

Handungsleitfaden für kommunale Entschei- dungsträger in Thüringen zum Umgang mit Extre- misten und weiteren demokratiegefährdenden Phänomenen

4. Auflage 01/2024



Verwendungshinweis:

Für eine einfachere Nutzung dieses Handlungsleitfadens wurden die maßgeblichen Gesetze und Entscheidungen sofern möglich verlinkt. Dies ist erkennbar als [blaue Unterstreichung](#).

Eine Verknüpfung der vollständigen Gesetzestexte erfolgte in der Regel durch sog. QR-Codes am Bildrand. Mit einer entsprechenden QR-App auf Ihrem Smartphone können diese einerseits beim Lesen unterwegs aus dem Ausdruck herausgelesen werden und andererseits aber auch direkt am Bildschirm angeklickt werden.

Sollten Links etc. nicht funktionieren schreiben Sie uns einfach eine E-Mail oder rufen an.

Disclaimer

Zur besseren Handhabbarkeit dieser Broschüre insbesondere für den Online-Verwendung wurden durch interaktive QR-Codes und Links entsprechende Rechtsvorschriften und Entscheidungen verlinkt.

Als Anbieter dieser Broschüre sind wir gemäß § 7 Abs.1 Telemediengesetz ([TMG](#)) für eigene Inhalte auf diesen Seiten nach den allgemeinen Gesetzen verantwortlich. Unser Angebot enthält Links zu externen Websites Dritter, auf deren Inhalte wir keinen Einfluss haben. Deshalb können wir für diese fremden Inhalte auch keine Gewähr übernehmen. Für die Inhalte der verlinkten Seiten ist stets der jeweilige Anbieter oder Betreiber der Seiten verantwortlich. Die verlinkten Seiten wurden zum Zeitpunkt der Verlinkung auf mögliche Rechtsverstöße überprüft. Rechtswidrige Inhalte waren zum Zeitpunkt der Verlinkung nicht erkennbar.

Eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten ist jedoch ohne konkrete Anhaltspunkte einer Rechtsverletzung nicht zumutbar. Bei Bekanntwerden von Rechtsverletzungen werden wir derartige Links umgehend entfernen. Wir sind natürlich für Hinweise dankbar, sofern ein Link nicht funktioniert oder die Quelle nicht mehr existent ist.

Inhalt	
Einführung	6
1. Maßnahmen der Landesregierung zur Unterstützung der Kommunen	10
2. Immobilien	12
2.1 Überlassung von öffentlichen Einrichtungen	12
2.2 Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	15
3. Versammlungsrecht	20
3.1 Vorgehen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen	26
3.2 Vorgehen bei Versammlungen unter freiem Himmel	27
3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen für Versammlungen/Aufzüge mit Symbolcharakter	34
3.4 „Montagsspaziergänge“ als besondere Versamlungsform	36
4. Ordnungsrecht	40
4.1 Verfahrensweise	40
4.2 Ordnungsbehördliche Maßnahmen	41
4.3 Maßnahmen der Waffenbehörden	43
5. Umgang mit Wortmeldungen von Rechtsextremisten in Veranstaltungen	47
5.1 Vorbereitung einer Veranstaltung	48
5.2 Während einer Veranstaltung	48
5.3 Nach einer Veranstaltung	49
6. Kontaktadressen für weitergehende Auskünfte/Unterstützung	50
7. Informationsmaterialien	53
Anlage	54

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

Vorwort

seit der Friedlichen Revolution 1989/90 ist es den Bürgerinnen und Bürgern gelungen, in einer Region, deren Bevölkerung fast sechs Jahrzehnte in Unfreiheit gelebt hatte, eine stabile Demokratie mit einer lebendigen Zivilgesellschaft aufzubauen. Diese Errungenschaft ist keine Selbstverständlichkeit; sie muss von Tag zu Tag aufs Neue gegen die Feinde unserer offenen Gesellschaft verteidigt werden. Aktuell geht die größte Bedrohung für die freiheitliche demokratische Grundordnung von extremistischen Strömungen aus, dessen Bekämpfung für die Landesregierung daher höchste Priorität hat. In den letzten Jahren sind auch neue extremistische Phänomene verstärkt aufgetreten, u.a. „Reichsbürger“, „Delegitimierung des Staates“. Auch sie gilt es zu beobachten und ihnen mit den Mitteln des Rechtsstaates entschieden entgegenzutreten. Gerade auch die aktuellen internationalen Konflikte haben Auswirkungen auf das Meinungs- und Diskussionsklima in Deutschland und zeigen insbesondere, dass extremistische und antisemitische Verhaltensweise und Aktionen nicht nur aus dem rechtsextremistischen Phänomenbereich kommen können.

Während der Coronapandemie sahen sich die Versammlungsbehörden mit neuen Aktions- und Organisationsformen wie den „Montagsspaziergängen“ konfrontiert. Dies brachte neue Herausforderungen inhaltlicher, rechtlicher wie auch personeller Natur mit sich. Hierzu finden Sie in diesem Handlungsleitfaden zum Umgang mit diesen Versammlungsformen weitergehende Informationen.

In den vergangenen Jahren haben die Verfassungsschutzbehörden immer wieder beobachtet, dass Rechtsextremisten in zunehmendem Maße Immobilien erwerben, um sie zum Beispiel als Schulungs- und Veranstaltungsräume für die rechtsextremistische Szene zu nutzen. Auch damit beschäftigt sich der Handlungsleitfaden.

Es gehört zu den Kernaufgaben einer wehrhaften Demokratie, frühzeitig vor Bestrebungen und Vorgehensweisen von Extremisten zu warnen. Politischen Entscheidungsträgern vor Ort sollen die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen, um mit den Mitteln des Rechtsstaates frühzeitig gegen die Etablierung extremistischer Strukturen vorgehen zu können.

Die Verantwortungsträger in der Kommunalverwaltung sind hier besonders gefordert. Ihnen obliegt die rechtliche Prüfung möglicher Maßnahmen zur Eindämmung extremistischer Bestrebungen jeder Art. Das Amt für Verfassungsschutz steht den Kommunen dabei beratend zur Seite. Ihre Aufgabe ist es zu informieren und zu sensibilisieren. Extremisten soll es so schwer wie möglich gemacht werden, sich in der Gesellschaft zu etablieren.

Aus dieser Motivation heraus und mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen wurde die Handreichung überarbeitet. Die Broschüre informiert über die aktuelle Lageentwicklung in Thüringen. Zudem werden rechtlich zulässige Handlungsoptionen aufgezeigt.



Georg Maier,
Thüringer Minister
für Inneres und Kommunales

Dass unsere Demokratie in der Auseinandersetzung mit ihren Feinden keineswegs wehrlos ist, zeigen die in der vorliegenden Publikation dargestellten Fallkonstellationen, die betroffene Kommunen anregen sollen, eigene Handlungsstrategien zu entwickeln.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr

Georg Maier
Thüringer Minister für Inneres und Kommunales

Einführung

Im Folgenden werden diejenigen extremistischen Phänomenbereiche kurz erläutert, bei denen davon auszugehen ist, dass sie kommunale Belange berühren, sei es durch die Organisation von Versammlungen, den Erwerb von Szene-Immobilien, gezielte Störaktionen bei kommunalen Veranstaltungen oder auch durch demokratiefeindliche Stimmungsmache in der jeweiligen Heimatregion.

Rechtsextremismus

Der Rechtsextremismus stellt in Deutschland kein ideologisch einheitliches Phänomen dar; vielmehr tritt er in verschiedenen Ausprägungen chauvinistischer, rassistischer und antisemitischer Ideologieelemente hervor, woraus sich unterschiedliche Zielsetzungen ergeben.

Wesentliche Kernelemente rechtsextremistischer Überzeugung sind die Ablehnung des Gleichheitsprinzips der Menschen und die damit verknüpfte Überbewertung deren ethnischer Zuordnung.

Rechtsextremisten vertreten die Auffassung, dass die Zugehörigkeit zu einer Ethnie, Nation oder „Rasse“, aber auch die kulturelle Herkunft oder die geistigen Fähigkeiten vorrangig über den Wert eines Menschen entscheiden. Die Stilisierung der eigenen „deutschen“ Herkunft, die stets als höherrangig betrachtet wird, findet ihre Entsprechung in der reflexartigen Abwertung von Menschen, die aus durchaus unterschiedlichen Gründen für „nichtdeutsch“ erachtet werden. Dieses rechtsextremistische Werteverständnis steht in einem fundamentalen Widerspruch zum Grundgesetz, das die Würde des Menschen in den Mittelpunkt stellt.

Zudem verbindet Rechtsextremisten in aller Regel ein autoritäres und identitäres Staatsverständnis. Danach verschmelzen Staat und Volk im Sinne einer angeblich „natürlichen Ordnung“ zu einer Einheit. Der Ideologie der „Volksgemeinschaft“ und dem „Führerprinzip“ folgend, handelt der politische Verantwortliche auf Regierungsebene quasi „intuitiv“ nach einem vermeintlich einheitlichen Willen des Volkes. Wesentliche Kontrollelemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, wie das Recht des Volkes, die Staatsgewalt durch Wahlen auszuüben, oder aber das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition erübrigen sich in diesem Staatsverständnis.

Der – offen, unterstellend oder verbrämt geäußerte – Antisemitismus sowie der Geschichtsrevisionismus sind charakteristisch für die überwiegende Mehrheit der deutschen Rechtsextremisten. Diese Ausrichtung geht nach wie vor oft mit einer Verherrlichung des historischen Nationalsozialismus oder dessen Repräsentanten einher.

Insbesondere eine „Überfremdung“ Deutschlands und die damit verbundene Imagination eines bevorstehenden „Volkstods“ erfordern – aus Sicht von Rechtsextremisten – geeignete Gegenmaßnahmen, wozu dezidiert auch die Anwendung von Gewalt gerechtfertigt ist. Ein auf einen existenziellen Kampf ausgerichtetes Verständnis des Zusammenlebens von Völkern legitimiert diese Gewaltanwendung.

Das Gewaltpotenzial der rechtsextremistischen Szene beschränkt sich jedoch nicht nur auf ideologische oder propagandistische Elemente; auch in ihrem Habitus lässt sich durchaus ein Hang zur Militanz feststellen. Besonders im subkulturellen Rechtsextremismus und im neonazistischen Spektrum wird ein entsprechend martialisches Auftreten gepflegt. Dieses äußere Erscheinungsbild ist einem steten Wandel unterworfen und tritt beispielsweise inzwischen auch in Form von Kampfsportkleidung oder rockerähnlicher Uniformierung auf.

Wenngleich die Mehrheit der rechtsextremistischen Szene nicht auf einen gewaltsamen, revolutionären Umsturz hinarbeitet, so verüben (oder planen) doch Einzeltäter bzw. Kleinstgruppen immer wieder schwerste Gewaltstraftaten. Sie überschreiten dabei teilweise die Grenze zum Terrorismus, indem mittels schwerer Straftaten an Leib, Leben und Eigentum anderer Menschen ein „bewaffneter Kampf“ für politische Ziele geführt wird.

Regelmäßig nimmt die rechtsextremistische Szene externe Ereignisse – wie beispielsweise steigende Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen, aber auch politische Entscheidungen auf Bundes- und Landesverbandsebene – zum Anlass ihre fremdenfeindliche Agitation kampagnenförmig zu intensivieren. Sie dient als einigendes Element zwischen den unterschiedlichen Strömungen des deutschen Rechtsextremismus und bietet darüber hinaus auch Anknüpfungspotenzial in die nichtextremistische bürgerliche Gesellschaft.

Bei Kundgebungen treten einzelne Rechtsextremisten oder rechtsextremistische Gruppierungen teilweise offen als Verantwortliche auf. Mitunter stellen sie aber auch ihre organisatorische Erfahrung oder entsprechende Rednerbeiträge bei Demonstrationen zur Verfügung und versuchen auf diese Weise, Einfluss auf die Stimmung in der Öffentlichkeit zu nehmen.

„Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“

Anhänger dieses Meinungsspektrums lehnen die Existenz der Bundesrepublik Deutschland und die Gültigkeit des bestehenden Rechtssystems aus unterschiedlichen Motiven und mit unterschiedlichen Begründungen – etwa unter Berufung auf das historische Deutsche Reich, verschwörungsgläubige Argumentationsmuster oder ein selbst definiertes Naturrecht – ab. Demokratisch gewählte Repräsentanten gelten in ihren Augen als nicht legitimiert.

„Reichsbürger“ treten in der Regel erst dann öffentlich in Erscheinung, wenn sie von behördlichem Handeln betroffen sind. Sie versuchen, sich staatlichen Maßnahmen zu entziehen bzw. legen im Zuge von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren oft umfangreiche Schriftsätze vor, welche im Kern die Existenz der Bundesrepublik – bis auf die Ebene der Legitimität von Gemeinderäten, Kreisräten, Landräten, Bürgermeistern etc. – verneinen und jedes behördliche oder gerichtliche Handeln als rechtswidrig darstellen. „Reichsbürger“ drohen kommunalen Entscheidungsträgern nicht selten „Bußgelder“, „Unterlassungsverfügungen mit Strafzahlungen“, „Verhaftungen“ oder gar die „Todesstrafe“ an.

„Selbstverwalter“ fühlen sich dem Staat gänzlich nicht zugehörig und behaupten, durch eine

Erklärung aus dem Staat austreten zu können und sodann nicht an seine Gesetze gebunden zu sein. Manche „Selbstverwalter“ markieren ihr Wohnanwesen durch Grenzziehungen, Schilder oder auch Wappen, um die Areale als vermeintlich „souveränen“ Verwaltungsraum zu kennzeichnen. Zu dessen Verteidigung berufen sie sich mitunter auf ein angebliches „Widerstandsrecht“.

Gewisse ideologische Schnittmengen zur rechtsextremistischen Szene bestehen bei dem Thema Gebiets- und Geschichtsrevisionismus, bei völkischem und teilweise nationalsozialistischem Gedankengut sowie beim Antisemitismus.

Die Propagierung von Gewalt und Waffeneinsatz ist in der Szene weit verbreitet.

Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates

Insbesondere dieser Phänomenbereich ist geprägt von einer Orientierung der Extremisten an Verschwörungserzählungen, d. h. an Gedankengebäuden, die sich von den Tatsachengrundlagen entfernt haben und stattdessen „dunkle Mächte“ für gesellschaftliche Prozesse verantwortlich machen. Dieses antisemitisch aufgeladene Narrativ lässt Überschneidungen mit dem Rechtsextremismus sowie dem Phänomenbereich der „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ erkennen. Was ihnen fehlt, ist häufig ein positiver und gesellschaftlicher Gegenentwurf zur bestehenden als „System“ abqualifizierten Ordnung.

Der Phänomenbereich ist durch eine Ablehnung der Verbindlichkeit bestehender rechtsstaatlicher und demokratisch legitimer Prozesse gekennzeichnet. Die Bundesrepublik Deutschland – ihre Institutionen, ihre Verfahren und ihre Repräsentanten – werden durch die betreffenden Akteure systematisch mit dem Ziel verächtlich gemacht, das öffentliche Vertrauen in die Demokratie zu erschüttern. Diese regelmäßig und offensiv geäußerte Ablehnung bringt Menschen auf Distanz zu Grundfesten des demokratischen Verfassungsstaates – wie etwa freien Wahlen, unabhängigen Gerichten oder der Garantie der Gleichbehandlung aller – die essentiell für die Verfasstheit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind.

Die thematischen Anknüpfungspunkte der Akteure sind vielfältig und meist mit Prozessen verknüpft, die als große gesellschaftliche Herausforderungen wahrgenommen werden. Staatliche Maßnahmen zu deren Bewältigung gelten als diktatorisch, entsprechend wird Widerstand dagegen propagiert und zu Gewalt – in Einzelfällen sogar zu Mord – aufgerufen.

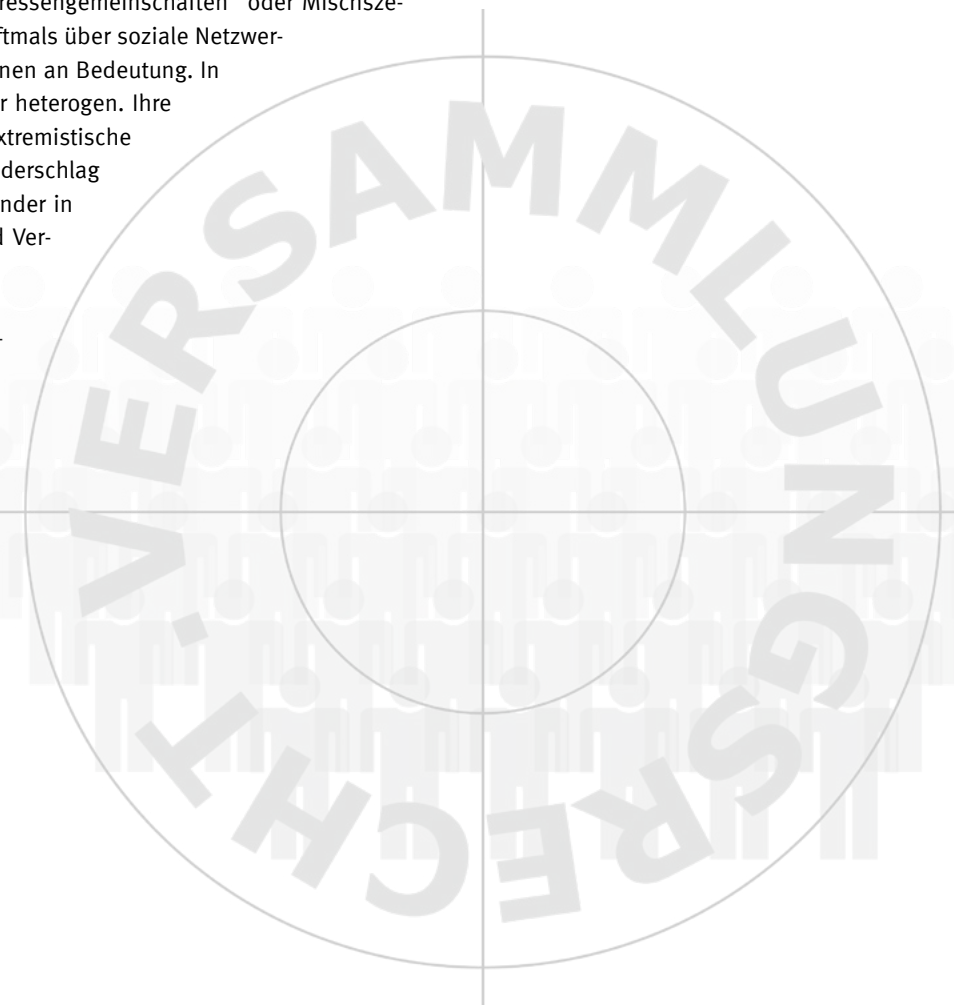
Bei öffentlichen Protesten werden Auflagen der Versammlungsbehörden meist mit diffusen Hinweisen auf die eigene Friedfertigkeit oder ein vermeintliches Recht auf Widerstand bewusst ignoriert; Szeneanhänger nehmen häufig eine konfrontative Haltung gegenüber den vor Ort befindlichen Bediensteten von Polizei- und Ordnungsbehörden ein.

Grenzen verwischen

Klare Trennlinien zwischen den beschriebenen Spektren zu ziehen, fällt bereits wegen der beschriebenen ideologischen Überschneidungen schwer. Zu nennen sind hier insbesondere antisemitische Auffassungen, die ein durchaus verbindendes Element der verschiedenen Szenen darstellen. Sie werden teils verbrämt, teils offen kommuniziert.

Hierarchische Organisationsformen verlieren, abgesehen von rechtsextremistischen Parteien, zunehmend an Bedeutung. Eher lose „Interessengemeinschaften“ oder Mischszenen, die von extremistischen Wortführern oftmals über soziale Netzwerke gesteuert und mobilisiert werden, gewinnen an Bedeutung. In ihrer Zusammensetzung sind sie meist sehr heterogen. Ihre Reichweite dringt mitunter in weitere, nichtextremistische Bevölkerungskreise vor. Dies findet auch Niederschlag in einem gelegentlich distanzlosen Miteinander in teils unübersichtlichen Versammlungs- und Veranstaltungslagen.

Bestrebungen zur Entgrenzung demokratiefeindlicher Auffassungen, nach Anschluss solcher Positionen an die Mitte der Gesellschaft, werden von Extremisten verstärkt mit dem Klischee bedient, alleiniger Verfechter der Interessen „einfacher Leute“ zu sein. In Zeiten besonderer gesellschaftlicher Herausforderungen, die oftmals mit Verlustängsten einhergehen, findet dieses Vorgehen durchaus Resonanz.



1. Maßnahmen der Landesregierung zur Unterstützung der Kommunen

Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit

Die Landesregierung hat alle Maßnahmen zur Unterstützung von Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit in einem Landesprogramm zusammengefasst. Sie unterstützt die Arbeit von kommunalen Präventionsgremien zur Bekämpfung des Rechtsextremismus in Thüringen. Die Bildung von Netzwerkstrukturen vor Ort ist notwendig zur Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen gegen Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, bei denen Vertreter der Schulen, Jugendämter, Polizei und zivilgesellschaftlichen Organisationen vertrauensvoll zusammenarbeiten.

Lokale Aktionspläne

Modellhaft für den Aufbau von Netzwerkstrukturen sind die lokalen Aktionspläne. Zahlreiche Initiativen, Vereine und engagierte Bürgerinnen und Bürger in ganz Deutschland setzen sich täglich für ein vielfältiges, gewaltfreies und demokratisches Miteinander ein. Bei dieser wichtigen Arbeit unterstützt das Bundesprogramm „Demokratie leben!“. Es setzt auf verschiedenen Ebenen an. So werden Projekte zur Radikalisierungsprävention und Demokratieförderung sowohl mit kommunalen als auch mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten gefördert.

Im Rahmen des Thüringer Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit wird es jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt ermöglicht, einen Lokalen Aktionsplan einzurichten. Das durch die Thüringer Landesregierung kofinanzierte Bundesprogramm unterstützt außerdem die Einrichtung und Entwicklung von Beratungsnetzwerken, aus denen anlassbezogen, unmittelbar und zeitlich befristet mobile Teams zur Intervention vor Ort gebildet werden.

Zentrale Informationsstelle zum Thema „Reichsbürger“ im Thüringer Landesverwaltungsamt

Die Landesregierung hat zur Unterstützung und Information für die Beschäftigten der Thüringer Landes- und Kommunalverwaltung im Thüringer Landesverwaltungsamt eine Zentrale Informationsstelle zum Thema „Reichsbürger“ und Umgang mit diesen eingerichtet. Dort werden die vorhandenen Informationen aus den Bereichen der Landes- und Kommunalverwaltung zusammengeführt und den Bediensteten der Behörden gebündelt zugänglich gemacht. Die Zentrale Informationsstelle informiert beispielsweise über die Besonderheiten bei der Erstellung von Bescheiden gegenüber sog. „Reichsbürgern“, über die Vornahme von Amtshandlungen in Liegenschaften mit „Reichsbürger-Bezug“, über Hausverbote, über die Kommunikation mit sog. „Reichsbürgern“, über Fragen zur Sicherheit und Strafverfolgung sowie über den Umgang mit Foto-, Film- und Tonaufnahmen in Dienstgebäuden.

Verwaltungsvorschrift über den Rechtsschutz für Bedienstete des Freistaats Thüringen

Werden gegen Bedienstete wegen einer dienstlichen Handlung oder eines Verhaltens, das mit einer dienstlichen Tätigkeit im Zusammenhang steht, strafrechtliche Verfahren eingeleitet, stellt dies für die Betroffenen häufig eine Ausnahmesituation dar, die zu einer erheblichen, auch psychischen Belastung führen kann. Entsprechendes gilt für die Verfolgung von eigenen Rechten im Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit. Die Gewährung von Rechtsschutz ergibt sich aus der dienstlichen Fürsorgepflicht. Mit der Verwaltungsvorschrift über den Rechtsschutz für Bedienstete des Freistaats Thüringen (Staatsanzeiger 45/2017, S. 290, verlängert Staatsanzeiger 46/2022, S. 1379) wird der dem Freistaat Thüringen als Dienstherrn und öffentlich-rechtlichem Arbeitgeber zustehende Gestaltungsspielraum eingeräumt. Festgelegt werden Art, Weise und Umfang des dem Bediensteten bei seiner amtlichen Tätigkeit und in seiner Stellung gewährleisteten Schutzes. Den Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des

öffentlichen Rechts wird jedoch empfohlen, für ihre Bediensteten entsprechend zu verfahren. Dies kann etwa dadurch erfolgen, indem die o. g. Verwaltungsvorschrift für die Bediensteten dieser Dienstherrn und Arbeitgeber für anwendbar erklärt wird.

Die Mobile Beratung für Demokratie und gegen Rechtsextremismus in Thüringen (in Trägerschaft von Mobit e.V.) sowie die Beratung für Opfer rechtsextremer Gewalt (in Trägerschaft des Bundes evangelischer Jugend in Mitteldeutschland) stehen den Kommunen und Betroffenen als Ansprechpartner zur Verfügung.

Auf diesen Internetseiten finden Sie Informationen und Unterstützung:

Ansprechpartner

denkbunt-thueringen.de

www.demokratie-leben.de

mobit.org

www.belltower.news/

<https://verfassungsschutz.thueringen.de/>

2. Immobilien

2.1 Überlassung von öffentlichen Einrichtungen

Extremisten sind mitunter an der Anmietung von Räumlichkeiten interessiert, um dort ihre Veranstaltungen durchzuführen. Dabei kann es sich um Konzerte oder sog. Geburtstagsfeiern mit Livemusik bis hin zu Schulungs- und Vortragsveranstaltungen und Parteitag handeln. Nicht in jedem Falle sind die privat zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten ausreichend, um eine größere Personenzahl unterbringen zu können. Die Organisatoren der rechtsextremistischen Veranstaltungen wenden sich daher regelmäßig an Gemeinden, denen entsprechend große Einrichtungen zur Verfügung stehen.

Bei der Vermietung einer öffentlichen Einrichtung sind die Gemeinden an bestimmte Regularien gebunden. Insbesondere haben die Einwohner der jeweiligen Gemeinde nach § 14 Abs. 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) einen Anspruch darauf, die Einrichtung im Rahmen des Widmungszwecks, der Gesetze und der bestehenden Kapazität zu nutzen. Dieser Anspruch steht auch den in der Gemeinde ansässigen juristischen Personen und Personenvereinigungen, wie den Ortsverbänden politischer Parteien, zu. Allerdings haben einen solchen Anspruch grundsätzlich nur solche juristische Personen und Personenvereinigungen, die ihren Sitz und ihren Tätigkeitsbereich schwerpunktmäßig in der Gemeinde haben.

Nach der „Zwei-Stufen-Theorie“ kann ein etwaiges Nutzungsverhältnis durch einen Hoheitsträger privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden. Die 1. Stufe, welche das „Ob“ der Nutzung regelt, ist stets öffentlich-rechtlicher Natur. Erst im Rahmen der 2. Stufe, die das „Wie“ der Ausgestaltung regelt, kann sich der Hoheitsträger zwischen einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Ausgestaltung entscheiden. Ungeachtet dessen, ob die Ausgestaltung auf der 2. Stufe privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich erfolgt, finden nachfolgende Grundsätze Anwendung; damit wird insbesondere eine Umgehung der Grundsätze verhindert. Eine Einrichtung ist dann „öffentlich“, wenn sie der Öffentlichkeit „gewidmet“ wurde und damit für die Öffentlichkeit und nicht nur für Private oder einen bestimmten Personenkreis zugänglich ist. Zu beachten ist dabei, dass eine Widmung in vielfältiger Form ausgedrückt werden kann, z. B. durch den Erlass einer Benutzungssatzung oder Benutzungsordnung, durch einen Gemeinderatsbeschluss oder sogar durch schlüssiges Verhalten (tatsächliche Freigabe zur Nutzung bzw. entsprechende Überlassungs- und Nutzungspraxis).

Hat eine Gemeinde dementsprechend einen gemeindlichen Veranstaltungsraum auch für politische Veranstaltungen gewidmet oder wurden solche Einrichtungen in der Vergangenheit bereits tatsächlich durch politische Parteien genutzt, besteht für alle politische Parteien grundsätzlich ein Anspruch, diesen für ihre Veranstaltungen nutzen zu können.

Aus dem Grundsatz der Parteienfreiheit und der Chancengleichheit der Parteien (sog. „Parteienprivileg“, vgl. Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 3 GG, § 5 Abs. 1 PartG) folgt dabei, dass sich die Gemeinden als Träger öffentlicher Gewalt gegenüber allen Parteien strikt neutral zu verhalten haben. Dies gilt grundsätzlich auch für Parteien mit verfassungsfeindlichen Zielsetzungen, solange sie nicht durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts verboten wurden. Eine Ablehnung mit der Begründung, eine Partei sei nicht im Gemeinderat vertreten und dürfe daher nur während Wahlkampfzeiten öffentliche Einrichtungen für ihre Veranstaltungen nutzen, stellt nach Ansicht der Rechtsprechung ebenfalls eine unzulässige Einschränkung dar.

Widmungsbeschränkung für öffentliche Einrichtungen

Unbenommen bleibt es jedoch der Gemeinde, eine dahingehende Widmungsbeschränkung oder -änderung vorzunehmen, sämtliche politischen Veranstaltungen von der Zugangsberechtigung auszuschließen. Die Gemeinde ist dann aber mit Rücksicht auf § 5 Abs. 1 PartG und Artikel 3 GG ausnahmslos an diese selbst bestimmte Verengung des Widmungszwecks gegenüber allen politischen Parteien gebunden. Eine solche Veränderung der Zweckbestimmung darf insbesondere nicht dazu führen, dass eine unerwünschte Nutzung oder ein politisch unerwünschter Nutzer abgelehnt wird. Bereits vorliegende Anträge müssen daher nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts noch nach den bisherigen Benutzungsgrundsätzen entschieden werden.

Ablehnung Nutzungsantrag und fristlose Kündigung aus wichtigem Grund

Weiterhin besteht die Möglichkeit, den Antrag einer Partei oder Vereinigung auf Nutzung einer kommunalen Einrichtung abzulehnen, wenn zu befürchten ist, dass die Veranstaltung in einer dem Veranstalter zurechenbaren Weise zur Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten genutzt wird. Allerdings muss die Prognose auf konkret nachgewiesene Tatsachen gestützt werden, z. B. wenn der Veranstalter oder ein für die Veranstaltung vorgesehener Redner sich bereits in der Vergangenheit durch die Begehung entsprechender Delikte wie Beleidigungen, Bedrohungen, Volksverhetzung, Ankündigungen von Straftaten etc. in Erscheinung getreten ist. Eine allgemeine Vermutung der Verwirklichung von Straftaten reicht nicht aus.

Die gleichen Grundsätze gelten im Falle der Überlassung der kommunalen Einrichtung aufgrund eines Mietvertrages für eine fristlose Kündigung aus wichtigem Grund. Dabei ist zu prüfen, ob für den Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses unzumutbar ist. Ein wichtiger Grund für eine außerordentliche Kündigung liegt jedenfalls nicht schon dann vor, wenn dem Vermieter die politische Gesinnung des Mieters nicht passt. Eine Unzumutbarkeit kann aber bei Vertragsverletzungen durch den Mieter vorliegen:

- Beleidigungen
- Tötlichkeiten
- Sachbeschädigung
- Belästigung gegenüber Mitmietern oder Dritten
- Wiederholte Verstöße gegen die Hausordnung
- Missbrauch der angemieteten Räume für Straftaten

In jedem Fall kommt es aber auf die konkreten Umstände und die Schwere des Vertragsverstoßes an. Je nachdem, was konkret dem Mieter vorzuhalten ist, muss unter Umständen vor Ausspruch der Kündigung eine Abmahnung erfolgen. Auch führt der Ausspruch einer außerordentlichen Kündigung noch nicht zwangsläufig bereits zum gewünschten Ergebnis. Setzt sich der Mieter gegen eine außerordentliche Kündigung zur Wehr, besteht für den Vermieter wegen deren hohen Anforderungen ein nicht unerhebliches Risiko, im nachfolgenden Rechtsstreit zu unterliegen.

Vertraglicher Nutzungszweck

Es empfiehlt sich, im Mietvertrag ausdrücklich einen Nutzungszweck festzuhalten. Denn weicht der tatsächliche Nutzungszweck von dem vereinbarten ab, besteht für den Vermieter die Möglichkeit, sich wieder vom Vertrag zu lösen. Zu prüfen ist aber auch in diesem Fall, ob dem Vermieter in dieser Situation unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls, ins-

Ausschluss sämtlicher politischer Veranstaltungen

Konkrete Gefahrenprognose

Mögliche Kriterien für die außerordentliche Kündigung eines Mietvertrages

Voraussetzungen, Risiken

Nutzungszweck im Mietvertrag konkretisieren

Folgen unbefugter Nutzung

besondere eines Verschuldens der Vertragsparteien und unter Abwägung der beiderseitigen Interessen, die Fortsetzung des Mietverhältnisses nicht zumutbar ist.

Bei unbefugter Nutzung liegt gleichzeitig eine Täuschung über die tatsächliche Nutzung der Räumlichkeiten vor. Sofern dies auf der Vorspiegelung falscher Tatsachen beruht, kann der Vermieter den Vertrag wegen einer arglistigen Täuschung anfechten.

Baugenehmigung grenzt Nutzung ein

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass bei der Vermietung einer öffentlichen Einrichtung die Grenzen des Bauordnungsrechts zu beachten sind. Das bedeutet, dass ein Anspruch auf Überlassung dann nicht besteht, wenn diese nach ihrer Art (z. B. zeitliche Dauer, Lärmemissionen) oder Umfang (Zahl der zu erwartenden Teilnehmer) nicht von der für das Objekt geltenden Baugenehmigung gedeckt ist.

Vertragsstrafen festlegen

Darüber hinaus kann die Vereinbarung einer Vertragsstrafe hilfreich sein, um die Erfüllung der vertraglichen Pflichten abzusichern. Stellt der Vermieter fest, dass die tatsächliche Nutzung der Mieträume von der vereinbarten abweicht, kann die Vertragsstrafe verwirkt sein. Erforderlich ist im Einzelfall ein schuldhafter, also ein vorsätzlicher oder ein fahrlässiger Verstoß des Vertragspartners gegen seine Vertragspflichten. Die mit einer Vertragsstrafe gesicherten Vertragspflichten können auch in einem Unterlassen bestehen. Der Vertragspartner hat auch für das Verschulden von Erfüllungsgehilfen einzustehen (§§ 339, 276 Abs. 1, 278 BGB).

Sicherheitsleistung vereinbaren

Die Zahlung der Vertragsstrafe kann mit der vorherigen Zahlung einer Sicherheitsleistung durch den Mieter abgesichert werden. Zwar kann eine vorher vereinbarte Vertragsstrafe die Nutzung der Mieträume für eine untersagte Veranstaltung nicht generell verhindern, unter Umständen den Mieter aber doch von einer unerwünschten Nutzung abhalten.

Informationen über Bands einholen

Hat ein Vermieter den Verdacht, dass eine für die Veranstaltung vorgesehene Band Lieder mit strafbaren Inhalten spielen wird bzw. spielt, sollte er sich näher über die Band erkundigen. Auskunft können die zuständigen Polizeidienststellen sowie das Amt für Verfassungsschutz beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales geben, aber auch andere Stellen haben geeignete Informationen, so z. B. die Mobile Beratung in Thüringen für Demokratie – gegen Rechtsextremismus (MOBIT).

Eine Aufzählung von verbotenem Liedgut enthält darüber hinaus die „Liste aller bundesweit beschlagnahmten Medien“ der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, in der alle Medien verzeichnet sind, deren strafbarer Inhalt rechtskräftig festgestellt wurde. Eine Abfrage, ob ein bestimmtes Medium bereits indiziert ist, kann per E-Mail erfolgen.

Ansprechpartner

Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien
Rochusstr. 8-10
53123 Bonn
Tel: 0228 / 9621030
Fax: 0228 / 379014
www.bundespruefstelle.de
liste@bundespruefstelle.de

Besser als außerordentliche Kündigung: Nutzungszweck bestimmen

Doch nicht in jedem Fall kann man eine extremistische Gesinnung des Mieters erkennen. Oft wird ein Veranstaltungs- oder Probenraum von einer seriös erscheinenden Person angemietet oder gepachtet, bei der man zunächst keinen Verdacht schöpft. Ist in solchen Fällen kein bestimmter Vertragszweck im Vertrag vereinbart, kann sich der Vermieter allenfalls durch außerordentliche Kündigung einseitig vom Vertrag lösen, soweit die Voraussetzungen hierfür dargestellt werden können.

Vorschläge zur Vertragsgestaltung

Merkblatt

Strafanzeige bei Verdacht auf Verstoß gegen Strafgesetze

Auflösung bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Checkliste Immobilienvermietung

Dass eine solche Kündigung nicht ohne Probleme möglich ist, wurde schon oben beschrieben. Solche Probleme können jedoch vermieden werden, wenn der Nutzungszweck im Vertrag ausdrücklich festgehalten wird. Vordrucke und Vertragsvorschläge dazu können dem über das Internet abrufbaren [Merkblatt](#) „Vermietung von öffentlichen Einrichtungen an rechts- oder links- extremistische Gruppen“ des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft entnommen werden.

Auflösung der Veranstaltung

Auch wenn die empfohlenen Maßnahmen ergriffen worden sind, kommt es darauf an, dass die extremistischen Aktivitäten konsequent verfolgt und geahndet werden. Hat die Gemeinde als Vermieter der kommunalen Einrichtung den Verdacht, dass im Rahmen der laufenden Veranstaltung gegen Strafgesetze wie z.B. Delikte gem. §§ 86a, 130 StGB verstoßen oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden, sollte sie Anzeige erstatten. Dies kann direkt bei der Staatsanwaltschaft oder der Polizei geschehen. Die Anzeige kann auch anonym erfolgen. Ratsam ist, die Anzeige bei der Polizei zu erstatten, da die Polizei auch die dann beginnenden Ermittlungen durchführt.

Im Falle des Verstoßes gegen Strafgesetze kann die Veranstaltung unter Umständen wegen Bestehens einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufgelöst werden. Werden bei dem Polizeieinsatz Beweismittel sichergestellt, ist dies für die Durchsetzung der Vertragsstrafe ebenfalls hilfreich.

Bei Vermietung von Immobilien grundsätzlich zu beachten:

Nach den praktischen Erfahrungen wird angeraten, die Mitarbeiter in den Kommunen anzuhalten, dass bei einer entsprechenden Anfrage zunächst keine telefonischen Auskünfte über Nutzungsmöglichkeiten kommunaler Einrichtungen, insbesondere über freie Kapazitäten erteilt werden. Vor der Angabe gegebenenfalls freier Termine sollte der Hintergrund der Veranstaltung mit einem unbekannten Antragsteller stets in einem persönlichen Gespräch geklärt werden.

Bei der Überlassung kommunaler Einrichtungen ist grundsätzlich zu beachten:

- Strikte Neutralitätspflicht der Gemeinde gegenüber allen Parteien
- Widmung und Benutzungssatzung im Vorfeld festlegen
- Mietvertrag mit Nutzungszweck, Vertragsstrafe und Sicherheitsleistung vereinbaren
- bei Verdacht auf Verstößen gegen Strafnormen Anzeige bei der Polizei erstatten

2.2 Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden

Nach Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden konnte in den letzten Jahren bundesweit eine verstärkte Aktivität von extremistischen Phänomenbereichen auf dem Immobilienmarkt festgestellt werden. Auch Thüringen ist davon betroffen. So wurden in den vergangenen Jahren von Rechtsextremisten Immobilien erworben, die für einschlägige Veranstaltungen genutzt werden.

Soweit sich finanziell potente Extremisten bemühen, Immobilien als Versammlungs- oder Schulungsstätten zu erwerben, bleibt festzuhalten, dass es sich dabei um privatrechtliche Verträge handelt, die dem grundgesetzlichen Schutz der Verfügungsfreiheit des Eigentümers und der Vertragsfreiheit unterliegen. Diese zu unterbinden haben weder zivilgesellschaftliche Kräfte noch die öffentliche Hand ausreichende Handhabe. Grundsätzlich sollte sich der Staat auch

Immobilienverkauf: beschränkte Möglichkeiten für Kommunen

Keine Vorteile für Extremisten:
Vorsicht bei vor-getäuschter
Kaufabsicht

Konkrete Kaufabsichten?

Hinweise auf Schein- und
Spekulationsgeschäfte

Für Extremisten relevante
Immobilien - Beispiele:

Prüfung, ob Immobilien für
Extremisten relevant sein könnten –
Informationsangebote

nicht in Immobiliengeschäfte zwischen Privaten einmischen. Wenn jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich Extremisten durch den Erwerb einer Immobilie eine Basis zur Verbreitung ihrer verfassungsfeindlichen Ideologie zu verschaffen drohen, müssen sämtliche rechtsstaatliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden.

Bei dem Erwerb von Immobilien geht es den Extremisten im Wesentlichen um die Schaffung von Treffpunkten, Anlaufstellen und Räumlichkeiten, in denen sie von der Öffentlichkeit verhältnismäßig ungestört szenetypische Veranstaltungen, wie etwa ideologische Schulungen, durchführen können. Es gibt aber auch Hinweise, dass Extremisten sich an Immobiliengeschäften beteiligen, um dadurch einen finanziellen Vorteil zu erlangen. So wurde im Internet bereits vor einigen Jahren die fälschliche Behauptung eines Kaufinteresses an nicht oder nur schlecht verkäuflichen Immobilien als zukunftssträchtige Geschäftsidee dargestellt.

Vortäuschen von Kaufabsichten

Nicht immer können tatsächliche oder nur vorgetäuschte Kaufabsichten eindeutig voneinander unterschieden werden. Konkrete Kaufabsichten liegen regelmäßig vor, wenn der Käufer über das erforderliche Kapital verfügt und die Immobilie zu marktüblichen Konditionen erworben wird. Auch eine Täuschung oder die Nichtinformation des Verkäufers durch den Käufer über die beabsichtigte extremistische Verwendung der Liegenschaft, kann ein Indiz für das Vorliegen einer tatsächlichen Kaufabsicht sein. Ebenso ist das Bestreben, das Geschäft ohne die Öffentlichkeit abzuwickeln, ein Anhaltspunkt für ein ernsthaftes Interesse.

Anders verhält es sich bei den sog. „Schein- oder Spekulationsgeschäften“. So deuten neben einem überhöhten Kaufpreis wirtschaftliche Schwierigkeiten des Verkäufers sowie insbesondere eine gezielte Information der Öffentlichkeit über den angeblichen Verkauf an Extremisten auf ein Scheingeschäft hin. Nicht vorhandenes Kapital beim Käufer bzw. unklare Geldtransferregelungen im Kaufvertrag können ebenso ein Indiz für ein Scheingeschäft sein wie das offene Auftreten des Käufers als Extremist oder die erhebliche Bevorzugung einer Partei bei der Vertragsgestaltung. Gelegentlich bringen Immobilienverkäufer auch ohne Wissen der Extremisten einen angeblichen extremistischen Kaufinteressenten ins Spiel, um eine Medienberichterstattung zu provozieren und die Öffentlichkeit aufmerksam zu machen. Dahinter verbirgt sich häufig der Wunsch, eine ansonsten unverkäufliche Immobilie doch noch – etwa an die Gemeinde – veräußern zu können.

In den Fällen der realen Kaufabsichten sind extremistische Kreise in der Regel an einem Erwerb von Liegenschaften interessiert, die für ihre Ziele und Interessen brauchbar sind. Dementsprechend dürften extremistische Kreise in der Regel an folgenden Liegenschaften interessiert sein:

- alte Kulturdenkmäler (z. B. Burgen, Schlösser, Herrenhäuser)
- Objekte mit ideologischem Bezug (z. B. Einrichtungen aus der Kaiserzeit, dem Dritten Reich)
- Objekte mit militärischem Bezug oder solchen Nutzungsmöglichkeiten (z. B. Schießanlagen)
- abgelegene und / oder größere Objekte (z. B. Ortsrand- oder Alleinlage, Lage im Außenbereich) für Veranstaltungszwecke und Übernachtung
- Objekte, die für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen gute An- und Abreisemöglichkeiten bieten

Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Es ist immer im Einzelfall zu prüfen, ob eine zum Verkauf stehende Liegenschaft für eine Nutzung durch Extremisten geeignet ist. Dafür können im Einzelfall auch Erkundigungen über die zuständigen Polizeidienststellen sowie über zunächst

allgemein zugängliche Informationsmöglichkeiten, etwa durch den jährlich erscheinenden Verfassungsschutzbericht, eingeholt werden. Aber auch andere Stellen, wie die „Mobile Beratung in Thüringen für Demokratie - gegen Rechtsextremismus“ (MOBIT), stellen geeignete Informationen zur Verfügung. Deshalb bietet sich an, bei Vorliegen eines oder mehrerer Kaufangebote für ausgeschriebene Liegenschaften von allen Kaufbewerbern ein Konzept für die künftige Nutzung anzufordern.

Im Vorfeld von Immobilienverkäufen

- Sensibilisierung der Verkäufer
- Prüfen auf Scheingeschäfte
- Nutzungskonzepte überprüfen
- Vermittlungshilfe für den Verkäufer zur Verfügung stellen, um Objekt an andere zu vermitteln
- Amt für Verfassungsschutz beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (AfV) und Polizei über möglichen Erwerb durch Extremisten informieren.

Checkliste Immobilienverkauf

Vertragsgestaltung

(Fallvariante: Gemeinde verkauft Grundstück an Privatpersonen)

Bei möglicherweise sensiblen Grundstücksverkäufen von kommunaler Seite ist ein besonderes Augenmerk auf die Vertragsgestaltung zu legen. Es empfiehlt sich, die künftige Nutzung durch den Erwerber im Vertragstext so konkret wie möglich zu beschreiben und gegebenenfalls ein vertragliches Rücktrittsrecht für den Fall der Nichtumsetzung des vorgelegten Nutzungskonzeptes aufzunehmen. Weiter wäre zu prüfen, ob dem Erwerber im Vertrag nicht ein bestimmter Nutzungszweck, wie er für die Nutzung durch extremistische Kreise charakteristisch ist, untersagt und für den Fall eines Verstoßes dagegen ebenfalls ein vertragliches Rücktrittsrecht festgeschrieben werden kann. Alternativ dazu kann vor Abschluss des Kaufvertrages vom Kaufinteressenten auch eine Erklärung in diesem Sinne verlangt werden.

Ratsam ist, auch um „Strohmanngeschäfte“ zu vermeiden, die Aufnahme von Rückübertragungsansprüchen in den Kaufvertrag bzw. deren dingliche Sicherung für jeden Verkaufsfall zu prüfen. Die tatsächliche Aufnahme im Vertrag sollte vom Einzelfall abhängig sein.

Möglichkeiten beim Verkauf
gemeindeeigener Grundstücke

Rückübertragungsansprüche

Ausübung des Vorkaufsrechts

(Fallvariante: Gemeinde prüft gesetzliches Vorkaufsrecht)

Wenn der Erwerb einer Immobilie durch Extremisten noch nicht stattgefunden hat, können Maßnahmen geprüft werden, den Kauf gegebenenfalls noch zu verhindern. Dazu könnte dem Verkäufer von der Gemeinde angeboten werden, ihn bei der Suche nach anderen Interessenten für das Objekt zu unterstützen. Vor dem Hintergrund des sich regelmäßig entwickelnden politischen Protests gegen den geplanten Immobilienkauf durch Extremisten, wonach letztendlich die Kommunen zum Handeln gezwungen werden sollen, kommt der Prüfung ihres gesetzlichen Vorkaufsrechts besondere Bedeutung zu. Zunächst soll eine Gemeinde Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Zu beachten ist, Gesinnung extremistischer Art und Hinweise auf die Nutzung der Immobilie für extremistische Zwecke reichen nicht aus, um die Ausübung eines Vorkaufsrechts rechtlich zu begründen. Es bedarf der Begründung durch entsprechende fachgesetzliche Regelungen:

Angebot, privaten Verkäufer bei der
Suche nach Käufern zu unterstützen

Voraussetzung für öffentlich-rechtliches Vorkaufsrecht

BauGB

So kann die Gemeinde über das allgemeine öffentlich-rechtliche Vorkaufsrecht nach dem Baugesetzbuch (§§ 24 bis 28 BauGB) hinaus durch Satzung ein besonderes Vorkaufsrecht begründen, wie für unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und für Grundstücke in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen, etwa die Aufstellung eines Bebauungsplans oder die Ausweisung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs, in Betracht zieht. Das Vorkaufsrecht darf nur dann ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Es muss also ein öffentliches Interesse vorliegen, dass das Vorkaufsrecht erforderlich macht. Die Entscheidung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde; abzuwägen sind die öffentlichen Belange an der Nutzung des Grundstücks für öffentliche Zwecke mit den privaten Belangen der Vertragsparteien. Dies bedeutet eine grundsätzliche Einschränkung für die Ausübung des Vorkaufsrechts; das erworbene Grundstück muss also seinem Zweck zugeführt werden. Es besteht gemäß § 27a BauGB auch die Möglichkeit, dass die Gemeinde das ihr zustehende Vorkaufsrecht zugunsten Dritter ausübt. Voraussetzung ist allerdings, dass dieser die Wohnbaugrundstücke dem sozialen Wohnungsbau oder dem Wohnbedarf eines besonderen Personenkreises zuführt. Somit ist die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde auch zugunsten eines Bauträgers zulässig, der entsprechende Verpflichtungen eingeht. Darüber hinaus kann das Vorkaufsrecht auch zugunsten eines Bedarfs-, Entwicklungs- oder Sanierungssträgers ausgeübt werden.

Das Wohl der Allgemeinheit kann ein Vorkaufsrecht rechtfertigen

Nach § 30 Abs.1 Satz 1 ThürDSchG steht Gemeinden beim Kauf von Grundstücken, auf oder in denen sich Kulturdenkmale befinden, ein öffentlich-rechtliches Vorkaufsrecht zu. Dieses darf ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt, insbesondere, wenn dadurch der dauernde Erhalt oder auch die Zugänglichkeit eines Kulturdenkmals für die Öffentlichkeit ermöglicht werden soll. Die Entscheidung, wann diese Voraussetzungen vorliegen, ist im Einzelfall zu treffen. Das Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie kann bei der denkmalfachlichen Bewertung eines Kulturdenkmals im Hinblick auf seinen Erhaltungszustand und seine Nutzung im historischen Kontext den Gemeinden eine wichtige Unterstützung bei der Entscheidung sein. Das VG Meiningen hat in seinem Urteil vom 28. April 2021 – Az.: 5 K 642/15 – dazu Prüfungskriterien ausgearbeitet.

Vorkaufsrecht zum Naturschutz

Ein öffentlich-rechtliches Vorkaufsrecht besteht auch nach § 31 ThürNatG für den Verkauf von Grundstücken, die ganz oder teilweise in Naturschutzgebieten, Nationalparks oder Biosphärenreservaten sowie in bestimmten Schongebieten oder geschützten Feuchtgebieten liegen oder auf denen sich Naturdenkmale, geschützte Landschaftsbestandteile sowie bestimmte Flächennaturdenkmale oder geschützte Parks befinden.

Vorkaufsrecht eines gemeinnützigen Wirtschaftsunternehmens

Darüber hinaus können auch Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein Vorkaufsrecht eines gemeinnützigen Wirtschaftsunternehmens besteht. § 4 Abs.1 RSidlG bestimmt insoweit: Wird ein landwirtschaftliches Grundstück oder Moor- und Ödland, das in landwirtschaftliche Kultur gebracht werden kann, in Größe von zwei Hektar aufwärts durch Kaufvertrag veräußert, so hat das gemeinnützige Siedlungsunternehmen, in dessen Bezirk die Hofstelle des Betriebes bzw. das Grundstück liegt, das Vorkaufsrecht, wenn die Veräußerung einer Genehmigung nach dem Grundstückverkehrsgesetz bedarf und die Genehmigung nach § 9 GrdstVG nach Auffassung der Genehmigungsbehörde zu versagen wäre.

Rechtliche Möglichkeiten nach Immobilienerwerb durch Extremisten

(Fallvariante: Gemeinde erfährt im Nachgang zu einem privaten Immobiliengeschäft von extremistischer Nutzung)

Nicht selten erhalten Kommunen erst nach Abschluss eines Vertrages vom Immobilienerwerb durch Extremisten Kenntnis. Dann ist die zuständigkeitsübergreifende Prüfung der zweckbe-

stimmten Nutzung des Objekts unter Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten nötig. Dies bietet Chancen, die Immobiliennutzung für extremistische Aktivitäten unattraktiv zu machen, einzuschränken oder gar zu verhindern. Jeweils auf den Einzelfall bezogen sind insbesondere Bestimmungen des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts, des Brandschutzrechts, des Denkmalschutzrechts und gegebenenfalls des Immissionsschutzrechts sowie insbesondere des Gaststätten- und Gewerberechts einer gründlichen Prüfung zu unterziehen.

Im Übrigen kann durch bauplanungsrechtliche Maßnahmen der Gemeinden im Einzelfall eine effektive Abwehr der Ansiedlung von Extremisten erreicht werden. Vor dem Hintergrund des § 38 Satz 1 BauGB ist stets zu prüfen, ob im Einzelfall ein vorrangiges Fachplanungsrecht (z. B. Eisenbahnrecht) zu berücksichtigen ist und ob die geplanten szenetypischen Nutzungsarten (z. B. als Schulungszentrum) mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde vereinbar sind. Allerdings hat die Gemeinde immer den Bestandsschutz der baulichen Nutzung zu berücksichtigen. Flankierend zum Erlass des Bebauungsplans bzw. zur Änderung des bestehenden Bebauungsplanes sollte auch eine Veränderungssperre erlassen oder ein Antrag auf Zurückstellung des Vorhabens gestellt werden. Durch die Veränderungssperre darf jedoch keine bloße Verhinderungsplanung verwirklicht werden. Dies bedeutet, dass zumindest positive städtebauliche Ziele in jedem Fall vorhanden sein müssten. Auch durch das Bauordnungsrecht kann damit im Einzelfall eine Abwehr der Nutzung durch Rechtsextremisten verhindert werden.

Informationsaustausch

In jedem Fall sollten die Kommunen nicht nur die Kommunalaufsicht, sondern auch das Amt für Verfassungsschutz beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales und die örtliche Polizeidienststelle über einen möglichen Immobilienerwerb durch Extremisten informieren. Die Sicherheitsbehörden erhalten durch diese zusätzliche Information ein abgerundetes Bild zur Bewertung der Angelegenheit und können den Kommunen beratend zur Seite stehen.

Sollten Sie entsprechende Beobachtungen machen oder Hilfe und Unterstützung benötigen, können Sie sich per E-Mail an das Amt für Verfassungsschutz beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales wenden:

afvoeffentlichkeit@tmik.thueringen.de

Möglichkeiten durch das Planungsrecht

Ansprechpartner

3. Versammlungsrecht

Grundrecht: Versammlungsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit ist neben der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) konstituierend für die freiheitliche Demokratie. Art. 8 Abs. 1 GG schützt Versammlungen in all ihren Erscheinungsformen: öffentliche, nicht öffentliche, organisierte, spontane, stehende und sich fortbewegende Zusammenkünfte. Dieses Grundrecht gewährleistet das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln, und ist nur in sehr engem Rahmen beschränkt bzw. beschränkbar. Art. 10 ThürVerf enthält eine entsprechende Regelung in der Landesverfassung.

Grundgesetz

Gegenwärtig ist das – einfach-gesetzliche – Versammlungsrecht noch durch Bundesrecht geregelt. Im Rahmen der zum 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I ging die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder über. Das Versammlungsgesetz des Bundes gilt nach Art. 125a Abs. 1 GG bis zu einer landesrechtlichen Ersetzung als Bundesrecht fort.

Versammlungsgesetz

Gem. § 1 Abs. 1 VersammlG hat jedermann das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und daran teilzunehmen.

Voraussetzung: Friedlichkeit

Dieses Recht haben grundsätzlich auch Rechtsextremisten und andere nicht auf dem Boden der Verfassung stehende Personen und Organisationen. Sie können die Grundrechte und Verfahrensgarantien des Grundgesetzes in Anspruch nehmen, aber nur solange sie sich an den Grundsatz der Friedlichkeit der Versammlung halten.

Ausnahmen von der Versammlungsfreiheit

Ausgenommen von diesem Recht sind nach § 1 Abs. 2 VersammlG im Wesentlichen nur

- Personen, die das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 18 GG verwirkt haben oder
- Personen, die mit der Veranstaltung die Ziele einer nach Art. 21 Abs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Partei fördern wollen sowie
- für verfassungswidrig erklärte Parteien selbst und nach Art. 9 Abs. 2 GG verbotene Vereinigungen.

Kern der Versammlungsfreiheit ist das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Ziel und Gegenstand sowie über Ort, Zeitpunkt und Art der Versammlung. Dieses Selbstbestimmungsrecht kann grundsätzlich nur eingeschränkt werden, wenn dadurch andere gleichwertige Rechtsgüter beeinträchtigt werden.

Der Versammlungsbegriff in der Rechtsprechung

Der Versammlungsbegriff ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und – auf der Grundlage dieser Rechtsprechung – durch die Verwaltungsgerichte geprägt. Nach dieser Rechtsprechung liegt bei einer örtlichen Zusammenkunft von mehreren Personen dann eine Versammlung im Sinne des Art. 8 GG vor, wenn sich diese zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung treffen.

Die Versammlungsbehörden sind dabei auch immer wieder mit Versammlungen konfrontiert, die nicht dem „typischen“ Bild einer Kundgebung oder eines Aufzugs entsprechen. Hier gilt: Das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt einer Versammlung schließt auch atypische Versamlungsformen mit ein. Ein kollektiver Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung, der den Schutz der Art. 8 und Art. 5 GG genießt, kann daher auch durch schlüssiges Verhalten wie einen kollektiven Schweigemarsch geäußert werden (BVerfG-K, NVwZ 2011, 422 [423]). Es gibt also keinen „Numerus clausus“ der Versamlungsformen.

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gewährleistet die „gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen“, also das zentrale Recht, an der öffentlichen Meinungsbildung mit anderen Personen örtlich zusammenzukommen und mit ihnen an einer stehenden Versammlung teilzunehmen oder sich in einem Aufzug gemeinsam fortzubewegen. Für den Versamlungscharakter entscheidend ist die körperliche Anwesenheit der Teilnehmer. „Virtuelle Versamlungen“ beispielsweise in sozialen Netzwerken im Internet fallen nicht unter Art. 8 GG. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gewährleistet nicht nur die „eigentliche“ Teilnahme an einer Versammlung, sondern bereits den vorgelagerten Vorgang des Sich-Versammelns. Dazu gehören beispielsweise die Anreise und der Zugang zu einer sich erst bildenden Versammlung sowie alle vorbereitenden Maßnahmen in ihrem zeitlichen Vorfeld, wie Organisation, Ankündigung oder Aufrufe zur Teilnahme.

Versammlungsfreiheit in öffentlichen Foren

Versamlungsbehörden können auch mit Versamlungen konfrontiert werden, die beispielsweise in Einkaufszentren oder Publikumsbereichen von Bahnhöfen stattfinden sollen, also außerhalb öffentlicher Straßen als dem typischen Versamlungsort und -raum. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in grundlegender Weise in seinem „Fraport-Urteil“ zur Versamlungsfreiheit im Frankfurter Flughafen Ausführungen gemacht: Die Versamlungsfreiheit verschafft zwar kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere gewährt diese dem Bürger keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Die Durchführung von Versamlungen etwa in Verwaltungsgebäuden oder in eingefriedeten, der Allgemeinheit nicht geöffneten Anlagen ist durch Art. 8 Abs. 1 GG ebenso wenig geschützt wie etwa in einem öffentlichen Schwimmbad, Krankenhaus oder auf Friedhöfen. Die Versamlungsfreiheit verbürgt jedoch die Durchführung von Versamlungen überall dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist. Dies sind neben dem öffentlichen Straßenraum – vor allem in Fußgängerzonen – auch Einkaufszentren, Ladenpassagen, Flughafen- und Bahnhofsbereiche. Das Bundesverfassungsgericht verwendet hier den Begriff des „öffentlichen Forums“.

Ob ein solcher öffentlicher Kommunikationsraum vorliegt, der unter den Schutz des Art. 8 GG fällt, ist nach dem „Leitbild des öffentlichen Forums“ zu beurteilen. Ein solches Forum ist dadurch charakterisiert, dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Werden solche Räume und Flächen zur – auch – allgemeinen kommunikativen Nutzung eröffnet und damit zum öffentlichen Forum, kann aus ihnen gem. Art. 8 Abs. 1 GG auch die politische Auseinandersetzung in Form von kollektiven Meinungskundgaben durch Versamlungen nicht herausgehalten werden. Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet den Bürgern für die Verkehrsflächen solcher Orte das Recht, das Publikum mit politischen Auseinandersetzungen, gesellschaftlichen Konflikten oder sonstigen Themen zu konfrontieren (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, Az.: 1 BvR 699/06, Juris-Rn. 64-70). Das Bundesverfassungsgericht hat dies jedoch ausdrücklich nur für solche „öffentliche Foren“ entschieden, die in der Verfügungsmacht der öffentlichen Hand stehen, also entweder unmittelbar im Eigentum der Gemeinde etc. oder im Eigentum einer juristischen Person des Privatrechts, an der die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, Az.: 1 BvR 699/06, Juris-Rn. 46).

Atypische Versamlungsformen

Schaffung einer Versamlungsinfrastruktur

Art. 8 GG und öffentliche Foren (Versamlungen in Einkaufszentren, auf Bahnhöfen etc.)

Was ist ein öffentliches Forum?

Kommunikative Nutzung

öffentliche Foren im Privateigentum

BGB

Wie aber ist es, wenn es sich um eine Grundstückfläche handelt, die ein solches „öffentli-ches Forum“ darstellt, aber ausschließlich einer – natürlichen oder juristischen – Privatperson gehört? Ist es dann so, dass Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, auch ohne Zustimmung des jeweiligen Eigentümers für öffentliche Versammlungen genutzt werden können? Diese Frage ist verfassungsrechtlich noch nicht abschließend geklärt. Art. 8 GG gewährt zwar grundsätzlich keinen Zugang zu privaten Grundstücken; ob und inwieweit dies aber auch gelten soll, wenn es sich bei dem Privatgrund-stück gleichzeitig um ein solches handelt, auf dem öffentliche Interaktion und Kommunikation im weiteren Sinne stattfindet, ist eine offene Rechtsfrage. Die Fraport-Entscheidung des Bun-desverfassungsgerichts gibt darauf keine eindeutige Antwort; offensichtlich geht das Gericht aber davon aus, dass auch in solchen Fällen der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG eröffnet ist (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, Az.: 1 BvR 699/06, Juris-Rn. 68, 70, 123; Erwähnung der Begriffe „Ladenpassagen, Einkaufszentren, Begegnungsstätten“). Die Geltung des Art. 8 Abs. 1 GG auch für solche Flächen hat für den – privaten – Grundstückseigentümer gravierende Fol-gen: Er hat grundsätzlich eine solche Versammlung zu dulden, er kann nicht kraft seines Haus-rechts ohne Weiteres gem. § 1004 Abs. 1 BGB die Unterlassung einer solchen Versammlung verlangen. Im Zivilrecht ist grundsätzlich anerkannt, dass Duldungspflichten des Eigentümers sich auch aus Grundrechten anderer Personen ergeben können. Kurz gesagt: Der Eigentümer solcher Verkehrsflächen ist grundsätzlich gem. § 1004 Abs. 2 BGB in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 GG zur Duldung einer Versammlung auf diesen Verkehrsflächen verpflichtet. An dieser Stelle wird klargestellt, dass diese Grundsätze nur gelten, wenn eine Privatperson Grundstückseigen-tümer ist und nicht, wenn eine Gemeinde oder ein Landkreis Eigentümer des Grundstücks ist. Art. 14 GG schützt das Eigentum Privater aber nicht das Privateigentum (BVerfG, Beschluss v. 08.07.1982 – 2 BvR 1187/80 –, juris.).

Handlungsmöglichkeiten der Versammlungsbehörde

Wie also soll die Versammlungsbehörde mit Anmeldungen umgehen, die in solchen öffent-lichen Foren, die ausschließlich im Privateigentum stehen, stattfinden sollen? Die Versamm-lungsbehörde sollte in solchen Fallkonstellationen von der Geltung des Versammlungs-grundrechts ausgehen, dann ist sie auf der „sicheren Seite“ (vgl. auch BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 18. Juli 2015, Az.: 1 BvQ 25/15, Juris-Rn. 6 f., „Bierdosen Flashmob für die Freiheit“). Auch Private können im Wege der sog. mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten unbeschadet ihrer eigenen Grundrechte in die Pflicht genommen werden, insbesondere, wenn sie in tatsächlicher Hinsicht in eine vergleichbare Pflichten- oder Garantenstellung hinein-wachsen wie der Staat. Je nach Gewährleistungsgehalt und Fallgestaltung kann die mittelbare Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates nahe oder auch gleich-kommen.

Flucht- und Rettungswege

Die Versammlungsbehörde sollte unverzüglich Kontakt mit dem Grundstückseigentümer (oder der zuständigen Grundstücksverwaltung, Hausmeister, sonstige Personen, denen die Aus-übung des Hausrechts übertragen wurde) aufnehmen, um diesen zu informieren und – falls es um eine extremistisch orientierte Veranstaltung geht – zu sensibilisieren. Spricht er sich gegen eine solche Versammlung auf seinen Flächen aus, muss dies die Versammlungsbehör-de berücksichtigen und in ihre Ermessensentscheidung über die gegen den Veranstalter zu erteilenden Auflagen einstellen. Bei den Auflagen sollte das Folgende beachtet werden, damit auch dem Hausrecht des Grundstückseigentümers, das seinerseits eine einfach-gesetzliche Ausprägung des Eigentumsgrundrechts gem. Art. 14 Abs. 1 GG ist, hinreichend Rechnung ge-tragen wird: Im Einzelfall kann es angezeigt sein, eine Obergrenze für die Versammlungsgröße festzulegen, um dem Gefahrenpotenzial einer räumlichen Beengtheit des Versammlungsortes Rechnung zu tragen und um erhebliche Betriebsstörungen im Bereich der Verkehrsflächen zu verhindern. Insbesondere kann hier in Betracht kommen, dass der Einzugsbereich von Treppenaufgängen, Rolltreppen, Aufzügen etc. und Eingangsbereichen nicht oder nur einge-schränkt für die Versammlung genutzt werden darf. In Einkaufsparks und -zentren dürften im Einzelfall nur die Verbindungswege und Plätze zwischen den einzelnen Geschäften – die sog.

Verkehrsflächen –, nicht aber die Flächen der Ladenlokale in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG fallen (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, Az.: 1 BvR 699/06, Juris-Rn. 91).

Versammlungen in öffentlichen Foren sind – unabhängig davon, ob der Ort in der freien Natur oder in geschlossenen Gebäuden liegt – wie Versammlungen unter freiem Himmel zu behan-deln (siehe auch unten, 3.2), da Versammlungen an solchen Orten in einem öffentlichen Raum stattfinden und von diesem räumlich nicht getrennt sind (BVerfG, Urteil v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06 –, Rn. 76, juris.). Art. 8 Abs. 2 GG eröffnet für Versammlungen unter freiem Himmel die Möglichkeit von Grundrechtsbeschränkungen, weil von Versammlungen unter freiem Himmel wegen der ungehinderten Zugänglichkeit für die allgemeine Öffentlichkeit besondere Gefahren drohen. Diese Verfassungsnorm stellt – entgegen dem Wortlaut „Himmel“ – in der Sache auf die allgemeine Zugänglichkeit und nicht auf die Abgrenzung „nach oben“ ab. Art. 8 Abs. 2 GG wird daher so interpretiert, dass es vor allem auf die seitliche Abgrenzung zur allgemeinen Öffentlichkeit ankommt.

Kurz gesagt: Beide Grundrechte – Art. 8 GG und Art. 14 GG – müssen in solchen Fallkonstella-tionen dahingehend überprüft werden, ob die jeweiligen Positionen in ein angemessenes Ver-hältnis gesetzt, also ob ihnen jeweils größtmögliche Betätigungs- und Verwirklichungschancen eingeräumt wurden („praktische Konkordanz“, siehe auch unten, 3.2 „Verfassungsimmanente Schranken für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen“).

Von den versammlungsrechtlichen Fragestellungen unberührt bleibt das Recht des Grund-stückseigentümers, seinen zivilrechtlichen Unterlassungsanspruch gem. § 1004 Abs. 1 BGB gegen den Veranstalter der Versammlung geltend zu machen. Es sind dann die ordentlichen Gerichte (Zivilgerichte), die ggf. zu beurteilen haben, ob das Versammlungsgrundrecht gem. § 1004 Abs. 2 BGB eine entsprechende Duldungspflicht im konkreten Fall begründet oder ob der Grundstückseigentümer im Einzelfall die Unterlassung der Versammlung verlangen kann.

Versammlungen fallen auch dann unter den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit, wenn sie ihre kommunikativen Zwecke unter Einsatz von Musik verwirklichen. Dies ist insbesondere dann zu bejahen, wenn diese Mittel zur kommunikativen Entfaltung mit dem Ziel eingesetzt werden, auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken. Kurz gesagt: Politische Botschaf-ten können auch durch Liedtexte transportiert werden (VG Meiningen, Beschluss vom 3. Juli 2017 Az.: 2 E 221/17 Me, Umdruck, S 11 f.; ThürOVG, Beschluss vom 12. Juli 2017, Az.: 3 EO 544/17).

Veranstaltungen, bei denen der Spaß- oder Unterhaltungszweck im Vordergrund stehen und die Meinungskundgabe sich als Nebensache erweist, fallen nicht unter den Versammlungs-begriff.

Die Verwaltungsgerichte haben zur Prüfung, ob eine sog. „gemischte Veranstaltung“ unter Art. 8 GG fällt, einen Prüfungskatalog entwickelt, der von der Versammlungsbehörde sorgfältig ab-gearbeitet werden sollte. Die Gesamtschau hat in mehreren Schritten zu erfolgen:

Zunächst sind in einem ersten Schritt alle diejenigen Modalitäten der geplanten Veranstaltung zu erfassen, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung zielen. Zu vernachlässi-gen sind solche Anliegen und die ihrer Umsetzung dienenden Elemente, bei denen erkennbar ist, dass mit ihnen nicht ernsthaft die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung bezweckt wird, die mithin nur vorgeschoben sind, um den Schutz der Versammlungsfreiheit beanspru-chen zu können. Bei der Ausklammerung von an die Meinungsbildung gerichteten Elementen unter Hinweis auf die mangelnde Ernsthaftigkeit des Anliegens, ist mit Blick auf die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit Zurückhaltung zu üben und ein strenger Maßstab anzu-legen. In die Betrachtung einzubeziehen sind nur Elemente der geplanten Veranstaltung, die

Versammlungen unter „freiem Himmel“

Unterhaltungsveranstaltungen fallen nicht unter den Versammlungsbegriff

Gemischte Veranstaltungen

Erster Prüfschritt

sich aus Sicht eines durchschnittlichen Betrachters als auf die Teilhabe an der Meinungsbildung gerichtet darstellen. Abzustellen ist in erster Linie auf einen Außenstehenden, der sich zum Zeitpunkt der Veranstaltung an ihrem Ort befindet. Auf diesen Betrachter kommt es deshalb in erster Linie an, weil eine Versammlung vorrangig durch ihre Präsenz an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit auf die öffentliche Meinung einwirken will. Es können auch Umstände von Bedeutung sein, die nicht von einem Außenstehenden „vor Ort“ wahrgenommen werden können. So liegt es etwa, wenn im Rahmen von den Veranstaltern zurechenbaren öffentlichen Äußerungen im Vorfeld der Veranstaltung zum Ausdruck gebracht wird, dass mit der Veranstaltung auf die öffentliche Meinungsbildung eingewirkt werden soll, diesen Äußerungen die Ernsthaftigkeit nicht abgesprochen werden kann und sie von einem durchschnittlichen Betrachter wahrgenommen werden können. Solche Äußerungen sind jedenfalls dann von Relevanz, wenn bei der geplanten Veranstaltung selbst Elemente der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung für einen Außenstehenden erkennbar gewesen wären. In diesem Fall erweisen sich die Äußerungen im Vorfeld als gewichtiges Indiz dafür, dass die geplante Veranstaltung mit Ernsthaftigkeit auch auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet gewesen wäre. Im Anschluss an die Erfassung der zu berücksichtigenden Gesichtspunkte sind diese ihrer Bedeutung entsprechend zu würdigen und in ihrer Gesamtheit zu gewichten.

Daran schließt sich der zweite Schritt der Gesamtschau an, bei dem die nicht auf die Meinungsbildung zielenden Modalitäten der Veranstaltung, wie etwa Tanz, Musik und Unterhaltung, zu würdigen und insgesamt zu gewichten sind.

Schließlich sind in einem dritten Schritt – die auf den ersten beiden Stufen festgestellten Gewichte der die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung betreffenden Elemente einerseits und der von diesen zu unterscheidenden Elementen andererseits zueinander in Beziehung zu setzen und aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters zu vergleichen. Überwiegt das Gewicht der zuerst genannten Elemente, ist die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung. Im umgekehrten Fall genießt die Veranstaltung nicht den Schutz des Versammlungsgrundrechts. Ist ein Übergewicht des einen oder des anderen Bereichs nicht zweifelsfrei festzustellen, ist die Veranstaltung wie eine Versammlung zu behandeln (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007, Az.: [6 C 23/06](#), Juris-Rn. 17 f.).

Bei sog. „gemischten Veranstaltungen“ stellt sich für die Versammlungsbehörde auch regelmäßig die Frage, ob das Verlangen von Eintrittsgeldern den Versammlungscharakter der Veranstaltung ausschließt, weil es sich um ein – rein – kommerzielles Event handelt. Auch hier kommt es auf den Einzelfall an. Die Frage, ob es sich um eine kommerzielle Veranstaltung handelt, ist versammlungsrechtlich zunächst einmal sekundär. Es kommt darauf an, ob die Versammlung einen abgeschlossenen oder einen individuell nicht abgegrenzten Personenkreis umfasst. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist also, dass jeder, der von einer solchen Zusammenkunft Kenntnis erlangt, die Möglichkeit hat, an ihr teilzunehmen. Das Merkmal der Öffentlichkeit entfällt nicht deshalb, weil Eintrittsgelder erhoben werden (VG Mannheim, Urteil vom 12. Juli 2010, Az.: [1 S 349/10](#), Juris-Rn. 39 für ein Skinheadkonzert; VG Neustadt «Weinstraße», Urteil vom 22. Oktober 2013, Az. [5 K 185/13](#), Juris-Rn. 23 f. für ein Konzert, für das Eintrittspreise von 15 bzw. 18 Euro erhoben wurden).

Das Verlangen von Eintrittspreisen bei gemischten Veranstaltungen kann ein Anzeichen dafür sein, dass die unterhaltenden, kommerziellen Zwecke der Veranstaltung überwiegen. Zwingend ist dies aber nicht, es kommt wiederum vielmehr auf die konkreten Umstände des Einzelfalls an. Auch sollte die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Thematik beobachtet werden, da nicht auszuschließen ist, dass diese möglicherweise das Verlangen von Eintrittsgeldern künftig verstärkt als Indiz für das Vorliegen einer Veranstaltung werten könnte, bei der der Unterhaltungscharakter überwiegt. Einige Hinweise gibt die jüngere Rechtsprechung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts: Will die Versammlungsbehörde einen überwie-

genden kommerziellen Charakter der Veranstaltung annehmen, so muss sie ermitteln, welche Ausgaben – etwa für Musikgruppen, für den Aufbau von Bühnen und anderen logistischen Einrichtungen, für sonstige Versorgungsleistungen etc. – den zu erwartenden Einnahmen gegenüberstehen (ThürOVG, Beschluss vom 12. Juli 2017, Az.: 3 EO 544/17, Umdruck, S. 3 für eine Veranstaltung, bei der Eintrittspreise in Höhe von 35 Euro verlangt wurden).

Wenn die Versammlungsbehörde nach Prüfung der vorliegenden Anmeldung zu dem Ergebnis kommen sollte, es liege keine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG vor, so kann die Veranstaltung gleichwohl nach Maßgabe des § 42 OBG als Vergnügung o. ä. zulässig sein. Es empfiehlt sich in diesen Fällen für die Versammlungsbehörde, dass der Verwaltungsvorgang an die zuständige Ordnungsbehörde weitergeleitet wird, damit diese ihrerseits prüfen und entscheiden kann, ob die Veranstaltung nach Maßgabe des Ordnungsbehördengesetzes durchgeführt werden darf (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl., § 3 Rn. 13 f.; § 15 Thüringer Verordnung zur Bestimmung der Zuständigkeiten im Geschäftsbereichs des Innenministeriums [«GVBL 2008, 102»](#); §§ 1, 4, 42 Ordnungsbehördengesetz - OBG).

Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG wird vor allem durch das Versammlungsgesetz ausgefüllt. Das Gesetz enthält Vorschriften, die einen geordneten, friedlichen und störungsfreien Ablauf von Versammlungen sicherstellen sollen. Sowohl Versammlungen wie auch Aufzüge unter freiem Himmel können bei unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung beschränkt werden, und zwar sowohl präventiv vor Beginn (Auflage, Verbot) als auch repressiv während der Versammlung (Auflösung). Das Versammlungsrecht geht insoweit grundsätzlich dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht vor. Bei der Bestimmung, was alles zum Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört, kann jedoch auf die Begriffsdefinitionen des § 54 Abs. 1 Nr. 1 und 2 OBG zurückgegriffen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Februar 2014, Az.: [6 C 1/13](#), Juris-Rn. 15).

Gebot der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit

Vom Grundgesetz sind deshalb nur die Versammlungen geschützt, die friedlich und ohne Waffen stattfinden. Mit dem Friedlichkeitsgebot möchte das Grundgesetz den schwerwiegenden Missbrauch des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ausschließen. Der Begriff „friedlich“ ist im Grundgesetz selbst nicht definiert. Unfriedlich ist eine Versammlung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit durch aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden (BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 - [1 BvR 1190/90](#) -, Randnummer 45).

Ein Verstoß einzelner Versammlungsteilnehmer gegen Strafvorschriften führt nicht automatisch dazu, die Versammlung als „unfriedlich“ einzustufen. Unfriedlichkeit ist nicht identisch mit Strafrechtswidrigkeit. Dementsprechend kann der verfassungsrechtliche Begriff der Unfriedlichkeit auch nicht mit dem von der Rechtsprechung entwickelten weiten Gewaltbegriff des Strafrechts gleichgesetzt werden. So können beispielsweise auch Blockadeaktionen grundsätzlich den Schutz der Versammlungsfreiheit genießen. Unfriedlichkeit kann auch nicht schon dann angenommen werden, wenn es lediglich zu Behinderungen Dritter kommt, unabhängig davon, ob sie gewollt oder nur in Kauf genommen werden.

Ausschreitungen einzelner Teilnehmer machen die Versammlung erst dann zu einer unfriedlichen, wenn sich die Mehrzahl der Teilnehmer oder die Versammlungsleitung mit ihnen solidarisiert. Steht kollektive Unfriedlichkeit nicht zu befürchten, dann muss für die friedlichen Teilnehmer der von der Verfassung garantierte Schutz der Versammlungsfreiheit erhalten bleiben.

Würde unfriedliches Verhalten Einzelner für die gesamte Versammlung zum Fortfall des Grund-

Weiterleitung an die zuständige Behörde

OBG

Versammlungsgesetz geht allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht vor

Friedlichkeitsgebot

Definition „Friedlichkeit“

Anforderungen, um die Friedlichkeit einer Versammlung zu verneinen

Gebot der Waffenlosigkeit

rechtsschutzes führen, hätten diese es in der Hand, Demonstrationen „umzufunktionieren“ und entgegen dem Willen der anderen Teilnehmer rechtswidrig werden zu lassen.

Auch zu dem Begriff „ohne Waffen“ enthält das Grundgesetz keine näheren Ausführungen. Das Gebot der Waffenlosigkeit bildet eine parallele Beschränkung zum Friedlichkeitsgebot.

Öffentliche und nicht öffentliche Veranstaltungen

3.1 Vorgehen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen

Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG können auch in geschlossenen Räumen stattfinden. Dann ist zu unterscheiden, ob es sich um eine öffentliche oder nicht öffentliche Versammlung handelt. Das Versammlungsgesetz gilt im Allgemeinen nur für öffentliche Versammlungen. Inwieweit eine Versammlung öffentlich oder nicht öffentlich ist, lässt sich nur aus der Gesamtbetrachtung des Geschehens bewerten. Die Bezeichnung der Versammlung durch den Veranstalter ist von rein indizieller Bedeutung. Selbst wenn beispielsweise Eintrittsgelder oder Unkostenbeiträge erhoben werden, kann im Einzelfall eine nicht öffentliche Versammlung vorliegen. Es kommt für die Unterscheidung allein darauf an, ob sich die Veranstaltung an einen individuell bezeichneten Personenkreis oder grundsätzlich an alle richtet.

Nicht öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen dem umfassenden Schutz der Versammlungsfreiheit

Nur beschränkter Zugriff auf nicht öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

Nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen dem umfassenden Schutz des Art. 8 GG. Der Gesetzgeber hat im Versammlungsgesetz auf Regelungen für solche Versammlungen verzichtet. Eine analoge Anwendung von Vorschriften für öffentliche Versammlungen nach dem Versammlungsgesetz wäre unzulässig. Nur die Bestimmungen der § 3 und § 21 VersammlG gelten auch für nicht öffentliche Versammlungen. Demzufolge kann nach allgemeiner Gesetzeslage und nach dem Versammlungsgesetz die nicht öffentliche Versammlung weder mit Auflagen belegt noch untersagt werden. Ein Rückgriff auf allgemeines Ordnungs- und / oder Polizeirecht ist nur in engen Grenzen möglich, beispielsweise, wenn es während der Versammlung zu Störungen der öffentlichen Sicherheit kommt, indem szenetypische Straftaten wie z.B. Propagandadelikte gem. §§ 86, 86 a StGB begangen werden.

Öffentliche Versammlungen

Wird dagegen durch den Veranstalter jedermann ein Zutrittsrecht zur Versammlung gewährt bzw. ist der Teilnehmerkreis nicht individuell abgegrenzt, so handelt es sich eindeutig um eine öffentliche Versammlung.

Enge Grenzen für Auflagen und Verbotsverfügungen

Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen nicht der Anmeldepflicht. Auflagen und Verbotsverfügungen können nur bei öffentlichen Versammlungen in den engen Grenzen des § 5 VersammlG erlassen werden. Die dort genannten Voraussetzungen sind abschließend geregelt. Zutrittsrecht und die Möglichkeit von Bild- und Tonaufnahmen ergeben sich aus § 12 und § 12a VersammlG und obliegen in ihrer Organisation und Durchführung den jeweils zuständigen Polizeidienststellen. Dies gilt auch für die Auflösung einer Versammlung in geschlossenen Räumen nach § 13 VersammlG.

Verfassungsimmanente Schranken für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

Aber auch öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen sind nicht vorbehaltlos möglich; sie unterliegen verfassungsimmanenten Schranken. Kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter sind mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung ausnahmsweise imstande, auch uneinschränkbare Grundrechte in einzelnen Beziehungen zu begrenzen (sog. verfassungsimmanente Schranken s. o.). Hier muss im Wege „praktischer Konkordanz“ zunächst versucht werden, zwischen den kollidierenden Verfassungsrechten einen schonenden Ausgleich herzustellen, d. h. möglichst die Verwirklichung aller betroffenen Verfassungsrechte zu gewährleisten. Sofern ein solch schonender Ausgleich nicht durchführbar ist, hat eine einzelfallbezogene Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter zu erfolgen. Dabei darf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter begrenzt werden (z. B. bei Gesundheitsgefährdung der Teilnehmer oder bei Gefährdung von Leib und Leben der Teilnehmer bei Versammlungen in einsturzgefährdenden Gebäuden).

Beschränkung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz anderer, gleichwertiger Rechtsgüter

Es besteht z. B. die Möglichkeit einer Kollision des Grundrechts der Versammlungsfreiheit mit der in Art. 13 Abs. 1 GG verankerten Unverletzlichkeit der Wohnung sowie dem in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Eigentum. Bei Versammlungen auf Grundstücken oder in Räumen, die nicht der Dispositionsbefugnis des Veranstalters unterliegen, kann überwiegend davon ausgegangen werden, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht von vornherein die Benutzung fremden Eigentums oder fremder Räume garantiert. Letztendlich bleibt dies aber im Einzelfall zu entscheiden. Die aktuelle Rechtsprechung zu Versammlungen in sog. öffentlichen Foren (s. o.) ist dabei zu beachten.

Unverletzlichkeit der Wohnung und des Eigentums

Dagegen darf nicht jedes beliebige Interesse zu einer Einschränkung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit führen. Belästigungen, die sich zwangsläufig aus der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Veranstaltungszweck nicht vermeiden lassen, werden Dritte prinzipiell ertragen müssen.

3.2 Vorgehen bei Versammlungen unter freiem Himmel

Extremisten verfolgen im Rahmen von öffentlichen Aufmärschen mehrere Ziele. Insbesondere soll dadurch Aufmerksamkeit erreicht, der Anschein sozialer und politischer Kompetenz dargestellt und der Zulauf zur extremistischen Szene vergrößert werden. Eine Demonstration von Extremisten gehört nach dem Versammlungsrecht zu den öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen.

Extremisten beabsichtigen, durch Demonstrationen auf sich aufmerksam zu machen

Anmeldepflicht und Anmeldefrist

§ 14 VersammlG regelt eine Anmeldepflicht für öffentliche Versammlungen bzw. Aufzüge unter freiem Himmel. Zweck der Anmeldepflicht ist es zunächst, der Versammlung oder dem Aufzug den erforderlichen Schutz zuteilwerden zu lassen. Ferner dient sie dem Zweck, Drittinteressen berücksichtigen und Sicherheitsinteressen wahren zu können.

Anmeldepflicht für Versammlungen und Aufzüge

Die Anmeldung hat 48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung zu erfolgen, nicht erst 48 Stunden vor Durchführung. Zu diesem Zeitpunkt muss die Anmeldung bei der zuständigen

Anmeldung bereits 48 Stunden vor Bekanntgabe der Versammlung erforderlich

Behörde vorliegen, damit diese das Notwendige veranlassen kann. Geht eine Anmeldung bei einer nicht zuständigen Behörde ein, beispielsweise bei einer kreisangehörigen Gemeinde, so hat diese die Anmeldung unverzüglich an die zuständige Versammlungsbehörde weiterzuleiten. Eine Rücksendung an den Anmelder, etwa verbunden mit dem Hinweis auf die zuständige Versammlungsbehörde, wäre fehlerhaft und würde diese Behörde dem Vorwurf aussetzen, das Verfahren verschleppt zu haben.

Die Anmeldefrist ist dann unbeachtlich, wenn bei Einhaltung der Frist der Zweck der Versammlung nicht mehr erreicht werden könnte. Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu unterscheiden zwischen Eilversammlung und Spontanversammlung.

Notwendige Angaben für die
Anmeldung einer Versammlung unter
freiem Himmel

Die Anmeldung ist an keine bestimmte Form gebunden, jedoch sollten in der Anmeldung mindestens folgende Angaben enthalten sein:

- Veranstalter mit ladungsfähiger Anschrift
- Verantwortlicher Leiter (und Vertreter) mit Anschrift
- Ort und Zeit der Versammlung
- Thema
- Kundgebungsmittel (Transparente, Lautsprecher, Flugblätter)
- Zahl der Ordner
- Zugweg (zusätzlich bei Aufzügen)

Sonderfälle Spontanversammlung und Eilversammlung

Sonderfall:
Spontanversammlung

Eine Spontanversammlung liegt vor, wenn bezweckt ist, spontan auf ein Ereignis zu reagieren und eine spätere Reaktion nicht die gleiche Wirkung hätte bzw. Beachtung in der Öffentlichkeit fände. Die Spontanität der Entstehung ist entscheidendes Abgrenzungskriterium – auch zur Eilversammlung. Daran fehlt es bei geplanten und organisierten Aktionen, für die etwa Stunden oder Tage vorher geworben worden ist, z.B. im Internet in sozialen Netzwerken. Nur bei einer Spontanversammlung, bei der eine Anmeldung schlechthin nicht möglich ist, da der Entschluss und die Durchführung unmittelbar zeitlich zusammenfallen, entfällt die Anmeldepflicht. In der Praxis wird nicht selten der Versuch unternommen, unter Hinweis auf „Spontanität“ die Anmeldepflicht zu umgehen. Die zuständige Behörde ist deshalb angehalten, sorgfältig zu prüfen, ob Indizien vorliegen, die eine Vorbereitung der Veranstaltung „von langer Hand“ belegen. Besonderes Misstrauen ist angebracht gegenüber einer sog. „Spontanversammlung“, auf der aber offensichtlich für den konkreten Anlass vorbereitete Plakate, Transparente, Spruchbänder etc. mitgeführt werden.

Anhaltspunkte, die gegen das Vorliegen einer Spontanversammlung sprechen:

- wenn für den konkreten Anlass vorbereitete Plakate, Transparente oder Spruchbänder mitgeführt werden,
- wenn kein akutes Ereignis vorliegt, das einer Spontanversammlung häufig unmittelbar vorausgeht,
- wenn ersichtlich ist, dass Reden langfristig vorbereitet wurden

Bei einer Eilversammlung entfällt die Anmeldepflicht nicht gänzlich. Vielmehr ist die zuständige Behörde durch den Veranstalter so früh wie möglich über die geplante Versammlung zu informieren.

Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen Anmeldepflicht

Bei Verstößen gegen die Anmeldepflicht bzw. bei Abweichung von der Anmeldung sind folgen-

de Sanktionen möglich:

§ 26 Nr. 2 VersammlG stellt die Durchführung einer nicht angemeldeten Versammlung unter Strafe. Dies gilt natürlich nicht für Spontanversammlungen; jedoch ist, um Missbrauch zu verhindern, immer zu prüfen, ob die Voraussetzungen einer Spontanversammlung auch wirklich vorliegen. Strafbar ist auch, die Versammlung wesentlich anders durchzuführen, als in der Anmeldung angegeben (§ 25 Nr. 1 VersammlG).

Maßnahmen bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Nach § 15 Abs. 1 VersammlG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

Die öffentliche Sicherheit umfasst den Schutz von Individualrechtsgütern wie Leben, Gesundheit, Ehre, Eigentum und Vermögen, die Unversehrtheit der gesamten Rechtsordnung und den Schutz des Staates und seiner Einrichtungen. Unter öffentlicher Ordnung versteht man die Summe der ungeschriebenen Verhaltensregeln, deren Einhaltung nach herrschender Anschauung unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes menschliches Zusammenleben ist (§ 54 Nr. 2 OBG).

Als Konkretisierung der Schranke des Art. 8 Abs. 2 GG muss § 15 VersammlG jedoch in jedem Einzelfall in verhältnismäßiger Weise angewendet werden.

- Verbot und Auflösung kommen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht, die im Einzelfall gegenüber der Versammlungsfreiheit vorrangig sind (insbesondere Leib und Leben, beachtliche Sachwerte). Die bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung, die Beeinträchtigung des Straßenverkehrs oder Unannehmlichkeiten für Dritte reichen dagegen im Allgemeinen für ein Verbot oder eine Auflösung nicht aus.
- Das Erfordernis einer „unmittelbaren Gefährdung“ setzt eine Gefahrenprognose voraus, die auf ausreichenden konkreten und nachweisbaren Tatsachen beruht (Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus). Die daraus resultierende Schadenswahrscheinlichkeit muss so hoch sein, dass ein späteres Einschreiten zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht möglich ist.
- Verbot und Auflösung der Versammlung sind das letzte Mittel (ultima ratio) und daher erst zulässig, wenn mildere Mittel, beispielsweise die Erteilung von Auflagen, nicht ausreichen bzw. ausgeschöpft sind. Im Ergebnis der notwendigen Rechtsgüterabwägung wird die zuständige Behörde im Regelfall die geeigneten und verhältnismäßigen Auflagen erteilen, um so einen Interessenausgleich herbeizuführen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind in solchen Fällen im Wege praktischer Konkordanz die Modalitäten der Versammlungsdurchführung durch Auflagen zu ändern.

Das Verbot einer Versammlung unter freiem Himmel ist also grundsätzlich nur bei einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zulässig, die sich insbesondere aus einem gewalttätigen Verlauf und konkret zu erwartenden Straftaten ergeben kann.

An dieser Stelle sei besonders auf die Wunsiedel-Entscheidung, eine Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 2009 zur Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit und Volksverhetzung, hingewiesen (BVerfG, Beschluss v. 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08 –, juris.). Die nationalsozialistische Gesinnung selbst wird zwar durch die Meinungsfreiheit ge-

Sanktionsmöglichkeiten
bei Verstößen

Verbot und Auflagen

Definition:
Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Auflösung zum Schutz
elementarer Rechtsgüter

Gefahrenprognose

Ausschöpfen milderer Mittel:
notwendige Voraussetzung für
Verbot und Auflösung

Rechtsprechung:
Wunsiedel-Entscheidung

schützt. Der staatliche Eingriff wird erst dann erlaubt, wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen. Dies kann der Fall sein, wenn im Rahmen von Versammlungen der Tatbestand des § 130 Abs. 4 StGB durch Teilnehmer oder den Veranstalter verwirklicht wird. § 130 Abs. 4 StGB, der das öffentliche Billigen, Verherrlichen oder Rechtfertigen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft unter Strafe stellt, ist verfassungskonform und d. h. restriktiv auszulegen. Es ist im Einzelfall zu fragen, ob Äußerungen von Rechtsextremisten im Rahmen von demonstrativen Aktionen den öffentlichen Frieden tatsächlich und erkennbar gefährden. Das ist nur dann der Fall, wenn die Äußerungen nicht nur rechtsextremes Gedankengut verbreiten, sondern darüber hinaus eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung erkennen lassen, die etwa in Form von Appellen zum Rechtsbruch auffordert, die Hemmschwellen zur Gewalt herabsetzen, zur aggressiven Emotionalisierung geeignet ist bzw. Dritte einschüchtern will (BVerfG, Beschluss v. 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08 –, Rn. 74 f., juris.).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, die Versammlungsfreiheit zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung durch Auflagen einzuschränken, insbesondere dann, wenn diese sich aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergeben. So wären Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn

- sie ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird,
- Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Gedenktag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen oder
- die Versammlung an einem gesetzlichen Feiertag oder einem unter erhöhten Schutz stehenden Sonntag stattfindet und in ihrer konkreten Ausgestaltung (Ort und Dauer, Programmgestaltung und -ausführung) zwar den Tag zum Anlass nimmt, jedoch ein seinem Charakter zuwiderlaufendes Erscheinungsbild aufweist; hierbei kommen insbesondere der Volkstrauertag und der Totensonntag, an denen der Toten im Krieg und der nationalsozialistischen Herrschaft gedacht wird, in Betracht oder
- ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit des Verbots bzw. der Anordnung bestimmter Auflagen nach § 15 Abs. 2 VersammlG insbesondere dann, wenn

- die Versammlung oder der Aufzug 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, und
- nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu befürchten ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird.

Die Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau-Dora fallen nach Landesrecht unter diese Regelung. Das Thüringer Gesetz zum Schutz der Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau-Dora vom 10. Juni 2005 ([GVBl. 2005, 219](#)) regelt für Thüringen die Orte im Sinne des § 15 Abs. 2 VersammlG.

Aber auch andere Gedenkstätten und Erinnerungsorte an die Zeit der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft im Zuständigkeitsbereich der Versammlungsbehörde können Anlass sein, um auf der Grundlage des § 15 Abs. 1 VersammlG Auflagen gegen eine rechtsextremistische Versammlung zu verhängen. § 15 Abs. 2 VersammlG hat keine Sperwirkung gegenüber § 15 Abs. 1 VersammlG. Auf letztere Norm kann der Schutz weiterer Gedenkstätten oder von Gedenktagen gestützt werden, weil der Gesetzgeber mit der Einführung des § 15 Abs. 2 VersammlG den Regelungsbereich des § 15 Abs. 1 VersammlG nicht beschränken wollte. Bekannte Erinnerungsorte in Thüringen sind neben den Gedenkstätten in Buchenwald und Mittelbau-Dora der Erinnerungsort „Topf & Söhne – Die Ofenbauer von Auschwitz“ in Erfurt und die „KZ-Gedenkstätte Laura“ in Lehesten.

Bei Versammlungen, die an einem oder im unmittelbaren zeitlichen Umfeld eines historisch sensiblen Datums von Personen aus dem extremistischen Bereich angemeldet werden, kann es für die Versammlungsbehörde zu der Fragestellung kommen, ob der Anmelder gehalten ist anzugeben, warum gerade an diesem Tag die Versammlung oder der Aufzug durchgeführt werden soll. Eine entsprechende Nachfrage liegt insbesondere dann nahe, wenn das Motto der Versammlung auf den ersten Blick keinen inhaltlichen Bezug zu dem historisch sensiblen Datum aufweist, aber zu vermuten ist, dass der Anmelder dieses Motto nur vorge schoben hat. Kann die Versammlungsbehörde dann Motivforschung betreiben und welche Konsequenzen darf sie gegebenenfalls daran knüpfen, wenn sie zu dem Ergebnis kommt, es handele sich lediglich um ein vorgeschobenes bzw. vorgetäushtes Versammlungsmotto? Die höchstrichterliche Rechtsprechung ist auch in diesem Punkt relativ versammlungsfreundlich: Für den Anmelder als Grundrechtsträger bestehe keine Obliegenheit gegenüber der Versammlungsbehörde, für die Bestimmung des Versammlungszeitpunkts Gründe zu liefern. Sind solche Gründe für die Versammlungsbehörde oder nach deren Einschätzung aus Sicht der Mitbürger nicht erkennbar bzw. nicht nachvollziehbar, reicht die hieraus hergeleitete Wahrnehmung, der Grundrechtsträger suche die Präsenz lediglich um ihrer selbst willen, grundsätzlich nicht für die Anordnung einer Versammlungsbeschränkung an dem historisch sensiblen Tag mit der Begründung aus, von der Versammlung würden Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürger erheblich beeinträchtigen. Die öffentliche Präsenz einer rechtsextremistischen Gruppierung beispielsweise am Holocaust-Gedenktag verleiht für sich genommen ihrer Versammlung noch keine eindeutige Stoßrichtung gegen das Gedenken, dem dieser Tag gewidmet ist. Die gegenteilige Sichtweise laufe darauf hinaus, die Anforderungen einer personen- und gruppenneutralen Begründung für Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zu verfehlen.

In Ausnahmefällen kann es aber vorkommen, dass die spezifische Kombination von Versammlungszeitpunkt, Zuschnitt des Versammlungsthemas und ggf. von weiteren Faktoren nichts anderes als den Schluss zulässt, dass die Versammlung eine Stoßrichtung gegen das Gedenken an einem historisch sensiblen Tag selbst aufweist (BVerwG, Urteil v. 26.02.2014 – 6 C 1/13 –, Rn. 19 f., juris.).

Zu den Einschüchterungsversuchen von Extremisten kann es auch gehören, dass diese im privaten Wohnumfeld eines Kommunalpolitikers Versammlungen durchführen wollen. Bei einer solchen Versammlungslage sollte die Versammlungsbehörde im Vorfeld genau prüfen, ob das durch Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht des betroffenen Kommunalpolitikers und seiner Familie, gegebenenfalls auch seiner Nachbarn, eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit durch entsprechende Auflagen und im Einzelfall – bei Vorliegen einer entsprechenden Gefahrenprognose – auch ein Verbot rechtfertigen. Die Rechtsprechung hat hierzu entsprechende Leitlinien erarbeitet: Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährt dem Einzelnen um der freien und selbstverantwortlichen Entfaltung seiner Persönlichkeit Willen einen „Innenraum“, in den er sich zurückziehen kann, zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat und in dem er in Ruhe gelassen werden muss. Dieser jedem Bürger zustehende unantastbare private Bereich gebührt auch und gerade den herausgehobenen Persönlichkei-

Versammlungen im privaten Umfeld von politischen Entscheidungsträgern

ten des öffentlichen Lebens: Sie stehen unter der ständigen Beobachtung der Öffentlichkeit und haben die Schärfen und Übersteigerungen des öffentlichen Meinungskampfes im Interesse der Kraft und der Vielfalt der öffentlichen Diskussion, die ihrerseits Grundbedingung eines freiheitlichen Gemeinwesens ist, grundsätzlich hinzunehmen. Umso mehr bedürfen sie andererseits des wirksamen Schutzes ihrer Privatsphäre, zu der vor allem der räumlich-gegenständliche Bereich der Privatwohnung zählt. Dort müssen sie neue Kraft schöpfen können, um in ihrem Amt oder in ihrer Funktion zu bestehen. Der danach gebotene Schutz fordert auch das Freihalten der unmittelbaren Umgebung der Privatwohnung von solchen Kundgebungen von einiger Dauer, die der aktiven Teilnahme am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess dienen und Bezug zur öffentlichen Tätigkeit des Betroffenen haben; denn diese würden eine unmittelbar auf seinen privaten Bereich wirkenden, mit dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG nicht zu vereinbarenden psychischen Druck erzeugen.

Es geht also im Wesentlichen darum, ob für den betroffenen Kommunalpolitiker eine psychische Drucksituation, eine Art psychischer Belagerungszustand durch die konkrete Art und Weise der Versammlung entstehen kann. Dies beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls. Als Auflage in Betracht zu ziehen sind hier räumliche Beschränkungen, insbesondere die Auflage, dass die Versammlung in einem gewissen Mindestabstand zur Wohnung des Kommunalpolitikers durchgeführt werden muss. Das Versammlungsgrundrecht und das allgemeine Persönlichkeitsrecht sind hier im Wege der praktischen Konkordanz und des Prinzips der Verhältnismäßigkeit miteinander in Einklang zu bringen (VG Berlin, Beschluss v. 21.02.2012, Az.: [1 L 37.12](#), Rn. 19-21, juris.).

Anhörung und Kooperationsgespräch

Da es sich bei Auflagen und Verboten um belastende Verwaltungsakte handelt, ist der Veranstalter einer Versammlung – soweit möglich – in der Regel zu hören (§ 28 ThürVwVfG).

Die Anhörungspflicht findet im sog. „Kooperationsgespräch“ ihre versammlungsspezifische Ausformung. Es dient dem Zweck, etwaig vorhandene Sicherheitsbedenken klären, gegebenenfalls ausräumen oder den Versuch unternehmen zu können, die Veranstaltung nicht von vornherein zu verbieten, sondern unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mit einschränkenden Auflagen dennoch stattfinden zu lassen. Es ist eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme zwischen Antragsteller und Behörde.

Die Kooperationsverpflichtung der Versammlungsbehörde korrespondiert mit der Kooperationsbereitschaft seitens des Veranstalters; den Veranstalter trifft zwar keine Rechtspflicht zur Kooperation, wohl aber eine entsprechende Obliegenheit zur Mitwirkung. Das Bundesverfassungsgericht fordert seit seiner (ersten) Brokdorf-Entscheidung (Beschluss v. 14.05.1985 – [NIW 1985 S. 2395 ff.](#) –) bei entsprechenden Ausgangslagen eine Kooperationsbereitschaft der zuständigen Behörden mit friedlichen Demonstranten, um auf diese Weise die erwartete Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit zu verhindern. Das Gericht lässt keinen Zweifel daran, dass es von den Verwaltungsbehörden insbesondere bei Großdemonstrationen als Grundeinstellung ein versammlungsfreundliches Vorgehen erwartet, das nicht ohne zureichenden Grund hinter bewährten Erfahrungen zurückbleibt, die bei friedlich verlaufenden Großdemonstrationen gesammelt wurden und stellt dazu ausdrücklich fest:

„Je mehr die Veranstalter anlässlich der Anmeldung einer Großdemonstration zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder sogar zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit sind, desto höher rückt die Schwelle für ein behördliches Eingreifen wegen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung.“

Das Kooperationsgespräch sollte so früh wie möglich stattfinden. Teilnehmen sollten der Veranstalter, die Versammlungsbehörde und die Vollzugspolizei. Auch sonstige Behörden, deren Belange betroffen sind, sind gegebenenfalls hinzuzuziehen. Über das Kooperationsgespräch ist nach Möglichkeit ein Wortprotokoll zu führen, auf das bei einer eventuellen Auflagen- oder Verbotsverfügung zurückgegriffen werden kann. Dem Veranstalter sind die zu befürchtenden Störungen konkret zu benennen. Er hat sich darüber zu äußern, mit welchen Gegenmaßnahmen er den Gefahren begegnen will (z. B. Ordner, deeskalierende Flugblätter, örtliche bzw. zeitliche Verschiebung bei Aufzügen etc.).

Die Weigerung des Veranstalters bzw. des Anmelders zur Teilnahme an einem vorbereitenden Kooperationsgespräch ist für sich allein keine hinreichende Grundlage einer seine Person betreffenden belastenden rechtlichen Wertung, insbesondere der Unzuverlässigkeit. Die verweigerte Kooperation durch den Veranstalter trotz entsprechender Bemühungen der Versammlungsbehörde kann für letztere aber Anlass für Auflagen zur Informationsbeschaffung sein, wie z. B. die namentliche Benennung der Musikgruppen und Interpreten, die Nennung der Lieder und der Texte sowie Nennung der Redner und der wesentlichen Redeinhalte. Die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Alt. 2 VersammlG müssen jedoch gegeben sein, d. h. es muss ein entsprechender Gefahrenverdacht vorliegen. Ein solcher liegt vor, wenn objektive Anhaltspunkte für eine Gefahr vorliegen, die aber für eine endgültige Beurteilung nicht ausreichend sind. Der Gefahrenverdacht berechtigt lediglich zu weiteren Gefahrerforschungseingriffen, etwa in Gestalt einer Informationsauflage.

Vereinzelt kritisieren die Verwaltungsgerichte im Rahmen ihrer versammlungsrechtlichen Rechtsprechung auch eine Verletzung des Neutralitätsgebots durch die Versammlungsbehörden bzw. durch kommunale Entscheidungsträger. Die Versammlungsbehörde hat im Rahmen eines konkreten Versammlungsgeschehens stets den Grundsatz der Neutralität zu beachten. Dieser Gesichtspunkt wird von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gelegentlich aufgegriffen und die Versammlungsbehörde wird im Falle einer nach Ansicht des Gerichts vorliegenden Verletzung der Neutralitätspflicht gerügt. Die Neutralitätspflicht kann vor allem dann betroffen sein, wenn ein politischer Entscheidungsträger im Vor- oder Umfeld eines Versammlungsgeschehens öffentliche Aufrufe startet, an einer bestimmten Versammlung nicht teilzunehmen bzw. an einer Gegenveranstaltung teilzunehmen (OVG Weimar, Beschluss vom 8. Juni 2006, Az.: 3 EO 497/06; VG Gera, Beschluss vom 16. August 2007, 1 E 666/07 Ge.; VG Düsseldorf, Beschluss vom 9. Januar 2015, Az.: 1 L 54/15, juris-Rn. 9 bis 12). Solche gerichtlichen Rügen werden von Rechtsextremisten nicht selten propagandistisch gegen die Versammlungsbehörden und kommunale Entscheidungsträger genutzt.

Auflösung einer Versammlung

Die zuständige Behörde kann eine Versammlung oder einen Aufzug unter bestimmten Voraussetzungen auflösen. Dies ist nach § 15 Abs. 3 VersammlG zulässig, wenn

- die Versammlung nicht angemeldet ist,
- von den Angaben der Anmeldung abgewichen wird,
- von der Versammlungsbehörde gemachten Auflagen zuwidergehandelt wird oder
- die Voraussetzungen für ein Verbot gegeben sind.

Diese Gründe reichen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber nur dann für eine Auflösung aus, wenn sie mit einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit verbunden sind. Ferner ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren; so ist beispielsweise eine Gewalttätigkeit Einzelner nicht ausreichend, vielmehr muss für eine Auflösung eine „kollektive Unfriedlichkeit“ vorliegen (s. o. Gebot der Friedlichkeit).

Durchführung des Kooperationsgespräches

Keine Teilnahme begründet nicht die Unzuverlässigkeit

Grundsatz der Neutralität der Versammlungsbehörde

Kriterien für die Auflösung einer Versammlung

3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen für Versammlungen/Aufzüge mit Symbolcharakter

Volkstrauertag

Der Volkstrauertag wird in der Bundesrepublik Deutschland seit 1952 als nationaler Trauertag begangen, um der Opfer beider Weltkriege und des Nationalsozialismus zu gedenken. Das rechtsextremistische Spektrum missbraucht diesen Tag Jahr für Jahr, um das nationalsozialistische Regime zu verklären, es von der Verantwortung für den Zweiten Weltkrieg zu entlasten und die Wehrmacht zu glorifizieren. Für die Behörden vor Ort stellt sich somit jedes Jahr die Frage, wie mit den Aktionen in Thüringen umzugehen ist.

Anmeldepflicht und besondere Anforderungen durch Satzungen (Friedhöfe, Grünanlagen)

Sofern Rechtsextremisten Aufmärsche oder Versammlungen auf Friedhöfen, in städtischen Parks oder auf öffentlichen Straßen und Plätzen durchführen wollen, sind diese nach dem Versammlungsgesetz anmeldepflichtig. Im Übrigen bedürfen sie zusätzlich einer Ausnahme-genehmigung nach der entsprechenden Friedhofssatzung durch die Gemeinde als Friedhofsträger sowie gegebenenfalls einer Ausnahmegenehmigung nach der entsprechenden Satzung für Grünanlagen. Eine Ausnahme ist davon jedoch nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den sog. „öffentlichen Foren“ zu machen: Zwar ist ein Friedhof jedenfalls in der Regel ein Ort, der sowohl nach seiner Widmung als auch den äußeren Umständen nach nur für einen begrenzten Zweck zugänglich ist und nicht als Stätte des allgemeinen öffentlichen Verkehrs und Ort allgemeiner Kommunikation anzusehen ist. Der Widmungszweck des Friedhofs allein kann den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG jedoch nicht begrenzen; insofern kommt es vielmehr darauf an, inwieweit tatsächlich allgemeine Kommunikation auf ihm eröffnet ist oder nicht (s. o. Art. 8 GG und öffentliche Foren). Eine solche „allgemeine Kommunikation“ kann durchaus an einem einzelnen Tag auch auf einem Friedhof eröffnet sein, etwa wenn dort eine allgemeine öffentliche Gedenkveranstaltung stattfindet (BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2014, [1 BvR 980/13](#), juris-Rn. 2 f.; 16-19; vgl. auch OVG Brandenburg, [NVwZ-RR 2004, 844](#) <846>). Durch eine entsprechende Regelung in der Friedhofssatzung können politische Veranstaltungen auf dem Friedhofsgelände nach Maßgabe dieser „Foren-Rechtsprechung“ eingeschränkt werden. Im Übrigen besteht regelmäßig kein Anspruch des Anmelders auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für die Durchführung einer Versammlung auf dem Friedhofsgelände. Versammlungen auf öffentlichen Straßen und Plätzen bedürfen hingegen keiner straßenrechtlichen und straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis.

Kooperation der Versammlungsbehörde mit den betroffenen Fachbehörden

Insgesamt gilt: Die Entscheidung darüber, ob und ggf. unter welchen näheren Bedingungen eine Straße für eine Versammlung benutzt werden darf, trifft allein die Versammlungsbehörde im Rahmen des § 15 VersammlG. Diese Bestimmung konzentriert die Zuständigkeit über alle für die Durchführung der Versammlung betreffenden Entscheidungen auf die Versammlungsbehörde, so dass Erlaubnisvorschriften in anderen Gesetzen keine Anwendung finden. Die Versammlungsbehörde hat bei ihrer Ermessensentscheidung die durch die vorgesehene Versammlung berührten unterschiedlichen Rechtsgüter und Interessen durch Abwägung des auf Seiten des Veranstalters zu beachtenden Grundrechts nach Art. 8 Abs. 1 GG mit gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Beispielsweise hat die Versammlungsbehörde bei zu erwartenden Beeinträchtigungen des Straßenverkehrs grundsätzlich die ansonsten für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 Satz 1 StVO und für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zuständigen Behörden zu beteiligen und Bedenken dieser Behörden gegen die Durchführung der Versammlung zu berücksichtigen und etwaige von diesen Behörden genannte Auflagen in ihre eigene Entscheidung einfließen zu lassen.

Für die Versammlungsbehörde empfiehlt es sich daher, möglichst frühzeitig im Vorfeld einer angemeldeten Versammlung Kontakt mit den jeweils zuständigen Fachbehörden aufzunehmen, um mit diesen abzuklären, ob und inwieweit beispielsweise aus umwelt-, gewerbe-, stra-

ßen- und / oder straßenverkehrsrechtlichen Gründen gegen den Anmelder Auflagen erlassen werden müssen, um die öffentliche Sicherheit bei der Durchführung der Versammlung zu gewährleisten.

Je nach der inhaltlichen und / oder organisatorischen Ausrichtung der angemeldeten Versammlung, kann es für die Versammlungsbehörde auch geboten sein, mit dem zuständigen Jugendamt Kontakt aufzunehmen, um mit diesem auf den Jugendschutz gestützte Auflagen abzustimmen. Dies kann gerade bei Versammlungen, die als „Familienfeiern“ o. ä. etikettiert sind, angezeigt sein, aber auch bei extremistischen Konzertveranstaltungen, bei denen zu erwarten ist, dass auch Kinder und Jugendliche daran teilnehmen werden. In Betracht kommen hier Auflagen, dass Kinder unter 14 Jahren der Zutritt zu solchen Veranstaltungen generell nicht erlaubt wird, auch nicht in Begleitung von Erziehungsberechtigten. Oder dass Jugendlichen unter 18 Jahren nur in Begleitung von Erziehungsberechtigten der Zutritt zu solchen Versammlungen gestattet wird. Auch kann angeordnet werden, dass in Zweifelsfällen durch die Vorlage entsprechender Ausweispapiere das Alter der Person festgestellt werden kann, bevor dieser der Zutritt gewährt wird. Insgesamt gilt: Bei der Auslegung der Vorschriften über den Jugendschutz, durch die grundsätzlich das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 2 GG beschränkt werden kann, muss – wie sonst auch – der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden (VG Neustadt <Weinstraße>, Urteil vom 22. Oktober 2013, [5 K 185/13](#). NW, juris-Rn. 5, 27 ff.).

Insbesondere: Auflagen zum Schutz der Jugend

Insgesamt gilt: Versammlungsrechtliche Maßnahmen sind dann nur möglich, wenn die Voraussetzungen des § 15 VersammlG vorliegen. Demnach kann eine Störung der öffentlichen Sicherheit im Sinne des § 15 Abs. 3 und 1 VersammlG bereits dann vorliegen, wenn gegen die Friedhofs- / Grünanlagensatzung bzw. gegen Auflagen im Genehmigungsbescheid oder gegen das Thüringer Feier- und Gedenktagsgesetz (ThürFGtG) (Volkstrauertag als „stiller Tag“) verstoßen wird (z. B. durch Skandieren von Parolen auf dem Friedhof etc.). Stets ist dabei zu prüfen, ob die Grundsätze des öffentlichen Forums eingreifen und die Versammlung daher grundsätzlich auch an einem solchen Ort zulässig sein kann. Das Einschreiten gegen grob störende Teilnehmer erfolgt nach Maßgabe der §§ 18, 19 VersammlG.

Enge Grenzen für versammlungsrechtliche Maßnahmen

Darüber hinaus kann es auch zur unerwünschten Teilnahme von Extremisten an Versammlungen und Aufzügen kommen. Hier gilt der Grundsatz, dass Art. 8 GG und § 1 VersammlG das Veranstalten und das Teilnehmen an Versammlungen / Aufzügen schützen. Grundsätzlich wird durch Art. 8 GG auch ein Verhalten garantiert, durch das andere Meinungen als diejenigen des Anmelders einer Versammlung zum Ausdruck gebracht werden. Unerwünschte Personen können nach Maßgabe der §§ 18, 19 VersammlG nur dann entfernt werden, wenn eine „grobe Störung“ vorliegt. Die Anwesenheit unerwünschter Personen allein rechtfertigt keinen Ausschluss derselben.

Ausschluss unerwünschter Teilnehmer: nur bei „grober Störung“

Kommunale Veranstaltungen

Anders verhält es sich, wenn an kommunalen Veranstaltungen zum Volkstrauertag unerwünschte Personen aus dem extremistischen Spektrum teilnehmen. Bürgermeister / Landräte bzw. Gemeinden und Landkreise können sich als Amtsträger / Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht auf das Versammlungsgesetz und Art. 8 GG berufen, wenn sie öffentliche Veranstaltungen durchführen. Der Rechtsrahmen für kommunale Veranstaltungen ergibt sich allein aus der Thüringer Kommunalordnung in Verbindung mit dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht. Der räumlich-gegenständliche Bereich von kommunalen Veranstaltungen genießt grundsätzlich Schutz vor äußeren Störungen (Blockaden / Lärm etc.). Daneben schützt das öffentlich-rechtliche Hausrecht der Kommunen (abgeschlossene Räume, befriedetes Besitztum in / von kommunalen Einrichtungen) den ordnungsgemäßen Ablauf der kommunalen

Eingrenzen des Personenkreises bei kommunalen Veranstaltungen

StVO

Veranstaltungen. Zwar gilt auch hier, dass unerwünschte Personen des extremistischen Spektrums, die nicht den ordnungsgemäßen Ablauf stören, grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden können. Aber für kommunale Veranstalter besteht die Möglichkeit, im Rahmen von Einladungen und entsprechenden Mobilisierungsaufrufen den eingeladenen und angesprochenen Personenkreis einzugrenzen, u. a. durch Einladung nur an die Einwohner einer Gemeinde zur Gedenkveranstaltung. Dadurch könnten Personen ohne persönlichen Bezug zur Gemeinde grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Handlungsmöglichkeiten nach dem Feiertagsgesetz

Handlungsmöglichkeiten gegen Versammlungen an Feiertagen bestehen nach dem Thüringer Feier- und Gedenktagsgesetz nur, wenn sie durch die Nähe des Versammlungsorts zu religiösen Zwecken dienenden Gebäuden und Örtlichkeiten geeignet sind, den Gottesdienst an den Sonntagen sowie bestimmten gesetzlichen und religiösen Feiertagen zu stören (§ 5 ThürFGtG), bzw. wenn sie an einem stillen Tag stattfinden und im Rahmen der Abwägung festzustellen ist, dass den gesetzlichen Vorgaben nicht genügt wird (§ 6 ThürFGtG).

3.4 „Montagsspaziergänge“ als besondere Versammlungsform

Das Versammlungsgeschehen in Thüringen und in anderen Bundesländern war in den letzten drei Jahren von neuen Aktions- und Organisationsformen gekennzeichnet. Auslöser dieser Versammlungen waren zunächst die mannigfaltigen Beschränkungen nahezu aller Bereiche des öffentlichen Lebens („Lockdown“) auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes und entsprechender landesrechtlichen Ausführungsverordnungen. In diesen Rechtsverordnungen, die nahezu im Monatsrhythmus aktualisiert und fortgeschrieben wurden, fanden sich auch versammlungsspezifische Beschränkungen des Grundrechts aus Art. 8 GG.

Auch andere Bundesländer normierten in ihren Ausführungsverordnungen entsprechende versammlungsrechtliche Beschränkungen, die über die Regelungen des VersammlG hinaus Einschränkungen des Versammlungsgrundrechts erlaubten; diese Regelungen waren Gegenstand diverser verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen (vgl. u. a. BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 31. Januar 2022, Az.: 1 BvR 208/22).

Nach der Abschwächung des Pandemiegeschehens und der sukzessiven Aufhebung der entsprechenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens waren und sind es andere Themen, die viele Menschen bewegen, ihre Meinung und ihren Protest im öffentlichen Kommunikationsraum zu artikulieren

So unterschiedlich die Motivlage und die Themen der jeweiligen Demonstranten waren, lag einer Vielzahl von offenkundigen Versammlungen im öffentlichen Raum folgendes übereinstimmendes Schema zu Grunde: Die Versammlungen wurden entgegen § 14 VersammlG nicht angemeldet; im zeitlichen Vorfeld dieser Versammlungen wurde von – teilweise anonym agierenden Aktivisten – im Internet über die sozialen Netzwerke für diese Versammlungen mobilisiert und geworben. Eine weitere Gemeinsamkeit dieser Aktionen war die Verneinung der offensichtlichen Tatsache durch am Versammlungsort anwesende Personen, dass eine Ver-

sammlung durchgeführt wird, wenn die Teilnehmer von der Polizei oder einem Vertreter der anwesenden Versammlungsbehörde danach befragt wurden. Man „gehe hier lediglich spazieren“, so die häufige Antwort. Die Versammlungsbehörden und die Polizei sehen sich vor die Frage gestellt, wie sie mit solchen Erscheinungsformen in rechtlicher und in tatsächlicher Hinsicht umgehen.

a) Versammlungscharakter?

Zunächst zur Frage der Einordnung solcher Aktionsformen: es handelt sich unstreitig, um Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG. Alle Voraussetzungen (BVerfGE 104, 92 [104].) für die rechtliche Einordnung als Versammlung im Sinne des Grundgesetzes liegen vor. Der Charakter als Versammlung wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass auf eine eventuelle Nachfrage an einzelne Personen diese antworten, man ging hier lediglich spazieren. Für die Einordnung als Versammlung kommt es vielmehr auf den objektiv zu beurteilenden Gesamteindruck des Geschehens an. Insbesondere wenn sich bereits aus den allgemein zugänglichen Informationen aus dem Internet oder aus anderen Quellen ergibt, dass zu einer öffentlichen Veranstaltung aufgerufen wird, bei der es um ein Thema von allgemeinem öffentlichem Interesse zum Zwecke der Meinungsbildung gehen soll, sprechen Argumente dafür, dass es hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte gibt für die Annahme einer Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG. Der Charakter als Versammlung wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass einzelne Teilnehmer auf entsprechende behördlich Nachfrage ihre Teilnahme bestreiten. Der abschließende Versammlungscharakter wird durch die (Verwaltungs-)Gerichte festgestellt; nicht durch den Veranstalter oder an der Versammlung teilnehmende Personen. (BVerfG, NJW 2001, 2459 [2461]) Diese Einordnung des Geschehens als Versammlung in Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG ist auch deshalb geboten, weil die Behörden nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985, Az.: 1 BvR 233/81) zu einem versammlungsfreundlichen Verhalten verpflichtet sind.

Bestehen im konkreten Fall nicht zu beseitigende Zweifel bei den vor Ort anwesenden Behörden, ob es sich um eine Versammlung handelt oder nicht, ist von dem Grundsatz auszugehen, dass eine solche Ansammlung von Personen bis auf weiteres, „wie eine Versammlung“ zu behandeln ist (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007, Az.: 6 C 23/06).

Wurde nun die Ansammlung von Personen als Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG qualifiziert, ist sie grundsätzlich wie jede andere Versammlung auch nach Maßgabe des Versammlungsgesetzes zu behandeln.

b) Fehlende Anmeldung i. S. d. § 14 VersammlG; Konsequenzen?

Jedoch sind hier auch einige Besonderheiten zu beachten: Allein die fehlende Anmeldung der Versammlung, ohne dass gleichzeitig die Voraussetzungen für eine Spontanversammlung vorgelegen haben bzw. feststellbar sind, machen die Versammlung nicht rechtswidrig und berechtigen die Versammlungsbehörden und die Polizei nicht zur Auflösung. Anders verhält es sich, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für einen unfriedlichen Verlauf bestehen oder wenn sich im Laufe der Durchführung der Versammlung ein unfriedlicher Charakter zeigen sollte. In solchen Fällen der Unfriedlichkeit kann von dem üblichen versammlungsrechtlichen Instrumentarium des § 15 VersammlG wie bei jeder anderen Versammlung auch Gebrauch gemacht werden. Natürlich gilt auch für solche Versammlungen, dass das strafbare Verhalten einzelner Teilnehmer die Versammlung als solche nicht zu einer unfriedlichen Versammlung werden lässt.

c) Faktischer Versammlungsleiter

Versammlungsbehörden und Polizei stehen häufig vor dem Problem, wer ihr Ansprechpartner auf der Seite der Versammlungsteilnehmer ist. Häufig gibt sich gegenüber den vor Ort anwesenden Behörden niemand als Versammlungsleiter zu erkennen. Entsprechende Nachfragen gegenüber einzelnen Versammlungsteilnehmern nach der Leitung der Versammlung werden erfahrungsgemäß regelmäßig von den befragten Personen nicht beantwortet.

Die vor Ort anwesenden Behörden sind daher gehalten, einen sog. faktischen Versammlungsleiter zu identifizieren, also einen Teilnehmer, der durch sein erkennbares Agieren eine Koordinations- und Leitungsfunktion gegenüber den Teilnehmern übernommen hat. Ein solcher faktischer Versammlungsleiter kann sich u. U. gem. § 26 Nr. 2 VersammlG strafbar machen (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 9. Juli 2019, Az.: 1 BvR 1257/19, juris-Rn. 3, 13). Die Polizei ist in solchen Fällen gehalten, entsprechende Ermittlungen einzuleiten. Dabei bietet es sich an, das Agieren einer solchen Person zu Beweiszwecken zu dokumentieren.

Adressaten von versammlungsrechtlichen Auflagen und sonstigen Maßnahmen sind im Übrigen alle Teilnehmer der Versammlung, insbes. wenn es darum geht mögliche Interessenkonflikte mit anderen Grundrechtsträgern (Verkehrsteilnehmern, Ruhestörung von Anwohnern, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von KRITIS etc.) durch behördliche Maßnahmen zu vermeiden. In der Praxis geschieht dies regelmäßig durch die Verkündung der jeweiligen Auflagen über die Lautsprecher der anwesenden Polizei und Versammlungsbehörden.

Grundsätzlich gilt, dass auch Versammlungsthemen, die dem potenziell extremistischen oder verschwörungstheoretischen Spektrum zuzurechnen sind, in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen. Dies gilt nur dann nicht, wenn zum Beispiel bereits in der Mobilisierungsphase – etwa durch entsprechende Einträge in den sozialen Netzwerken – strafbare, etwa volksverhetzende Inhalte feststellbar sind. Entsprechendes gilt erst recht, wenn solche Äußerungen während der Durchführung einer solchen Versammlung festgestellt werden. Auch hier gilt, dass die Versammlung in ihrer Gesamtheit zu einer unfriedlichen wird und nicht das strafbare Verhalten einzelner Teilnehmer für eine Unfriedlichkeit ausreicht.

Den Versammlungsbehörden wird empfohlen, vor Ort anwesend zu sein, falls im zeitlichen Vorfeld etwa durch Informationen aus den sozialen Medien Ort und Zeitpunkt bekannt geworden sind. Diese Anwesenheit eines Vertreters der Versammlungsbehörde vor Ort ist notwendig, um ggf. Maßnahmen auf Grund der Regelzuständigkeit gem. § 15 Abs. 1 InMinZustV einzuleiten; die Zuständigkeit der Vollzugspolizei gem. § 15 Abs. 3 InMinZustV besteht nur in unaufschiebbaren Fällen. Eine solche Situation wird in der Regel nicht vorliegen, wenn entsprechende Versammlungsvorbereitungen insbesondere über das Internet/soziale Netzwerke auch der Versammlungsbehörde bekannt geworden sind.

d) Versammlungsverbot durch Allgemeinverfügung

Ein Versammlungsverbot per Allgemeinverfügung wird grundsätzlich als rechtlich zulässige Handlungsform angesehen. (BVerwG, Beschluss v. 08.06.2017 – 6 B 62.16; OVG Lüneburg, Beschluss vom 06.11.2004 – 11 ME 322/04; VGH Mannheim, Urteil v. 06.11.2013 – 1 S 1640/12; OVG Hamburg, Beschluss v. 03.07.2012 – 4 Bs 142/17.) Ein Handlungsformenverbot, welches den etwaigen Erlass einer Allgemeinverfügung entgegenstünde, ist dem Versammlungsgesetz nicht zu entnehmen. (Thiel / Schorlemer: „Corona-Spaziergänge“ – versammlungsrechtliche Verbote in Gestalt der Allgemeinverfügung?, KriPoZ 2/2022, S. 97 [100].)

Ein solches Verbot richtet sich an alle potentiellen Veranstalter und teilnehmende Personen (VGH Mannheim, Urteil v. 06.11.2023 – 1 S 1640/12). Ein Versammlungsverbot darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbarer Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen. (BVerfGE 69, 315 [354].) An die versammlungsrechtliche Gefahrenprognose sind dabei strenge Anforderungen zu stellen. (BVerfGE 69, 315 [354].) Die in § 15 Abs. 1 VersG erforderliche unmittelbare Gefährdung setzt eine konkrete Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden rechtlich geschützten Interessen führt, im Erlasszeitpunkt voraus. (BVerfG, NVwZ 1998, 834 [835].) Grundlage der Wahrscheinlichkeitsprognose müssen konkrete und nachvollziehbare Tatsachen sein, welche keine bloßen Verdachtsmomente oder Vermutungen darstellen. (BVerfGE 69, 315 [354 f.].) Indiziell können Vorkommnisse bei vorausgegangenen – ähnlichen – Versammlungen herangezogen werden. (vgl. BVerfG, Beschluss v. 12.05.2010 – 1 BvR 2636/04.)

4. Ordnungsrecht

In der Verwaltungspraxis kann sich die Frage stellen, ob und inwieweit mit ordnungsrechtlichen Mitteln gegen Veranstaltungen unterschiedlicher extremistischer Phänomenbereiche, bei denen der Spaß- oder Unterhaltungszweck im Vordergrund steht, vorgegangen werden kann. Denn diese fallen nicht unter den Versammlungsbegriff und damit unter die verfassungsrechtlich verankerte Versammlungsfreiheit. Zu nennen sind insbesondere Konzerte, welche durch Akteure aus den extremistischen Phänomenbereichen organisiert werden. Solche Konzerte sind häufig als Privatfeiern (bspw. Geburtstagsfeiern) getarnt. Die Ordnungsbehörden haben, falls sie ihnen bekannt werden, selbstständig zu bewerten, ob sie als öffentlich, und damit anzeigepflichtig (§ 42 Abs. 1 Satz 1 OBG), oder privat einzustufen sind. Diese Bewertung kann im Einzelfall schwierig sein. Als öffentlich sind solche Veranstaltungen anzusehen, wenn jeder, der von ihnen Kenntnis erlangt, die Möglichkeit hat, daran teilzunehmen (Indizien sind insbesondere das öffentliche bewerben auf Social-Media-Kanälen). Handelt es sich um öffentliche Vergnügungsveranstaltungen im Sinne von § 42 Abs. 1 OBG, dann können, soweit erforderlich, auf Grundlage des § 42 Abs. 5 Satz 1 OBG Anordnungen erlassen werden. Unter Umständen kann auch eine Untersagung nach § 42 Abs. 5 Satz 2 OBG in Betracht kommen.

Das Vorgehen gegen solche Veranstaltungen erfordert einen intensiven Informationsaustausch zwischen den Ordnungs- und Polizeibehörden. Bei Vorliegen spezieller oder landesrechtlicher Vorschriften ist das Subsidiaritätsprinzip nach § 42 Abs. 6 OBG zu beachten.

4.1 Verfahrensweise

Kommt die Versammlungsbehörde zu dem Ergebnis, dass keine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG vorliegt, weil die Gesamtbewertung der Veranstaltung ergeben hat, dass der Unterhaltungscharakter eindeutig überwiegt oder allein vorherrschend ist, stellt sich in der Regel die Folgefrage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Veranstaltung nach § 42 OBG zulässig ist. Zuständig für die Prüfung dieser Rechtsfragen sind die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden, die im konkreten Fall die Aufgaben der Ordnungsbehörden gem. §§ 1, 4 OBG wahrnehmen. Verneint also die Versammlungsbehörde das Vorliegen einer Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG, gibt sie den Verwaltungsvorgang möglichst zeitnah an die zuständige Ordnungsbehörde ab, damit diese über die entsprechenden Informationen verfügt und ihrerseits nach Maßgabe des § 42 OBG die weiteren Prüfungen vornehmen und die notwendigen Entscheidungen treffen kann.

Unter einer Vergnügung im Sinne des § 42 OBG versteht man eine Veranstaltung, die dazu bestimmt und geeignet ist, die Besucher zu unterhalten, zu belustigen, zu zerstreuen oder zu entspannen (TH LT-Drucks. 1/2047, S. 41). Unerheblich ist dabei, ob eine solche Veranstaltung nur gegen Entgelt besucht werden kann oder ob sie gewerbsmäßigen Charakter hat. Nicht öffentliche (private) Veranstaltungen fallen grundsätzlich nicht unter § 42 OBG. Aber: § 42 Abs. 5 Satz 1 OBG eröffnet der Ordnungsbehörde auch die Möglichkeit bei nicht öffentlichen Veranstaltungen – der Gesetzeswortlaut spricht von »sonstiger Vergnügungen« – Anordnungen zu treffen. Veranstalter ist, wer eine Vergnügung vorbereitet, organisiert, leitet oder sonstige wesentliche Voraussetzungen für sie schafft, etwa sie eigenverantwortlich ins Werk setzt,

also ihr geistiger und praktischer Urheber, ihr Planer und Veranlasser ist (VG Bremen, Urteil v. 17.05.2017 – 2 K 1191/16 –, juris; OLG Stuttgart, Beschluss v. 08.09.1982 – RReg 4 St 125/82 –, juris). Möglich ist es auch, dass als Veranstalter eine Gesellschaft des bürgerlichen Rechts gemäß § 705 BGB auftritt. Der Veranstalter einer solchen Vergnügung kann sich zwar nicht auf das Versammlungsgrundrecht gem. Art. 8 GG berufen; er wird jedoch durch das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG bei seiner Tätigkeit geschützt.

Treten Hoheitsträger, insbesondere Kommunen, aber auch staatliche Behörden oder andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, als Veranstalter auf, wie zum Beispiel beim Thüringentag, so ist § 42 OBG nicht anwendbar. Diese Norm ist allein auf Privatpersonen anwendbar. Kommunen nehmen kulturelle Veranstaltungen mit unterhaltenden Charakter regelmäßig als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises wahr, § 2 Abs. 2 ThürKO. Zudem unterliegen Hoheitsträger der materiellen Polizeipflicht, sodass sie an die Einhaltung jeglicher in Frage kommenden Rechtsvorschriften gebunden sind, wodurch der in § 42 OBG normierte Rechtsgüterschutz gewährleistet wird. Wird eine Veranstaltung organisiert, bei der ein Hoheitsträger neben einem Privaten als Veranstalter auftritt, findet § 42 OBG auf den Privaten Anwendung – dieser trägt für den jeweiligen Veranstaltungsteil Eigenverantwortung.

Insbesondere bei extremistischen (Musik-)Veranstaltungen behaupten die Veranstalter zuweilen gegenüber der Ordnungsbehörde oder der Polizei im Vorfeld, es handele sich um eine „private Geburtstagsfeier“ o. ä. Diese Behauptung zielt darauf ab, dass § 42 Abs. 1 OBG nicht eingreift, denn diese Norm gilt nur für „öffentliche Vergnügungen“. Öffentlich ist eine Vergnügung, wenn die Teilnahme nicht auf einen bestimmten, durch gegenseitige Beziehungen oder durch Beziehungen zum Veranstalter persönlich untereinander verbundenen, abgegrenzten Personenkreis beschränkt ist, sondern die Allgemeinheit, d. h. unbestimmt welche und wie viele Personen, Zutritt hat. Einladungen nur an einen bestimmten Personenkreis führen zur Nichtöfentlichkeit einer Vergnügung, aber nur, wenn daraus ein abgrenzbarer Personenkreis hervorgeht (VG Augsburg, Beschluss v. 07.02.2003 – Au 5 S 03.160 –, juris; BVerwG, Beschluss v. 14.02.1996 – 1 B 203/95 –, juris). Werden beispielsweise weitere Personen aus dem jeweiligen Phänomenbereich eingeladen und der Veranstalter behält sich lediglich vor, unbekannten Personen den Eintritt zu verwehren, so liegt ein bloßer Vorbehalt vor, der der Veranstaltung den Charakter der Öffentlichkeit nicht nimmt. Eine geschlossene Veranstaltung ist dann nicht anzunehmen, wenn der Veranstalter bei einer ordnungsbehördlichen Kontrolle nicht in der Lage wäre anzugeben, um welche Personen es sich bei den Teilnehmern der Veranstaltung handelt (VG Gera, Beschl. v. 1. Oktober 2002, [1 E 1596/02.GE](#), juris, Rn. 7).

4.2 Ordnungsbehördliche Maßnahmen

Im Verhalten gegenüber Personen aus den einzelnen extremistischen Phänomenbereichen ist seitens der beteiligten Behörden alles zu vermeiden, was auch nur den Anschein von Akzeptanz oder gar Vertraulichkeit mit den Veranstaltern erwecken könnte. Die Bediensteten der (Ordnungs-) Behörden sollten im – unvermeidbaren – Umgang und Kontakt mit diesen Personen dringend auf die Einhaltung der notwendigen Distanz achten. Dies gilt für die Entgegennahme einer Anzeige gem. § 42 Abs. 1 OBG genauso wie für ein Erlaubnisverfahren nach § 42 Abs. 3 OBG und für Anordnungen nach § 42 Abs. 5 OBG.

§ 42 Abs. 5 Satz 1 OBG erlaubt Anordnungen sowohl bei öffentlichen wie auch bei „sonstigen“, also nicht öffentlichen Vergnügungen. Der Erlass entsprechender Anordnungen steht im pflichtgemäßen Ermessen gem. § 7 OBG der zuständigen Behörde. In Betracht kommen hier beispielsweise – gerade bei Vergnügungen unter Beteiligung von Personen aus dem rechtsextremistischen Spektrum – Alkoholverbote, wenn ohne ein Verbot des Ausschanks von Alkohol



ThürKO

„Private“ Vergnügungen?

Verhalten gegenüber Extremisten

OBG

mit einem gewalttätigen Verlauf gerechnet werden muss, Auflage zum Jugendschutz, Mitnahmeverbote für Tiere und bestimmte gefährliche Gegenstände sowie der Einsatz von Ordnungskräften durch den Veranstalter und das Vorhalten von Toiletten für die Besucher. Gemäß § 42a Absatz 1 Nr. 1 Waffengesetz ist das Führen von Anscheinswaffen gesetzlich verboten. Hierfür bedarf es keiner Anordnung nach dem OBG.

Begangene Ordnungswidrigkeiten, wie etwa das Tragen von Uniformen als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung, sind konsequent zu unterbinden und zu verfolgen. Ordnungsbehördliche Maßnahmen sind unter strikter Beachtung geltenden Rechts, insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der praktischen Konkordanz (Berücksichtigung widerstreitender Grundrechte mit dem Ziel, diese jeweils auf möglichst effektive Weise zur Geltung zu bringen), sowohl bei der Verfolgung als auch bei der Verhinderung und Beseitigung von Störungen konsequent umzusetzen.

Die Verantwortlichen der Veranstaltungen sind aus der Anonymität zu holen; ihre Identität ist festzustellen. Die Kommunen haben nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die gesetzlichen Regelungen umzusetzen und die notwendigen rechtlichen Maßnahmen zu treffen, um unmittelbare Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu verhindern.

Eine Untersagung nach § 42 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 OBG kann beispielsweise in Betracht kommen, wenn die Vergnügung gegen § 4 Abs. 2 ThürFGtG verstoßen würde, weil die äußere Ruhe beeinträchtigt wird oder die Veranstaltung dem Wesen des Sonn- oder Feiertags widersprechen würde. Dabei hat insbesondere bei den sog. »stillen Feiertagen« eine Interessenabwägung zwischen der verfassungsrechtlich geschützten besonderen Zweckbestimmung des Feiertages nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV und dem Grundrecht des Veranstalters (bspw. die Kunstfreiheit) zu erfolgen; die der Unterhaltung dienende öffentliche Veranstaltung darf dem Wesen der Feiertage nicht widersprechen (VG Gera, Beschluss v. 31.03.1999 – 1 E 319/99. GE –, juris). Eine Untersagung kommt nicht in Betracht, wenn wichtige Gründe vorliegen, die eine Ausnahme vom Verbot nach § 7 Abs. 1 ThürFGtG rechtfertigen. Allein finanzielle Aspekte stellen keinen wichtigen Grund dar.

Die Erfordernisse nach § 42 Abs. 1 Satz 1 OBG sind für den Veranstalter unbedingt einzuhalten („hat“). Eine verspätete, mündliche oder unvollständige Anzeige macht die Veranstaltung erlaubnispflichtig. Ebenso sind anzeigepflichtige, aber nicht angezeigte Vergnügungen erlaubnispflichtig.

Das Verwaltungsgericht Meiningen behandelt in seinem Urteil vom 10. März 2009 (Az.: [2 K 206/07 Me](#)) eine typische Fallkonstellation in der Praxis:

Wer eine öffentliche Vergnügung veranstalten will, hat das der Gemeinde, Verwaltungsgemeinschaft oder erfüllenden Gemeinde unter Angabe der Art, des Ortes und der Zeit der Veranstaltung und der Zahl der zuzulassenden Teilnehmer spätestens eine Woche vorher schriftlich anzuzeigen (§ 42 Abs. 1 S. 1 OBG). Wird die erforderliche Anzeige nicht fristgemäß erstattet, bedarf die Veranstaltung der Erlaubnis (§ 42 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 OBG). Liegt eine solche Erlaubnis nicht vor, kann die Veranstaltung nach § 42 Abs. 5 S. 2 OBG zur Gefahrenabwehr untersagt werden.

Bei der Ermessensausübung nach § 42 Abs. 5 S. 2 OBG ist zu berücksichtigen, dass die Veranstaltung einer Vergnügung im Sinne des § 42 OBG ohne die erforderliche Anzeige oder Erlaubnis eine Ordnungswidrigkeit nach § 48 Nr. 6 OBG ist. Jeder Verstoß gegen strafrechtliche oder ordnungswidrigkeitsrechtliche Normen stellt eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar. Anders als durch die Auflösung der Veranstaltung kann die Ordnungswidrigkeit und damit die

Störung der öffentlichen Sicherheit nicht unterbunden werden.

Der Ordnungswidrigkeit kann die Behörde nicht dadurch entgegenwirken, dass sie noch eine Erlaubnis erteilt, da eine solche nicht beantragt worden ist. Nicht entscheidend ist damit zunächst, ob von der Vergnügung selbst Gefahren ausgehen: Das von der Behörde im Rahmen des § 42 Abs. 5 S. 2 OBG auszuübende Ermessen wird nicht in erster Linie davon bestimmt, ob die zwingenden Versagungsgründe nach § 42 Abs. 4 S. 1 OBG im Hinblick auf eine Erlaubnis nach § 42 Abs. 3 OBG vorliegen, d. h. ob die Versagung zur Abwehr einer von der Veranstaltung ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich erscheint. Müsste die Behörde im Zeitpunkt der Durchführung der (nicht angezeigten und nicht erlaubten) Vergnügung prüfen, ob die Voraussetzungen nach § 42 Abs. 4 S. 1 OBG vorliegen, – die zur Versagung einer beantragten Erlaubnis geführt hätten –, verlöre die Erlaubnispflicht nach § 42 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 OBG weitgehend ihre Ordnungsfunktion. Während bei rechtzeitiger Anzeige der Vergnügung der Veranstalter darauf vertrauen kann, dass die zuständige Behörde die von ihr für notwendig gehaltenen Anordnungen für den Einzelfall in angemessener Zeit vor Beginn der Veranstaltung erlässt, wird bei verspäteter, nur mündlicher oder unterlassener Anzeige dem Veranstalter zugemutet, vor Durchführung der Veranstaltung im Interesse der durch die Anzeige- bzw. Erlaubnispflicht zu schützenden Rechtsgüter eine förmliche Entscheidung der zuständigen Behörde abzuwarten.

Kommt der Veranstalter dem nicht nach und wartet die förmliche Entscheidung der Behörde nicht ab, sondern führt nunmehr seine Veranstaltung ohne Erlaubnis durch, bliebe dieses Verhalten des Veranstalters für die tatsächliche Durchführung der Veranstaltung ohne Folgen, wenn im Hinblick auf eine mögliche Untersagung der Veranstaltung das Ermessen der Behörde weiterhin allein durch die zwingenden Versagungsgründe des § 42 Abs. 4 S. 1 OBG bestimmt wäre. Für einen Veranstalter, der für seine beabsichtigte Veranstaltung die Versagung der erforderlichen Erlaubnis befürchtet, wäre der Anreiz, eine solche Erlaubnis zu beantragen bzw. abzuwarten, gering. Zwar hätte er im Fall der ohne die erforderliche Erlaubnis veranstalteten Vergnügung mit einer Geldbuße zu rechnen (§ 51 Abs. 1 i. V. m. § 48 Nr. 6 OBG), müsste jedoch nun nicht in stärkerem Maße die Untersagung/Beendigung der Veranstaltung befürchten, als er vorher um die Erteilung der Erlaubnis hätte bangen müssen.

Insofern ist das Ermessen nach § 42 Abs. 5 S. 2 OBG im Hinblick auf eine nicht angezeigte und nicht erlaubte Vergnügung als Regeleressen zu verstehen. Eine solche Veranstaltung ist regelmäßig zu untersagen, es sei denn, es wäre im Zeitpunkt der Behördenentscheidung offensichtlich, dass zur Versagung der Erlaubnis führende Gründe nach § 42 Abs. 4 S. 1 OBG nicht vorliegen können. In einem solchen Fall wäre die Untersagung der Veranstaltung möglicherweise ermessensfehlerhaft. Die gesetzlichen Grenzen des Ermessens könnten dann hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit überschritten sein.

4.3 Maßnahmen der Waffenbehörden

Eine besondere Bedeutung bei der Bekämpfung extremistischer Aktivitäten kommt den Waffenbehörden zu. Gerade das Waffenrecht ist eine spezialgesetzlich geregelte Materie des Ordnungsrechts, dem hier eine wichtige Funktion zukommt. Es besteht ein überragendes Interesse der Allgemeinheit daran, dass mit dem Waffenbesitz verbundene erhebliche Sicherheitsrisiko möglichst gering zu halten. Nur derjenige soll im Besitz von Waffen sein, der nach seinem Verhalten das Vertrauen darin verdient, dass er mit Waffen und Munition jederzeit und in jeder Hinsicht ordnungsgemäß umgehen wird, was auch für die Verwahrung gilt. Wird im Rahmen der anzustellenden Gefährlichkeitsprognose von einem gezeigten Verhalten des Erlaubnisinhabers auf das in Zukunft zu erwartende Verhalten des Betroffenen geschlossen, muss im Bereich des Waffenrechts kein Restrisiko hingenommen werden. (BVerwG, Beschluss vom 26. März 1997, Az.: [1 B 9 97](#); VG München, Beschluss vom 25. Juli 2017, Az.: [M 7 S 17.1813](#), Juris-

Grundsätze des Waffenrechts

Eine Frage der Zuverlässigkeit:
Waffen und Extremisten

Waffen und „Reichsbürger“

WaffG

Verschärfung des Waffenrechts

Mitgliedschaft begründet
Regelvermutung

Rn. 28; VG Minden, Urteil vom 29. November 2016, Az. [8 K 1965/16](#), Juris-Rn. 40-42).

Demnach gilt: Waffen gehören nicht in die Hand von Extremisten, gleich, ob sie als Anhänger der sog. „Reichsbürgerbewegung“, rechtsextremistischer oder anderer extremistischer Gruppierungen in Erscheinung treten.

Insbesondere, wenn der Waffenbehörde Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Inhaber einer waffenrechtlichen Erlaubnis der sog. „Reichsbürgerbewegung“ zuzurechnen ist, ist auf der Grundlage des § 45 Abs. 2 S. 1 i. V. m. §§ 4 Abs. 1 Nr. 2, 5 Abs. 1 Nr. 2 WaffG eine intensive Prüfung vorzunehmen. In den Fällen des § 5 Abs. 1 Nr. 2 lit. b WaffG liegt eine absolute waffenrechtliche Unzuverlässigkeit vor. Hier gilt folgender Prüfungsmaßstab: Wenn ein Erlaubnisinhaber die Existenz der Bundesrepublik Deutschland als Staat verneint und damit sogleich die darin bestehende Rechtsordnung offensiv ablehnt, zum Beispiel wenn Behörden die Befugnis abgesprochen wird, aufgrund der nach dem 8. Mai 1945 erlassenen Gesetze tätig zu werden, erscheint nicht hinreichend gesichert, dass ein waffenrechtlicher Erlaubnisinhaber die auch die maßgeblichen Regelungen des Polizei- und Waffenrechts für sich als bindend ansieht und sein Verhalten danach ausrichtet. Wer erklärtermaßen bundes- oder landesgesetzliche Vorschriften, und damit auch die des Waffenrechts, nicht als für sich verbindlich anerkennt und sich deshalb auch nicht verpflichtet sieht, die darin enthaltenen, dem Schutz der Allgemeinheit dienenden Vorschriften im Einzelnen jederzeit zu beachten, gibt Anlass zu der Befürchtung, dass er die Regelungen des Waffengesetzes nicht strikt befolgen wird. Konkreter Verstöße gegen waffenrechtliche Vorschriften bedarf es dann nicht (Thüringer Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 28. Januar 2021 – 3 EO 316/20 –, OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 5. Juli 2018 - [20 B 1624/17](#) -; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 3. Dezember 2018 - [Z B 11152/18](#) -; BayVGH, Beschluss vom 6. Dezember 2019 - [21 CS 19.759](#) - jeweils juris).

In den Jahren 2017 und 2020 hat der Bundesgesetzgeber das Waffengesetz weiter verschärft, um Extremisten konsequenter den Zugang zu „scharfen“ Waffen zu erschweren. § 5 Abs. 2 WaffG regelt die Umstände, bei deren Vorliegen eine Person widerlegbar als waffenrechtlich unzuverlässig gilt (sog. Regelunzuverlässigkeit). Neben Verurteilungen wegen bestimmter Straftaten, § 5 Abs. 2 Nr. 1 WaffG, und der Mitgliedschaft in verbotenen Vereinen oder Parteien, § 5 Abs. 2 Nr. 2 WaffG, sind dabei insbesondere auch verfassungsfeindliche Bestrebungen einer Person beurteilungsrelevant (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG). Bis 2017 war der Nachweis erforderlich, dass die betroffene Person derartige Bestrebungen tatsächlich verfolgt oder unterstützt bzw. in den letzten fünf Jahren verfolgt oder unterstützt hat. Diese Regelungen hat der Bundesgesetzgeber als nicht mehr ausreichend angesehen, die Risiken des Waffenbesitzes möglichst weitgehend auszuschließen. Deshalb wurde 2017 in § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG formuliert, dass bereits Zuverlässigkeitszweifel „erlaubnisschädlich“ sind. Lässt sich ein Sachverhalt nicht abschließend klären, besteht aber ein tatsachenbegründender Verdacht, dass ein Regelunzuverlässigkeitstatbestand vorliegt, dann wiegt das damit verbleibende Risiko eines unzuverlässigen Umgangs mit tödlichen Waffen und den daraus resultierenden Folgen für Leib und Leben Dritter höher als die Freiheit, solche Waffen besitzen zu dürfen. Anhaltspunkte, die im Verdachtsgehalt vage bleiben und nicht auf Tatsachen beruhen, genügen allerdings nicht. Diese Tatsachen müssen den Schluss zulassen, dass die betreffende Person einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung entsprechende Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder in den letzten fünf Jahren verfolgt oder unterstützt hat ([BT Drs. 18/12397 vom 17.05.2017](#)).

Mit dem 3. Waffenrechtsänderungsgesetz wurde der Tatbestand der individuellen Betätigung nunmehr gleichberechtigt neben dem Tatbestand der bloßen Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung gestellt. Das bedeutet, dass allein die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung die Regelvermutung der waffenrechtlichen Unzuverlässigkeit begründet, ohne dass eine individuelle Betätigung hinzutreten muss. Begründet wird dies mit dem Argument, dass die Mitgliedschaft in einer solchen Vereinigung typischerweise ein-

schließt, dass diese Person nachhaltig die verfassungsfeindlichen Ziele der Vereinigung teilt, also die Ablehnung der Grundsätze der Verfassungsordnung zum Ausdruck bringt.

Unter den Begriff „Vereinigung“ subsumiert der Gesetzgeber auch Parteien im Sinne des Parteiengesetzes. Darunter fallen auch Parteien, bei denen die jeweils zuständige Verfassungsschutzbehörde festgestellt hat, dass diese als erwiesen extremistische Bestrebung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung nach § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ThürVerfSchG bewertet werden.

Welche Parteien bzw. Organisationen als feststehend extremistisch und damit verfassungsfeindlich eingestuft werden, entnehmen Sie bitte dem aktuellen Verfassungsschutzbericht oder fragen Sie im Zweifelsfall beim AfV nach. Der Schutzbereich von Art. 21 Abs. 1 GG („Parteienprivileg“) ist für diese Fallkonstellationen nicht eröffnet, da durch diese Norm lediglich parteibezogene Tätigkeiten, die zur politischen Willensbildung beitragen, geschützt werden.

Selbst wenn man in dieser waffenrechtlichen Beurteilung einen - mittelbaren - Eingriff in die Parteienfreiheit gem. Art. 21 GG durch den Entzug einer waffenrechtlichen Erlaubnis annehmen würde, wäre dieser durch kollidierendes Verfassungsrecht in Gestalt des Art. 2 Abs. 2 GG gerechtfertigt. Den staatlichen Behörden obliegt eine grundrechtliche Schutzpflicht für Gesundheit und Leben der Menschen. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schützt nicht nur als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Es enthält auch die staatliche Pflicht, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren. Wegen der extremen Gefährlichkeit des Umgangs mit Waffen ist der Staat verfassungsrechtlich gehalten, die Allgemeinheit vor unzuverlässigen Waffenbesitzern wirksam zu schützen. Dabei ist es Sache des Gesetzgebers, im Hinblick auf den konkret betroffenen Lebensbereich im Einzelnen darüber zu entscheiden, ob und mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Situationen entgegengewirkt werden soll, die nach seiner Einschätzung zu Schäden führen können (BVerwG, Urteil vom 30. September 2009, 6 C 29/08 Rn. 21). Der Entzug bzw. die Nichterteilung waffenrechtlicher Erlaubnisse bei Mitgliedern extremistischer Parteien im Rahmen der Regelvermutung des § 5 Abs. 2 WaffG ist ein geeignetes und erforderliches Mittel, um diese Schutzpflicht zu erfüllen. Der betroffene Erlaubnisinhaber ist auch nicht schutzlos gestellt, kann er doch im Rahmen des § 5 Abs. 2 WaffG ggf. den Gegenbeweis führen, dass er trotz Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei die notwendige Zuverlässigkeit besitzt.

Für die Praxis der Waffenbehörden bedeutet dies, dass ein Rücknahme- bzw. Widerrufsverfahren wegen mangelnder Zuverlässigkeit einzuleiten ist, wenn die Behörde davon Kenntnis erlangt, dass z. B. ein waffenrechtlicher Erlaubnisinhaber Mitglied oder Anhänger einer extremistischen Organisation ist.

Wird eine Unzuverlässigkeit des waffenrechtlichen Erlaubnisinhabers durch die Waffenbehörde festgestellt, sind die Rechtsfolgen klar: die Erlaubnis ist zurückzunehmen, bzw. sie ist zu widerrufen, wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die zur Versagung hätten führen müssen (§ 45 Abs. 1 und 2 WaffG). Die Waffenbehörden sind gehalten, von ihren rechtlichen Möglichkeiten konsequent Gebrauch zu machen. Stellt eine solche Person einen Antrag auf Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis, ist dieser mangels Zuverlässigkeit regelmäßig abzulehnen. In den Fällen des Widerrufs oder Rücknahme der waffenrechtlichen Erlaubnisse aufgrund der dargestellten Unzuverlässigkeitstatbestände haben die Waffenbehörden zudem zu prüfen, ob ein Waffenbesitzverbot nach § 41 WaffG auszusprechen ist und eine sofortige Sicherstellung der Schusswaffen und Munition und diesbezügliche Durchsuchungsmaßnahmen bei den Betroffenen angezeigt sind (§ 46 Abs. 4 WaffG). Dabei ist zu beachten, dass der Vollstreckungserfolg bei einer vorherigen Anhörung mit herkömmlichen Widerrufsverfahren gefährdet sein könn-

Begriff Vereinigung

Grundrechtliche Schutzpflicht

Rechtsfolgen

te. Bei entsprechender Sachlage und wegen des erheblichen von Schusswaffen ausgehende Gefahrenpotentials muss nicht das Risiko hingenommen werden, dass die Betroffenen ihre Waffen, Munition und Erlaubnisdokumente nicht freiwillig herausgeben oder gar sich mittels Gewaltanwendung gegen die Herausgabeaufforderung wehren. Auch das Risiko, dass Waffen und Munition andernorts versteckt oder unberechtigten Dritten überlassen werden könnten, ist nicht hinzunehmen.

Als ein wichtiges präventives Mittel für die Waffenbehörden zur Kontrolle der Einhaltung der waffenrechtlichen Vorschriften haben sich die Aufbewahrungskontrollen gem. § 36 Abs. 3 WaffG erwiesen. Diese Kontrollen sind grundsätzlich bei jedem Erlaubnisinhaber von Zeit zu Zeit durchzuführen; ergeben sich für die Waffenbehörden aber tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass ein Erlaubnisinhaber extremistische Aktivitäten entfaltet, dann sollte möglichst zeitnah eine Kontrolle bei ihm durchgeführt werden.

5. Umgang mit Wortmeldungen von Rechtsextremisten in Veranstaltungen

Seit geraumer Zeit suchen insbesondere Extremisten der in der Einführung benannten Phänomenbereiche auch in Thüringen verstärkt öffentliche Veranstaltungen auf, um diese durch verbale Intervention und Provokation für sich zu instrumentalisieren. Mit eigenen Wortmeldungen und Redebeiträgen wollen sie auf sich aufmerksam machen und eigene Positionen vertreten. Damit soll die eigene gesellschaftliche Isolation durchbrochen und der Eindruck der Ausgrenzung und Verfolgung durch Staat und Medien erweckt werden. Zugleich sollen politische Gegner verunsichert und öffentliche Aufmerksamkeit erregt werden.

„Wortergreifungsstrategie“

Wichtig ist es bei allen Veranstaltungen, diesen Akteuren kein Forum zu geben. Deshalb gilt: Kommunale Entscheidungsträger sollten im Vorfeld kommunaler öffentlicher Veranstaltungen planmäßig die Themen identifizieren, mit denen Extremisten kampagnenfähig werden könnten, und diese selbst besetzen.

Kein Forum für Demokratiefeinde

Nach den hier bekannten Erfahrungen ist es sinnvoll, ihre Wortmeldungen unmissverständlich zurückzuweisen. Gegenüber den sonstigen Teilnehmern sollte deutlich gemacht werden, dass mit Extremisten als Befürwortern einer Ideologie, die auf Beseitigung von Demokratie und Rechtsstaat abzielt, kein demokratischer Diskurs geführt werden kann.

Sofern Extremisten auf kommunaler Ebene an Veranstaltungen teilnehmen, kann davon ausgegangen werden, dass sie sich vorab über die anstehenden Themenbereiche informiert haben. Auf komplexe Probleme versuchen sie mit einfachen Parolen wie „Ausländer raus!“, „Schluss mit der BRD-GmbH“, „BRD=Diktatur“ zu antworten. Eine Möglichkeit, ihnen wirksam zu begegnen, liegt darin, argumentativ die wirklichen Zusammenhänge darzulegen. Dies erfordert eine gründliche und umfassende Vorbereitung der Veranstaltung.

Bereits im Vorfeld öffentlicher Veranstaltungen sollte die Teilnahme von Anhängern verschiedener Extremismusphänomene einkalkuliert werden. Der Veranstalter könnte in Erwägung ziehen, gegebenenfalls den Teilnehmerkreis zu begrenzen. Ratsam ist es auch, im Vorfeld öffentlicher politischer Veranstaltungen, Kontakt mit der zuständigen Polizeidienststelle aufzunehmen. Werden bei der Veranstaltung Hilfsmittel wie Mikrofone benutzt, sollte sichergestellt werden, dass diese nicht in die Hände von Extremisten gelangen.

Präventiv gegen Demokratiefeinde vorgehen

Was können Demokraten tun?



Vorschlag für eine Formulierung in der Einladung

5.1 Vorbereitung einer Veranstaltung

- Veranstalten Sie keine Diskussionsveranstaltungen oder Podien gemeinsam mit Mitgliedern extremistischer Organisationen.
- Koordinieren Sie sich als Teilnehmende im Vorfeld einer Veranstaltung mit anderen demokratischen Parteien und Podiumsteilnehmer/innen.
- Machen auch Sie bereits im Vorfeld deutlich, dass Sie an keiner Veranstaltung mit extremistischen Organisationen teilnehmen werden.
- Wirken Sie im Vorfeld darauf hin, dass Veranstalter/innen oder Schulen keine Vertreter/innen extremistischer Personenzusammenschlüsse einladen.
- Sorgen Sie dafür, dass die Ablehnung in Übereinstimmung mit allen anderen demokratischen Parteien und Teilnehmer/innen geschieht.
- Verständigen Sie sich mit anderen demokratischen Parteien und Teilnehmer/innen über eine gemeinsame inhaltliche Begründung ihrer Ablehnung, und geben Sie diese entweder gemeinsam oder individuell zur Kenntnis.
- Wirken Sie in der Vorbereitung gegenüber den Veranstalter/innen darauf hin, dass es sich insbesondere bei Schulen um eine geschlossene Veranstaltung handeln sollte, die sich auf einen beschränkten Teilnehmer/innenkreis und geladene Gäste bezieht.
- Suchen Sie im Vorfeld von (vor allem öffentlichen) Veranstaltungen Kontakt zur Polizei und besprechen Sie Szenarien/Strategien (gegebenenfalls spezielle Durchwahlnummer geben lassen, nicht 110).
- Wenn Sie einen Sicherheitsdienst engagieren, achten Sie darauf, dass dieser szenekundige Mitarbeiter schickt.
- Machen Sie sich im Vorfeld mit einschlägigen Zeichen, Codes und Parolen bekannt. Entsprechende Hilfestellungen bietet das [Amt für Verfassungsschutz](#) beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales an
- Achten Sie schon in der Einladung zu Ihrer Veranstaltung darauf unerwünschte Personen gegebenenfalls auszuschließen.

„Die Veranstaltenden behalten sich vor, von ihrem Hausrecht Gebrauch zu machen und Personen, die extremistischen Personenzusammenschlüssen angehören, ihnen zuzuordnen sind oder bereits in der Vergangenheit durch rassistische, nationalistische, antisemitische oder sonstige Äußerungen in Erscheinung getreten sind, den Zutritt zur Veranstaltung zu verwehren oder von dieser auszuschließen.“

5.2 Während einer Veranstaltung

- Hängen Sie an die Saaltür ein Schild, auf welchem Sie klarmachen, welche Personen auf der Veranstaltung unerwünscht sind. Mögliche Formulierung:

Vorschlag für eine Formulierung einer Ausschlussklausel

„Ausgeschlossen von der Veranstaltung sind Personen, die extremistischen Personenzusammenschlüssen angehören, ihnen zuzuordnen sind oder bereits in der Vergangenheit durch rassistische, nationalistische, antisemitische oder sonstige demokratiefeindliche Äußerungen in Erscheinung getreten sind. Die Veranstalter behalten sich vor, von ihrem Hausrecht Gebrauch zu machen und diesen Personen den Zutritt zur Veranstaltung zu verwehren oder von dieser zu verweisen.“

- Stellen Sie klare und transparente Diskussionsregeln auf (alle Redner müssen sich vorstellen, Partei / Organisation benennen, alle Diskutierenden halten sich an die von Ihnen festgelegten goldenen Regeln).
- Transparenzherstellung für Regeln die zum Ausschluss von der Veranstaltung führen.
- Geben Sie vor Ihrer eigentlichen Rede eine Erklärung ab, dass es nicht Ihrem Wunsch entspricht, gemeinsam mit Vertretern extremistischer Organisationen, Gruppen, Meinungsspektren in einer Diskussion zu sitzen, da diese außerhalb des demokratischen Grundkonsenses stehen.
- Seien Sie immer inhaltlich vorbereitet auf die zentralen extremistischen Argumentationsmuster.
- Gehen Sie als Moderator/in nicht auf demokratiefeindliche Parolen ein. Weisen Sie diese aber gegenüber dem Publikum offensiv zurück, ohne sich von den extremistischen Provokateuren in eine Diskussion verwickeln zu lassen.
- Achten Sie darauf, dass rassistische, antisemitische, sexistische, menschenverachtende und den Nationalsozialismus leugnende oder verharmlosende Äußerungen nicht unhinterfragt bleiben. Widersprechen Sie aktiv!
- Bitten Sie Extremisten nie auf das Podium, bzw. bieten Sie diesen kein Podium an, das ihnen lange Monologe ermöglichen und der Selbstinszenierung dienen könnte.
- Der Leiter der öffentlichen kommunalen Veranstaltung kann Personen, die den Ablauf gröblich stören, in Ausübung seines Hausrechts von der weiteren Teilnahme ausschließen.
- Wer des Saals verwiesen wird, hat diesen sofort zu verlassen. Bestehen Sie darauf.
- Personen, die Waffen mit sich führen, müssen von dem / der Veranstaltungsleitenden ausgeschlossen werden.
- Lassen Sie das Saalmikrofon von einem/einer Helfer/in halten und geben Sie es niemals aus der Hand.
- Sollte es zu einer Wortergreifung kommen, ist es am besten, das Mikrofon durch einen Techniker abstellen zu lassen.
- Versuchen Sie mit dem Ordnungspersonal, Techniker oder der Veranstaltungsleitung Blickkontakt zu wahren.
- Legen Sie bereits im Vorfeld fest, ob gefilmt oder fotografiert werden darf, auch wer das darf.
- Sollten Personen dennoch psychisch oder physisch bedroht werden, greifen Sie ein, nötigenfalls in Absprache mit der Polizei oder den vorhandenen Ordnern/innen.
- Sollte eine Person eines extremistischen Phänomenbereichs an der Veranstaltung teilnehmen, ohne sich bereits vorher zu outen und dies erst in der Veranstaltung durch eine Wortergreifung tun, darf das nie unwidersprochen bleiben. Auch das müssen Sie vorher organisieren und üben.

Klare und transparente Regeln

Extremistischen Äußerungen aktiv widersprechen

5.3 Nach einer Veranstaltung

- Begleiten Sie gefährdete Personen gegebenenfalls auf ihrem Weg von der Veranstaltung nach Hause (Personen die aufgrund ihrer politischen oder journalistischen Tätigkeit gefährdet sind, Migrant/innen etc.).
- Achten Sie auf die Rezeption Ihrer Veranstaltung in der Presse, geben Sie eventuell eine Pressemitteilung heraus.

Schutzbedürftige begleiten

6. Kontaktadressen für weitergehende Auskünfte/Unterstützung

Ansprechpartner

Fragen zur Prävention gegen politischen Extremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit beantwortet im Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS) das Referat 42 mit den Arbeitsschwerpunkten „Gewaltprävention“ und „Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“. Ziel ist u. a. die Minimierung antidemokratischen Denkens und Handelns in der Gesellschaft.

Kontakt:

Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

Werner Seelenbinder-Straße 7

99096 Erfurt

Tel.: 0361 / 3798442

Fax: 0361 / 3798830

E-Mail: poststelle@tmbjs.thueringen.de

Weiterhin steht [MOBIT](#) in Kooperation mit dem TMBJS als Erstkontaktstelle zur Verfügung. Als solche unterstützt sie Betroffene bei konkreten Sachverhalten, die im Zusammenhang mit dem Rechtsextremismus oder dem Antisemitismus stehen. Diese können unter anderem aus Versuchen der Unterwanderung oder Übernahme von Jugendarbeit oder Initiativen, der Entstehung von Angstzonen, der Bildung von rechtsextremen Bürgerinitiativen, dem Versuch von Immobilienübernahmen, der Organisation von jugend- und familienkulturellen Veranstaltungen oder aus Gewaltaktionen und Sachbeschädigungen resultieren.

Folgende Beratungsangebote werden durch die Mobile Beratung wahrgenommen:

- Aufsuchende Beratung für Betroffene oder lokale Schlüsselakteure
- Vermittlung von Handlungskompetenzen
- Entwicklung von Handlungskonzepten
- Vermittlung von best-practice-Projekten
- Vernetzung von multiprofessionellen Beratungsangeboten in Thüringen.

Die Zentrale Informationsstelle zum Thema „Reichsbürger“ im Thüringer Landesverwaltungsamt informiert die Beschäftigten der Thüringer Landes- und Kommunalverwaltung über den Umgang mit sog. „Reichsbürgern“ und berät diese in konkreten Konfliktsituationen.

Kontakt:

Thüringer Landesverwaltungsamt

Zentrale Informationsstelle „Reichsbürger“

Jorge-Semprún-Platz 4

99423 Weimar

Tel.: 0361/573321093

Fax: 0361/573321346

E-Mail: Informationsstelle@tlvwa.thueringen.de

Das Amt für Verfassungsschutz beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales informiert im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages die Öffentlichkeit in unterschiedlicher Form über seine Aufgaben und seine Tätigkeit, die verschiedenen Erscheinungsformen des politischen Extremismus und auch über Einzelthemen wie sog. „Reichsbürger“. Zu diesem Zweck wurde ein „Vortragspaket“ erarbeitet, das die genannten Themenbereiche erschließt. Das Angebot richtet sich vornehmlich an Multiplikatoren aus den Bereichen Politik / Politische Bildung, Sozial- / Jugendarbeit, Kirchen, Wissenschaft / Universitäten, aber auch an Bedarfsträger aus dem öffentlichen Bereich wie Ministerien, Verwaltungen usw. Es entstehen keine Kosten für die Veranstalter.

Kontakt:

Amt für Verfassungsschutz beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

Haarbergstraße 61

99097 Erfurt

Tel.: 0361 / 57 3313 850

E-Mail: afvoeffentlichkeit@tmik.thueringen.de

Internet: <https://verfassungsschutz.thueringen.de/>

Außerdem bietet die Landeszentrale für politische Bildung Thüringen zahlreiche themenbezogene Publikationen und ein umfangreiches Vortragsangebot.

Kontakt:

Landeszentrale für politische Bildung Thüringen

Regierungsstraße 73

99084 Erfurt

Tel.: 0361 / 57 3211 701

Fax: 0361 / 57 3511 702

E-Mail: LZT_PF@tsk.thueringen.de

Internet: <http://www.lzt-thueringen.de>

Darüber hinaus stehen zur Verfügung:

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

Task Force Versammlungslagen und Extremismus

Steigerstraße 24

99096 Erfurt

Tel.: 0361 / 57 3313 732

Fax: 0361 / 57 3313 404

E-Mail: TASKFORCEVersammlungslagen@tmik.thueringen.de

Internet: www.thueringen.de/th3/tmik

In der Landespolizeidirektion wurde im Jahre 2013 eine Stabsstelle Polizeiliche Extremismusprävention (PEP) eingerichtet. Zwischenzeitlich ist diese Stabsstelle dem Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales angegliedert. Aufgabe dieser Stelle ist es, alle organisationsinternen Maßnahmen zu treffen, die zum Ziel haben, eine Optimierung der polizeilichen Handlungssicherheit im Umgang mit den Phänomen des Politischen Extremismus zu erreichen. Darüber hinaus ist sie Ansprechpartner, auch für weitere Bedarfsträger, für den Bereich der Extremismusprävention.

Kontakt:

Kontakt:
Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
Stabsstelle Polizeiliche Extremismusprävention
Steigerstraße 24
99096 Erfurt
0361- 573 31 3245
E-Mail: pep@tmik.thueringen.de

Landeskriminalamt Thüringen
Kranichfelder Str. 1
99097 Erfurt
Tel.: 0361 34109
Fax: 0361 3411450
E-Mail: lka@polizei.thueringen.de
Internet: <http://www.thueringen.de/th3/polizei/lka>

7. Informationsmaterialien

Im Rahmen des umfangreichen Internetangebotes der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie der Vielzahl von Organisationen und Vereinen finden Sie zahlreiche kostenfreie Informationsangebote unter anderem unter:

- Bundesamt für Verfassungsschutz

www.verfassungsschutz.de
- Bundeszentrale für politische Bildung

www.bpb.de
- Verein „Drudel 11 e.V.“

www.drudel11.de/de
- Blick nach rechts

www.bnr.de
- Broschüre der Landeshauptstadt München

[„Anmietungen durch Rechtsextreme – Schutz für Kommunen und Vermieter“](#)

Anlage

1. Versammlung oder (Vergnügungs)Veranstaltung

Zu unterscheiden ist zunächst, ob es sich bei der musikalischen Veranstaltung um eine reine Vergnügung oder eine von Art. 8 GG geschützte Versammlung handelt.

Dabei kann eine Veranstaltung unterschiedliche Elemente aufweisen, also einerseits meinungsbildende und kommunikative wie auch reine Vergnügungselemente (z.B. Musikveranstaltung mit Redebeiträgen). Zur nicht immer einfachen Abgrenzung wird nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Rahmen einer Drei-Stufen-Prüfung auf letztlich das Gesamtgepräge abgestellt. Auf der ersten Stufe ist zu betrachten, ob die Zusammenkunft öffentlich meinungsbildende Inhalte vorweist, anschließend, auf der zweiten Stufe, sind die nicht meinungsbildenden Inhalte herauszuarbeiten. Auf der dritten Stufe erfolgt ein wertender Vergleich der unterschiedlichen Bestandteile. Ergibt die Prüfungshandlung kein eindeutiges Überwiegen eines der beiden Elemente, so ist das Zusammentreffen „im Zweifel“ als Versammlung zu qualifizieren¹. Diese sogenannten „gemischten Veranstaltungen“ verfügen sowohl über kommunikative, sprich meinungsbildende als auch unterhaltende Elemente und werden nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Zweifel „wie eine Versammlung“ behandelt und unterliegen dem vollständigen Schutz des Artikels 8 GG.

Bei einer Gesamtschau kann es nach einer Entscheidung des VG Meiningen² auch darauf ankommen, ob das Zusammentreffen aus der Perspektive eines durchschnittlichen Betrachters noch eine Versammlung ist oder vielmehr andere Zwecke im Vordergrund stehen. Hierbei sollen jedoch nur diejenigen Elemente berücksichtigt werden, mit denen ernsthaft die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung bezweckt wird.

Des Weiteren kann das Medium Musik im Spektrum der vielfältigen Kommunikationsmöglichkeiten auch als Mittel argumentativer Kommunikation gewertet werden, denn gerade im Bereich der rechten Szene ist den musikalischen Beiträgen eine versammlungsrechtlich relevante Meinungsäußerung beizumessen. Auch schließt ein teils unterhaltender Charakter das Vorliegen einer Versammlung nicht aus.

Derartige Veranstaltungen bzw. Versammlungen fanden im Freistaat Thüringen in der jüngeren Vergangenheit zweimal mit vergleichsweise hohen Teilnehmerzahlen statt (z.B. „Rock für Meinungsfreiheit“ in Hildburghausen 2016 mit 3500 Teilnehmern und „Rock gegen Überfremdung II“ in Themar 2017 mit bis zu 6.000 Teilnehmern).

2. Öffentlich oder Nicht öffentlich

Versammlungen und Vergnügungen können sowohl öffentlich als auch nicht öffentlich durchgeführt werden. Die Unterscheidung ist sehr wichtig, da sich hieraus die konkreten Eingriffsmöglichkeiten der Polizei / Behörden ableiten.

Öffentlich:

Eine Teilnahme ist nicht auf einen bestimmten, durch gegenseitige Beziehung oder Beziehungen zum Veranstalter

¹ vgl. BVerwG vom 16. Mai 2007; 6 C 23.06

² VG Meiningen, Beschluss vom 03. Juli 2017 – 2 E 221/17 Me mit Verweis auf VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.07.2010 – 1 S 349/10 = VBIBW 2010, 468 ff

persönlich untereinander verbundenen, abgegrenzten Personenkreis beschränkt³. Der Teilnehmerkreis ist offen und wird beispielsweise im Internet beworben. Die Identität der anwesenden Personen kann vom Veranstalter nicht angegeben werden⁴.

Nicht öffentlich:

Einladungen erfolgen ausschließlich an einen definierten Personenkreis oder es erfolgt eine Zulassung konkreter einzelner Gäste⁵.

Praktische Abgrenzungsindizien für „Öffentlichkeit“:

- Ort/Art der Werbung: Soziale Medien = unüberschaubarer Teilnehmerkreis, potenzielle Möglichkeit der Teilnahme für jedermann, sofern einigermaßen barrierefrei erreichbar
- Formulierungen „Gäste sind willkommen“; „informiert eure Freunde“, „Kommt alle“ etc.
- willkürlich/ gewollte Verbreitung über „Mundpropaganda“
- überregionale Anreise
- überregionale Musiker/ Redner
- Eintrittsgeld

Versammlungen:

Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG werden in der Regel als öffentliche Versammlungen durchgeführt. Nur selten werden seitens der Rechtsextremisten Nicht-Öffentliche Versammlungen (überwiegend in geschlossenen Räumen) angemeldet. Diese fallen ebenso in den Schutzbereich des Art. 8 GG. Nachdem Thüringen von der Gesetzgebungskompetenz zum Erlass eines landeseigenen Versammlungsgesetzes bislang keinen Gebrauch gemacht hat, gilt weiterhin das Bundesversammlungsgesetz (VersG), welches ausschließlich auf öffentliche Versammlungen Anwendung findet. Außerhalb des Versammlungsgesetzes bleibt nur der Rückgriff auf die allgemeinen Polizeigesetze, wobei die Anwendung im Lichte des Art. 8 GG zu erfolgen hat, d.h. der hohe Rang der Versammlungsfreiheit zu beachten ist.

Vergnügungen:

Vergnügungen im Sinne des § 42 OBG sind dazu bestimmt und geeignet, die Besucher zu unterhalten, zu belustigen, zu zerstreuen oder zu entspannen⁶.

Die Durchführung öffentlicher Vergnügungen ist anzeige- bzw. genehmigungspflichtig⁷. Gemäß § 42 Abs. 5 OBG können die zuständigen Behörden zur Gefahrenabwehr Anordnungen, also Auflagen, zur Veranstaltung öffentlicher und sonstiger Vergnügungen treffen. Zudem ist den Behörden auch ein mindestens temporäres Zugangsrecht eingeräumt.

Aufgrund des behördlichen Zugriffs auf öffentliche Vergnügungen sind diese für die Veranstalter eher unattraktiv. In den zurückliegenden Jahren waren daher regelmäßig konspirativ durchgeführte Veranstaltungen zu verzeichnen, welche sehr kurzfristig im Veranstaltungskalender auftauchten. In engen Abständen werden Veranstaltungen in verschiedenen Größenordnungen, meist zwischen 50 und 250 Personen, an unterschiedlichen Orten unter dem Deckmantel „private Feierlichkeit“ durchgeführt. Im Regelfall kann hier das tatsächliche Vorliegen einer privaten Feier zumindest bezweifelt werden, insbesondere da aus der Einsatzerfahrung heraus diverse Indizien für das Vorliegen einer „Öffentlichkeit“ vorhanden sind. Im Einzelnen:

- Bewerbung unter anderem im Internet auf Messenger-Plattformen wie beispielsweise WhatsApp und Telegram sowie im social media, bspw. Facebook, Instagram usw.
 - o teilweise versehen mit Hinweisen auf Nichtöffentlichkeit
 - o teilweise Bewerbung mit Hinterlegung einer Telefonnummer zur Kontaktaufnahme, dann Versand einer „individuellen Einladung“
- Zugangsrecht durch Eintrittskarte - Eintrittskarten werden nach vorheriger Kontaktaufnahme an den Empfänger

³ vgl. Ebert, OBG, § 42 OBG Anm. 1

⁴ vgl. VG Gera, Beschl. v. 01.10.2002, 1 E 1596/02.GE, zitiert nach Juris Rn. 7

⁵ vgl. ThürOVG, Beschl. v. 29. August 1997 - 2 EO 1038/97, 2 ZEO 1037/97 -, zitiert nach Juris Rn. 26 zum VersG

⁶ vgl. Ebert/ Groschek, Öffentliche Sicherheit und Ordnung in Thüringen, 1390,130

⁷ vgl. §§ 42 Abs. 1, Abs. 3 OBG

ger gegeben („Der Eingeladene sucht sich hier den Einladenden aus“)

Das bloße Vorliegen einer Gästeliste allein ist kein Ausschlusskriterium einer öffentlichen Veranstaltung. Gästelisten werden nach polizeilicher Erfahrung oft fingiert, teils noch vor Ort ausgefüllt oder vervollständigt.

Im Regelfall handelt es sich bei den genannten rechtsextremistischen Veranstaltungen um öffentliche Vergnügungen. Die Beweislast trägt die Behörde. Wird festgestellt, dass es sich bei der in Frage stehenden Veranstaltung um eine öffentliche Vergnügung handelt, ist § 42 OBG anwendbar.

3. Unter freiem Himmel oder im geschlossenen Raum

Für die polizeiliche Praxis ist die Unterscheidung insofern von Bedeutung, als dass die Versammlung im geschlossenen Raum deutlich weniger behördliche Eingriffsbefugnisse bietet. So ist bei Versammlungen im geschlossenen Raum zwar eine behördliche Zugangsmöglichkeit gegeben⁸, jedoch ist eine Beauflagung derartiger Veranstaltungen, wie bei Versammlungen unter freiem Himmel üblich und notwendig, nahezu ausgeschlossen⁹. Hierin dürfte auch die Motivation der Veranstalter zu finden sein, teilweise Versammlungen im geschlossenen Raum anzumelden, obgleich nur ein Zaun um das Versammlungsgelände steht.

Mithin ergeben sich für die Abgrenzung folgende Kriterien:

- leichter Zugang zur Versammlung
- mögliche kommunikative Außenwirkung
 - o Lärm- und Geräuschemissionen, die von der Versammlung auf die Umgebung ausgehen (akustische Wahrnehmbarkeit von außen)
 - o Visuelle Wahrnehmbarkeit von außen, z.B. durch Plakate, Transparente
 - o Kommunikationswirkung nach außen, ggf. direkte Interaktion mit konträr eingestellten Versammlungsteilnehmern
 - o Zu- und Abreiseverkehr, Personenbewegungen im Umfeld des Versammlungsgeländes, die sich in Richtung oder aus Richtung des Versammlungsgeländes bewegen und dies in einer Art und Weise tun, dass bereits durch das Auftreten in Gruppen, dem Tragen von szenetypischen Kleidungsstücken mit entsprechenden Slogans, dem Zuschaustellen von Tätowierungen, Symbolen mit rechtsextremistischer Emblematik etc. eine entsprechende Meinungskundgabe auch außerhalb des eigentlichen Versammlungsgebäudes erfolgt.

Die Formulierung „unter freiem Himmel“ ist nicht wörtlich zu verstehen. Auch in überdachten und seitlich begrenzten Räumlichkeiten kann eine Versammlung unter freiem Himmel stattfinden (z.B. Versammlung in Themar 2017/ 2019 eingezäuntes Gelände mit Bühne im Großraumzelt). Maßgeblich ist die kommunikative Außenwirkung und das sich daraus ergebende erhöhte Gefahrenpotential.

4. Anzeigepflichten

Öffentliche Versammlung unter freiem Himmel

- Anmeldepflicht gem. § 14 VersG bei der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor Bekanntgabe unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung und der Person des Versammlungsleiters
- Beachte: Wegfall der Frist bei Eil- oder Spontanversammlung

Öffentliche Versammlung im geschlossenen Raum

⁸ vgl. §§ 12, 12 a VersG

⁹ vgl. §§ 5,13 VersG

- Keine Anmeldepflicht

Nicht - öffentliche Versammlung

- Keine Anmeldepflicht – Rückgriff auf allgemeine Polizeigesetze

Öffentliche Vergnügung

- Anzeigepflicht gem. § 42 Abs. 1 Satz 1 OBG – schriftliche Anzeige spätestens eine Woche vorher bei der Gemeinde, Verwaltungsgemeinschaft oder erfüllenden Gemeinde unter Angabe der Art, des Ortes und der Zeit der Veranstaltung sowie der Angabe einer Zahl der zuzulassenden Teilnehmer
- „Dauer-Anzeige“ gem. § 42 Abs. 1 Satz 2 OBG – für regelmäßig wiederkehrende, gleichartige öffentliche Vergnügungen genügt eine einmalige Anzeige
- Genehmigungspflicht, § 42 Abs. 3 Nr. 1 OBG, – z.B. fehlende form- und fristgerechte Anzeige
§ 42 Abs. 3 Nr. 3 OBG, – mehr als 1000 Teilnehmer, wenn die Veranstaltung nicht in dafür bestimmten Anlagen stattfinden soll

5. Baurechtliche Bestimmungen

Damit ein Objekt als regelmäßige Veranstaltungsstätte für öffentliche Vergnügungen nutzbar ist, bedarf es einer entsprechenden Genehmigung. Eine solche Genehmigung wird durch eine Baugenehmigung i. S. d. § 59 Thüringer Bauordnung (ThürBO) erteilt. Es ist zunächst festzustellen, welchen baurechtlichen Status ein Objekt zum Zeitpunkt einer öffentlichen Veranstaltung besitzt.

5.1. Baugenehmigung vorhanden

Szene-eigene Objekte, wie beispielsweise das „Flieger Volkshaus“ können über Baugenehmigungen verfügen, welche die Örtlichkeit zur regelmäßigen Nutzung für Vergnügungen und Versammlungen zulassen.

Eine Baugenehmigung entbindet den Veranstalter explizit nicht von der Anzeigepflicht von öffentlichen Vergnügungen oder Versammlungen. Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens werden nur Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung geprüft, welche sich aus der baulichen Anlage selbst ergeben. Nicht geprüft werden dagegen veranstaltungs-immanente Gefahren. Eine Befreiung von der Anzeigepflicht würde somit dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift zuwiderlaufen, da die Behörden erst hierdurch in die Lage versetzt werden, eine konkrete Veranstaltung auf Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu prüfen.

Nicht öffentliche Vergnügungen bleiben auch hier anzeigefrei.

5.2. Baugenehmigung nicht vorhanden

Wird ein Objekt als regelmäßige Veranstaltungsstätte öffentlicher Vergnügungen ohne entsprechende Baugenehmigung genutzt, so stellt dies eine Nutzungsänderung ohne erforderliche Genehmigung dar, welche formell illegal ist. Nach § 79 Abs. 1 Satz 2 ThürBO kann die Nutzung von Anlagen untersagt werden, wenn diese im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt werden. Eine nicht öffentliche Nutzung ist hiervon nicht berührt.

Zur Feststellung, ob die Nutzung tatsächlich nicht öffentlicher Natur ist, kann unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein so genannter „Gefahrerforschungseingriff“ als Maßnahme nach § 12 ThürPAG zweckmäßig sein. Gerade hierbei können auch Wahrnehmungen gemacht werden, die weiterführende polizeiliche Maßnahmen eröffnen z.B. Gefahren für Veranstaltungsteilnehmer im Objekt, bspw. in einer Lagerhalle.

6. Sonstige Rechtsvorschriften

Neben den bereits dargestellten Bauvorschriften kommt eine Vielzahl von Ordnungsvorschriften in Betracht, welche bei der Durchführung von rechtsextremen Musikveranstaltungen betroffen sein und gleichzeitig einen Ordnungswidrigkeitstatbestand erfüllen können. Ebenso können Vorschriften des Bauaufsichtsrechts und des Brandschutzes im Hinblick auf die genutzten Immobilien einschlägig sein. Im Einzelnen:

Bau- und brandschutzrechtliche Vorschriften:

Nichtfreihalten von Rettungswegen	§§ 6, 31, 47 MVStättVO
Verschlossenhalten von Türen und Rettungswegen während des Betriebes	§§ 6, 31, 47 MVStättVO
Beschaffenheit von Treppen, Türen, Toren, Bestuhlung, Gängen, Stufeneingängen, Abschränkungen, Stufeneinrichtungen, Toiletten, Stellplätze für Menschen mit Behinderungen	§§ 8 ff. MVStättVO
Vorhandensein von Sicherheitsstromversorgungsanlagen, Blitzschutzanlagen, Sicherheitsbeleuchtung, Rauchableitungen und Lüftungsanlagen ab 200m² Grundfläche, Feuerlöscheinrichtungen u. –anlagen, Brandmelde- u. Alarmierungsanlagen	§§ 14 ff. MVStättVO, §§ 36 Abs. 4, 47
Verantwortlichkeit und Anwesenheitspflicht des Betreibers, eines vom ihm beauftragten Vertreters oder des Veranstalters	§§ 14, 26, 30 ThürBO
Bauliche Anlagen müssen brandschutzrechtlichen Bestimmungen entsprechen	§§ 14, 26, 30 ThürBO

Gaststättenrecht

Verabreichen von Getränken und Speisen, Keine Erlaubnispflicht, nur Anzeigepflicht	
Sperrzeit	§§ 5, 10 GastG
Allgemeine Verbote (Ausschank von alkoholischen Getränken an Betrunkene)	§§ 8, 10 GastG
Inbetriebnahme einer Schankanlage ohne Abnahme / Prüfung im Sinne des ProdSG bzw. BetrSichV	§§ 2 Nr. 9, 26, 27, 28, 35 ProdSG §§ 34, 37 Abs. 4 ProdSG

Gewerberecht

Anzeigepflicht	§ 14 GewO
Bewachungsgewerbe	§§ 34a, 144 GewO
Reisegewerbeerlaubnis z. Bsp. zum Verkauf von Merchandiseartikeln	§§ 55, 145 GewO
Mitführen und Vorzeigen der Reisegewerbekarte	§§ 60c, 145 GewO
Sonn- und Feiertagsruhe	§§ 55e, 145 GewO
Gewinnerzielungsabsicht beim Veranstalter	§§ 2 Abs. 1, 35a GewStG, §§ 370 ff AO

Urheberrechtsverstöße/ GEMA

Urheberrechtlich zustimmungspflichtige Verwertung von Musikstücken ohne Erlaubnis der GEMA	§§ 6, 13b, 21 UrhWahrnG
--	-------------------------

Thüringer Feiertagsgesetz

Öffentliche Störung des Ruhe des Tages	§§ 4,7,8 ThürFGtG
Störung religiöser Veranstaltungen an Sonn-, religiösen und gesetzlichen Feiertagen	§§ 5,7,8 ThürFGtG
Vergnügungen an Karfreitag, Volkstrauertag und Totensonntag	§§ 6,7,8 ThürFGtG

Jugendschutzrecht

Aufenthalt von Kindern und Jugendliche unter 16 Jahren in Gaststätten	§§ 4, 28 JuSchG
Ausschank von Alkoholische Getränken an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren	§§ 9, 28 JuSchG
Rauchen in der Öffentlichkeit	§§ 10, 28 JuSchG
Öffentliche Tanzveranstaltungen	§§ 5, 28 JuSchG
Verbreiten indizierter Trägermedien an Kinder und Jugendliche	§§ 15, 27 JuschG
Veranstalter oder Gewerbetreibender von jugendgefährdenden Veranstaltungen	§§ 7 Satz 1, 28 JuSchG

Naturschutzrecht

Zelten im Wald	§§ 6, 66 ThürWaldG
Betreten gesperrter Flächen	§§ 6, 66 ThürWaldG
Waldverunreinigung	§§ 13, 66 ThürWaldG
Feuer/ Rauchen im Wald	§§ 12, 66 ThürWaldG
Befahren des Waldes	§§ 6, 66 ThürWaldG

Straßenrecht

Sondernutzung öffentlicher Flächen	§§ 14, 18, 20, 52 ThürStrG
Verunreinigung und Beschädigung öffentlicher Straße	§§ 17, 52 ThürStrG

Ordnungsrecht

Falsche Namensangabe	§ 111 OWiG
Unerlaubte Ansammlung	§ 113 OWiG
Öffentliche Aufforderung zu Ordnungswidrigkeiten	§ 116 OWiG
Unzulässiger Lärm	§ 117 OWiG
Belästigung der Allgemeinheit	§ 118 OWiG
Vollrausch	§ 122 OWiG
Benutzen von Wappen oder Dienstflaggen	§ 124 OWiG

Herausgeber:
Thüringer Ministerium
für Inneres und Kommunales
Steigerstraße 24
99096 Erfurt

Impressum:
Redaktion: Andreas Horsch, Marcus Dietrich, Melanie Jenke
Layout: Carsten Ludwig
Tel.: 0361.57 3313 125