

KATRIN GASSNER

Die Rechtsprechung  
zur Versammlungsfreiheit  
im internationalen  
Vergleich

*Jus Internationale et Europaeum*

69

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

69





Katrin Gaßner

# Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich

Eine Analyse anhand von Entscheidungen des  
Bundesverfassungsgerichts, des EGMR, des  
EuGH, der Obersten Gerichtshöfe der Russischen  
Föderation und des U.S. Supreme Courts

Mohr Siebeck

*Katrin Gaßner:*

Geboren 1977; Studium der Rechtswissenschaften in Bonn und Straßburg; Forschungsaufenthalte an der Staatlichen Universität St. Petersburg und der Boston University; 2004–06 Referendariat in Bonn; seit 2006 Rechtsanwältin (Principal Associate) in Düsseldorf.

e-ISBN 978-3-16-152156-0

ISSN 978-3-16-151867-6

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2012 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

*[F]reedom to think as you will and to speak as you think are means indispensable to the discovery and spread of political truth; that without free speech and assembly discussion would be futile; that with them, discussion affords ordinarily adequate protection against the dissemination of noxious doctrine [...].*

(Justice Brandeis in »Whitney v. California«)



## Vorwort

Die Versammlungsfreiheit – in nahezu allen Rechtsordnungen weltweit zumindest formal geschützt – schützt die besondere Form der Kommunikation mit anderen durch das Zusammenkommen und die gemeinsame Äußerung von Ansichten in vielfältigster Form. Dies näher zu beleuchten, ist Ziel dieser Arbeit. Dabei geht es nur am Rande um die theoretischen Grundlagen; im Fokus steht vielmehr die rechtsanwendende Praxis verschiedener oberster Gerichtshöfe – des Bundesverfassungsgerichts, des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, des Europäischen Gerichtshofes, des United States Supreme Courts und der obersten Gerichtshöfe der Russischen Föderation. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Rechtsprechung, aber auch der Wandel der Rechtsprechung über die Jahre hinweg, sollen zumindest einen Eindruck davon vermitteln, wie frei und demokratisch die hier relevanten Rechtsordnungen tatsächlich sind. Der Umgang mit der Versammlungsfreiheit ist hier deshalb ein guter Gradmesser, weil sie auch und vor allem ein Minderheitenrecht ist: Wie eine Gesellschaft mit abweichenden Ansichten umgeht, vermittelt im Allgemeinen ein sehr deutliches Bild von ihrem Zustand. In der vorliegenden Arbeit geht es um allgemeine Grundsätze und Besonderheiten in der jeweiligen Rechtsprechung sowie um etwaige Überschneidungen mit den jeweils anderen Rechtsordnungen. Auch wenn sich daraus idealerweise ein möglichst umfassendes Bild ergeben sollte, kann eine solche Arbeit doch nie »vollständig« sein. Rechtsprechung ist – soweit ersichtlich – bis zum Dezember 2011 berücksichtigt worden.

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2011 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation angenommen. Das entsprechende Manuskript wurde in 2007 abgeschlossen. Für die Zwecke dieser Veröffentlichung wurden neuere Entwicklungen und weitere Rechtsprechung eingearbeitet.

Ich danke meinem Doktorvater Prof. Dr. Wolfgang Löwer für die Betreuung dieses Vorhabens und Prof. Dr. Matthias Schmidt-Preuß für die Erstellung des Zweitgutachtens. Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei Universität Bonn und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst für die großzügige finanzielle Unterstützung bei der Erstellung dieser Arbeit und insbesondere meiner Forschungsaufenthalte in Russland und den USA.

Von ganzem Herzen dankbar bin ich schließlich meiner Mutter für ihre immerwährende liebevolle Unterstützung und meinem Vater, den die Veröffentli-



## VIII

chung dieser Arbeit zu erleben stolz und glücklich gemacht hätte. Ihnen beiden ist diese Arbeit gewidmet – ohne sie wäre ich nicht, wer ich bin.

Düsseldorf, August 2012

Katrin Gaßner

# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	VII
Teil 1 Einleitung . . . . .	1
Einleitung . . . . .	3
A. Kodifikationsgeschichtlicher Hintergrund . . . . .	3
B. Grundsätzliche Bedeutung der Versammlungsfreiheit . . . . .	20
Teil 2 Übersicht über die Rechtsprechung der einzelnen Gerichtshöfe . . . . .	27
Kapitel 1 Bundesverfassungsgericht . . . . .	29
A. Das Verhältnis zu anderen Verfassungsnormen . . . . .	29
B. Schutzbereich . . . . .	41
C. Eingriff . . . . .	73
D. Grundrechtsschranken . . . . .	74
E. Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht . . . . .	138
Kapitel 2 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte . . . . .	142
A. Das Verhältnis zu anderen Gewährleistungen . . . . .	142
B. Schutzbereich . . . . .	149
C. Eingriff . . . . .	157
D. Grundrechtsschranken . . . . .	160
E. Schutz durch den EGMR . . . . .	188
Kapitel 3 Europäischer Gerichtshof . . . . .	190
A. Verhältnis zu anderen Gewährleistungen . . . . .	190
B. Versammlungsfreiheit als Gemeinschaftsgrundrecht . . . . .	191
C. Schutzbereich . . . . .	196
D. Grundrechtsschranken . . . . .	207
E. Schutz durch den EuGH . . . . .	212

Kapitel 4 Die obersten Gerichtshöfe der Russischen Föderation	214
A. Allgemeines	214
B. Schutzbereich	220
C. Grundrechtsschranken	226
D. Schutz durch die Gerichte	251
E. Zwischenergebnis	252
Kapitel 5 U.S. Supreme Court	255
A. Das Verhältnis zu anderen Freiheiten	255
B. Schutzbereich	257
C. Eingriff	266
D. Grundrechtsschranken	267
E. Grenzen der Einschränkung	321
F. Schutz durch den Supreme Court	328
Teil 3 Rechtsvergleichender Überblick	333
Kapitel 1 Allgemeines	335
A. Grundsätzliche Bedeutung	335
B. Verhältnis zu anderen Freiheiten	338
Kapitel 2 Schutzbereich	341
A. Sachlicher Schutzbereich	341
B. Persönlicher Schutzbereich	345
Kapitel 3 Schutzrichtung	348
Kapitel 4 Eingriff	351
Kapitel 5 Grundrechtsschranken	352
Kapitel 6 Grenzen der Einschränkung	380
Kapitel 7 Rechtsschutz	385

Teil 4 Anhang	387
Literaturverzeichnis . . . . .	389
Sachverzeichnis . . . . .	397



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Teil 1 Einleitung . . . . .	1
Einleitung . . . . .	3
A. Kodifikationsgeschichtlicher Hintergrund . . . . .	3
I. Deutschland . . . . .	4
II. Europäische Menschenrechtskonvention . . . . .	9
III. Europäische Union . . . . .	13
IV. Russische Föderation . . . . .	15
V. USA . . . . .	18
B. Grundsätzliche Bedeutung der Versammlungsfreiheit . . . . .	20
I. Deutschland . . . . .	20
II. Europäische Menschenrechtskonvention . . . . .	22
III. Europäische Union . . . . .	23
IV. Russische Föderation . . . . .	23
V. USA . . . . .	24
Teil 2 Übersicht über die Rechtsprechung der einzelnen Gerichtshöfe . . . . .	27
Kapitel 1 Bundesverfassungsgericht . . . . .	29
A. Das Verhältnis zu anderen Verfassungsnormen . . . . .	29
I. Abgrenzung zu Art. 2 Abs. 1 GG . . . . .	29
II. Abgrenzung zu Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	31
III. Abgrenzung zu Art. 4 GG und Art. 140 GG i. V.m. Art. 136 Abs. 4 WRV . . . . .	33
IV. Abgrenzung zu Art. 5 Abs. 1 GG . . . . .	34
V. Abgrenzung zu Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG . . . . .	36
VI. Abgrenzung zu Art. 9 Abs. 1 und 3 GG . . . . .	38
VII. Abgrenzung zu Art. 21 GG . . . . .	40
B. Schutzbereich . . . . .	41
I. Sachlicher Schutzbereich . . . . .	41

1.	Abgrenzung zur Ansammlung . . . . .	41
2.	Unterscheidung zwischen Versammlung und Demonstration . . . . .	43
3.	Zweck der Zusammenkunft . . . . .	44
4.	Zusammenfallen mit anderen Veranstaltungen . . . . .	49
5.	Staatlich initiierte Veranstaltungen . . . . .	49
6.	Das »Sich-Versammeln« . . . . .	50
7.	Die »kritische Teilnahme« . . . . .	50
8.	Der Schutzzumfang in der Auflösungsphase . . . . .	51
9.	Friedlichkeit . . . . .	52
	a) Exkurs: Die Entwicklung des strafrechtlichen Gewaltbegriffs durch den BGH . . . . .	53
	b) Die erste Sitzblockaden-Entscheidung des BVerfG: »Mutlangen« . . . . .	54
	c) Der »General Bastian-Beschluss« . . . . .	56
	d) Die zweite Sitzblockaden-Entscheidung . . . . .	56
	e) Die dritte Sitzblockaden-Entscheidung . . . . .	58
	f) Die Sitzblockaden-Entscheidung vom 7. März 2011 . . . . .	59
	g) Auswirkungen der Rechtsprechung zum »Gewaltbegriff« auf den Begriff der »Friedlichkeit« . . . . .	60
	h) Friedlichkeit und der »gewalttätige oder aufrührerische Verlauf« i. S. des VersG . . . . .	60
	i) Friedlichkeit und Ausschreitungen Einzelner . . . . .	61
	j) Prognostische Beurteilung des Einzelfalles . . . . .	63
	k) Waffenlosigkeit . . . . .	66
II.	Persönlicher Schutzbereich . . . . .	67
III.	Schutzrichtung . . . . .	68
	1. Abwehrrecht . . . . .	68
	2. Leistungsrecht . . . . .	68
	3. Teilhaberecht . . . . .	72
	4. Verfahrensrecht . . . . .	72
C.	Eingriff . . . . .	73
D.	Grundrechtsschranken . . . . .	74
	I. Systematik . . . . .	74
	II. Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG . . . . .	74
	1. § 14 VersG (Anmeldepflicht) . . . . .	76
	a) Spontanversammlungen . . . . .	78
	b) Großdemonstrationen . . . . .	79
	c) Eilversammlungen . . . . .	80
	2. § 15 VersG (Verbot, Auflagen, Auflösung) . . . . .	81
	a) Versammlungsverbot . . . . .	83

aa)	Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit . . . . .	83
(1)	Drohende Verstöße gegen Strafbestimmungen . . . . .	83
(2)	Verbot aufgrund des Versammlungsmottos . . . . .	88
(3)	Verbot aufgrund befürchteter Ausschreitungen . . . . .	93
(4)	Tarnveranstaltung . . . . .	98
(5)	Versammlungsverbot wegen mangelnder Eignung des Veranstalters bzw. Versammlungsleiters . . . . .	99
(6)	Verbot aufgrund des geplanten Veranstaltungsortes . . . . .	102
(7)	Verbot aufgrund der geplanten Mitführung gewisser Utensilien . . . . .	103
(8)	Ansehen der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	103
(9)	Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu auswärtigen Staaten . . . . .	104
bb)	Versammlungsverbot aus Gründen der öffentlichen Ordnung . . . . .	104
(1)	Verbot aufgrund des gewählten Versammlungstermins . . . . .	106
(2)	Verbot aufgrund der Begleitumstände der Versammlung . . . . .	111
b)	Versammlungsaufgaben . . . . .	112
aa)	Redeverbot für bestimmte Personen . . . . .	115
bb)	Verbot der Äußerung bestimmter Ansichten . . . . .	116
cc)	Demonstrationsverlauf und Kundgebungsort . . . . .	118
dd)	Mitführen bestimmter Utensilien . . . . .	123
ee)	Terminsverlegung . . . . .	124
ff)	Auflage bzgl. Musikdarbietungen . . . . .	125
gg)	Sichtschutzaufgabe . . . . .	126
c)	Auflösung von Versammlungen . . . . .	126
3.	Sonstige Beschränkungsgesetze . . . . .	128
a)	§ 3 VersG . . . . .	128
b)	§ 17a Abs. 2 Nr. 1 VersG (Vermummungsverbot) . . . . .	129
c)	§§ 18 Abs. 3 und 19 Abs. 4 VersG . . . . .	130
d)	Sonn- und Feiertagsgesetze . . . . .	130
e)	Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) . . . . .	131
f)	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht . . . . .	132
III.	Grenzen der Einschränkung . . . . .	133
1.	Bestimmtheitsgebot . . . . .	133
2.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit . . . . .	135
E.	Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht . . . . .	138



I.	Eilverfahren . . . . .	138
II.	Hauptsacheverfahren . . . . .	141
Kapitel 2 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte . . . . .		142
A.	Das Verhältnis zu anderen Gewährleistungen . . . . .	142
I.	Abgrenzung zu Art. 8 EMRK . . . . .	142
II.	Abgrenzung zu Art. 9 EMRK . . . . .	143
III.	Abgrenzung zu Art. 10 EMRK . . . . .	145
IV.	Verhältnis zu Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls . . . . .	148
V.	Verhältnis zu Art. 2 des Vierten Zusatzprotokolls . . . . .	148
B.	Schutzbereich . . . . .	149
I.	Sachlicher Schutzbereich . . . . .	149
1.	Begriff der Versammlung . . . . .	149
2.	»friedlich« . . . . .	151
II.	Persönlicher Schutzbereich . . . . .	153
III.	Schutzrichtung . . . . .	155
C.	Eingriff . . . . .	157
D.	Grundrechtsschranken . . . . .	160
I.	Spezielle Schrankenregelung des Art. 11 Abs. 2 EMRK . . . . .	160
1.	Schranken des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK . . . . .	160
a)	»gesetzlich vorgesehen« . . . . .	160
b)	»legitimes Ziel« . . . . .	166
c)	»in einer demokratischen Gesellschaft notwendig« . . . . .	169
aa)	Allgemeines . . . . .	169
bb)	Verhältnismäßigkeit . . . . .	170
cc)	Fallgruppen . . . . .	175
(1)	»Notwendigkeit« aufgrund fehlender oder verspäteter Anmeldung . . . . .	175
(2)	»Notwendigkeit« bei befürchteten Ausschreitungen . . . . .	177
(3)	»Notwendigkeit« aufgrund des Veranstaltungsthemas/-zwecks . . . . .	178
(4)	»Notwendigkeit« aufgrund des Veranstaltungsortes . . . . .	180
(5)	»Notwendigkeit« aufgrund des Versammlungstermins . . . . .	181
(6)	»Notwendigkeit« aufgrund der Begleitumstände der Veranstaltung . . . . .	182
(7)	»Notwendigkeit« aufgrund der Beurteilung der Veranstalter . . . . .	186
2.	Sog. »Beamtenvorbehalt« des Satz 2 . . . . .	186

II. Allgemeine Schrankenregelungen . . . . .	186
E. Schutz durch den EGMR . . . . .	188
<b>Kapitel 3 Europäischer Gerichtshof . . . . .</b>	<b>190</b>
A. Verhältnis zu anderen Gewährleistungen . . . . .	190
B. Versammlungsfreiheit als Gemeinschaftsgrundrecht . . . . .	191
C. Schutzbereich . . . . .	196
I. Sachlicher Schutzbereich . . . . .	196
1. Zur Einordnung von Straßenblockaden . . . . .	197
a) Zur Rechtsprechung des EGMR zu Straßenblockaden . . . . .	198
b) Zur Rechtslage in der Bundesrepublik . . . . .	198
c) Zur Rechtslage in Großbritannien . . . . .	199
d) Zur Rechtslage in Österreich . . . . .	203
e) Schlussfolgerungen . . . . .	205
II. Persönlicher Schutzbereich . . . . .	206
III. Schutzrichtung . . . . .	206
IV. Eingriff . . . . .	207
D. Grundrechtsschranken . . . . .	207
E. Schutz durch den EuGH . . . . .	212
<b>Kapitel 4 Die obersten Gerichtshöfe der Russischen Föderation . . . . .</b>	<b>214</b>
A. Allgemeines . . . . .	214
I. Art. 125 Nr. 2 VerfRF i. V. m. Art. 84 ff. VerFGG RF: Die Abstrakte Normenkontrolle . . . . .	215
II. Art. 125 Nr. 4 VerfRF, 1. HS, Art. 96 ff. VerFGG RF: Die Verfassungsbeschwerde . . . . .	217
III. Art. 125 Nr. 4, 2. HS, Art. 96 ff. VerFGG RF: Die Konkrete Normenkontrolle . . . . .	220
B. Schutzbereich . . . . .	220
I. Sachlicher Schutzbereich . . . . .	221
1. Begriffsbestimmung . . . . .	221
2. Versammlungszweck . . . . .	223
3. Rechte der Veranstalter und Teilnehmer . . . . .	224
II. Persönlicher Schutzbereich . . . . .	225
C. Grundrechtsschranken . . . . .	226
I. Anmeldeerfordernis . . . . .	226
II. Procedere und Kooperation zwischen Behörde und Veranstalter . . . . .	232
III. Durchführung der Veranstaltung . . . . .	233
IV. Voraussetzungen eines Versammlungsverbots bzw. ihrer Auflösung . . . . .	235

V.	Haftung für Verstöße . . . . .	247
1.	Art. 5.38 KoAP . . . . .	247
2.	Art. 20.2 und 20.3 KoAP . . . . .	248
3.	Art. 149 UK . . . . .	249
VI.	Sonstige Regelungen . . . . .	249
D.	Schutz durch die Gerichte . . . . .	251
E.	Zwischenergebnis . . . . .	252
Kapitel 5 U.S. Supreme Court . . . . .		255
A.	Das Verhältnis zu anderen Freiheiten . . . . .	255
B.	Schutzbereich . . . . .	257
I.	Sachlicher Schutzbereich . . . . .	257
1.	Begriff der Versammlung . . . . .	257
2.	Friedlichkeit . . . . .	259
3.	Versammlungszweck . . . . .	260
II.	Persönlicher Schutzbereich . . . . .	262
III.	Schutzrichtung . . . . .	266
C.	Eingriff . . . . .	266
D.	Grundrechtsschranken . . . . .	267
I.	Besonderheiten je nach gewähltem Versammlungsforum . . . . .	267
1.	Public Forum . . . . .	267
2.	Nonpublic Places . . . . .	273
3.	Private Property . . . . .	275
II.	Inhaltsneutrale Beschränkungen: Der » <i>time, place, and manner test</i> « . . . . .	280
1.	Definition der »Inhaltsneutralität« . . . . .	280
2.	Strenge Beschränkung auf die Verfolgung eines »bedeutenden staatlichen Interesses« . . . . .	285
a)	Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit . . . . .	287
b)	Flaggenschutz . . . . .	289
c)	Schutz des »unfreiwilligen Publikums« . . . . .	292
3.	Alternative Möglichkeiten der Grundrechtsausübung . . . . .	299
III.	Inhaltliche Beschränkungen ( <i>content-based restrictions on speech</i> ) . . . . .	299
1.	Der » <i>clear and present danger test</i> « und der » <i>Brandenburg test</i> « . . . . .	300
2.	» <i>fighting words</i> «, » <i>hate speech</i> « und » <i>group libel</i> « . . . . .	307
3.	» <i>Feindselige Zuhörerschaft</i> « ( <i>hostile audience</i> ) . . . . .	316
E.	Grenzen der Einschränkung . . . . .	321
I.	» <i>Vagueness</i> « und » <i>Overbreadth</i> «-Doktrin . . . . .	321
II.	<i>Prior restraints</i> und Genehmigungsvorbehalte . . . . .	324
III.	Gerichtlich verfügte Beschränkungen . . . . .	326

F. Schutz durch den Supreme Court . . . . .	328
Teil 3 Rechtsvergleichender Überblick . . . . .	333
Kapitel 1 Allgemeines . . . . .	335
A. Grundsätzliche Bedeutung . . . . .	335
B. Verhältnis zu anderen Freiheiten . . . . .	338
Kapitel 2 Schutzbereich . . . . .	341
A. Sachlicher Schutzbereich . . . . .	341
I. Abgrenzungen . . . . .	341
II. Kritische Teilnahme . . . . .	343
III. Einordnung von Straßenblockaden . . . . .	343
IV. Unfriedlichkeit . . . . .	344
B. Persönlicher Schutzbereich . . . . .	345
I. Menschen- oder Bürgerrecht? . . . . .	345
II. Schutz juristischer Personen . . . . .	346
Kapitel 3 Schutzrichtung . . . . .	348
Kapitel 4 Eingriff . . . . .	351
Kapitel 5 Grundrechtsschranken . . . . .	352
I. Allgemeines . . . . .	352
II. Systematik der Schrankenregelungen . . . . .	356
III. Grundrechtsschranken, die sich auf die Wahl des Versammlungsortes beziehen . . . . .	360
IV. Grundrechtsschranken, die sich auf die Art und Weise der Durchführung der Versammlung beziehen . . . . .	364
1. Anmelde- und Genehmigungserfordernisse . . . . .	364
2. Kostenrelevante Auflagen für Versammlungen . . . . .	367
3. Mangelnde Eignung des Veranstalters oder anderer Beteiligter . . . . .	368
4. Verstöße gegen Strafbestimmungen . . . . .	369
5. Schutz des unfreiwilligen Publikums . . . . .	375
6. Straßenblockaden . . . . .	376
V. Grundrechtsschranken, die sich auf die Wahl des Versammlungszeitpunktes beziehen . . . . .	378

Kapitel 6 Grenzen der Einschränkung . . . . .	380
I. Bestimmtheitsgebot . . . . .	380
II. Verhältnismäßigkeitsprinzip . . . . .	381
Kapitel 7 Rechtsschutz . . . . .	385
Teil 4 Anhang . . . . .	387
Literaturverzeichnis . . . . .	389
Sachverzeichnis . . . . .	397

Teil 1

# Einleitung



## Einleitung

Versammlungsfreiheit wird grundsätzlich in allen hier näher betrachteten Jurisdiktionen als hohes Gut gewertet. Gleichwohl gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede bei der Bewertung der Reichweite der Freiheit durch die Gerichtshöfe. Bevor diese einer vergleichenden Betrachtung unterzogen werden, erfolgt zunächst eine kurze Einführung in die Kodifikationsgeschichte der hier relevanten Normen sowie ein Überblick über die grundsätzliche Bedeutung der einzelnen Gewährleistungen in den jeweiligen Rechtsordnungen. Anschließend folgt eine isolierte Darstellung der Rechtsprechung der einzelnen Gerichtshöfe. Diese folgt einem einheitlichen – dem deutschen Verfassungsrecht entlehnten – Grundschemata. Nach einer jeweils kurzen Übersicht zum Verhältnis zu anderen Gewährleistungen folgt eine Darstellung des Schutzbereiches, seiner Schranken und den Grenzen der Einschränkung der Garantie sowie ein kurzer statistischer Überblick über den Schutz durch die jeweiligen Gerichtshöfe.

Eine Ausnahme bildet dabei die Darstellung der Rechtsprechung des Russischen Verfassungsgerichts, welcher aus Gründen der besseren Verständlichkeit zusätzlich ein ausführlicherer Überblick über die versammlungsrechtlichen Grundlagen des einfachen Rechts beigelegt ist. Höchstrichterliche Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit gibt es bislang jedoch vergleichsweise wenig. Die Analyse der auch in der Russischen Föderation verfassungsmäßig geschützten Versammlungsfreiheit in einem etwas weiteren Kontext soll dies näher erläutern.

Soweit für die in dieser Arbeit analysierten Urteile einzelne Passagen wörtlich zitiert werden, wurden – soweit möglich – deutsche oder englische Sprachfassungen verwendet. Wo solche nicht verfügbar waren, wurde auf französische Sprachfassungen zurückgegriffen. Soweit Übersetzungen aus dem Russischen erstellt wurden, handelt es sich um unverbindliche Übersetzungen.

### A. Kodifikationsgeschichtlicher Hintergrund

Die ersten Versuche zur Kodifizierung der modernen Menschenrechte stammen aus dem Mittelalter. England kodifizierte im Jahre 1215 die »Magna Charta Libertatum«, welche allerdings nur den englischen Baronen gewisse Rechte gegenüber dem König einräumte. Im 17. Jahrhundert folgten die »Petition of Right« (1628) mit einer Reihe von Forderungen des englischen Parlaments an



den König Charles I., welche dieser auch zunächst akzeptierte. Darin wurde unter anderem die Steuererhebung von der Zustimmung des Parlaments abhängig gemacht und Schutz gegen willkürliche Verhaftung geboten. Hinzu kam der »Habeas Corpus Act« (1679), welcher ebenfalls vor willkürlicher Verhaftung schützen sollte, und schließlich die »Bill of Rights« von 1689, die einen ersten ausformulierten Grundrechtskatalog enthielten. 1776 fasste schließlich der amerikanische Kongress grundlegende Menschenrechte in der Unabhängigkeitserklärung zusammen.

Das Menschenrecht der Versammlungsfreiheit findet sich ausdrücklich zuerst in der amerikanischen »Bill of Rights«, die in Form von zehn Zusatzartikeln im Herbst 1789 der US-amerikanischen Verfassung angefügt wurde. Sie orientierten sich an der »Virginia Declaration of Rights« von 1776 und garantierten unter anderem die Glaubens- und Versammlungsfreiheit, die Rede- und Pressefreiheit sowie die Unverletzlichkeit des Eigentums und der Person.

### *I. Deutschland*

Mit der Französischen Revolution und der nachfolgenden Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 nach dem Vorbild der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung bekam der Grundgedanke des Schutzes der Versammlungsfreiheit auch in Europa eine bedeutende Rolle. Anders als in den Vereinigten Staaten waren die europäischen Träger der Staatsgewalt jedoch zunächst nicht bereit, die Versammlungsfreiheit als Recht politischer Teilhabe anzuerkennen.<sup>1</sup> Der Kampf um das freie Versammlungsrecht wurde in der Folgezeit im Wesentlichen gekennzeichnet durch die Karlsbader Beschlüsse von 1819, die sogenannten Demagogenverfolgungen und die staatlichen Reaktionen auf das »Hambacher Fest« von 1832. Anlass für die Karlsbader Beschlüsse von 1819 war die Ermordung des deutschen Dramatikers und Schritstellers August von Kotzebue durch den Burschenschaftler Karl Ludwig Sand am 23. März 1819. Die daraufhin auf Betreiben des österreichischen Staatskanzler Klemens Fürst von Metternich in Zusammenarbeit mit Preußen und acht weiteren Staaten ausgearbeiteten Beschlüsse wurden in vier verschiedene Gesetze unterteilt: das Untersuchungsgesetz, das Universitätengesetz, das sog. »Preßgesetz« und eine vorläufige Exekutionsverordnung. Diese Gesetze sollten die Macht der monarchistischen europäischen Herrschaftshäuser sichern. Sie verboten unter anderem öffentliche Versammlungen und Demonstrationen, sowie die Allgemeine Deutsche Burschenschaft im Ganzen. Mit ihnen wurde auch die Pressezensur wieder eingeführt. Mit der »Demagogenverfolgung« sollten vermeintliche »Volksaufhetzer« zur Strecke gebracht werden. Um diese aufzuspüren und die Universitäten zu überwachen, führte man die »Zentral-Untersuchungs-Kommission« ein, die im Prinzip wie eine Geheimpolizei arbeitete. Der Frankfurter Bundestag des Deutschen Bundes nahm auf Betreiben Preußens und Österreichs am 20. Sep-

---

<sup>1</sup> Zitiert nach Wassermann/Hoffmann-Riem, Art. 8 Rn. 2.

tember 1819 die Beschlüsse einstimmig an. Die Karlsbader Beschlüsse waren im Rahmen der Metternich'schen Demagogenverfolgung die rigidesten gesetzlichen Maßnahmen gegen liberale und nationale Kräfte und blieben bis zur Märzrevolution 1848 in Kraft. Zusammen mit der »Heiligen Allianz« bildeten sie die Hauptstützen des reaktionären »Systems Metternich«.

Das »Hambacher Fest« vom 27.–30. Mai 1832 gilt als Höhepunkt frühliberaler bürgerlicher Opposition in Restauration und Vormärz, der Zeit zwischen dem Wiener Kongress 1814/15 und der Revolution von 1848/49. Am 27. Mai 1832 versammelten sich in Neustadt an der Weinstraße über 30 000 Menschen aus fast allen Regionen Deutschlands, aber auch aus Frankreich und Polen. Die große Masse der Teilnehmer waren Handwerksgesellen, Krämer, Kleinbauern und Tagelöhner. Darüber hinaus waren auch viele Frauen aus den verschiedensten sozialen Schichten anwesend. Das Fest trat wesentlich an die Stelle der unterdrückten Presse. Im Gegensatz zu dieser konnte ein politisches Fest auch die unteren Bevölkerungsschichten besser erreichen. Zudem bot die mündliche Rede der Zensur weniger Angriffsmöglichkeiten. Damit wurde erstmals einer großen Öffentlichkeit die Möglichkeit zur politische Diskussion und Meinungsbildung gegeben. Der Festauf Ruf wurde in zahlreichen liberalen Zeitungen abgedruckt und als Flugblatt verteilt. Auf die Ankündigung einer solch groß angelegten Versammlung reagierten allerdings die Behörden. Das Fest wurde angesichts des gereizten politischen Klimas am 8. Mai 1832 zunächst verboten. In der Bevölkerung erhob sich daraufhin massiver Widerstand. Publizisten, Stadt- und Landrat sowie Unterschriften einiger hundert Bürger führten zunächst zu Einschränkungen des Versammlungsverbotes und schließlich zur völligen Aufhebung des Verbotes.

Die wesentliche Ursache für politische Unterdrückung und wirtschaftliche Not erblickten die Teilnehmer des Hambacher Festes in der nationalen Zerrissenheit Deutschlands, das damals in 39 Einzelstaaten aufgeteilt war. In den zahlreichen Reden wurde daher vor allem die nationale Einheit gefordert. Des Weiteren ging es um die Neugestaltung Europas, die Freiheit der Presse, der Rede, der politischen Vereinigung, des Handels und des Verkehrs, gleiche Rechte für die gesamte Bevölkerung, die Achtung der Menschenwürde und eine gesetzmäßige und gerechte Staatsverwaltung. Die tatsächlichen Erfolge des Kampfes um Versammlungsfreiheit blieben allerdings beschränkt. In der unmittelbaren Folgezeit räumte nur ein deutscher Einzelstaat – nämlich Baden im Jahre 1833 – die Vereins- und Versammlungsfreiheit gesetzlich ein, dies aber auch nur unter dem Vorbehalt der »öffentlichen Sicherheit und Ordnung« und des »allgemeinen Wohls«.<sup>2</sup>

Die preußische Verfassung vom 5. Dezember 1848 enthielt in ihrem Art. 27 folgende Bestimmung:

---

<sup>2</sup> Wassermann/Hoffmann-Riem, Art. 8 Rn. 4.

»(1) Alle Preußen sind berechtigt, sich ohne vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räumen zu versammeln.

(2) Diese Bestimmung bezieht sich nicht auf Versammlungen unter freiem Himmel, welche in allen Beziehungen der Verfügung des Gesetzes unterworfen sind. Bis zum Erlass eines solchen Gesetzes ist von Versammlungen unter freiem Himmel 24 Stunden vorher der Orts-Polizeibehörde Anzeige zu machen, welche die Versammlung zu verbieten hat, wenn sie dieselbe für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährlich erachtet.«

Hieran anknüpfend folgte am 11. März 1850 die »Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts«, welche Art. 27 PreußVerf jegliche eigenständige Funktion nahm und später großenteils im Reichsvereinsgesetz (RVG) von 1908 aufging.<sup>3</sup> Zwar verankerte auch die Frankfurter Nationalversammlung mittels Gesetz vom 27. Dezember 1848 in den sog. »Grundrechten des deutschen Volkes« eine weitreichende Versammlungsfreiheit:

»§ 29. Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubniß dazu bedarf es nicht. Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden.«<sup>4</sup>

Bereits im Sommer 1851 hob die Bundesversammlung die von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossenen »Grundrechte des Deutschen Volkes« jedoch wieder auf. Ferner wurden die 1848/49 in den Einzelstaaten eingeführten liberalen Verfassungen für unvereinbar mit dem Bundesrecht erklärt, worauf es in einer Reihe von Staaten zur Aufhebung dieser Verfassungen kam. Schließlich wurde 1854 durch Bundesbeschluss die allgemeine Vereins- und Versammlungsfreiheit bundesweit beseitigt. Versammlungen zur Behandlung öffentlicher Angelegenheiten durften fortan nur noch nach Anzeige, Versammlungen unter freiem Himmel nur noch nach Genehmigung durchgeführt werden.<sup>5</sup>

Die Reichsverfassung von 1871 enthielt keinen eigenen Grundrechtskatalog, weil inzwischen auch die Verfassungen fast aller Einzelstaaten wieder Grundrechte enthielten. Darüber hinaus wurden eine ganze Reihe von Bundes- oder Reichsgesetze erlassen, die wichtige Freiheitsrechte gewährten, z. B. Freizügigkeit (1867), Gewerbefreiheit (1869) und Pressefreiheit (1874). Am 19. April 1908 wurde mit dem Reichsvereinsgesetz wieder eine reichseinheitliche Regelung des Versammlungsrechts geschaffen. In § 7 des Gesetzes wird für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen eine Genehmigungspflicht statuiert. Politische Veranstaltungen waren zudem mindestens 24 Stunden vorher anzumelden. Die Genehmigung durfte nur versagt werden, wenn von der Abhaltung der Versammlung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten sei.<sup>6</sup> Bemerkenswert ist hier vor allem der Verzicht auf die Beschränkbarkeit der Versammlungsfreiheit bei einer

<sup>3</sup> Ridder/Breitbach/Rühl/Steinmeier-Ridder, *Geschichtliche Einleitung*, Rn. 6.

<sup>4</sup> RGBl. 1848, 49 (54).

<sup>5</sup> *Quilisch*, S. 62.

<sup>6</sup> *Meyer/Anschütz*, S. 994.

»nur« für die »öffentliche Ordnung« bestehenden Gefahr. Dadurch sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich um eine erhebliche Gefährdung des öffentlichen Wohls handeln müsse, um die Versagung der Genehmigung zu rechtfertigen.<sup>7</sup> Die Auslegung des Begriffes der »öffentlichen Sicherheit« entsprach freilich dennoch einem eher rigiden, zur Kaiserzeit gängigen polizeirechtlichen Verständnis. Trotzdem ist das Reichsvereinsgesetz ein erster Schritt zur Überwindung des repressiven Polizeistaates, weil hiermit die Versammlungsfreiheit grundsätzlich und länderübergreifend gewährleistet werden sollte.

Als die revolutionären Ereignisse im Herbst 1918 außer Kontrolle zu geraten drohten, wurde am 10. November 1918 eine neue deutsche Regierung, der sogenannte »Rat der Volksbeauftragten« gebildet. Dessen praktisch erste Amtshandlung war – nur zwei Tage später – die Verkündung einer Reihe von sozialpolitischen Maßnahmen, darunter auch ein Aufruf des Rates, der mit Gesetzeskraft bestimmte: »Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter.« Damit wurde ein großer Teil des Reichsvereinsgesetzes von 1908 praktisch hinfällig und die Versammlungsfreiheit der Bürger erheblich ausgeweitet.<sup>8</sup>

Die Weimarer Verfassung vom 11. August 1918 (WRV) schützte die Versammlungsfreiheit folgendermaßen:

»Artikel 123: (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.

(2) Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden.«

Wie alle Grundrechte wurde auch die Versammlungsfreiheit durch die Verordnungsermächtigung des Art. 48 Abs. 2 WRV relativiert. Dieser gab dem Reichspräsidenten die Möglichkeit, für den Fall, dass »im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird« die zur »Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen« zu treffen. Zu diesem Zweck konnte er die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen. Bis 1923 und schließlich wieder gegen Ende der Weimarer Republik wurde von diesem Notverordnungsrecht häufig Gebrauch gemacht. Zwar konnte der Reichstag die Aufhebung solcher Notverordnungen erzwingen, da jedoch der Reichspräsident den Reichstag jederzeit auflösen konnte, gab ihm dies weitreichende Vollmachten.

Indem Hitler im Zuge der Machtergreifung den Reichspräsidenten dazu veranlasst hat, am 28. Februar 1933 die »Notverordnung zum Schutze von Volk und Staat« zu erlassen, wurden fast alle Grundrechte, darunter auch die Versammlungsfreiheit, aufgehoben und die rechtsstaatliche Ordnung anschließend völlig beseitigt. Diese Notverordnung blieb bis 1945 in Kraft. Für die »öffentliche

---

<sup>7</sup> Stier-Somlo, S. 139.

<sup>8</sup> Breitenwieser, S. 48.

Meinungsbildung« war nunmehr nur noch das am 13. März 1933 eingerichtete und von Goebbels geleitete »Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda« zuständig. Jedes Streben nach Freiheit wurde gewaltsam unterdrückt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es zunächst eine Reihe von besatzungsrechtlichen Vorschriften, die das Versammlungsrecht regulierten und weitgehenden Verboten und Genehmigungsvorbehalten unterwarfen.<sup>9</sup> Mit der Schaffung des Grundgesetzes wurde das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schließlich in seiner heutigen Form geschaffen. Anknüpfend an die Paulskirchenverfassung und die Weimarer Reichsverfassung wurden zwar Erlaubnispflichten ausgeschlossen, jedoch für Versammlungen unter freiem Himmel Beschränkungsmöglichkeiten geschaffen.<sup>10</sup> Weder im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee noch im Parlamentarischen Rat hat es hierzu grundlegende Diskussionen gegeben. Grund für die prinzipielle Erlaubnisfreiheit waren die Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Diktatur und der daraus folgenden Notwendigkeit einer umfassenden Versammlungsfreiheit als Sinnbild demokratischer Offenheit.<sup>11</sup> Am Normtext des Art. 8 GG wurde seither nichts mehr geändert:

»(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.«

Mit dem Versammlungsgesetz vom 24. Juli 1953, welches das bis dahin nie formell außer Kraft gesetzte Reichsvereinsgesetz ablöste, wurde schließlich auch das Ausführungsgesetz zu Art. 8 Abs. 1 GG geschaffen und der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG konkretisiert.<sup>12</sup>

Mit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform<sup>13</sup> erhielten die Landesgesetzgeber schließlich die ausschließliche Zuständigkeit für das Versammlungsrecht, welches zuvor eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG) war. Seither sind die Länder befugt, nach Maßgabe des Art. 8 GG eigenständige versammlungsrechtliche Regelungen zu erlassen. Als erstes Bundesland machte das Land Brandenburg von seiner neuen Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch, am 30. Oktober 2006 trat dort das »Gesetz über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten« (Gräberstätten-Versammlungsgesetz) in Kraft. Später folgten Bayern (1. Oktober 2008 – »Bayerisches Versammlungsgesetz«<sup>14</sup>), Sachsen-Anhalt (12. Dezem-

<sup>9</sup> Diese wurde allerdings durch Gesetz Nr. A-2 vom 17. 03. 1950 (Amtsblatt d. All. H. Kommission, S. 138) wieder abgeschafft.

<sup>10</sup> Dreier/*Schulze-Fielitz*, Art. 8 Rn. 3.

<sup>11</sup> JöR 1 (1951), S. 113 ff.

<sup>12</sup> *Dietel/Gintzel/Kniesel*, § 1 Rn. 188 f.

<sup>13</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. 8. 2006, BGBl I, 2034.

<sup>14</sup> Gegen dieses Gesetz wurde von diversen Organisationen Verfassungsbeschwerde erhoben. Einem Eilantrag gab das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom 17. Februar 2009 teilweise statt.

ber 2009 – »Landesversammlungsgesetz«), Niedersachsen (1. Februar 2011 – »Niedersächsisches Versammlungsgesetz«<sup>15</sup>) und Sachsen (2. Februar 2012 – »Sächsisches Versammlungsgesetz«<sup>16</sup>). In allen anderen Bundesländern gilt bis zum Erlass eigener Landesversammlungsgesetze weiter das Versammlungsgesetz des Bundes.

## II. Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention ist heute zwar nur einer von vielen internationalen Verträgen zum Schutze der Menschenrechte, aber sicherlich der am weitesten entwickelte und zudem am besten überwachte. Mit ihrer Unterzeichnung am 4. November 1950 hofften die Mitgliedstaaten, die Grundsteine für ein neues, friedliches Europa zu legen.<sup>17</sup> Wie bereits aus der Präambel der Konvention hervorgeht, war die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 angenommene »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte«, welche wiederum durch die französische und durch die U.S.-amerikanische Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte beeinflusst wurde, bei der Abfassung der Konvention von grundlegender Bedeutung.<sup>18</sup>

Die Ursprünge der Europäischen Menschenrechtskonvention stammen bereits aus der Zeit vor der Schaffung des Europarates. Im Mai 1948 fand in Den Haag der »Europakongress« statt, eine Versammlung von insgesamt 663 Delegierten aus sechzehn Staaten<sup>19</sup> und Beobachtern aus zehn weiteren Staaten<sup>20</sup>. Ziel des Kongresses war es, die breite Unterstützung für die Schaffung eines geeinten Europas zu demonstrieren und dem Vorhaben den entscheidenden Anstoß zu versetzen. Darüber hinaus sollten aber auch erste praktische Empfehlungen für die Förderung der Ziele der künftigen Gemeinschaft gegeben werden, deren Mitglieder nur solche Staaten werden sollten, welche die grundlegenden individuellen und staatsbürgerlichen Rechte, auf denen ein demokratisches Gemeinwesen beruht, gewährleisteten und schützten.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> Auch gegen dieses Gesetz wurde Verfassungsbeschwerde erhoben.

<sup>16</sup> Ein früherer Versuch, bei dem Sachsen das Versammlungsgesetz des Bundes mittels einer Neubekanntmachung vom 20. Januar 2010 kurzerhand in das Landesrecht überführte, scheiterte. Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen erklärte ein solches Vorgehen mit Urteil vom 19. April 2011 aus formellen Gründen für nicht vereinbar mit der Sächsischen Verfassung.

<sup>17</sup> So *Rolv Ryssdal*, Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, anlässlich des 40. Geburtstages der Konvention am 4. November 1990 in Rom; in: *Cour* (90) 289, S. 3.

<sup>18</sup> Ausführlich zur Kodifikationsgeschichte z. B. *Guadze*, EMRK, S. 1 ff.; *Partsch*, *ZaöR* 15 (1953/54), S. 631 ff. und *Robertson/Merrills*, S. 1 ff.

<sup>19</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Saarland, Schweden, Schweiz, Österreich, Vereinigtes Königreich.

<sup>20</sup> Bulgarien, Finnland, Jugoslawien, Kanada, Polen, Rumänien, Spanien, Tschechoslowakei, Ungarn, USA.

<sup>21</sup> *Robertson/Merrills*, S. 5.