

KETEVAN GIORGISHVILI

Das georgische
Versammlungsrecht im
Schnittpunkt von Verfassungs-
und Verwaltungsrecht

Jus Internationale et Europaeum

191

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von

Thilo Marauhn und Christian Walter

191



Ketevan Giorgishvili

Das georgische Versammlungsrecht im Schnittpunkt von Verfassungs- und Verwaltungsrecht

Die Rechtsprechung des EGMR und die deutsche
Dogmatik zum Vergleich

Mohr Siebeck

Ketevan Giorgishvili (1987–2021), Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Tbilisi und Köln; 2010 Magister Legum an der Universität zu Köln; 2012 Magister Legum an der Iv. Javachishvili Universität Tbilisi; 2020 Promotion; 2020–2021 Leiterin des Fachbereichs Recht am Forschungszentrum des Georgischen Parlaments.

Gedruckt mit Unterstützung des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD), Bonn
Zugl.: Köln, Univ., Diss. 2020

ISBN 978-3-16-160215-3 / eISBN 978-3-16-160216-0

DOI 10.1628/978-3-16-160216-0

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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 die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Geleitwort

Ketevan Giorgishvili hat ihrer 2019 abgeschlossenen Dissertation drei Widmungen vorangestellt. Die „Zukunft Georgiens“ hat sie emphatisch aufgerufen und zugleich auch einer viel zu früh und tragisch verstorbenen Freundin gedacht, die wie sie an einer Dissertation zum georgischen Recht gearbeitet hatte. Und im letzten Absatz ihres Vorworts schreibt sie: „Während der Forschung habe ich eine große Dankbarkeit für die Menschen verspürt, die in der Vergangenheit, u. a. in hoffnungslosen Umständen, für eine bessere Zukunft Georgiens gekämpft haben. Genau auf diese Helden ist Georgiens kulturelle und politische Identität zurückzuführen. Diese Arbeit widme ich daher auch den großen Vorfahren.“

Geschichte und Zukunft Georgiens lagen Ketevan Giorgishvili am Herzen. Sie hat nicht studiert wie andere, hat nicht einfach nur gelernt, wie das Recht sich entwickelt hat und wie es auszulegen ist, sondern sie hat für ihr Studium gebrannt – sie wollte das Funktionieren des Rechts verstehen, um dazu beizutragen, ihrer Heimat auf dem beschwerlichen und langwierigen Weg zu einem rechtsstaatlich verfassten Gemeinwesen zu helfen. Sie wusste um die Schwierigkeiten Georgiens, um das sowjetische Erbe, um die Korruption, um die Hindernisse, die der Umsetzung neuer Ideen entgegenstanden. Sie wollte mit Rat und Tat zur Seite stehen und sich da engagieren, wo die Schwierigkeiten am größten waren, beim Aufbau einer effektiven Verwaltung und beim Aufbau einer auf den Schutz des Individuums und der Gemeinschaft bedachten rechtsstaatlichen Polizei, beim Ausgleich von Konflikten zwischen Zivilgesellschaft und Staat. Das Versammlungsrecht schien ihr dafür ein besonders anschauliches Beispiel zu sein; daher wählte sie es als Thema ihrer Dissertation. Es war ihre tiefe Überzeugung, dass Reformen nicht auf dem Reißbrett aufgezeichnet werden können und dann funktionieren, sondern dass sie lange durchdacht und sehr solide organisiert werden müssen. Deshalb entschied sie sich dafür, nicht nur internationale Menschenrechtsverbürgungen sowie die in anderen Ländern gemachten Erfahrungen zu studieren, sondern sich gerade auch mit der systematischen Aufbereitung des Rechtsstoffs, mit der Dogmatik, auseinanderzusetzen. So ist sie in die Rechtsmaterie tiefer eingedrungen als die meisten ihrer deutschen Kommilitoninnen und Kommilitonen. Ich erinnere mich an ihre Konzentration und Ernsthaftigkeit bei Vorlesungen zum Verwaltungsrecht, die für andere eine wenig bedeutende

Pflichtübung waren – für sie ging es dabei um die Gestaltung der Zukunft ihres Heimatlandes. Dafür wollte sie Verantwortung übernehmen. Und dafür wollte sie gut vorbereitet sein.

Immer wieder während der Arbeit an dem umfangreichen Text ihrer Dissertation war sie in ihrer Heimat, übernahm verantwortungsvolle Aufgaben als Leiterin des Fachbereichs Recht im Forschungszentrum des georgischen Parlaments, als Mitglied des Forschungszentrums für die Öffentliche Verwaltung und im Innenministerium, betraut mit der Reform des Polizeirechts. Aber die theoretische Auseinandersetzung mit dem Recht blieb ihr Kompass über viele Jahre.

Als sie ihre Dissertation abgeschlossen hatte, begann die Pandemie. Die Disputation war die erste an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, die wir „online“ durchführten. Es war schade, dass wir Ketevan nicht persönlich zu dem großen Erfolg einer mit „summa cum laude“ bewerteten Arbeit gratulieren konnten; sie war mehr als tausend Kilometer entfernt. Aber es war auch gut zu wissen, dass sie wieder da war, wo sie immer sein wollte, zuhause in Georgien. Wir alle dachten, ihr stünde eine großartige Karriere als Reformerin und Repräsentantin ihres Landes bevor.

Es sollte anders kommen. Am 23.2.2021 starb Ketevan Giorgishvili.

Ihre Dissertation hat sie auch ihrer Freundin Tatia gewidmet. Ketevan und Tatia sind junge georgische Frauen, die den Weg für ihr Land gewiesen haben, die aber selbst nicht mehr mitgehen konnten. Ihnen gilt unsere Bewunderung und Dankbarkeit. Mit ihrem Einsatz für das Recht und für das Verständnis unterschiedlicher Rechtskulturen sind sie ein Vorbild für jene, die ihnen nachfolgen.

Köln, den 28.3.2022

Angelika Nußberger

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde am 12. Mai 2019 bei der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln eingereicht. Literatur, Rechtsprechung und Stand der Gesetzgebung wurden bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt. Die drei Jahre der Forschung konnte ich in Köln mithilfe des DAAD-Stipendiums verbringen, wofür ich mich beim DAAD bedanke.

Meinen herzlichen Dank möchte ich Frau Prof. Dr. Angelika Nußberger aussprechen, die trotz ihrer Tätigkeit am EGMR als Vize-Präsidentin meine Doktorarbeit betreut und mich bei meiner Forschung immer wieder motiviert hat. Die Ratschläge, die ich von ihr schon zu Beginn meiner Forschung erhalten habe, waren bis zur Bereitstellung der Arbeit sehr hilfreich.

Besonderer Dank gilt ebenso Herrn Prof. Dr. Burkhard Schöbener für sein aufschlussreiches Gutachten und seine Teilnahme am Prüfungsausschuss.

Weiterhin möchte ich mich bei Frau Dr. Carmen Schmidt, Geschäftsführerin des Instituts für osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung, herzlich bedanken. Frau Dr. Schmidt hat mir mit ihren wertvollen Einschätzungen zu meinen Ideen und zur geleisteten Arbeit sowie durch stetigen Meinungsaustausch sehr geholfen. Darüber hinaus hat sie mich immer wieder moralisch unterstützt.

Auch bedanke ich mich auch bei Frau Marina Schneider. Sie war stets da, um mir bei sämtlichen Fragen und eventuellen Schwierigkeiten während meines Aufenthalts in Köln zu helfen. Meine Dankbarkeit gilt außerdem den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Instituts für osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung, die mein Leben in Köln interessanter gemacht haben.

Ich fühle mich sehr glücklich, ein Teil der deutsch-georgischen Freundschaft zu sein, die schon eine lange Geschichte hinter sich hat. Die Verbindung zu Deutschland hat mein Leben außerordentlich bereichert.

Schließlich möchte ich meiner Familie und meinem Freundeskreis danken. Ohne deren Liebe und Unterstützung würde meine Forschungszeit nicht so reibungslos ablaufen. Anfangs haben meine Nichte Barbare und sodann auch meine Neffen Gabriel und Saba meine Motivation unterstützt. Deshalb möchte ich diese Arbeit der Zukunft Georgiens widmen.

Die Widmung gilt ebenso einer Freundin von uns, Tatia, die 2018 tragisch verstorben ist. Sie konnte ihre eigene Doktorarbeit zum Thema Weinrecht nicht fertigstellen.

Während der Forschung habe ich eine große Dankbarkeit für die Menschen verspürt, die in der Vergangenheit, u. a. in hoffnungslosen Umständen, für eine bessere Zukunft Georgiens gekämpft haben. Genau auf diese Helden ist Georgiens kulturelle und politische Identität zurückzuführen. Diese Arbeit widme ich daher auch den großen Vorfahren.

Tbilisi, im Oktober 2020

Ketevan Giorgishvili

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	V
Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
A. Einleitung	1
B. Die Herausforderung, die Methode und der Gang der Arbeit	3
I. Die Relevanz der Forschung	3
II. Die zentrale Zielsetzung der Arbeit	5
III. Die rechtsvergleichende Methode der Analyse	8
1. Das deutsche Versammlungsrecht („Ermöglichungskonzept“) als Vergleichsmaßstab	10
2. Internationale Standards als Vergleichsmaßstab	12
a) Die Transnationalisierung des Menschenrechtsschutzes durch EMRK und EGMR	12
aa) Der „Sonderstatus“ der EMRK in Georgien	15
bb) Die aktuelle Abhilfe und die Pro-futuro-Orientierung	17
cc) Die EMRK als „Auslegungshilfe“ in der Recht- sprechung des GVerfG	19
b) Weitere Analysekriterien	21
IV. Eingrenzung und Gang der Arbeit	23
C. Die Versammlungsfreiheit während der Sowjetzeit	27
I. Die Versammlungsfreiheit in den sowjetischen Verfassungen	28
II. Die gewaltsame Auflösung der Versammlungen von 1956 und 1989	31
D. Der Transformationsprozess in Georgien seit 1991	35
I. Die Herausforderung des rechtlichen Systemwandels	36
II. Politische Versammlungen bis 2012	43

1.	Das falsche „Policing“ der Versammlungen	44
2.	Die mangelnde Balance zwischen Freiheit und Sicherheit . . .	47
III.	Revolution und Stagnation	49
E.	Die Versammlungsfreiheit in der georgischen liberalen Verfassungstradition	55
I.	Die Versammlungsfreiheit in der ersten demokratischen Verfassung von 1921	56
II.	Die Versammlungsfreiheit in der geltenden Verfassung vom 24. August 1995	57
1.	Das Grundrechtssystem der GVerf	59
2.	Die Verfassungsreform von 2017	64
a)	Strukturelle und inhaltliche Änderungen	65
b)	Die Versammlungsfreiheit in der geltenden Verfassung . . .	66
3.	Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien	68
a)	Das GVerfG als „Hüter der Verfassung“	68
b)	Die Defizite des GVerfG beim Schutz des Individuums . . .	71
c)	Die mittelbare Beeinflussung der Rechtsanwendung	73
d)	Die Rechtsprechung des GVerfG zur Versammlungs- freiheit	75
F.	Die „Eigentümlichkeiten“ und die „Bindungsenergie“ der Versammlungsfreiheit im Licht der deutschen Dogmatik und der EMRK	79
I.	Die Legitimationspotenziale der Versammlungsfreiheit	79
II.	Der Gewährleistungsbereich der Versammlungsfreiheit	84
1.	Die Kollektivität der Ausübung der Versammlungsfreiheit . . .	85
2.	Der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff	88
3.	Die Reichweite des sachlichen Schutzgehalts	94
4.	Die Versammlungs- und Meinungsfreiheit	99
5.	Der personelle Schutzbereich	103
III.	Das Schutzprogramm der Versammlungsfreiheit	106
1.	Die abwehrrechtliche Dimension	109
2.	Die Schutzpflicht und die positive Verpflichtung des Staates	111
a)	Die schützende Intervention des Staates nach deutschem Recht	113
b)	Die positive Verpflichtung des Staates nach dem Effektivitätsgedanken des EGMR	117

IV.	Die Friedlichkeit der Versammlung	122
1.	Der status passivus in der Friedensordnung	123
2.	Die kollektive Unfriedlichkeit nach deutschem Recht	126
a)	Der verfassungsrechtliche Gewaltbegriff	126
b)	Qualitative und quantitative Determinanten	128
3.	Die Friedlichkeit der Versammlung in der Rechtsprechung des EGMR	130
a)	Das restriktive Verständnis der Unfriedlichkeit	131
b)	Die gewaltsame Absicht	132
c)	Isolierbare Einzelhandlungen	135
V.	Das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters	136
1.	Die Gestaltungsfreiheit	138
2.	Die Öffentlichkeitswirksamkeit und die symbolische Gestaltung	140
3.	Die Wahl des Versammlungsortes vs. Eigentumsfreiheit	143
a)	Das BVerfG zu semi-öffentlichen Flächen	144
aa)	Das Leitbild des öffentlichen Forums	144
bb)	Die mittelbare Grundrechtsbindung Privater zum Schutz der Kommunikation	146
b)	Die Rechtsauffassung des EGMR	148
VI.	Der Schutz sog. „infrastruktureller Ergänzungen“	150
1.	Die Lage in Georgien	151
2.	Die Lage in Deutschland	153
a)	Die Ansichten im Schrifttum	154
b)	Die Entscheidungen der Gerichte zum „Protestcamp“ bis 2017	156
aa)	Das restriktive Verständnis	158
bb)	Das weite Verständnis	159
cc)	Die verstärkt funktionale Bedeutung der Infrastruktur bei Dauerkundgebungen	160
c)	Die Entscheidungen der Gerichte zum „Protestcamp“ von 2017	161
aa)	Die Rechtsauffassung des VG Hamburg	162
bb)	Die Rechtsauffassung des OVG Hamburg	163
cc)	Die Rechtsauffassung des BVerfG	164
VII.	Die Eingriffe in die Versammlungsfreiheit	167
1.	Das weite Verständnis der Eingriffe	167
2.	Abschreckende Wirkungen („chilling effects“)	170
VIII.	Die Rechtfertigung von Eingriffen	176

1. Die Schrankensystematik	177
2. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Schranken-Schranke	181
a) Die präventive und die repressive Reaktionswirkung nach deutschem Recht	182
b) Die „praktische Konkordanz“ als deutsches Konzept der Abwägung	184
c) Die Erzielung einer „fair balance“ nach der Rechtsprechung des EGMR	187
aa) Das Prüfungsmodell des EGMR	189
bb) Die Ausbalancierung von Interessen im Fall „Karaahmed v. Bulgarien“	192
d) Das Verhältnismäßigkeitsprinzip in der Rechtsprechung des GVerfG	195
G. Die Konfliktkultur der Versammlungsfreiheit	199
I. Die Ablösung der „Aura des Ungehorsams“	201
II. Die Qualität des (innen-)politischen Stimulus-Response-Modells	203
III. Die politische Sensibilisierung durch den EGMR als Beitrag zur Konfliktkultur	206
IV. Die Versammlungsfreiheit als responsives Recht	210
H. Einfachgesetzliche Regelungen in Georgien im Licht der deutschen Dogmatik und der Rechtsprechung des EGMR	213
I. Die Bindung des Gesetzgebers an die Versammlungsfreiheit	213
1. Die freiheitsermöglichende Natur des Versammlungsgesetzes	215
2. Der Doppelauftrag des Versammlungsgesetzes	218
a) Die Verpflichtungswirkung des Versammlungsgesetzes für die Verwaltung	218
b) Das Konzept des Ermessens	220
3. Die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes	224
a) Die verfassungsrechtliche Wurzel der Sperrwirkung	225
b) Die abschließende Regelung der versammlungsspezifischen Gefahr	228
c) Fazit	231
II. Die Anpassung des Polizeirechts an die Anforderungen der Verfassung	231

1. Die Polizeirechtsreform von 2012 und das neue GPolG	232
2. Dogmatische Grundlagen des GPolG	235
III. Der Staatsratsbeschluss vom 15. Juni 1992	239
IV. Das Gesetz „Über Versammlungen und Manifestationen“ vom 12. Juni 1997	240
1. Nachfolgende Gesetzesänderungen	242
a) Die Änderungen bis 2011	243
b) Die Änderungen von 2011	244
2. Die Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	246
3. Das Diskriminierungsverbot	247
4. Der Schutz der Pressefreiheit	250
a) Die Regelung des GVersG	250
b) Der EGMR zur „versammlungsbezogenen“ Pressefreiheit	251
5. Das Anmeldeverfahren und das Kooperationsgebot	254
a) Die Modalitäten der Anmeldung laut GVersG	254
b) Die Rechtsprechung des EGMR zum Anmelde- verfahren	259
c) Das Kooperationsgebot in Georgien	266
aa) Die behördliche Empfehlung	267
bb) Die Auffassung der Venedig-Kommission	269
d) Das Brokdorf-Konzept in Deutschland zum Vergleich	270
e) Die Rechtsprechung des EGMR zur Kooperationspflicht	274
f) Das Prinzip der neutralen Kooperation	278
g) Fazit	283
6. Die Sicherung der effektiven Erfüllung der Schutzpflicht	284
a) Der Schutz der Ausgangsversammlung und der polizeiliche Notstand	285
b) Die Rechtsanwendung in Georgien	288
aa) Das defizitäre Herangehen der Exekutive	289
bb) Die kritische Bewertung des EGMR	290
cc) Der Einfluss der EMRK auf die Rechtsprechung	292
c) Fazit	294
7. Das Versammlungsverbot	295
a) Das Versammlungsverbot als Einzelfallentscheidung	296
b) Das Versammlungsverbot als Prognose- und Ermessens- entscheidung	298
c) Die Voraussetzungen des Art. 14 GVersG im Licht der deutschen Dogmatik	299
aa) Die relevante Gefahr	301

1)	Versammlungsspezifische Gefahren	301
2)	Die Gefahr für die verfassungsmäßige Ordnung	303
3)	Die Gefahr für die öffentliche Ordnung	307
4)	Sonstige Gefahren	310
bb)	Die Unmittelbarkeit der Gefahr	311
cc)	Die Anforderungen an die Tatsachenbasis	316
1)	Die Diagnose der Tatsachen nach Ansicht des GVerfG	316
2)	Die Diagnose der Tatsachen nach der Recht- sprechung deutscher Gerichte	317
3)	Die versammlungskonforme Wertung von (Gegen-)Indizien	321
d)	Die Beispiele einer (ermessens-)fehlerhaften Prognose nach der deutschen Rechtsprechung	323
aa)	Der Ermessensfehlergebrauch im Fall „Heidenau“	323
bb)	Der Ermessensnichtgebrauch im Fall „Hamburg G20-Gipfel“	324
e)	Die Rechtsprechung des EGMR zu Versammlungs- verboten	326
aa)	Die fehlerhafte Prognose mit diskriminierender Wirkung	326
bb)	Das generelle Versammlungsverbot einer oppositionellen Partei	327
cc)	Das Versammlungsverbot unter Missachtung des Selbstbestimmungsrechts	329
dd)	Die fehlerhafte Prognose und der unterlassene Ausgleich der Interessen	330
f)	Fazit	331
8.	Auflagen	333
a)	Die Regelung im GVersG	335
aa)	Die Interessenabwägung gemäß Art. 11 ² GVersG	337
bb)	Die Abgrenzung des Art. 11 ² gegenüber anderen Regelungen	341
cc)	Die Stellungnahme der Venedig-Kommission	343
b)	Die Rechtsprechung des EGMR zu Auflagen	344
aa)	Der relevante Störungsgrad	345
bb)	Die Wahrung des Selbstbestimmungsrechts bzw. der Autonomie des Veranstalters	347
c)	Die Rechtsanwendung in Deutschland	352
aa)	Die fehlerhafte Tatsachendiagnose	352

bb)	Die Mittel der Kundgebung im Konflikt mit Drittinteressen	353
cc)	Das Selbstbestimmungsrecht im Konflikt mit dem Persönlichkeitsrecht	354
dd)	Die Versammlungsfreiheit im Konflikt mit der Religionsfreiheit	355
d)	Fazit	356
9.	Die Bannmeilenregelung	357
a)	Die ursprüngliche Regelung und die Ausführungen des GVersG	357
b)	Die Bannmeilenregelung seit 2011	359
aa)	Die Distanzanordnung	359
bb)	Sonstige Anforderungen der Verfassung an die Distanzanordnung	362
c)	Fazit	366
10.	Die Blockade	366
a)	Die Regelung des Art. 111 GVersG	366
b)	Die Entscheidung des GVerfG von 2011 zum Blockadeverbot	368
c)	Die Rechtsauffassung in Deutschland zu Blockaden	370
d)	Die Blockadeaktion in der Rechtsprechung des EGMR	373
e)	Fazit	376
11.	Die Auflösung der Versammlung	377
a)	Die Anordnung der Auflösung laut Art. 13 GVersG	378
aa)	Die frühere Fassung des Art. 13 GVersG und seine Anwendung	379
1)	Die Auflösung wegen Ablaufs der in der Anmeldung angegebenen Dauer	380
2)	Die Auflösung infolge „nicht erlaubter“ Infrastruktur	381
bb)	Die geltende Regelung	382
cc)	Die Verstöße gegen Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a–c GVersG	384
1)	Unfriedliche Aufrufe	384
2)	Das Verbot gefährlicher Gegenstände	386
b)	Das deeskalierende Rollenverständnis der Behörden	388
aa)	Die gerechtfertigte staatliche Duldung	390
bb)	Die ungerechtfertigte staatliche Duldung	391
c)	Die Auflösung von Versammlungen in der Recht- sprechung des EGMR	392

aa) Die Auflösung wegen „nicht erlaubter“ Infrastruktur	392
bb) Die Auflösung durch Einkesselung	393
cc) Die Auflösung wegen Blockadegefahr	394
dd) Die Auflösung wegen Terrorgefahr	396
ee) Die Auflösung wegen Verstoßes gegen eine Auflage	397
d) Fazit	399
12. Die Pflichten des Veranstalters	400
a) Die Defizite der Regelung des GVersG	400
b) Der EGMR zu Veranstalterpflichten	403
c) Fazit	404
I. Die Verhaltensregeln des Innenministeriums für Polizisten . . .	407
I. Verbotene Polizeimaßnahmen	408
II. Kritische Betrachtung der Verhaltensregeln	411
III. Fazit	412
J. Der einstweilige Rechtsschutz und die Ahndung von Rechtsverstößen	415
I. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 31 GVerf	416
II. Der Eilrechtsschutz	418
1. Die Regelung in Deutschland und die Vorgaben des EGMR	418
2. Die Rechtslage in Georgien	422
III. Die Probleme der Anwendung des OWiGB	424
IV. Das BVerfG zur Ahndung von Rechtsverstößen	427
V. Der EGMR zur Ahndung von Rechtsverstößen	429
VI. Fazit	432
K. Schlussbetrachtungen	435
I. Forderungen an den verfassungsändernden Gesetzgeber	435
II. Forderungen an den einfachen Gesetzgeber	436
L. Ausblick: Der Appell für die „Kultur der Nachbesserung“ . . .	443
Literaturverzeichnis	451

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft, Amtsgericht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel/Article
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVersG	Bayerisches Versammlungsgesetz
Bd.	Band
BeckRS	Beck'sche Rechtsprechungssammlung
Beschl.	Beschluss
Bf.	Beschwerdeführer, Beschwerdeführerin
BPolG	Bundespolizeigesetz
Bespr.	Besprechung
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des BVerfG
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des BVerwG
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECHR	European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPolG	Georgisches Polizeigesetz

GVerf	Georgische Verfassung
GVerfG	Georgisches Verfassungsgericht
GVersG	Georgisches Versammlungsgesetz
Hb.	Handbuch
HGR	Handbuch der Grundrechte
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. e. S.	im engen Sinne
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
lit.	litera
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
ME	Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes
m.	mit
m. V.	mit Verweis
mwN	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungsreport
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiGB	Ordnungswidrigkeiten-Gesetzbuch
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PolG	Polizeigesetz
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Seite
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch
u. a.	unter anderem/und andere
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
Urt.	Urteil
u. U.	unter Umständen
v.	von
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VersG	Versammlungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland
VersR	Versammlungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen

VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZGB	Zivilgesetzbuch in Georgien
zit.	zitiert

A. Einleitung

In einer repräsentativen Demokratie erhält der (Rechts-)Staat die notwendige Legitimation durch Wahlen und durch den kommunikativen Austausch mit der Gesellschaft.¹ Auf diesem Weg der Kommunikation (als Daueraufgabe) wirkt die Demokratie als Prinzip integrativ und erreicht das eigentliche Ziel – die politische Meinungsbildung von unten nach oben.² Ein solches integratives System der politischen Meinungs- und Willensbildung eröffnet ein (pluralistisches) Forum für die offene (staatsfreie) Kundgabe abweichender Meinungen und Kritik.³ Der (Rechts-)Staat (als „Schutzstaat“⁴) hat dabei selbst für die freie Meinungskundgabe und Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft u. a. durch die eigene Schutzpflicht Sorge zu tragen.⁵ Dazu vermögen die kommunikativen Effekte der Grundrechte als verfassungsrechtliche Gewährleistungen dieses Verhältnis von Staat und Gesellschaft zu determinieren. Damit tragen sie zugleich zum „geistigen Klima“, zur „Gesamtfreiheit“ der Gesellschaft, bei.⁶ Diese Funktionen des Staates und der Grundrechte zeigen sich auch bei der kommunikativen Entfaltung der Versammlungsfreiheit, die durch persönliche Meinungsäußerung kollektiv erfolgt: Sie sollen „die vom Staat unbehinderte, geplante oder spontane Kommunikation unter Anwesenden sowie die demonstrative Mitteilung der Kommunikationsergebnisse ermöglichen“.⁷ Die Versammlungsfreiheit der Indi-

¹ Vgl. BVerfGE 69, 315, 360.

² Vgl. BVerfGE 20, 56, LS 2; weiter zu den Kommunikationsgrundrechten und zum Demokratieprinzip BVerfGE 27, 71, 81; BVerfGE 69, 315, 345–347.

³ Vgl. *Michael, L./Morlock, M.*, Grundrechte, Rn. 201. Dazu ECHR, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, Nr. 29221/95 und 29225/95, 2. Oktober 2001, § 97.

⁴ Dazu *Hoffmann-Riem, W.*, Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten?, NJW 2004, S. 2777 und S. 2779.

⁵ Zur „Integrationslehre“ von Rudolf Smend s. *Schöbener, B./Knauff, M.*, Allgemeine Staatslehre, § 3 Rn. 15 und Rn. 15q. Zur Integrationsfunktion des Staates *Isensee, J.*, Die Staatlichkeit der Verfassung, S. 208 f. Rn. 16–18; BVerwG, Urt. v. 13.09.2017 – 10 C 6/16 (OVG Münster), NVwZ 2018, S. 436 Rn. 29.

⁶ Begriffsprägung von *Isensee, J.*, in: *Isensee, J./Kirchhof, P.* (Hrsg.), HStR IX, § 190 Rn. 51. Zur „Gesamtfreiheit“ *Rupp, H. H.*, in: *Isensee, J./Kirchhof, P.* (Hrsg.), HStR II, § 31 Rn. 49 und Rn. 51.

⁷ BVerfGE 84, 103, 109.

viduen wird „im Interesse einer gemeinschaftlichen Meinungsbildung und Meinungskundgabe“ u. a. zur demokratischen Wechselwirkung zwischen Staat und Gesellschaft gewährleistet.⁸ In diesem Rückkopplungsprozess haben sowohl der (schützende und fördernde) Staat als auch das Demokratieprinzip und die Versammlungsfreiheit als unterschiedliche (Funktions-)Systeme eine eigene integrative Aufgabe. Es handelt sich daher um das unterschiedliche „Wie“ der Funktionserfüllung. Das integrative Staatsverständnis und die Determinierungskraft der Grundrechte geben dem Gesetzgeber die Richtschnur für die Regelung der staatlichen (Eingriffs-)Befugnisse; sie tragen dazu bei, dass das Versammlungsrecht auf einfachgesetzlicher Ebene der kommunikativen Dichotomie von Staat und Gesellschaft entspricht.⁹

⁸ Vgl. ebd.

⁹ Diese Dichotomie muss vor allem während der Kooperation zwischen der Versammlungsbehörde und des Veranstalters reflektiert werden. Mit Blick auf das „Brokdorf“-Konzept des BVerfG sprechen Battis, U./Grigoleit, K.J. von einem „zivilgesellschaftlich geprägten Kooperationsmodell zwischen demonstrierenden Bürgern und staatlichen Sicherheitsbehörden“, Battis, U./Grigoleit, K. J., Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht?, NVwZ 2001, S. 121.

B. Die Herausforderung, die Methode und der Gang der Arbeit

I. Die Relevanz der Forschung

In der jüngsten Geschichte Georgiens hat die politische Bedeutung der Versammlungsfreiheit als einer der wichtigsten demokratischen Werte spürbar zugenommen. Dies erklärt sich durch den Willen der Bürger, eigene partizipative Möglichkeiten in politischen und gesellschaftlichen Prozessen zu effektuieren. Dies ließ gleichsam das Spezifikum der Demokratisierung des postsowjetischen Staates erkennbar werden: Nach der Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit haben die politisch inspirierten Versammlungen die Funktion übernommen, das Prinzip „Demokratie von unten“ in die Wirklichkeit umzusetzen.¹ Laut Kloepfer ist diese Lage als „demokratischer Nachholbedarf“ (des politischen Systems) zu betrachten, der die Relevanz der Versammlungsfreiheit steigen lässt.²

Die Großdemonstrationen bis Oktober 2012 machten das Fehlen von Partizipation und eines Dialogs auf der Ebene von Staat und Gesellschaft und die schwache Rolle der Opposition bei einer effektiven Machtbalancierung ersichtlich. Neben anderen kommunikativen Freiheiten wurde die Versammlungsfreiheit für den Staat zu einer nicht gewünschten Gewährleistung. Die Ereignisse nach dem demokratischen Regierungswechsel im Herbst 2012 deuten auf die positive Entwicklung des Versammlungsrechts hin.³ Dennoch haben die innerstaatlichen und internationalen Monitoringgruppen Probleme identifiziert,⁴ die das defizitäre Verständnis der Freiheitsgewährleistung in der Praxis offenbaren. Besonders die mangelhafte Erfüllung der staatlichen Schutzpflichten, u. a. im

¹ „Demokratie von oben kann es nämlich nicht wirklich geben“, so *Bryde, B.-O.*, Der Beitrag des BVerfG zur Demokratisierung der Bundesrepublik, S. 331. Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 13.09.2017 – 10 C 6/16 (OVG Münster), NVwZ 2018, S. 435 Rn. 28 (m. V. auf BVerfG).

² So *Kloepfer, M.*, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), HStR VII, § 164 Rn. 7.

³ Vgl. den Bericht des Menschenrechtsbeauftragten vom 10. Dezember 2014, S. 7; ferner vgl. den Bericht des Menschenrechtsbeauftragten 2013 (verkürzte Version), S. 41.

⁴ Vor allem sind die Berichte und Stellungnahmen des Menschenrechtsbeauftragten, der Venedig-Kommission, des speziellen EU-Beraters Thomas Hammarberg sowie des speziellen VN-Berichterstatters Maina Kiai hervorzuheben. Diese Beiträge werden in der Arbeit an vielen Stellen der Analyse herangezogen.

Sinne eines effektiven Rechtsschutzes, stellt eine Herausforderung der (Versammlungsrechts-)Praxis dar. Aus diesem Grund wird die theoretische und praktische Bedeutung der Arbeit erneut bekräftigt. Auch die Forschung muss den Willen der Bürger stärken, die eigene Freiheit im Vertrauen auf die eigene Macht, Änderungen herbeizuführen, zu betätigen.⁵

Die vorliegende Arbeit unternimmt den Versuch, die Spezifik des Versammlungsrechts und dessen gefahrenabwehrrechtliche Bezüge (sog. „versammlungsrechtliche Gefahrenabwehr“⁶) in Georgien aufzuzeigen. Der georgische Gesetzgeber war bisher im Bereich des Versammlungsrechts bemüht, das einfache Recht an die verfassungsrechtlichen Vorgaben anzupassen.⁷ In der Literatur und Praxis lässt sich aber noch keine „gereifte Grundrechtsmethodik“ nachweisen, die eine verfassungskonforme Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts absichert.⁸

Im Allgemeinen behandeln georgische Rechtswissenschaftler im Bereich des öffentlichen Rechts die Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips. Dieser „modische Virus“⁹ erklärt sich dadurch, dass ein Transformationsstaat die Untermauerung durch rechtsstaatliche Prinzipien braucht. Dies wurde in der Literatur entsprechend reflektiert. Dabei blieben originäre Institute des Gefahrenabwehrrechts eher im Hintergrund. Die bisherigen Forschungsansätze sind fragmentarisch;¹⁰ in den Lehrplänen des Jurastudiums ist dieses Fach selten zu finden. Die Rechtsstaatlichkeit braucht aber Vitalität; zudem verlangt die Konstitutionalisierung, dass die verfassungsrechtlichen Normen und Prinzipien das einfache Recht beeinflussen.¹¹ Dies ist dann erreichbar, wenn Theorie und Praxis vor allem das Verhältnismäßigkeitsprinzip in den dogmatischen Kontexten (nicht zuletzt im

⁵ Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 29.07.2016 – 15 B 876/16 („Erdogan“-Fall), BeckRS 2016, 49486, Rn. 8 m. V. auf BVerfG.

⁶ Zur Begriffsprägung BVerfG, Beschl. v. 10.12.2010 – 1 BvR 1402/06, NVwZ 2011, S. 424.

⁷ Eine grundlegende Änderung des Gesetzes erfolgte im Jahr 2011; diese ist vor allem auf die Entscheidung des GVerfG vom 18. April 2011, Nr. 2/482, 483, 487, 502 zurückzuführen. Die einzelnen Änderungen werden in der Arbeit detailliert dargestellt.

⁸ Prägung von *Hufen, F.*, Entstehung und Entwicklung der Grundrechte, NJW 1999, S. 1504.

⁹ *Bernhardt, R.*, Betrachtungen zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: FS für Starck, S. 703, er spricht vom „modischen Virus der Rechtsvergleichung“.

¹⁰ Dazu *Giorgishvili, K.*, Die Eigenartigkeit der polizeilichen Gefahrenabwehr, in: Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2 (2016), S. 79–92; *Beraia, I./Gelashvili, N./Giorgishvili, K./Isoria, L. u. a.*, Polizeirecht; *Turava, P.*, Die Kompatibilität von rechtlichen Regelungen der Polizeitätigkeit in Georgien mit den europäischen Menschenrechtsstandards, in: Korkelia, K. (Hrsg.), Menschenrechtsschutz und Rechtsreform in Georgien, S. 119–137; *Turava, P.*, Polizeirecht in Georgien, Osteuropa Recht 60 (2014), S. 60–71.

¹¹ Vgl. *Kleinlein, T.*, Konstitutionalisierung im Völkerrecht, S. 1.

Polizei- und Versammlungsrecht) untermauern.¹² Nur daraus entsteht eine Rechtsanwendungstradition, die das Risiko eines Übermaßes bei staatlichen Eingriffen minimiert.

II. Die zentrale Zielsetzung der Arbeit

Für das Staats- und Verfassungsleben ist die Orientierung an westlichen Vorbildern und die Heranziehung von sog. *Best Practices* – vor allem zum effektiven Schutz der Menschenrechte – von besonderer Bedeutung.¹³ Diese Entwicklungslinie gilt auch für das Bemühen des Gesetzgebers, der Versammlungsfreiheit zu einer möglichst effektiven Umsetzung zu verhelfen. Inwieweit dies in der Wirklichkeit schon geschehen ist, wird in der Arbeit als zentrale Fragestellung behandelt.

„Luftröhre der Demokratie“,¹⁴ „empfindlicher Seismograph der Entwicklung“,¹⁵ „Grundrecht des Konflikts“,¹⁶ „Mittel der Veränderung“,¹⁷ „Nahtstelle zwischen Staat und Gesellschaft“,¹⁸ „Argument des Körpers“,¹⁹ „störrisches Grundrecht“,²⁰ „Grundrecht auf Provokation“,²¹ „körperlich gewordener Kon-

¹² Die Rechtsstaatlichkeit basiert auf dogmatischen Stützpunkten, die in der Praxis durch „Erfahrung, Bewusstsein und Leben“ umgesetzt werden können, dazu *Schmidt-Aßmann, E.*, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), HStR II, § 26 Rn. 10; *Fritzsche, K. P.*, Menschenrechtskultur, in: FS für Klein, S. 1043, der von „gewusst[en], gewollt[en] und gelebt[en]“ Menschenrechten spricht.

¹³ Dazu interessant *Leisner, W.*, „Vorbild“: Ein Rechtsbegriff der Verfassung?, DÖV 2015, S. 1002 (Hervorhebung wie im Original): „Das Staatsrecht insgesamt orientiert sich insoweit an ‚Vorbildern im Sinne eines motivierenden Aufrufs zu einer Nachahmung‘ mit dem Endziel der Erreichung einer idealen Staatlichkeit schlechthin, welche in der Verfassungsentwicklung angestrebt werden soll.“ Zu rechtsangleichenden Prozessen *Peters, A./Ley, I.*, The Freedom of Peaceful Assembly in Europe, S. 321 f., sie sprechen von der „multi-level constitutional convergence through the Europeanisation and internationalisation of national constitutional law“ („[t]he convergence of constitutional orders is part of [a] paramount rights-based moral process“).

¹⁴ *Hoffmann-Riem, W.*, Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten?, NJW 2004, S. 2778.

¹⁵ *Peters, W./Janz, N.*, Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts, LKV 2016, S. 193.

¹⁶ *Schwäble, U.*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, S. 71.

¹⁷ *Hoffmann-Riem, W.*, Demonstrationsfreiheit auch für die Rechtsextremisten?, NJW 2004, S. 2782.

¹⁸ *Quilisch, M.*, Die demokratische Versammlung, S. 113 m. V. auf Füßlein.

¹⁹ *Deppenheuer, O.*, in: Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 3.

²⁰ *Peters, W./Janz, N.*, Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts, LKV 2016, S. 193.

²¹ *Dörr, O.*, Keine Versammlungsfreiheit für Neonazis?, VerwArch 93 (2002), S. 505.

flikt“,²² „unbequemes Grundrecht“,²³ „Zeichen der Freiheit“,²⁴ „Versammlungsdemokratie“,²⁵ „Mittel einer aktiven Demokratie“,²⁶ „körperliche Politik“,²⁷ „Grundrecht bürgerschaftlicher Selbstbestimmung“²⁸ – all diese Bezeichnungen charakterisieren die Versammlungsfreiheit in ihrer individual-rechtlichen, demokratisch-funktionalen und gemeinschaftsbezogenen Dimension. Aus dieser ambivalenten Funktionalität resultiert die freiheitsermöglichende Natur des Versammlungsrechts, wodurch sich die versammlungsrechtliche Gefahrenabwehr als Teil der Eingriffsverwaltung von der klassischen Gefahrenabwehr unterscheiden lässt.²⁹ Die Vergegenwärtigung dieser „Eigentümlichkeiten“,³⁰ die die Schutz- und Wertgehalte der verfassungsrechtlichen Gewährleistung reflektieren, stellt die Zielsetzung der Arbeit dar. Gleiches gilt hinsichtlich des „hoheitlichen Rollenverständnisses“, das sich in Deutschland seit dem „Brokdorf“-Beschluss des BVerfG von 1985 etabliert hat.³¹ Der einstimmig ergangene Beschluss hat u. a. die Interaktions- und Kooperationskultur zwischen dem Veranstalter der Versammlung und den staatlichen Behörden weiterentwickelt.³²

Das Forschungsprojekt steht vor der Herausforderung, die Versammlungsfreiheit nach der georgischen Verfassung vom 24. August 1995 (fortan: GVerf) und

²² Koll, B., *Liberales Versammlungsrecht*, S. 32.

²³ Geis, M.-E., in: Friauf, H./Höfling, W. (Hrsg.), *Berliner Kommentar GG*, Art. 8 Rn. 141.

²⁴ Sachs, M., in: Stern, K. (Hrsg.), *Das Staatsrecht IV/1*, S. 1193 f.; OVG Münster, Beschl. v. 29.07.2016 – 15 B 876/16, NVwZ 2017, S. 649 Rn. 10 („Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers“).

²⁵ Peters, W./Janz, N., *Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts*, LKV 2016, S. 193.

²⁶ Quilisch, M., *Die demokratische Versammlung*, S. 109 m. V. auf Nawiasky-Leusser.

²⁷ Blanke, H.-J., in: Stern, K./Becker, F. (Hrsg.), *Grundrechte-Kommentar*, Art. 8 Rn. 2.

²⁸ Hoffmann-Riem, W., *Standards für die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit in Europa*, in: FS für Papier, S. 266.

²⁹ Vgl. Schulze-Fielitz, H., in: Dreier, H. (Hrsg.), *GG*, Art. 8 Rn. 65; vgl. BVerfGE 69, 315, 353.

³⁰ Depenheuer, O., in: Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), *GG*, Art. 8 Rn. 1.

³¹ Der „Brokdorf“-Beschluss des BVerfG von 1985 – BVerfGE 69, 315 – wird als „Lehrbuch des Versammlungsrechts“, als „Magna Charta der Versammlungsfreiheit“ sowie als „Geburtsstunde“ der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung über die Versammlungsfreiheit bezeichnet, so Sachs, M., in: Stern, K. (Hrsg.), *Das Staatsrecht IV/1*, S. 1193; Brenneisen/Mescher, in: Brenneisen, H./Wilksen, M. (Hrsg.), *VersR*, S. 245 (m. V. auf Wiefelspütz); Prothmann, M., *Die Wahl des Versammlungsortes*, S. 17; Gusy, C., *Lehrbuch der Versammlungsfreiheit*, JuS 1986, S. 608 ff.

³² So Grote, R., *Germany*, in: Peters, A./Ley, I. (Hrsg.), *The Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, S. 136 („a culture of interaction and co-operation“). Vgl. Lepsius, O./Doering-Manthey, A., *Die Richterpersönlichkeiten*, S. 167; Lepsius, O., *Versammlungsrecht und gesellschaftliche Integration*, S. 142. Selbst der Rechtsstreit war dabei auf die „mangelnde Kooperation“ zurückzuführen, vgl. Frowein, J.A., *Die Versammlungsfreiheit vor dem Bundesverfassungsgericht*, NJW 1985, S. 2376.

die einfachrechtliche Konkretisierung durch das Gesetz „Über Versammlungen und Manifestationen“ vom 12. Juni 1997 (fortan: GVersG) zu untersuchen.³³ Dabei ist die Prüfung der behördlichen Eingriffsnormen in einem komplexen Versammlungsgeschehen auf ihre hinreichende Bestimmtheit von besonderer Bedeutung. Dazu müssen die Normen des Gesetzes einerseits die tatbestandlichen Elemente enthalten, die die Funktion der Begrenzung und Determinierung der behördlichen (Ermessens-)Befugnisse erfüllen. Andererseits ist danach zu fragen, ob bestehende Rechtsnormen die Möglichkeit vorsehen, das Individuum gegen die willkürliche Auslegung und Anwendung der Eingriffsbefugnisse zu schützen.³⁴

In Deutschland hat in erster Linie die Praxis zur Entwicklung der Dogmatik des Versammlungsrechts beigetragen.³⁵ Die Rechtsprechung des BVerfG entfaltete hier eine „Systematisierungskraft“ für die Auslegung und Anwendung des Rechts.³⁶ In Georgien versucht dagegen erst der Gesetzgeber, im Gesetz grundrechtskonforme Neuerungen einzuführen, um so die Rechtsanwendung an die verfassungsrechtliche Gewährleistung anzupassen. Es wird daher schwerpunktmäßig untersucht, inwieweit sich das Versammlungsrecht in seiner gesamten Zielrichtung und in einzelnen Regelungen optimal an der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Versammlungsfreiheit orientiert und damit in die Qualität eines „Freiheitsermöglichungsrechts“ aufsteigt.³⁷ Diesbezüglich wird die reglementierende Wirkung des die Ausübung der Freiheit konkretisierenden einfachen Rechts auf seinen Umfang und seine Intensität hin geprüft. Die Umsetzung der Versammlungsfreiheit im Versammlungsgesetz wird im Lichte der Leitentscheidungen des georgischen Verfassungsgerichts (fortan: GVerfG) veranschaulicht, um weitere Anstöße zu einer verfassungskonformen Regelung des Versammlungsrechts zu geben. Das Dissertationsvorhaben verfolgt das Ziel, ent-

³³ Die englische Version des Gesetzes ist abrufbar unter: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36>; Abrufdatum: 17.10.2021. Anzumerken ist, dass diese offizielle Übersetzung an einigen Stellen vom georgischen Originaltext des Gesetzes abweicht. Es wird in der Arbeit auf die einzelnen Abweichungen entsprechend hingewiesen.

³⁴ Vgl. exemplarisch die Ausführungen in: ECHR, *Navalnyy v. Russia*, Nr. 29580/12 und 4 weitere, 15. November 2018, § 115.

³⁵ Kritisch dazu *Waechter, K.*, Die Vorgaben des BVerfG für das behördliche Vorgehen, *VerwArch* 99 (2008), S. 74. Nach der Föderalismusreform vom 28. August 2006, die die neue Gesetzgebungskompetenz der Länder begründet hat, wurden einige Sachverhalte durch Gesetz geregelt. Diese Regelungsinhalte (u. a. Spontanversammlungen) waren aber vorher durch die Gerichte hinreichend geklärt; *Koll, B.*, Liberales Versammlungsrecht, S. 399; *Grote, R.*, Germany, in: Peters, A./Ley, I. (Hrsg.), *The Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, S. 121.

³⁶ Vgl. *Höfling, W.*, Versammlungsrecht als „Freiheitsermöglichungsrecht“, *Die Verwaltung* 45 (2012), S. 540.

³⁷ Zur Freiheitsermöglichung vgl. BVerfGE 84, 103, 109; s. *Hoffmann-Riem, W.*, in: Mer ten, D., *Papier, H.-J.* (Hrsg.), *HGR IV*, § 106 Rn. 9.

scheidungsleitende Direktiven für die Praxis und Empfehlungen für die Rechtspolitiker zu erarbeiten.

III. Die rechtsvergleichende Methode der Analyse

Bei der Analyse der Ermächtigungsgrundlagen der Behörde wird auf die traditionellen Auslegungsmethoden – Ermittlung des Wortlauts, Systematik des Gesetzes, Wille des Gesetzgebers und Sinn und Zweck der Normen – zurückgegriffen.³⁸ Zudem wird die rechtsvergleichende Betrachtung der Rechtsinstitute als Methode der Arbeit angewandt.³⁹ Die Rechtsvergleichung erfüllt in einem Transformationsland eine besondere „Erneuerungsfunktion“⁴⁰ und veranlasst alle Staatsorgane, sich an den besten Erfahrungen als „Motor für Innovationen“ zu orientieren.⁴¹ Die Orientierungsmaßstäbe für das rechtliche System werden nicht zuletzt durch die rechtsvergleichende Forschung in der Rechtswissenschaft festgelegt.⁴² Diese „Nachfrage nach rechtsvergleichenden Informationen“ ermöglicht in einem Systemwandel,⁴³ dass die „Gegenwart“ ermittelt und die Änderun-

³⁸ Zu Methoden *Reimer, F.*, Juristische Methodenlehre, S. 136 Rn. 269 ff. Er betrachtet die weiteren „Gesichtspunkte“ der Auslegung als „diskussionswürdig“, so ebd. und S. 191 Rn. 397 ff. mwN.

³⁹ Zur Rechtsvergleichung als „fünfte“ Auslegungsmethode s. *Häberle, P.*, Europäische Verfassungslehre, S. 252 ff.; *ders.*, Europäische Rechtskultur, S. 75 ff.; *ders.*, in: Merten, D./Papier, H.-J. (Hrsg.), HGR I, § 7 Rn. 26. Zur „Normativitätsthese“, wonach auch die rechtsvergleichenden Argumente „mitbestimmen“, welcher „Inhalt“ der Rechtsnorm zukommt, *Coendet, T.*, Rechtsvergleichende Argumentation, S. 11 m. V. auf Legrand. Nach Weber ist diese „fünfte Auslegungsmethode“ als „Hilfsinstrument der Auslegung“ zu betrachten; *Weber, A.*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 8 Rn. 14. Zur Bedeutung der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht *Starck, C.*, Verfassungen, S. 343: „Georg Jellinek erläuterte sein empirisches Vorgehen in seiner Allgemeinen Staatslehre dahin, dass die einzelnen Typen ‚auf induktivem Wege durch sorgfältige Vergleichung der einzelnen Staaten, ihrer Organisation, ihrer Funktionen‘ gefunden werden“.

⁴⁰ Dazu *Starck, C.*, Verfassungen, S. 341; *Kühn, Z.*, Development of Comparative Law, S. 231, die Rolle, die der Rechtsvergleichung traditionell im Zivilrecht zukommt, wurde auch im Verfassungsrecht bestätigt.

⁴¹ Vgl. *Klatt, M.*, Die praktische Konkordanz von Kompetenzen, S. 4; *Sommermann, K.-P.*, in: Merten, D./Papier, H.-J. (Hrsg.), HGR I, § 16 Rn. 91: Die Rechtsvergleichung ersetzt nicht die Bedeutung der Rechtstheorie und Rechtsdogmatik, kann aber (u. a. im Grundrechtsbereich) wichtige Impulse zur Entwicklung geben.

⁴² Die Rechtsvergleichung fällt in Georgien, in Anbetracht ihrer Ausgestaltung nach der kontinental-europäischen Rechtstradition, eher „eurozentrisch“ aus; zur „eurozentrische[n] Herangehensweise“ *Markesinis, B.*, Rechtsvergleichung in Theorie und Praxis, S. 64. Dagegen bereitete die Aufnahme der US-amerikanischen Institute in das neue Strafprozessrecht den Weg für entsprechende Forschung.

⁴³ Die Nachfrage komme heutzutage von verschiedenen „Kunden“ – Gesetzgeber, Gerichte,

gen erarbeitet werden (Erkenntnisfunktion).⁴⁴ In diesem Sinne ermöglicht erst die erfolgreiche Rechtsvergleichung die eventuell angestrebte Rechtsangleichung (rechtspolitische Funktion).⁴⁵ Auch das GVerfG bedient sich bei der im Rahmen seiner Zuständigkeit ausgeübten Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Methode der (Grund-)Rechtsvergleichung.⁴⁶ So gibt es dem Gesetzgeber als „Erstinterpreten“ der Verfassung neue Impulse.⁴⁷ Die Rechtsvergleichung soll im Transformationsland die politische Identität der Gesellschaft beeinflussen (Hirschl)⁴⁸ und eine „Kultur der Nachbesserung“ („culture of improvement“) herausbilden.⁴⁹

Die verschiedenen Fragestellungen, die das Recht und die Rechtspraxis in Georgien aufwerfen, werden in der Arbeit mit Blick auf das deutsche Recht und sog. europäische Standards behandelt. Dabei wirkt der erste Vergleichsmaßstab „horizontal“ als empfehlenswert; der zweite erfüllt dagegen – in Anbetracht der bin-

internationale Organisationen und private Akteure, *Basedow, J.*, Hundert Jahre Rechtsvergleichung, JZ 2016, S. 269 f.

⁴⁴ Die Erkenntnisse aus der Rechtsvergleichung dienen „der Aufhebung der Vergangenheit, der Aufklärung der Gegenwart und der Vorbereitung der Zukunft“, *Busse, C.-D. v.*, Die Methoden der Rechtsvergleichung, S. 34. Zur kritischen Funktion der Rechtsvergleichung *Michaels, R.*, The Funktional Method of Comparative Law, S. 380; die Rechtsvergleichung ermöglicht eine notwendige „Distanz zur eigenen Rechtsordnung“, die als Voraussetzung für die wissenschaftliche Kritik bzw. für die unparteiischen Bewertungen gilt, vgl. S. 35 und S. 39. Die Rechtsvergleichung erfordert, dass „[d]as Eigene so gut gelernt sein [muss] wie das Fremde“, *Vitzthum, W. G.*, Europas Identitäten, in: FS für Stern, S. 1001 ff. Die rechtsvergleichende Argumentation beschreibt Coendet als „universelles Rechtsdenken ohne universelles Recht“, *Coendet, T.*, Rechtsvergleichende Argumentation, S. 81.

⁴⁵ Vgl. *Sommermann, K.-P.*, Propädeutische Überlegungen zur Grundrechtsvergleichung, S. 157 f.

⁴⁶ Vgl. *Erkvania, T.*, Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Georgien, S. 367–369; *Sommermann, K.-P.*, in: Merten, D./Papier, H.-J. (Hrsg.), HGR I, § 16 Rn. 11–14.

⁴⁷ Zum Gesetzgeber als „Erstinterpret des Grundgesetzes“ BVerfGE 101, 158, 236; *Kirchhof, P.*, in: Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), GG, Art. 3 Abs. 1, Rn. 2 (Der Gesetzgeber als [gestaltender] Erstinterpret und das BVerfG als [prüfender] Letztinterpret). Zu dieser „Erstzuständigkeit“ *Merten, D.*, „Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast?, DÖV 2015, S. 351; *Hermes, G.*, Verfassungsrecht und einfaches Recht, VVDStRL 61 (2002), S. 129. Ihrerseits haben die Verfassungsgerichte, die die Einhaltung der Verfassung kontrollieren, die „Ansicht des Gesetzgebers“ in ihre Überlegungen einzubeziehen; *Möllers, C.*, Die drei Gewalten, S. 137; *Hoffmann-Riem, W.*, Nachvollziehende Grundrechtskontrolle, AöR 128 (2003), S. 185 (m. V. auf BVerfG: „Einschätzungs-, Prognose- und Beurteilungsspielräume des Gesetzgebers“); dies betreffe nicht nur die Politikgestaltung, sondern auch die Konkretisierung verfassungsrechtlicher Vorgaben in Gesetzen.

⁴⁸ Dazu *Bogdandy, A. v.*, Comparative Constitutional Law as Social Science?, VRÜ 49 (2016), S. 280.

⁴⁹ Vgl. *Ladeur, K.-H.*, Die Beobachtung der kollektiven Dimension der Grundrechte, Der Staat 50 (2011), S. 501.

denden Bedeutung der Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (fortan: EMRK) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (fortan: EGMR) für Georgien – eine „vertikale“ Funktion.⁵⁰ In beiden Rechtssystemen lässt sich die Versammlungsfreiheit als „normatives Wesenselement“ der Demokratie bezeichnen.⁵¹ Ein derartiges Verständnis geht von (politisch) aktiven Bürgern aus, deren Zusammenkunft es ermöglicht, auf die Entwicklungsprozesse selbstbewusst, frei und unabhängig einzuwirken.⁵²

1. Das deutsche Versammlungsrecht („Ermöglichungskonzept“) als Vergleichsmaßstab

Da in Georgien eine gesicherte Rechtsanwendungspraxis fehlt, ist die Betrachtung der konkreten Regelungsgegenstände aus dem Blickwinkel des deutschen Versammlungsrechts nützlich und interessant.⁵³ Diese methodische Herangehensweise empfiehlt sich infolge der dogmatischen Anlehnung des georgischen Verwaltungsrechts an das deutsche Recht.⁵⁴ Gleiches gilt grundsätzlich für das georgische Polizeirecht, das sich allerdings noch in einer embryonalen Phase befindet.⁵⁵ Die deutsche Rechtsprechung über die Versammlungsfreiheit sowie die Forschung im Bereich des Versammlungsrechts sind dabei umfangreich. Für

⁵⁰ Zu „horizontalen“ und „vertikalen“ Entlehnungen in den Rechtsordnungen europäischer Länder („migration“, „processes of borrowing“) *Peters, A./Ley, I.*, *The Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, S. 320.

⁵¹ So *Hoffmann-Riem, W.*, in: Merten, D./Papier, H.-J. (Hrsg.), HGR IV, § 106 Rn. 5; *Müller-Franken, S.*, in: Schmidt-Bleibtreu, B./Hofmann, H./Henneke, H.-G. (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 2.

⁵² OVG Münster, Beschl. v. 29.07.2016 („Erdogan“-Fall) – 15 B 876/16, BeckRS 2016, 49486, Rn. 12; so vgl. BVerfGE 69, 315, 343.

⁵³ Bei der Behandlung der Thematik wird vor allem das Gesetz „Über Versammlungen und Aufzüge“ (Versammlungsgesetz des Bundes; fortan: VersG) vom 24.07.1953 herangezogen. Als Grundlage zu weiteren Empfehlungen gilt der Musterentwurf, der für Deutschland 2011 erarbeitet wurde. Dazu vgl. die spätere Behandlung der einfachrechtlichen Regelungen in Kap. H.

⁵⁴ Schon das erste Lehrbuch des allgemeinen Verwaltungsrechts von 2005 beruhte mehrheitlich auf den dogmatischen Grundlagen des deutschen Verwaltungsverfahrens, *Adeischvili/Vardiaschvili/Isoria u. a.*, Lehrbuch zum Allgemeinen Verwaltungsrecht; s. *Turava, P.*, Vertrauensschutz, *Georgian Law Review*, Oktober 2007, Nr. 2/3, S. 212 ff. Die dogmatischen Errungenschaften des deutschen Rechts erhalten eine große „Ausstrahlungswirkung“ auf das georgische Recht durch die georgischen Rechtswissenschaftler, die in Deutschland studiert haben und mit den deutschen Quellen weiterarbeiten, vgl. *Häberle, P.*, in: Merten, D./Papier, H.-J. (Hrsg.), HGR I, § 7 Rn. 17; *Kalichava, K.*, Europäisierung des georgischen Verwaltungsrechts, DÖV 2018, S. 389 ff.

⁵⁵ Die dogmatischen Entlehnungen werden insbesondere im ersten Lehrbuch des Polizeirechts (2015) deutlich, *Beraia, I./Gelasvili, N./Giorgishvili, K./Isoria, L. u. a.*, Polizeirecht.