



Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)

*per aspera ad astra*

*University of Applied Police Science*

**Henning Schwier  
(Hrsg.)**

**Zum aktuellen Stand  
des Versammlungsrechts**

Verfassungsrechtliche Vorgaben,  
versammlungsgesetzliche Ausgestaltung,  
polizeiliche Anwendung

**Rothenburger Beiträge  
Polizeiwissenschaftliche Schriftenreihe**

**Band 89**

Rothenburg/Oberlausitz 2017

ISBN 978-3-938015-68-1

Henning Schwier

## **Zum aktuellen Stand des Versammlungsrechts**

**Die wöchentlichen Zusammenkünfte der PEGIDA in Dresden, die Großkundgebung gegen TTIP in Berlin, die gewaltsamen Ausschreitungen anlässlich der Eröffnung der neuen EZB-Zentrale in Frankfurt belegen: das Versammlungsrecht hat Hochkonjunktur. Die zuständigen Behörden gelangen im Bemühen um den Schutz der Versammlungsgarantie an die Grenzen ihrer Belastbarkeit – und nicht selten darüber hinaus. Die handwerklichen Schwächen des Versammlungsgesetzes des Bundes sowie die Einführung von Landesversammlungsgesetzen durch einzelne Bundesländer erschweren die Rechtsanwendung zusätzlich.**

**Die Wissenschaft kann diese Probleme nicht lösen. Ihre Aufgabe kann und muss allerdings darin bestehen, den aktuellen Bestand des Versammlungsrechts aufzuzeigen, Orientierungspunkte für seine sachgerechte Anwendung zu setzen und Impulse für die Rechtsentwicklung zu geben.**

**Um den tatsächlichen Herausforderungen des Versammlungsgeschehens zu genügen, darf sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung dabei nicht auf die schlichte Auslegung der verfassungs- bzw. versammlungsrechtlichen Vorgaben beschränken, sondern muss gleichzeitig die praktische Bewältigung der Versammlungslagen durch die Versammlungsbehörden bzw. den Polizeivollzugsdienst in den Blick nehmen.**

**Henning Schwier**  
**(Hrsg.)**

**Zum aktuellen Stand des  
Versammlungsrechts**  
Verfassungsrechtliche Vorgaben,  
versammlungsgesetzliche Ausgestaltung,  
polizeiliche Anwendung

EIGENVERLAG DER HOCHSCHULE DER SÄCHSISCHEN POLIZEI (FH)  
ROTHENBURG/OBERLAUSITZ 2017

**Henning Schwier**  
**(Hrsg.)**

**Zum aktuellen Stand des**  
**Versammlungsrechts**

Verfassungsrechtliche Vorgaben,  
versammlungsgesetzliche Ausgestaltung,  
polizeiliche Anwendung

**Eigenverlag der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)  
Rothenburg/Oberlausitz 2017**

**Herausgeber ist der Beirat der Schriftenreihe  
der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)  
in Rothenburg/OL**

Mitglieder des Beirates:

Dr. Laura Linczmajer, Dr. Andreas Bühn, Dr. Dirk Dalberg,  
Ltd. PD a.D. C.-Siegfried Grommek, Prof. Dr. Eberhard Kühne (Vorsitzender),  
Prof. Dr. Karlhans Liebl, Prof. Dr. Dieter Müller, Prof. Dr. Henning Schwier,  
Prof. Dr. Anton Sterbling

Verantwortlich im Sinne des Presserechts: Rektor/Prorektor  
der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Zum aktuellen Stand des Versammlungsrechts.** Verfassungsrechtliche Vorgaben, versammlungsgesetzliche Ausgestaltung, polizeiliche Anwendung. Henning Schwier (Hrsg.). Rothenburg/OL: Hochschule der Sächsischen Polizei (FH), 2017. (Rothenburger Beiträge; 89)

ISBN 978-3-938015-68-1

ISSN 1439-393X

EIGENVERLAG DER HOCHSCHULE DER SÄCHSISCHEN POLIZEI (FH)

- ROTHENBURG/OL -

Copyright ©: Bei den Autoren der einzelnen Beiträge.

Alle Rechte vorbehalten. Der Nachdruck oder die  
Vervielfältigung des Werkes insgesamt oder in Auszügen ist nur  
mit der Zustimmung der Verfasser gestattet.

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Vorwort</b> <i>Henning Schwier</i>	<b>I</b>
<b>Totalverbote von Versammlungen anhand eines Beispiels aus Sachsen</b> <i>Martin Abend</i>	<b>1</b>
<b>Versammlungen auf privaten Flächen</b> <i>Hartmut Brenneisen</i>	<b>11</b>
<b>Anmerkung zum Urteil des VGH Mannheim vom 12. Juli 2010</b> <i>Hartwig Elzermann</i>	<b>25</b>
<b>Der Anspruch auf Einschreiten im Versammlungsrecht</b> <i>Christoph Enders</i>	<b>39</b>
<b>Freigeister-Tanz und Versammlungsrecht – Der Karfreitags-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts</b> <i>Hubert Heinhold</i>	<b>53</b>
<b>Die Ingewahrsamnahme von Versammlungsteilnehmern im Lichte der Rechtsprechung des EGMR</b> <i>Jan Martin Hoffmann</i>	<b>73</b>
<b>Polizeilicher Notstand im Versammlungsrecht – entschädigungslose Aufopferung?</b> <i>Berend Koll</i>	<b>87</b>
<b>„Rechtsverletzende“ oder „rein geistige Wirkungen“ von rechtspopulistischen Demonstrationen</b> Zu den auf deutscher Rechtstradition basierenden rechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für Versammlungen von AfD, PEGIDA & Co. <i>Martin H. W. Möllers</i>	<b>105</b>

	<b>Seite</b>
<b>Das deutsche Versammlungsrecht als liberales Demonstrationsrecht</b> <i>Bodo Pieroth</i>	<b>127</b>
<b>Das Kooperationsgebot im Versammlungsrecht</b> <i>Sandra Plicht</i>	<b>139</b>
<b>Verpasste Chancen – eine Bewertung des § 15 des Sächsischen Versammlungsgesetzes</b> <i>Michael P. Robrecht</i>	<b>159</b>
<b>Verkehrsbehinderungen durch Versammlungen – Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit im Spannungsverhältnis zum Straßenverkehr</b> <i>Alfred Scheidler</i>	<b>175</b>
<b>Die Mängel des Sächsischen Versammlungsgesetzes</b> - Vorschläge zur Reformierung einer unzureichenden Rechtsgrundlage unter Berücksichtigung der Versammlungsgesetze anderer Bundesländer - <i>Henning Schwier</i>	<b>195</b>
<b>Vermummungsverbot - Generalvollmacht für die Polizei</b> <i>Hartmut Wächtler</i>	<b>223</b>
<b>Versammlungsverbot in Heidenau</b> Zur Allgemeinverfügung des Landratsamtes Sächsische Schweiz – Osterzgebirge vom 27.8.2015 <i>Klaus Weber</i>	<b>229</b>
<b>Rechtsfragen der „Vorratsanzeige“ einer Versammlung</b> <i>Ralph Zimmermann</i>	<b>267</b>

## **Vorwort**

Art. 8 I GG garantiert das Recht des Bürgers auf Teilnahme am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess. Das Bundesverfassungsgericht sieht hierin „ein unentbehrliches Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens“.

Diese Zuschreibung ist heute so aktuell wie seit Jahren nicht mehr. Beachtliche Teile der Bevölkerung fühlen sich von politischen Entscheidungsprozessen abgekoppelt und bringen ihre Positionen (bzw. teils ihre diffusen Ängste) durch Kundgebungen und Aufzüge zum Ausdruck. Die Proteste gegen das Projekt „Stuttgart 21“ oder die wöchentlichen Zusammenkünfte der PEGIDA in Dresden bilden insoweit nur die Spitze des Eisberges.

Es ist Aufgabe der Politik, diese Bürger in einen Dialog zurückzuführen und verfassungskonforme Lösungen anzubieten. Den Versammlungsbehörden bzw. dem Polizeivollzugsdienst kommt indes die Aufgabe zu, solche Versammlungslagen abzusichern und insbesondere gewaltsame Zusammenstöße von Demonstranten und Gegendemonstranten zu verhindern. Dabei gelangen die Hoheitsträger im Bemühen um den Schutz der Versammlungsgarantie an die Grenzen ihrer Belastbarkeit – und nicht selten darüber hinaus.

Das hat zunächst ganz praktische Gründe. Einige Versammlungsphänomene übersteigen aufgrund ihrer Größe und Dauerhaftigkeit schlicht die Kapazität der zuständigen Behörden. So hat etwa der PEGIDA e.V. über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren wöchentlich eine vier- bis fünfstelligen Teilnehmerzahl in der Innenstadt Dresdens mobilisiert.

Diese praktische Problemlage wird durch die unzureichende rechtliche Situation erheblich verschärft.

Zunächst ist zu konstatieren, dass das Versammlungsgesetz des Bundes schwerwiegende rechtliche Defizite aufweist. Tatsächlich enthält es eine Reihe von Regelungen, die in ihrer jetzigen Formulierung als verfassungswidrig oder jedenfalls verfassungsrechtlich bedenklich einzustufen sind.

Vordergründig wird dieses Problem durch die Tatsache relativiert, dass das Versammlungsgesetz des Bundes nicht mehr im gesamten Bundesgebiet



maßgeblich ist. Im Wege der Föderalismusreform ist die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder übergegangen und mittlerweile haben sieben Bundesländer eigene Regelungen im Versammlungsbereich erlassen.

Allerdings ist dieser Umstand bei genauerer Betrachtung kein Vorteil, sondern belastet die Rechtsanwendung zusätzlich. Dies liegt zum einen daran, dass sich einige Bundesländer bedauerlicherweise für die schlichte Übernahme des mangelbehafteten Bundesgesetzes entschieden haben. Zum anderen wird der Rechtsanwender zunehmend mit einer Art „Flickenteppich“ des Versammlungsrechts konfrontiert sein, wenn weitere Bundesländer von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht haben. Das ist im Versammlungsbereich besonders problematisch, da hier das polizeiliche Agieren in fremden Bundesländern eine praktische Selbstverständlichkeit darstellt, etwa im Rahmen der regelmäßigen Unterstützungseinsätze der Bereitschaftspolizeien des Bundes und der Länder.

Zwar wird denjenigen, die die Kompetenzverschiebung zu Gunsten der Länder kritisieren, entgegnet, dass auch im Polizeirecht jedes Bundesland über ein eigenes Polizeigesetz verfügt. Allerdings trägt dieser Hinweis nicht als Gegenargument, sondern ist eher ein Argument dafür, im Versammlungsrecht nicht denselben Fehler zu begehen.

Die Wissenschaft hat selbstverständlich keine Möglichkeit, auf die praktischen Schwierigkeiten einzuwirken, die das Versammlungsgeschehen auslöst. Auch kann sie die rechtlichen Grundlagen nicht ohne weiteres verändern. Die Aufgabe der Wissenschaft kann und muss allerdings darin bestehen, den aktuellen Bestand des Versammlungsrechts aufzuzeigen, Orientierungspunkte für seine sachgerechte Anwendung zu setzen und Impulse für die Rechtsentwicklung zu geben. Um den tatsächlichen Herausforderungen des Versammlungsgeschehens zu genügen, darf sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung dabei nicht auf die schlichte Auslegung der verfassungs- bzw. versammlungsrechtlichen Vorgaben beschränken, sondern muss gleichzeitig die Frage der praktischen Bewältigung der Versammlungslagen durch die Versammlungsbehörden bzw. den Polizeivollzugsdienst in den Blick nehmen.

Zu genau diesem Diskurs möchte der vorliegende Sammelband einen Beitrag leisten.

Mein Dank gilt zunächst allen Mitautoren, die sich – trotz zahlreicher dienstlicher Verpflichtungen – zur Mitarbeit an diesem Projekt bereit erklärt haben und mit ihrer fachlichen Expertise und praktischen Erfahrung diesen Sammelband möglich gemacht haben.

Zu danken habe ich außerdem Frau Doreen Pickert für die zuverlässige Aufbereitung der eingereichten Texte.

Mein Dank gilt schließlich Herrn Michael P. Robrecht, der mich als Fachbereichsleiter des Fachbereichs Rechtswissenschaften an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) zu Beginn meiner Laufbahn umsichtig an polizeirechtliche Themen herangeführt hat. Michael P. Robrecht hat das sächsische Gefahrenabwehrrecht bis zu seinem viel zu frühen Tod im Jahre 2010 entscheidend mitgeprägt. Zur Würdigung dieser Leistung hat eine gekürzte und aktualisierte Fassung eines von ihm kurz vor seinem Tod veröffentlichten Aufsatzes ebenfalls Eingang in diesen Sammelband gefunden.

Rothenburg/O.L., 03.04.2017

Henning Schwier