



ALPMANN SCHMIDT

Besonderes Ordnungsrecht

6. Auflage
2012

BESONDERES ORDNUNGSRECHT

Versammlungsrecht
Straßen- und Straßenverkehrsrecht
Gewerbe- und Gaststättenrecht
Ausländerrecht

2012



Horst Wüstenbecker
Rechtsanwalt in Münster

ALPMANN UND SCHMIDT Juristische Lehrgänge Verlagsges. mbH & Co. KG
48149 Münster, Annette-Allee 35, 48001 Postfach 1169, Telefon (0251) 98109-33
AS-Online: www.alpmann-schmidt.de

Liebe Leserin, lieber Leser,

wir sind stets bemüht, unsere Produkte zu verbessern. Fehler lassen sich aber nie ganz ausschließen. Sie helfen uns, wenn Sie uns über Druckfehler in diesem Skript oder anderen Printprodukten unseres Hauses informieren.

E-Mail genügt an „druckfehlerteufel@alpmann-schmidt.de“

Danke

Ihr AS-Autorenteam

Wüstenbecker, Horst

Besonderes Ordnungsrecht
(Versammlungsrecht, Straßen- und Straßenverkehrsrecht,
Gewerberecht, Ausländerrecht)
6., neu bearbeitete Auflage 2012

ISBN: 978-3-86752-175-8

Verlag Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge
Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Münster

Die Vervielfältigung, insbesondere das Fotokopieren,
ist nicht gestattet (§§ 53, 54 UrhG) und strafbar (§ 106 UrhG).
Im Fall der Zuwiderhandlung wird Strafantrag gestellt.

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|----|
| Einleitung | 1 |
| 1. Teil: Versammlungsrecht | 2 |
| A. Spezialität des Versammlungsrechts | 4 |
| I. Vorliegen einer Versammlung | 4 |
| 1. Weiter und enger Versammlungsbegriff | 4 |
| 2. Öffentlichkeit der Versammlung | 7 |
| II. Versammlungsspezifische Gefahren | 8 |
| 1. Sachlicher Anwendungsbereich | 8 |
| 2. Zeitlicher Anwendungsbereich | 9 |
| a) Vorfeldgefahren | 9 |
| b) Folgemaßnahmen | 9 |
| Fall 1: Einkesselte Castorgegner | 10 |
| B. Struktur des Versammlungsgesetzes | 14 |
| C. Versammlungen in geschlossenen Räumen | 15 |
| I. Nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen | 15 |
| Fall 2: Privat-Demo | 15 |
| II. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen | 20 |
| 1. Eigenverantwortlichkeit des Veranstalters | 20 |
| 2. Behördliche Eingriffsbefugnisse | 21 |
| D. Versammlungen unter freiem Himmel | 22 |
| I. Versammlungsrechtliche Maßnahmen nach § 15 VersG | 23 |
| 1. Verbot einer Versammlung unter freiem Himmel | 23 |
| Fall 3: Rechtsextremes Gedankengut | 23 |
| 2. Auflösung einer Versammlung unter freiem Himmel | 32 |
| a) Fehlende Anmeldung | 32 |
| b) Auflösung bei Verbotsgrund | 33 |
| 3. Rechtsfolge | 33 |
| a) Ermessen | 33 |
| b) Auflagen und Minus-Maßnahmen | 34 |
| II. Der Adressat im Versammlungsrecht | 36 |
| Fall 4: Aufmarsch | 36 |
| III. Rechtsschutz gegen versammlungsrechtliche Verfügungen | 41 |
| 1. Versammlungsverbote und beschränkende Auflagen | 41 |
| 2. Auflösung und beschränkende Anordnungen | 41 |
| 3. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz | 41 |
| ■ Übersicht: Versammlungsrecht | 42 |
| 2. Teil: Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht | 43 |
| A. Die Entstehung der öffentlichen Straße | 44 |
| I. Straßenbau | 44 |
| II. Die Widmung | 44 |
| 1. Rechtsnatur der Widmung | 44 |
| 2. Rechtmäßigkeit der Widmung | 45 |

| | |
|--|------------|
| 3. Rechtsfolge der Widmung | 46 |
| III. Indienststellung der Straße | 47 |
| B. Die Benutzung der öffentlichen Straße | 47 |
| I. Abgrenzung Gemeingebrauch – Sondernutzung | 47 |
| Fall 5: Samstags in der City | 48 |
| II. Anliegergebrauch | 62 |
| Fall 6: Anwohner | 62 |
| III. Die privatrechtliche Sondernutzung | 69 |
| C. Straßenverkehrsrecht | 72 |
| I. Die Zulassung zum Straßenverkehr | 72 |
| 1. Die Zulassung der Verkehrsteilnehmer | 72 |
| 2. Die Entziehung der Fahrerlaubnis | 73 |
| a) Anordnung einer ärztlichen Untersuchung | 73 |
| Fall 7: Alter schützt vor Torheit nicht | 73 |
| b) Punktsystem | 78 |
| c) Alkohol und Drogen | 79 |
| d) Führerscheintourismus | 81 |
| 3. Die Zulassung von Fahrzeugen | 82 |
| II. Die Regelung des Straßenverkehrs | 83 |
| Fall 8: Denkmalschützende Verkehrszeichen | 83 |
| III. Die Durchsetzung straßenverkehrsrechtlicher Pflichten | 88 |
| 1. Straßenverkehrsrechtliche Verfügungen | 88 |
| 2. Verwaltungszwang, insbes. der Abschleppfall | 88 |
| Fall 9: Abgeschleppt | 88 |
| ■ Übersicht: Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht | 100 |
| 3. Teil: Gewerberecht | 101 |
| A. Der Anwendungsbereich des Gewerberechts | 102 |
| I. Das Gewerbe | 102 |
| II. Die Regelungsbereiche der GewO | 104 |
| III. Erlaubnispflichtige und erlaubnisfreie Gewerbe | 104 |
| 1. Grundsatz der Gewerbefreiheit | 104 |
| 2. Anzeige und Erlaubnispflichten | 105 |
| IV. Das behördliche Instrumentarium | 106 |
| 1. Erlaubnispflichtige Gewerbe | 107 |
| 2. Erlaubnisfreie Gewerbe | 107 |
| B. Das stehende Gewerbe | 108 |
| I. Erlaubnispflichtige Gewerbe | 108 |
| Fall 10: Home-Sitter | 108 |
| Fall 11: Abwandlung zu Fall 10 | 111 |
| II. Erlaubnisfreie Gewerbe | 113 |
| Fall 12: 2. Abwandlung zu Fall 10 | 113 |
| Fall 13: Abwandlung zu Fall 12 | 113 |
| ■ Übersicht: Eingriffsgrundlagen im Gewerberecht | 114 |

| | |
|---|-----|
| III. Untersagung eines erlaubnisfreien Gewerbes, § 35 Abs. 1 GewO | 115 |
| Fall 14: Schwarze Brötchen | 115 |
| Fall 15: Abwandlung zu Fall 14 | 121 |
| IV. Die Spezialregeln des Gaststättenrechts | 124 |
| 1. Anwendbarkeit des Gaststättengesetzes | 125 |
| 2. Verhältnis des Gaststättengesetzes zur Gewerbeordnung | 125 |
| 3. Das gaststättenrechtliche Instrumentarium | 125 |
| a) Die Gaststättenerlaubnis | 126 |
| b) Aufhebung der Gaststättenerlaubnis | 127 |
| c) Schließungsverfügung | 127 |
| 4. Die gaststättenrechtliche Unzuverlässigkeit | 128 |
| Fall 16: Der unzuverlässige Gastwirt | 129 |
| V. Besondere Anforderungen nach der Handwerksordnung | 135 |
| 1. Zulassungspflichtige Handwerke | 136 |
| 2. Der Handwerksbetrieb | 137 |
| Fall 17: Maler Klecksel | 137 |
| ■ Übersicht: Eingriffsgrundlagen im Handwerksrecht | 141 |
| C. Das Reisegewerbe | 142 |
| Fall 18: Die geschäftstüchtige Hausfrau | 142 |
| ■ Übersicht: Eingriffsgrundlagen im Reisegewerbe | 147 |
| D. Marktgewerbe | 148 |
| I. Festsetzung von Märkten | 148 |
| 1. Voraussetzungen der Festsetzung | 149 |
| 2. Rechtsfolgen | 149 |
| 3. Rechtsschutz | 150 |
| II. Recht auf Teilnahme | 151 |
| Fall 19: Bekanntes und Bewährtes auf dem Jahrmarkt | 152 |
| ■ Übersicht: Gewerberecht | 159 |
| 4. Teil: Ausländerrecht | 160 |
| A. Grundlagen des Ausländerrechts | 160 |
| B. Einreise | 161 |
| Fall 20: Grenzgänger | 161 |
| C. Aufenthaltsrecht | 163 |
| I. Aufenthaltstitel | 163 |
| II. Materielle Voraussetzungen | 165 |
| III. Rechtsfolge | 167 |
| Fall 21: Kurzer Aufenthalt (Abwandlung zu Fall 20) | 167 |
| Fall 22: Erlaubt oder geduldet? (1. Ergänzung zu Fall 21) | 169 |
| Fall 23: Kurzer Prozess (2. Ergänzung zu Fall 21) | 170 |
| D. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen | 172 |
| I. Die Ausweisung | 172 |
| Fall 24: Ausweisung | 173 |
| II. Die Ausreisepflicht und ihre Durchsetzung durch Abschiebung | 180 |

| | |
|---|------------|
| E. Besondere Personengruppen | 182 |
| I. Die Rechtsstellung von EU-Ausländern | 182 |
| 1. Einreise und Aufenthalt | 183 |
| 2. Aufenthaltsbeendigung | 183 |
| II. Die Rechtsstellung von türkischen Staatsangehörigen | 184 |
| 1. Einreise und Aufenthalt | 184 |
| 2. Ausweisung türkischer Staatsangehöriger | 185 |
| Stichwortverzeichnis | 186 |

LITERATURVERZEICHNIS

- Achterberg/Püttner/
Württemberg
Besonderes Verwaltungsrecht
Band I und Band II
2. Aufl., Heidelberg 2000
(zitiert: Bearbeiter in: Achterberg/Püttner)
- Brenneisen
Versammlungsrecht
4. Aufl., Hilden 2011
- Burmann/Heß/Jahnke/Janker
Straßenverkehrsrecht
22. Aufl., München 2012
- Dietel/Gintzel/Kniesel
Versammlungsgesetz
16. Aufl., Köln, München 2010
- Detterbeck
Handwerksordnung
4. Aufl., München 2008
- Erichsen/Ehlers
Allgemeines Verwaltungsrecht
14. Aufl., Berlin, New York 210
(zitiert: Bearbeiter in: Erichsen/Ehlers)
- Friauf
Kommentar zur Gewerbeordnung
Loseblatt Neuwied, Berlin
Stand: Februar 2012
(zitiert: Friauf/Bearbeiter)
- Fritz/Vormeier (Hrsg.)
Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz (GK-AufenthG)
Loseblatt München
Stand: Februar 2012
- Frotscher/Kramer
Wirtschaftsverfassungs- und
Wirtschaftsverwaltungsrecht
5. Aufl., München 2008
- Hailbronner
Asyl- und Ausländerrecht
2. Aufl., Stuttgart 2008
- Hailbronner
Ausländerrecht
Loseblatt Heidelberg, München
Stand: Februar 2012
- Hentschel/König/Dauer
Straßenverkehrsrecht
41. Aufl., München 2011

| | |
|---------------------------------|--|
| Hettich | Versammlungsrecht in der kommunalen Praxis Berlin 2003 |
| Hofmann | Ausländerrecht Baden-Baden 2008 |
| Honig/Knörr | Handwerksordnung 4. Aufl., München 2008 |
| Huber | Aufenthaltsgesetz (AufenthG) München 2010 |
| Huppertz | Halten, Parken, Abschleppen 3. Aufl., Stuttgart, München, Hannover 2003 |
| Jarass/Pieroth | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 11. Aufl., München 2011 |
| Kodal | Straßenrecht 7. Aufl., München 2010 |
| Kopp/Ramsauer | Verwaltungsverfahrensgesetz 12. Aufl., München 2011 |
| Kopp/Schenke | Verwaltungsgerichtsordnung 17. Aufl., München 2011 |
| Knack | Verwaltungsverfahrensgesetz 9. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 2010 |
| Landmann/Rohmer | Gewerbeordnung Band I u. II Loseblatt München Stand: September 2011 |
| Lisken/Denninger | Handbuch des Polizeirechts 4. Aufl., München 2007 (zitiert: Bearbeiter in: Lisken/Denninger) |
| v. Mannstein | Die Nutzung der öffentlichen Straßen Hamburg 2008 |
| Marschall/Schroeter/ Kastner | Bundesfernstraßengesetz 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 2012 |

| | |
|-------------------------|---|
| Maunz/Dürig | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Loseblatt München Stand: Oktober 2011 |
| Metzner | Gaststättengesetz 6. Aufl., München 2001 |
| Michel/Kienzle/Pauly | Das Gaststättengesetz 14. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 2003 |
| Müller/Schulz | Bundesfernstraßengesetz (FStrG) München 2008 |
| v. Münch/Kunig | Grundgesetz – Band 1 6. Aufl., München 2012 |
| Ott/Wächtler/Heinhold | Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) 7. Aufl., Stuttgart 2010 |
| Pielow | Gewerbeordnung München 2009 |
| Pieroth/Schlink/Kniesel | Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht 6. Aufl., München 2010 |
| Pörtl/Seitter | Gaststättenrecht 5. Aufl., Heidelberg 2003 |
| Redeker/v. Oertzen | Verwaltungsgerichtsordnung 15. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 2010 |
| Renner | Ausländerrecht 9. Aufl., München 2011 |
| Robinski | Gewerberecht 2. Aufl., München 2002 |
| Ruthig/Storr | Öffentliches Wirtschaftsrecht 3. Aufl., Heidelberg 2011 |
| Sachs | Grundgesetz 6. Aufl., München 2011 |

| | |
|---|---|
| Sauthoff | Öffentliche Straßen 2. Aufl., München 2010 |
| Schmidt-Aßmann/Schoch | Besonderes Verwaltungsrecht 14. Aufl., Berlin, New York 2008 |
| Schnebelt/Sigel | Straßenrecht Baden-Württemberg 2. Aufl., Baden-Baden 2004 |
| Schoch/Schmidt-Aßmann/ Pietzner | Verwaltungsgerichtsordnung Loseblatt München Stand: September 2011 |
| Steiner | Besonderes Verwaltungsrecht 8. Aufl., Heidelberg 2006 (zitiert: Steiner/Bearbeiter) |
| Stelkens/Bonk/Sachs | Verwaltungsverfahrensgesetz 7. Aufl., München 2008 |
| Storr/Wenger/Eberle/ Albrecht/Zimmermann | Kommentar zum Zuwanderungsgesetz 2. Aufl., Stuttgart, München 2008 |
| Tettinger/Erbguth/Mann | Besonderes Verwaltungsrecht 10. Aufl., Heidelberg 2009 |
| Tettinger/Wank/Ennuschat | Gewerbeordnung 8. Aufl., München 2011 |
| Wächtler/Heinhold/Merk | Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) Stuttgart, München, Hannover, Berlin 2011 |
| Ziekow | Öffentliches Wirtschaftsrecht 2. Aufl., München 2010 |

Einleitung

Das Verwaltungsrecht umfasst die Rechtsgrundlagen für das öffentlich-rechtliche Handeln der Verwaltung und damit die **Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit von hoheitlichen Maßnahmen**.

- Hierbei betrifft das **Allgemeine Verwaltungsrecht** die Regeln, die unabhängig von der betroffenen Sachmaterie stets zu beachten sind (also z.B. für Polizeiverfügungen wie für atomrechtliche Genehmigungen). Die wesentlichen Vorschriften des Allgemeinen Verwaltungsrechts finden sich in den Verwaltungsverfahrensgesetzen (des Bundes und der Länder), ergänzt durch allgemeine, aus Art. 20 Abs. 3 GG (Gesetz-mäßigkeit der Verwaltung) abgeleitete Rechtsgrundsätze (z.B. Vorrang und Vorbe-halt des Gesetzes) sowie **allgemeine Rechtmäßigkeitsanforderungen** (insbes. den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). 1
- Das **Besondere Verwaltungsrecht** umfasst demgegenüber eine Vielzahl **sache-bietsbezogener** Normenkomplexe, die **spezielle Voraussetzungen** für die Tätig-keit der Verwaltung in bestimmten Rechtsbereichen aufstellen und damit das Allge-meine Verwaltungsrecht ergänzen. Weite Teile des Besonderen Verwaltungsrechts (z.B. das Baurecht, Gewerberecht, Versammlungsrecht, Ausländerrecht, Straßen-verkehrsrecht und Umweltrecht) betreffen die Abwehr spezifischer Gefahren für die öffentliche Sicherheit (**Sonderordnungsrecht**). 2

Aus der Fülle der Rechtsgebiete im **Besonderen Verwaltungsrecht** greift das vorlie-gende Skript die für Studenten und Referendare wichtigsten Bereiche heraus, die häufig Gegenstand polizei- und ordnungsrechtlicher Klausuren sind.¹ 3

- **Versammlungsrecht,**
- **Straßen- und Straßenverkehrsrecht,**
- **Gewerberecht** und
- **Ausländerrecht.**

Weitere Bereiche des Besonderen Verwaltungsrechts finden Sie im AS-Skript **Öffentliches Baurecht** und im AS-Skript **Umweltrecht**, insbes. Immissionsschutzrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht.

Da Sie im Besonderen Verwaltungsrecht nicht jedes Einzelproblem beherrschen müs-sen, werden in den Skripten zum Besonderen Verwaltungsrecht, ausgehend von der gesetzlichen Struktur, im Wesentlichen **typische Examenskonstellationen** und **aktu-elle Probleme** aus der Rspr. behandelt. Wichtig ist es vor allem, dass Sie das **behörd-liche Instrumentarium** (insbes. die jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen) kennen und die **Grundbegriffe** beherrschen. 4

¹ Zu den Schwerpunkten des Besonderen Verwaltungsrechts im Examen vgl. die Auswertung von Preis/Prütting/Sachs/Weigend, Die Examensklausur (2010), S. 345 ff.

1. Teil: Versammlungsrecht

- 5 Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln (**Versammlungsfreiheit**).²

Die Versammlungsfreiheit gehört „zu den **unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens**“. Sie gilt wie die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) als „**unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit** und als eines der **vornehmsten Menschenrechte** überhaupt, welches für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend ist“.³ „Namentlich in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentativsystem und geringen plebiszitären Wirkungsrechten hat die Versammlungsfreiheit die Bedeutung eines **grundlegenden und unentbehrlichen Funktionselements**.“⁴ Die Versammlungsfreiheit gibt dem Einzelnen die Möglichkeit, sich durch Zusammenschluss mit anderen Gehör zu verschaffen, ohne über die sonst erforderlichen Mittel der Parteien, Verbände und Massenmedien zu verfügen. Bedeutendes Beispiel für die politische Kraft von Versammlungen in der jüngeren deutschen Geschichte sind die Demonstrationen in der ehemaligen DDR, die der Wiedervereinigung vorausgingen.

- 6 Trotz ihres hohen Rangs ist die Versammlungsfreiheit **nicht vorbehaltlos** gewährleistet. Für **Versammlungen unter freiem Himmel** kann das Versammlungsrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden (Art. 8 Abs. 2 GG). Kommen viele Personen zusammen, um ihr Grundrecht auszuüben und auf andere (kommunikativ) einzuwirken, entstehen häufig Konflikte mit Dritten. Hieraus erwachsen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Denen will das Versammlungsrecht einerseits begegnen, aber andererseits die Grundrechtsausübung möglichst wenig einschränken.⁵
- 7 Die wesentlichen Regelungen des **Versammlungsrechts** finden sich bislang noch im Versammlungsgesetz (VersG), einem Sonderordnungsgesetz des Bundes. Seit der **Föderalismusreform** im Jahr 2006⁶ sind nach Art. 70 Abs. 1 GG allerdings die Länder für das Versammlungsrecht **ausschließlich zur Gesetzgebung** befugt (früher konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F.).⁷ Die Vorschriften des VersG des Bundes gelten aber als Bundesrecht so lange fort, wie sie nicht durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125 a Abs. 1 GG).⁸

Als erstes Land hatte es **Bayern** unternommen, das Versammlungsrecht vollständig neu zu regeln (BayVersG).⁹ In weiten Teilen vollzog das BayVersG das bisherige (Verfassungs-) Richterrecht nach, ging aber teilweise darüber hinaus. Das BVerfG hat das Gesetz deshalb durch einstweilige Anordnung (§ 32 BVerfGG) teilweise außer Kraft gesetzt.¹⁰

2 Vgl. AS-Skript Grundrechte (2011), Rdnr. 273 ff.

3 BVerfGE 69, 315, 344 f.

4 BVerfGE 69, 315, 347; Papier BayVBl. 2010, 225, 225.

5 Pieroth/Schlink/Kniesel § 20 Rdnr. 1.

6 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034).

7 Waechter VerwArch 2008, 73; Scheidler SächsVBl. 2009, 157.

8 Vgl. Gusy JZ 2011, 563 ff.

9 BayVersG v. 22.07.2008 (GVBl. S. 421); dazu Scheidler BayVBl 2009, 33 ff.; Arzt DÖV 2009, 381 ff.; kritisch Hanschmann DÖV 2009, 389 ff.; Kutscha NVwZ 2008, 1210 ff.; Holzner BayVBl 2009, 485 ff.

10 BVerfG RÜ 2009, 247 ff.; vgl. auch Otto JuS 2011, 143 ff.; Märten JA 2011, 762 ff.

Dies führte zu einer Anpassung durch den bayerischen Gesetzgeber, bei der unter Berücksichtigung der Entscheidung des BVerfG insbesondere die Pflichten der Veranstalter, die Modalitäten der Anzeige von Versammlungen, die Befugnisse der Polizei sowie die Ordnungs- und Strafvorschriften modifiziert wurden.¹¹

Eigene Landesversammlungs Gesetze sind zwischenzeitlich auch in **Sachsen-Anhalt**¹², in **Niedersachsen**¹³ und in **Sachsen**¹⁴ in Kraft getreten. Sie folgen in der Struktur im Wesentlichen dem Versammlungsgesetz des Bundes, enthalten jedoch zum Teil weitergehende Einschränkungsmöglichkeiten. Die übrigen Länder haben sich im Wesentlichen auf den Schutz von Gedenkstätten zur Erinnerung an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft beschränkt (§ 15 Abs. 2 S. 4 VersG).¹⁵

Das VersG enthält als Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts in Art. 8 Abs. 2 GG zum einen **spezielle Ermächtigungsgrundlagen** zum Schutz der öffentlichen Sicherheit vor sog. versammlungsspezifischen Gefahren. Zum anderen soll durch das VersG ein angemessener **Ausgleich** geschaffen werden zwischen dem Grundrechtsschutz aus Art. 8 GG einerseits und den kollidierenden Rechtsgütern Dritter und der Allgemeinheit andererseits. Die beschränkenden Regelungen des VersG sind daher stets daraufhin zu prüfen, ob sie – auch im konkreten Anwendungsfall – mit der Grundrechtsgewährleistung in Einklang stehen. Das Versammlungsrecht wird deshalb geprägt durch das Zusammenspiel der Normen des VersG bzw. des LVersG und der Gewährleistung in Art. 8 GG, was häufig zu einer **verfassungskonformen Auslegung** führt. Maßgebliche Bedeutung kommt der Rspr. des BVerfG zu. Es korrigiert nicht selten die tendenziell eher versammlungskritischere Rspr. der Verwaltungsgerichte. Grundlegend ist sein auch heute noch wegweisender Beschluss zu den Demonstrationen gegen das Kernkraftwerk Brokdorf¹⁶ („Lehrbuch des Versammlungsrechts“).

8

Klausurprobleme im Versammlungsrecht

- **Spezialität des Versammlungsrechts** zum allgemeinen Polizei-/Ordnungsrecht
- Maßnahmen bei **Versammlungen in geschlossenen Räumen**
 - Verhältnis Art. 8 GG – Versammlungsgesetz
 - immanente Beschränkungen der Versammlungsfreiheit
- Maßnahmen bei **Versammlungen unter freiem Himmel**
 - Verbot von Versammlungen
 - Auflösung von Versammlungen
 - Auflagen und „Minus-Maßnahmen“

¹¹ Gesetz v. 22.04.2010 (GVBl. S. 190).

¹² VersammlG LSA v. 03.12.2009 (GVBl. LSA S. 558).

¹³ NVersG v. 07.10.2010 (Nds. GVBl. S. 465, ber. S. 532), in Kraft getreten am 01.02.2011.

¹⁴ SächsVersG v. 25.01.2012 (Sächs GVBl. S. 54), in Kraft getreten am 02.02.2012, da das SächsVersG v. 20.01.2010 formell verfassungswidrig war (SächsVerfGH NVwZ 2011, 936); dazu Scheidler NVwZ 2011, 924 ff.

¹⁵ Vgl. z.B. in Berlin das Gesetz vom 25.05.2005 (GVBl. S. 456), in Brandenburg das Gesetz vom 23.05.2005 (GVBl. I. S. 174), in Hamburg das Gesetz vom 21.09.2005 (GVBl. S. 398).

¹⁶ BVerfGE 69, 315 ff.; dazu Gusy JuS 1986, 608.

A. Der Anwendungsbereich des Gewerberechts

I. Das Gewerbe

- 265** Die GewO und die gewerberechtlichen Nebengesetze gelten grds. nur für die Ausübung eines Gewerbes.

Gewerbe ist jede nicht sozial unwertige, auf Gewinnerzielung gerichtete, dauerhaft ausgeübte, selbstständige Tätigkeit, die nicht Urproduktion, freier Beruf oder Verwaltung eigenen Vermögens ist.⁵²⁵

Gewerbe sind danach insbes. die Handelsgewerbe (§ 1 Abs. 1 HGB), das Gaststättengewerbe (§ 1 Abs. 1 GaststG) sowie das Handwerk (§ 1 Abs. 1 S. 1 HandwO), aber auch Industrieunternehmen, Banken und Versicherungen etc.

- 266** ■ Die Tätigkeit darf **nicht sozial unwertig** sein, d.h. nicht generell gegen geltendes Recht verstoßen (nicht „schlechthin gemeinschädlich“).

Keine Gewerbe sind danach z.B. der Betrieb von **unerlaubten Glücksspielen** (§ 284 StGB), „gewerbsmäßiger“ **Diebstahl** (§§ 242, 243 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StGB) oder „gewerbsmäßige“ **Hehlerei** (§ 260 StGB). Früher wurde auch die **Prostitution** als sitten- und sozialwidrig und damit nicht als Gewerbe i.S.d. des Gewerberechts angesehen. Insoweit stellt § 1 ProstG aber nunmehr klar, dass durch die Vereinbarung mit einer Prostituierten eine rechtswirksame Forderung begründet wird und geht von einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aus. Deshalb wird Prostitution heute auch als Gewerbe i.S.d. Gewerberechts qualifiziert.⁵²⁶

- 267** ■ **Gewinnerzielungsabsicht** besteht, wenn mit einer gewissen Intensität ein wirtschaftlicher Vorteil angestrebt wird (ob der Vorteil tatsächlich erreicht wird, ist dagegen unerheblich).

Gemeinnützige Tätigkeit ist daher kein Gewerbe. Dagegen lässt allein die Verfolgung religiöser oder weltanschaulicher Ziele die Gewinnerzielungsabsicht nicht entfallen.⁵²⁷

- 268** ■ **Dauerhaft** ist die Tätigkeit, wenn sie nicht nur gelegentlich, sondern mit der Absicht der Regelmäßigkeit betrieben wird.

Deshalb kann auch eine saisonale Tätigkeit (z.B. Betrieb eines Campingplatzes im Sommer) ein Gewerbe darstellen, wenn sie wiederholt betrieben werden soll.

- 269** ■ **Selbstständig** i.S.d. Gewerberechts handelt der Betroffene, wenn er das wirtschaftliche Risiko selbst trägt und grds. frei von Weisungen Dritter tätig wird.

Arbeitnehmer sind daher keine Gewerbetreibenden. Dagegen werden Handelsvertreter (§§ 84 ff. HGB) und Kommissionäre (§§ 383 ff. HGB) selbstständig tätig. Wird ein Strohmann eingeschaltet, ist nicht nur der Hintermann, sondern auch der Strohmann als Gewerbetreibender anzusehen.⁵²⁸

Beachte: Keine Selbstständigkeit ist erforderlich im Bereich des **Reisegewerbes** (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 GewO: „selbstständig oder unselbstständig“); dazu unten Rdnr. 383.

Auch wenn die vorstehenden Merkmale erfüllt sind, werden bestimmte Bereiche aus dem Gewerbebegriff herausgenommen. Eine **Negativabgrenzung** findet sich zum Teil in § 6 Abs. 1 GewO, der jedoch nach allgemeiner Auffassung nicht abschließend ist.

⁵²⁵ BVerwG NJW 2008, 1974; NVwZ 2003, 603, 604; Oberrath JA 2001, 991, 992 m.w.N.

⁵²⁶ BVerwG NVwZ 2009, 909 f.; BayVGH GewArch 2009, 256; Caspar NVwZ 2002, 1322, 1326; Guckelberger Jura 2007, 598, 599; Lehmann NVwZ 2009, 888, 890; anders noch BVerwGE 60, 284, 289.

⁵²⁷ BVerwG NVwZ 1999, 766, 767 „Scientology“; Kempfen NVwZ 2000, 1115.

⁵²⁸ BVerwGE 65, 1, 12; BVerwG NVwZ 2004, 103.

Kein Gewerbe ist danach:

- aufgrund ihrer besonderen Eigenart (vgl. Art. 39 Abs. 2 lit. a AEUV) die **Urproduktion**, 270 d.h. die Gewinnung von Naturerzeugnissen durch Nutzung von Grund und Boden.

§ 6 GewO nennt beispielhaft die Fischerei, das Bergwesen und die Viehzucht. Ein Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten erfolgt dagegen gewerblich, wenn die Tätigkeit nicht mehr als Nebenbetrieb zur Landwirtschaft anzusehen ist.⁵²⁹

- **freiberufliche Tätigkeit** (persönliche Dienstleistungen höherer Art). 271

Beispiele: Rechtsanwälte (§ 2 Abs. 1 BRAO), Ärzte, Wirtschaftsprüfer, Architekten, wissenschaftliche, künstlerische und schriftstellerische Tätigkeiten und sonstige Dienstleistungen, die eine besondere berufliche Qualifikation erfordern⁵³⁰ (vgl. auch die Definition in § 1 Abs. 2 PartGG u. § 18 Abs. 1 Nr. 1 EStG).

Hausaufgabenbetreuer⁵³¹ oder Berufsbetreuer (§ 1897 Abs. 6 BGB)⁵³² üben dagegen ein Gewerbe aus, da mangels besonderer Bildungsvoraussetzungen keine „höheren“ Dienstleistungen vorliegen. Der Verkauf von selbstgefertigten Bildern ist dagegen kein Gewerbe, da er der künstlerischen Tätigkeit zuzurechnen ist.⁵³³ Gewerbesteuerrechtlich dürfen die freien Berufe privilegiert werden.⁵³⁴

- **Verwaltung eigenen Vermögens** (als Ausfluss des Eigentumsrechts). 272

Deshalb stellt die Vermietung von Wohnungen i.d.R. nicht die Ausübung eines Gewerbes dar. Nur dann, wenn die Tätigkeit zu einem Verwaltungsaufwand führt, der weit über dem liegt, der im Allgemeinen mit einer nicht gewerbsmäßigen Vermietung oder Verpachtung verbunden ist, kann die Gewerbsmäßigkeit bejaht werden.⁵³⁵

Beachte: Die arbeitsrechtlichen Vorschriften in den §§ 105 ff. GewO gelten nach § 6 Abs. 2 GewO nicht nur für Beschäftigte von Gewerbetreibenden, sondern für **alle Arbeitnehmer**, also auch für private Hausangestellte und solche, die bei Freiberuflern oder in der Urproduktion beschäftigt sind. Ebenso gilt § 6 c GewO über Informationspflichten für alle **Dienstleistungserbringer** i.S.d. Dienstleistungsrichtlinie 2006/123EG, also z.B. auch für Rechtsanwälte (§ 6 Abs. 1 a GewO).

Gewerbe

- **nicht sozial unwertig**
(nicht generell verboten)
- **Gewinnerzielungsabsicht**
- **Dauerhaftigkeit**
(nicht nur gelegentlich)
- **Selbstständigkeit**

- nicht
- **Urproduktion**
- **freier Beruf**
- **Verwaltung eigenen Vermögens**

529 Von OVG Schleswig NVwZ-RR 2000, 93 bejaht für einen sog. „Hofladen“; dazu Pauly/Brehm GewArch 2000, 50, 51; Handan JA 2007, 249, 252.

530 BVerwG NJW 2008, 1974 m.w.N.

531 BVerwG DVBl. 1987, 1075; ebenso OVG NRW GewArch 2001, 293; Yoga-Schule; VG Schleswig NVwZ-RR 2000, 93: Sportpromoter.

532 BVerwG NJW 2008, 1974, 1975; OVG NRW, Urt. v. 20.12.2011 – 4 A 812/09: auch wenn der Betreuer Rechtsanwalt ist.

533 OVG NRW OVG 39, 5.

534 BVerfG DVBl. 2008, 842.

535 BVerwG DÖV 1993, 616 bei hotelmäßiger Vermietung von 10 Ferienwohnungen; vgl. auch BFH NJW 2002, 390; Kempen NVwZ 2000, 1115, 1116; Handan JA 2007, 249, 251; Guckelberger Jura 2007, 598, 600 m.w.N.

II. Die Regelungsbereiche der GewO

Liegt ein Gewerbe vor, so unterscheidet die GewO drei Regelungsbereiche:

| Gewerbearten | | |
|---|--|--|
| stehendes Gewerbe §§ 14–52 GewO | Reisegewerbe §§ 55–61 a GewO | Marktverkehr §§ 64–71 a GewO |

Für die einzelnen Bereiche gelten unterschiedliche Regelungen, die jeweils den Besonderheiten der Gewerbeart Rechnung tragen.

- 273** ■ Der Begriff des **Reisegewerbes** ist in § 55 Abs. 1 GewO legal definiert. Kennzeichnend hierfür ist, dass die Tätigkeit außerhalb oder ohne gewerbliche Niederlassung und **ohne vorhergehende Bestellung** erfolgt, also die Initiative zur Erbringung der Leistung vom Anbietenden ausgeht.⁵³⁶
- Beispiele:** Zeitschriften- und Buchwerber, Vertrieb von Tiefkühlkost durch Verkaufsfahrer⁵³⁷, Schausteller (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 GewO).
- 274** ■ Der **Marktverkehr**, d.h. die Veranstaltung von Messen (§ 64 GewO), Ausstellungen (§ 65 GewO) und Märkten (§§ 66 ff. GewO) ist gewerberechtlich privilegiert. Auf Antrag des Veranstalters kann eine **Festsetzung** (§ 69 GewO) erfolgen, sodass die Veranstaltung in den Genuss der sog. **Marktprivilegien** kommt (s.u. Rdnr. 400).
- Besondere Bedeutung hat hierbei der Zulassungsanspruch bei festgesetzten Veranstaltungen (§ 70 GewO), z.B. die Platzvergabe auf einem Volksfest oder einem Weihnachtsmarkt, s.u. Rdnr. 415 ff.
- 275** ■ Der Begriff des **stehenden Gewerbes** (vgl. auch § 1 Abs. 1 HandWO, § 1 Abs. 1 GaststG) ist in der GewO nicht definiert und daher negativ von den anderen Gewerbearten abzugrenzen: **Stehendes Gewerbe sind alle gewerblichen Tätigkeiten, die nicht Reisegewerbe oder Marktverkehr sind.**

III. Erlaubnispflichtige und erlaubnisfreie Gewerbe

1. Grundsatz der Gewerbefreiheit

- 276** Nach § 1 GewO ist der Betrieb eines Gewerbes jedermann gestattet, soweit nicht durch die GewO Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind. Damit gilt der **Grundsatz der Gewerbefreiheit**.

Dieser Grundsatz, der bereits im Jahre 1810 im Rahmen der Stein-Hardenbergschen Reformen in Preußen normiert wurde und auf eine zentrale Forderung des klassischen Liberalismus gegenüber den Restriktionen des Zunftwesens und der Ständeordnung des Mittelalters zurückgeht, deckt sich im Wesentlichen mit dem Grundrechtsschutz aus Art. 12 Abs. 1 u. Art. 14 Abs. 1 GG. Er geht aber teilweise darüber hinaus: § 1 GewO gilt für jedermann, also auch für Ausländer, während vom persönlichen Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG nur Deutsche erfasst werden.

⁵³⁶ BVerfG GewArch 2007, 294.

⁵³⁷ Vgl. BayVGH GewArch 1983, 158; OLG Stuttgart GewArch 1981, 198; OLG Düsseldorf NSTz 1983, 177.

Die Gewerbefreiheit gewährt ein **subjektiv öffentliches Recht** dahingehend, dass jedermann unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften ohne staatliche Beschränkungen, insbes. ohne eine besondere Erlaubnis, ein Gewerbe betreiben darf. Als solche schützt sie – abgesehen von dem in § 1 Abs. 2 GewO normierten Gewerbebestandsschutz – aber nur die **Gewerbezulassung** (das „Ob“), wohingegen die **Gewerbeausübung** (das „Wie“) in vielfältiger Weise eingeschränkt werden kann (z.B. durch baurechtliche oder gesundheitsrechtliche Vorschriften).

277

■ Die **Gewerbezulassung** (das „Ob“) kann grds. nur **bundesrechtlich** reglementiert werden. Dies geschieht in erster Linie durch die GewO (vgl. insbes. §§ 33 a ff. GewO). Über den Wortlaut des § 1 GewO hinaus, kann die Erlaubnispflicht aber auch durch sonstiges Bundesrecht eingeführt werden (z.B. durch die HandWO), denn die GewO hat keinen höheren Rang als sonstige Bundesgesetze.⁵³⁸ Dagegen kann die Gewerbezulassung durch Landesrecht grds. nicht reglementiert werden (also z.B. keine Gewerbeuntersagung nach allgemeinem POR). Zum Teil enthält die GewO aber selbst Ermächtigungen für den Landesgesetzgeber, die Gewerbefreiheit einzuschränken (z.B. in § 33 b GewO für „Tanzlustbarkeiten“). Weitere **Ausnahmen** gelten gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 2. Halbs. GG für das Recht der Schaustellung von Personen, der Spielhallen sowie der Messen, Ausstellungen und Märkte, das seit 2006 landesrechtlicher Regelung zugänglich ist.

278

■ Die **Gewerbeausübung** (das „Wie“) kann dagegen sowohl bundes- als auch landesrechtlich eingeschränkt werden.

279

Beispiele: Verbot des Betriebs eines sog. Laserdromes mit simulierten Tötungshandlungen auf Grundlage der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel;⁵³⁹ Verbot einer Jackpot-Verlosung in einer Spielhalle nach allgemeinem Ordnungsrecht.⁵⁴⁰ „Eine etwaige Schließungsbefugnis nach § 15 Abs. 2 GewO lässt die Zulässigkeit einer Unterbindung einzelner Spielvarianten auf der Grundlage des landesrechtlichen Ordnungsrechts unberührt, wenn damit kein Verbot der Gewerbeausübung verbunden ist.“⁵⁴¹

2. Anzeige und Erlaubnispflichten

Bei Gewerben, die **üblicherweise** mit Gefahren verbunden sind, sieht die Gewerbeordnung, abhängig vom Gefährdungspotential, zwei unterschiedliche Instrumentarien vor:

■ Nach § 38 GewO hat die Behörde bei bestimmten (**überwachungsbedürftigen**) **Gewerben** unverzüglich nach der Gewerbebeanmeldung (§ 14 GewO) die Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden zu überprüfen, um ggf. umgehend die Gewerbeausübung nach § 35 Abs. 1 GewO zu untersagen.

280

Beispiele: Handel mit gebrauchten, hochwertigen Konsumgütern (u.a. Computer) und Kraftfahrzeugen, Detekteien, Ehevermittler, Reisebüros, Schlüsseldienste.⁵⁴²

538 Guckelberger Jura 2007, 598, 599 m.w.N.

539 BVerwG GewArch 2007, 247, 248; NVwZ 2002, 598, 601; kritisch Scheidler Jura 2009, 575, 577 f.; Beaucamp DVBl 2005, 1174 ff.; a.A. OVG Lüneburg NVwZ-RR 2010, 635; VGH Mannheim NVwZ-RR 2005, 472 für sog. Paintball-Spiele; allgemein zu Tötungssimulationsspielen Scheidler Jura 2009, 575 ff.; Handschell Jura 2010, 461 ff.

540 OVG NRW NWVBl. 2007, 153.

541 BVerwG NVwZ 2002, 598, 601; ebenso BVerwG NVwZ 2006, 1175, 1177 (Untersagung von Sportwetten nach allgemeinem Ordnungsrecht).

542 Vgl. Hahn GewArch 1999, 217 ff.

Stichwortverzeichnis

Die Zahlen verweisen auf die Randnummern.

| | | | |
|--|---------------|--|-----------------------|
| Abschiebung | 491 | Besonderer Ausweisungsschutz | 478, 482 |
| Abschiebungshaft | 497 | Bewachungsgewerbe | 292 |
| Abschiebungsverbot | 485, 494 | Bewohner | 186 |
| Abschleppen von Fahrrädern | 258 | Daueraufenthalt | 447 |
| Abwehrrecht | 179 | Daueraufenthaltsrecht | 500 |
| Adressat im Versammlungsrecht | 101 | Duldungsfiktion | 462 |
| Alkoholmissbrauch | 212 | Durchsetzung straßenverkehrsrechtlicher Pflichten | 232 ff. |
| Anlagenbezogene Gefahrenabwehr | 263 | Eigenverantwortlichkeit des Veranstalters | 56 |
| Anliegergebrauch | 169, 176, 180 | Eilversammlungen | 91 |
| Anliegerrecht | 178, 180 | Eingriffsbefugnisse | 63 |
| Anmeldepflicht | 90 | Einkesselung | 29 |
| Anordnung der Abschiebung | 496 | Einreise | 436 ff. |
| Ansammlung | 37 | Eintragung in die Handwerksrolle | 362, 367 |
| Anwendungsbereich des Gewerbe- rechts | 265 ff. | Einziehung | 120 |
| Art und Weise der Durchführung der Versammlung | 81 | Entstehung der öffentlichen Straße | 119 ff. |
| Asylbewerber | 436 | Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG | 447 |
| Aufenthaltsbeendende Maßnahmen | 470 ff. | Erlaubnisfiktion | 462 |
| Aufenthaltsurlaubnis | 442 ff. | Erlaubnisfreie Gewerbe | 276, 287, 303 ff. |
| Aufenthaltskarte | 450 | Erlaubnispflichtige Gewerbe | 280 ff. |
| Aufenthaltskarte | 450 | Erlöschen der Fiktionswirkung | 468 |
| Aufenthaltszweck | 450 ff. | Ermessens-Ausweisung | 475 |
| Auflagen | 98 | Event-Veranstaltungen | 17, 166 |
| Auflösung einer Versammlung unter freiem Himmel | 89 | Exterritoriale | 436 |
| Auflösungsgründe | 89 | Fahrerlaubnis | 195 |
| Auflösungsverfügung | 37, 43 | Falschparken | 236 |
| Aufstellen von Tischen | 149 | Flohmarkt | 402 |
| Aufstellung eines Verkehrszeichens | 223 ff. | Föderalismusreform | 7, 264 |
| Aufzug | 11 | Freiberufliche Tätigkeit | 271 |
| Ausdünnung | 174 | Freier Zugang zum Grundstück | 180 |
| Ausländer | 433 | Freizügigkeitsgesetz/EU | 434, 498 |
| Ausländerbehörde | 476 | Führen von Kraftfahrzeugen | 196 |
| Ausländerrecht | 434 | Führerschein | 196 |
| Ausreisepflicht | 491 ff. | Gaststättenerlaubnis | 336 ff. |
| Aussetzung der Abschiebung | 469 | Gaststättengewerbe | 334 |
| Ausstellung | 402 | Gaststättenrecht | 331 ff. |
| Ausweisung | 471 ff. | Gebühren | 161 |
| Ausweisung von türkischen Staats- angehörigen | 506 f. | Gefahr für öffentliche Sicherheit oder Ordnung | 69 |
| Ausweisungsschutz | 446 | Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung | 404 |
| Autowrack | 257 | Gegendemonstranten | 104 |
| Baby-Sitter | 295 | Gemeingebrauch | 138, 163 f., 173, 190 |
| Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs | 190 | Gesetzliches Aufenthaltsrecht | 500 |
| Befristeter Aufenthaltstitel | 442 | Gewährleistung der Zugänglichkeit | 182 |
| Begehung von Straftaten | 310 | Gewerbe | 265 ff. |
| Benutzung der öffentlichen Straße | 127, 189 | Gewerbebetriebe | 273 ff. |
| Benutzung der Straße | 115 | Gewerbeausübung | 279 |
| Benutzungsregelnde Allgemein- verfügungen | 169 | | |

| | | | |
|---|---------------|---|---------------|
| Gewerbebestandsschutz | 259 | Notstandspflicht | 107 |
| Gewerberecht | 263 ff. | Nutzung der öffentlichen Straßen | 115 ff. |
| Gewerbezentralregister | 348 | Nutzungen im Luftraum | 191 |
| Gewerbezulassung | 278 | Objektschutz | 293 |
| Gewerbsfähigkeit | 274 | Öffentliche Ordnung | 71 |
| Gewerbsmäßigkeit | 274 | Öffentliche Sicherheit | 70 |
| Gewinnerzielungsabsicht | 267 | Öffentliche Versammlungen | 56 |
| Großmarkt | 402 | Öffentlich-rechtliche Sondernutzung | 190 |
| Grundsatz der Gewerbefreiheit | 276, 292 | Parkraummangel | 171 |
| Grundsatz der Marktfreiheit | 407, 423, 430 | Parteienprivileg | 55 |
| Grundsatz der unvordenklichen Verjährung | 121 | Parteitage | 20 |
| Handwerk | 357 | Planfeststellungsbeschluss | 119 |
| Handwerksähnliche Gewerbe | 360 | Polizeifestigkeit der Versammlungsfreiheit | 36 |
| Handwerksbetrieb | 367 ff. | Positivstaatler | 438 |
| Handwerkskammer | 374 | Privatrechtliche Restherrschaft | 188 |
| Handwerksmäßige Tätigkeit | 373 | Privatrechtliche Sondernutzung | 189 |
| Handwerksordnung | 357 | Privilegierungsfähige Veranstaltung | 402 |
| Haus-Partys | 382 ff. | Provozierte Bestellung | 387 |
| Haustürgeschäfte | 389 | Punktsystem | 208 |
| Herstellung | 126 | Recht auf Teilnahme | 414 |
| Hilfsbetriebe | 372 | Rechtmäßigkeit des Verkehrszeichens | 239 |
| Home-Sitter | 289 ff. | Rechtsschutz gegen versamlungsrecht- liche Verfügungen | 112 |
| Indienststellung der Straße | 126 | Rechtsstellung des Anliegers | 176 ff. |
| Industrie- und Handelskammer | 363, 374 | Rechtsverhältnisse an der öffentlichen Straße | 115 |
| Industrielle Fertigung | 373 | Regel-Ausweisung | 475 |
| Jahrmarkt | 402, 415 ff. | Regelung des Straßenverkehrs | 222 |
| Kapazitätsgründe | 423 | Reisegewerbe | 379 ff. |
| Kerngewährleistung des Anliegerrechts | 180 | Reisegewerbekarte | 379 |
| Klausurprobleme im Ausländerrecht | 433 | Reisegewerbekartenfreie Tätigkeiten | 388, 398 |
| Klausurprobleme im Straßen- und Straßenverkehrsrecht | 116 | Sanktionssystem | 210 |
| Klausurprobleme im Versamlungsrecht | 8 | Schankwirtschaft | 334 |
| Kollektive Unfriedlichkeit | 95 | Schengener Durchführungsabkommen | 441 |
| Kommunikativer Aspekt des Gemein- gebrauchs | 144 | Schengen-Visum | 441 |
| Konkurrent | 413 | Schicksalsgemeinschaft | 182 |
| Konzentrationswirkung | 339 | Schlichter Gemeingebrauch | 188 |
| Marktgewerbe | 399 ff. | Schließungsverfügung | 353 |
| Marktverkehr | 274 | Schutznormtheorie | 223 |
| Meisterprüfung | 361 | Sicherheit und Ordnung des Verkehrs | 227 |
| Messe | 402 | Sicherstellung | 236 |
| Mitgliederversammlungen | 20 | Sondernutzung | 149, 177, 189 |
| Mittelbare Verursacher | 105 | Sonderparkberechtigung | 184 |
| Modifiziertes Privateigentum | 124 | Sozialgeheimnis | 314 |
| Nationales Visum | 441 | Speisewirtschaft | 334 |
| Neubewerber | 430 | Spezialität des Versamlungsrechts | 9 |
| Nichtabführung von Sozialabgaben | 310 | Spezialmarkt | 402 |
| Nichtöffentliche Versammlungen | 43, 47 | Spontankunst | 154 |
| Niederlassungserlaubnis | 445 f., 478 | Spontanversammlungen | 91 |
| | | Stehendes Gewerbe | 275, 334 |
| | | Steuergeheimnis | 313 |
| | | Straßenbaulast | 122 f. |

| | | | |
|--|----------|---|---------------|
| Straßenkunst | 153 | Verkehrsfremder Zweck | 130, 140 |
| Straßenrecht | 115 | Verkehrgefährdung | 131 |
| Straßenverkehrsrecht | 116 | Verkehrsteilnehmer | 195 |
| Strohmannverhältnis | 317 | Verkehrstypische Gefahren | 230 |
| Subsidiarität der Notstandspflicht | 109 | Verlängerungsfiktion | 463 |
| Subsidiarität gegenüber Eigenhandlungen der Polizei | 110 | Versagungsgründe | 338, 454 |
| Teileinziehung | 120 | Versammlung | 11, 31 |
| Teilhabe am Gemeingebrauch | 184 | Versammlung in geschlossenen Räumen | 43 f., 56 |
| Telekommunikationsleitungen | 193 | Versammlung unter freiem Himmel | 6, 44, 64 |
| Tempo 30-Zonen | 229 | Versammlungsbegriff | 14 f. |
| Träger der Straßenbaulast | 123 | Versammlungsfreiheit | 5, 165 |
| Überwachungsbedürftiges Gewerbe | 280 | Versammlungsimmanente Nutzungen | 165 |
| ultima ratio | 97 | Versammlungsuntypische Gefahren | 25 |
| Umstufung | 120 | Verteilen von Flugblättern | 142 |
| Umweltrecht | 263 | Verteilen von Werbezetteln | 148 |
| Unbefristeter Aufenthaltstitel | 445 | Verwehrplatz | 236 f. |
| Unechter polizeilicher Notstand | 111 | Verwaltung eigenen Vermögens | 272 |
| Unerhebliche Nebenbetriebe | 372 | Verwertungsverbot | 311 |
| Unerlaubte Sondernutzung | 161 | Visum | 441 |
| Unfriedlichkeit der Versammlung | 95 | Vorbehalt des Straßenrechts | 137, 171 |
| Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen | 201 | Vorfeldmaßnahmen | 26 f. |
| Uniformverbot | 41 | Vorrang des Straßenverkehrsrechts | 136 |
| Unionsbürgerschaft | 499 | Vorwegnahme der Hauptsache | 432 |
| Unmittelbarkeitstheorie | 104 | Wegfahrgebot | 240 |
| Unsittlichkeit | 345 | Widerrufsverfügung | 355 |
| Untersagung der zulassungspflichtigen Tätigkeit | 374 | Widmung | 120 |
| Untersagung eines erlaubnisfreien Gewerbes | 308 ff. | Widmungszweck | 142 |
| Untersagungsverfügung | 288, 367 | Wiedergestattungsverfahren | 328 |
| Unwesentliche Tätigkeit | 370 | Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit | 282 |
| Unzuverlässigkeit des Gastwirts | 351 | Wochenmarkt | 402 |
| Unzuverlässigkeit des Gewerbe- treibenden | 298, 309 | Zulassung der Verkehrsteilnehmer | 195 f. |
| Urproduktion | 270 | Zulassung von Fahrzeugen | 219 |
| Verbot des Waffentragens | 41 | Zulassung zum Straßenverkehr | 195 f. |
| Verbot einer Versammlung unter freiem Himmel | 68 | Zulassungschance | 430 |
| Verbotsverfügung | 61 | Zulassungspflichtige Gewerbe | 289 ff. |
| Verbraucherschutz | 379 | Zulassungspflichtiges Handwerk | 308, 367, 369 |
| Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts | 77 | Zurückweisung | 436 ff. |
| Verhaltensstörer | 104 | Zuschauerveranstaltungen | 18 |
| | | Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden | 282 |
| | | Zwangsgeldandrohung | 322 |
| | | Zweckveranlasser | 105 |
| | | Zwingende Ausweisung | 475 |