

Ridder | Breitbach | Deiseroth [Hrsg.]

Versammlungsrecht

des Bundes und der Länder

- Völker- und Europarecht
- Grundgesetz
- Versammlungsgesetz
- Strafgesetzbuch
- Landesrecht
- Geschichte

2. Auflage



Nomos

NOMOSKOMMENTAR

Dr. Michael Breitbach | Dr. Dieter Deiseroth [Hrsg.]

Begründet von Helmut Ridder, Michael Breitbach, Ulli F. H. Rühl
und Frank-Walter Steinmeier

Versammlungsrecht des Bundes und der Länder

Völker- und Europarecht | GG | VersammlG
StGB | Landesrecht | Geschichte

2. Auflage

Prof. Dr. Clemens Arzt, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin | **Prof. Dr. Tristan Barczak**, LL.M., Universität Passau | **Dr. Ylva Blackstein**, Richterin am VG Bremen | RA **Christian Brandt**, Universität Bremen | **Dr. Michael Breitbach**, Kanzler der Universität Gießen a.D. | **Sebastian Brinsa**, Richter am Kammergericht | **Dr. Dieter Deiseroth**, Richter am BVerwG a.D. | **Dr. Sebastian Eickenjäger**, Referatsleiter beim Senator für Inneres, Bremen | **Elena Sofia Ewering**, Universität Bremen | **Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano**, LL.M. (EHI), Universität Bremen | **Andreas Gutmann**, Universität Bremen | **Hanna Haerkötter**, Universität Bremen | **Prof. Dr. Mathias Hong**, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl | **Simon Kase**, Universität Bremen | **Nils Kohlmeier**, Universität Bremen | **Prof. a.D. Dr. Martin Kutscha**, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin | **Prof. Dr. Ulrike Lembke**, Humboldt-Universität zu Berlin | **Prof. Dr. Joachim Renzikowski**, Universität Halle-Wittenberg | **Till Oliver Rothfuß**, Richter am BVerwG | **Gianna M. Schlichte**, Universität Bremen | **Tore Vetter**, Universität Bremen | **Dr. Berit Völmann**, Universität Frankfurt am Main | **Prof. Dr. Friederike Wapler**, Universität Mainz | **Dr. Philipp Wittmann**, Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe



Nomos

Zitiervorschlag: *Bearbeiter* in Ridder/Breitbach/Deiseroth VersammlG § ... Rn. ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0538-2

2. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Nach 28 Jahren erscheint nun endlich die zweite Auflage dieses Kommentars. Zu danken ist das einer Initiative des Verlags, dem es 2012 gelungen war, Dieter Deiseroth davon zu überzeugen, das Projekt in Angriff zu nehmen. Acht Jahre hat es seit dem ersten konstituierenden Treffen gedauert, bis der Kommentar nun erscheinen kann – übrigens ziemlich genau der gleiche Zeitraum, den die Entstehung der ersten Auflage in Anspruch genommen hatte. Und so wie seinerzeit der ursprünglich geplante Umfang auf mehr als das zweieinhalbfache angeschwollen war, so ist der Umfang der zweiten Auflage zwar nicht verdoppelt, aber auch erheblich erweitert worden. Die Gründe liegen in Folgendem.

Ein lebendiges Versammlungswesen ist seit je einer der wichtigen Indikatoren für die Rolle der Zivilgesellschaft im politischen Gemeinwesen. Innen- aber auch außenpolitische streitige Themen gehen in Versammlungen ein und finden auch auf der Straße ihren Ausdruck. Genannt seien dafür als besonders prominente Beispiele nur die Asyl- und Migrationspolitik der frühen 90er Jahre und seit 2015 mit dem Aufkommen rechter und rechtsextremer Proteste und darauf reagierenden Gegendemonstrationen, die Friedensdemonstrationen aus Anlass der beiden Irak-Kriege 1991 und 2001/02 sowie des Kosovo-Kriegs Ende der 90er Jahre, die Proteste gegen die sog. Hartz IV-Reform, die diversen internationalen Gipfelveranstaltungen, die Demonstrationen nach der Finanzkrise, die zahlreichen Klima- und Umweltdemonstrationen, Proteste gegen die Atom- und Entsorgungspolitik etc.

Nicht zuletzt erzeugten diese und andere zahllosen Demonstrationen die seit 1992 erwartete Motorisierung (Ridder) der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie bescherte eine Fülle an Material, mit der das Gericht das Grundrecht der Versammlungsfreiheit weit ausbuchstabierte und einen beachtlichen Beitrag zur Beseitigung des obrigkeitlichen Traditionsballastes leistete. All das war vor allem im Art. 8 GG darzustellen, kritisch auch ihre nicht legitimierbare „stabilisierende Funktion der Versammlungsfreiheit“ für das real existierende politische System“ (Ridder) zu würdigen und für die Bearbeitung des gesamten so genannten einfachen Rechts zu erschließen. Hinzu kam die kaum mehr überschaubare Fülle an verwaltungsgerichtlichen Urteilen, aber auch der Strafrechtsjustiz, die es aufzubereiten galt.

Neu zu kommentieren waren naturgemäß die Novellierungen des Bundesversammlungsgesetzes samt der Gräber- und Gedenkstätten- sowie der Bannmeilengesetzgebung. Die Föderalismusreform und die (bisher) fünf neuen Landesgesetze sowie einzelne Teilersetzungen des Bundesversammlungsgesetzes durch einzelne Landesgesetzgeber waren darzustellen und zu erläutern; dabei rückte, ebenfalls eine neue und weithin übersehene Folge der Föderalismusreform, auch die jeweilige landesverfassungsrechtliche Lage in den Blick.

Dem allgemeinen Strafrecht war ebenso wie das für das deutsche Versammlungsrecht seit Mitte des 19. Jahrhunderts in besonderer Weise charakterisierende Nebenstrafrecht besondere Aufmerksamkeit zu schenken, um auszuschließen, dass bestraft wird, was von Grundrecht und Versammlungsgesetz wegen erlaubt ist. Die völker- und europarechtliche Rechtslage, bis 1992 für die Rechtsarbeit eher inexistent, war dringend und komplett neu aufzunehmen. Schließlich war es, was Helmut Ridder bereits in der ersten Auflage herausgestellt hatte, beiden Herausgeber erneut ein wichtiges Anliegen, neben der sozialwissenschaftlichen Fundierung insbesondere die Geschichte des Versammlungsrechts noch weiter als bisher möglich auszubauen; ihre Erträge sollen auch in methodischer Absicht für die dogmatische Arbeit zur Verfügung gestellt werden. Im vereinigten Deutschland nun zwingend, war auch die bislang kaum bekannte Geschichte des Versammlungsrechts der DDR zu erzählen. Ebenso galt es, an die seit jüngerer Zeit in den Blick gekommene kolonialrechtliche Praxis des Kaiserreichs auch für das Versammlungsrecht zu erinnern. Es war paradoxerweise übrigens die kaiserliche Kolonialpolitik mit ihrem Genozid an den Herero und Nama – dem ersten Genozid des 20. Jahrhunderts –, die eine innenpolitische Konstellation nach den sog. Hottentotten-Wahlen geschaffen hatte, aus der heraus 1908 die bis dahin bestehende föderale Rechtszersplitterung beseitigt und das erste Reichsvereinsgesetz deutscher Geschichte geschaffen werden konnte.

Nach wie vor gibt es aus Sicht der grundrechtlichen Freiheit aber auch Desiderate gegenwärtiger Versammlungsrechtspraxis, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen: dazu rechnen insbesondere der Ausbau des staatlichen Überwachungsregimes samt dem Einsatz moderner Überwachungs- und Kommunikationstechniken, vor allem auch die damit verbundene Herabsetzung von Gefahrenschwellen für staatliches Eingriffshandeln im Namen von Terrorabwehr, der Ausgriff auf das Vorfeld von Versammlungen, ferner Polizeitaktiken, die nicht dem Grundsatz der Deeskalation verpflichtet sind. Als kritisch erweist sich seit einiger Zeit auch das partielle Versagen staatlichen Schutzes gegenüber rechts-extremen Aktionen und Veranstaltungen, die nicht zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen, son-

dem Andersdenkende einschüchtern und bedrohen und zivile Formen demokratischen Streitens erodieren lassen.

Die erste Auflage war von einer Gruppe Gießener Rechtswissenschaftler erarbeitet worden, die – wie es im Vorwort zur ersten Auflage heißt – eine langjährige enge und gemeinsame Zusammenarbeit in den 70er und 80er Jahre verbunden hatte. Von ihnen blieben für die Mitarbeit an der zweiten Auflage am Ende nur noch die beiden Herausgeber übrig. Es galt darum, eine neue Autorengruppe zu bilden. Autorinnen und Autoren waren neu zu gewinnen. Den Herausgebern lag daran, wegen des Wechsels in der Bearbeitung sowie der neu aufzugreifenden Rechtsmaterien das von Ridder im ersten Vorwort skizzierte rechtswissenschaftliche Profil des Kommentars, soweit als möglich, zu bewahren, fortzuschreiben, aber auch im offenen mitunter ausführlichen, gelegentlich kontroversen Dialog mit den Autorinnen und Autoren weiter zu entwickeln. Dort, wo aufgrund des wissenschaftlichen Pluralismus sachliche Divergenzen bestanden, war dafür Sorge zu tragen, diese für den Leser nachvollziehbar und argumentativ offenzulegen. Nun bleibt dem Leser überlassen zu beurteilen, ob und inwieweit dieser rechtswissenschaftliche Ansatz eingelöst wird – immerhin haben die Anstrengungen der ersten Auflage so weit getragen, dass der Kommentar nicht längst untergegangen ist, sondern noch bis in die jüngste Zeit rezipiert wird.

Dieter Deiseroth hat leider das Erscheinen der zweiten Auflage des Kommentars nicht mehr erleben können, er verstarb, viel zu früh, Ende August 2019. Dass es überhaupt zur zweiten Auflage kam, war ihm und seinem umsichtigen und umfassenden Engagement zu verdanken – nicht nur dort, wo er als Autor tätig war, sondern gerade auch im Rahmen der umfangreichen und zeitintensiven Koordination mit allen Autorinnen und Autoren, einer Verantwortung, der er sich in besonderer Weise als Mit-Herausgeber verpflichtet fühlte. Seine freundlich-beharrliche Sachbezogenheit half, gelegentliche Fährnisse zu überwinden, die auf dem Weg bis zum Erscheinen der zweiten Auflage von den Herausgebern zu meistern waren.

Herausgeber und die Autorinnen und Autoren danken dem Nomos Verlag für die Initiative zur Herausgabe der zweiten Auflage. In ganz besonderer Weise danken sie dem Lektor, Herrn Dr. Matthias Knopik, für seine äußerst fachkundige, stets ermutigende und von allergrößter Geduld und Freundlichkeit geprägte Unterstützung. Herrn Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano danken die Herausgeber für seine wertvolle Unterstützung zur Akquise neuer Autorinnen und Autoren in einer schwierigen Phase des Projektes; es half, das Erscheinen dieser Auflage zu sichern.

Gießen, im Mai 2020

Dr. Michael Breitbach

Vorwort der 1. Auflage

„Ruhe“ als „erste Bürgerpflicht“ hat seit geraumer Zeit ausgedient. Es gehört mittlerweile zu den Bindegeweben politischer und juristischer Rhetorik, dass öffentliche Versammlungen, Aufzüge und demonstrativer Protest mit nicht „von oben“ aufgenötigten Themen „notwendig zum demokratischen Alltag gehören“. Die versammlungsrechtliche Jurisprudenz kann sich heute auf den „Brokdorf-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts berufen, dessen erster Leitsatz „das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen ... zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens“ zählt. Dem längst voraus, hatten Literatur und Judikatur begonnen, die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften „im Licht“ der als durch Art. 8 GG verbürgt angesehenen „Versammlungsfreiheit“ zu interpretieren, mit deren Konstituierung das obrigkeitsstaatliche Untertanenethos endgültig verabschiedet sei. Auch die – erstaunlich wenigen – bisher erschienenen Erläuterungswerke zum Versammlungsgesetz von 1953 sind mehr oder weniger intensiv um die „grundrechts-“ und „grundgesetzkonforme“ Auslegung des Gesetzestexts bemüht.

Die Autoren des hier vorgelegten Kommentars zum Versammlungsgesetz, die diese Entwicklung durchaus im Auge haben, gehen ihr gegenüber von der beunruhigenden Beobachtung aus, dass das derart gezeitigte Resultat leider nicht in der erhofften Ausräumung von Ambivalenzen, Unklarheiten und Widersprüchen der versammlungsrechtlichen Jurisprudenz besteht, worauf die Praxis aber im Interesse der Rechtssicherheit angewiesen ist. Wenn z. B. der Hamburger Senat in seinem Beschluss zur Einkesselung von Demonstranten am 8. Juni 1986 erst im nachhinein „folgschwere Irrtümer“ von Polizeiführungen festgestellt hat, muß man sich fragen, wieweit solche Irrtümer – über ihre in diesem Fall destruktiven Folgen für die Festigung eines republikanischen Bewusstseins kann es keine Zweifel geben – auch auf den Zustand der vorfindlichen versammlungsrechtlichen Literatur und Judikatur zurückzuführen sind.

Dieser Zustand ist durch vordemokratische geschichtliche Hypothesen des deutschen Versammlungsrechts bedingt. Geschichte ist gegenwartsmächtige Vergangenheit. Um abgeschüttelt werden zu können, müssen geschichtliche Altlasten erst einmal erkannt werden. Beim Versammlungsrecht besteht die Belastung bis heute in der polizeirechtlichen Konzeptualisierung seiner Materie. Danach ist das Wahrnehmen von „Versammlungsfreiheit“ immer noch bereits „an sich“ für die etablierte Ordnung eine Gefahr, die in der Abfolge nationalliberaler (also nicht etwa liberaldemokratischer) Gesetzgebungsschübe nur „privilegiert“ worden ist. Die aktuelle Virulenz dieser Verwurzelung der versammlungsrechtlichen Jurisprudenz tritt etwa bei ihrer häufig hilflosen, bisweilen gereizten Behandlung des Phänomens der sog. Spontandemonstrationen zutage, die, indem sie überhaupt als zulässig erachtet und von der für veranstaltete Demonstrationen geltenden Anmeldepflicht befreit werden, diesen gegenüber als noch weitaus mehr „privilegiert“ erscheinen, nämlich geradezu mit einer Prämie dafür belohnt, dass sie, weil nicht veranstaltet, weniger ordnungskonform als jene sind. Das Bundesverfassungsgericht hat, unter dem Aspekt der demokratischen Gretchenfrage tendenziell richtig, hier die grundrechtliche „Versammlungsfreiheit“ unmittelbar durchschlagen lassen („Das Grundrecht und nicht das Versammlungsgesetz verbürgt die Zulässigkeit von Versammlungen und Aufzügen“). Aber es hat sich dabei noch tiefer in den Maschen seiner politisch determinierten „Methode“ der a-historischen juristischen Methodenlosigkeit verstrickt. Damit ist die zeitgenössische Konditionierung des heutigen Versammlungsrechts benannt. Seine Jurisprudenz wird, während sie dem Vorrang des Grundrechts Geltung verschaffen will, durchtränkt von der auch den Art. 8 GG einbeziehenden bundesverfassungsgerichtlichen Metamorphose des ganzen Grundgesetzes in eine „Wertordnung“, die auf die „stabilisierende Funktion der Versammlungsfreiheit“ für das real existierende politische System abstellt und zu diesem Zweck in Ansehung des jeweils zur Entscheidung anstehenden Einzelfalls die Substitution passend ausgewählter „Werte“ durch passend ausgewählte Realien des Systems ermöglicht. So droht sich denn doch, guten Vorsätzen zuwider, unter unübersichtlichen Rahmenbedingungen ein fataler historischer Zirkel zu schließen, der Versammlungsfreiheit als eine mit der Abwehr von Gefahren beauftragte Freiheit umschließt und sich dem „Wagnis“ der Demokratie nicht öffnet, insbesondere für die polizeilichem Denken diametral entgegengesetzte Gleichheit vor dem Gesetz unsensibel macht. Mit dem selbst der polizeirechtlichen Jurisprudenz entstammenden „Verhältnismäßigkeitsprinzip“ lässt sich die Entschärfung der antidemokratischen Mitgift des Absatzes 2 von Art. 8 GG nicht zuverlässig sichern. Nachdem, wie in der geschichtlichen Einleitung nachgewiesen wird, die in den jeweiligen Verfassungsurkunden proklamierte „Versammlungsfreiheit“ nicht zuletzt durch den Absatz 2 des jeweiligen Grundrechtsartikels mehr und mehr zum Treibsatz reaktionärer Fortschreibungen des „einfachen“

Versammlungsrechts heruntergewirtschaftet worden ist, steht die Begründung republikanischen Versammlungsrechts immer noch erst in ihren Anfängen.

Rebus sic stantibus sahen die Autoren dieses Kommentars, die lange Jahre am rechtswissenschaftlichen Fachbereich der Universität Gießen zusammengearbeitet und miteinander diskutiert haben, es als ihre dringlichste Aufgabe an, dem durch den Einbruch der Grundgesetz-Metamorphose verursachten Zerfließen von Begrifflichkeit und Tatbestandlichkeit durch gründliche Bearbeitung der einzelnen Vorschriften des Versammlungsgesetzes mit dem zu Unrecht in Verruf geratenen konventionellen juristischen Handwerkszeug entgegenzuwirken. Unterschiedlich waren die Auffassungen darüber, wie viel Zurückhaltung ansonsten gegenüber diesem Einbruch am Platze sei. Die daraus resultierenden methodischen Unterschiede werden dem kritischen Auge der Benutzer nicht verborgen bleiben. Ihren Äußerungen dazu sehen wir gern entgegen. Wenn sie bestätigen könnten, dass dieser erste Versuch, die versammlungsrechtliche Jurisprudenz gegen den Strich zu kämmen, jedenfalls die Übersichtlichkeit des Geländes verbessert hat, wäre das bereits das Optimum dessen, was die Autoren momentan realistischerweise erwarten können. Gegen die Wiedergeburt eines nunmehr dem Systemschutz dienenden entpolitisierten Untertanenethos bleibt freilich noch mehr zu tun.

H. R.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	17
Werk-Abkürzungsverzeichnis	21
Abkürzungsverzeichnis	25

Geschichtliche Grundlegung

Zur historischen Entwicklung der Versammlungsfreiheit in Deutschland

Kapitel 1 Versammlungsfreiheit vor 1848	32
Kapitel 2 Der Ertrag des Verfassungskonflikts von 1848 für die Versammlungsfreiheit	49
Kapitel 3 Entwicklung der Versammlungsfreiheit seit 1848 bis zur Reichsgründung 1871	57
Kapitel 4 Versammlungswesen im Kaiserreich	67
Kapitel 5 Entwicklung des Versammlungsrechts in der Weimarer Republik	139
Kapitel 6 Ende der Versammlungsfreiheit im NS-Regime	187
Kapitel 7 Zur Versammlungsrechtsgeschichte in der SBZ und in der DDR	199
Kapitel 8 Versammlungsrecht der westlichen Besatzungszonen 1945–1959 und der Bundesrepublik seit 1949	230
Kapitel 9 Ergänzende Anmerkungen zur Nachkriegsgeschichte in den Westzonen und der Bundesrepublik	238

Transnationalisierung des Versammlungsrechts

I. Einleitung	258
II. Responsive Versammlungsfreiheit im transnationalen Kontext	260
III. Interlegalitäten	277
IV. Auslegung des Versammlungsrechts im interlegalen Kontext	286
V. Materielles transnationales Versammlungsrecht	288
VI. Fazit	327

Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]

Einleitung	331
Teil I Entstehungsgeschichte, Demokratiegebot und Regelungsebenen	332
Teil II Schutzbereich des Art. 8 GG	352
Teil III Beschränkungen der Versammlungsfreiheit	418

Versammlungsgesetz (VersammlG)

Abschnitt I Allgemeines

§ 1 [Versammlungsrecht]	461
§ 2 [Namensangabe des Veranstalters, Störungs- und Waffentragungsverbot]	488
§ 3 [Uniformverbot]	508
§ 4 [Verbot nationalsozialistischer Symbole] (weggefallen)	525

Abschnitt II
Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 5	[Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen]	525
§ 6	[Ausschlussrecht bestimmter Personen]	541
§ 7	[Versammlungsleiter]	550
§ 8	[Aufgaben des Versammlungsleiters]	562
§ 9	[Ordner]	573
§ 10	[Folgepflicht der Versammlungsteilnehmer]	579
§ 11	[Ausschluss von Störern]	584
§ 12	[Entsendung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten]	591
§ 12 a	[Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei]	604
§ 13	[Polizeiliche Auflösung von Versammlungen]	605

Abschnitt III
Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge

§ 14	[Anmeldung]	619
§ 15	[Verbot von Versammlungen im Freien, Auflagen, Auflösung]	650
§ 16	[Bannkreise]	856
§ 17	[Ausnahme für religiöse Feiern usw., Volksfeste]	896
§ 17 a	[Schutzwaffenverbot; Vermummungsverbot]	905
§ 18	[Besondere Vorschriften für Versammlungen unter freiem Himmel]	938
§ 19	[Besondere Vorschriften für Aufzüge]	948
§ 19 a	[Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei]	956
§ 20	[Einschränkung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit]	975

Abschnitt IV
Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 21	[Störung von Versammlungen und Aufzügen]	986
§ 22	[Beeinträchtigung und Bedrohung der Versammlungsleitung und Ordner]	994
§ 23	[Öffentliche Aufforderung zur Teilnahme an verbotener Versammlung]	1002
§ 24	[Verwendung bewaffneter Ordner]	1008
§ 25	[Abweichende Durchführung von Versammlungen und Aufzügen]	1012
§ 26	[Abhaltung verbotener oder nicht angemeldeter Versammlungen und Aufzüge]	1019
§ 27	[Führung von Waffen]	1025
§ 28	[Verstöße gegen Uniform- und politisches Kennzeichenverbot]	1043
§ 29	[Ordnungswidrigkeiten]	1047
§ 29 a	[Ordnungswidrigkeiten]	1057
§ 30	[Einziehung]	1062
§ 31	(Aufhebungsvorschriften)	1064
§ 32	[Geltung in Berlin] (gegenstandslos)	1064
§ 33	[Inkrafttreten]	1065

Strafgesetzbuch

§ 80 a StGB	Aufstacheln zum Verbrechen der Aggression	1067
§ 86 a StGB	Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen	1076
§ 111 StGB	Öffentliche Aufforderung zu Straftaten	1089

§ 125 StGB	Landfriedensbruch	1097
§ 125 a StGB	Besonders schwerer Fall des Landfriedensbruchs	1110
§ 130 StGB	Volksverhetzung	1113
§ 130 a StGB	Anleitung zu Straftaten	1131
§ 240 StGB	Nötigung	1136

Landesrecht

Das Versammlungsrecht nach der Föderalismusreform	1159
---	------

Baden-Württemberg

A. Landesgrundrecht (Art. 2 BWVerf)	1167
B. Bannmeilengesetz	1172
C. Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1172

Bayern

Artikel 113	Verfassung des Freistaates Bayern	1175
Artikel 1	Grundsatz	1179
Artikel 2	Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich	1180
Artikel 3	Versammlungsleitung	1181
Artikel 4	Leistungsrechte und -pflichten	1183
Artikel 5	Pflichten der teilnehmenden Personen	1193
Artikel 6	Waffenverbot	1194
Artikel 7	Uniformierungs- und Militanzverbot	1194
Artikel 8	Störungsverbot, Aufrufverbot	1197
Artikel 9	Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen	1200
Artikel 10	Veranstalterrechte und -pflichten	1204
Artikel 11	Ausschluss von Störern, Hausrecht	1208
Artikel 12	Beschränkungen, Verbote, Auflösung	1210
Artikel 13	Anzeige- und Mitteilungspflicht	1213
Artikel 14	Zusammenarbeit	1225
Artikel 15	Beschränkungen, Verbote, Auflösung	1228
Artikel 16	Schutzwaffen- und Vermummungsverbot	1235
Artikel 17	Befriedeter Bezirk	1247
Artikel 18	Schutz des Landtags	1247
Artikel 19	Zulassung von Versammlungen	1247
Artikel 20	Strafvorschriften	1248
Artikel 21	Bußgeldvorschriften	1252
Artikel 22	Einziehung	1262
Artikel 23	Einschränkung von Grundrechten	1262
Artikel 24	Zuständigkeiten	1263
Artikel 25	Keine aufschiebende Wirkung der Klage	1266
Artikel 26	Kosten	1266
Artikel 27	(aufgehoben)	1266
Artikel 28	Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Übergangsregelung	1267

Berlin

A. Landesgrundrecht (Art. 26 VvB)	1269
B. Berliner Versammlungsaufzeichnungsgesetz	1271
C. Bannmeilengesetz	1274
D. Gedenkstättenchutzgesetz	1274
E. Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1275

Brandenburg

A. Landesgrundrecht (Art. 23 BbgVerf)	1279
B. Gesetz zu § 15 Abs. 2	1281
C. Gräberstätten-Versammlungsgesetz	1281
D. Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1282

Bremen

A. Landesgrundrecht (Art. 16 BremVerf)	1285
B. Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1288

Hamburg

A. Landesgrundrecht	1291
B. Bannkreisgesetz	1291
C. Gesetz zum Schutz der KZ-Gedenkstätte Neuengamme	1291
D. Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1291

Hessen

A. Landesgrundrecht (Art. 14 HessVerf)	1295
B. Gesetz über die Bannmeile	1298
C. Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1299

Mecklenburg-Vorpommern

A. Landesgrundrecht (Art. 5 MVVerf)	1303
B. Gräberstättengesetz	1307
C. Landesrechtliche Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1309

Niedersachsen

Artikel 3 Niedersächsische Verfassung	1313
§ 1 Grundsatz	1316
§ 2 Versammlungsbegriff	1317
§ 3 Friedlichkeit und Waffenlosigkeit	1318
§ 4 Störungsverbot	1321
§ 5 Anzeige	1323
§ 6 Zusammenarbeit	1334
§ 7 Versammlungsleitung	1339
§ 8 Beschränkung, Verbot, Auflösung	1343
§ 9 Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot	1348
§ 10 Besondere Maßnahmen	1362

§ 11	Anwesenheitsrecht der Polizei	1369
§ 12	Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen	1374
§ 13	Versammlungsleitung	1378
§ 14	Beschränkung, Verbot, Auflösung	1382
§ 15	Besondere Maßnahmen	1386
§ 16	Anwesenheitsrecht der Polizei	1388
§ 17	Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen	1394
§ 18	Verbot von Versammlungen im befriedeten Bezirk für den Landtag	1395
§ 19	Zulassung von Versammlungen	1396
§ 20	Strafvorschriften	1396
§ 21	Bußgeldvorschriften	1400
§ 22	Einziehung	1413
§ 23	Einschränkung eines Grundrechts	1413
§ 24	Zuständigkeiten	1414
§ 25	Kostenfreiheit	1416

Nordrhein-Westfalen

A.	Landesgrundrecht (Art. 4 NRWVerf)	1417
B.	Bannmeilengesetz	1421
C.	Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1421

Rheinland-Pfalz

A.	Landesgrundrecht (Art. 12 RhPfVerf)	1425
B.	Landesgesetz über die Bildung eines befriedeten Bezirks	1428
C.	Landesgesetz zum Schutz der Gedenkstätte KZ Osthofen und der Gedenkstätte SS-Sonderlager/KZ Hinzert	1428
D.	Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1428

Saarland

A.	Landesgrundrecht (Art. 6 SaarVerf)	1433
B.	Gesetz über den Landtag des Saarlandes	1443
C.	Gesetz zum Schutz der Gedenkstätte „Ehemaliges Gestapo-Lager Neue Bremm“	1443
D.	Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1443

Sachsen

Artikel 23	Verfassung des Freistaates Sachsen [Versammlungsfreiheit]	1447
§ 1	[Versammlungsrecht]	1449
§ 2	[Namensangabe des Veranstalters, Störungs- und Waffentragungsverbot]	1450
§ 3	[Uniformverbot]	1451
§ 4	[Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen]	1452
§ 5	[Ausschluss bestimmter Personen]	1452
§ 6	[Versammlungsleiter]	1452
§ 7	[Aufgaben des Versammlungsleiters]	1453
§ 8	[Ordner]	1453
§ 9	[Folgepflicht der Versammlungsteilnehmer]	1453
§ 10	[Ausschluss von Störern]	1453

Inhaltsverzeichnis

§ 11 [Polizeibeamte]	1454
§ 12 [Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei]	1461
§ 13 [Polizeiliche Auflösung von Versammlungen]	1462
§ 14 [Anzeigepflicht]	1462
§ 15 [Verbot von Versammlungen im Freien, Auflagen, Auflösung]	1470
§ 16 [Ausnahmen für religiöse Feiern, Volksfeste]	1475
§ 17 [Schutzwaffenverbot, Vermummungsverbot]	1475
§ 18 [Besondere Vorschriften für Versammlungen unter freiem Himmel]	1488
§ 19 [Besondere Vorschriften für Aufzüge]	1488
§ 20 [Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei]	1489
§ 21 [Einschränkung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit]	1490
§ 22 [Störung von Versammlungen und Aufzügen]	1491
§ 23 [Beeinträchtigung oder Bedrohung von Versammlungsleitung und Ordnern]	1491
§ 24 [Öffentliche Aufforderung zur Teilnahme an verbotenen Versammlungen]	1491
§ 25 [Verwendung bewaffneter Ordner]	1491
§ 26 [Abweichende Durchführung von Versammlungen und Aufzügen]	1491
§ 27 [Abhaltung verbotener oder nicht angemeldeter Versammlungen]	1492
§ 28 [Führen von Waffen]	1492
§ 29 [Verstöße gegen das Uniformverbot]	1492
§ 30 [Ordnungswidrigkeiten]	1493
§ 31 [Einziehung]	1499
§ 32 [Sachliche Zuständigkeit]	1499
§ 33 [Örtliche Zuständigkeit]	1501
Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen (soweit nicht im SächsVersG enthalten)....	1502

Sachsen-Anhalt

Artikel 12 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt	1505
§ 1 Versammlungsfreiheit	1512
§ 2 Einladung, Störungs- und Bewaffnungsverbot	1513
§ 3 Uniformierungsverbot	1513
§ 4 Verbot einer öffentlichen Versammlung	1515
§ 5 Beschränkung des Teilnehmerkreises	1515
§ 6 Versammlungsleiter	1515
§ 7 Rechte und Pflichten des Versammlungsleiters	1515
§ 8 Ordner	1516
§ 9 Teilnehmerpflichten	1516
§ 10 Ausschlussrecht	1516
§ 11 Auflösung einer Versammlung	1517
§ 12 Anmeldepflicht	1517
§ 13 Beschränkungen, Verbote, Auflösung	1525
§ 14 Erinnerungsorte und Erinnerungstage	1531
§ 15 Bewaffnungs- und Vermummungsverbot	1531
§ 16 Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel	1544
§ 17 Durchführung eines Aufzugs	1545
§ 18 Bild- und Tonaufzeichnungen	1545
§ 19 Einschränkung von Grundrechten	1546
§ 20 Störung von Versammlungen	1546

§ 21	Störung der Versammlungsleitung	1546
§ 22	Öffentliche Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung	1547
§ 23	Einsatz bewaffneter Ordner	1547
§ 24	Missachtung von Beschränkungen	1547
§ 25	Missachtung von Verbots- oder Auflösungsverfügungen	1547
§ 26	Missachtung des Bewaffnungs- oder Vermummungsverbots	1547
§ 27	Missachtung des Uniformierungsverbots	1548
§ 28	Ordnungswidrigkeiten	1548
§ 29	Voraussetzungen der Einziehung	1555
§ 30	Inkrafttreten	1555
	Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1555

Schleswig-Holstein

Artikel 3	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein	1559
§ 1	Versammlungsfreiheit	1561
§ 2	Begriff der öffentlichen Versammlung	1562
§ 3	Schutzaufgabe und Kooperation	1562
§ 4	Veranstaltung einer Versammlung	1568
§ 5	Versammlungsleitung	1569
§ 6	Befugnisse der Versammlungsleitung	1570
§ 7	Störungsverbot	1574
§ 8	Waffen- und Uniformverbot	1575
§ 9	Anwendbarkeit des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG)	1577
§ 10	Anwesenheit der Polizei	1580
§ 11	Anzeige	1587
§ 12	Erlaubnisfreiheit	1594
§ 13	Beschränkungen, Verbot, Auflösung	1595
§ 14	Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen	1601
§ 15	Durchsuchung und Identitätsfeststellung	1604
§ 16	Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen	1609
§ 17	Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot	1611
§ 18	Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum	1624
§ 19	Einladung	1629
§ 20	Beschränkung, Verbot, Auflösung	1629
§ 21	Ausschluss von Störern; Hausrecht	1633
§ 22	Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton	1635
§ 23	Straftaten	1637
§ 24	Ordnungswidrigkeiten	1639
§ 25	Einziehung	1649
§ 26	Kosten	1649
§ 27	Zuständigkeitsregelungen	1650
§ 28	Einschränkung von Grundrechten	1654

Inhaltsverzeichnis

Thüringen

A. Landesgrundrecht (Art. 10 ThürVerf)	1657
B. Gesetz zum Schutz der Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau-Dora	1659
C. Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen	1660
Stichwortverzeichnis	1663

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. *Clemens Arzt*, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

§§ 12 a, 19 a, 32 VersammlG
Art. 9 BayVersG
VersAufzG Bln
§§ 12, 17 NVersG
§§ 12, 20 SächsVersG
§ 18 VersG LSA
§§ 16, 22 VersFG SH

Prof. Dr. *Tristan Barczak*, LL.M., Universität Passau

§ 15 Abs. 1 VersammlG
Art. 15 Abs. 1, 3 BayVersG
§ 8 Abs. 2 NVersG
§ 15 Abs. 1 SächsVersG
§ 13 Abs. 1 VersG LSA
§ 13 Abs. 1, 3, 5–9 VersFH SH

Dr. *Ylva Blackstein*, Richterin am VG Bremen; bis Juli 2019 wiss. Mitarbeiterin am BVerfG

§§ 4, 12, 14 VersFG SH

RA *Christian Brandt*, Universität Bremen

Art. 2 BWVerf
HmbVerf
Art. 5 MVVerf
Art. 3 NdsVerf
Art. 4 NRWVerf
Art. 6 SaarlVerf
Art. 12 LSAVerf
Art. 3 Verf SH

Dr. *Michael Breitbach*, Kanzler der Universität Gießen a.D.

Geschichtliche Grundlegung, Kapitel 1–6 (mit *Deiseroth*), Kapitel 7, 9
§ 2 VersammlG (mit *Rothfuß*), § 3 VersammlG (mit *Wapler*), §§ 7–9, 16, 18, 19 VersammlG, § 20 VersammlG (mit *Deiseroth*), § 28 VersammlG (mit *Wapler*), § 29a VersammlG, § 31 VersammlG (mit *Deiseroth*), § 33 VersammlG
Art. 3 BayVersG, Art. 4 Abs. 1, 2 BayVersG, Art. 6 BayVersG, Art. 7 BayVersG (mit *Wapler*), Art. 8 BayVersG (mit *Rothfuß*), Art. 10 Abs. 5 BayVersG, Art. 11 BayVersG (mit *Rothfuß*), Art. 13 Abs. 5–7 BayVersG; Art. 17–19 BayVersG, Art. 23 BayVersG (mit *Deiseroth*)
§ 3 NVersG (mit *Wapler*), § 7 NVersG, § 13 NVersG (mit *Rothfuß*), §§ 18, 19 NVersG, § 23 NVersG (mit *Deiseroth*)
§ 2 SächsVersG (mit *Rothfuß*), § 3 SächsVersG (mit *Wapler*), §§ 6–8 SächsVersG, §§ 18, 19 SächsVersG, § 21 SächsVersG (mit *Deiseroth*), § 29 SächsVersG (mit *Wapler*)
§ 2 VersG LSA (mit *Rothfuß*), § 3 VersG LSA (mit *Wapler*), §§ 6–8 VersG LSA, §§ 16, 17 VersG LSA, § 19 VersG LSA (mit *Deiseroth*), § 27 VersG LSA (mit *Wapler*)
§ 5 VersFG SH, § 6 VersFG SH (mit *Rothfuß*), § 8 VersFG SH (Abs. 2 mit *Wapler*), § 21 VersFG SH (mit *Rothfuß*), § 28 VersFG SH (mit *Deiseroth*)
Bannmeilengesetze der Länder

Sebastian Brinsa, Richter am Kammergericht

§§ 21–27, 30 VersammlG
Art. 20, 22 BayVersG
§§ 20, 22 NVersG
§§ 22–28, 31 SächsVersG
§§ 20–26, 29, 30 VersG LSA
§§ 23, 25 VersFG SH

Dr. *Dieter Deiseroth*, Richter am BVerwG a.D.

Geschichtliche Grundlegung, Kapitel 1–6 (mit *Breitbach*)

Art. 8 GG (mit *Kutscha*)

§ 15 VersammlG (Entstehungsgeschichte und Abs. 3, 4), §§ 20, 31 VersammlG (mit *Breitbach*)

Art. 15 BayVersG (Entstehungsgeschichte und Abs. 4); Art. 23 BayVersG (mit *Breitbach*)

§ 8 NVersG (Entstehungsgeschichte und Abs. 3), § 23 NVersG (mit *Breitbach*)

§ 15 SächsVersG (Entstehungsgeschichte und Abs. 3, 4), § 21 SächsVers (mit *Breitbach*)

§ 13 VersG LSA (Entstehungsgeschichte und Abs. 4, 5), § 19 VersG LSA (mit *Breitbach*)

§ 13 VersFG SH (Entstehungsgeschichte und Abs. 2); § 28 VersFH SH (mit *Breitbach*)

Dr. *Sebastian Eickenjäger*, Leiter des Referats „Staatsangehörigkeit und Ordnungsrecht“ beim Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen

Transnationalisierung des Versammlungsrechts (mit *Fischer-Lescano*)

§ 5 VersammlG (mit *Haerkötter* und *Vetter*), § 13 VersammlG (mit *Ewering* und *Kohlmeier*)

§ 14 NVersG, § 15 NVersG (mit *Völmann*)

Art. 12 Verf R-P

§ 4 SächsVersG (mit *Haerkötter* und *Vetter*), § 13 SächsVersG (mit *Ewering* und *Kohlmeier*)

§ 4 VersG LSA (mit *Haerkötter* und *Vetter*)

§ 9 VersFG SH

Elena Sofia Ewering, Universität Bremen

§ 13 VersammlG (mit *Eickenjäger* und *Kohlmeier*)

§ 13 SächsVersG (mit *Eickenjäger* und *Kohlmeier*)

§ 3 VersFG SH (mit *Kohlmeier*); § 20 VersFG SH (mit *Vetter*)

Prof. Dr. *Andreas Fischer-Lescano*, LL.M. (EHI), Universität Bremen

Transnationalisierung des Versammlungsrechts (mit *Eickenjäger*)

Landesrechtliche Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen Bln und Brem

Art. 26 VvB

Art. 16 BremVerf

§ 18 VersFG SH

Andreas Gutmann, Universität Bremen

Art. 113 BayVerf

Art. 10 Abs. 3–4 BayVersG; Art. 14, 24–26, 28 BayVersG

Art. 23 BbgVerf

Art. 14 HessVerf

Art. 23 SächsVerf

§§ 32, 33 SächsVersG

Art. 10 ThüVerf

Hanna Haerkötter, Universität Bremen

§ 5 VersammlG (mit *Eickenjäger* und *Vetter*)

Art. 12 BayVersG (mit *Kohlmeier*)

§ 4 SächsVersG (mit *Eickenjäger* und *Vetter*)

§ 4 VersG LSA (mit *Eickenjäger* und *Vetter*)

§ 15 VersFG SH (mit *Vetter*)

Prof. Dr. *Mathias Hong*, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

§ 15 Abs. 2 VersammlG

Art. 15 Abs. 2 BayVersG

§ 8 Abs. 4 NVersG

§ 15 Abs. 2 SächsVersG

§ 13 Abs. 2, 3 VersG LSA; 14 VersG LSA

§ 13 Abs. 4 VersFG SH

Gedenkstättenengesetze der Länder

Gräberstätten-VersammlG Bbg, GräberstättenG MV

Simon Kase, Universität Bremen

Landesrechtliche Zuständigkeits-, Verfahrens- und Kostenregelungen in den Ländern
BW, Bbg, Hmb, Hess, MV, NRW, R-P, Saarl, Sachs, LSA, Thü
§§ 26, 27 VersFG SH

Nils Kohlmeier, Universität Bremen

§ 13 VersammlG (mit *Eickenjäger* und *Ewering*)
Art. 12 BayVersG (mit *Haerkötter*)
§ 13 SächsVersG (mit *Eickenjäger* und *Ewering*)
§ 3 VersFG SH (mit *Ewering*)

Prof. a.D. Dr. *Martin Kutscha*, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Art. 8 GG (mit *Deiseroth*)

Prof. Dr. *Ulrike Lembke*, Humboldt-Universität zu Berlin

§§ 12, 14, 17 a, 29 VersammlG
Art. 4 Abs. 3 BayVersG, Art. 13 Abs. 1–4 BayVersG; Art. 16, 21 BayVersG
§§ 5, 9, 11, 16, 21 NVersG
§§ 11, 14, 17, 30 SächsVersG
§§ 12, 15, 28 VersG LSA
§§ 10, 11, 17, 24 VersFG SH

Prof. Dr. *Joachim Renzikowski*, Universität Halle-Wittenberg

§§ 86 a, 111, 125, 125 a, 130, 130 a, 240 StGB

Till Oliver Rothfuß, Richter am BVerwG

§ 2 VersammlG (mit *Breitbach*), §§ 6, 10, 11, 17 VersammlG
Art. 5 BayVersG, Art. 8 BayVersG (mit *Breitbach*), Art. 10 Abs. 1–2 BayVersG, Art. 11 BayVersG
(mit *Breitbach*)
§ 4 NVersG, § 13 NVersG (mit *Breitbach*)
§ 2 SächsVersG (mit *Breitbach*), §§ 5, 9, 10, 16 SächsVersG
§ 2 VersG LSA (mit *Breitbach*), §§ 5, 9, 10, 11 VersG LSA
§ 6 VersFH SH (mit *Breitbach*); §§ 7, 19 VersFG SH, § 21 VersFG SH (mit *Breitbach*)

Gianna M. Schlichte, Universität Bremen

§ 80 a StGB

Tore Vetter, Universität Bremen

§ 5 VersammlG (mit *Eickenjäger* und *Haerkötter*)
§ 4 SächsVersG (mit *Eickenjäger* und *Haerkötter*)
§ 4 VersG LSA (mit *Eickenjäger* und *Haerkötter*)
§ 15 VersFG SH (mit *Haerkötter*), § 20 VersFG SG (mit *Ewering*)

Dr. *Berit Völzmann*, Universität Frankfurt am Main

§§ 6, 10 NVersG, § 15 NVersG (mit *Eickenjäger*), §§ 24, 25 NVersG

Prof. Dr. *Friederike Wapler*, Universität Mainz

§ 1 VersammlG, §§ 3, 28 VersammlG (mit *Breitbach*)
Das Versammlungsrecht nach der Föderalismusreform
Art. 1, 2 BayVersG, Art. 7 BayVersG (mit *Breitbach*)
§§ 1, 2 NVersG, § 3 NVersG (mit *Breitbach*)
§ 1 SächsVersG, § 3, 29 SächsVersG (mit *Breitbach*)
§ 1 VersG LSA, § 3, 27 VersG LSA (mit *Breitbach*)
§§ 1, 2 VersFG SH, § 8 Abs. 2 VersFG SH (mit *Breitbach*)

Dr. *Philipp Wittmann*, Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe; bis April 2020 wiss. Mitarbeiter am
BVerfG

§ 15 VersammlG (Polizeirechtsfestigkeit)
Art. 15 Abs. 1 BayVersG
§ 8 Abs. 1 NVersG
§ 13 Abs. 1 VersFG SH

Transnationalisierung des Versammlungsrechts

I. Einleitung	1	a) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	79
II. Responsive Versammlungsfreiheit im transnationalen Kontext	5	b) IPbPR und andere universelle Menschenrechtsabkommen	80
1. Responsives Versammlungsrecht	11	aa) IPbPR	81
a) Responsivität	12	bb) UN-KRK	86
b) Gewährleistung der Responsivität der institutionalisierten Demokratie	14	c) Völkerrechtliche Stationierungs-, Diplomatie- und Respektregelungen	87
2. Dogmatische Folgen aus dem Strukturwandel der Öffentlichkeit	16	aa) Versammlungen vor Militäreinrichtungen	88
a) Vom materialen zum offenen Versammlungsbegriff	17	bb) Versammlungen vor diplomatischen und konsularischen Vertretungen	89
aa) Weiter Versammlungsbegriff ..	18	cc) Ausländische Wahlkampfauftritte in Deutschland	93
bb) Enger Versammlungsbegriff ..	20	d) Seerecht	100
cc) Offener Versammlungsbegriff ..	24	e) Investitionsrecht	101
b) Versammlungsformen	27	f) Humanitäres Völkerrecht	102
aa) Einpersonen-Versammlungen ..	28	2. Regionale Regeln	109
bb) Inszenierungen der Körperlichkeit ohne gemeinsame örtliche Präsenz	31	a) Europäische Menschenrechtskonvention	109
cc) Virtuelle Versammlungen	33	aa) Besonderheiten für den öffentlichen Dienst	128
c) Vom Status zur grundrechtstypischen Gefährdungslage	38	bb) Einschränkungen bei Drittstaatsangehörigen?	130
aa) Grundrechtsverpflichtete	39	cc) Diskriminierungsverbot im personalen Schutzbereich	132
bb) Grundrechtsberechtigte	41	dd) Verwirkung	136
III. Interlegalitäten	44	b) Unionsrecht	137
1. Bundesrecht und Landesrecht	45	aa) Schutzbereich	138
a) Verfassungsrechtliche Normierungen	46	bb) Eingriffsrechtfertigung	139
b) (Bundes)Versammlungsgesetz als Landesrecht	54	(1) Spannungsfeld Grundfreiheiten und Versammlungsfreiheit	140
2. Europäische Union	58	(2) Videoüberwachung	143
a) Anwendungsvorrang des Unionsrechts	59	(3) Whistleblowing und Versammlungsrecht	149
b) Versammlungsrecht und Recht der Europäischen Union	60	cc) Unionale Überlagerung des Schutzbereichs des Art. 8 GG ..	150
aa) JI-Richtlinie	64	3. Querschnittsfragen	157
bb) Geschäftsgeheimnis-Richtlinie ..	65	a) Wirtschaft und Menschenrechte	158
3. Internationales Recht	66	b) Suspendierung der Versammlungsfreiheit im Falle eines Notstandes ..	168
a) Internationales Recht und bundesstaatlicher Verbund	67	VI. Fazit	173
b) Versammlungsrecht und internationales Recht	70		
4. Transnationales, nicht-formales Recht ..	71		
IV. Auslegung des Versammlungsrechts im interlegalen Kontext	72		
V. Materielles transnationales Versammlungsrecht	78		
1. Globale Regeln	79		

I. Einleitung

- 1 So wie eine rein nationale Theorie der Versammlung das Phänomen der Versammlung in der transnationalen Konstellation nicht zu erfassen vermag, weil erst an der Transnationalisierung des Phänomens orientierte Betrachtungen „Einblicke in transnationale Bündnisformen oder globale Netzwerke geben, wie sie etwa für die *Occupy*-Bewegung typisch sind“, ¹ so wird auch eine rein nationalrechtlich orientierte Betrachtung des Versammlungsrechts der Komplexität der rechtlichen Konstellation nicht gerecht. Denn das Versammlungsrecht auf Bundes- und Länderebene ist maßgeblich mit **transnationalen Rechtsordnungen** verflochten.

1 Butler, Anmerkungen zu einer performativen Theorie der Versammlung, 2016, 208.

Dabei ist unter dem Begriff des „transnationalen Rechts“ nicht nur das politikferne Recht in *lex mercatoria*, *lex maritima* und *lex sportiva* zu verstehen, sondern auch das supra- und internationalen Quellen entspringende Recht.² Insbesondere das Recht der Europäischen Union sowie regionales und universelles internationales Recht und die in diesen Rechtsordnungen eingesetzten Gerichte haben für die Gestaltung und Bestimmung des Versammlungsrechts zentrale Bedeutung. Sozialstruktur und Rechtsdogmatik korrelieren hier insoweit, wobei ironischerweise gerade die Dezentralisierung des Versammlungsrechts durch die Föderalismusreform der **Bedeutung des Transnationalen im Versammlungsrecht** in der deutschen Rechtsordnung neue Impulse verliehen hat, da die internationalen vertraglichen (Art. 59 Abs. 2 GG) und gewohnheitsrechtlichen (Art. 25 GG) Bestimmungen am Vorrang des Bundesrechts vor Landesrecht (Art. 31 GG) partizipieren und den Anwendungsvorrang des Unionsrechts (Art. 23 GG) komplettieren.

Der Einfluss der transnationalrechtlichen Regulierungen der Versammlungsfreiheit wird erheblich unterschätzt, sofern über den Verweis auf das (vermeintlich) hohe Schutzniveau des Art. 8 GG der Einfluss des transnationalen Rechts relativiert wird, weil es kaum vorstellbar sei, dass eine transnationale Verletzung der Versammlungsfreiheit festgestellt werde, „die nicht schon als Verletzung von Art. 8 GG hätte erfolgreich gerügt werden können“.³ Wie auch die Behauptung, dass das Versammlungsrecht nur in geringem Umfang „durch Normen des internationalen oder supranationalen Rechts geprägt“ sei,⁴ verkennt diese Relativierung der Transnationalisierung des Versammlungsrechts die Dynamiken der Interlegalität, die gerade auch im Versammlungsrecht zum Tragen kommen: (1) Zum einen gibt es durchaus Fälle, in denen der **Schutzstandard der Versammlungsfreiheit im transnationalen Recht höher** ausfällt bzw. transnational bereits eine Konkretisierung erfahren hat, die im nationalen Recht noch nicht vergleichbar erfolgt ist. Beispiele sind der personale Schutzbereich des Grundrechts, das im GG als Deutschengrundrecht ausgestaltet, transnational aber universell formuliert ist (→ Rn. 135 und 156), zum anderen das Recht auf Generalstreik, das im deutschen Recht umstritten ist, im internationalen Recht aber teilweise als Bestandteil der Versammlungsfreiheit konzipiert wird (→ Rn. 80), ferner Einpersonen-Versammlungen, die der EGMR im Gegensatz zur deutschen Rechtsprechung anerkennt (→ Rn. 28 ff.), das Versammlungs- und Streikrecht von Beamt*innen (→ Rn. 129) und Selbsthilfemaßnahmen, die der EGMR anders bewertet als das BVerfG (→ Rn. 26), sowie schließlich der Schutz von Online-Versammlungen, wobei die Versammlungsfreiheit international als „online as well as offline“, im nationalen Recht aber meist traditionell ausschließlich als „offline“ konzipiert wird (→ Rn. 33 ff.). (2) Sodann ergeben sich **Grenzen der Versammlungsfreiheit** bisweilen erst aus dem Zusammenwirken der nationalen Norm mit **völkervertraglichen und/oder -gewohnheitsrechtlichen Einschränkungen**. Beispiele sind die Auswirkungen des Rechts der diplomatischen und konsularischen Beziehungen auf die Ausübung der Versammlungsfreiheit vor Botschaften und Konsulaten (→ Rn. 89 ff.), Auftritte ausländischer Politiker*innen auf Versammlungen in Deutschland (→ Rn. 93 ff.) oder die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit im bewaffneten Konflikt (→ Rn. 102 ff.). Ferner (3) können **transnationalrechtliche Vereinbarungen Einschränkungen** der Versammlungsfreiheit vorsehen und damit die Frage evozieren, welcher Schutzstandard denn nun gilt. Beispiele sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit in Freihandelsverträgen (→ Rn. 101) oder in Vereinbarungen privat-öffentlicher Form wie im Rahmen der Bewerbung um internationale Sportereignisse (→ Rn. 113). Weiterhin (4) können über den **Hebel des supranationalen Rechts** der EU nationale Garantien überformt und auch ausgehöhlt werden; so wenn die Rechtsprechung des EuGH die Versammlungsfreiheit in einer fragwürdigen Weise vom inhaltlichen Ziel der Versammlung abhängig macht (→ Rn. 142). Schließlich (5) gibt es **transnationale Bereiche**, die zwar die Erwartungsstrukturen im Bereich der Versammlungsfreiheit mit Auswirkungen für deutsche Unternehmen, Verbraucher ua prägen und ggf. eine Gefahr für die Versammlungsfreiheit darstellen, die aber bislang in der versammlungsrechtlichen Diskussion zu Unrecht vernachlässigt werden. Beispiele sind die Behandlung der Versammlungsfreiheit vor transnationalen Schiedsgerichten (→ Rn. 101) und die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit zur Artikulation von Missständen in globalen Lieferketten transnationaler Unternehmen (→ Rn. 158 ff.).

Um die **Auswirkungen der Transnationalisierung** auf die Regulierung der Versammlungsfreiheit nachzuvollziehen, ist im Folgenden zunächst ein rechtstheoretisches Konzept „responsiver Versammlungsfreiheit im transnationalen Kontext“ zu entwickeln (hierzu II.). Sodann wird in genereller Form zu be-

2 Klassisch zum Begriff *Jessup*, *Transnational Law*, 1956; siehe ferner die Beiträge in Callies (Hrsg.), *Transnationales Recht*, 2014.

3 *Ripke*, *HbVersR*, 89 Rn. 3.

4 *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 8 Rn. 6.

und des Sozialprestiges in der Sozialordnung voraussetzen müsse.⁹² Es mag hier offenbleiben, ob *Luhmanns* soziologische Diagnosen der gegenwärtigen „Verfassungswirklichkeit“ entsprechen. Jedenfalls dürfen sie nicht zu verfassungsrechtlichen normativen Vorgaben des Grundgesetzes für die Interpretation von Grundrechten wie Art. 8 GG aufgewertet und in solche umgemünzt werden. Anderenfalls würde der fundamentale Zusammenhang der grundrechtlichen Gewährleistung mit der zentralen normativen „Staatszielbestimmung“ in Art. 20 GG („Demokratiegebot“) verkannt.

Soweit das BVerfG in seinem Brokdorf-Beschluss vom 14.5.1985⁹³ Versammlungen in Anlehnung an eine Formulierung von *Heinrich Hannover*⁹⁴ und *Konrad Hesse* als „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“ bezeichnet hat, ist dies vor allem bei Vertretern eines neueren **etatischen Demokratieverständnisses**⁹⁵ auf Zurückhaltung und Kritik gestoßen.⁹⁶ *Depenheuer* weist dabei – insoweit zutreffend – darauf hin, dass das Gebrauchmachen von Art. 8 GG keine Ausübung von Staatsgewalt ist.⁹⁷ Gegenteiles wollte das BVerfG allerdings ersichtlich auch nicht insinuiert. Denn die Wahrnehmung von Grundrechten ist Ausdruck bürgerschaftlichen Engagements, evidentermaßen aber keine hoheitliche (oder nichthoheitliche) Betätigung von Staatsorganen. Art. 8 garantiert, was *Depenheuer* in kritischer Abwehr der vom BVerfG gewählten Formulierung („Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“) befürchtet, auch keinen Anspruch auf unmittelbar wirksame **„Obstruktion demokratisch legitimierter Maßnahmen“** oder auf „Einschüchterung der demokratisch legitimierten Staatsorgane“ und schon gar nicht ein „allgemeines Widerstandsrecht“.⁹⁸ Ein solches Verständnis der Versammlungsfreiheit lässt sich dem ua von *Depenheuer* scharf kritisierten Brokdorf-Beschluss des BVerfG bei sinnreichem Verständnis nicht entnehmen. Das BVerfG spricht ihr vielmehr mit der getroffenen Aussage völlig zu Recht die Bedeutung eines „grundlegenden und unentbehrlichen Funktionselementes“ jeder Demokratie zu.⁹⁹

Versammlungen und Aufzüge/Demonstrationen sind auch **keine Form der Selbstpräsentation „des“ Volkes**¹⁰⁰ in seiner Gesamtheit. Sie sind Vektoren im Prozess der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Auch wenn Menschen auf die Straße gehen und ihre Forderungen mit den Worten „We the people“ oder „Wir sind das Volk“¹⁰¹ beginnen lassen oder unterstreichen, können sie als diejenigen, die dort erscheinen und sprechen, nicht als „das“ Volk identifiziert werden. Denn aus einer solchen Eigendarstellung folgt nicht, dass jede Gruppe, die sich selbst als repräsentativ definiert, allein beanspruchen kann, „das Volk“ zu sein. Der Sache nach kann mit den Worten „We the people“ oder „Wir sind das Volk“ allein ein Anspruch auf Inklusion im Sinne von „Auch wir sind das Volk“ geltend gemacht werden, etwa weil man sich sinngemäß gegen die Missachtung und Marginalisierung seiner individuellen und/oder überindividuellen Interessen wehrt.

Es ist ferner schon im Ansatz verfehlt und mit dem Demokratiegebot des Grundgesetzes unvereinbar, Versammlungen, insbesondere ortsveränderliche Demonstrationen („Aufzüge“) auf Straßen oder öffentlichen Plätzen, grundsätzlich als **„an und für sich gefährliche Erscheinungen des Gesamtlebens“** (so etwa *Lorenz von Stein*)¹⁰² zu qualifizieren. Die Wahrnehmung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit kann freilich, ebenso wie die von anderen Grundrechten (zB Art. 12 oder Art. 14 GG), zu Konflikten führen. Deren Regulierung dient vor allem das Versammlungsrecht. Lange wurde jedoch in der Polizeiverwendungslehre öffentlichen Aufzügen und Demonstrationen generell die latente Tendenz

92 *Luhmann*, Grundrechte als Institution, 1965, 23.

93 BVerfGE 69, 315 (347) im Anschluss an *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 14. Aufl. 1984, 157.

94 Zuerst in KJ 1968, 51, auch in: *Kutscha*, Demonstrationsfreiheit, 1986, 73.

95 Vgl. zu dessen historischer Einordnung ua *Günther*, Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen *Dezision* und *Integration* 1949–1970, München 2004, vgl. dazu die Rezension von *Stolleis*, in: FAZ vom 19.4.2004.

96 Vgl. dazu jüngst ua *Klein, Hans Hugo*, in: FAZ vom 2.4.2015, 7.

97 *Depenheuer*, in: *Maunz-Dürig*, GG (2006), Art. 8 Rn. 35; ähnlich *Bethge* ZBR 1988, 205 (209); *Götz* DVBl. 1985, 1347 (1348); *Kloepfer*, in: HStR VII, § 164 Rn. 15; *Pabel*, in: *Menzel/Müller-Terpitz* (Hrsg.), Verfassungsrechtsprechung, 2011, 396 (399); Gegenposition ua bei *Rinken* KJ 1984, 44 (45) sowie bei *Ott*, in: *Peters* (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, 1979, 139 (143), nach dem die Versammlungsfreiheit „wesentlich zur Verwirklichung der Volkssouveränität“ beiträgt.

98 *Depenheuer*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 8 Rn. 36.

99 BVerfGE 69, 315 (344 f., 347); BVerfGE 128, 226 Rn. 63.

100 So etwa *Ladeur*, in: *Vorauf*l., Art. 8 Rn. 13.

101 So zB seit Januar 2015 in Dresden und anderswo die einwanderungs- und ausländerfeindlichen „Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ („Pegida“) in Anlehnung an die 1989 berühmt gewordenen Parolen der „Montagsdemonstrationen“ in der damaligen DDR (ua in Leipzig).

102 Siehe *von Stein*, Die Verwaltungslehre. Acht Teile 1865–1888, Teil I, 49 (52).

- attestiert, plötzlich und unerwartet in gewalttätige Angriffe und Panik umzuschlagen.¹⁰³ Je größer die Zahl der Teilnehmer, desto größer sei „nach gesicherter Erfahrung die Gefahr emotionaler, in Gewalt umschlagender Entladung.“¹⁰⁴
- 35 Unter Berufung auf die Schrift „*Psychologie der Massen*“ von *Gustave Le Bon*¹⁰⁵ und auf andere Vertreter der „Massenpsychologie“ wurde und wird bis heute¹⁰⁶ vielfach als „massentypisch“ diagnostiziert: das Schwenden des Verantwortungsgefühls, die Auslieferung an Suggestionen, die Freisetzung von Trieben durch übersteigertes Machtgefühl sowie das Absinken von der „Leiter der Kultur“ auf das Niveau von Barbaren. Massen seien deshalb grundsätzlich irrational, unberechenbar und gewaltgeneigt. Jede Masse sei der Sklave der Impulse, die sie erfahre. Als „servile Flocke“ sei sie ohne einen Leiter oder Gebieter unfähig, irgendetwas zu unternehmen oder zu tun. Stöcker zitiert in diesem Zusammenhang ua Schillers „Glocke“ mit den Worten: „Die Straßen füllen sich und Hallen, und Würgerbanden ziehn umher. Da werden Weiber zu Hyänen ...“.¹⁰⁷
- 36 Die klassische „Psychologie der Massen“ *Le Bons* ist aus ihrem **Entstehungszusammenhang** (s. dazu auch → Geschichtl. Grundlegung Kap. 4 Rn. 33) heraus zu erklären. *Le Bon* griff bei der Entwicklung seiner Theorien auf Arbeiten von *Jean-Marie Charcot*, *Esquirol*, *Bichat* und anderer Ärzte zurück, die ihre theoretischen Konzepte (Verführbarkeit, Hypnose, mentale Ansteckung) vor allem in den Pariser Anstalten Salpêtrière und Bicêtre gewonnen hatten.¹⁰⁸ Bereits in seiner 1872, ein Jahr nach dem Ende der als traumatisch erlebten Pariser Commune veröffentlichten Arbeit „*La Vie: Physiologie humaine appliqué à l'hygiène et la médecine*“ hatte *Le Bon* erstmals die These aufgestellt, dass Massen einen gefährlichen Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung hätten. Er behauptete, Massenverhalten sei durch eine psychische Erkrankung („kollektive Halluzination“, „Massenpsychose“) verursacht, wofür die Pariser Commune ein Beispiel gewesen sei. Diese Krankheit gehe einher mit anderen Symptomen; dazu zählte er die Demokratisierung des Zugangs zu den Bildungseinrichtungen, die Laienmitwirkung in Strafverfahren, die Bevölkerungszusammenballung in den Städten, die abnehmende Autorität der Kirche, das Publikumsverhalten bei billigen Spektakeln und Streiks der Arbeiter. In solchen Situationen und Entwicklungen verliere das Individuum seine Fähigkeit zum unabhängigen Denken. Stattdessen werde es von primitiven Instinkten regiert. Auf der Grundlage dieses Vorverständnisses verknüpfte *Le Bon* zwei unterschiedliche Theorieentwicklungen miteinander: Von den Soziologen *Herbert Spencer*, *Gabriel Tarde*, *Scipio Sighele* und *Emile Durkheim* übernahm er die allgemeine Theorie, wonach gesellschaftliche Entwicklung auf dem menschlichen Drang beruhe, durch Imitieren anderer zu Lernfortschritten zu gelangen.¹⁰⁹ Dies verband er mit der von dem Psychologen Prosper Despine begründeten Theorie der Imitation, die dieser an Hand von Studien entwickelt hatte, die zeigten, wie geistesranke Persönlichkeiten Lebenspartner oder Mitpatienten ermuntern und veranlassen, ihr Verhalten nachzuahmen und zu übernehmen.¹¹⁰
- 37 Heute gilt die „Psychologie der Massen“ innerwissenschaftlich als weithin erschüttert und widerlegt, da die Grundannahmen über weite Strecken auf einem Menschen- und Gesellschaftsbild beruhten, das

103 Vgl. dazu ua *Scheffler*, Polizeiverwendung, 1965, 7 ff.; vgl. auch *Götz*, der dem BVerfG nach dem Brokdorf-Beschluss vorhielt, die Gefahrenträchtigkeit von Versammlungen zu negieren; diese riefen „durch ihre physische Natur besondere Gefahren“ hervor; *Leisner* sieht gar in der Gefahr zur Gewalttätigkeit ein „inneres Gesetz“, zit. bei *Meder*, Die Bayerische Verfassung, 3. Aufl., Art. 113 Rn. 3; *Stöcker* DÖV 1983, 993 ff. vermutet generell „Verfallssymptome einer um sich greifenden Demonstrationsdemokratie“.

104 So etwa auch der frühere Richter am BVerfG *Klein*, in: FAZ vom 2.4.2015, 7.

105 *Le Bon*, La Psychologie des foules, 1895; 2. Aufl. 1963.

106 Vgl. zB *Klein*, in: FAZ vom 2.4.2015, 7, mit dem Zitat: „Allein durch die Tatsache, Glied einer Menge zu sein, steigt der Mensch (...) mehrere Stufen von der Leiter der Kultur herab. Als Einzeller ist er vielleicht ein gebildetes Individuum, in der Menge ist er ein Triebwesen, also ein Barbar.“ Vgl. ferner *Stöcker* DÖV 1983, 993 (996).

107 *Stöcker* DÖV 1983, 993 (996).

108 Vgl. dazu ua *Nye, Robert A.*, The Origins of Crowd Psychology: Gustave LeBon and the Crisis of Mass Democracy in the 3rd Republic, London and Beverly Hills 1975; *Jonsson, Stefan*, Crowds and Democracy, New York 2013, 177 ff.

109 Vgl. dazu ua *Moscovici, Serge*, Das Zeitalter der Massen, 1984, 199 ff.; *Gamper, Michael*, Masse lesen, Masse schreiben. Eine Diskurs- und Imaginationsgeschichte der Menschenmenge 1765–1930, München 2008, 407 ff.

110 Vgl. dazu *Jonsson, Stefan*, A Brief History of the Masses, New York 2008, 80 ff.