Versammlungsfreiheit regelt

Rechtliche Missverständnisse rund um die „Gen Z“-Proteste

Thorsten Koch

05.11.2026 doi: 10.59704/aaa28f4314eaeb19

Am 31. Oktober haben in mehreren Großstädten verschiedene Initiativen und (lose) Organisationen Versammlungen unter dem Motto „Gen Z regelt“ abgehalten, mit denen sie gegen gegenwärtige und künftige Belastungen namentlich der jüngeren Generation protestieren wollten. Gemeinsames Merkmal der gelegentlich etwas diffus erscheinenden Vermischung verschiedenster Anliegen aus unterschiedlichen Politikfeldern – von schulischer Bildung über die Wehrpflicht bis hin zum Klimawandel – ist grundsätzliche Kritik an nicht hinreichender Wahrnehmung von Zukunftssorgen oder -ängsten der jüngeren Generation, über deren Anliegen die Politik seit längerem großzügig hinwegsieht. Im Anschluss an die ganz überwiegend störungsfrei verlaufenen Versammlungen kam es etwa in Frankfurt/Main auch zu Ausschreitungen. Dies hatte nicht nur (berechtigte) Kritik politisch Verantwortlicher zur Folge; vielmehr wurde auch die grundsätzliche Zulässigkeit der vorangegangenen sowie auch künftiger Versammlungen infrage gestellt.

Derartige Erwägungen werfen ihrerseits die Frage auf, welches Verständnis der Versammlungsfreiheit ihnen zugrunde liegt und ob deren Bedeutung zutreffend erfasst wird. Im Ergebnis sind Einschränkungen der Versammlungsfreiheit aufgrund der Geschehnisse am 31. Oktober weder veranlasst noch zulässig.

Erwartungen und Wahrnehmungen

Die öffentliche und veröffentlichte Wahrnehmung der „Gen Z“-Demonstrationen nahm schon im Vorfeld einen etwas merkwürdigen Verlauf: Nachdem vorangegangene Proteste vorwiegend jüngerer Menschen in Frankreich zu teilweise gewalttätigen Ausschreitungen geführt hatten, ist in diversen Medien ohne hinreichende greifbare Anhaltspunkte die Erwartung einer vergleichbaren Entwicklung auch für Deutschland geäußert und damit zugleich das Anliegen der Demonstrierenden präventiv diskreditiert worden. So erklärte der baden-württembergische Innenminister Hagel, gegen einen „gewaltbereiten Mob“ mit aller „Härte des Rechtsstaats“ – was auch immer das sein mag – „zurückschlagen“ zu wollen, was die Erwartung gewaltsamer Auseinandersetzungen geschürt haben könnte. Jedenfalls sahen sich Geschäftsleute gehalten, ihre Ladenlokale zu verbarrikadieren, was die Berliner Polizei zum Anlass nahm, eine „mediale Aufbauschung“ zu konstatieren.

Tatsächlich sind die eigentlichen Versammlungen und Demonstrationen in verschiedenen Städten grundsätzlich friedlich verlaufen. Allerdings kam es in Köln zu einer Auflösung der Versammlung sowie einem Polizeieinsatz gegen die Demonstrierenden und – wie erwähnt – namentlich in Frankfurt/Main zu dem eigentlichen Demonstrationsgeschehen zeitlich nachgelagerten Ausschreitungen. Dies führte nicht nur zu eiligen Schuldzuweisungen an bestimmte Personengruppen („gewaltbereite linke Gruppen“ und „Chaoten aus dem migrantischen Milieu“). Vielmehr zog namentlich der hessische Innenminister sogleich die Möglichkeit eines Verbots weiterer Versammlungen in Erwägung, die für den 20. November geplant sind. Die Versammlungsfreiheit sei zwar ein „hohes Gut“, die Versammlungsleitungen hätten aber diese Versammlungen „nicht im Griff“ und gewalttätige Versammlungen dürften nicht „zugelassen“ werden. Insoweit bedarf es einiger grundsätzlicher Anmerkungen.

Die Reichweite der Versammlungsfreiheit

Im Ausgangspunkt ist selbstverständlich richtig, dass der Staat berechtigt (und regelmäßig verpflichtet) ist, unfriedliche Versammlungen zu unterbinden. Art. 8 GG („friedlich und ohne Waffen“), Art. 11 EMRK („frei

und friedlich“) und Gewährleistungen der Versammlungsfreiheit in Landesverfassungen (z. B. Art. 26 der Verfassung von Berlin, Art. 16 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen: „friedlich und unbewaffnet“) gewährleisten allein „friedliche“ Versammlungen; unfriedliche Versammlungen erfasst der Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit somit nicht. Unfriedlich ist eine Versammlung jedoch erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa Gewalttätigkeiten oder aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen stattfinden (BVerfGE 87, 339, 406). Zwar kann auch in derartigen Fällen von einer Versammlung im versammlungsrechtlichen Sinne gesprochen werden, denn Regelungsgegenstand des Versammlungsrechts sind Versammlungen, nicht aber notwendigerweise friedliche Versammlungen. Sowohl das – etwa in Baden-Württemberg fortgeltende – Versammlungsgesetz des Bundes wie auch die Landesversammlungsgesetze sehen demgemäß ein rechtliches Instrumentarium zum Umgang mit derartigen Situationen vor. Gleichwohl scheidet eine Berufung auf die Versammlungsfreiheit gegenüber staatlichen Interventionen aus, sofern die „Unfriedlichkeit“ der Versammlung ihr Gepräge gibt. Nach der neueren – und nicht überzeugenden – Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts soll sogar bei einer von Beginn an und sodann durchgehend unfriedlichen Versammlung eine vorgängige Auflösung der Versammlung entbehrlich sein, bevor auf polizeirechtlicher Grundlage eingeschritten werden kann (BVerwG, NVwZ 2024, 1008 [1016 in Rn. 67]; zur Kritik: Koch in Kniesel/Braun/Ullrich, Versammlungsgesetze, 10. Aufl. 2025, § 1 NVersG Rn. 12). Davon unabhängig werden an die Unfriedlichkeit einer Versammlung tendenziell hohe Anforderungen gestellt. Dabei bedarf es mit Blick auf bevorstehende Versammlungen einer tatsachenbasierten Prognose eines höchstwahrscheinlich unfriedlichen Verlaufs.

Auf dieser Grundlage zeigt sich, dass es eher zweifelhaft erscheint, dass diese Voraussetzungen bei den „Gen Z“-Versammlungen am 31. Oktober vorlagen. Verstöße gegen das sogenannte „Vermummungsverbot“, etwaige Abweichungen von vorgegebenen Routen und auch exzessives Verhalten einzelner teilnehmender Personen reichen hierfür nicht aus. Zeitlich nachgelagerte Ausschreitungen und Krawalle werden hingegen schon nicht als Versammlungen im Rechtssinne anzusprechen sein; sie sind als gewöhnliche Straftaten (z. B. Sachbeschädigung, Landfriedensbruch oder auch Körperverletzung) zu erfassen und zu ahnden.

Die Pflicht zum Schutz der Versammlungsfreiheit

Versammlungen unter freiem Himmel können Beschränkungen auch unterhalb der Schwelle der Unfriedlichkeit unterworfen werden (Art. 8 Abs. 2 GG). Dabei geht es primär um Maßnahmen zum Ausgleich einer von der Versammlungsfreiheit erfassten Versammlung mit anderen Belangen, Rechtsgütern und Interessen, wozu man in Deutschland wohl auch das traditionell als besonders wichtig eingeschätzte Schutzgut des ungestörten motorisierten Individualverkehrs und damit dessen „Vorfahrt“ gegenüber anderen Belangen wird zählen können (zum Vorrang der Verkehrsbelange bei Fahrraddemos auf Autobahnen beispielhaft BayVGH, B. v. 07.09.2021 – 10 CS 21.2282). Mit Blick auf die Versammlungen in Frankfurt ist allerdings zu beachten, dass Art. 14 der hessischen Verfassung (HV) eine Art. 8 Abs. 2 GG entsprechende Beschränkungsmöglichkeit nicht vorsieht; ein Mangel, dem der hessische Staatsgerichtshof aber in einer Entscheidung vom 6. März 2025 (P.St. 2920 u. P.St. 2931) durch ein ausuferndes Operieren mit verfassungsimmanenten (Konkordanz-)Schranken hat abhelfen können (dazu krit. Koch HessVBl. 2025, 43 ff.).

Versammlungen unter freiem Himmel sind danach grundsätzlich beschränkbar. Aus der Perspektive der Gefahrenabwehr liegt auf dieser Grundlage die Frage nahe, ob ein Einschreiten auch dann möglich ist, wenn und soweit Rechtsverstöße – von einem unzulässigen Vermummen bis hin zum Einsatz von Pyrotechnik – von Personen aus einer Versammlung heraus begangen werden oder zu erwarten sind. In diesem Zusammenhang wäre auch zu diskutieren, inwieweit der Versammlung ein exzessives Verhalten Einzelner zugerechnet werden kann oder es mögliche Ausschreitungen im Anschluss an eine Versammlung ermöglichten, gegen eine (weitere) Versammlung etwa unter Rück-

griff auf die (unnötigerweise) immer wieder diskutierte Rechtsfigur der „Zweckveranlassung“ einzuschreiten.

Derartigen Bemühungen, Zurechnungszusammenhänge herzustellen, steht aber entgegen, dass es sich bei der Versammlungsfreiheit um ein Individualgrundrecht der an einer Versammlung teilnehmenden Personen handelt, dessen Inanspruchnahme nicht vom Wohlverhalten Dritter abhängig gemacht werden darf. Droht es aus einer Versammlung heraus etwa zu Störungen oder gar gewaltsamen Ausschreitungen zu kommen, mag dies einsatztaktisch aus polizeilicher Sicht ein Anlass für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr bis hin zur Auflösung der Versammlung sein. Aus grundrechtlicher Sicht kann dabei aber die Pflicht des Staates, friedlich demonstrierenden Personen die Wahrnehmung ihrer grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit zu ermöglichen, nicht ignoriert werden. Ausweislich der Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind die staatlichen Behörden grundsätzlich zu einem versammlungsfreundlichen Vorgehen verpflichtet (BVerfGE 69, 315, 356). Das heißt nicht nur, dass die Polizei gehalten ist, sich besonnen zu verhalten, Provokationen zu vermeiden und auf übermäßige Reaktionen zu verzichten (vgl. BVerfGE 69, 315, 355). Vielmehr folgt aus Art. 8 Abs. 1 GG (und Art. 11 EMRK; dazu Bröhmer in Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG-Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 19 Rn. 92) nach heutigem Verständnis auch eine (Schutz-)Pflicht des Staates und damit der Versammlungsbehörden, Versammlungen dadurch zu ermöglichen, dass friedliche Teilnehmende vor Störungen der Versammlung durch Dritte unter Einschluss anderer Teilnehmer/innen geschützt werden (statt vieler Kaiser in Dreier/Brosius-Gersdorf, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 87 mwN); in einigen Versammlungsgesetzen ist diese Schutzpflicht mittlerweile ausdrücklich verankert (vgl. § 3 Abs. 1 VersG NW, § 3 Abs. 1 VersFG S.-H.). Es besteht mithin in derartigen Fällen eine staatliche Gewährleistungsfunktion für die Versammlungsfreiheit, die nicht zuletzt auch dann eingreift, wenn politische (Interessen-)Gruppen eine Versammlung für andere Zwecke zu instrumentalisieren („kapern“) versuchen.

Würde man demgegenüber Verbote und Auflösungen von Versammlungen bereits dann für zulässig halten, wenn Störungen von einzelnen teilnehmenden Personen ausgehen, ergäbe sich der seltsame Befund, dass die Durchführung der Versammlung und damit zugleich die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit für die (überwiegend) friedlichen Teilnehmer/innen im praktischen Ergebnis davon abhängig wäre, ob potentielle Störer/innen die Versammlungsfreiheit respektieren oder sich stattdessen in einer Weise verhalten, die den Behörden einen Anlass für Interventionen gibt. Es liegt auf der Hand, dass damit dem Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit nicht hinreichend Rechnung getragen würde. Ein Verbot oder eine Auflösung von Versammlungen kommt daher nur als ultima ratio in Fällen in Betracht, in denen diese Instrumente zur Herstellung und Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit auch unter Berücksichtigung der Rechte der Versammlungsteilnehmer/innen unumgänglich sind (vgl. Braun/Kniesel in Kniesel/Braun/Ullrich, Versammlungsgesetze, 10. Aufl. 2025, § 15 VersG Rn. 211) und deshalb die (engen) Voraussetzungen auch für eine Heranziehung oder Beeinträchtigung nichtverantwortlicher Personen vorliegen. Vor diesem Hintergrund darf bezweifelt werden, dass die Erfahrungen mit den Versammlungen von Ende Oktober ausreichend sind, um ein präventives Vollverbot geplanter weiterer Demonstrationen zu rechtfertigen.

Die Verantwortlichkeit der Versammlungsleitung

Dem hessischen Innenminister ist indes noch ein anderer Aspekt eingefallen, der ein Vorgehen gegen die „Gen Z“-Aktivitäten ermöglichen soll: Er erklärte, die jeweilige Versammlungsleitung habe die Teilnehmenden „nicht im Griff“. Diese Einlassung verkennt die versammlungsrechtlichen Rahmenbedingungen und liegt deshalb neben der Sache: Die Leitung einer Versammlung hat zwar das Recht, gegenüber teilnehmenden Personen auch Anweisungen „zur Aufrechterhaltung der Ordnung“ zu erteilen (§ 10 VersG Bund, s. ferner z. B. § 7 Abs. 3 VersFG Bln, § 7 Abs. 3 NdsVersG). Hieraus resultiert aber allein die Möglichkeit, selbst oder durch eingesetzte Ordner/innen verbal auf

einzelne teilnehmende Personen einzuwirken. Demgegenüber verfügt die Versammlungsleitung weder rechtlich noch tatsächlich über Möglichkeiten oder ein Instrumentarium, ein bestimmtes Verhalten einzelner Personen zu erzwingen. Es ist vielmehr die Aufgabe der Polizei, die Versammlungsleitung bei ihrer Aufgabe, die Ordnung der Versammlung zu gewährleisten (§ 8 Abs. 1 Satz 2 VersG Bund, s. ferner z. B. § 7 Abs. 1 Satz 1 VersFG Bln, § 7 Abs. 1 Satz 1 NdsVersG), zu unterstützen und damit zugleich die Versammlungsfreiheit der anderen Teilnehmenden zu sichern, indem gegen störende Personen vorgegangen und ein etwaiger Ausschluss aus der Versammlung durchgesetzt wird (vgl. dazu Kniesel/Braun, in Kniesel/Braun/Ullrich, Versammlungsgesetze, 10. Aufl. 2025, § 10 VersG Rn. 9 f.). Nicht in Betracht kommt daher, unter Missachtung dieser Pflicht den Ball gleichsam in das Feld der Versammlung zurückzuspielen, um daraus die Befugnis zu einem Vorgehen gegen die Versammlung als Ganzes abzuleiten; auch damit wird vielmehr die Gewährleistungsdimension der Versammlungsfreiheit verkannt.

Mehr Respekt vor der Versammlungsfreiheit!

Die Versammlungsfreiheit ist ein unentbehrliches Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens und „für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend“ (BVerfGE 69, 315, 344). Versammlungen enthalten und entfalten aber zugleich ein „Störpotential“. Das macht sie zu einem potentiellen Gegenstand staatlicher Interventionen, die aber ihrerseits der Bedeutung der Versammlungsfreiheit Rechnung tragen müssen. Vor diesem Hintergrund ist es weder zielführend noch überzeugend, in Sonntagsreden das „hohe Gut“ der Versammlungsfreiheit zu betonen, wenn dies lediglich ein Lippenbekenntnis bleibt und die Versammlungsfreiheit durch zuständige staatliche Stellen in der Praxis nicht im Interesse friedlicher Demonstranten geschützt, sondern faktisch untergraben wird. Der Staat kann sich seiner Aufgabe, friedlich Demonstrierende zu schützen und die Durchführung von Versammlungen zu gewährleisten, nicht entziehen, indem versucht wird, missliebige Versammlungen mit streckenweise befremdlichen Einlassungen zu diskreditieren und damit zu delegitimieren.

AUTOR*IN
Thorsten Koch
Thorsten Koch ist Gastprofessor für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Polizei- und Ordnungsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION
Koch, Thorsten: Versammlungsfreiheit regelt: Rechtliche Missverständnisse rund um die „Gen Z“-Proteste, Verfassungsblog, 05.11.2026, doi: 10.59704/aaa28f4314eaeb19.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20261106-133751-0.