

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1543

**Föderalisierung
des Versammlungsrechts**

**Einheit und Vielfalt der Landesversammlungsgesetze
nach der Föderalismusreform**

Von

Stephan Ausbüttel



Duncker & Humblot · Berlin

STEPHAN AUSBÜTTEL

Föderalisierung des Versammlungsrechts

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1543

Föderalisierung des Versammlungsrechts

Einheit und Vielfalt der Landesversammlungsgesetze
nach der Föderalismusreform

Von

Stephan Ausbüttel



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Philipps-Universität Marburg
hat diese Arbeit im Jahre 2024 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
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19249-6 (Print)
ISBN 978-3-428-59249-4 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um meine Dissertationsschrift, die während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht entstand. Die Arbeit wurde vom Promotionsausschuss des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg an der Lahn am 29. Februar 2024 angenommen und im März 2024 verteidigt. Rechtsprechung und Fachliteratur konnten bis einschließlich Dezember 2023 berücksichtigt werden.

Den beiden Gutachtern danke ich für ihre Unterstützung, konstruktive Kritik sowie wertvollen Ratschläge. Ihre Expertise und ihr Engagement haben in entscheidender Weise zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Sebastian Müller-Franken für seine fachkundige Betreuung, sein tiefes Verständnis der Thematik und seine unermüdliche Bereitschaft, meine Ideen in vielen wertvollen Gesprächen zu begleiten und zu fördern. Gerne denke ich an die Zeit, in der ich an seinem Lehrstuhl als studentische Hilfskraft und als wissenschaftlicher Mitarbeiter fast 10 Jahre tätig sein durfte. Herr Professor Dr. Steffen Detterbeck hat als Zweitgutachter ebenfalls mit seinen wertvollen Anregungen dazu beigetragen, die Arbeit inhaltlich zu bereichern.

Von besonderer Bedeutung war für mich die Unterstützung durch meine Freundinnen und Freunde, die mich auf meinem Weg begleitet haben, sei es durch aufmunternde Worte, sei es durch fachliche Ratschläge oder praktische Hilfen. Ihre Beiträge haben maßgebend zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Namentlich zu erwähnen sind insbesondere die Herren Doktores Friedrich und Reissner, den Mitgliedern der ehemaligen Lerngruppe für die erste juristische Staatsprüfung, deren Zusammenhalt während der Entstehung unserer Dissertationen fortbestand. Und nicht zu unterschlagen ist die Unterstützung durch Frau Carolin Krause, deren ermutigende Worte mich durch die Marburger Zeit getragen haben.

Die wissenschaftlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen am Lehrstuhl Frau Birenheide, Frau Rudolf, Herr van Leeuwen und Herr Wenderoth werden mir auf Grund ihrer Unterstützung in guter Erinnerung bleiben.

Schließlich widme ich diese Arbeit meinen Eltern, die mich verständnisvoll und geduldig auf meinem Weg begleitet haben.

Oberursel (Taunus), im April 2024

Stephan Ausbüttel

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Einleitung 13

- A. Ausgangslage 13
- B. Fragestellung und Untersuchungsprogramm 16

2. Kapitel

Vorgaben für die Landesparlamente aus höherrangigem Recht 19

- A. Vorgaben aus dem Grundgesetz 19
 - I. Föderale Vielfalt und allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG 19
 - II. Notwendigkeit länderübergreifender Regelungen 23
 - III. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 24
 - 1. Grundsätzliches zur Bindungswirkung bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen 24
 - 2. Entscheidungen im Hauptsacheverfahren 25
 - 3. Entscheidungen in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes 33
 - IV. Weitergeltendes Bundesrecht, Art. 125a Abs. 1 GG? 38
 - V. Zitiergebot 42
- B. Vorgaben aus sonstigem Bundesrecht 46
 - I. Schutzzonen 46
 - II. Weitere Normen 49
- C. Landesverfassungsrecht 51
 - I. Bedeutung grundrechtlicher Garantien im Landesverfassungsrecht 51
 - II. Einzelne Vorgaben 53
 - 1. Schutzbereich 53
 - a) Persönlich 53
 - b) Sachlich 54
 - 2. Schranken 55
 - 3. Verwirkung 60
 - 4. Zitiergebot nach Landesrecht 60

D. Völker- und Unionsrecht	61
I. Europäische Menschenrechtskonvention	61
II. Grundrechtecharta der Europäischen Union	66

3. Kapitel

Die einzelnen Regelungsfelder 68

A. Regelungsfragen eines Versammlungsgesetzes	68
B. Schutzbereich der Versammlungsfreiheit	70
I. Versammlungsbegriff	71
1. Allgemeines	71
2. Zahl der Teilnehmer	71
3. Zweck des Zusammenkommens	73
a) Erscheinungsformen	76
b) Virtuelle Erscheinungsformen	80
c) Kommerzialisierung	81
d) Aufzüge	83
II. Friedlichkeit	83
III. Waffenlosigkeit	87
IV. Umstände der Versammlung	88
1. Ort	89
a) Grundsätze	89
b) Flächen in Privateigentum („public forum“)	90
aa) In staatlicher Trägerschaft	90
bb) Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen	93
cc) Materiell Private	94
2. Zeit	101
3. Konkurrierende und kollidierende Versammlungen	103
a) Zeitlich	103
b) Örtlich	104
4. Art und Weise der Durchführung	104
C. Ausgestaltungen und Eingriffe	105
I. Allgemeines	105
II. Versammlungsorganisation	106
1. Kooperationsverfahren	106
2. Erfordernis einer Anmeldung	108
3. Organisation und Leiter	112
a) Ordner	114
b) Ausschlussrecht des Versammlungsleiters	116

III.	Normative Sicherung der Gebote der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit ..	117
1.	Uniformverbot	117
2.	Vermummung	119
3.	Störungsverbot	122
a)	Durch Einzelne	122
b)	Durch Gruppen	123
IV.	Instrumente exekutiver Sicherung eines störungsfreien Verlaufs	124
1.	Versammlungsbeobachter	124
2.	Auflagen	125
3.	Bild und Tonaufnahmen durch die Polizei	127
4.	Vorgehen gegen Störer	132
a)	Gegen Einzelne	132
b)	Gegen Gruppen („Verhinderungsdemonstration“)	132
V.	Verbot und Auflösung von Versammlungen	132
1.	Unmittelbarkeit der Gefahr für die öffentliche Sicherheit	136
2.	Unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung	137
3.	Verbot von Versammlungen mit „unerwünschten Meinungen“	139
VI.	Kosten und Gebühren	142
D.	Schranken	143
I.	Verhältnis des Versammlungsgesetzes zum allgemeinen Polizeirecht	143
1.	Vorrang des Versammlungsgesetzes (sogenannte Polizeifestigkeit)	143
2.	Vorfeldmaßnahmen	151
3.	Polizeilicher Notstand	152
II.	Öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen	154
III.	Beschränkungsmöglichkeiten für Versammlungen unter freiem Himmel ..	156
IV.	Beschränkungsmöglichkeiten für Versammlungen in geschlossenen Räumen	158
V.	Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände	158

4. Kapitel

Regelungen der Länder

165

A.	Überblick	165
I.	Ausgangspunkt	165
II.	Erste gesetzgeberische Aktivitäten einzelner Länder	166
B.	Schutzbereich	167
I.	Begriff der Versammlung	167
1.	Zweck des Zusammenkommens	167
2.	Zahl der Teilnehmer	167
3.	Friedlichkeit	169

II.	Aufzüge	169
C.	Ausgestaltungen und Eingriffe	170
I.	Allgemeines	170
II.	Versammlungsorganisation	170
1.	Kooperationsbereitschaft	170
2.	Pflicht zur Anmeldung	171
3.	Pflicht zur Bestellung eines Versammlungsleiters	173
4.	Pflicht zum Einsatz von Ordnern	174
III.	Normative Sicherung der Gebote der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit ...	174
1.	Waffenverbot	174
2.	Uniformverbot	175
3.	Vermummung	177
4.	Sogenannte Schutzwaffen	178
5.	Störungsverbot	179
IV.	Instrumente exekutiver Sicherung eines störungsfreien Verlaufs	180
1.	Anwesenheit von Polizeibeamten	180
2.	Bild- und Tonaufnahmen	181
3.	Ausschließung von Störern	183
V.	Verbot und Auflösung von Versammlungen	185
VI.	Kosten und Gebühren	188
D.	Schranken	189
I.	Verhältnis des Versammlungsgesetzes zum allgemeinen Polizeirecht	189
1.	Vorrang des Versammlungsgesetzes (sogenannte Polizeifestigkeit)	189
2.	Vorfeldmaßnahmen	189
II.	Unterscheidung Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen	190
1.	Gliederungs- und Verweisungstechnik der Gesetze	190
2.	Spezielle Befugnisse für Versammlungen in geschlossenen Räumen ...	192
III.	Verwirkung des Grundrechts	194
IV.	Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände	195

5. Kapitel

Fazit und Ausblick	198
---------------------------	-----

Literaturverzeichnis	206
-----------------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	221
-----------------------------------	-----

Abkürzungen

Die im Text verwendeten Abkürzungen sind die üblichen. Sie sind dem Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache von *Hildebert Kirchner*, 10. Auflage, Berlin 2021, entnommen. Mit folgenden Ausnahmen:

FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
HGrR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HZ	Historische Zeitschrift
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAZ	Die Tageszeitung
u. ä.	und ähnlich
v.	von/vom
VersFG	Versammlungsfreiheitsgesetz

1. Kapitel

Einleitung

A. Ausgangslage

Mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern grundlegend neu geordnet.¹ Ziel der Reform war es, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu stärken, die politischen Verantwortlichkeiten sinnvoll zu ordnen und die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.² Im Gegenzug zur Verringerung der Zustimmungsrechte des Bundesrates zu Gesetzen des Bundes wurde den Bundesländern eine Reihe von Gesetzgebungszuständigkeiten übertragen, unter ihnen auch das Versammlungsrecht.³ Bis 2006 gehörte diese Materie nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG zu den konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten, von welcher der Bund durch Erlass des Versammlungsgesetzes⁴ erschöpfend Gebrauch gemacht hat.⁵ Nach Art. 72 Abs. 1 GG führte dies dazu, dass die Länder die ihnen nach Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich zustehende Gesetzgebungsbefugnis nicht mehr nutzen konnten. Der Regelungsspielraum der Länder beschränkte sich somit auf behördliche Zuständigkeiten sowie vereinzelte Materien, die der Bund durch Öffnungsklauseln ermöglichte (z. B. Bannmeilengesetze).⁶

Die Bedeutung, die das Grundgesetz dem Föderalismus zuerkennt, sieht man darin, dass die Bundesstaatlichkeit dem Schutz von Art. 79 Abs. 3 GG unterliegt⁷ und die Gliederung des Bundes in Länder sowie deren Mitwirkung bei der Gesetzgebung unter seiner Geltung einer Verfassungsänderung entzogen sind.⁸

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034.

² BT-Drs. 16/813, S. 1 und S. 7; *Gerstenberg*, in: Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 162 f.

³ Als Grund für die Änderung der Zuständigkeit im Versammlungsrecht wird der enge Bezug zum Polizeirecht der Länder genannt, siehe *Wolff/Christopeit*, VR 2010, S. 257.

⁴ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge v. 24.07.1953, BGBl. I, S. 684, i. d. F. der Bekanntmachung vom 15.11.1978, BGBl. I, S. 1789, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.11.2020, BGBl. I, S. 2600, nachfolgend VersG.

⁵ *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, Teil I, S. 5.

⁶ *Wapler*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, Landesrecht, S. 1159, Rn. 1.

⁷ *Papier*, DRiZ 2019, S. 176; *Jestaedt*, in: HStR, Bd. II, § 29, Rn. 48.

⁸ *Papier*, in: Festvortrag 70 Jahre Kultusministerkonferenz 1948–2018, S. 2.

Seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes waren durch zahlreiche Grundgesetzänderungen die Zuständigkeiten des Bundes auf Kosten der Länder ausgeweitet und den Landesparlamenten dadurch zunehmend Einfluss genommen worden.⁹ Die Länder blieben zwar durch Mitglieder ihrer Regierungen, nicht aber durch ihre Landtage beim Bundesrat präsent.¹⁰ Die Landesparlamente hatten so nach und nach an Macht verloren.¹¹ Der Trend zur Entmachtung verstärkte sich noch durch die zunehmende Europäisierung, also der Verlagerung von Kompetenzen auf die Europäische Union. Dies geschah trotz der länderfreundlichen Ausgestaltung des Grundgesetzes in den vergangenen siebzig Jahren der Bundesrepublik Deutschland.¹² Im Ringen zwischen unitarischen und föderalen Faktoren, das den deutschen Bundesstaat schon seit der Gründung des Kaiserreiches 1871 prägt,¹³ haben sich die unitarischen zu Lasten der föderalen Kräfte durchgesetzt.

Die Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ kam bereits in ihrem Bericht vom 2. Dezember 1976 zu dem Ergebnis, dass die Länderkompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung in einem Maße ausgehöhlt worden seien, das im Hinblick auf die Grenzen der Verfassungsänderung des Art. 79 Abs. 3 GG kritisch zu sehen sei.¹⁴ Eine Initiative der Länder über den Bundesrat, an diesem Zustand etwas zu ändern, blieb jedoch aus, „weil eine Weiterverfolgung der Vorschläge nicht erfolgversprechend sei“.¹⁵ Erst als sich 1983 bei der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP die Arbeitsgruppe „Kompetenzen der Landtage“ gründete, die mit einem gemeinsamen Entschluss vom 30. November 1984 endete, widmete sich die Konferenz der Fraktionsvorsitzenden dieser Parteien dem Problem. Aus verschiedenen Gründen, von denen an erster Stelle die Wiedervereinigung, aber auch die Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zum Länderfinanzausgleich sowie der generelle „Reformstau“¹⁶ in den 90er Jahren zu nennen sind,

⁹ Siehe dazu *Edenharter*, in: Grundrechtsschutz im föderalen Mehrebenensystem, S. 367; *Rengeling*, in: HStR, Bd. V, 1992, § 100, Rn. 45 ff.; 299.

¹⁰ Es ist ungenau von einem Kompetenzverlust der Länder zu sprechen, ohne noch genauer nach den einzelnen Gewalten zu unterscheiden und die Landesparlamente als Betroffene des Machtverlustes zu benennen; siehe *Eicher*, Der Machtverlust der Landesparlamente, S. 20.

¹¹ *Eicher*, Der Machtverlust der Landesparlamente, S. 52 f. und S. 61.

¹² *Huber*, in: NVwZ 2019, S. 665; *Ipsen*, in: RuP 55 (2019), S. 1, 6.

¹³ *Gerstenberg*, in: Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 27 f.

¹⁴ Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages: Schlussbericht, Band I: Parlament und Regierung, dort zu finden auf S. 126.

¹⁵ Ministerpräsident Vogel, Rh.-Pf. LT-Drs. 9/1621. So wohl auch auf der Ministerpräsidentenkonferenz 1981, dazu *Eicher*, Der Machtverlust der Landesparlamente, S. 111.

¹⁶ Bei Reformstau handelt es sich um das Wort des Jahres 1997, *Jeske*, in: FAZ Nr. 303 v. 31.12.1997, S. 11.

vergingen dann noch weitere Jahre, bis die Ministerpräsidentenkonferenz im Jahre 2001 beschloss, Verhandlungen mit dem Bund über eine Reform der föderalen Ordnung aufzunehmen, was sogleich geschah. Am 27. März 2003 verabschiedeten die Länder Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund.¹⁷ Der Bund verabschiedete am 9. April 2003 seine Position. Eine Regierungskommission von Bund und Ländern sollte auf diesen Grundlagen Gesetzesentwürfe erarbeiten.¹⁸

Zu dem besagten Reformstau kam es vor allem auf Grund der Tatsache, dass in der Staatspraxis die Regelung des Art. 84 Abs. 1 GG a.F. über die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, die die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln, zu einer Ausdehnung des Anteils zustimmungsbedürftiger Gesetze geführt hatte.¹⁹ Der von der zu der Zeit im Bundestag in der Opposition befindlichen SPD dominierte Bundesrat nutzte seine hier bestehende Mehrheit, um Gesetzesvorhaben der christlich-liberalen Koalition von CDU/CSU und FDP durch die häufige Anrufung des Vermittlungsausschusses und die anschließende Verweigerung ihrer Zustimmung zu den Gesetzen zu blockieren. Nachdem die Föderalismuskommission in ihrem ersten Anlauf wegen des Versuchs gescheitert war, auch die Kompetenzen in der Bildungspolitik neu zu ordnen, nahm die Kommission unter der zweiten Großen Koalition von CDU/CSU und SPD (2005–2009 Kabinett Merkel I) ihre Arbeit wieder auf. Die Föderalismuskommission sichtete den Katalog des Art. 74 GG und nahm in einem nächsten Schritt eine Reihe von Kompetenzen, unter ihnen, wie erwähnt, das Versammlungsrecht, aus den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung heraus. Der Art. 84 Abs. 1 GG a.F. wurde durch ein zweischichtiges Model ersetzt.²⁰ Insgesamt gesehen gehört diese Reform zu einer der vier gravierenden Änderungen, die das GG seit seinem Inkrafttreten 1949 erfahren hat.²¹

¹⁷ Die Landesparlamente beschlossen simultan in der Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente auf dem Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003 in der Hansestadt Lübeck das „Bekanntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken“.

¹⁸ Die Einsetzungsbeschlüsse sind abgedruckt in: Deutscher Bundestag, 66. Sitzung/16.10.2003, BT-Drs. 15/1685; Bundesrat, 792. Sitzung/17.10.2003, BR-Drs. 730/03.

¹⁹ *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd. III, Art. 84, Rn. 7.

²⁰ *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd. III, Art. 84, Rn. 7.

²¹ An anderen grundlegenden Reformen sind zu nennen das siebzehnte ÄndG v. 30.05.1968, BGBl. I, S. 709, „Notstandsgesetze“, das einundzwanzigste ÄndG v. 12.05.1969, BGBl. I, S. 357, „Finanzverfassungsreform“, die durch die Wiedervereinigung notwendigen Änderungen, 41. ÄndG v. 30.08.1994, BGBl. I, S. 2245; 42. ÄndG v. 27.10.1994, BGBl. I, S. 3146 und 52. ÄndG v. 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034, Föderalismusreform so *Karpen* in seinem Vortrag bei der KAS: Alle Bewährungsproben bestanden? Das Grundgesetz nach 60 Jahren vom 27.11.2008; *Sachs* spricht von der umfangreichsten Änderung, die das Grundgesetz erfahren hat, in: NJW 2009, S. 1441, 1442.