

# Teil I Grundlagen

Übersicht	Rdn.
A. Grundgesetz . . . . .	1
I. Kompetenzen . . . . .	1
1. Gesetzgebungszuständigkeit für das Versammlungswesen . . . . .	1
a) Vor der Föderalismusreform . . . . .	1
b) Nach der Föderalismusreform . . . . .	3
aa) Ausschließliche Zuständigkeit der Länder . . . . .	3
aaa) Umfang der Gesetzgebungskompetenz . . . . .	4
bbb) Stand der Gesetzgebung . . . . .	8
bb) Das BVerfG-Auslaufmodell oder dauerhaftes Provisorium? . . . . .	13
2. Verwaltungszuständigkeiten . . . . .	14
II. Grundrechtsschutz . . . . .	17
1. Grundlagen . . . . .	17
a) Grundrechtstheoretische Ableitungen . . . . .	17
b) Versammlungsfreiheit als kollektive Freiheitsausübung . . . . .	20
aa) Akzessorietät der Versammlungsfreiheit . . . . .	20
bb) Keine Rechtfertigung strafbaren Verhaltens . . . . .	23
cc) Versammlungsfreiheit als Demonstrationsfreiheit . . . . .	24
2. Funktionen des Grundrechtsschutzes . . . . .	27
a) Status negativus . . . . .	28
b) Status positivus . . . . .	31
aa) Ansprüche auf Förderung . . . . .	32
bb) Ansprüche auf Überlassung öffentlicher Sachen . . . . .	34
cc) Anspruch auf Schutz . . . . .	40
aaa) Schutz vor Störungen . . . . .	40
bbb) Rechtsschutz . . . . .	42
dd) Anspruch auf Teilhabe am Verfahren . . . . .	43
c) Status activus . . . . .	47
d) Objektivrechtliches Prinzip . . . . .	53
e) Institutionelle Garantie . . . . .	60
3. Schutzbereich . . . . .	62
a) Sachlicher Schutzbereich . . . . .	62
aa) Umfang . . . . .	63
aaa) Verfassungsrechtlicher Versammlungsbegriff . . . . .	63
(1) Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen . . . . .	64
(2) Notwendige Teilnehmerzahl . . . . .	66
(3) Spezifischer Versammlungszweck . . . . .	69
α) Innere Verbindung als prägendes Element . . . . .	69
αα) Abgrenzung zu Ansammlungen und öffentlichen Veranstaltungen . . . . .	69
ββ) Körperliche Anwesenheit . . . . .	75
γγ) Räumlicher Zusammenhang . . . . .	78
δδ) Kontroverse Auseinandersetzung über den Versammlungsgegenstand . . . . .	79
εε) Abgrenzung zu Staats- und Parteiveranstaltungen . . . . .	82

	Rdn.
β) Organisationsstruktur . . . . .	86
αα) Weiter, engerer und enger Versammlungsbegriff . . . . .	88
ββ) Demonstrationsbegriff . . . . .	104
γγ) Auswirkungen auf den versammlungsgesetzli- chen Versammlungsbegriff . . . . .	107
bbb) Anmelde- und Erlaubnisfreiheit . . . . .	118
(1) Erlaubnisfreiheit . . . . .	119
(2) Anmeldefreiheit . . . . .	121
ccc) Gestaltungsfreiheit . . . . .	124
(1) Gestaltungsgarantien aus Art. 8 und Art. 5 GG . . . . .	124
α) Bestimmungen über Ort, Zeit, Form und Inhalt . . . . .	124
αα) Position des BVerfG . . . . .	125
ββ) Positionen im Schrifttum . . . . .	133
γγ) Quantitativer und qualitativer Beachtungserfolg . . . . .	135
β) Die Versammlungsfreiheit als zusammengesetztes Grundrecht. . . . .	137
γ) Differenzierung nach inhaltsneutralen und inhalt- lich aufgeladenen Gestaltungsfaktoren . . . . .	139
(2) Gestaltungsfaktoren . . . . .	142
α) Ort. . . . .	142
β) Zeit . . . . .	158
γ) Form . . . . .	164
δ) Inhalt . . . . .	183
(3) Umfang der Gestaltungsfreiheit. . . . .	186
(4) Gestaltungsberechtigte . . . . .	191
ddd) Geschützte Aktivitäten . . . . .	192
eee) Vor- und Nachwirkung. . . . .	196
fff) Innere Versammlungsfreiheit. . . . .	202
bb) Schutzbereichsbegrenzung . . . . .	204
aaa) Friedlich und ohne Waffen . . . . .	205
(1) Friedlichkeit . . . . .	206
(2) Waffenlosigkeit . . . . .	218
bbb) Geistigkeit des Meinungskampfes . . . . .	220
b) Personaler Schutzbereich . . . . .	222
aa) Deutsche und Ausländer . . . . .	222
bb) Juristische Personen . . . . .	225
cc) Minderjährige . . . . .	227
dd) Funktionale Grundrechtsträger . . . . .	230
aaa) Versammlung als solche . . . . .	230
bbb) Teilnehmer . . . . .	231
ccc) Veranstalter. . . . .	232
ddd) Leiter . . . . .	236
4. Eingriffe. . . . .	238
a) Versammlungsrechtliche Eingriffe. . . . .	239
b) Polizeirechtliche Eingriffe. . . . .	243
c) Eingriffe auf der Grundlage des Straf-, Haftungs-, Vollstreckungs-, Gebühren- und Kostenrechts . . . . .	247
5. Verfassungsrechtliche Rechtfertigungen . . . . .	254

	<b>Rdn.</b>
a) Schranken . . . . .	254
aa) Verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranken . . . . .	254
aaa) Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG . . . . .	254
bbb) Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG . . . . .	256
ccc) Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG . . . . .	257
bb) Vorbehaltsschranken . . . . .	258
aaa) Art. 8 Abs. 2 GG . . . . .	259
(1) Versammlungsgesetze . . . . .	264
(2) Versamlungsbezogene Gesetze . . . . .	266
α) Bannmeilengesetze . . . . .	267
β) Sonn- und Feiertagsgesetze . . . . .	268
γ) Infektionsschutzgesetz . . . . .	269
δ) Aufenthaltsgesetz . . . . .	270
(3) Sonstige Gesetze . . . . .	272
α) Straßenrecht . . . . .	275
β) Straßenverkehrsrecht . . . . .	276
γ) Polizei- und Ordnungsrecht . . . . .	277
δ) Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände . . . . .	278
ε) Zivilrechtsnormen . . . . .	282
ζ) Regelungen in Sonderstatusverhältnissen . . . . .	283
bbb) Art. 17a Abs. 1 GG . . . . .	289
cc) Immanente Schranken . . . . .	292
b) Schranken-Schranken . . . . .	300
aa) Verhältnismäßigkeit . . . . .	301
bb) Zitiergebot . . . . .	304
cc) Wesensgehaltsgarantie . . . . .	308
dd) Zensurverbot . . . . .	310
6. Grundrechtsverpflichtete . . . . .	312
a) Träger von Hoheitsgewalt . . . . .	312
b) Privatpersonen . . . . .	314
7. Art. 8 GG im Verhältnis zu anderen Grundrechten . . . . .	316
a) Allgemeines . . . . .	316
b) Abgrenzungen und Konkurrenzen . . . . .	321
aa) Allgemeine Handlungsfreiheit . . . . .	321
bb) Ausreisefreiheit . . . . .	323
cc) Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	324
dd) Körperliche Bewegungsfreiheit . . . . .	325
ee) Freiheit der Religionsausübung . . . . .	328
ff) Meinungsfreiheit . . . . .	329
gg) Kunstfreiheit . . . . .	330
hh) Vereinigungsfreiheit . . . . .	333
ii) Arbeitskampffreiheit . . . . .	335
jj) Wohnungsfreiheit, Eigentumsgarantie . . . . .	339
kk) Parteienfreiheit . . . . .	340
ll) Rechtsschutzgarantie . . . . .	343
aaa) Bedeutung für die Versammlungsfreiheit . . . . .	343
bbb) Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	347

	Rdn.
<b>B. Europarecht</b> . . . . .	349
<b>I. Europäische Menschenrechtskonvention</b> . . . . .	349
1. Allgemeines . . . . .	349
a) Bedeutung der EMRK . . . . .	349
b) Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK. . . . .	352
2. Art. 11 EMRK – Versammlungsfreiheit . . . . .	355
a) Grundrechtsfunktion . . . . .	355
b) Schutzbereich. . . . .	356
aa) Abgrenzung zu Art. 10 EMRK. . . . .	356
bb) Umfang des geschützten Verhaltens . . . . .	357
cc) Versammlungsbegriff . . . . .	362
c) Schranken . . . . .	364
<b>II. Gemeinschaftsrecht – Europäische Grundrechtscharta.</b> . . . .	366
1. Allgemeines . . . . .	366
2. Art. 12 – Versammlungsfreiheit . . . . .	370
a) Versammlungsbegriff . . . . .	370
b) Konflikt mit Grundfreiheiten . . . . .	371
<b>C. Versammlungsrecht</b> . . . . .	372
<b>I. Die Versammlungsgesetze als einfachgesetzliche Ausgestaltung von Art. 8 GG.</b> .	372
<b>II. Das Versammlungsrecht als Teilgebiet des Polizei- und Ordnungsrechts.</b> . . . .	379
1. Systematik . . . . .	379
a) Identische dogmatische Grundlagen. . . . .	379
b) Versammlungsbegriff . . . . .	384
c) Fehlende Vollstreckungsebene . . . . .	385
2. Polizeifestigkeit . . . . .	388
a) Verhältnis von Versammlungsrecht und Polizeirecht . . . . .	388
b) Geltung für unfriedliche Versammlungen . . . . .	393
c) Grundsätzlich abschließende Regelung öffentlicher Versammlungen . .	394
aa) Minusmaßnahmen. . . . .	397
bb) Vorfeldmaßnahmen . . . . .	404
aaa) Allgemeines . . . . .	404
bbb) Anordnungen und Maßnahmen gegen den Veranstalter. . . .	405
α) Verbote und beschränkende Verfügungen . . . . .	405
β) Maßnahmen während der Vorbereitungsphase. . . . .	406
ccc) Maßnahmen gegen potenzielle Teilnehmer . . . . .	409
d) Keine abschließende Regelung nichtöffentlicher Versammlungen . . . .	414
3. Versamlungsformen. . . . .	418
a) Öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen . . . . .	419
b) Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen. .	421
c) Stationäre und mobile Versammlungen . . . . .	425
4. Adressaten . . . . .	426
a) Allgemeines . . . . .	426
b) Veranstalter, Leiter und Teilnehmer als Verfügungsadressaten . . . . .	430
aa) Veranstalter . . . . .	430
bb) Leiter. . . . .	431
cc) Teilnehmer . . . . .	432
c) Sonstige Verfügungsadressaten . . . . .	433
aa) Externe Störer . . . . .	434

	<b>Rdn.</b>
bb) Potenzielle Teilnehmer . . . . .	437
cc) Veranstalter, Leiter und Teilnehmer von Gegendemonstrationen . . . . .	439
aaa) Allgemeines . . . . .	439
bbb) Verhaltensstörer . . . . .	440
ccc) Zweckveranlasser . . . . .	442
ddd) Verursachung bei räumlich und zeitlich kollidierenden Versammlungen . . . . .	446
eee) Nichtstörerhaftung . . . . .	450
5. Verbote . . . . .	455
6. Verhältnismäßigkeit, Ermessen und Anspruch auf Einschreiten . . . . .	457
7. Zuständigkeiten . . . . .	459
8. Kosten . . . . .	468
III. Ergänzende polizeirechtliche und strafprozessuale Regelungen . . . . .	469
1. Nichtöffentliche Versammlungen . . . . .	469
2. Teilnehmerbezogene Maßnahmen vor, bei und nach Versammlungen . . . . .	470
a) Vorfeldmaßnahmen . . . . .	470
b) Maßnahmen während des Verlaufs . . . . .	474
c) Maßnahmen nach Versammlungen . . . . .	479
aa) Allgemeines . . . . .	479
bb) Rechtsgrundlagen . . . . .	483
aaa) Ingewahrsamnahme . . . . .	483
bbb) Sammelfestnahme, Sammelidentitätsfeststellung . . . . .	484
D. <b>Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz</b> . . . . .	486
I. <b>Verwaltungsverfahren</b> . . . . .	486
II. <b>Rechtsschutz</b> . . . . .	487
1. <b>Widerspruchsverfahren</b> . . . . .	488
a) Unaufschiebbare Anordnungen und Maßnahmen von Polizeibeamten . . . . .	491
b) Sofortige Vollziehung . . . . .	494
2. <b>Einstweiliger Rechtsschutz</b> . . . . .	500
a) <b>Vor den Verwaltungsgerichten</b> . . . . .	500
aa) § 80 VwGO . . . . .	504
aaa) Gang und Bedeutung des Verfahrens . . . . .	509
bbb) Darlegung des besonderen öffentlichen Interesses . . . . .	517
bb) § 123 VwGO . . . . .	523
b) <b>Vor dem Bundesverfassungsgericht (§ 32 BVerfGG)</b> . . . . .	531
aa) Bedeutung des Verfahrens . . . . .	531
bb) Voraussetzungen . . . . .	532
cc) Folgenabwägungen . . . . .	536
dd) Auflagen durch das BVerfG . . . . .	539
ee) Bindungswirkung . . . . .	540
3. <b>Hauptsacheverfahren</b> . . . . .	541
a) Zulässigkeit einer vorbeugenden Unterlassungsklage . . . . .	541
b) Fortsetzungsfeststellungsklage . . . . .	544
aa) Rechtscharakter . . . . .	550
bb) Fortsetzungsfeststellungsinteresse . . . . .	551
c) Feststellungsklage . . . . .	559
4. <b>Normenkontrolle</b> . . . . .	563