweils gegebenen persönlichen Entwicklung und Reife zur selbständigen Grundrechtsrealisierung auch unter Berücksichtigung des Versammlungsthemas beantworten“* lässt.

Keinesfalls dürfen die Regelungen aus § 9 II BVersG, Art. 4 II BayVersG und § 8 I SächsVersG, nach denen Ordner volljährig sein müssen, unreflektiert auf Veranstalter, Leiter und Teilnehmer übertragen werden.Veranstalter und Leiter haben durch ihre deutlich stärkeren Rechte zwar auch ein höheres Maß an Verantwortung, gleichwohl legen die VersG des Bundes und der Länder für sie kein Mindestalter fest.[18]

Zudem ist wohl davon auszugehen, dass auch die Volljährigkeitsklausel für Ordner keine stringente Vorgabe ist, denn sie würde die Gestaltungsfreiheit von Veranstaltern und Leitern übermäßig einschränken. Diese Restriktion ist somit verfassungsrechtlich fragwürdig und dürfte mit dem hohen Stellenwert des Art. 8 GG nicht in Einklang zu bringen sein.[19] Zugleich hat die Fragestellung eine hohe praktische Relevanz, denn der Verzicht auf die Volljährigkeit würde es der Leitung einer Schülerversammlung ermöglichen, auch Kinder und Jugendliche als Ordner einzusetzen.

Den Minderjährigen steht das Grundrecht der Versammlungsfreiheit also grundsätzlich in jedem Lebensalter zu. Gerade bei Kleinkindern wird aber die erforderliche innere Verbundenheit fehlen, so dass Teilnehmerrechte nicht gegeben sind. Werden sie allerdings z.B. von ihren Eltern zu einer politischen Versammlung mitgenommen, kann der Grundrechtsschutz der Erwachsenen auch die Mitnahme der Kinder umfassen.[20] Dies gilt insbesondere dann, wenn damit ein bestimmtes Ziel bekräftigt werden soll. Die Kinder werden indes keine eigenständig handelnden Teilnehmer sein.[21]

2.3 Missliebige Personen

Der Stellenwert des Art. 8 GG zeigt sich insbesondere dann, wenn es um den Umgang mit Andersdenkenden oder sogar missliebigen Personen geht, denn die Achtung von Gegenpositionen ist stets auch ein Gradmesser der Demokratie.[22] Der Grundrechtsschutz kommt insofern auch denjenigen zugute, die den in der Versammlung verkündeten Meinungen ablehnend gegenüberstehen und ihre Auffassung mit kommunikativen Mitteln zum Ausdruck bringen wollen.[23]

Kritisch wird dies indes von *Ullrich* bewertet, der zwischen *„meinungsbildenden“* und *„meinungskundgebenden“* Versammlungen unterscheiden und im Fall einer ausdrücklichen Meinungskundgabe Gegner des Versammlungsziels nicht als Teilnehmer einstufen will.[24] Er hält es zudem für fraglich, ob die anderslautenden *„einschlägigen BVerfG-Entscheidungen aus den 90er Jahren heute noch eine Richtschnur für alle Versammlungstypen sein können“.*[25]

Für die Inanspruchnahme der grundgesetzlich geschützten Versammlungsfreiheit kommt es hingegen nicht an, *„ob die Teilnehmer einer Versammlung die Ziele der Versammlung oder die dort vertretenen Meinungen billigen, oder ihnen kritisch bzw. ablehnend gegenüberstehen. Erforderlich und ausreichend ist, dass die Teilnehmer [...] bereit sind, die Versammlung in ihrem Bestand hinzunehmen und ihre Ziele allein mit kommunikativen Mitteln zu verfolgen.“* Dies hat das OVG Lüneburg[26] im Zusammenhang mit teilnehmenden Mitgliedern der MLPD[27] an einer *„Fridays-for-Future-Demonstration“* in Oldenburg überzeugend zum Ausdruck gebracht und dabei das Mitführen von Plakaten, Fahnen und Flugblättern mit den Insignien der unliebsamen politischen Splitterpartei nicht als Hinderungsgrund angesehen.



Auch Personen, die von außen auf eine Versammlung einwirken, können sich als Teilnehmer im Schutzbereich des Art. 8 GG befinden, wenn sie sich friedlich verhalten und die Versammlung als solche nicht verhindern wollen. Besteht das Ziel der Opponenten allerdings ausschließlich darin, durch unfriedliches Verhalten die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung zu verhindern, so können sie keine Teilnahmerechte für sich in Anspruch nehmen.

3 Zum Abschluss

Im umweltspezifischen Demonstrationsgeschehen sind durchaus auch Zweifelsfälle vorstellbar. Dies gilt für die grundlegende Eröffnung der Verfassungsnorm des Art. 8 GG ebenso wie für die Frage bestehender Teilnehmerrechte. In streitigen Fällen ist dabei stets auf das durch die Rechtsprechung entwickelte dreistufige Prüfungs- und Bewertungsverfahren abzustellen.[28] Bestehen Bedenken, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass der Schutzbereich anzuerkennen ist. Es gilt der Grundsatz *„in dubio pro libertate“.*

Bildrechte: H. Immel/GdP, picture alliance.

Anmerkungen

1. Hartmut Brenneisen ist Professor, Ltd. Regierungsdirektor und Polizeidirektor a.D. Er war zuletzt an der FHVD Schleswig-Holstein tätig, u.a. als Hochschullehrer, Dekan, Vizepräsident und geschäftsführender Präsident. Zurzeit ist er Verantwortlicher Redakteur der Fachzeitschrift „Die Kriminalpolizei“, Gutachter, Autor und Lehrbeauftragter. Grundlage dieses Beitrages sind Referate des Autors an der FHöVPR Güstrow und der DHPol Münster.
2. Vgl. nur Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2019, Grundgesetz, Kommentar (Band I), Art. 8, Rn. 48; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, Art. 8, Rn. 27.
3. BVerfG v. 24.10.2001, NJW 2002, S. 1031; v. 12.7.2001, NJW 2001, S. 2459; kritisch dazu Kniesel, Die Polizei 2018, S. 172.
4. Lux, in: Peters/Janz, 2015, Handbuch Versammlungsrecht, S. 163.
5. Murswick, in: Sachs, 2018, Grundgesetz, Kommentar, 8. Auflage, Art. 20a, Rn. 12; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2018, Grundgesetz, Kommentar, 15. Auflage, Art. 20a, Rn. 1.
6. Murswick, in: Sachs, 2018, a.a.O., Art. 20a, Rn. 58; zum „Rechtsbruch als (Klima-)Politik“ vgl. auch Papier, 2019, Die Warnung – Wie der Rechtsstaat ausgehöhlt wird, 3. Auflage, S. 233.
7. Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, Grundgesetz, Kommentar, 7. Auflage, Art. 8, Rn. 37.

8. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2019, a.a.O., Art. 8, Rn. 109.
9. Zur Bedeutung von Art. 11 EMRK vgl. Höfling, in: Sachs, 2018, a.a.O., Art. 8, Rn. 50.
10. VG Hamburg v. 5.6.2018, 17 K 1823/18-juris.
11. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, Kommentar, § 2, Rn. 20; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, Versammlungsrecht, Kommentar, § 1, Rn. 24.
12. Höfling, in: Sachs, 2018, a.a.O., Art. 8, Rn. 50; Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, a.a.O., Art. 8, Rn. 39; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2018, a.a.O., Art. 8, Rn. 4.
13. Vgl. dazu z.B. VG Hamburg v. 4.4.2012, 2 K 3422/10-juris.
14. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2019, Art. 8, a.a.O., Rn. 103; Sachs, 2018, a.a.O., vor Art. 1, Rn. 75; Gusy, in: Huber/Voßkuhle, 2018, a.a.O., Art. 8, Rn. 37.
15. Sachs, 2018, a.a.O., vor Art. 1, Rn. 76; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2018, a.a.O., Art. 19, Rn. 13.
16. VG Hamburg v. 4.4.2012, 2 K 3422/10-juris; VG Saarlouis v. 28.8.2000, 1 K 257/98-juris; VG Berlin v. 30.9.1997, 3 A 1768.97 (n.v.); VG Hannover v. 24.1.1991, 6 B 823/91-juris.
17. Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2019, Versammlungsgesetze, Kommentar, 18. Auflage, Teil I, Rn. 224.
18. Vgl. dazu Schwier, 2017, Zum aktuellen Stand des Versammlungsrechts, Rothenburger Beiträge 89, S. 195.
19. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 6, Rn. 7; Heinhold, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, Kommentar, Art. 4, Rn. 23.
20. So auch Ullrich, 2018, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2. Auflage, § 1, Rn. 4.
21. Gusy, in Huber/Voßkuhle, 2018, a.a.O., Art. 8, Rn. 37; Kniesel, in: Kniesel/Braun/Keller, 2018, a,a,O., Teil I, Rn. 225.
22. Brenneisen, in: Rotsch/Brüning/Schady, 2015, Strafrecht, Jugendstrafrecht, Kriminalprävention, FS für Heribert Ostendorf, S. 109; Knape, Die Polizei 2009, S. 185; Hoffmann-Riem, NJW 2004, S. 2777; Papier, DP 5/1999, S. 12.
23. Höfling, in: Sachs, 2018, a.a.O., Art. 8, Rn. 27.
24. Ullrich, Die Polizei 2019, S. 165; ders., 2015, Das Demonstrationsrecht, S. 245.
25. Ullrich, Die Polizei 2019, S. 165 (mit kritischem Hinweis auf die BVerfGE 84, 203).
26. OVG Lüneburg v. 29.11.2019, 11 ME 385/19-juris; siehe auch VG Oldenburg v. 25.11.2019, 7 B 3245/19-juris; VG Schwerin v. 27.11.2019, 7 B 1894/19-juris; OVG Berlin-Brandenburg v. 18.1.2016, 1 N 86.14-juris.
27. MLPD = Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands, gegründet am 20.7.1982; zur möglichen Gefahr einer linksextremistischen Unterwanderung der Klimaschutz-Bewegung vgl. auch LT-Drucksache NRW 17/8343 (23.12.2019).
28. OVG Bautzen v. 21.6.2019, 3 B 177/19-juris; OVG Berlin-Brandenburg v. 7.6.2019, 1 S 54.19-juris; OVG Hamburg v. 22.6.2017, 4 Bs 125/17-juris; OVG Münster v. 7.12.2016, 7 A 1668/15-juris; BVerfG v. 27.10.2016, 1 BvR 458/10-juris; BVerwG v. 16.5.2007, 6 C 23.06-juris.

© Verlag Deutsche Polizeiliteratur