

# NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

Vereinigt mit Verwaltungsrechtsprechung

In Zusammenarbeit mit der  
Neuen Juristischen Wochenschrift

herausgegeben von

Prof. Dr. Rüdiger Breuer

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde

Prof. Dr. Klaus Finkelnburg

Prof. Dr. Alfons Gern

Dr. Klaus Hansmann

Prof. Ernst Kutscheidt

Dr. Jens Meyer-Ladewig

Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff

Dr. Hubert Meyer

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke

Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff

Dr. Stefan Paetow

Prof. Dr. Ernst Pappermann

Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Alßmann

Dr. Dieter Sellner

Prof. Dr. Horst Sendler

Prof. Dr. Hermann Weber

Hans Lothar Wehrl

Verlag C.H. Beck

München und Frankfurt a. M.

A. Tschentscher, Versammlungsfreiheit und  
Eventkultur S. 1243

11 2001

S. 1201–1328 20. Jahrgang 15. November 2001



## II. Die Problemlage

Politisch inspirierte Großveranstaltungen wie die ‚Love Parade‘, ‚Fuckparade‘, ‚Hateparade‘, ‚Blade-Night‘, ‚Hanfparade‘ oder ‚Christopher Street Day Parade‘ werden seit einigen Jahren als Versammlungen angemeldet und genehmigt. Dadurch können die Veranstalter ihre Musikwagen ohne Sondernutzungsgenehmigung durch innerstädtische Straßen navigieren und ersparen sich und den Teilnehmenden – nicht aber der Allgemeinheit – die Kosten für Straßenutzung und Müllbeseitigung. Mit seinem Beschluss vom 12. Juli 2001 hat das *BVerfG* dieser Praxis entgegengewirkt<sup>1</sup>, was sich bereits in ersten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte niederschlägt<sup>2</sup>. Zukünftig dürften sich solche ‚Event‘-Demonstrationen, soweit nicht eine Ausweichbewegung in das europäische Ausland einsetzt, auf einzelne, besonders „paradefreundliche“ Städte Deutschlands beschränken. Im Regelfall werden Musikparaden nur noch dann stattfinden können, wenn sie einen hinreichend kommerziellen Anstrich haben, um außer den vergleichsweise geringen Urheberrechtszahlungen für Musik<sup>3</sup> auch noch die Straßennutzungsgebühren durch Sponsorengelder aufzubringen zu können<sup>4</sup>. Für das Versammlungsgrundrecht, das außer in der Verwaltungspraxis auch in der universitären Ausbildung und Prüfung häufig relevant wird<sup>5</sup>, schafft die Entscheidung eine neue Facette der ohnehin bereits vielgestaltigen Schutzbereichsprüfung.

In den konkret zur Entscheidung anstehenden Fällen waren die ‚Love Parade‘ und die Gegenveranstaltung ‚Fuckparade‘ jeweils als Demonstration angemeldet worden. Anders als in den vergangenen Jahren wurde diese Anmeldung von der Berliner Versammlungsbehörde zurückgewiesen, da es sich nicht um Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes handelte. Im einstweiligen Rechtsschutz blieben die Organisatoren vor dem *OVG Berlin* erfolglos. Gegen dessen Entscheidung vom 6.7. beantragten sie eine einstweilige Anordnung beim *BVerfG*. Nachdem auch dieses Rechtsschutzesuchen zwei Tage vor dem Veranstaltungstermin vergeblich geblieben war, reagierten die Veranstalter unterschiedlich: Die ‚Fuckparade‘ wurde kurzfristig nochmals als Demonstration im klassischen Format angemeldet, die ohne Musikwagen, dafür aber mit Spruchbändern, Megafonen, Sprechköpfen und Abschlusskundgebung stattfand. Dabei konterten die Veranstalter das am 13.7., d.h. einen Tag vor der Parade verhängte polizeiliche Verbot von ‚Ghettoblaster‘ und anderen tragbaren Musikantennen durch die Aufforderung, Musikinstrumente und Trommeln mitzubringen, um „Politik mit Sound“ zu machen. Die ‚Love Parade‘ fand hingegen wie geplant mit Musikwagen statt – allerdings auf Grund einer straßenrechtlichen Sondernutzungsgenehmigung. Die im Vergleich zu früheren Jahren geringere Teilnehmerzahl<sup>6</sup> beruhte vor allem darauf, dass der ursprünglich publizierte Veranstal-

## Zur Rechtsprechung

*Wiss. Assistent Dr. Axel Tschentscher, LL.M.; Würzburg*

## Versammlungsfreiheit und Eventkultur

### Unterhaltungsveranstaltungen im Schutzbereich des Art. 8 I GG\*

#### I. Vorbemerkung

In den Grenzbereichen der Versammlungsfreiheit geht es zumeist um eindeutig politische Veranstaltungen, die durch Gewaltneigung der Teilnehmenden, durch provokative Symbolik oder wegen neonazistischer Inhalte prekar werden. Die Frage des Versammlungscharakters von Musikparaden liegt gewissermaßen auf der gegenüberliegenden Seite des Spektrums, d.h. bei denjenigen Veranstaltungen, die noch nicht oder nicht mehr politisch genug sind, um als Versammlungen gelten zu können. Nachfolgend wird hierzu die Entscheidung des *BVerfG* vom 12. Juli 2001 untersucht und den Konsequenzen nachgegangen, die diese für den Schutzbereich des Artikels 8 I GG und das einfache Gesetzesrecht hat.

\* Besprechung von *BVerfG* (1. Kammer des Ersten Senats), Beschl. v. 12. 7. 2001 – 1 BvQ 30/01, NJW 2001, 2459 = NVwZ 2001, 1024 L. – Der Autor ist Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

1) *BVerfG*, NJW 2001, 2459.

2) Unter mehrfacher Berufung auf den Beschluss des *BVerfG*: *OVG Münster*, NVwZ 2001, 1316 (in diesem Heft) – *Inline-Skater*; früher bereits *VGH München*, NVwZ-RR 1994, 581 – *Straßenfest gegen Rassismus*; kritisch dazu *Kriesel*, NJW 1996, 2606 (2611).

3) Sog. GEMA-Gebühren; sie werden nach der Gesamtzahl der Teilnehmenden berechnet und typischerweise von den Veranstaltern auf die Musikwagen umgelegt; insgesamt resultiert ein Betrag von ca. 80-500 DM, der im Verhältnis zu den Bereitstellungskosten der aufwendig ausgestatteten Fahrzeuge vernachlässigbar ist.

4) Allein die Müllbeseitigung kostete nach der Love Parade 1998 insgesamt 180 000 DM, nach der Love Parade 2001 bereits 660 000.

5) Zur praktischen Bedeutung vgl. die Demonstrationszahlen bei *Mutius*, Jura 1988, 30; *Wiefelspitz*, DÖV 2001, 21. Zur Bedeutung für die universitäre Ausbildung vgl. etwa *Drosdzol*, JuS 1983, 409; *Gusy*, JA 1993, 321; *ders.*, JuS 1993, 555; sowie die Übungsfälle von *Kunig*, Jura 1990, 150 ff.; *Fleury/Mehlhop*, JA 1994, 34 ff.; *Hohmann*, Jura 1994, 434 ff.; *Enders*, Jura 1998, 642 ff.; *ders.*, JuS 2000, 883 ff.; *Kahl*, JuS 2000, 1090 ff.

6) Ca. 800 000 Raver (Veranstalterangabe: 1,2 Mio.) im Vergleich zu 1,3 Mio. und 1,5 Mio. in den Vorjahren (2000, 1999); die Teilnehmerzahlen waren vor allem seit 1993 sprunghaft angestiegen (Gründungsjahr 1989: 150; 1990: 2000; 1991: 6000; 1992: 15 000; 1993: 30 000; 1994: 120 000; 1995: 500 000; 1996: 750 000; 1997: 1 Mio.).

tungstermin mit einer früher angemeldeten Gegendemonstration kollidierte und um zwei Wochen verschoben werden musste.

### III. Die Entscheidung

Das *BVerfG* verschärft mit der jüngsten Entscheidung seine frühere Rechtsprechung, nach der nur solche Veranstaltungen unter den Versammlungsbegriff des Grundgesetzes fallen, die auf Kommunikation angelegt sind<sup>7</sup>. Versammlungen i. S. des Art. 8 GG seien nur „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“<sup>8</sup>. Der Schutzbereich des Grundrechts werde also nicht schon dadurch eröffnet, dass sich Menschen zu irgendeinem Zweck versammeln. Eine Musikparade falle vielmehr selbst dann aus dem Schutz der Versammlungsfreiheit heraus, wenn die Musik das Lebensgefühl einer Subkultur ausdrücke und die Parade unter anderem zur Meinungskundgabe gedacht sei<sup>9</sup>. So trete auch im Falle der „Fuckparade“, bei der traditionell Flugblätter gegen die kommerzielle „Love Parade“ verteilt werden, die Meinungskundgabe zwar nicht völlig in den Hintergrund, doch das Schwergewicht der Veranstaltung liege auf dem Gebiet der Unterhaltung<sup>10</sup>. Zwar spreche in Zweifelsfällen der hohe Rang der Versammlungsfreiheit für die Eröffnung des Schutzbereiches, doch solche Zweifel am unterhaltenden Charakter weise das Gesamtgepräge von Musikparaden gerade nicht auf<sup>11</sup>.

Nur geringe Relativierung erfährt diese Entscheidung dadurch, dass es sich um einen Beschluss im versammlungsrechtlichen Eilrechtsschutz handelt. Das Eilverfahren gestattet es dem *BVerfG*, einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig zu regeln, soweit solches zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten ist (vgl. § 32 I *BVerfGG*). Da in Versammlungsfragen eine Verfassungsbeschwerde regelmäßig zu lange dauern würde, um den geplanten Termin noch wahrnehmen zu können, hat sich hier ein Schwerpunkt des verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes entwickelt<sup>12</sup>. Zwar wird in der Judikatur regelmäßig betont, dass die rechtliche Einordnung von Veranstaltungen den einfachen Gerichten zustehe<sup>13</sup>, doch von einem offenen Ausgang des Hauptsacheverfahrens kann kaum noch die Rede sein, wenn der Fall allein von der Qualifizierung als Versammlung i. S. von Art. 8 I GG abhängt: das erste Wort des *BVerfG* wird dann regelmäßig auch das letzte sein.

Im vielschichtigen Meinungsstreit um den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit verficht das *BVerfG* den Standpunkt, dass überwiegend unterhaltende Veranstaltungen (Fußballspiele, gemeinsames Musizieren, Klassentreffen, Rockkonzerte, Wandergruppen, Volksfeste etc.) vom grundgesetzlichen Versammlungsschutz ausgenommen seien<sup>14</sup>. Demgegenüber betont die Literatur inzwischen ganz überwiegend, dass der Schutzbereich des Art. 8 I GG weit ausgelegt werden müsse: die Art des verfolgten Zwecks sei irrelevant<sup>15</sup>. Die Differenzierung zwischen kommunikativen Versammlungen einerseits, die mit Blick auf ihre demokratiefunktionalen Aufgaben besonders schutzwürdig seien (Demonstrationszüge, Menschenketten, Kundgebungen etc.)<sup>16</sup>, und Unterhaltungsveranstaltungen andererseits vollziehe sich dann auf der Ebene der Schranken<sup>17</sup>. Damit ist insbesondere für karitative oder jedenfalls nichtkommerzielle Unterhaltungsveranstaltungen (Benefiz- und Jubiläumskonzerte etc.) der Schutzbereich des Versammlungsgrundrechts eröffnet. Praktische Probleme resultierten daraus allenfalls, wenn man – was keinesfalls zwingend ist<sup>18</sup> – den einfachgesetzlichen Versammlungsbegriff gleichermaßen weit verstünde, denn dann unterlägen selbst öffentliche Jogging- und Wandergruppen einer Anmeldepflicht nach dem Versammlungsgesetz (vgl. § 14 *VersG*).

Eine Verschärfung gegenüber früheren Judikaten liegt darin, dass das Gericht für Musik-„Events“ als verbreitetster Neuform der Demonstration einen grundsätzlichen Ausschluss formuliert, während es in der Brokdorf-Entscheidung noch betont hatte, dass die vom Versammlungsgrundrecht geschützten Veranstaltungen gerade nicht auf traditionelle Formen verbalen Ausdrucks beschränkt seien<sup>19</sup>. Nach der bisherigen Judikatur hätte es näher gelegen, das Merkmal der gemeinschaftlichen kommunikativen Entfaltung, sofern man daran überhaupt festhält, jedenfalls weit

auszulegen und auf alle real vorkommenden Formen kommunikativer Entfaltung Rücksicht zu nehmen<sup>20</sup>. Solcher Entwicklungsoffnenheit des Versammlungsgrundrechts in die Richtung einer Eventkultur ist mit der neuen Entscheidung ein Riegel vorgeschoben.

Für den Versammlungsbegriff des einfachen Gesetzes hat die Entscheidung zwar keine unmittelbaren Folgen, sorgt aber für eine weitgehende Annäherung des Gesetzesbegriffs an die „Versammlung“ i. S. von Art. 8 I GG. Unverändert gilt, dass sich verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff nicht vollständig decken<sup>21</sup>: Während Art. 8 I GG von vornherein nur friedliche Versammlungen betrifft, erfasst das Versammlungsgesetz auch die unfriedlichen<sup>22</sup>. Während die grundgesetzliche Garantie auch private umfasst, knüpft das Versammlungsgesetz primär an öffentliche Versammlungen an<sup>23</sup>. Während sich die Grundgesetznorm an alle Deutschen richtet, folgt aus § 1 *VersG* und Art. 11 EMRK ein Demonstrationsrecht auch für Ausländer<sup>24</sup>. Während die Versammlungsfreiheit des Art. 8 I GG auch für Spontan- und Eilversammlungen gilt, orientiert sich das Versammlungsgesetz an der langfristig geplanten Veranstaltung und kann für kurzfristige Ereignisse al-

7) So zuvor bereits *BVerfGE* 69, 315 (342 f.) = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 L.

8) *BVerfG*, NJW 2001, 2459; zust. *OVG Münster*, NVwZ 2001, 1316 (in diesem Heft) – *Inline-Skater*.

9) *BVerfG*, NJW 2001, 2459 [2460] = NVwZ 2001, 1024 L.

10) *BVerfG*, NJW 2001, 2459 [2461] = NVwZ 2001, 1024 L.

11) *BVerfG*, NJW 2001, 2459 [2461]; gleiche Argumentation bei *OVG Münster*, NVwZ 2001, 1316 (in diesem Heft) – *Inline-Skater*.

12) Vgl. *Battis/Grigoleit*, NJW 2001, 2051 ff., zu den Entscheidungen *BVerfG*, NJW 2001, 1409 sowie NJW 2001, 2069, 2072, 2075, 2076 und 2078.

13) So auch hier: *BVerfG*, NJW 2001, 2459 [2461].

14) Ausschluss von reiner Unterhaltung etwa bei *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, 3. Aufl. (2001), Art. 8 Rdnr. 16 (mit Fußn. 56); *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig* (Hrsg.), GG I, 5. Aufl. (2000), Art. 8 Rdnr. 17; *Ott/Wächter*, VersG, 6. Aufl. (1996), § 1 Rdnr. 12. Für Fußballspiele und Rockkonzerte auch *Kniesel*, Versammlungswesen, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 2. Auf. (1996), S. 475 (479 f.), Rn. Rn. 15, weil die Zuschauer „nur konsumieren und nicht teilhaben“.

15) *Benda*, in: BK, Art. 8 (Stand: Mai 1995) Rdnr. 27 f.; *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fußn. 14), § 1 Rdnr. 9, 12 f., 19; *Geck*, DVBl 1980, 797 (798 ff., 802); *Führing*, NVwZ 2001, 155 (156 f.); *Gusy*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck*, Das Bonner GG, Bd. 1, 4. Aufl. (1999), Art. 8 Rdnr. 17; *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 8 (Stand: Januar 1987) Rdnr. 51; *Höfling*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (1999), Art. 8 Rdnr. 11, 16; *Kloepfer*, Versammlungsfreiheit, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HdStR, VI, 1989, § 143, Rdnr. 20, 23 („Einbeziehung reiner Unterhaltungsveranstaltungen“, „Rock-Konzerte“); *Kniesel*, Versammlungswesen (o. Fußn. 14), Rdnr. 15 ff.; v. *Mutius*, Jura 1988, 30 (35 ff., 37); *Pieroth/Schlink*, StaatsR II, Grundrechte, 16. Aufl. (2000), Rdnr. 693 f.; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Bd. 1, 1996, Art. 8 Rdnr. 14 f.; *Wiefelspütz*, DÖV 2001, 21 (22).

16) Insoweit unstrittig; vgl. zum Kampf der Meinungen als Lebenselement der demokratischen Staatsform *BVerfGE* 69, 315 (345) = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 L m.w.N.; aufs. *Frankenberg*, KJ 14 (1981), 370 (373 ff.); *Hofmann*, BayVBl 1987, 97, 129 (99 ff.); *Schwäble*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), 1975, S. 65 ff., 112 ff. Mit der Wendung zum *status constitutus* außerdem *Denninger*, DRiZ 1969, 70 (71). Kritik gibt es hingegen, soweit der Versammlungsfreiheit eine „Kompensationswirkung“ für Demokratiedefizite zugesprochen wird; *Kloepfer* (o. Fußn. 15), § 143 Rdnr. 7 ff.

17) Vgl. *Geck*, DVBl 1980, 797 (800 f.).

18) Vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. (2000), Rdnr. 542: ein weiter verfassungsrechtlicher Versammlungsbegriff lasse den einfachgesetzlichen demgegenüber enger werden.

19) *BVerfGE* 69, 315 (343) = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 L – *Brokdorf*.

20) Vgl. *Benda* (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 31; *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fußn. 14), § 1 Rdnr. 19; *Führing*, NVwZ 2001, 155 (156); *Höfling* (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 17; *Kniesel*, NJW 1992, 857 (859): „Typenfreiheit“; insoweit auch *Hoffmann-Riem* (o. Fußn. 14), Art. 8 Rdnr. 15: „non-verbale Ausdrucksformen“.

21) Dazu *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fußn. 14), § 1 Rdnr. 196 ff.; *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 32.

22) *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 32.

23) Vgl. die Definition des subjektiven öffentlichen Versammlungsrechts in § 1 I VersG. Auch für private Versammlungen enthält das Versammlungsgesetz beschränkende Regelungen – etwa in § 3 VersG (Uniformverbot), § 21 VersG (Störung); dazu *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fußn. 14), § 1 Rdnr. 210; § 3 Rdnr. 10, § 21 Rdnr. 3.

24) *Blumenwitz*, in: *Festschr. f. Samper*, 1982, S. 131 (134).

lenfalls verfassungskonform modifiziert angewendet werden<sup>25</sup>. Abgesehen von solchen Unterschieden werden aber einfachgesetzliche und verfassungsrechtliche „Versammlung“ weitgehend zur Übereinstimmung gebracht, wenn das *BVerfG* nunmehr betont, es sei „verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, den Begriff der Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes in Anlehnung an den verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff zu deuten“<sup>26</sup>.

#### IV. Würdigung

Auf den ersten Blick scheint das *BVerfG* einen gut vertretbaren Mittelweg gefunden zu haben, der einen im Grundsatz weitreichenden Grundrechtsschutz mit der differenzierten Abstufung zwischen kommerzieller Unterhaltung und politischer Meinungsäußerung verbindet. Keinesfalls sind Musikparaden nach der Entscheidung verfassungsrechtlich schutzlos gestellt: für Handlungsanteile, die als Meinungsäußerung qualifiziert werden können, bietet Art. 5 I GG Schutz; im Übrigen fällt die Veranstaltung, jedenfalls soweit sie friedlich verläuft<sup>27</sup>, unter die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG. Die resultierende Schrankensystematik für Musikparaden umfasst demgemäß für den Kundgabegehalt die „allgemeinen Gesetze“ (Art. 5 II GG) und im Übrigen die „verfassungsmäßige Ordnung“ (Art. 2 I GG) – beides maßgeblich kontrolliert durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Anwendung der straßenrechtlichen Sondernutzungsregelungen ist im Einzelfall daran zu messen.

Die kritikwürdigen Gesichtspunkte der Lösung offenbaren sich erst, wenn man die praktischen Konsequenzen dieser verfassungsjudikativen Weichenstellung in den Blick nimmt. Indem die Musik-Demonstration aus dem Versammlungsbegriff des Grundgesetzes herausgeschnitten wird, verliert sie außer dem besonderen Schutz des Art. 8 I GG (Erlaubnisfreiheit)<sup>28</sup> automatisch alle Privilegierungen, die das einfache Recht an die Versammlungsqualität knüpft. Im Ergebnis führt das bei kommerzialisierten Unterhaltungsveranstaltungen wie der „Love Parade“ kaum zu Problemen: sie können dank zahlungskräftiger Sponsoren mit straßenrechtlicher Sondernutzungsgenehmigung operieren, ohne am inhaltlichen Konzept der Musikparade etwas ändern zu müssen. Ausgerechnet für die nichtkommerziellen Veranstaltungen, bei denen eine politische Botschaft sich des Mediums „Musik“ bedient, ohne daraus gleichzeitig einen geldwerten Vorteil zu ziehen, resultiert aus der Entscheidung des *BVerfG* hingegen eine wirkliche Hürde. Sie werden zurückgedrängt in die Formen klassischer Demonstrationen, in denen heute nur noch ganz ausnahmsweise junge Menschen aktiviert werden können. Es ist kaum anzunehmen, dass beispielsweise die „Fuck-parade“ ohne Musikwagen auf Dauer eine nennenswerte Resonanz in ihrer Alterszielgruppe finden wird. Die Entscheidung des *BVerfG* erweist sich dadurch gleich in zweifacher Hinsicht als problematisch: erstens im Abstellen auf den Unterhaltungswert und zweitens in der Nichtberücksichtigung kommerzieller Ausrichtung.

Zum ersten Kritikpunkt: Die Differenzierung nach dem Unterhaltungswert fokussiert den Versammlungsbegriff auf sprachliche Äußerungsformen, was der Weite und Zukunftsoffenheit des grundrechtlichen Schutzes schadet. Der Grundrechtsinhalt wird durch die Ausgrenzung des Unterhaltsamen in den auf-operungszentrierten Protestformen der 68er Generation festgeschrieben<sup>29</sup>. Vorzugswürdig ist demgegenüber, wenn man überhaupt an der Qualifikation des Versammlungszwecks festhalten will, die vom *VG Berlin* vorgenommene Abgrenzung, nach der es unabhängig vom Unterhaltungswert für den Versammlungscharakter bereits genügt, wenn das Element der Meinungskundgabe nicht völlig in den Hintergrund tritt, sondern als gemeinsamer Zweck nach außen erkennbar bleibt<sup>30</sup>. Soweit Musik und Tanz als besondere Ausdrucksformen zur Unterstützung der Meinungsäußerung eingesetzt werden, hindern sie danach die Qualifizierung als Versammlung nicht. Eine Testfrage wäre insoweit, ob das Veranstaltungsmotto, die Routenplanung oder der Titel des Paradesongs beliebig ausgetauscht werden könnten, ohne dass sich am Teilnehmerkreis Wesentliches änderte. Bei der „Love Parade“ lässt sich diese musikzentrierte Beliebigkeit an den Titeln und Themen ablesen<sup>31</sup>, wohingegen die Alternativparade jedes Jahr erneut zu spezifischen kultur-

und sozialpolitischen Zielen aufruft, über die sie ihre Teilnehmerschaft definiert<sup>32</sup>.

Der zweite Kritikpunkt liegt in der Nichtdifferenzierung nach kommerzieller Ausrichtung. Das *BVerfG* lässt wie zuvor das *OVG* offen, ob das kommerzielle Auftreten für die Einordnung als Versammlung relevant ist<sup>33</sup>. Dabei hätte es, wenn man überhaupt auf den Unterhaltungswert abstellt, nahe gelegen, gerade die Kommerzialisierung als Indiz zu werten, dass die kollektive Meinungskundgabe in eine reine Spaßveranstaltung umschlägt<sup>34</sup>. Wer vor allem Geld verdienen will, kann nicht gleichzeitig den Kundgabezweck als Hauptziel verfolgen, denn jede spezifische und engagierte Aussage verengt die potenzielle Teilnehmerschaft. An der „Love Parade“ zeigt sich das deutlich. Ihr kommerzieller Charakter hat im Laufe der Jahre immer weiter zugenommen: hohe Startgebühren für die Wagen und die gezielte Steigerung der Werbeeinnahmen sind gepaart mit professioneller Sponorenakquise durch eine inzwischen als GmbH organisierte, selbstständige Vermarktungseinheit. Der Veranstalter „Planetcom“ kooperiert nicht nur mit der Polizei, sondern lässt die gesamte Veranstaltung entlang deren Maßgaben durchführen; zu diesem

25) *BVerfGE* 69, 315 (350 f.) = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 L – Brokdorf; *BVerfGE* 85, 69 (75 f.) = NJW 1992, 890 = NVwZ 1992, 463 L = NSZ 1992, 188 – Elversammlungen. Das ist im Ergebnis unumstritten; vgl. etwa Blumenwitz (o. Fußn. 24), S. 135 f.; Herzog (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 84; Frowein, NJW 1969, 1081 (1084 ff.); Hoffmann-Riem (o. Fußn. 14), Art. 8 Rdnr. 61; Hueck, in: *Grabenwarter* u.a. (Hrsg.), Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft, 1994, S. 179 (194 ff.); Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 5. Aufl. (2000), Art. 8 Rdnr. 17; Kloepfer (o. Fußn. 15), § 143 Rdnr. 28 f.; Kunig (o. Fußn. 14), Art. 8 Rdnr. 33; Ossenbühl, Der Staat 10 (1971), S. 53 (65 f.); Schenke, JZ 1986, 35 f. Methodisch streitig ist lediglich, ob das Ergebnis noch im Wege verfassungskonformer Auslegung, oder nur durch Teilnichtigerklärung herbeigeführt werden kann: *BVerfGE* 85, 69 (77 ff.) = NJW 1992, 890 = NVwZ 1992, 463 L = NSZ 1992, 188 – abw. Mg. Seibert/Henschel; dazu aufs. Geis, NVwZ 1992, 1025 ff.

26) *BVerfG*, NJW 2001, 2459 = NVwZ 2001, 1024 L.

27) Für unfriedliche Versammlungen ergibt sich ein Sonderproblem, weil ihnen gemeinhin außer dem Schutz des Art. 8 I GG auch derjenige der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG abgesprochen wird: Gussy (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 92; Herzog (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 77; Schulze-Fielitz (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 72 m. w. Nachw. Für unfriedliche *Nichtversammlungen* müsste das erst recht gelten. Der Schlüssel zur Lösung liegt in beiden Fällen in einer Korrektur des Ausgangspunktes: friedliche wie unfriedliche Kollektivhandlungen bedürfen jenseits des Art. 8 I GG eines Mindestschutzes nach Art. 2 I GG, damit staatliches Handeln selbst gegenüber gewalttätigen Demonstranten weiterhin grundrechtlich kontrolliert bleibt, insbesondere am Maßstab der Verhältnismäßigkeit. So wohl auch Hofmann, BayVBl 1987, 129 (132): „Auffangtatbestand“.

28) Dazu Dietel/Gintzel/Kniesel (o. Fußn. 14), § 1 Rdnr. 189 ff.; Frowein, NJW 1969, 1081 (1085).

29) Ähnlich die Kritik bei Deutelmoser, NVwZ 1999, 240 (243): „seltsam „asketisches“ Grundverständnis“.

30) *VG Berlin*, Beschl. v. 28. 6. 2001 – VG 1 A 166.01. Ähnlich differenziert bereits Deger, NJW 1997, 923 (924), der darauf abstellt, ob eine „Prägung“ der Veranstaltung durch den Zweck der Meinungskundgabe vorliegt.

31) Etwa 2001: „Join the Love Parade“; 2000: „One World One Love-parade“; 1999: „Music Is The Key“; 1998: „One World One Future“; 1997: „Let the Sunshine In Your Heart“; 1996: „We Are One Family“, 1995: „Peace on Earth“, 1994: „The Spirit Makes You Move“, 1991: „My House Is Your House And Your House Is Mine“; 1990: „The Future Is Ours“; 1989: „Friede, Freude, Eierkuchen“. Im Ergebnis zur „Love Parade“ wie hier Deger, NJW 1997, 923 (924); anders dagegen Deutelmoser, NVwZ 1999, 240 (242).

32) Themen und Forderungen der Fuckparade 2001 waren: „Keine Zensur durch Kommerz“, „Love Parade raus aus dem Tiergarten“, „Lebenswerte Städte statt Hauptstadtwahn“, „Service statt Razzien“, „Keine Party ist illegal“. Frühere Themen umfassten eine inhaltlich vergleichbare Mischung konkreter Anliegen; 2000: „Twen FM zurück in den Äther“; 1997: „Against the Commercialization of Techno“, „Against the Closing of the Bunker“, „Against the Sell-Out of the Berlin Scheunenviertel“.

33) Vgl. *BVerfG*, NJW 2001, 2459 = NVwZ 2001, 1024 L.

34) Vgl. Benda (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 32; Deutelmoser, NVwZ 1999, 240 (242 f.); Kunig (o. Fußn. 14), Art. 8 Rdnr. 17: „insbesondere auch kommerzielle Veranstaltungen“ fallen aus dem Schutzbereich heraus. A.A. Wiefelspütz, DÖV 2001, 21 (22). Anders auch der CD-Verkauf bei „Skinheadkonzerten“; vgl. Führing, NVwZ 2001, 155 (156).

Zweck entsendet er einen Weisungsempfänger in die Polizeidirektion<sup>35</sup>. Während aber die am Streckenverlauf postierten Verkaufsstände mit Sondernutzungsgenehmigung errichtet wurden<sup>36</sup>, blieb die Parade selbst eine „Demonstration“ und konnte so die Müllbeseitigungskosten ihres Geschäfts auf die Allgemeinheit abwälzen. Hier zeigt sich, dass Musik nicht gleich Musik und Event nicht gleich Event ist. Kommerzielle Spaßveranstaltung und musizierende Demonstration mögen äußerlich ähnlich erscheinen, in ihrem Kundgabegehalt sind sie grundverschieden: bei ersterer tritt die Meinungsäußerung gegenüber dem Geschäft ganz in den Hintergrund, was sich in immer nichtssagenderen Botschaften niederschlägt; bei letzterem bleibt die Meinungsäußerung der Hauptzweck, zu dessen Verwirklichung die Unterhaltung lediglich als modernisiertes Demonstrationsmittel dient. Besonders deutlich wird dies bei der „Christopher Street Day Parade“, die der „Love Parade“ bei oberflächlicher Betrachtung gleicht, im Gegensatz zu dieser aber ein politisch-gesellschaftlich nach wie vorbrisantes Bekenntnis zur Homosexualität nach außen trägt.

## V. Konsequenzen

Die restriktive, unterhaltungsabstinenten Auslegung des Art. 8 I GG wird selbst in klassischen Versammlungsfällen einige Probleme bereiten. So kann für den Ausschluss eines überwiegenden Unterhaltungscharakters, das so genannte „Gesamtgepräge“<sup>37</sup>, jedenfalls nicht auf den Anteil an Redebeiträgen abgestellt werden<sup>38</sup>, weil sonst eine Reihe allgemein als Versammlung anerkannter, traditionsreicher politischer Ausdrucksformen (Schweigmärsche, Mahnwachen, Menschenketten)<sup>39</sup> neuerdings vom Schutzbereich ausgeschlossen wären. Auch der zeitliche Umfang von Musikkarabietungen ist ein denkbar schlechter Indikator, weil etwa politische Wahlkampfauftritte häufig durch lange Unterhaltungsprogramme eingefasst sind<sup>40</sup>. Abgesehen von derartigen Abgrenzungsproblemen führt der enge Versammlungsbegriff in Gestalt der jüngsten Entscheidung des *BVerfG* grundrechtlich zu einer Verlagerung der Musikparaden von Art. 8 I GG auf die Art. 2 I, 5 I GG. Auf der Ebene des einfachen Gesetzes entspricht dem die Verlagerung vom Versammlungs- zum allgemeinen Straßennutzungsrecht. Damit ist der Verlust sämtlicher versammlungstypischer Privilegierungen verbunden, was zumindest bei *politischen* Musikparaden neue Probleme aufwirft. So erscheint fraglich, ob eine vollständige Aufbürdung der Müllbeseitigungskosten im Rahmen der Sondernutzungserlaubnis selbst dann noch verhältnismäßig ist, wenn dadurch die Veranstaltung einschließlich ihrer Kundgabeziele im Ergebnis unmöglich gemacht wird. Faktisch würde dies der Verwaltung neue Möglichkeiten an die Hand geben, unliebsame Demonstrationen erheblich zu erschweren. Um derartigen Gefahren vorzubeugen, müssten hier im Einzelfall auch nach Straßennutzungsrecht kostenneutrale Lösungen gefunden werden. Außerdem ist analog zur Sonderbehandlung der Spontan- und Eilversammlungen zu fragen, ob nicht Musikparaden, die kurzfristig anberaumt oder neu terminiert werden müssen, von der Erlaubnispflicht auszunehmen seien. Dieses Folgeproblem erkennt die Kammer bereits anlässlich der aktuellen Entscheidung, wenn sie formuliert, die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis solle „nicht allein aus zeitlichen Gründen versagt bleiben“<sup>41</sup>. Schließlich kommt in Betracht, dass die staatliche Reaktion auf Verstöße gegen Auflagen der Sondernutzungserlaubnis im Einzelfall ähnlich beschränkt ist, wie es bei anerkannten Versammlungen nach dem Kooperationsmodell der Fall ist<sup>42</sup>.

Solche Konsequenzen belegen, dass es systematisch richtiger und im Ergebnis konsistenter ist, den Schutzbereich des Art. 8 I GG nicht durch eine Qualifizierung des Versammlungszwecks zu befrachten. Selbst wenn man an einer solchen Qualifizierung festhalten wollte, wären politisch inspirierte Musikparaden schon dann als Versammlung im Sinne des Art. 8 I GG und des Versammlungsgesetzes anzusehen, wenn ihr Kundgabegehalt gegenüber dem Unterhaltungswert nicht ganz in den Hintergrund tritt. Kommerzielle Veranstaltungen fallen nach dieser Abgrenzung aus dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit heraus; sie gehören sachlich zur Berufs- oder allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 12 I bzw. 2 I GG). Bei dieser verfassungsrechtlichen Anerkennung moderner Demonstrationsformen bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, für Versammlungen mit hohem Un-

terhaltungsanteil neue Auflagen oder, solange dies die Versammlung nicht faktisch verhindert, sogar Gebühren einzuführen, um einen sachgerechten Ausgleich zwischen Kommunikationsinteresse und Kostentragung herzustellen. In engen Grenzen kommt bereits *de lege lata* eine subsidiäre Anwendung des Straßenrechts in Betracht<sup>43</sup>. Ein derartiges System differenzierter Privilegierung kann verhindern, was mit der jetzigen Entscheidung einzutreten droht: die Versteinerung der Versammlungsfreiheit in den hergebrachten Demonstrationsformen vergangener Studentengenerationen.

35) v. *Stuckrad-Barre*, FAZ Nr. 168 v. 23. 7. 2001, S. 9.

36) Dazu genauer *Wiefelspitz*, DÖV 2001, 21 (24).

37) *BVerfG*, NJW 2001, 2459; *OVG Münster*, NVwZ 2001, 1316 (in diesem Heft) – Inline-Skater.

38) So aber die Berliner Versammlungsbehörde, die in Vorgesprächen darauf hingewiesen hatte, sie würde die „Fuckparade“ nicht als Versammlung anerkennen, weil zu viel Musik und Aktionen und zu wenig Redebeiträge geplant seien; vgl. *taz Berlin* v. 15. 5. 2001, S. 19, 21.

39) Vgl. *Benda* (o. Fußn. 15), Art. 8 Rdnr. 31.

40) Für gleichwohl bestehenden Versammlungscharakter *Dietel/Gintel/Kriesel* (o. Fußn. 14), § 1 Rdnr. 14.

41) *BVerfG*, NJW 2001, 2459 = NVwZ 2001, 1024 L.

42) *BVerfGE* 69, 315 (357) = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 L; vgl. zu den daraus resultierenden „Kooperationsobligationen“ *Hoffmann-Riem* (o. Fußn. 14), Art. 8 Rdnr. 16 m. w. Nachw.; zuvor bereits ders., in: *Festschr. f. Simon*, 1987, S. 379 (393).

43) Vgl. *Deutelmoser*, NVwZ 1999, 240 (243) m. w. Nachw.: keine vollständige Verdrängung des Straßenrechts bei Versammlungen. Abzulehnen ist hingegen die Ansicht, dass Straßenreinigungs- und Kostenersstattungspflicht die Versammlungsfreiheit überhaupt nicht tangieren; so aber *BVerwG*, NJW 1989, S. 52 f.; *Wiefelspitz*, DÖV 2001, 21 (24 f.). Grds. angelegtes Plädoyer für eine Reform des Versammlungsrechts bei *Hueck* (o. Fußn. 25), S. 190 ff.