

# 1. Teil Verfassungsrechtliche Grundlagen

## A. Die Geschichte der Versammlungsfreiheit

Versammlungen lassen sich aus rechtlicher Perspektive in sehr unterschiedlicher Art und Weise einordnen und bewerten. Die beiden Extrempositionen sind einerseits die Betrachtung als Instrument bürgerschaftlichen Engagements zur Durchsetzung bestimmter Ziele, andererseits die Bewertung als Gefahr für Rechtsgüter wie Eigentum, Leib und Leben oder für bestehende politische Ordnungen. Während heute die erste Sichtweise mindestens prominent vertreten ist, wenn sie nicht klar dominiert, waren die ersten rechtlichen Regelungen des Themas Versammlungen jedenfalls im heutigen Deutschland noch durch den zweiten Standpunkt geprägt. Versammlungen waren nicht positiv gestattet, sondern allenfalls Gegenstand von Verboten.<sup>1</sup>

In der Antike und im Mittelalter war ein spezifisches Versammlungsrecht als solches noch unbekannt.<sup>2</sup> Als eigenständiges Recht entwickelte sich die Versammlungsfreiheit in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts insbesondere in England und Nordamerika.<sup>3</sup> Die Möglichkeit, mit anderen zusammenzukommen, um Meinungen zu bilden, auszutauschen und kundzutun, stand dort im Kontext konstitutionell-demokratischen Gedankenguts, im Übrigen aber auch der Freiheit der Meinungsäußerung.<sup>4</sup> Ein aus heutiger Sicht vielleicht ein wenig überraschender Zusammenhang bestand mit dem Petitionsrecht,<sup>5</sup> das ebenfalls den Zugang zu Herrschaftsträgern<sup>6</sup> und die Möglichkeit der Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung garantieren sollte.<sup>7</sup>

In Nordamerika kam es zu ersten schriftlichen Verbürgungen der Versammlungsfreiheit. Abgesehen von älteren Garantien in Verfassungen der Einzelstaaten ist die Versammlungsfreiheit seit 1791 im 1. Zusatzartikel der US-Bundesverfassung enthalten.<sup>8</sup> In Frankreich war sie noch früher geregelt worden. Zwar führte die am 26.8.1789 verkündete Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, das Recht auf Ver-

1 Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 5, weist auf die Verbote aufrührerischer Zusammenschlüsse und Vereinigungen in der Reichsexekutionsordnung von 1555 hin.

2 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblatt, Stand 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 9. Zu klassisch-antiken und germanischen Wurzeln der Versammlungsfreiheit sowie zu mittelalterlichen Entwicklungen s. jedoch Ullrich, Demonstrationsrecht, 2015, S. 31 ff.

3 Höfling/Ogorek, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 1. Näher zur anglo-amerikanischen Traditionslinie Ripke, Europäische Versammlungsfreiheit, 2012, S. 8 ff.

4 Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 5.

5 Höfling/Ogorek, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 1; Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblatt, Stand 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 12.

6 Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 6.

7 Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 164 Rn. 3.

8 „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.“.

sammlung noch nicht auf.<sup>9</sup> Jedoch gewährte wenige Monate später das Gesetz v. 17.12.1789 in seinem Art. 62 das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln.<sup>10</sup> Den Rang von Verfassungsrecht bekam die Versammlungsfreiheit erst in der Verfassung v. 3.9.1791.<sup>11</sup>

- 4 Dass Versammlungen 1789 während der Französischen Revolution eine bedeutende Rolle beim Sturz des Regimes gespielt hatten, wird zu Recht als Grund für die restriktive staatliche Haltung in Deutschland gegenüber gemeinschaftlicher politischer Aktivität in der Folgezeit angeführt, die im Preußischen ALR 1794 ebenso Ausdruck<sup>12</sup> fand wie z. B. in den Karlsbader Beschlüssen 1819 und der Demagogieverfolgung oder in den Reaktionen auf das Hambacher Fest 1832.<sup>13</sup> Rückblickend betrachtet war diese Phase jedenfalls aus heutiger Sicht<sup>14</sup> zwar ein deutlicher Rückschritt. Sie vermochte die Entwicklung hin zu einem freiheitlichen Rechtsstaat aber nicht dauerhaft aufzuhalten. Das gilt generell, aber auch speziell für die Versammlungsfreiheit. Sie wurde zunächst in einzelnen Staaten verbürgt.<sup>15</sup> 1848 wurde die Versammlungsfreiheit in den „Katalog der Grundrechte des deutschen Volkes“ aufgenommen, den die Frankfurter Nationalversammlung als „Gesetz, betreffend die Grundrechte des deutschen Volkes“ v. 27.12.1848 für kurze Zeit<sup>16</sup> zu geltendem Recht machte. Das Gesetz – und damit auch die Versammlungsfreiheit – fand Eingang in die Paulskirchenverfassung von 1849.<sup>17</sup> Diese trat zwar nie in Kraft. Gleichwohl lässt sich angesichts ihrer generell anerkannten Prägung im Allgemeinen<sup>18</sup> und der Ähnlichkeit ihres § 161<sup>19</sup> mit Art. 8 GG im Besonderen mit Blick auf die Versammlungsfreiheit durchaus schon von einer mittlerweile gut 170-jährigen Verfassungstradition sprechen.<sup>20</sup> Zunächst dominierten freilich einmal mehr restriktive Regelungen,

9 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblatt, Stand 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 14, führt das auf die Erfahrungen aus dem Sturm auf die Bastille zurück, die die „Macht der Straße“ einerseits unter Beweis gestellt, andererseits die Furcht vor dieser genährt habe.

10 *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 164 Rn. 5.

11 Dazu näher *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblatt, Stand 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 15.

12 Dazu *Hoffmann-Riem*, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 5.

13 *Hoffmann-Riem*, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 6, mit der Einordnung des Hambacher Festes als „erste moderne deutsche politische Großversammlung“. Näher zu den Reaktionen *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblatt, Stand 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 21.

14 Anders die Einordnung von *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt, Stand 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 18: Entgegen der heute allgemein vorherrschenden Beurteilung durch eine liberale Geschichtsschreibung habe die Restaurationspolitik einem allgemeinen Bedürfnis nach Ruhe und Ordnung entsprochen.

15 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblatt, Stand 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 23.

16 Das Gesetz wurde durch Bundesbeschluss v. 23.8.1851 formal wieder außer Kraft gesetzt.

17 *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 164 Rn. 6.

18 Grundlegend *Kühne*, Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, 2. Aufl. 1985.

19 „(1) Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubnis dazu bedarf es nicht. (2) Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden.“

20 Zur bewussten Anknüpfung von Art. 123 WRV – an den wiederum Art. 8 GG anknüpft – an die Regelung der Paulskirchenverfassung *Gusy*, in: Huber/Volkühle, GG, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 4.

deren Augenmerk stärker auf der Beschränkung von Versammlungen denn auf ihrer Ermöglichung lag.<sup>21</sup>

Unter Geltung der RV 1871 – die keine Grundrechte enthielt – setzte sich die Versammlungsfreiheit auf einfach-gesetzlicher Ebene durch.<sup>22</sup> Inhalt geltenden Verfassungsrechts wurde die Versammlungsfreiheit mit dem Inkrafttreten der WRV. Im Vergleich mit Art. 8 GG (und mit § 161 RV 1849) fehlte in Art. 123 Abs. 1 WRV freilich die Einschränkung auf friedliches und waffenloses Verhalten; Art. 123 Abs. 2 WRV sah ausdrücklich die Möglichkeit vor, Versammlungen unter freiem Himmel durch Reichsgesetz anmeldepflichtig zu machen.<sup>23</sup> Art. 123 WRV gehörte zu den Grundrechten, die durch § 1 der „Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat“<sup>24</sup>, der sog. „Reichstagsbrandverordnung“, außer Kraft gesetzt wurden. Während der NS-Zeit waren – ebenso wie später in der DDR – jedenfalls politische Versammlungen keine auf freier und rechtlich geschützter Entscheidung des Einzelnen beruhenden Angelegenheiten mehr, sondern staatlich initiierte und gelenkte Veranstaltungen. Umso bemerkenswerter war es, dass sich die Menschen in der DDR 1989 die ihnen vorenthaltene Versammlungsfreiheit<sup>25</sup> selbst verschafften und durch ihre Masendemonstrationen den Sturz des SED-Regimes herbeiführten.<sup>26</sup>

Nach dem Ende der NS-Diktatur wurde die Versammlungsfreiheit zunächst in mehreren vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen erneut verbürgt.<sup>27</sup> Gegenstand der Beratungen zu diesem Grundrecht bei der Entstehung des GG waren dann insbesondere die personelle Reichweite, also die Frage, ob ein Deutschengrundrecht oder ein Menschenrecht geschaffen werden solle, sowie die genaue Fassung des Absatzes zu den Beschränkungsmöglichkeiten.<sup>28</sup> Grundlegende Kontroversen zur Versammlungsfreiheit aber gab es nicht.<sup>29</sup>

21 Näher *Hoffmann-Riem*, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 7. Er ordnet die Paulskirchenverfassung daher nicht als Beginn einer an heutigen Sichtweisen orientierten Verfassungsentwicklung ein: Die andersartige Konzeption der Paulskirchenverfassung sei zu einer „Episode in der deutschen Geschichte“ geworden, „nicht etwa zur Basis einer evolutionären Entwicklung der Versammlungsfreiheit“. Zur Reaktionsphase ab 1849 auch *Gusy*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 3.

22 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblatt, Stand 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 26.

23 Die Vorschrift lautete: „(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis zu versammeln. (2) Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden.“ Näher zu ihrer Auslegung *Ulrich*, Demonstrationsrecht, 2015, S. 49 ff.

24 V. 28.2.1933, RGBl. I, S. 83.

25 Zu den – materiell wertlosen – Verbürgungen der Versammlungsfreiheit in den Verfassungen der DDR *Ulrich*, Demonstrationsrecht, 2015, S. 59 ff.

26 Näher *Lindner*, APuZ B 27/90, 16 ff.

27 S. etwa Art. 113 BayVerf.; Art. 14 HessVerf. *Hoffmann-Riem*, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 9, attestiert u. a. der bayerischen Regelung, die das Recht der anmelde- und erlaubnisfreien Versammlung statuiert und auf einen speziellen Gesetzesvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel verzichtet, eine „bemerkenswerte Liberalität“.

28 Zu Einzelheiten s. *Matz*, in: v. Doemming/Füsslein/Matz, JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 113 ff.; *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Loseblatt, Stand 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 28 ff.

29 So die zutreffende Einschätzung von *Hoffmann-Riem*, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 9.

- 7 Der Text des Art. 8 GG und der Inhalt der dort verbürgten Versammlungsfreiheit sind seit Inkrafttreten des GG nicht verändert worden. Dass das BVerfG den Inhalt des Grundrechts in mehreren Leitentscheidungen genauer konturieren und insbesondere gegenüber staatlichen Beschränkungsversuchen verteidigen musste,<sup>30</sup> ist keine Besonderheit der Versammlungsfreiheit. Geändert haben sich im Laufe der Zeit lediglich die jeweils „typischen“ Versammlungen, die das Versammlungsgeschehen in besonderer Weise prägen und prägen: Zentrale und zum Teil Epochen formende politische Debatten wurden und werden typischerweise ebenso von einem regen Versammlungsgeschehen begleitet wie kontrovers beurteilte singuläre Ereignisse.<sup>31</sup> Beispielhaft lassen sich die Debatten um die Wiederbewaffnung, um die Notstandsverfassung, um die Energiegewinnung durch Kernkraft oder Kohleverstromung, um die Absicherung für Arbeitslose, um die Kruzifix-Entscheidung des BVerfG, um internationale Konferenzen wie etwa den G20-Gipfel, um die Realisierung einzelner Infrastrukturprojekte oder um die Bewältigung der Corona-Epidemie nennen.<sup>32</sup> Neben den größeren und insbesondere medial stark beachteten Versammlungen gibt es eine kaum bezifferbare Zahl von kleineren Demonstrationen.
- 8 Die Bandbreite der Modalitäten dieser Versammlungen – der kleinen, wenig beachteten ebenso wie der großen, die auf erhebliche Resonanz stoßen – ist groß. Häufig finden Versammlungen einmalig statt und dauern allenfalls einige Stunden. In anderen Fällen (Stuttgart 21, Pegida) werden sie – in allenfalls leicht modifizierter Form – teils mehrere hundert Male und jahrelang wiederholt. Andere Versammlungen (wie die Zeltlager der „Occupy“-Bewegung, der Gegner von Waldrodungen [Hambacher Forst, Dannenröder Forst] oder von Siedlungsräumungen [Lützerath] sowie propalästinensischer Gruppierungen) sind von vornherein auf längere Dauer angelegt. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass Versammlungen ein alltägliches Mittel der Meinungsbildung und -kundgabe sind. Speziell in ihrer Erscheinungsform als politische Demonstration werden sie – das liegt in der Natur der Sache – gerade von denjenigen zur Artikulation ihrer Anliegen benutzt, die mit bestimmten Verhältnissen, Entscheidungen und Maßnahmen unzufrieden sind: Die Versammlungsfreiheit schützt auch und gerade andersdenkende Minderheiten.<sup>33</sup> Sie steht aber in gleicher Weise denjenigen zu, die sich gegen Haltungen wenden wollen, die auf anderen Versammlungen – mögen sich dort auch Minderheiten treffen – zum Ausdruck gebracht werden. Insbesondere in Fällen, in denen auf Versammlungen (tatsächlich oder

30 Grundlegend etwa BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, BVerfGE 69, 315 ff. (Brokdorf); BVerfG, Ur. v. 11.11.1986, 1 BvR 713/83, 1 BvR 921/84, 1 BvR 1190/84, 1 BvR 333/85, 1 BvR 248/85, 1 BvR 306/85, 1 BvR 497/85, BVerfGE 73, 206 ff. (Sitzblockaden); BVerfG, Beschl. v. 23.10.1991, 1 BvR 850/88, BVerfGE 85, 69 ff. (Eilversammlungen); BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001, 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96, BVerfGE 104, 92 ff. (Sitzblockaden); BVerfG, Ur. v. 22.2.2011, 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226 ff. (Fraport); BVerfG, Beschl. v. 12.7.2001, 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01, NJW 2001, 2459 ff.; BVerfG Beschl. v. 4.5.2010, 2 BvE 5/07, BVerfGE 126, 55 ff. (G8-Gipfel Heiligendamm).

31 Höfling/Augsberg, ZG 2006, 160 ff., unterscheiden fünf Phasen der Entwicklung. Ihnen folgt dem Grunde nach Ullrich, Demonstrationsrecht, 2015, S. 66 ff., der allerdings nur zu vier Phasen kommt.

32 S. auch die Aufzählung bei Ernst, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 7 f.

33 BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, BVerfGE 69, 315 (343).

vermeintlich) rechte oder – was nicht immer unterschieden wird – rechtsextreme Positionen vertreten werden, kommt es regelmäßig zu Protestversammlungen bzw. Gegendemonstrationen. Zumindest im Ausgangspunkt können sich dann beide Seiten auf die Versammlungsfreiheit berufen.

Die Versammlungsfreiheit wird also faktisch sowohl als Instrument (des Versuchs) der Einflussnahme auf den Staat als auch als Mittel des Diskurses innerhalb der Gesellschaft genutzt. Insofern hat sie eine doppelte Funktion: Da der Einzelne seine Freiheit, sich zu versammeln, notwendigerweise mit anderen gemeinsam in Anspruch nehmen muss, gehört die Versammlungsfreiheit wie die in Art. 5 GG verbürgten Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit, der Medienfreiheiten sowie der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit, die in Art. 4 GG garantierte Glaubens- und Gewissensfreiheit, das in Art. 10 GG statuierte Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis sowie das in Art. 17 GG verbürgte Petitionsrecht zu den sog. Kommunikationsgrundrechten bzw. Kommunikationsfreiheiten,<sup>34</sup> deren übergreifendes Schutzgut der geistige Austausch mit anderen als elementarer Bestandteil und zugleich Voraussetzung der menschlichen Persönlichkeitsentfaltung ist.<sup>35</sup> Weil sich die Versammlungsfreiheit gerade im politischen Prozess praktisch auswirkt,<sup>36</sup> indem sie als „Demonstrationsfreiheit“ in Anspruch genommen wird, erfüllt sie zugleich eine wichtige Funktion für die Demokratie: Zusammen mit den anderen Kommunikationsgrundrechten ermöglicht sie die auch jenseits von Wahlen zulässige und für die kontinuierliche Rückkopplung der Staatsgewalt an den Volkswillen unentbehrliche Bildung und Artikulation der öffentlichen Meinung: Sie gestattet speziell (aber nicht nur) den Unzufriedenen, ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen. Damit dient das Versammlungsgeschehen zugleich als eine Art Seismograph, durch den staatliche Entscheidungsträger auf die fehlende Akzeptanz ihrer Entscheidungen hingewiesen werden können.<sup>37</sup> Dass dieser Mechanismus funktioniert, haben in der jüngeren Vergangenheit namentlich die Demonstrationen gegen staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung des SARS-CoV-2-Virus oder die Demonstrationen der Landwirte im Winter 2023/24 gezeigt. Insofern spielt es keine Rolle, ob bzw. inwiefern die Position der Teilnehmer von einem rationalen Standpunkt aus nachvollziehbar ist, ob die Demonstranten in der Fachwelt mehr oder weniger unbestrittene Erkenntnisse ausblenden oder ob sie auf Überzeugungen und Theorien fußen, die anderen als abenteuerlich erscheinen. Eine große und womöglich wachsende Zahl von unzufriedenen Bürgern muss ein Warnsignal für politische Entscheidungsträger sein. In welcher Weise darauf reagiert wird, ob also z. B. Entscheidungen revidiert werden, ob die bereits getroffenen Entscheidungen (stärker) beworben und erklärt werden oder ob die Unzufriedenen als vermeintlich irrelevante Minderheit ignoriert werden, ist eine andere Frage, die nur politisch beantwortet werden kann.

Grundlegend geändert haben sich die verfassungsrechtlichen Determinanten des Versammlungswesens im Jahre 2006 durch die Streichung der konkurrierenden

34 v. Coelln, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 6. Aufl. 2025, Art. 8 Rn. 1.

35 Kaiser, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 20.

36 Kaiser, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 22.

37 Näher BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, BVerfGE 69, 315 (347).

Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Regelungsbefugt sind seither die Länder. Insbesondere sind sie berechtigt, das VersG des Bundes durch eigene landesspezifische Regelungen zu ersetzen. Von dieser Möglichkeit haben mittlerweile etliche Länder Gebrauch gemacht.<sup>38</sup>

## B. Supranationale Bezüge

- 11** Supranational ist die Versammlungsfreiheit – jeweils zusammen mit der im Folgenden nicht weiter behandelten Vereinigungsfreiheit – in Art. 11 EMRK sowie in Art. 12 Abs. 1 EUGrCh verbürgt. Hinzu kommt der Schutz der Versammlungsfreiheit in Art. 21 IPbPR, der angesichts seiner geringen praktischen Bedeutung<sup>39</sup> im Folgenden jedoch ebenso wie der (rechtlich nicht bindende) Art. 20 Abs. 1 AEMR, der ebenfalls die Versammlungsfreiheit enthält, nicht näher behandelt wird.

## I. Der Schutz der Versammlungsfreiheit in Art. 11 Abs. 1 EMRK

- 12** Nach Art. 11 Abs. 1 Hs. 1 EMRK hat jede Person das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln.<sup>40</sup>

### 1. Der Schutzbereich

- 13** a) **Der persönliche Schutzbereich.** Träger dieses Rechts ist „jede Person“. Art. 11 Abs. 1 Hs. 1 EMRK schützt daher alle natürlichen Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Die Vorschrift ist ein Menschenrecht:<sup>41</sup> Auf sie kann sich daher auch derjenige berufen, dem der Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG nicht zusteht, weil er nicht Deutscher i. S. v. Art. 116 Abs. 1 GG ist.<sup>42</sup> Auch juristische Personen und Personenvereinigungen können Träger des Grundrechts

38 Näher u. Rn. 40 ff.

39 Immerhin gibt es mittlerweile einen wohl ersten Fall, in dem die Vorschrift Niederschlag in der veröffentlichten deutschen Rechtsprechung gefunden hat (VG Frankfurt, Urt. v. 24.9.2014 – 5 K 659/14.F; Schutz nichtdeutscher Versammlungsteilnehmer u. a. aus Art. 21 IPbPR). Dazu *Ripke*, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, C Rn. 3 ff., zugleich mit dem Hinweis auf den „General Comment“ (MRA General Comment 37 v. 24.9.2020, UN Doc. CCPR/C/GC/37) des Menschenrechts-Ausschusses der Vereinten Nationen, der die Versammlungsfreiheit nach dem IPbPR sowohl zum Merkmal der körperlichen Anwesenheit als auch zum Versammlungszweck weiter fasst als das BVerfG das Recht aus Art. 8 GG. Ob hieraus zukünftig Konflikte mit Blick auf die völkerrechtsfreundliche Auslegung des GG entstehen könnten, sei offen. Insofern ist freilich der Hinweis veranlasst, dass Deutschland bei der Ratifizierung des IPbPR – der im Rang einfachen Bundesrechts steht (*Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, J Rn. 9) – den Vorbehalt erklärt hat, dass Art. 21 IPbPR (Versammlungsfreiheit) in dem „Artikel 16 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] entsprechenden Rahmen angewandt“ wird (BGBl. II 1973, S. 1533) – der die Möglichkeit, die politische Tätigkeit von Ausländern zu beschränken, gerade vorsieht. Dazu *Hofmann/Boldt*, IPBürgR Art. 21 Rn. 2, sowie u. Rn. 23.

40 Eingehend zur Versammlungsfreiheit in der EMRK *Ripke*, Europäische Versammlungsfreiheit, 2012, S. 171 ff.; *Ullrich*, Demonstrationsrecht, 2015, S. 140 ff.

41 *Arndt/Engels/von Oettingen*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 11 Rn. 4.

42 Zu dieser Beschränkung des Schutzes durch Art. 8 Abs. 1 GG u. Rn. 50 ff.

sein. Zwar können sie sich nicht versammeln. Sofern sie jedoch eine Versammlung veranstalten, steht ihnen der Schutz des Art. 11 Abs. 1 Hs. 1 EMRK zu.<sup>43</sup>

**b) Der sachliche Schutzbereich.** In welcher Form und vor allem mit welcher Zielsetzung Menschen zusammenkommen müssen, damit sie „sich versammeln“, definiert die EMRK nicht. Auch der EGMR hatte bisher noch keinen Anlass zu einer umfassenden Festlegung.<sup>44</sup> Die Anforderungen des nationalen Rechts an eine Versammlung sind nicht maßgeblich; der Begriff ist in Art. 11 EMRK vielmehr konventionsrechtlich autonom zu bestimmen.<sup>45</sup> 14

Die Literatur verlangt die Zusammenkunft mehrerer Personen<sup>46</sup> mit dem Ziel der Teilnahme an einem kommunikativen Prozess.<sup>47</sup> Die Teilnehmer muss der gemeinsame Zweck verbinden, Meinungen zu erörtern oder kundzugeben,<sup>48</sup> die sich freiwillig nicht zwingend auf politische Themen beziehen müssen.<sup>49</sup> Wenn zum Teil weitergehend Kommunikation mit einer unbestimmten Zahl von Passanten verlangt wird,<sup>50</sup> überzeugt das nicht: Richtigerweise wird man annehmen müssen, dass eine derartige Kommunikation zwar zulässig ist, dass sich aber auch Menschen i. S. v. Art. 11 Abs. 1 EMRK versammeln, die nur unter sich kommunizieren wollen. 15

Art. 11 Abs. 1 EMRK schützt nur das Recht, sich friedlich zu versammeln. Dieses Merkmal darf nicht restriktiv ausgelegt werden.<sup>51</sup> Nicht jeder Gesetzesverstoß oder jede unfriedliche Gruppe macht das Verhalten der (übrigen) Teilnehmer unfriedlich.<sup>52</sup> 16

## 2. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit

Eingriffe sind in vielfältiger Form denkbar. Sie können als direkte Eingriffe erfolgen. Dazu zählen beispielsweise Verbote, Beschränkungen und Auflagen für sowie die Auflösung von Versammlungen oder die Sanktionierung von Teilnehmern.<sup>53</sup> Mehr noch: Für einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit genügt nach 17

43 Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 75; Daiber, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 6; Arndt/Engels/von Oettingen, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 11 Rn. 5.

44 Dazu Arndt/Engels/von Oettingen, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 11 Rn. 6: Vorliegen einer Versammlung war in den bislang vom EGMR entschiedenen Fällen unproblematisch.

45 Daiber, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 3. Nach Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 72, bilden die Kriterien der nationalen Rechtsordnung (nur, aber immerhin?) den Ausgangspunkt für die Auslegung des Versammlungsbegriffs.

46 Für eine Versammlung schon ab zwei Teilnehmern Ripke, Europäische Versammlungsfreiheit, 2012, S. 186; Ripke, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, C Rn. 47; Ullrich, Demonstrationsrecht, 2015, S. 148.

47 Daiber, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 3.

48 Arndt/Engels/von Oettingen, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 11 Rn. 6.

49 Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 73.

50 Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 62.

51 Arndt/Engels/von Oettingen, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 11 Rn. 7.

52 Daiber, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 5. Näher zum Begriff der Friedlichkeit Ripke, Europäische Versammlungsfreiheit, 2012, S. 195 ff.; Ullrich, Demonstrationsrecht, 2015, S. 151 ff. Zur Frage der Friedlichkeit i. S. v. Art. 8 Abs. 1 GG s. u. Rn. 78 ff.

53 Arndt/Engels/von Oettingen, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 11 Rn. 9.



allgemeinen Kriterien bereits die abschreckende oder beeinträchtigende Wirkung einer Maßnahme.<sup>54</sup> Daher sind indirekte Eingriffe ebenfalls möglich.<sup>55</sup> Auch Anmelde- oder Genehmigungspflichten für Versammlungen wird man richtigerweise als Eingriff in Art. 11 Abs. 1 EMRK werten müssen, weil sie ein Hindernis auf dem Weg zur Durchführung einer Versammlung darstellen.<sup>56</sup>

### 3. Die Rechtfertigung von Eingriffen

- 18 a) **Die allgemeinen Möglichkeiten der Beschränkung nach Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK.** Nach Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK darf die Ausübung (der Vereinigungs- und) der Versammlungsfreiheit nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Diese eng auszulegenden „Ausnahmen“ stellen eine abschließende Regelung dar.<sup>57</sup>
- 19 Damit eine Einschränkung gesetzlich vorgesehen i. S. d. Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK ist, muss sie sich unmittelbar mindestens auf ein Gesetz im materiellen Sinne stützen können, das zugänglich und vorhersehbar ist<sup>58</sup> sowie rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt.<sup>59</sup> Entscheidend ist letztlich, dass die Regelung vor willkürlichen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit schützt.<sup>60</sup>
- 20 Weiter muss die Einschränkung der Versammlungsfreiheit einen der in Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK genannten Zwecke verfolgen, also der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer dienen.
- 21 Und schließlich muss die Beschränkung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein. Das ist die EMRK-Formulierung für die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme:<sup>61</sup> Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit muss einem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis (zur Verfolgung der vorgenannten Zwecke) entsprechen. Zusätzlich dürfen seine Konsequenzen für die Versammlung nicht

54 Zur diesbezüglichen Rechtsprechung des EGMR *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 14.

55 *Arndt/Engels/von Oettingen*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 11 Rn. 9.

56 So auch *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 17, unter näherer Auseinandersetzung mit der insofern nicht ganz eindeutigen Rechtsprechung des EGMR. *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 77, interpretieren die Rechtsprechung des EGMR – wohl zutreffend – so, dass sie eher auf die Einordnung als Eingriff schließen lässt.

57 EGMR, Ur. v. 5.4.2007, 18147/02, EGMR, NJW 2008, 495 (496). Zu Art. 16 EMRK s. freilich noch u. Rn. 23.

58 *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 22 ff.

59 *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 79.

60 Dazu näher *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 28.

61 *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 81.



außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen, was im Wege der Abwägung zu ermitteln ist.<sup>62</sup>

**b) Besondere Möglichkeiten der Beschränkung des Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK.** Nach Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK steht dieser Artikel, also Art. 11 EMRK, rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen. Die Versammlungsfreiheit kann daher für die genannten staatlichen Bediensteten beschränkt werden. Dass diese Einschränkungen rechtmäßig sein müssen, soll nichts anderes bedeuten als „gesetzlich vorgesehen“ in Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK; zudem müssen die Einschränkungen verhältnismäßig sein.<sup>63</sup> Das spricht entscheidend dafür, dass die Zweckbestimmung des Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK (Notwendigkeit der Einschränkung gerade aus bestimmten Gründen), nicht eingehalten sein muss,<sup>64</sup> weil Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK andernfalls keinen eigenständigen Anwendungsbereich hätte, den er aber erkennbar haben soll.

**c) Die Möglichkeit der Beschränkung der politischen Tätigkeit von Ausländern nach Art. 16 EMRK.** Eine weitere Möglichkeit der Beschränkung ergibt sich aus Art. 16 EMRK. Nach der Vorschrift steht (u. a.) Art. 11 EMRK einer Beschränkung der politischen Tätigkeit von Ausländern durch die Konventionsstaaten nicht entgegen. Davon darf zur Vermeidung außenpolitischer Konflikte Gebrauch gemacht werden.<sup>65</sup>

## II. Der Schutz der Versammlungsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 EUGrCh

Nach Art. 12 Abs. 1 EUGrCh hat jede Person (u. a.) das Recht, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei und friedlich mit anderen zu versammeln.<sup>66</sup>

### 1. Der Schutzbereich

**a) Der persönliche Schutzbereich.** Träger der Versammlungsfreiheit in der EUGrCh ist „jede Person“. Es handelt sich also ebenso wie bei Art. 11 Abs. 1 EMRK um ein Menschenrecht, das nicht von der Nationalität abhängig ist.<sup>67</sup> Juristische Personen können sich für versammlungsspezifische Tätigkeiten ebenfalls auf die Versammlungsfreiheit berufen.<sup>68</sup>

**b) Der sachliche Schutzbereich.** Art. 12 Abs. 1 EUGrCh schützt – neben der Vereinigungsfreiheit – das Recht, sich frei und friedlich zu versammeln.

62 Näher *Arndt/Engels/von Oettingen*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 11 Rn. 15 ff.

63 Zu beidem EGMR, Urt. v. 12.11.2008, 34503/97, EGMR, NJOZ 2010, 1897 (1901).

64 Str. zum Streitstand m.w.N. *Arndt/Engels/von Oettingen*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 11 Rn. 24.

65 *Diehm*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 16 Rn. 3.

66 Näher *Ripke*, Europäische Versammlungsfreiheit, 2012, S. 585 ff.

67 *Rixen/Scharl*, in: Stern/Sachs, GRCh, 2016, Art. 12 Rn. 4.

68 *Thiele*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. 1, 2. Aufl. 2023, Art. 12 GRC Rn. 9.

- 27** Für eine Versammlung in diesem Sinne wird – ebenso wie bei Art. 11 Abs. 1 EMRK –<sup>69</sup> eine Zusammenkunft mehrerer Menschen zum Zweck der Meinungsbildung oder der Kundgabe von Meinungen verlangt.<sup>70</sup> Die denkbaren Gegenstände sind in Art. 12 Abs. 1 EUGrCh – das ergibt sich schon aus dem Wort „insbesondere“ – nicht abschließend, sondern nur beispielhaft geregelt.<sup>71</sup> Auch Versammlungen, die sich thematisch jenseits des politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereichs bewegen sollten, stehen uneingeschränkt unter dem Schutz des Grundrechts.
- 28** Frei versammelt sich, wer dies ohne Zwang tut. Daran fehlt es bei Versammlungen, die von staatlichen Stellen angeordnet werden.<sup>72</sup> In seiner Ausprägung als negative Freiheit schützt das Grundrecht vor dem Zwang, sich zu versammeln.<sup>73</sup>
- 29** An der geforderten Friedlichkeit fehlt es jedenfalls dann, wenn die Versammlung einen gewalttätigen Verlauf nimmt.<sup>74</sup>

## 2. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit

- 30** In die Versammlungsfreiheit greifen Akte der Adressaten der Grundrechtecharta ein, die die Ausübung der Versammlungsfreiheit unmöglich machen oder erschweren.<sup>75</sup> Sie müssen nicht präventiv vorgenommen werden: Auch die nachträgliche Sanktionierung geschützter Tätigkeiten greift in Art. 12 Abs. 1 EUGrCh ein.<sup>76</sup>

## 3. Die Rechtfertigung von Eingriffen

- 31** Die Anforderungen an die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen sind in der EUGrCh zum einen zentral in der einheitlichen Rechtfertigungsnorm<sup>77</sup> des Art. 52 Abs. 1 EUGrCh geregelt: Nach Art. 52 Abs. 1 S. 1 EUGrCh müssen Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt der eingeschränkten Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen gem. Art. 52 Abs. 1 S. 2 EUGrCh nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der EU anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.
- 32** Neben Art. 52 Abs. 1 EUGrCh ist jedoch zum anderen Art. 52 Abs. 3 S. 1 EUGrCh zu beachten. Für Fälle, in denen die EUGrCh Rechte enthält, die den

<sup>69</sup> O. Rn. 15.

<sup>70</sup> Jarass, Charta der Grundrechte, 4. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 10. Nach Ripke, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, C Rn. 101, reichen zwei Personen.

<sup>71</sup> Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. 1, 2. Aufl. 2023, Art. 12 GRC Rn. 11.

<sup>72</sup> Jarass, Charta der Grundrechte, 4. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 11.

<sup>73</sup> Rixen/Scharl, in: Stern/Sachs, GRCh, 2016, Art. 12 Rn. 5.

<sup>74</sup> Jarass, Charta der Grundrechte, 4. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 11.

<sup>75</sup> S. Augsberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 12 GRC Rn. 10.

<sup>76</sup> Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. 1, 2. Aufl. 2023, Art. 12 GRC Rn. 22.

<sup>77</sup> Krämer, in: Stern/Sachs, GRCh, 2016, Art. 52 Rn. 30.