

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1355

Die organisierte Versammlung

Kontinuität zwischen Repression und Schutz

Von

Christoph Ebeling



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH EBELING

Die organisierte Versammlung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1355

Die organisierte Versammlung

Kontinuität zwischen Repression und Schutz

Von

Christoph Ebeling



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft
der Universität Bielefeld
hat diese Arbeit im Jahr 2015
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-14937-7 (Print)

ISBN 978-3-428-54937-5 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84937-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für Papa
Lk 2,29

Vorwort

So wie sich das Versammlungsgeschehen stets – und teils im Wortsinn – in Bewegung befand, so entwickelt es sich bis heute durch das Handeln der Beteiligten fort. Neue Handlungsformen werden erprobt, neue Techniken nutzbar gemacht, die Frage, was „Versammlung“ sei, unter gewandelten Umständen neu gestellt.

Versammlungsgeschehen und Versammlungsrecht haben sich dabei zu jeder Zeit wechselseitig beeinflusst und gemeinsam verschiedene Phasen und Erscheinungsformen durchlaufen, dabei jedoch eine beeindruckende Kontinuität bewahrt, die sich wesentlich in der Idee der organisierten Versammlung zeigt. Ich hoffe, die Freude an dieser Entdeckungsreise durch die Geschichte des Versammlungsrechts ist an manchen Stellen lesbar geworden.

Diese Arbeit entstand begleitend zu meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld. Dort lag sie im Frühling 2015 als Dissertation vor. Spätere Entwicklungen, namentlich das zwischenzeitlich erlassene Landesversammlungsgesetz Schleswig-Holsteins, konnten teilweise noch berücksichtigt werden.

Mein Dank gilt Prof. Dr. *Christoph Gusy*, der mich seit meiner Zeit als studien- tische Hilfskraft an seinem Lehrstuhl stets gefördert hat und mir den Freiraum ließ, das geschichtliche Interesse mit dem Versammlungsrecht in dieser Arbeit zu verbinden. Ich danke zudem Prof. Dr. *Kathrin Groh*, die mir den Weg zum Lehrstuhl eröffnet hat.

Herrn Prof. Dr. *Johannes Hellermann* danke ich für die wichtigen Hinweise im Zweitgutachten. Aufgrund der Vorschläge der Gutachter habe ich die Arbeit für diese Veröffentlichung in Teilen neu gegliedert und erweitert.

Die Kontinuität meiner Arbeit am Lehrstuhl Christoph Gusys war *Anett Röder*, ihr sei an Stelle der vielen dort gewonnenen Freunde herzlich gedankt. Ein besonderer Dank gilt zudem *Kriemhild Ottensmeier*, für die große Hilfe bei allen Aufgaben. Dass diese Arbeit trotz der Beschädigung der Manuskriptdatei gedruckt werden konnte, verdanke ich meinem Bruder *Matthias* sowie den Mitarbeitern des Verlages.

Meinen Eltern, *Brigitte* und *Bernd Ebeling*, danke ich dafür, für alles Gute den Weg bereitet zu haben. Dem Andenken meines Vaters ist diese Arbeit gewidmet.

Der größte Dank gebührt *Franziska*, deren Rückhalt diese Arbeit erst möglich gemacht hat.

Bielefeld, im Juli 2016

Christoph Ebeling

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Die Organisationsidee	15
A. Einleitung	15
B. Ausgangspunkt: Die Idee der organisierten Versammlung im VersG	16
I. Die Regelungssystematik des VersG	16
II. An die Organisationsidee anknüpfende Normen im VersG	18
1. Versammlungsfreiheit	18
2. Einladung	18
3. Störungsverbot	19
4. Verbots- und Auflösungsgründe	20
5. Pflicht des Veranstalters zur Bestellung eines Leiters	20
6. Rechte und Pflichten des Leiters	21
7. Straf- und Ordnungswidrigkeitsvorschriften	23
8. Zusammenfassung	24
C. Forschungsfragen: Die Idee der organisierten Versammlung im Versammlungsrecht	25
I. Ursprung und Entwicklung der Organisationsidee	25
II. Bedeutung der Organisationsidee	26
III. Zukunft der Organisationsidee	26

Kapitel 2

Ursprung und Entwicklung der Organisationsidee	27
A. Vom Mittelalter zur Französischen Revolution	29
I. Der Augsburger Reichsabschied von 1555	30
II. Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794	33
III. Die preußische Tumultverordnung von 1798	36
IV. Versammlungsorganisation in der Literatur	39
V. Zwischenergebnis	43

B. Restauration und Vormärz	44
I. Ausgangsbedingungen der Normsetzung	44
II. Die „Zehn Artikel“ von 1832	46
III. Die preußische Tumultverordnung von 1835	49
IV. Versammlungsorganisation in der Literatur	51
V. Zwischenergebnis	54
C. Märzrevolution und Reaktion	55
I. Die Entwicklung in Preußen	55
1. Ausgangsbedingungen der Normsetzung	55
2. Die Beratungen der preußischen II. Kammer zur VO 1849	63
3. Die preußische Verordnung von 1849	70
4. Die Beratungen der preußischen Kammern zur Verfassungsrevision	74
5. Die Beratungen der preußischen Kammern zur VO 1850	78
6. Die preußische Verordnung von 1850	84
7. Zwischenergebnis	87
II. Der Entwurf eines Vereinsgesetzes der Erfurter Union von 1850	88
III. Das Bundesvereinsgesetz von 1854	91
IV. Folgen für die weitere Entwicklung des Versammlungsrechts	92
1. Verein und Versammlung	92
2. Politisierung der Versammlungsfreiheit und der Versammlungsgesetze	93
3. Entmilitarisierung und Entkriminalisierung des Versammlungsrechts	97
V. Versammlungsorganisation in Rechtsprechung und Literatur	100
VI. Zwischenergebnis	103
D. Über die Reichsgründung zum RVG	103
I. Ausgangsbedingungen der Normsetzung	104
II. Die Landesversammlungsgesetze	109
III. Das RVG	113
IV. Die Entstehung des RVG	116
1. Das Sozialistengesetz 1878	117
2. Vom Rickert'schen Entwurf von 1896 zum Entwurf der XIII. Kommission	118
3. Vom Regierungsentwurf 1907 zum Entwurf der XIV. Kommission	120
4. Die Beratungen des Reichstags zum RVG	123
5. Entstehung und Inhalt des RVG in Literatur und Rechtsprechung	126
V. Zwischenergebnis	129

E. Zwischen Revolution und Notverordnung	130
I. Versammlungsrecht zwischen Krieg und Revolution	131
II. Der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten	132
III. Die Weimarer Reichsverfassung	136
IV. Versammlungen als Kampfmittel	140
1. Das Republikschutzgesetz von 1922	141
2. Polizeilicher Versammlungsschutz	143
3. Strafrechtlicher Versammlungsschutz	146
V. Die Praxis der Notverordnungen und die Auflösung der Republik	148
1. Die Notverordnungen der Präsidialkabinette	148
2. Das Ende der Republik	153
VI. Zwischenergebnis	155
F. „Verwaltungsrecht besteht“? – Das Versammlungsgesetz 1953	156
I. Versammlungsrechtliche Regelungen der Befreier	156
II. Erste versammlungsrechtliche Regelungen der Länder	158
III. Das VersG von 1953	160
IV. Die Entstehung des VersG	160
1. Beratungen zum GG	160
2. Beratungen zum VersG	165
a) Vom ersten Entwurf des BMI zum Regierungsentwurf	165
b) Der Regierungsentwurf und seine Behandlung im Bundestag	168
aa) Der Regierungsentwurf	168
bb) Die Beratungen im Bundestag	174
V. Zwischenergebnis	181
G. Spontan, kooperativ, groß	183
I. Ohne Anmeldung oder Erlaubnis, aber mit Anzeige?!	186
II. Kooperation zwischen Pflicht und Obliegenheit	192
III. Keine, viele, einer? Großversammlungen und die Veranstalterfrage	198
IV. Störungsverbot	203
V. Zwischenergebnis	205
H. Musterentwürfe und Landesgesetze	206
I. Die Musterentwürfe	207
1. Entwurf der Bund-Länder-Arbeitsgruppe	207

2. Entwurf der GdP	211
3. Entwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht	214
II. Die Landesversammlungsgesetze	220
1. Bayerisches Versammlungsgesetz	220
2. Landesversammlungsgesetz Sachsen-Anhalt	223
3. Sächsisches Versammlungsgesetz	225
4. Niedersächsisches Versammlungsgesetz	226
5. Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein	229
III. Zwischenergebnis	230

Kapitel 3

Bedeutung der Organisationsidee	231
A. Grundgesetzlicher Versammlungsbegriff und Organisationsidee	231
I. Versammlungskonzepte und Versammlungsbegriffe	231
1. Der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff	231
a) Liberale Auslegung	233
b) Demokratisch-funktionalisierende Auslegung	235
2. Der Versammlungsbegriff des VersG	240
3. Die Versammlungsbegriffe der Landesgesetze und Musterentwürfe	244
II. Organisation als Begriffsnotwendigkeit?	245
1. Rechtshistorische Betrachtung	246
2. Rechtsvergleichende Betrachtung	248
3. Auslegung der Versammlungsgesetze	249
4. Auslegung des Grundgesetzes	251
5. Organisation als Abgrenzung zur Ansammlung	253
III. Organisationsgrundrecht	253
B. Organisationsidee und Ordnungsvorschriften	254
I. Wandel und Bedeutung der Ordnungsvorschriften	255
1. Wandel der Zentralgestalt	256
2. Von Verhinderung zu Ermöglichung	256
3. Aspekte der Bedeutung des Vorhandenseins einer Zentralgestalt	257
a) Schutz der Vorbereitungsphase einer Versammlung	257
b) Kooperation	257
c) Versammlungsleiter als Ansprechpartner für die Teilnehmer	259
d) Grundrechtsausgleich innerhalb der Versammlung	259

e) Minderheitenschutz	261
f) Ausgleich mit Interessen Dritter und der Allgemeinheit	263
g) Gefahrenprognose und Unfriedlichkeit	266
II. Rechtfertigung der Ordnungsvorschriften	267
 <i>Kapitel 4</i>	
Zukunft der Organisationsidee	270
A. Neuere Handlungs- und Versammlungsformen	271
I. Flash- und Smartmob	271
II. Critical Mass	272
1. Critical Mass und StVO	273
2. Critical Mass als Versammlung	276
III. Schwärme und kollektives Individualverhalten	278
IV. Zwischenergebnis	283
B. Mobile Massenkommunikation und Organisation	284
I. Organisation in der Vorbereitungsphase von Versammlungen	284
II. Organisation in der Durchführungsphase von Versammlungen	285
1. Behörde und Teilnehmer	285
2. Teilnehmerkommunikation	286
3. Zentralgestalt und Teilnehmer	287
III. Zwischenergebnis	290
 <i>Kapitel 5</i>	
Ergebnis	292
Literaturverzeichnis	295
Personen- und Sachverzeichnis	307

Abkürzungsverzeichnis

BLE	Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
BT-Drs.	Drucksachen des Bundestages
Drs.	Drucksache
ErfE	Entwurf eines Versammlungsgesetzes der Erfurter Union
FRV	Frankfurter Reichsverfassung (Paulskirchenverfassung)
GdPE	Musterentwurf der Gewerkschaft der Polizei
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
Kap.	Kapitel
KG	Berliner Kammergericht
KommE	Kommissionsentwurf
LP	Legislaturperiode
LSAVersG	Landesversammlungsgesetz Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	Drucksachen des Landtages
MRegVO	Verordnung der Militärregierung
NdsVersG	Niedersächsisches Versammlungsgesetz
NVO	Notverordnung
OktrVerf	Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 05.12.1848 (Oktroyierte Verfassung)
POA	Public Order Act 1986
PrALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
PrGS	Gesetzesammlung für die Königlich-Preußischen Staaten
PrMBI.	Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
RegE	Regierungsentwurf
RepSchutzG	Gesetz zum Schutz der Republik
RevVerf	Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 (Revidierte Verfassung)
RG	Reichsgericht
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RStGB	Reichstrafgesetzbuch
RT-Drs.	Drucksachen des Reichstages
RVG	Reichsvereinsgesetz
SächsVersG	Sächsisches Versammlungsgesetz
SHVersFG	Schleswig-Holsteinisches Versammlungsgesetz
SozialistenG	Sozialistengesetz
StGB	Strafgesetzbuch
VersG	Versammlungsgesetz des Bundes

VersGAE	Entwurf eines VersG in der Fassung des Ausschusses zum Schutze der Verfassung
VersGE	Regierungsentwurf eines Gesetzes über öffentliche Versammlungen und Aufzüge von 1950
VO	Verordnung
VO 1849	Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts von 1849
VO 1850	Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts von 1850
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Zehn Artikel	Zweiter Bundesbeschuß über Maßregeln zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung und Ruhe im Deutschen Bunde von 1832

Hinsichtlich der übrigen Abkürzungen wird verwiesen auf *Kirchner*, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Aufl., 2015.

Kapitel 1

Die Organisationsidee

A. Einleitung

Dem *Versammlungsgesetz* liegt die *Idee der organisierten Versammlung* zu grunde. Dieser Satz findet sich in gleicher oder zumindest ähnlicher Formulierung in einer Vielzahl versammelungsrechtlicher Veröffentlichungen.¹ Ob freilich auch der Satz „Dem *Versammlungsrecht* liegt die *Idee der organisierten Versammlung* zugrunde.“ – sei es auch nur bezogen auf Deutschland – derart breite Zustimmung finden würde, scheint dagegen fraglich. Die unterschiedliche Beurteilung bedarf zunächst einer begrifflichen Einordnung.

Die *Idee der organisierten Versammlung* (kurz: *Organisationsidee*) meint die Vorstellung, dass eine Versammlung sich aus einer Zentralinstanz², dem Veranstalter bzw. Leiter, und Teilnehmern zusammensetzt, wobei dem Veranstalter im Wesentlichen die Aufgabe der Initiation und Vorbereitung, dem Leiter die der Durchführung der Versammlung zukommt und beide Rollen in einer Person zusammenfallen können. Die Teilnehmer sind nach dieser Vorstellung eine notwendige Begleiterscheinung der Durchführungsphase der Versammlung.

¹ Vgl. bei teils unterschiedlicher Wertung nur *Füßlein*, *Versammlungsgesetz*, 1954, S. 11; der „den Entwurf beherrschende Gedanke“; *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2010, Art. 8 Rn. 65: „Regelfall“; *Hoffmann-Riem*, in: Denninger u. a., AK-GG, 2001, Art. 8 Rn. 7: traditionelle „Vorstellung ‚formierter‘ Versammlungen“ unter Verweis auf *Frankenberg*, KJ 1981, 269 (281 f.); *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 2011, Art. 8 Rn. 15; *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2009, § 164 Rn. 34; „Grundmodell“; *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 2012, Kap. K Rn. 209; *Schwäble*, *Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit*, 1975, S. 105: dieser „Versammlungstypus“ liege der „Gestaltung des Versammlungsgesetzes“ zugrunde; *Zeitler*, *Versammlungsrecht*, 1994, Rn. 324: „Modell der geordneten Versammlung“. Vgl. a. *Ehrentraut*, *Versammlungsfreiheit*, 1990, S. 202: „vermeintlich obrigkeitstaatlich-hierarchische Struktur des Versammlungsbildes des Versammlungsgesetzes“.

² Den Begriff „Zentralinstanz“ verwendet bereits *Schwäble*, *Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit*, 1975, S. 105.

Mit dem Begriff *Versammlungsgesetz* wird hier das auch nach der Föderalismusreform 2006³ gem. Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG als Bundesrecht fortgeltende Versammlungsgesetz des Bundes (VersG)⁴ bezeichnet.⁵

Versammlungsrecht hingegen wird hier als Begriff verwandt, wenn auf alle Normen abgestellt wird, die sich mit Versammlungen befassen, besonders aber nicht nur solche des deutschen Versammlungsrechts.⁶

Zunächst soll nun untersucht werden, welche Normen des VersG geeignet sind, den Eingangssatz zu belegen.

B. Ausgangspunkt: Die Idee der organisierten Versammlung im VersG

I. Die Regelungssystematik des VersG

Das VersG folgt trotz einer Neufassung⁷ weiterhin einer etwas unglücklichen Einteilung. Wie auch Art. 8 GG trennt das VersG nach Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel. Diese Begrifflichkeiten sind zahlreich beschrieben, definiert und kritisiert worden. Ohne die Diskussion daher erneut aufgreifen zu müssen, sei hier nur die Erläuterung Froweins⁸ angeführt:

„Die Versammlung unter freiem Himmel wird ja nicht deswegen von der im geschlossenen Raum unterschieden, weil die Gefahr des Naßwerdens durch Regen für die Teilnehmer besteht, sondern weil die Kommunikation mit der Außenwelt die Versammlung unter freiem Himmel besonders störungsanfällig und gefährlich macht.“

Entscheidend für die Abgrenzung ist folglich die Abgeschlossenheit der Kommunikation – auch im Sinne von Einwirkungsmöglichkeiten – zur Seite, nicht aber nach oben.⁹

³ Föderalismusreformgesetz I vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034, durch welches die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Versammlungsrecht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F., entfallen ist, wodurch diese, entsprechend dem Regelfall des Art. 70 Abs. 1 GG, nunmehr den Ländern zukommt.

⁴ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.11.1978 (BGBl. I, S. 1789), zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz zur Zusammenführung der Regelungen über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes vom 08.12.2008 (BGBl. I, S. 2366).

⁵ Zu den bereits erlassenen bzw. in Vorbereitung befindlichen Versammlungsgesetzen der Länder sowie den Musterentwürfen für ein (einheitliches) Versammlungsgesetz s. Kap. 2 H.

⁶ Zur EMRK sowie zu den Regelungen verschiedener europäischer Länder s. Kap. 3 A. II. 2.

⁷ BGBl. I, S. 1789 aus 1978.

⁸ Frowein, NJW 1969, 1081 (1083). Mit gleicher Wertung aber anderer Definition BVerfGE 128, 226 (255 f.), s. dazu Kap. 3 B.I. 3. f).

⁹ Entsprechend noch BVerfGE 69, 315 (348) sowie Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2010, Art. 8 Rn. 54 f. m. w. N. Pointiert auch Ball, Vereins- und Versammlungs-Recht, 1894, S. 29 (Anm. 7) zu Art. 29 der Preußischen Verfassung von 1850: „der Ausdruck für den

In dieser Aufteilung des Gesetzes allein läge demnach kein Problem, wenn nicht das VersG die heutige¹⁰ Bedeutung der unterschiedlichen Formen der Versammlung gleichsam auf den Kopf stellte, indem es die konfliktträchtigere und an sich eher regelungsbedürftige öffentliche¹¹ Versammlung unter freiem Himmel zurückstellte und nach den allgemeinen Regelungen der §§ 1–3 VersG zunächst die öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen regeln würde (§§ 5–13 VersG), um sodann für die öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel im dritten Abschnitt (§§ 14–20 VersG) in §§ 18 f. VersG auf jene Regelungen zu verweisen.¹² Dieses System mag zu manch unnötiger Konfliktverschärfung geführt haben, indem es mehr zur Verwirrung als denn zur Klärung taugt. Weitere Brisanz erfährt diese Regelungssystematik dadurch, dass Art. 8 Abs. 2 GG einen Gesetzesvorbehalt nach seinem Wortlaut nur für Versammlungen unter freiem Himmel vor sieht, Regelungen über Versammlungen in geschlossenen Räumen also nur als Ausgestaltung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG bzw. als Konkretisierung der dem Art. 8 Abs. 1 VersG immanenten Grenzen möglich sind,¹³ was der Gesetzgeber des VersG mit der Einordnung des § 20 VersG, der das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG erfüllt, in den dritten Abschnitt des Gesetzes auch deutlich macht. Die Regelungen werden im Folgenden zur besseren Übersichtlichkeit gemeinsam behandelt und Unterschiede jeweils hervorgehoben.¹⁴

Gegensatz: [zu geschlossenen Räumen] „unter freiem Himmel“ ist schlecht gewählt, die Gefährlichkeit der Versammlung u.[nter] fr.[einem] H.[immel] beruht nicht auf dem Herbeifliegen des Publikums.“ Dennoch verlangt *Ball*, insoweit anders als die vorstehend Genannten, eine „nach allen drei Dimensionen abgeschlossene“ Versammlungsstätte, also einen „nach Länge, Breite und Höhe geschlossenen Raum“, *ebd.* Ebenso noch *Arndt*, Verfassungsurkunde, 1886, S. 57: „Räume, welche in Länge, Breite und Höhe geschlossen sind.“

¹⁰ Zum Grund der Regelung auf diese Weise Kap. 2 F. IV. 2. a).

¹¹ Eine Versammlung ist öffentlich, wenn sie nicht nur einen abgeschlossenen oder individuell abgegrenzten Personenkreis umfasst, BVerwG, NVwZ 1999, 992; *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2010, Art. 8 Rn. 60 m. w. N. So bereits *Anschütz*, Verfassungsurkunde, 1912, S. 528, der auf die tatsächliche Zutrittsmöglichkeit abstellt. Das GG kennt diese Unterscheidung nicht. Wird im Folgenden von Versammlungen gesprochen, sind, soweit nicht ausdrücklich anders hervorgehoben, nur öffentliche Versammlungen gemeint. Nichtöffentliche Versammlungen will das VersG ausweislich § 1 Abs. 1 VersG nämlich nicht regeln. Zu deren Besonderheiten *Ketteler*, DÖV 1990, 954. Anders *Trubel/Hainka*, Versammlungsrecht, 1953, § 1 Rn. 4, die aufgrund der Satzstellung des § 1 Abs. 1 VersG für Aufzüge auch solche nichtöffentlicher Art durch das VersG als erfasst ansehen wollen. Wie hier aber *Dietel/Gintzel/Kriesel*, Versammlungsgesetz, 2011, § 1 Rn. 215; *Ott/Wächtler/Heinhold*, Versammlungsgesetz, 2010, § 2 Rn. 2; zum Versammlungsbegriff des GG, der auch nichtöffentliche Versammlungen umfasst, Kap. 3 A.

¹² Die daraus resultierende schwierige Lesbarkeit kritisiert etwa *Samper*, Leitfaden, 1969, S. 7; ganz anders aber *Trubel/Hainka*, Versammlungsrecht, 1953, S. 8: „durchaus klar und übersichtlich“. Diese Art der Regelung, insb. der Einsatz von Verweisungen geht zurück auf die ältere preußische Verordnungsgebung, s. Kap. 2 C.I.

¹³ Dazu m. w. N. *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2010, Art. 8 Rn. 63.

¹⁴ Das erlangt Bedeutung bei der Rechtfertigung der an die Ordnungsidee anknüpfenden Ordnungsvorschriften, s. Kap. 3 B. II.