

Gutachten

zur Anwendung des Versammlungsrechts in Dresden

im Auftrag
der Landeshauptstadt Dresden

vorgelegt von

Dr. Ralf Poscher
Professor für Öffentliches Recht
Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

unter Mitarbeit von

Michael Kniesel, Staatsrat a. D.

im November 2017

Inhalt

I. Auftrag	1
II. Ausgangslage.....	3
1. Demonstrationsgeschehen	3
a) PEGIDA.....	3
aa) Kundgebungen und Aufzüge	3
bb) Lutz Bachmann.....	4
cc) Rechtsextremistische Aktivitäten im Zusammenhang mit PEGIDA-Demonstrationen ...	5
b) Alternative für Deutschland	6
c) Gegendemonstrationen.....	6
aa) Bündnisse.....	6
bb) Organisationen.....	8
cc) Einzelakteure.....	8
d) Verlauf der Demonstrationen	8
e) Anzeigeverhalten der Veranstalter und Bescheidung der Anzeigen durch die Versammlungsbehörde.....	10
2. Gesellschaftlicher Kontext	11
a) Unmittelbar Betroffene	11
b) Medien	11
c) Stadt Dresden	12
III. Gutachten.....	14
1. Möglichkeiten der Beschränkung von Versammlungen unter freiem Himmel	14
a) Allgemeine Struktur von Versammlungsbeschränkungen	14
aa) Schutzbereich und Schranken der Versammlungsfreiheit	14
(1) Schutzbereich.....	14
(a) Versammlungsfreiheit als Demonstrationsfreiheit	14
(b) Funktionen des Grundrechtsschutzes	16
(aa) Allgemeines	16
(bb) Anspruch auf Überlassung von Straßen und Plätzen.....	16
(cc) Anspruch auf Teilhabe im Verwaltungsverfahren.....	17
(c) Anmelde- bzw. Anzeigefreiheit.....	17
(aa) Verfassungsmäßigkeit	17
(bb) Ausnahmen und Modifizierungen der Anmeldepflicht	18
(d) Veranstaltungs-, Leitungs- und Teilnahmefreiheit	21
(e) Gestaltungsfreiheit.....	22
(aa) Umfang der Selbstbestimmung	22
(bb) Dauer-, Folge- und Wiederholungsveranstaltungen	22
(cc) Recht auf diskursive Konfrontation.....	23
(dd) Verwendung von Hilfsmitteln	23
(2) Schranken	24

(a) Verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranken	24
(aa) Art. 9 Abs. 2 GG und Art. 24 Abs. 2 sächsVerf i.V. mit § 1 Abs. 2 Nr. 4 sächsVersG	24
(bb) Friedlichkeit	25
(b) Vorbehaltsschranken aus Art. 8 Abs. 2 GG und Art. 23 Abs. 2 sächsVerf	27
(aa) Allgemeines	27
(bb) Vorbehaltsgesetze	27
(c) Immanente Schranken	28
bb) Maßnahmen zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit	30
(1) Verbot, beschränkende Verfügung und Auflösung	30
(a) Verbot	30
(b) Beschränkende Verfügung nach § 15 Abs. 1 und 2 sächsVersG	30
(c) Auflösungsverfügungen und beschränkende Verfügungen nach § 15 Abs. 3 sächsVersG	31
(2) Tatbestandliche Voraussetzungen	32
(a) Schutzgüter	32
(b) Unmittelbare Gefährdung	32
(c) Pflichtigkeit	33
(aa) Allgemeines	33
(bb) Verursacher	33
(cc) Pflichtigkeit des Nichtstörers	37
(3) Ermessen	37
(4) Anmeldebestätigung	38
cc) Verwaltungsrechtlicher Rahmen	38
(1) Vorgaben des sächsVwVfG	38
(2) Vorgaben des sächsVersG	39
(a) § 14 Abs. 1 sächsVersG	39
(b) § 14 Abs. 5 sächsVersG als Grundlage der Kooperation	39
b) Nachgefragte Einzelaspekte	40
aa) Zulässigkeit des Rückgriffs auf Grundrechte Dritter bzw. Rechtsgüter von Verfassungsrang	40
bb) Auswirkungen völkerrechtlicher Verpflichtungen der BRD zum Schutz von Menschenrechten auf die Versammlungs- und Meinungsfreiheit	41
cc) Entgegenstehen genehmigter Sondernutzungen	42
dd) Berücksichtigung ökonomischer Interessen ansässiger Gewerbetreibender	42
ee) Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten praktizierter Kooperation	43
(1) Allgemeines	43
(2) Struktur des Kooperationsgesprächs	44
(3) Kooperation in der Durchführungsphase	45
ff) Berücksichtigung der Besonderheit von auf eine große Zahl von Wiederholungen angelegten Versammlungen ähnlicher Form oder gleichen Inhalts	45

gg) Zurechenbarkeit von Störungen und Auflagenverstößen aufgrund ihrer Häufigkeit über den Zeitraum von zwei Jahren.....	45
2. Beurteilung der Vorgehensweise gegen PEGIDA	46
a) Adäquate Reaktion auf Störungen und Beschwerden.....	46
b) Umfang der Pflicht der Versammlungsbehörde, Berichten der Lokalpresse und im Internet bzw. in den sozialen Medien nachzugehen	46
c) Einschätzungen der Versammlungsbehörde zur Zurechenbarkeit bestimmter Störungen zu einer bestimmten Versammlung.....	47
aa) Zuordnungssubjekte	47
bb) Zurechenbarkeit.....	47
cc) Zurechnung durch die Versammlungsbehörde	48
3. Beurteilung der Demonstrationsfreundlichkeit in der Bescheidungspraxis der Versammlungsbehörde.....	49
a) Zahlen und Fakten.....	49
(aa) PEGIDA-Veranstaltungen	49
(bb) Gegendemonstrationen	49
b) Rechtliche Würdigung.....	50
aa) Zahlen und Fakten.....	50
bb) Einheitlichkeit der Bescheide	51
c) Ergebnisse der Prüfung der Bescheide gegen PEGIDA und Veranstalter von Gegendemonstrationen (S. 3 des Gutachtenauftrags)	51
aa) 13. April 2015: Gastauftritt von Geerd Wilders bei PEGIDA-Kundgebung	51
(1) Sachverhalt	51
(2) Rechtliche Würdigung	53
(3) Ergebnis.....	54
bb) 21. September 2015: Übergriffe auf Jugendliche am Schauspielhaus.....	54
(1) Sachverhalt	54
(2) Rechtliche Würdigung	54
(3) Ergebnis.....	55
cc) 28. September 2015: Streit um den Theaterplatz („Staatenlose gegen PEGIDA“).....	55
(1) Sachverhalt	55
(2) Rechtliche Würdigung	56
(3) Ergebnis.....	56
dd) 5. Oktober 2015: Verlegung der PEGIDA-Kundgebung wegen Beeinträchtigung einer Veranstaltung in der Semperoper	56
(1) Sachverhalt	56
(2) Rechtliche Würdigung	57
(3) Ergebnis.....	57
ee) 19. Oktober 2015: Sternmarsch gegen die Kundgebung zum „1. PEGIDA-Geburtstag“; Auftritt des Autors Pirinçci als Gastredner auf dieser Kundgebung.....	58
(1) Kundgebung und Sternmarsch.....	58
(a) Sachverhalt	58

(b) Rechtliche Würdigung	59
(c) Ergebnis	59
(2) Auftritt des Autors Pirinçci als Gastredner bei der Kundgebung	60
(a) Sachverhalt	60
(b) Rechtliche Würdigung	60
(c) Ergebnis	61
ff) 21. Dezember 2015: Streit um den Schlesischen Platz	62
(1) Sachverhalt	62
(2) Rechtliche Würdigung	63
(3) Ergebnis	65
gg) 6. Februar: Europaweiter Versammlungstag in allen Städten mit „-IDA“-Bewegungen; Streit um den Theaterplatz und Anzahl der Aufzüge	65
(1) Sachverhalt	65
(2) Rechtliche Würdigung	67
(a) Verbot des PEGIDA-Aufzugs	67
(b) Verbot der Eilversammlung.....	68
(3) Ergebnis	69
hh) 4. April: Streit mit GEpIDA über „Erstanmelderprivileg“	69
(1) Sachverhalt	69
(2) Rechtliche Würdigung	70
(3) Ergebnis	71
ii) 13. Juni 2016: Stör- und Verhinderungsaktionen gegen PEGIDA auf dem Neumarkt....	71
(1) Sachverhalt	71
(2) Rechtliche Würdigung	74
(3) Ergebnis	75
jj) 1. August 2016: Streit um den Neumarkt wegen der Sondernutzungserlaubnis für eine Wissenschaftsausstellung mit Kunstinstallation	75
(1) Sachverhalt	75
(2) Rechtliche Würdigung	76
(3) Ergebnis	77
kk) 26. September: Aufrufe zu einer „Raucherpause“ am Tag der Deutschen Einheit	77
(1) Sachverhalt	77
(2) Rechtliche Würdigung	78
(3) Ergebnis	79
ll) 3. Oktober: „Raucherpause“, verbale Ausschreitungen „besorgter Bürger“	80
(1) Sachverhalt	80
(2) Rechtliche Würdigung	80
(a) Versammlungsrechtliche Betrachtung	80
(aa) Auflösung wegen Nichtanmeldung nach § 15 Abs. 3 Nr. 1 1. Alt. sächsVersG	80
(bb) Auflösung nach § 15 Abs. 3 Nr. 2 sächsVersG	81
(b) Strafrechtliche Betrachtung	83

(3) Ergebnis.....	83
mm) 16./17. Oktober: „2. PEGIDA-Geburtstag“ und Bürgerfest.....	83
(1) 2. PEGIDA-Geburtstag.....	83
(a) Sachverhalt	83
(b) Rechtliche Würdigung	84
(c) Ergebnis.....	84
(2) Bürgerfest und Neutralitätsgebot.....	85
(a) Sachverhalt	85
(b) Rechtliche Würdigung	85
(c) Ergebnis.....	88
nn) 7. November 2016: Untersagung der Versammlungsleitung für Bachmann und Daebritz.....	88
(1) Sachverhalt	88
(2) Rechtliche Würdigung	90
(3) Ergebnis.....	90
oo) 7. November 2016: Untersagung der Verwendung von Zelten und Pavillons	90
(1) Sachverhalt	90
(2) Rechtliche Würdigung	91
(3) Ergebnis.....	92
pp) 28. November: Streit über den Anspruch auf Verschaffung einer Demonstrationsfläche durch die Versammlungsbehörde, wenn die Fläche sich im Privateigentum des Freistaates Sachsen befindet und faktisch dem öffentlichen Verkehr offen steht.	92
(1) Sachverhalt	92
(2) Rechtliche Würdigung	93
qq) 10. April und 15. Mai 2017: Zulässigkeit symbolischer Blockaden	94
(1) Sachverhalt	94
(2) Rechtliche Würdigung	95
(3) Ergebnis.....	96
IV. Empfehlung zur Änderung der Zuständigkeitsregelung in § 32 sächsVersG.....	97
1. Die bestehenden Zuständigkeiten	97
2. Nachteile der bestehenden Zuständigkeitsregelung.....	97
a) Einheit von Verfügungs- und Durchsetzungskompetenz.....	97
b) Gelingen von Kooperation	98
c) Parallele Zuständigkeit für Auflösungsverfügungen.....	98
d) Bindung des Oberbürgermeisters an das Neutralitätsgebot.....	99
3. Vorschlag zur Zuständigkeitsänderung.....	99
V. Zusammenfassung.....	101
VI. Verzeichnis der abgekürzten Literaturangaben.....	103

I. Auftrag

Im Gutachten soll zu folgenden Themenkomplexen bzw. Fragen Stellung genommen werden:

1. Welche Möglichkeiten bestehen abstrakt, die Durchführung von Versammlungen unter freiem Himmel zu beschränken? (Kurzer Einführungsteil)

Dabei ist insbesondere auf folgende Aspekte einzugehen:

Bedarf es den Rückgriffs auf Grundrechte Dritter bzw. Rechtsgüter von Verfassungsrang?

Welche Auswirkungen haben die völkerrechtlichen Verpflichtungen der BRD zum Schutz von Menschenrechten auf die Versammlungsfreiheit und das Recht zur freien Meinungsäußerung (unter Berücksichtigung des Gutachtens von Prof. Schmahl, 24. Oktober 2015)?

Können auch schon genehmigte Sondernutzungen entgegenstehen?

Inwieweit sind ökonomische Interessen von ansässigen Gewerbetreibenden zu schützen?

Ergeben sich im Rahmen von Kooperationsgesprächen weitergehende Einflussmöglichkeiten als in förmlichen Bescheiden?

Wie ist die Lage bei Demonstrationen, die von vornherein auf eine große Zahl von Wiederholungen von Versammlungen in ähnlicher Form und/oder Inhalt ausgelegt sind?

Welche Aktenlage ist erforderlich, damit einzelne – isoliert betrachtet nicht der Versammlung zurechenbare – Störungen und Auflagenverstöße aufgrund ihrer Häufigkeit über einen Zeitraum von zwei Jahren eventuell doch der Versammlung zugerechnet werden können?

2. Wie ist der Umgang mit PEGIDA-Versammlungen durch die Versammlungsbehörde zu beurteilen?

Wurde adäquat auf Beschwerden/Störungen reagiert (z. B. Auseinandersetzung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern der PEGIDA-Versammlung mit Schülerinnen und Schülern am Schauspielhaus, öffentlich berichtete Redehalte volks-

verhetzenden und/oder beleidigenden Charakters, öffentlich vorgenommene – inzwischen rechtskräftig verurteilte – Volksverhetzung durch Lutz Bachmann, Störungen beim An- und Abreiseverkehr bzw. öffentlichen Berichten darüber)?

Wie weit reicht die Pflicht der Versammlungsbehörde, Berichten der Lokalpresse oder im Internet/in Sozialen Medien nachzugehen?

Inwieweit treffen die Einschätzungen der Versammlungsbehörde zur Zurechenbarkeit oder Nichtzurechenbarkeit bestimmter Störungen zu einer bestimmten Versammlung zu?

3. War die Behandlung von PEGIDA-Demonstrationen durch die Versammlungsbehörde demonstrationsfreundlicher oder demonstrationsunfreundlicher als die Behandlung von Gegendemonstrationen?

II. Ausgangslage

Auf der Grundlage der ergangenen versammlungsbehördlichen Bescheide betreffend die PEGIDA-Demonstrationen und die Gegendemonstrationen und der dazu gehörigen Akten und Beiakten der Versammlungsbehörde und des Rechtsamtes der Stadt Dresden, der aktenkundigen Erkenntnisse und Lagebeurteilungen des sächsischen Landesamts für Verfassungsschutz und der Polizeidirektion Dresden, der Berichterstattung in den Printmedien und den sozialen Netzwerken, der Durchsicht der bei der Stadt Dresden eingegangenen Eingaben und Dienstaufsichtsbeschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, des Studiums einschlägiger wissenschaftlicher Publikationen zum Thema PEGIDA und Extremismus in Dresden bzw. Sachsen, der Inaugenscheinnahme der Demonstrationsörtlichkeiten und der Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ordnungsamts und des Rechtsamts durch den Gutachter Kniesel in der Zeit vom 20.-22. Juni 2017 in Dresden sowie weiteren telefonischen Nachfragen gehen die Gutachter von nachfolgend dargestelltem Sachverhalt aus.

Der Begutachtungszeitraum beginnt mit der ersten PEGIDA-Demonstration am 20. Oktober 2014 und endet mit dem 30. Juni 2017.

1. Demonstrationsgeschehen

Im Begutachtungszeitraum wurden 421 Versammlungen angezeigt; PEGIDA zeigte 122 an, wovon 115 durchgeführt wurden; 299 wurden von verschiedenen Bündnissen, Organisationen und Einzelakteuren angezeigt, wovon mindestens 69 nicht stattfanden. .

a) PEGIDA

aa) Kundgebungen und Aufzüge

Seit dem 20. Oktober 2014 fanden in der Dresdener Innenstadt meist montags Kundgebungen und Aufzüge statt, die anfänglich vom Veranstalter „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“, danach von PEGIDA e. V. und zuletzt vom Förderverein PEGIDA e. V. veranstaltet wurden. Der Montag als Veranstaltungstag wurde offensichtlich im Hinblick auf die Montagsdemonstrationen in der ehemaligen DDR gewählt.

Das Motto der Demonstrationen wechselte zwischen

„Gewaltfrei gegen Glaubenskriege“,

„Für Frieden und unsere Kultur, gegen Glaubenskriege“

und

„Gegen Glaubenskriege für Frieden.“

Es gab auch Aktionen, die unter „Weihnachtsliedersingen mit PEGIDA“ und „Raucherpause“ firmierten, bei denen es sich aber ebenfalls um Demonstrationen handelte.

In der Zeit von Oktober 2014 bis Juni 2017 veranstaltete PEGIDA 115 Demonstrationen, von denen einige wenige ausschließlich Kundgebungen und die überwiegende Anzahl Aufzüge mit Kundgebungen waren. Kundgebungen (einschließlich Zwischenkundgebungen) fanden an folgenden Örtlichkeiten statt:

Neumarkt	25	Cockerwiese	1
Altmarkt	26	Flutrinne	1
Schloßplatz	20	Altmarktgalerie	2
Wiener Platz	10	Rathausplatz	2
Theaterplatz	22	Königsufer	2
Halfpipe	6	Schlesischer Platz	1
Postplatz	11	Ammonstraße/Busparkplatz	1

Die Aufzüge führten vom jeweiligen Kundgebungsort über die von der Versammlungsbehörde im Bescheid bestätigten bzw. beauftragten Route zurück zum Kundgebungsort. Die Teilnehmerzahlen schwankten im Jahr 2017 um die 2.000 Personenmarke (nach anfänglich ca. 350 Teilnehmern im Jahr 2014 und bis zu 25.000 Teilnehmern Anfang 2015).

Vgl. die Auflistung unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Pegida>
(Stand: 7. August 2017, zuletzt aufgerufen am 8. August 2017)
m. w. N.

Die Teilnehmer führten neben Transparenten und Schildern zum Demonstrationsthematikum regelmäßig Bundesflaggen und Flaggen des Freistaats Sachsen sowie Wirmerflaggen mit sich. Bei der Wirmerflagge handelt es sich um die Flagge der Widerstandskämpfer des 20. Juli 1944, die die Flagge des neuen deutschen Reiches werden sollte.

bb) Lutz Bachmann

Der wegen Volksverhetzung verurteilte Lutz Bachmann ist Vorstandsmitglied des Fördervereins PEGIDA e. V. und trat bis zum 31. Oktober 2016 als Veranstalter bzw. Leiter von PEGIDA-Demonstrationen auf. Seit November 2016 lässt die Versammlungsbehörde der Stadt Dresden Herrn Bachmann, nicht mehr als Versammlungsleiter zu. Das VG Dresden hielt eine Daueruntersagung für rechtswid-

rig, weshalb jeweils Einzelfallzurückweisungen erfolgten, soweit Herr Bachmann erneut als (stellvertretender) Versammlungsleiter benannt wurde. In den entsprechenden Bescheiden wurde die Zurückweisung als Versammlungsleiter u. a. damit begründet, dass er bei der Kundgebung am 7. Dezember 2015 die belgischen Gastredner, die möglicherweise volksverhetzende Äußerungen tätigten, nicht vorher über die entsprechenden Grenzen der Meinungsfreiheit aufgeklärt und so strafbaren Handlungen vorgebeugt hätte. Die Unzuverlässigkeit des Herrn Bachmann wurde ferner damit begründet, dass er am 3. Mai 2016 durch das Amtsgericht Dresden wegen Volksverhetzung zu einer Geldstrafe von 120 Tagessätzen zu je 80 Euro verurteilt wurde.

Am 14. Oktober 2016 erstattete die Stadt Dresden bei der Staatsanwaltschaft Dresden Strafanzeige gegen Herrn Bachmann wegen eines Verstoßes gegen § 27 Nr. 2 SächsVersG, weil er ohne vorherige Anzeige der von ihm als Raucherpause deklarierten Veranstaltung eine Versammlung i. S. des § 27 Nr. 2 SächsVersG durchgeführt hätte. Seit November 2016 traten an Stelle von Herr Bachmann andere PEGIDA-Akteure als Versammlungsleiter auf. Er selbst nahm als Redner oder Ordner an den Versammlungen teil.

cc) Rechtsextremistische Aktivitäten im Zusammenhang mit PEGIDA-Demonstrationen

Nachdem PEGIDA mit den Montagsdemonstrationen großen Erfolg hatte, mobilisierten Rechtsextremisten nach Erkenntnissen des sächsischen Landesamtes für Verfassungsschutz ab Ende November 2014 offen für die Teilnahme an den PEGIDA-Demonstrationen. Nach der Spaltung der PEGIDA-Bewegung im Februar 2015 nahmen diese Aufrufe deutlich ab. Die asylkritische Ausrichtung von PEGIDA wurde unterstützt, auch durch Teilnahme von Angehörigen der rechtsextremistischen Szene an den Demonstrationen, doch es überwog die ideologische Abgrenzung. An PEGIDA Demonstrationen nahmen auch Anhänger der Identitären Bewegung (völkisch orientierte Gruppierung, die von einer geschlossenen europäischen Kultur ausgeht, die in ihrer Identität durch den Islam bedroht wird) und Anti-Antifaaktivisten und Anhänger von Thügida teil.

Das sächsische Landesamt für Verfassungsschutz führt auch im Verfassungsschutzbericht 2016 PEGIDA nicht als Beobachtungsobjekt, weil keine Erkenntnisse für rechtsextremistische Bestrebungen vorliegen, beobachtet aber, ob Rechtsextremisten Einfluss auf PEGIDA nehmen. Mitteilungen der Strafverfolgungsbehörden über eindeutig den PEGIDA-Versammlungen zuzuordnende Straftaten lagen der Versammlungsbehörde nicht vor.

b) Alternative für Deutschland

Am 8. Mai 2017 fand eine Kundgebung der AfD, Stadtverband Dresden unter dem Motto „Zeit für Veränderung“ unmittelbar nach Beendigung der PEGIDA-Versammlung auf dem Neumarkt statt.

c) Gegendemonstrationen

Im Begutachtungszeitraum fanden gegen die PEGIDA-Demonstrationen insgesamt 229 Gegendemonstrationen statt. Die Gegenaktionen waren vielgestaltig und wurden von einem breiten Veranstalterspektrum getragen, das sich aus Bündnissen, verschiedenen Organisationen und Einzelpersonen als Veranstalter zusammensetzte. Bei den Gegendemonstrationen handelte es sich um Kundgebungen mit und ohne Aufzug auf verschiedenen Routen durch die Innenstadt Dresdens.

aa) Bündnisse

Das Bündnis „GEpIDA-Genervte Einwohner protestieren gegen Intoleranz Dresdner Außenseiter“, später auch unter „NOPE“ demonstrierte montags als Gegenveranstaltung zu PEGIDA in Form von Kundgebungen und Aufzügen mit wechselnden Botschaften, u. a.:

„Tatort Rassismus“,

„Gegen jeden Rassismus“,

„Rechter Gewalt entschlossen entgegentreten“,

„Rassistische Hetze stoppen“,

„Schau nicht weg“,

„Wer schweigt, stimmt zu“,

„Dresden, du mieses Stück Stadt“,

„Rassismus tötet“,

und

„Für konsequente Strafverfolgung Rechter Gewalt.“

Weitere Bündnisse, wie z. B. das Bündnis „Dresden Nazifrei-Dresden stellt sich quer“ veranstalteten ebenfalls (meist) Montags Kundgebungen und Aufzüge gegen PEGIDA mit folgenden Botschaften:

„Nationalsozialismus raus aus den Köpfen“,

„Die Frauenkirche mahnt – wohin Rassismus führt“,

„Nationalsozialismus widersprechen, Meinungen kundtun“,

„Unsere Solidarität gegen Eure Repressionen“,

„Für Weltoffenheit und Toleranz“,

„Früh aufstehen gegen völkische Erneuerung“,

„Dresden für alle, bunt, weltoffen, laut“

und

„Kein Rassismus-Refuges welcome.“

Das Netzwerk „Kultur, Kulturschaffende und Bürgerinnen aus Dresden“ trat mit seinen Aktionen unter dem Motto an

„Dresden für Alle – Für eine weltoffene, tolerante und kulturvolle Stadt“.

Das Bündnis „Dresden für Alle“ warb um gegenseitiges Verstehen

„Komm her – wir reden“!

„Dresden für Alle – open your Mind – stop racism“

und

„Vielfalt vor Einfalt“.

Der Verbund demokratischer Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und Verbänden veranstaltete Gegendemonstrationen unter dem Motto

„Für ein friedliches Miteinander und eine solidarische Willkommenskultur.
Für Offenheit und Dialog zwischen Menschen unabhängig von ihrer
Herkunft, Religion und Lebensentwürfen“.

bb) Organisationen

Bürger Courage e. V. stand mit den veranstalteten Demonstrationen „Für eine weltoffene und tolerante Willkommenskultur in Dresden.“

Der Studentenrat der TU Dresden setzte „Zeichen für weltoffene Hochschulen“ und warb „Für gleiche Rechte und ein ebenbürtiges Leben.“

Die Initiativgruppe NOPEGIDA wollte „PEGIDA stoppen und Sozialabbau bekämpfen!“ und forderte „Bildung statt Rassismus.“

Die undogmatische radikale Antifa Dresden wollte „Rassismus demaskieren.“

Weitere Veranstalter von Gegendemonstrationen waren die jüdische Gemeinde, der evangelisch-lutherische Kirchenbezirk Dresden Nord, die Gesellschaft zur Förderung der Frauenkirche e. V., Parteien (SPD, Jusos, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke) und Gewerkschaften (GEW und die Ver.di-Jugend Dresden-Ostsachsen).

cc) Einzelakteure

Von Einzelpersonen wurden im Begutachtungszeitraum 93 Gegendemonstrationen angezeigt und durchgeführt.

d) Verlauf der Demonstrationen

Die meisten PEGIDA-Demonstrationen und Gegendemonstrationen verliefen ohne nennenswerte Störungen, wenn man von den schon rituell anmutenden gegenseitigen Beschimpfungen und Beleidigungen absieht. Allerdings kam es bei der Kundgebung am 19. Oktober 2015 zu teilweise massiven Ausschreitungen auf beiden Seiten, ohne dass Versammlungsbehörde und Polizei diese den stattfindenden Versammlungen hätten zuordnen können. Zu Straftaten der Volksverhetzung kam es bei den Kundgebungen vom 19. Oktober 2015 und möglicherweise vom 7. Dezember 2015. Am 19. Oktober 2015 trat bei der Kundgebung auf dem Theaterplatz der Autor Akif Pirinçci als Gastredner auf und hielt anlässlich des ersten Jahrestages der PEGIDA-Bewegung vor mehr als 20.000 Demonstrationsteilnehmern eine Rede, die wegen volksverhetzender Inhalte vom Amtsgericht Dresden durch Strafbefehl vom 1.2.2017 mit einer Geldstrafe von 11.700 Euro geahndet wurde. Bei der Kundgebung am 7. Dezember 2015 traten Filip Dewinter

und Anke van Dermeersch als Gastredner einer belgischen Delegation auf und machten Ausführungen zur Bedrohung Europas durch den Islam.

Am 21.9.2015 kam es während des PEGIDA-Aufzugs in Höhe des Schauspielhauses zu einem in der Presse breit dargestellten Zwischenfall, bei dem Kinder und Jugendliche, die bei der Veranstaltung „Schultheater der Länder“ des Schauspielhauses zu Gast waren und unter den Gegendemonstranten standen, aus dem Aufzug heraus von PEGIDA-Anhängern bedroht und beleidigt worden sein sollen.

Laut Medienberichten kam es bei der PEGIDA-Versammlung am 28.09.2015 aus der Versammlung heraus zu Angriffen auf zwei Journalisten. Einer der Journalisten sei getreten worden, der zweite habe einen Schlag in Gesicht bekommen. Beide Reporter hätten Anzeige erstattet und die Polizei habe Ermittlungen aufgenommen.

Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-in-dresden-angriffe-auf-journalisten-a-1055170.html>.

Bei der PEGIDA-Versammlung am 12.10.2015 wurden von einem Teilnehmer auf dem Theaterplatz zwei Galgen-Attrappen gezeigt, an denen Schilder mit den Aufschriften „Reserviert für Siegmund ‚das Pack‘ Gabriel“ und „Reserviert für Angela ‚Mutti‘ Merkel“ angebracht waren. Die Staatsanwaltschaft Dresden leitete ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten nach § 126 StGB und Öffentlicher Aufforderung zu Straftaten nach § 111 StGB ein. Laut Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Dresden vom 10.03.2017 wurde das Verfahren eingestellt, da sich beide Delikte nicht hätten nachweisen lassen. Verwiesen wurde dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 GG (Meinungsfreiheit).

Vgl. Pressemitteilung StA DD v. 10.03.2017:
<https://www.justiz.sachsen.de/stadd/content/1177.php>.

Am Tag der Deutschen Einheit – 3. Oktober 2016 – störten ca. 200 PEGIDA zuzurechnende Personen die Feierlichkeiten, indem sie mit PEGIDA-Parolen und Trillerpfeifen auf dem Neumarkt die Politiker und andere Gäste angingen. Versammlungsbehörde und Polizei kamen übereinstimmend zu der Einschätzung, dass es sich bei diesen Protestaktionen um eine Versammlung im Sinne des Sächsischen Versammlungsgesetzes handelte. Da die Protokollveranstaltung innerhalb der Kirche nicht gestört wurde und weil sich die Protestierenden zudem schwer abgrenzbar unter die sonstigen Zaungäste gemischt hatten, entschieden sie sich gegen eine Auflösung dieser Versammlung.

Im Dezember 2016 wurde Nino Köhler, der 2015 auf einer PEGIDA-Kundgebung als Redner aufgetreten ist, als mutmaßlicher Täter der rechtsextremistisch moti-

vierten Sprengstoffanschläge vom Oktober 2016 auf das Internationale Congress Center und die Faith-Camii-Moschee in Dresden verhaftet.

Im Mai und Juni 2017 kam es zu Würfen von Buttersäure-Ampullen.

Am 21. Juni 2017 attackierte ein offensichtlich angetrunkener PEGIDA-Anhänger bei einer Demonstration auf dem Neumarkt die Leiterin der Gegendemonstration; die Polizei leitete ein Ermittlungsverfahren ein.

Bei den Gegendemonstrationen mischten sich mehrfach gewaltbereite Antifa-Anhänger unter die Gegendemonstranten und es kam dabei vereinzelt zu Gewalttätigkeiten, etwa am 19. Oktober 2015, als Einsatzkräfte der Polizei mit Pyrotechnik angegriffen wurden und am 25. Januar 2016, als der PEGIDA-Aufzug auf dem Postplatz aus der GEGIDA-Auftaktkundgebung heraus mit einer Nebelkerze beworfen wurde.

Vereinzelt wurden ferner im Winter gegenseitige Schnellballwürfe festgestellt und in einem Fall das Werfen von Schraubenmuttern auf Teilnehmer der PEGIDA-Versammlung von der Polizei gemeldet.

e) Anzeigeverhalten der Veranstalter und Bescheidung der Anzeigen durch die Versammlungsbehörde

Auf die Daueranzeigen von PEGIDA reagierten die Veranstalter der Gegendemonstrationen ebenfalls mit Dauer- bzw. Vorratsanzeigen für ihre Veranstaltungen mit dem Ziel, auf diese Weise die PEGIDA-Demonstrationen zu verhindern bzw. von deren bevorzugten Plätzen zu verdrängen. Die Versammlungsbehörde orientierte sich dabei grundsätzlich am Erstanmelderprinzip. In Ansehung der zahlreichen attraktiven Demonstrationsplätze in der Innenstadt wendete sie das Erstanmelderprinzip jedoch nicht als starre Entscheidungsregel an und gestaltete die Zuweisung der jeweiligen Demonstrationsörtlichkeit unter Beachtung des Grundsatzes praktischer Konkordanz durch Auflagen flexibel. Soweit keine Verdrängung gelang, suchten die Veranstalter der Gegendemonstrationen die Nähe zu den PEGIDA-Demonstrationen; die Versammlungsbehörde ließ dann schon im Bescheid oder in Anpassung der Gefahrenprognose vor Ort die Gegendemonstrationen in Hör- und Sichtweite zu den PEGIDA-Kundgebungen zu, sodass es statt Verdrängung zu einem konfrontativen Nebeneinander kam.

2. Gesellschaftlicher Kontext

a) Unmittelbar Betroffene

Durch die PEGIDA-Demonstrationen und die Gegenveranstaltungen wurden unmittelbar die Semperoper, das Schauspielhaus, die Hofkirche, die Kreuzkirche, die Frauenkirche, Sondernutzungsberechtigte, Verkehrsteilnehmer, Passanten und Geschäftsleute betroffen.

Die Verantwortlichen von Semperoper und Schauspielhaus beklagten Beeinträchtigungen der Besucher beim Aufsuchen und Verlassen der Veranstaltungen und den daraus resultierenden Rückgang der Besucherzahlen. Schlimmer empfunden wurde aber der Imageverlust ihrer Häuser, etwa wenn die weltweit bekannte Kulisse der Semperoper auf dem Cover des US-Magazins „Time“ unter der Titelzeile „Unwelcome“ mit rassistischen und ausländerfeindlichen Aktionen in Verbindung gebracht wurde. Der Chefdirigent der sächsischen Staatskapelle forderte deshalb eine Bannmeile um das Stadtzentrum.

„Dresden concept-Exzellenz aus Wissenschaft und Kultur“ war Sondernutzungsberechtigte für eine Wissenschaftsausstellung am 1. August 2016 auf dem Neumarkt und befürchtete nicht nur wegen der Störungen der Ausstellung Nachteile für die Zukunft Dresdens als Zentrum der Wissenschaft – auch im Hinblick auf die Exzellenzbewerbung der TU Dresden –, wenn das Image der Stadt in der Weltöffentlichkeit von PEGIDA-Aktivisten mit ihren fremden- und islamfeindlichen Vorstellungen bestimmt würde. Die betroffenen Geschäftsleute beklagten Umsatzeinbußen und das City-Management den Rückgang der Touristenzahlen.

Aus der Bürgerschaft kamen zahlreiche Eingaben und Dienstaufsichtsbeschwerden wegen der unmittelbaren Beeinträchtigungen durch die Demonstrationen, aber auch wegen des Imageschadens für Dresden. Es wurde gefordert, die Demonstrationen zu verbieten oder zumindest an den Stadtrand zu verlegen; von der Versammlungsbehörde werde erwartet, den Missbrauch der Demonstrationsfreiheit durch PEGIDA zu beenden.

b) Medien

Aufgrund ihrer Ablehnung der „etablierten Medien“ griffen die Anhänger der PEGIDA-Bewegung in erheblichem Umfang auf Internetplattformen und soziale Netzwerke zurück. Auf Youtube wurden Videos der einzelnen PEGIDA-Kundgebungen verbreitet, auf Facebook und Twitter das aktuelle Weltgeschehen sowie vergangene und kommende Versammlungen kommentiert und diskutiert. Die wechselseitige Bezugnahme auf das Internet während der PEGIDA-Versammlungen und auf die Versammlungen in den eigenen Internetbeiträgen

fürte zu einer engen Verknüpfung zwischen tatsächlicher und virtueller Welt. Dies schuf ein für die Anhängerschaft attraktives „Informations-“, „Interaktions-“ und „Eventerlebnis“.

Auf Seiten der PEGIDA-Gegner wurde in den sozialen Netzwerken vor allem eine Facebook-Initiative namens „DD-Versammlungsbehörde watch“ aktiv und unterstellte der Versammlungsbehörde ebenfalls Parteilichkeit und Bevorzugung von PEGIDA. Als Beweis dafür wurde beispielsweise ein Bild ins Netz gestellt, das einen Mitarbeiter der Versammlungsbehörde im Gespräch mit Herrn Bachmann zeigte und mit dem Kommentar „Zwei gute Freunde“ versehen wurde. Die Möglichkeit, dass es sich bei diesem Treffen um ein Kooperationsgespräch vor Ort hätte handeln können, wurde nicht in Betracht gezogen.

Im Zusammenhang mit der Feststellung, dass der zivilgesellschaftliche Protest gegen PEGIDA in Dresden geringer ausfiel als in anderen bundesdeutschen Städten, richtete sich der Fokus der Berichterstattung in den lokalen Printmedien ebenfalls rasch auf die Versammlungsbehörde und die Polizei. Der Versammlungsbehörde wurde vorgeworfen, sie wäre gegenüber PEGIDA zu zurückhaltend und schöpfe die rechtlichen Möglichkeiten des Versammlungsgesetzes nicht aus; sie bevorzuge PEGIDA-Demonstrationen gegenüber Gegendemonstrationen; bei Stadt und Polizei sei eine Tendenz nach rechts zu beobachten.

Nach anfänglich tendenziell eher negativer Berichterstattung über PEGIDA bemühten sich die meisten überregionalen Zeitungen und das öffentlich-rechtliche Fernsehen später um eine möglichst neutrale Berichterstattung.

Vgl.

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article166290122/Tagesschau-Chef-gibt-Fehler-bei-Pegida-Berichterstattung-zu.html>; <https://www.tag24.de/nachrichten/ard-pegida-berichterstattung-trump-gniffke-interview-286235>;
analog zur Rolle der Medien in der Flüchtlingsdebatte:
<http://www.heute.de/studie-zur-berichterstattung-ueber-fluechtlinge-47615470.html>;
http://www.deutschlandfunkkultur.de/michael-haller-zur-berichterstattung-ueber-gefluechtete.2165.de.html?dram:article_id=391711.

c) Stadt Dresden

Auch aus dem Stadtrat kamen kritische Stimmen, die der Versammlungsbehörde Einseitigkeit und Nichtausschöpfung der Möglichkeiten des Versammlungsgesetzes vorwarfen.

Der Oberbürgermeister positionierte sich in einer Pressemitteilung vom 9. Oktober 2015. Er finde es beschämend, was in Dresden mit PEGIDA und den Montagsdemonstrationen geschehe; es entstehe für Dresden ein immenser Schaden, weil PEGIDA Arbeitsplätze vernichte. Er werde aber deshalb weder das Grundgesetz außer Kraft setzen, noch ein gegen das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit verstoßendes Demonstrationsverbot erlassen und auch nicht die von ihm zu tragende politische Verantwortung auf die Verwaltungsgerichte abwälzen.

Bei seiner Rede auf dem Bürgerfest am 17. Oktober 2016 kritisierte der Oberbürgermeister das PEGIDA-Bündnis als Gegner der Demokratie und unseres Staates.

Die Dresdner SPD hielt dies nicht für ausreichend und forderte vom Oberbürgermeister, sich an die Spitze der bürgerschaftlichen Bewegung für Demokratie und gegen Rechtspopulismus zu setzen. In diesem Zusammenhang erklärte der SPD-Vorsitzende, Dresden müsse endlich Haltung zeigen; es sei der Eindruck entstanden, dass die Versammlungsbehörde mit zweierlei Maß messe; PEGIDA-Demonstrationen würden bevorzugt und der demokratische Gegenprotest benachteiligt. Der Oberbürgermeister müsse endlich klären, wie seine Behörde zu gesellschaftlichem Protest stehe und die Landeshauptstadt müsse gemeinsam mit der engagierten Bürgerschaft gegen PEGIDA auftreten.

Vertreter der Fraktionen DIE LINKE. und Bündnis 90/Die Grünen forderten zwischenzeitlich gar die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Aufklärung etwaiger Missstände bei der Versammlungsbehörde.

Vgl. Antrag A0257/16 vom 4. November 2016; vom Oberbürgermeister nicht auf die Tagesordnung gesetzt nach Rückversicherung bei der Rechtsaufsichtsbehörde, wonach „parlamentarische“ Untersuchungsausschüsse auf kommunaler Ebene unzulässig sind.

Als Behördenleiter und Dienstvorgesetzter entschied sich der Oberbürgermeister zur Einholung eines externen Gutachtens, mit dem die im Raume stehenden Vorwürfe untersucht werden sollen.

III. Gutachten

1. Möglichkeiten der Beschränkung von Versammlungen unter freiem Himmel

Zunächst wird der versammlungsrechtliche Rahmen des Demonstrationsgeschehens dargestellt, um dann auf die einzelnen Bescheide eingehen zu können.

a) Allgemeine Struktur von Versammlungsbeschränkungen

Die im Gutachtenauftrag angesprochenen versammlungsrechtlichen Einzelfragen sollen auf der Grundlage der allgemeinen rechtlichen Struktur zulässiger Versammlungsbeschränkungen erläutert.

aa) Schutzbereich und Schranken der Versammlungsfreiheit

Welche Veranstaltungen sind geschützt und welche Voraussetzungen gelten für ihre Beschränkungen?

(1) Schutzbereich

(a) Versammlungsfreiheit als Demonstrationsfreiheit

Der grundrechtliche Schutz des Versammlungswesens ist durch dessen besonderen Charakter geprägt. Anders als andere Freiheitsbetätigungen ist die Freiheit, sich zu versammeln – wie die Freiheit, sich zu vereinigen – eine Freiheit, die regelmäßig nicht um ihrer selbst willen wahrgenommen wird. Vielmehr dient die Versammlungsfreiheit – wie die Vereinigungsfreiheit – regelmäßig der Wahrnehmung einer anderen grundrechtlichen Freiheit in Gemeinschaft mit anderen. Sie schützt **kollektive Freiheitsausübung** wie die Vereinigungsfreiheit korporative Freiheitsausübung schützt. Entsprechend ist auch der grundrechtliche Schutz des Versammlungswesens nicht allein durch die Versammlungsfreiheit, sondern immer auch durch die Freiheit geprägt, deren kollektiver Verwirklichung die Versammlungsfreiheit im Einzelfall dient. Dennoch ist die Versammlungsfreiheit mehr als ein bloßer Modus individueller Freiheitsausübung. Ihre kollektive Wahrnehmung vermittelt der Freiheitsausübung eine andere Qualität. Das Musizieren in einem Orchester ist nicht einfach ein Solo neben anderen Solisten. Durch die Gemeinsamkeit der Freiheitsausübung entstehen neue Formen und Qualitäten auch der kollektiv ausgeübten Freiheit, die sich durch einen bloß individuellen Freiheitsgebrauch nicht verwirklichen ließen.

Die Versammlungsfreiheit steht daher auch nicht neben einer andersartig grundrechtlich geschützten „Demonstrationsfreiheit“. Vielmehr ist die Demonstrations-

freiheit nur insoweit ein Sonderfall der Versammlungsfreiheit, als sie einen besonderen Zweck der Ausübung des Grundrechts kennzeichnet, der darin besteht, dass die Teilnehmer einer Versammlung eine Meinung gemeinsam öffentlich zum Ausdruck bringen. Die **Demonstrationsfreiheit** ist **kein besonderes Grundrecht**, sondern eine spezifische Ausübung sowohl der Versammlungs- als auch der Meinungsäußerungsfreiheit.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (343); Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 24 m.w.N.; Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 45 f.

Die dadurch geschaffene neue Qualität der Grundrechtsausübung liegt in der besonderen Gewährleistung, durch die Kollektivität **Meinungsäußerung** in ihrer Wirkung **potenzieren** zu können. Mit der räumlichen, zeitlichen und körperlichen Unmittelbarkeit der Menschenmasse als Kollektiv gewinnt die Versammlung eine **räumlich-physische** Dimension, die in ihrer verkörperten Präsenz und Wirkung als Kundgebung spezifischer Ausdruck der Versammlungsfreiheit ist. Dabei vermischt sich die räumlich-physische Komponente mit der von der Menschenmasse vermittelten Botschaft zu einer Wirkungseinheit, indem das Kollektiv durch seine unmittelbare körperliche Anwesenheit mit dem «Argument des Körpers» einschließlich des ihm innewohnenden Drohpotentials sichtbar für eine Meinung eintritt, also im eigentlichen Sinne **Stellung nimmt** und **Standpunkt bezieht**.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (345); Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I, Rn. 25 f. m.w.N.

Hier wird deutlich, dass bei der Ausübung der Demonstrationsfreiheit das Feld des geistigen Meinungskampfes als immanente Begrenzung der Meinungsfreiheit verlassen werden kann, wenn die Dimension des Eindruckmachens, des Beziehehs einer polarisierenden Position mit einschüchternder Drohgebärde durch die politischen Forderungen stellende Menschenmasse in den Vordergrund tritt. Solange diese einschüchternde Wirkung die **Grenze der Unfriedlichkeit nicht überschreitet**, wird sie vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst. Ihr kann aber **mit versammlungsbehördlichen bzw. polizeilichen Auflagen begegnet werden**, wenn die Masse, wie es bei rechtsextremistischen Aufzügen der Fall sein kann, provokativ und aggressiv auftritt und in Gestalt eines paramilitärischen Aufmarschs ein **Klima der Gewaltbereitschaft** erzeugt.

Vgl. BVerfGE 111, 145 (157); Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 26 m.w.N.; Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 166 f.

(b) Funktionen des Grundrechtsschutzes

(aa) Allgemeines

Die Beziehungen zwischen Bürger und Staat hinsichtlich der Wirkungsweisen der Grundrechte lassen sich in verschiedenen Wirkungsbereichen erfassen. Im status negativus geht es um die Freiheit vom Staat, der durch die Grundrechte als Abwehrrechte auf Distanz gehalten wird. Im status positivus geht es um Freiheiten, die der Einzelne nicht ohne den Staat bzw. nur durch den Staat haben kann; dieser Zustand wird ausgeformt und gesichert in den Grundrechten, wenn und soweit sie Anspruchs-, Schutz-, Teilhabe-, Leistungs- und Verfahrensrechte sind. Der status activus bezieht sich auf den politischen Willensbildungsprozess, dessen Akteure die Bürger sind, wenn sie ihre Grundrechte im und für den Staat ausüben.

Vgl. Kingreen/Poscher, Grundrechte, 33. Aufl. 2017, Rn. 80 ff.; Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 157 ff. m.w.N.

(bb) Anspruch auf Überlassung von Straßen und Plätzen

Öffentliche Straßen und Plätze sind die reale Basis für die Durchführung von Versammlungen unter freiem Himmel. Der Anspruch auf ihre Nutzung folgt schon aus der Abwehrfunktion von Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 1 sächsVerf, weil ein public forum unabdingbare Voraussetzung für die Realisierung der Versammlungsfreiheit ist.

Vgl. BVerfGE 73, 206 (248).

Das Recht zur Benutzung öffentlicher Straßen und Plätze lässt sich deshalb unmittelbar aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit ableiten.

Vgl. Sachs, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1227; Höfling, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 8 Rn. 38 f.; Burgi, DÖV 1993, 638; Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 75.

Will man dieser grundrechtsunmittelbaren Ableitung nicht folgen, so ergibt sich der Benutzungsanspruch aus einer grundrechtsfreundlichen Auslegung des in § 14 Abs. 1 sächsStraßengesetz geregelten Gemeingebrauchs.

Die Versammlungsfreiheit erstreckt sich auch auf solche Flächen, die ohne Widmung zur öffentlichen Straße tatsächlich dem allgemeinen Verkehr geöffnet sind. Hier entfaltet sich mit der allgemeinen Verkehrsfunktion eine allgemein präsente Öffentlichkeit, auf die gerade die politische Funktion der Versammlungsfreiheit angelegt ist.

Vgl. Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 76

Dies hat das BVerfG für in mehrheitlich staatlichem Eigentum stehende Flächen anerkannt. Findet auf der Liegenschaft einer landeseigenen GmbH oder AG tat-

sächlich ein kommunikativer Verkehr statt, weil sie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist, so besteht eine unmittelbare Grundrechtsbindung des privaten Rechtsträgers, der als Teil der staatlichen Gewalt die Ausübung der Versammlungsfreiheit auf seinem privaten Eigentum dulden muss.

Vgl. BVerfGE 128, 226 (251 ff.); vgl. auch BVerfG, NJW 2015, 2485 f.; Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher, Schulze-Fielitz, MEVersG, 2011, § 21 Nr. 2 ff.; Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 76.

(cc) Anspruch auf Teilhabe im Verwaltungsverfahren

Der Grundrechtsschutz durch Eingriffsabwehr bedarf der Ergänzung durch verfahrensrechtliche Absicherungen. Der Staat muss durch organisations- und verfahrensrechtliche Ausgestaltung des einfachen Gesetzesrechts dem Einzelnen die Ausübung seiner Freiheitsrechte ermöglichen. Grundrechtsschutz ist also auch durch Gestaltung des Verfahrens zu bewirken; das Verfahrensrecht hat eine Komplementärfunktion für die Grundrechtsverwirklichung.

Vgl. BVerfGE 53, 30 (65 ff.); 56, 212 (236) 63, 131 (143) 65, 1 (44); 65, 76 (94); Hofmann-Riem, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Band IV, 2011, § 106 Rn. 22 ff.

Speziell für die Versammlungsfreiheit hat das BVerfG im Brokdorf-Beschluss einen wesentlichen verfahrens- und organisationsrechtlichen Gehalt erkannt und sieht Grundrechtsschutz durch Verfahren vor allem in der Kooperationspflicht der Versammlungsbehörde gewährleistet.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (355).

Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 1 sächsVerf garantieren Versammlungsveranstaltern Grundrechtsschutz durch Verfahren, indem sie ihre auf die Gestaltungsfreiheit gestützten Vorstellungen von ihrer Versammlung in einem von der Versammlungsbehörde kooperativ geführten Verwaltungsverfahren einbringen und verfolgen können.

(c) Anmelde- bzw. Anzeigefreiheit

(aa) Verfassungsmäßigkeit

Versammlungen unter freiem Himmel bedürfen keiner Erlaubnis, sind aber bei der Versammlungsbehörde gemäß § 14 Abs. 1 BVersG anzumelden bzw. nach § 14 Abs. 1 sächsVersG anzuzeigen. Die Anmeldung bzw. Anzeige ist daher kein Antrag auf Erlaubnis, Versammlungen finden vielmehr in der Form kontrollierten Geschehenlassens durch die Versammlungsbehörde statt.

Vgl. Brohm, JZ 1985, 508.

Obwohl Art. 8 I GG nach seinem Wortlaut (ohne Anmeldung oder Erlaubnis) nicht nur die **Erlaubnisfreiheit**, sondern auch die **Anmeldefreiheit** von Versammlungen verbürgt, sehen § 14 BVersG und § 14 sächsVersG einen Anmelde- bzw. Anzeigezwang vor. Zudem kann die Versammlungsbehörde nach § 15 Abs. 3 BVersG und § 15 Abs. 3 sächsVersG eine nicht angemeldete Versammlung auflösen und Veranstalter und Leiter stehen unter der Strafandrohung des § 26 Nr. 2 BVersG und § 27 Nr. 2 sächsVersG, wenn sie eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug ohne Anmeldung durchführen.

Besteht damit trotz des eindeutigen Wortlauts von Art. 8 Abs. 1 GG, dem nach seinem Normprogramm als zentrales Gewährleistungselement das Verbot eines Anmeldeerfordernisses entnommen werden muss, ein Anmelde- bzw. Anzeigezwang, so stellt sich trotz des Gesetzesvorbehalts in Art. 8 Abs. 2 GG die Frage der **Verfassungsmäßigkeit**.

Vgl. Geis, NVwZ 1992, 1027; Höfling, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 63 f.

Nach Auffassung des BVerwG wird Art. 8 Abs. 1 GG durch die Anmeldepflicht nur unerheblich eingeschränkt.

Vgl. BVerwGE 26, 135 (137).

Auch das BVerfG hält § 14 BVersG bei verfassungskonformer Auslegung für mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Vorschrift habe den Sinn, den Behörden die Informationen zu vermitteln, die sie benötigen, um Vorkehrungen zum störungsfreien Verlauf der Veranstaltung und zum Schutz von Interessen Dritter oder der Allgemeinheit treffen zu können; überdies wirke die Vorschrift auf eine Verständigung zwischen Veranstaltern und Versammlungsbehörden hin, ermögliche also Kooperation.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (349 ff. und 357 ff.); 85, 69 (74).

Die Verfassungsmäßigkeit von § 14 BVersG und § 14 sächsVersG setzt also Ausnahmen bzw. Modifizierungen voraus.

Vgl. Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 236.

(bb) Ausnahmen und Modifizierungen der Anmeldepflicht

α) Spontanversammlungen

Spontanversammlungen werden nicht von langer Hand vorbereitet, sondern entstehen aus aktuellem Anlass augenblicklich und können deshalb keinen die Versammlung veranlassenden Veranstalter haben.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (350); BVerwGE 26, 135 (138).

Sie fallen in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit, weil die Spontaneität der Grundrechtsausübung Ausdruck der durch Art. 8 Abs. 1 GG verbürgten Selbstbestimmung ist.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (350).

Entschluss und Durchführung fallen zusammen. Maßgebliches Kriterium ist die Spontaneität, also das Entstehen der Versammlung von einem Moment auf den anderen. Dass die Spontanversammlung keinen Veranstalter hat, kann nicht das entscheidende Merkmal sein, denn die Veranstalterlosigkeit ist Folge der Spontaneität, nicht umgekehrt. Bei Spontanversammlungen handelt es sich um nicht organisierte, vor allem nicht vorher geplante oder verabredete Veranstaltungen. Der Versammlungstypus des BVersG ist dagegen die geplante bzw. organisierte Versammlung. Insoweit ist die Spontanversammlung Gegenmodell und Gegenbegriff. Spontanversammlungen stellen somit einen Fremdkörper im Versammlungsmo- dell des BVersG dar.

Vgl. Gusy, JuS 1993, 557.

Bei Spontanversammlungen ist demnach eine vorherige Anmeldung schon tatsächlich unmöglich; § 14 BVersG und § 14 sächsVersG sind auf die **geplante** Veranstaltung zugeschnitten. Die Nichtanmeldung ist geradezu das Spezifikum der Spontanversammlung und es wäre widersinnig, diese Veranstaltungsform unter den Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG zu stellen, aber gleichzeitig ihr Spezifikum zum Auflösungsgrund zu machen. Deshalb entfällt bei Spontanversammlungen die Anmeldepflicht, die §§ 14 der BVersG und 14 sächsVersG sind **nicht anzuwenden**; ein Beharren auf die Anmeldepflicht würde zur Unzulässigkeit von Spontanversammlungen führen.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (351); 85, 69 (75); BVerfG, NVwZ 2011, 422 (423) EGMR, Beschw. Nr. 25499/04; Werner, Formelle und materielle Versammlungsrechtswidrigkeit, 2001, S. 47 ff.; Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 21 Rn. 4; Geis, NVwZ 1992, 1025/1030.

β) Eilversammlungen

Eilversammlungen sind im Gegensatz zu Spontanversammlungen geplant und haben auch einen Veranstalter, können aber ohne Gefährdung des Versammlungszwecks nicht unter Wahrung der in den §§ 14 BVersG und 14 sächsVersG vorgegebenen Fristen angemeldet bzw. angezeigt werden.

Vgl. BVerfGE 85, 69 (75); Geis, NVwZ 1992, 1027 f.

Das BVerfG hat bei Eilversammlungen anders als bei Spontanversammlungen nicht die Anmeldung überhaupt, sondern nur die Fristwahrung für unmöglich gehalten; deshalb sollen bei verfassungskonformer Interpretation von § 14 BVerfGE Eilversammlungen anmeldepflichtig sein, sobald die Möglichkeit der Anmeldung besteht; Dispens gibt es nur von der Anmeldefrist, die nach Lage des Falles zu verkürzen ist.

Vgl. BVerfGE 85, 69 (75).

Diese Entscheidung des BVerfG ist auf nachhaltige methodische Bedenken gestoßen; das BVerfG habe nicht verfassungskonform ausgelegt, sondern eine unzulässige richterliche Normkorrektur vorgenommen, indem es das Tatbestandsmerkmal „Anmeldung spätestens 48 Stunden vorher“ durch die Regelung „Anmeldung, sofern überhaupt möglich, in der Regel aber 48 Stunden zuvor“ ersetzt habe.

Vgl. Geis, NVwZ 1992, 1027 (1029).

Auch das Minderheitenvotum rügt, dass einer verfassungskonformen Auslegung der klare Wortlaut entgegensteht.

Vgl. BVerfGE 85, 69 (78).

Folgt man dieser Auffassung, bleibt nur die Möglichkeit, Eilversammlungen dann von der Anmeldepflicht freizustellen, wenn diese 48-Stunden-Frist nicht eingehalten werden kann.

Vgl. Geis, NVwZ 1992, 1027 (1030).

γ) Folgen der unterbliebenen Anmeldung

Als Sanktion der unterbliebenen Anmeldung sehen die §§ 15 Abs. 3 BVerfGE und 15 Abs. 3 sächsVersG die Auflösung der Versammlung vor. Mit dem BVerfG ist diese Sanktion auf Spontanversammlungen nicht anzuwenden.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (351); Geis, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, Art. 8 Rn. 116; Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 21 Rn. 5.

Die unterbliebene Anmeldung ist für sich genommen kein Auflösungsgrund; das Mittel der Auflösung soll nicht der Disziplinierung des Veranstalters dienen und kann deshalb kein Instrument zur Durchsetzung der Anmeldepflicht sein. Das muss auch für solche Versammlungen gelten, die rechtzeitig hätten angemeldet werden können oder bei denen die Anmeldung aus Nachlässigkeit oder Böswilligkeit überhaupt unterlassen worden ist.

Vgl. Breitbach/Deiseroth/Rühl, VersG, § 15 Rn. 276.

Die fehlende Anmeldung kann somit nur eine formelle, keine materielle Rechtswidrigkeit begründen.

Vgl. Werner, Formelle und materielle Versammlungswidrigkeit, 2001, S. 36 ff.

Die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit aus anderen Gründen bleibt unabdingbare Voraussetzung für jede Auflösung. Allerdings kann die unmittelbare Gefährdung gerade deshalb eintreten, weil die Anmeldung unterblieben ist oder verspätet erfolgte und demzufolge der Versammlungsbehörde keine Zeit für Gefahren abwehrende bzw. minimierende Maßnahmen verblieb.

Vgl. Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 247.

(d) Veranstaltungs-, Leitungs- und Teilnahmefreiheit

Die Versammlungsfreiheit schützt in spezifischer Weise den Veranstalter, den Leiter und den Teilnehmer.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I, Rn. 226 ff.; Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 211 ff.

Das Leitungsrecht folgt aus Art. 8 Abs. 1 GG bzw. Art. 23 Abs. 1 sächsVerf. Leitung ist Grundrechtsausübung.

Vgl. Sachs, in: Stern, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1222; Blanke, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. Aufl. 2016, Art. 8 Rn. 44; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 34, Geis, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, Art. 8 Rn. 28.

Das Leitungsrecht hat gegenüber dem Veranstaltungsrecht eine dienende Funktion und erfährt seine Legitimation vom Veranstaltungsrecht, weil es der Verwirklichung des vom Veranstalter festgelegten Versammlungszwecks dient. Der Leiter mit seinen Ordnern ist der verlängerte Arm des Veranstalters zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung in der Versammlung. Weil diese Stellung aus der grundrechtlichen Legitimation des Veranstalters abgeleitet wird, kann der Leiter kein Beliehener sein, der eine hoheitliche Kompetenz im eigenen Namen ausüben darf.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze Teil I, Rn. 233; a.A. Gusy, JuS 1986, 612.

Wenn der Leiter für die innere Ordnung sorgt, übt er sein Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG bzw. Art. 23 Abs. 1 sächsVerf aus; deshalb agiert er nicht als Hilfspolizist, sondern sichert das in der Versammlungsfreiheit aufgehobene Abwehrrecht gegen staatliche Einmischung durch die Gewährleistung der inneren Ordnung.

Versammlungsbehördliche Verfügungen gegen den Leiter sind Grundrechtseingriffe, die nur auf der Grundlage von §§ 15 Abs. 1 und 3 BVerfG bzw. sächs-VersG gerechtfertigt werden können.

(e) **Gestaltungsfreiheit**

(aa) **Umfang der Selbstbestimmung**

Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 1 sächsVerf gewährleisten die Freiheit des Veranstalters und der Teilnehmer, ihre Versammlung zu gestalten. Ihr Selbstbestimmungsrecht bezieht sich auf die Gestaltungsfaktoren Ort, Zeit (Zeitpunkt und Dauer) Form (Art und Weise) und Inhalt des Versammlungsvorhabens.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (342 f.); 73, 206 (249).

Die Wahl des Zeitpunktes und des Ortes für eine Versammlung können ihre Wirkungschancen maßgeblich beeinflussen. Die Wahl eines besonderen Tages oder die Nähe zu einem bestimmten Ort ist oft entscheidend, um in der Öffentlichkeit und in den Medien Aufmerksamkeit für das Demonstrationsanliegen zu erreichen.

Vgl. Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 73.

Bei Versammlungen unter freiem Himmel kann die Ausübung der Freiheit der Wahl des Zeitpunkts, der Dauer und des Ortes der Versammlung – etwa in belebten Einkaufsstraßen – zur **Kollision mit Grundrechten Dritter** führen. Nur soweit entsprechende Rechtspositionen Dritter entgegenstehen, kann die Versammlungsbehörde etwa durch Auflagen zur Änderung der Streckenführung einen Ausgleich der Grundrechtspositionen herbeiführen. Dabei rechtfertigt nicht jede Beeinträchtigung von Verkehrsabläufen eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit, die, soweit sie öffentlich unter freiem Himmel ausgeübt wird, typischerweise mit Behinderungen Dritter verbunden ist. Soweit die Rechte Dritter nur in dem typischen und unvermeidbaren Rahmen betroffen sind, haben die Veranstalter einer Versammlung einen Anspruch auf „ihre“ Demonstrationsroute und „ihren“ Demonstrationszeitpunkt.

Vgl. BVerfG, NJW 2002, 1033; BVerfG, NVwZ 2004, 92; OVG Bautzen, NJW 2005, 92.

(bb) **Dauer-, Folge- und Wiederholungsveranstaltungen**

Hinsichtlich der Dauer einer Demonstration lässt sich der Versammlungsfreiheit weder eine Mindest- noch eine Höchstzeitvorgabe entnehmen.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 157 ff. m.w.N.

Eine Versammlung kann sich also auch – etwa als Mahnwache – über einen längeren Zeitraum erstrecken. Der Aspekt der Zeitweiligkeit,

vgl. Lisken, NJW 1995, 2475,

kann nicht dazu führen, dass der Versammlungsbehörde die Entscheidung darüber zusteht, ob und wann der Demonstrationszweck erreicht ist. Erst wenn ein anderer Veranstalter den vom Erstanmelder besetzten attraktiven Demonstrationort für sich beansprucht, muss die Versammlungsbehörde unter Berücksichtigung des Erstanmeldergrundsatzes über die Höchstdauer entscheiden. Erst der Nutzungskonflikt macht die Dauer zum Problem.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 161 f.

Dauerveranstaltungen müssen nicht an einem Stück veranstaltet werden, sondern können auch als Folge- oder Wiederholungsversammlungen durchgeführt werden. Sie sind allerdings jeweils als neue, eigenständige Versammlung zu betrachten.

Vgl. VGH München, NVwZ-RR 2016, 498 (499 f.).

(cc) Recht auf diskursive Konfrontation

Unter den Gestaltungsfaktor Form fällt auch die Freiheit, die Versammlung als Gegendemonstration in Hör- und Sichtweite zur Anlassveranstaltung durchzuführen, um auf diese Weise gegen sie zu protestieren. Ein in der versammlungsbehördlichen Praxis bemühtes „Trennungsprinzip“ für gegeneinander gerichtete Versammlungen besteht nicht, was eine räumliche Beschränkung bei entsprechender Gefahrenprognose nicht ausschließt. Die Konfrontation zwischen Gegendemonstration und Anlassdemonstration ist ebenso legitimer Ausdruck der Gestaltungsfreiheit wie die Meinungsfreiheit die konfrontative Inbezugnahme des Gegners im öffentlich ausgetragenen Meinungskampf umfasst. Die Versammlungsfreiheit schützt daher im Grundsatz auch die Demonstration als Gegenveranstaltung zu ihrem Widerpart in räumlicher und zeitlicher Nähe.

Vgl. BVerfG, NJW 2007, 2167 (2169); BVerfG, NJW 1987, 3245; Koll, Liberales Versammlungsrecht, 2015, S 348 ff.

(dd) Verwendung von Hilfsmitteln

Die im Rahmen der Gestaltungsfreiheit verwendeten Gestaltungsmittel sind wegen ihres inhaltlichen Bezugs zum Demonstrationsgegenstand unmittelbar durch die Versammlungsfreiheit garantiert, Hilfsmittel wie Zelt, Pavillon oder Regensegel dagegen nur dann, wenn sie für die Durchführung der Demonstration funktionale Bedeutung haben; letztere ist zu bejahen, wenn der Versammlungszweck ohne das Hilfsmittel nicht oder nur teilweise realisierbar wäre.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 173 ff. m.w.N.; VGH München, NVwZ-RR 2016, 498 (501); BVerfG – 1 BvR 1387/17 – Beschl. v. 28. Juni 2017.

(2) Schranken

(a) Verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranken

(aa) Art. 9 Abs. 2 GG und Art. 24 Abs. 2 sächsVerf i.V. mit § 1 Abs. 2 Nr. 4 sächsVersG

Der PEGIDA-Förderverein e.V. ist eine Vereinigung i.S. von Art. 9 Abs. 2 GG und Art. 24 Abs. 2 und könnte wegen Verstoßes gegen die verfassungsmäßige Ordnung in Gestalt rassistischer oder fremdenfeindlicher Aktivitäten verboten sein, mit der Folge, dass PEGIDA sich nicht mehr auf die Versammlungsfreiheit berufen könnte.

In den Demonstrationsthemen und offiziellen Verlautbarungen von PEGIDA finden sich keine Belege für rassistische oder fremdenfeindliche Inhalte oder Aktivitäten, die ein Verbot tragen könnten. Das Vorstandsmitglied Bachmann ist allerdings wegen Volksverhetzung vom Amtsgericht Dresden zu einer Geldstrafe von 120 Tagessätzen zu je 80 EUR verurteilt worden. Unter seiner Versammlungsleitung kam es auf den Kundgebungen am 7. Dezember 2015 und am 16. Oktober 2016 bei den Auftritten der Redner der belgischen Delegation bzw. des Autors Pirinçci zu volksverhetzenden Äußerungen. Auch während der Montagsdemonstrationen kam es zu fremdenfeindlichen Rufen bzw. Äußerungen einzelner Versammlungsteilnehmer. Für die Äußerungen der Gastredner hat sich der PEGIDA-Förderverein entschuldigt; man habe mit solchen Äußerungen nicht gerechnet.

Ob das glaubhaft ist, mag hier dahinstehen; denn selbst wenn man in diesen Fällen und für Äußerungen der Versammlungsteilnehmer den PEGIDA-Förderverein e.V. verantwortlich machen könnte, könnte dieser sich gleichwohl für seine Montagsdemonstrationen auf die Versammlungsfreiheit berufen, weil er nicht vom sächsischen Innenministerium verboten worden ist. Art. 24 Abs. 2 stellt nämlich wie Art. 9 Abs. 2 GG auch kein von Verfassung wegen bestehendes Verbot dar, das wie etwa die Friedlichkeit und Waffenlosigkeit in Art. 23 Abs. 1 eine verfassungsunmittelbare Gewährleistungsschranke enthält und dazu führt, dass sich unfriedliche Teilnehmer von vornherein nicht im Schutzbereich der Versammlungsfreiheit aufhalten. Vielmehr ist Art. 24 Abs. 2 eine Eingriffsrechtfertigung, auf deren Grundlage ein Vereinsverbot nach § 3 sächsVereinsG ergehen kann.

Vgl. Kingreen/Poscher, Grundrechte, Rn. 829; Höfling, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 9 Rn. 38 f.; Ziekow, in: Merten/Papier, HdB. GR IV, § 107 Rn. 57 ff.

Solange ein solches Verbot nicht ergeht, gilt das Parteien- und Vereinsprivileg und besteht für die Versammlungsbehörden ein Anknüpfungsverbot, d.h., an die angebliche Gefährlichkeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung und die daraus folgende Verfassungswidrigkeit dürfen keine Rechtsfolgen geknüpft

werden. Staatliche Entscheidungsträger dürfen einzelne Aktivisten, Funktionäre sowie Parteien und Vereine mit ihren Anhängern nicht als verfassungswidrig behandeln.

Vgl. Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 157;
Maurer, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2014, § 23 Rn. 22;
Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 8 Rn. 21.

Die Versammlungsbehörde kann demnach nicht wegen eines Verstoßes gegen die verfassungsmäßige Ordnung quasi durch die Hintertür der Versammlungsgesetze gegen PEGIDA als Demonstrationsveranstalter vorgehen, sondern nur dann, wenn sich ein solcher Verstoß als unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit (§ 130 StGB) oder die öffentliche Ordnung (Art und Weise der Demonstration) darstellt.

In diesem Zusammenhang ist § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 sächsPolG unbeachtlich, der der Polizei die Aufgabe zuweist, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu schützen. Wäre diese ein Schutzgut der polizeilichen Generalklausel, könnte die Polizei das Entscheidungsmonopol des BVerfG für Grundrechtsverwirkung und Parteiverbot und der Innenminister für das Vereinsverbot unterlaufen. Die Norm geht ins Leere.

Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 8 Rn. 20.

Was die Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung angeht, enthält zum einen das Strafrecht in den §§ 81 ff. StGB den Maßstab, wann polizeilich eingeschritten werden kann. Zum anderen sieht das Grundgesetz gemäß Art. 9 Abs. 2, 18 und 21 Abs. 2 wegen der Gefahr des politischen Missbrauchs in einem die Grundlagen der Demokratie berührenden Bereich ein besonderes Verfahren vor, das durch das Entscheidungsmonopol von Bundesverfassungsgericht und Innenministern gekennzeichnet ist. Nur diese dürfen mit den Instrumenten der abwehrbereiten Demokratie Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen.

Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 8 Rn. 20.

(bb) Friedlichkeit

Die verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit umreißen den Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 1 sächsVerf; unfriedliche oder bewaffnete Versammlungen fallen nicht unter den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. Unfriedlich werden Versammlungen aber nicht schon dadurch, dass durch sie oder auf ihnen gegen die Rechtsordnung verstoßen wird.

Vgl. Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 66; a.A. BayObLG, NJW 1995, 270; Schmitt-Glaeser, Festschrift für Dürig, 1990, S. 99; Scholz, NJW 1983, 709.

Dies folgt schon aus der Systematik der beiden Absätze von Art. 8 GG und Art. 23 sächsVerf. Würde man Friedlichkeit mit Gesetzmäßigkeit gleichsetzen, wäre der Gesetzesvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel redundant, also funktionslos.

Vgl. BVerfGE 73, 206 (248); 76, 211 (217); 92, 1 (14); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Bd. I, Art. 8 Rn. 42; Höfling, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 8 Rn. 30.

Aus demselben Grund kann für die Friedlichkeit auch nicht auf die Verletzung von Strafgesetzen abgestellt werden, da auch dies einen allgemeinen Strafgesetzesvorbehalt begründen würde. Dasselbe gilt für den Verweis auf die Verletzung von Rechtsgütern Dritter, da Rechtsgüter durch den Gesetzgeber definiert werden.

Vgl. BVerfGE 104, 92 (106).

Der Zusammenhang zwischen Friedlichkeit und Waffenlosigkeit lässt vielmehr erkennen, dass erst Handlungen von einiger Gefährlichkeit den Schutz der Versammlungsfreiheit ausschließen sollen.

Vgl. BVerfGE 73, 206 (248); BVerfGK 4, 154.

Herkömmlich gilt eine Versammlung als unfriedlich, wenn sie einen aufrührerischen oder gewalttätigen Verlauf nimmt; in den diese Tradition aufnehmenden Bestimmungen der §§ 5 Nr. 3 und 13 Abs. 1 Nr. 2 BVersG sieht auch das BVerfG eine angemessene Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Friedlichkeitsbegriffs.

Vgl. BVerfGE 73, 206 (249).

Auf diesem Hintergrund sind so genannte Verhinderungsblockaden, die als Straftaten nach § 22 sächsVersG gewertet werden können, nicht unfriedlich und liegen deshalb – zunächst – im Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. Das BVerfG geht bei Verhinderungsaktionen oder Selbstvollzug von Forderungen davon aus, dass die beteiligten Akteure sich nicht auf die Versammlungsfreiheit berufen könnten, ohne ihr Vorgehen dabei als unfriedlich zu qualifizieren.

Vgl. BVerfGE 84, 203 (209 f.); 104, 92 (105).

Art. 8 GG und Art. 23 sächsVerf kennen indes nur die Alternative friedlich oder unfriedlich; solange Verhinderungsaktionen oder Selbstvollzugsmaßnahmen nicht unfriedlich sind, liegen sie im Schutzbereich. Aus diesem können sie aber auf der Grundlage des eben nicht redundanten Gesetzesvorbehalts in Art. 8 Abs. 2 GG und Art. 23 Abs. 2 sächsVerf mittels einer beschränkenden Verfügung aus dem

Schutzbereich entfernt werden, wenn keine symbolische Aktion, sondern eine Straftat nach § 22 sächsVersG vorliegt.

Vgl. Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 441 f.; Kniesel, Versammlungsgesetze, § 15 Rn. 57 ff.

(b) Vorbehaltsschranken aus Art. 8 Abs. 2 GG und Art. 23 Abs. 2 sächs-Verf

(aa) Allgemeines

Auf der Grundlage dieser Vorbehaltsschranken kann der Bundesgesetzgeber und der Gesetzgeber des Freistaats Sachsen für Versammlungen unter freiem Himmel selbstständige, nicht schon von den Verfassungen vorgegebene Beschränkungen durch einfaches Gesetz vornehmen. Der Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG bzw. Art. 23 Abs. 2 sächsVerf ist bis auf die Bezugnahme auf die räumliche Situation „unter freiem Himmel“ inhaltlich nicht beschränkt, liefert gleichwohl keine Blankovollmacht für beliebige inhaltliche Einschränkungen. Grundsätzlich zulässige selbstständige, d.h. nicht von der Verfassung vorgegebene Beschränkungen dürfen nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips erfolgen.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (349); 128, 226 (259).

Einfachgesetzliche Beschränkungen sind demnach nur zulässig, wenn sie der Störanfälligkeit bzw. dem Gefährdungspotenzial von Versammlungen – insbesondere bei Demonstrationen wegen des zwangsläufigen Aufeinandertreffens mit Rechtspositionen Dritter und des Umstandes, dass Massenaktivitäten nicht annähernd so beherrschbar sind wie Aktivitäten Einzelner – Rechnung tragen und den Ausgleich mit kollidierenden Rechten Dritter bezwecken.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (349).

(bb) Vorbehaltsgesetze

Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder sind die wichtigsten Vorbehaltsgesetze.

Daneben bestehen versamlungsbezogene Gesetze, die gezielte Eingriffe in die Versammlungsfreiheit ermöglichen. Das sind die Bannmeilengesetze des Bundes und der Länder, die Sonn- und Feiertagsgesetze, das Aufenthalts- und das Infektionsschutzgesetz des Bundes.

Vgl. dazu näher Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 274 ff.

Auch sonstige, d.h. nicht gezielt in die Versammlungsfreiheit eingreifenden Gesetze erlauben Beschränkungen des Grundrechts, weil die Grundrechtsträger bei der Ausübung der Versammlungsfreiheit nicht von der Beachtung der Rechtsordnung freigestellt sind; sie unterliegen den Beschränkungsmöglichkeiten, die zum allgemeinen Rechtsgüterschutz bestehen.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I, Rn. 280 ff.

Einschlägig sind das Straßenrecht, das Straßenverkehrsrecht, das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht und im Hinblick auf die Inanspruchnahme semiöffentlicher Flächen für Versammlungen auch Zivilrechtsnormen zu Gunsten des Grundstückeigentümers

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 283 ff.

(c) Immanente Schranken

Nach h.M. kann kollidierendes Verfassungsrecht – Grundrechte und Verfassungsgüter – als immanente Schranke auch Eingriffe in Grundrechte rechtfertigen, die keinen Gesetzesvorbehalt haben.

Vgl. BVerfGE 84, 212 (228); 93, 1 (21); 100, 214 (223 f.); 108, 282 (297).

Diese Einschränkungsmöglichkeit soll auch bei Grundrechten mit Gesetzesvorbehalt – also auch bei Versammlungen unter freiem Himmel – möglich sein, weil sonst die vorbehaltlosen Grundrechte stärker relativiert werden könnten als die nur mit einem speziellen Vorbehalt gewährleisteten.

Vgl. BVerfGE 66, 116 (136); 73, 301 (315); 11, 147 (157 f.); BVerwGE 87, 37 (45 f.); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Vorb. vor Art. 1 Rn. 50 m.w.N.

Diese Erweiterung der Geltung immanenter Schranken auch für Grundrechte mit Gesetzesvorbehalt trifft auf überzeugende Kritik. Wo das Grundgesetz Gesetzesvorbehalte enthält, hat es die Kollisionsgefahren von Grundrechtskonflikten gesehen und die Eingriffsmöglichkeiten so geschaffen, wie es auch die Eingriffsnotwendigkeit bejaht hat. Deshalb besteht bei Grundrechten mit Gesetzesvorbehalt kein Anlass zu Überlegungen über kollidierendes Verfassungsrecht.

Vgl. Kingreen/Poscher, Grundrechte, Rn. 351.

Lässt man mit der h.M. die Einschränkung von mit Gesetzesvorbehalt ausgestatteten Grundrechte durch immanente Schranken zu, so kommen als kollidierende Grundrechte bei der Ausübung der Versammlungsfreiheit in Betracht:

Es schützen:

- Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 15 sächsVerf mit der allgemeinen Handlungsfreiheit die körperliche Bewegungsfreiheit von Passanten und Verkehrsteilnehmern,
- Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 16 Abs. 1 sächsVerf mit der körperlichen Unversehrtheit die Anwohner von Demonstrationsflächen,
- Art. 4 Abs. 2 GG und Art. 20 sächsVerf mit dem Recht auf ungestörte Religionsausübung die Gottesdienstbesucher der Kirchen und die evangelische bzw. katholische Kirche als deren Trägerinnen,
- Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 21 sächsVerf mit der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit Aktionen von Künstlern und Wissenschaftlern,
- Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 1 sächsVerf mit der Versammlungsfreiheit die Veranstaltung von und die Teilnahme an Gegendemonstrationen

und

- Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG sowie Art. 28 und 31 sächsVerf die Rechte von Gewerbetreibenden, Freiberuflern und Geschäftsleuten vor Beeinträchtigungen und Störungen, die durch die Ausübung der Versammlungsfreiheit in Gestalt von Nutzungskonflikten, Lärm und Umsatzeinbußen entstehen.

Die Lehre von den immanenten Schranken gestattet allerdings keinen vorschnellen Zugriff auf ein mit einer Grundrechtsausübung kollidierendes Grundrecht, wenn eine einfachgesetzliche Regelung besteht, die den Grundrechtskonflikt regelt. Grundrechte haben als ranghöhere Normen zwar Geltungsvorrang gegenüber dem rangniedrigeren einfachen Gesetzesrecht, aber keinen Anwendungsvorrang. Deshalb darf eine Versammlungsbehörde nicht unmittelbar auf die Grundrechte zugreifen, wenn eine einfachgesetzliche Bestimmung einschlägig ist. Dieser Anwendungsvorrang folgt aus der Verbindlichkeit des konkreter und ausführlicher formulierten Gesetzes, über das sich der exekutive Entscheidungsträger hinwegsetzen würde, wenn er seiner Entscheidung direkt die allgemeiner gehaltenen Grundrechte und Verfassungsgrundsätze zu Grunde legen würde.

Vgl. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 4 Rn. 59.

Deshalb müssen Versammlungsbehörden prüfen, ob bei einem Grundrechtskonflikt straf-, straßen- oder zivilrechtliche Bestimmungen den Konflikt regeln. Werden etwa friedliche Demonstranten von Gegendemonstranten bedroht, haben Versammlungsbehörde und Polizei die friedlichen Demonstranten vor drohenden Straftaten durch die Gegendemonstranten zu schützen; haben die Aktionen der

Gegendemonstranten keine strafrechtliche Qualität, sind sie ihrerseits grundrechtlich geschützt und Versammlungsbehörde und Polizei können nicht unter Berufung auf die Versammlungsfreiheit gegen die Anlassversammlung vorgehen. Gibt es einen Nutzungskonflikt zwischen Versammlungsveranstaltern um knappes attraktives Demonstrationsgelände, ist nicht die Demonstrationsfreiheit des einen gegen das des anderen Veranstalters in Stellung zu bringen und gegeneinander abzuwägen, sondern das Straßenrecht stellt mit dem Gemeingebrauch ein Rechtsinstitut zur Verfügung, das auf einfachgesetzlicher Ebene einen Interessenausgleich ermöglicht. Geht es um die Nutzung einer semiöffentlichen Fläche für eine Demonstration, sind nicht die Grundrechte des gewerbetreibenden Eigentümers aus Art. 12 und 14 GG gegen die Demonstrationsfreiheit abzuwägen, sondern § 1 BVersG auf der einen und die §§ 823 Abs. 1 (Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb), 903 und 1004 BGB auf der anderen Seite zur Konfliktlösung zu berücksichtigen. Sie kommen nur dann als einschränkende Rechtsgüter in Betracht, wenn sie im Sinn von § 15 Abs. 1 sächsVersG unmittelbar gefährdet und nicht lediglich in einer durch die Versammlungsfreiheit bereits vorausgesetzten Weise tangiert werden.

bb) Maßnahmen zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit

(1) Verbot, beschränkende Verfügung und Auflösung

(a) Verbot

Verbot bedeutet Untersagung der geplanten Versammlung mit dem Ziel ihrer Verhinderung. Den Veranstalter trifft ein Vollverbot, weil er seine Versammlung nicht durchführen kann. Ein Verbot kann zwar als Allgemeinverfügung ergehen, aber nicht als Flächenverbot, wie es bei einer Bannmeile der Fall ist. Ein auf § 15 Abs. 1 oder 2 sächsVersG gestütztes Verbot kann nur eine auf eine spezifische Gefahrenprognose gestützte Einzelfallregelung sein. Ein generelles Demonstrationsverbot für die Innenstadt der Landeshauptstadt könnte nur der sächsische Gesetzgeber durch formelles Gesetz einführen. Ein solches Flächenverbot für Demonstrationen bedürfte wegen des hohen Ranges der Versammlungsfreiheit der Rechtfertigung durch ein Art. 8 GG und Art. 23 sächsVerf ebenbürtiges Verfassungsgut. Das Ansehen der Landeshauptstadt in der Welt wäre ein solches nicht. Auch sonst ist nicht absehbar, wie umfassende Flächenverbote gerechtfertigt werden könnten.

(b) Beschränkende Verfügung nach § 15 Abs. 1 und 2 sächsVersG

Als eigenständige Beschränkungsmöglichkeit kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug teilverbieten, also mit Einschränkungen (Beauftragungen) zulassen. Mit solchen Anordnungen wird das geplante Vorhaben abwei-

chend von den Vorstellungen des Veranstalters modifiziert, um entgegenstehende Rechte Dritter oder der Allgemeinheit zu wahren. Auf diese Weise können Versammlungen durchgeführt werden, die sonst verboten werden müssten.

(c) Auflösungsverfügungen und beschränkende Verfügungen nach § 15 Abs. 3 sächsVersG

Ausdrücklich sehen § 15 Abs. 3 und § 15 Abs. 3 sächsVersG als Befugnisnorm nur die Auflösung von Versammlungen vor. Nach ganz h. M. kann aber auch anstelle der Auflösung als milderes Mittel eine beschränkende Verfügung ergehen.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, § 15 Rn. 208 f.;
Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 22 Rn. 15.

Auflösung bedeutet Beendigung des Grundrechtsschutzes für die bestehende Versammlung mit dem Ziel der Zerstreuung der Teilnehmer. Die nachträgliche Beauftragung macht die Fortsetzung der Versammlung unter geänderten Voraussetzungen möglich.

§ 15 Abs. 3 sächsVersG kennt die drei selbstständigen Auflösungsgründe

- der Nichtanzeige der Versammlung
- der Abweichung von den Angaben in der Anzeige und
- der Zuwiderhandlung gegen Beschränkungen

und den unselbstständigen Auflösungsgrund in Form der konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch die Fortführung der Versammlung.

Die Nichtanmeldung wird nach h. M. außer Anwendung gestellt wegen der verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Anmeldepflicht, die aus dem eindeutigen Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 sächsVerfG bzw. Art. 8 Abs. 1 GG – ohne Anmeldung – folgen. Bei Spontanversammlungen gilt die Anmeldepflicht mangels Veranstalter ohnehin nicht, aber auch bei Teilversammlungen und ganz „normalen“ Versammlungen kann der Auflösungsgrund der Nichtanzeige nicht schematisch zur Auflösung führen; § 15 Abs. 3 dient der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung und nicht der Durchsetzung der Anzeigepflicht oder Sanktionierung des Veranstalters.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (350 f.); BVerfG, NVwZ 2011, 422 (423); Kniesel, Versammlungsgesetze, § 15 Rn. 223; Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 21 Rn. 5; Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 239.

(2) Tatbestandliche Voraussetzungen

(a) Schutzgüter

Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung umfassen im Versammlungsrecht, was sie auch sonst im Polizei- und Ordnungsrecht umfassen.

Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 20 Rn. 3 und § 8 Rn. 3 ff.

Zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit gehört auch, dass Versammlungen wie geplant durchgeführt werden können (§ 2 Abs. 2 BVersG und § 2 Abs. 2 sächs-VersG).

Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 20 Rn. 3; Park, Das Erstanmelderprivileg im Versammlungsrecht, 2015, S. 56 f.

(b) Unmittelbare Gefährdung

Gemäß §§ 15 Abs. 1 BVersG und 15 Abs. 1 sächsVersG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Insoweit muss eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts bestehen.

Vgl. BVerfG, NVwZ 1998, 834 (835).

Dementsprechend hoch sind die Anforderungen an die behördliche Gefahrenprognose. Diese muss auf Tatsachen gegründet sein; Annahmen und Vermutungen reichen nicht aus. Polizeiliche Erfahrungen und allgemeine Behördenerkenntnisse aus vergangenen Versammlungen über den Veranstalter und seinen Anhang genügen nicht, um auf eine hohe Wahrscheinlichkeit von gewalttätigen Ausschreitungen oder der kollektiven Begehung von Straftaten zu schließen.

Vgl. BVerfG, NJW 2000, 3051 (3053).

Solche Erfahrungen und Erkenntnisse können einen Gefahrenverdacht begründen, der aber erhärtet werden muss durch zusätzliche Erkenntnisse aus dem Vorfeld der bevorstehenden konkreten Versammlung.

Vgl. BVerfG, NVwZ 1998, 834 (836); BVerfG, NJW 2000, 3051 (3052); BVerfG 2004, 90 (92); BVerfG NJW 2010, 141 (142 f.); Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, § 15, Rn. 93; Watrin, Die Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, 2015, S. 87. f.

Bezüglich der Prognose der hohen Wahrscheinlichkeit von gewalttätigen Ausschreitungen oder der Begehung von Straftaten mit Meinungsbezug sind relevant

das Motto der Versammlung, Aufrufe zur Versammlung, Äußerungen des Veranstalters und potenzieller Teilnehmer, die personelle Zusammensetzung des zu erwartenden Teilnehmerkreises, die Person des Leiters, die eingesetzten Ordner, Erfahrungen aus früheren Versammlungen, die erwartete Teilnehmerzahl, die örtlichen Gegebenheiten und sonstige Erkenntnisse zur Gewaltbereitschaft.

Vgl. Leist, Versammlungsrecht und Rechtsextremismus, 2003, S. 150 ff; Watrin, Die Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, 2015, S. 88 ff.

(c) Pflichtigkeit

(aa) Allgemeines

Auch bezüglich der Pflichtigkeit gilt im Versammlungsrecht nichts anderes als im Polizei- und Ordnungsrecht sonst. In Ermangelung spezieller Regelungen im sächsVersG kommen in subsidiärer Anwendung die §§ 4, 5 und 7 sächsPolG zur Geltung und die Maßnahmen der Versammlungsbehörde können gegen den Verursacher, den Zustandsstörer und den Nichtstörer im polizeilichen Notstand gerichtet werden.

(bb) Verursacher

α) Allgemeines

Ob eine Person als Verhaltensstörer eine Gefahr verursacht hat, beurteilt sich im Polizei- und Ordnungsrecht nach der Theorie der unmittelbaren Verursachung. Nur der unmittelbare Verursacher ist Störer, der mittelbare nur nicht verantwortlicher Veranlasser. Handlungsstörer ist demnach, wer die Gefahrengrenze oder -schwelle überschreitet. Entscheidend ist, dass die Ursache in einem Wirkungszusammenhang i.S. eines Verantwortungszusammenhangs mit der Gefahr steht.

Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 9 Rn. 9 ff.; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 310 ff.; Denninger, HdBPoIR, D, Rn. 78 f.; Schenke, POR, Rn. 242; Götz/Geis, POR § 9 Rn. 10 ff.

Der anmeldende Veranstalter haftet nicht für den friedlichen Verlauf, weil er nur Veranlasser der Versammlung ist und das Versammlungsrecht keine Gefährdungshaftung kennt. Er wird erst dann zum Verursacher, wenn er seine Anhänger und sonstige Teilnehmer zu Straftaten auffordert, diese duldet, mit Straftätern sympathisiert oder sich von zu Straftaten aufrufenden Teilnehmern nicht distanziert. Stößt ein Veranstalter mit seiner für andere anstößigen oder politisch nicht hinnehmbaren Demonstration auf Protest, so ist er ebenfalls nur Veranlasser, aber

kein Verursacher von Gewalttätigkeiten, die von Gegendemonstranten begangen werden.

β) Verursachung bei räumlich und zeitlich kollidierenden Versammlungen

Problematisch ist die Verursachung, wenn zwei Versammlungen zur selben Zeit am selben Ort stattfinden sollen. Bei einem solchen Aufeinandertreffen ist zunächst zu unterscheiden, ob die beiden Versammlungen unabhängig voneinander geplant und angemeldet worden sind und das Kapazitätsproblem durch die Anmelder nur deshalb entsteht, weil beide sich für denselben attraktiven Demonstrationort entschieden haben, oder ob die Versammlungen aufeinandertreffen, weil sie inhaltlich dergestalt aufeinander bezogen sind, dass die Ausgangs- oder Anlassversammlung auf Protest stößt, der sich in einer Gegendemonstration ausdrückt.

Im ersten Fall steht die Gestaltungsfreiheit der Veranstalter unter dem Vorbehalt tatsächlicher Zwänge, wozu auch eine geplante weitere Versammlung auf der ausgewählten Örtlichkeit zählt. Das Aufeinandertreffen zweier Versammlungen macht die beiden Anmelder nicht zu Verhaltensstörern, weil keine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit prognostiziert werden kann. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass beide Veranstalter ihre Versammlung auf Kosten der anderen durchsetzen wollen, sondern dass sie nach Kenntnis der Konkurrenzsituation im Kooperationsverfahren eine einvernehmliche Lösung mit der Versammlungsbehörde anstreben werden. Von einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit in Gestalt eines Verstoßes gegen das in § 2 Abs. 2 sächsVersG statuierte Störungsverbot oder gar gegen Strafgesetze in Form der Begehung von Gewalttätigkeiten kann dann noch nicht die Rede sein. Erst wenn eine einvernehmliche Lösung scheitert, steht bei begrenztem Platzangebot eine Gefahr für § 2 Abs. 2 sächsVersG im Raum. Beide Versammlungen kommen dann für den maßgeblichen Zeitpunkt der Durchführung der Versammlung als Störer in Betracht. Im Rahmen ihres Störerauswahlermessens kann die Versammlungsbehörde die Konkurrenzsituation dann mit Hilfe des Erstanmelderprinzips als verfahrensleitendem Grundsatz bewältigen. Das Erstanmelderprinzip füllt das Störerauswahlermessen aus. Im gegebenen Zusammenhang ist eine Orientierung am zeitlichen Eingang der Anmeldung sachgerecht, weil der Grundsatz der Neutralität der Versammlungsbehörde gewahrt wird und die Gestaltungsfreiheit des Veranstalters der später angemeldeten Versammlung den tatsächlichen Möglichkeiten der Grundrechtsausübung unterworfen ist.

Vgl. Koll, *Liberales Versammlungsrecht* 2015, S. 348; Peters/Janz, *Handbuch Versammlungsrecht*, 2015, D, Rn. 100f.; Wagner, *DÖV* 2017, 708/711 f.

Im zweiten Fall der Abhängigkeit der beiden Versammlungen voneinander ist erneut zu differenzieren, ob die Gegendemonstration die Ausgangsversammlung

verdrängen will oder nur ihre Nähe sucht, um in Hör- und Sichtweite gegen sie zu protestieren.

Ist die später angemeldete Versammlung auf Verhinderung der Ausgangsversammlung durch Verdrängung gerichtet, wird die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit in Gestalt eines Verstoßes gegen § 2 Abs. 2 sächsVersG bejaht und der Veranstalter der Gegendemonstration als Verursacher gemäß § 4 Abs. 1 sächsPolG gesehen, nicht aber auch der Erstanmelder. Dieser hätte mit der Anmeldung seine Versammlungsfreiheit als Veranstalter ausgeübt, ohne dabei die Grundrechtsausübung eines anderen zu beeinträchtigen. Er ist Veranlasser der Gegendemonstration, aber nicht Verursacher der Aktionen von Gegendemonstranten. Die Gefahrenschwelle i. S. der Theorie der unmittelbaren Gefahrenverursachung würde der Veranstalter der Gegendemonstration überschreiten. Der Veranstalter der Ausgangsversammlung könnte dann nicht nachträglich durch das Handeln des Veranstalters der Gegendemonstration ebenfalls zum Handlungsstörer werden. Insoweit käme bei dieser Sachlage der Erstanmeldergrundsatz nicht als Störerauswahlkriterium, sondern als Kriterium der Gefahrverursachung zur Anwendung.

Vgl. Koll, Liberales Versammlungsrecht, 2015, S. 348.

Anders stellt sich die Konstellation der diskursiven Konfrontation zwischen Ausgangs- und Gegendemonstration dar; dieses „Aufeinandertreffen“ ist ein geordnetes Nebeneinander der beiden Demonstrationen auf einer Demonstrationsfläche für beide. Dabei ist der Erstanmeldergrundsatz irrelevant, weil der Zeitpunkt durch das gleichzeitige Stattfinden der beiden Demonstrationen diktiert wird. Der zeitliche Eingang der Anmeldungen kann deshalb hier keine Bedeutung haben.

Vgl. Koll, Liberales Versammlungsrecht, 2015, S. 348 f.

Die Gefahrenprognose kann aber dazu führen, dass beide Demonstrationen mit einem Sicherheitskorridor beauftragt werden.

γ) Die Ausgangsdemonstration als Zweckveranlasser

Die Figur des Zweckveranlassers ist im Versammlungsrecht nicht weniger problematisch als im Polizei- und Ordnungsrecht.

Vgl. Piroth/Schlink/Kniesel, POR, § 9 Rn. 27.

Die Lehre von der unmittelbaren Verursachung spricht vom Zweckveranlasser dann, wenn ein Veranlasser das Verhalten dessen, der die Gefahr oder Störung unmittelbar verursacht, subjektiv oder objektiv bezweckt. Der Zweckveranlasser überschreitet also selber die Gefahrenschwelle nicht, veranlasst aber durch sein Verhalten Dritte, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu stören oder zu gefährden. Die h.M. sieht ihn deshalb als mittelbaren Störer, weil die von ihm ausgehende Ursache von vornherein eine erhöhte Gefahrentendenz aufweist und auf

die Gefahr zielt; ihm wird also die vom „Vordermann“ herbeigeführte Gefahrenlage zugerechnet.

Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 315; Götz/Geis, APOR § 9 Rn. 18 ff.; Schenke, POR Rn. 244 ff.; Schoch, Jura 2009; 360 (361 f.); BVerwG, DVBl. 1989, 59 (60).

Die h.M. sieht sich mit der grundlegenden Kritik konfrontiert, dass der Zweckveranlasser eben nur mittelbarer Verursacher ist, der sich legal verhält und von seinen Grundrechten Gebrauch macht.

Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, POR Rn. 29 ff.

In den Fällen, wo die Polizei- und Ordnungsbehörden gegen einen legalen Provokateur vorgehen können müssen, weil sie eine Gefahr anders nicht abwehren könnten, steht es ihnen frei, den mittelbaren Verursacher als Zweckveranlasser im polizeilichen Notstand in Anspruch zu nehmen.

Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, POR § 9 Rn. 31; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedel/Enders, VersG, 2016, § 15 Rn. 71.

Rechtsprechung und Literatur wenden die Figur des Zweckveranlassers dagegen auch im Versammlungsrecht an, wenn ein Veranstalter oder die Teilnehmer einer Versammlung es darauf anlegen, dass durch die herausgeforderten Störaktionen der Gegendemonstranten die öffentliche Sicherheit gefährdet wird. Die Inanspruchnahme als Zweckveranlasser sei jedenfalls dann möglich, wenn objektiv und/oder subjektiv Dritte zur unmittelbaren Gefahrverursachung veranlasst würden, indem es einzig und allein um die Provozierung von Gegengewalt gehe, wie es bei Demonstrationen in Ausländervierteln oder an Identifikationsstätten politisch Andersdenkender der Fall sei. Die Inanspruchnahme als Zweckveranlasser sei nicht ausgeschlossen, wenn neben der vom Veranstalter objektiv und/oder subjektiv bezweckten Provokation vom Inhalt losgelöste, besonders provozierende Begleitumstände hinzuträten.

Vgl. BVerfGK 8, 195 (201); BVerfG NVwZ 2000, 1406 (1407); Hoffmann-Riem, NVwZ 2002, 257 (263 f.); Gusy, JZ 2002, 105 (113); Hellhammer-Hawig, Neonazistische Versammlungen, 2005, S. 167 f.

Indes bleibt gegenüber dieser eingeschränkten Anwendung der Figur des Zweckveranlassers zu erinnern, dass auch die provozierende Versammlung unter dem Schutz der Versammlungsfreiheit steht. Selbst wenn es Rechtsextremisten auf die provozierende Wirkung ihrer Demonstration ankommt, sind die Gegendemonstranten nicht ihre Marionetten, sondern setzen willentlich die letzte unmittelbare Ursache für die Gefahr.

Vgl. Rauer, Rechtliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Versammlungen, 2010, S. 119; Rühl, NVwZ 1988, 577 (578).

Auch in diesen Fällen bleibt nur die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausgangsversammlung im polizeilichen Notstand, wenn die Abwehr der Gefahr auf andere Weise, insbesondere durch Heranziehung des Störers nicht möglich ist.

(cc) Pflichtigkeit des Nichtstörers

Im polizeilichen Notstand gemäß § 7 Abs. 1 sächsPolG kann ein Unbeteiligter statt des eigentlich Verantwortlichen herangezogen werden, wenn es Versammlungsbehörde bzw. Polizei nicht möglich ist, die Gefahr durch Inanspruchnahme des Störers abzuwehren. Das setzt voraus, dass die Polizei ausnahmsweise nicht über ausreichende eigene und ggfs. durch Verstärkung aus anderen Bundesländern und der Bundespolizei entsandte fremde Einsatzkräfte verfügt.

Vgl. BVerfG, NVwZ 2013, 570; NVwZ 2006, 1049; NJW 2001, 1411; NJW 2000, 3053; Denninger, HdbPR, D, Rn. 146; Benneisen/Wilksen, Versammlungsrecht, 2011, S. 230 ff.

Berechnungsgrundlagen über eigene Kräfte und Unterstützungskräfte von Bund und Ländern sind den mit der Sache befassten Verwaltungsgerichten vorzulegen. Die Beweislast für das Vorliegen des polizeilichen Notstands trägt die Versammlungsbehörde.

(3) Ermessen

Verbot, beschränkende Verfügung und Auflösung sind in das pflichtgemäße Ermessen der Versammlungsbehörde bzw. der Polizei gestellt. Damit ist diesen aber kein Entscheidungsspielraum i.S. von Demonstrationsfreundlichkeit bzw. –unfreundlichkeit eingeräumt, der es ermöglichte trotz vorliegender tatbestandlichen Voraussetzungen von einem Verbot etc. abzusehen. Geht es um den Schutz von Leben und Gesundheit von Teilnehmern oder Dritten bzw. um den Schutz von Art. 8 GG für die Ausgangs- oder die Gegendemonstration, tritt Ermessensreduzierung auf Null ein und es besteht eine Handlungspflicht zum Einschreiten.

Vgl. Dietlein, DVBl. 1991, 685 ff.; di Fabio, VerwArch 1995, 214 ff.; Ullrich, VerwArch 2011, 383 (399 ff.); Piroth/Schlink/Kniesel, POR, § 10 Rn. 39 ff.

(4) Anmeldebestätigung

Eine Anmeldebestätigung ergeht, wenn keine Beauftragung erfolgt, weil der Veranstalter seine Versammlung wie geplant durchführen kann. Er bekommt ein amtliches Dokument i.S. einer Unbedenklichkeitsbescheinigung, die er bei einer Kontrolle vorlegen kann. Kann die Versammlungsbehörde unter Zeitdruck eine solche Bescheinigung nicht ausstellen, reicht es aus, die Polizei zu informieren.

Erght eine Auflage, bedarf es keiner Bestätigung für den durchführbaren Teil der Versammlung, weil mit der beschränkenden Verfügung ein behördlicher Bescheid vorliegt. In diesem muss nicht geregelt werden, was nicht beauftragt wurde, weil insoweit eine Erlaubnis nicht erforderlich ist.

Auf diesem Hintergrund war es überflüssig, wenn die Versammlungsbehörde in ihrem Bescheiden den nicht beauftragten Teil der Versammlung gesondert bestätigt hat.

cc) Verwaltungsrechtlicher Rahmen

(1) Vorgaben des sächsVwVfG

- Mit der Anzeige der Versammlung nach § 14 Abs. 1 sächsVersG kommt ein Verwaltungsverfahren nach §§ 9, 10 und 22 sächsVwVfG in Gang.
- Die Versammlungsbehörde ermittelt die Beteiligten des Verfahrens i.S. von § 13 Abs. 1 sächsVwVfG.
- Sie erhebt gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 sächsVwVfG von Amts wegen den Sachverhalt, insbesondere die Tatsachen für eine gesicherte Gefahrenprognose als Grundlage für Maßnahmen nach § 15 sächsVersG.
- Sie prüft nach § 21 Abs. 1 sächsVwVfG, ob Gründe vorliegen, die die Besorgnis der Befangenheit von Amtswaltern begründen, insbesondere im Hinblick auf die gebotene Neutralität bei der Bewertung des Inhalts der Versammlung.
- Sie berät den Anzeigenden bzw. gibt ihm Auskunft und erörtert mit ihm auf der Grundlage von § 25 sächsVwVfG sein Vorhaben, insbesondere die Auswirkungen auf die Rechte Dritter, die von der Versammlung betroffen sein können.
- Sie prüft, ob solche Betroffenen an dem Verwaltungsverfahren nach § 13 Abs. 2 sächsVwVfG zu beteiligen sind.
- Sie hört vor Erlass einer Maßnahme nach § 15 sächsVersG die von dieser Betroffenen nach § 28 Abs. 1 sächsVwVfG an.
- Sie gewährt den Beteiligten auf Antrag Akteneinsicht nach § 29 sächsVerVfG.
- Sie schließt das Verwaltungsverfahren mit einer Anmeldebestätigung oder einer Maßnahme nach § 15 Abs. 1-3 sächsVersG ab.

(2) Vorgaben des sächsVersG

(a) § 14 Abs. 1 sächsVersG

Im Rahmen des durch die Anzeige der Versammlung in Gang gekommenen Verwaltungsverfahrens kann der Erstanmeldergrundsatz als verfahrensleitendes Prinzip bedeutsam werden, wenn zwei Veranstalter, ohne voneinander zu wissen, um einen attraktiven Demonstrationsort konkurrieren. Hier soll der Anmelder den Ort beanspruchen dürfen, der seiner Anzeige- bzw. Anmeldepflicht als erster nachgekommen ist. Wie in anderen Verwaltungsbereichen (z.B. im Gewerbebereich) wird der zeitliche Eingang als objektives Entscheidungskriterium angesehen. Allerdings kann bei Dauerversammlungen bzw. Wiederholungs- und Folgeversammlungen sowie bei Vorratsanmeldungen der Erstanmeldergrundsatz nicht als starre Regel schematisch zur Anwendung kommen, sondern die Versammlungsbehörde muss ohne Verstoß gegen ihre Pflicht zur Neutralität in eine Prüfung eintreten, welche der konkurrierenden Versammlungen einen stärkeren Bezug zum gewählten Ort und Zeitpunkt und deshalb einen gewichtigeren Anspruch hat.

Vgl. BVerfGK G, 104 (112 f.); Voßkuhle, DV 1991, 21 ff.; Rolshoven, NVwZ 2006, 516 ff.; Papier, DVBl. 2016, 1417 (1422); Wagner, DÖV 2017, 708/711 ff.

(b) § 14 Abs. 5 sächsVersG als Grundlage der Kooperation

Die Bestimmung macht Kooperation mit dem Veranstalter zur Pflicht für die Versammlungsbehörde. Sie hat frühzeitig ein Kooperationsgespräch anzubieten, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind.

Vgl. dazu näher Kniesel, Versammlungsgesetze, § 14 Rn. 90 ff.

Kooperation ist nicht nur im Verwaltungsverfahren bis zu dessen Abschluss durch Anmeldebestätigung oder Verbot bzw. beschränkende Verfügung geboten, sondern auch in der Durchführungsphase nach Beginn der Versammlung, insbesondere wenn es gilt, wegen anderer Umstände als im Bescheid zugrundegelegt die Gefahrenprognose anzupassen.

Vgl. dazu Kniesel, Versammlungsgesetze, § 14 Rn. 118 ff.

Verweigerte und unvollkommene Kooperation des Veranstalters, die für ihn keine Pflicht, sondern nur eine Obliegenheit ist, kann für den Veranstalter insoweit nachteilige Folgen haben, als von ihm nicht mitgeteilte Tatsachen u. U. nicht mehr zur Erschütterung der versammlungsbehördlichen Gefahrenprognose herangezogen werden können.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, § 14 Rn. 121 ff.

b) Nachgefragte Einzelaspekte

aa) Zulässigkeit des Rückgriffs auf Grundrechte Dritter bzw. Rechtsgüter von Verfassungsrang

Im Rahmen der Prüfung, ob und inwieweit beschränkende Verfügungen nach § 15 Abs. 1 und 3 sächsVersG gegenüber PEGIDA-Demonstrationen bzw. Gegendemonstrationen durch die Versammlungsbehörde zu erlassen sind, ist von dieser nicht nur praktische Konkordanz im Hinblick auf Grundrechtskonkurrenzen und –kollisionen zwischen der Ausgangsversammlung und den Gegendemonstrationen herzustellen, sondern auch zwischen diesen auf der einen und den entgegenstehenden Rechten natürlicher und juristischer Personen auf der anderen Seite, die durch die Demonstrationen (Ausgangsdemonstration und Gegendemonstrationen) beeinträchtigt werden können. Dazu zählen:

- Verkehrsteilnehmer und Passanten, die sich auf die körperliche Bewegungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 15 sächsVerf,
 - Geschäftsleute bzw. Gewerbetreibende und Freiberufler, die sich auf ihre Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 15 sächsVerf (wirtschaftliche Betätigungsfreiheit), Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 28 sächsVerf (Berufsfreiheit) und Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 31 sächsVerf (Eigentumsgarantie),
 - Anwohner, die sich hinsichtlich Lärmimmissionen auf ihr Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 16 Abs. 1 Satz 1 sächsVerf (körperliche Unversehrtheit)
- und
- sonstige Grundrechtsträger (z.B. Besucher und Träger der Frauenkirche, der Semperoper und des Schauspielhauses sowie weitere Berechtigte), die sich auf Art. 4 Abs. 2 GG und Art. 20 sächsVerf, Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 21 sächsVerf oder als Berechtigte aus einer Sondernutzungserlaubnis für eine Ausstellung im öffentlichen Raum berufen können. Von Bedeutung im Zusammenhang mit der Abwägung der Versammlungsfreiheit gegenüber der Kunstfreiheit ist noch, dass durch Art. 11 Abs. 1 sächsVerf das Land zur Förderung des künstlerischen Schaffens verpflichtet wird.

Die aufgezeigten Grundrechte sind aber nicht in einen abstrakten Abwägungsprozess einzustellen und in diesem zu gewichten, sondern zunächst hat die Versammlungsbehörde das einfache Gesetzesrecht anzuwenden, das gegenüber den Grundrechten Anwendungsvorrang hat, wenn und soweit einfachgesetzliche Bestimmungen spezielle und detaillierte Regelungen enthalten (vgl. o. S. 28 f.).

bb) Auswirkungen völkerrechtlicher Verpflichtungen der BRD zum Schutz von Menschenrechten auf die Versammlungs- und Meinungsfreiheit

Das im Gutachtenauftrag erwähnte Gutachten von Prof. Schmahl hat den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD zum Gegenstand. Wesentliches Ergebnis ist, dass die völkerrechtlich verankerten Menschenrechte bei der Auslegung und Anwendung der Tatbestandsmerkmale öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung in der polizeirechtlichen Generalklausel zu beachten sind. Dies trifft im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des deutschen Rechts auch grundsätzlich zu, findet aufgrund des Geltungsvorrangs der Verfassung seine Grenze allerdings an eindeutigen Vorgaben des Grundgesetzes.

Auch bezüglich extremistischer Äußerungen hat das BVerfG immer das im Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes konkretisierte Gebot der Meinungsneutralität betont.

Vgl. BVerfGE 111, 147 (154 ff.); BVerfG, NJW 2001, 2075.

Rein geistig bleibende Wirkungen von Meinungsäußerungen fallen unter den Schutz der Meinungsfreiheit; dem Staat ist ein Zugriff auf das subjektive Innere der individuellen Überzeugung, der Gesinnung und dabei nach Art. 5 Abs. 1 GG auch auf das Recht, diese mitzuteilen und zu verbreiten, verwehrt; er bleibt rechtsstaatlich begrenzt auf Eingriffe zum Schutz von Rechtsgütern in der Sphäre der Äußerlichkeit.

Vgl. BVerfGE 124, 300 (332 f.).

Auch nach der Wunsiedel-Entscheidung fallen **verfassungswidrige und -feindliche Ansichten** weiterhin unter den Schutz der Meinungsfreiheit. „Die Bürger sind rechtlich nicht gehalten, die Wertsetzungen der Verfassung persönlich zu teilen.... Die Bürger sind ... frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen, solange sie dadurch Rechtsgüter anderer nicht gefährden. Die pluralistische Demokratie des Grundgesetzes vertraut auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger, sich mit Kritik an der Verfassung auseinanderzusetzen und sie dadurch abzuwehren.“

Vgl. BVerfG, NJW 2011, 2070; BVerfG NVwZ 2004, 91.

Die Meinungsfreiheit schützt somit die Freiheit der geistigen Auseinandersetzung, in der nur Argumente, nicht aber staatliche Autorität den Ausschlag geben sollen. Das Grundgesetz setzt darauf, dass sich die verfassungsfeindlichen Meinungen in der politischen Auseinandersetzung abschleifen.

Vgl. BVerfGE 90, 1 (20 f.).

Erst wenn die Erwartung des Grundgesetzes in den Prozess der geistigen Auseinandersetzung enttäuscht wird, sieht es Vereins- (Art. 9 Abs. 2 GG) und Parteiverbote (Art. 21 Abs. 2 GG) sowie die Verwirkung von Grundrechten

(Art. 18 GG) vor, um die freiheitlich demokratische Grundordnung vor besonders gefährlichen Verfestigungen verfassungsfeindlicher Tendenzen zu schützen. Im Vorfeld der Institutionalisierung, zu dem nach dem Grundgesetz auch noch Versammlungen gehören, erlaubt und erwartet das Grundgesetz nur die politische Auseinandersetzung mit Verfassungsfeinden. Versammlungsbeschränkungen, die sich auf die Verfassungswidrigkeit der auf den Versammlungen vertretenen Ansichten stützen, lassen sich nicht über den Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes rechtfertigen.

Vgl. Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 165.

cc) Entgegenstehen genehmigter Sondernutzungen

Schon genehmigte oder in einem aktuellen Nutzungskonflikt zur Inanspruchnahme öffentlichen Raumes erteilte Sondernutzungserlaubnisse nach § 18 Abs. 1 sächsStraßenG sind im Rahmen der Herstellung praktischer Konkordanz über § 15 Abs. 1 und 3 sächsVersG zu berücksichtigen und können als nach dem Konzentrationsgrundsatz ergangene Auflage die Versammlungsfreiheit beschränken. So geschehen im geänderten Bescheid der Versammlungsbehörde vom 29. September 2016, in dem der Dresden-conzept e.V. als Sondernutzungsberechtigter der Vorrang zur Benutzung des Neumarktes zugesprochen wurde und PEGIDA anstelle des von ihr beantragten Neumarktes auf den Altmarkt ausweichen musste.

Auch Gaststättenbetreiber mit Sondernutzungserlaubnissen für den Betrieb einer Außengastronomie auf öffentlichem Verkehrsraum werden mit Auflagen an die Veranstalter von Demonstrationen dadurch geschützt, dass Mindestabstände zwischen Kundgebung bzw. Aufzug und Gastronomie einzuhalten sind.

dd) Berücksichtigung ökonomischer Interessen ansässiger Gewerbetreibender

Es liegt auf der Hand, dass Gewerbetreibende und Geschäftsleute, insbesondere aus Gastronomie und Einzelhandel, Umsatzeinbußen erleiden können, wenn infolge der Durchführung von Demonstrationen in unmittelbarer Nähe ihrer Geschäftsräume der Kontakt zu den Kunden behindert wird, weil die Demonstranten, aber auch aufgefahrene Polizeifahrzeuge die Sicht auf die Geschäfte versperren. Hinzu kommen erhebliche Lärmimmissionen. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die Gewerbetreibenden durch die Lage an öffentlichen Verkehrswegen im Übrigen erheblich profitieren. Grundsätzlich müssen sie daher auch die kommunikativen Lasten tragen, die sich mit der verfassungsrechtlichen Öffnung des öffentlichen Raumes für die Versammlungsfreiheit verbinden. Ihre Interessen sind daher in erster Linie im Rahmen der Ausgestaltung der konkreten Versammlung zu berücksichtigen. Nach der Versammlungsplanung unnötige Beeinträchtigungen sind zu vermeiden.

Dabei hat die Versammlungsbehörde als Sachwalter der Interessen und Rechte Dritter diese im Verwaltungsverfahren zu wahren und in den nach § 15 Abs. 1 oder 3 sächsVersG vorgegebenen Prozess der Herstellung praktischer Konkordanz einzubringen. Soweit also Geschäftsleute bzw. Gewerbetreibende über eine Sondernutzungserlaubnis für eine Außengastronomie verfügen, haben sie eine geschützte Rechtsposition aus § 18 Abs. 1 sächsStraßenG.

Problematisch ist in Sachsen der Schutz des sog. Anliegergebrauches, da das sächsische Straßengesetz keine Generalklausel für einen solchen gesteigerten Gemeingebrauch kennt, der den anliegenden Geschäftsleuten den Außenkontakt zu ihren Kunden sichert. Nach h.M. müssen die Regelungen über den Gemeingebrauch im Hinblick auf die Grundrechte der Freiheit zur wirtschaftlichen Betätigung, der Berufsfreiheit und der Eigentumsgarantie so ausgelegt werden, dass den Regelungen über den Gemeingebrauch auch der gesteigerte Gemeingebrauch entnommen werden kann.

Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, § 7 Rn. 341; Dietz, Grundrechtskollisionen im öffentlichen Raum, AÖR 2008, 557 ff.; Enders, Die Sondernutzung im Straßenrecht zwischen Erlaubnispflicht und Freiheitsanspruch des Bürgers, VerwArch 1992, 527 ff.

ee) Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten praktizierter Kooperation

(1) Allgemeines

Praktizierte Kooperation zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter ist zentrale Voraussetzung für eine gelungene Erledigung des Auftrags, die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei Versammlungen zu schützen, indem Veranstaltern und Teilnehmern die Grundrechtsausübung ermöglicht und zugleich die Rechte anderer Grundrechtsträger und der Allgemeinheit gewahrt werden. Dies kann nur gelingen, wenn in einem der Durchführung der Versammlung vorausgehenden Verwaltungsverfahren kollidierende Interessen und Rechte miteinander harmonisiert werden.

Im Gegensatz zu klassischem behördlichem Handeln ermöglicht Kooperation als informales Verwaltungshandeln die Beteiligung der Betroffenen bei der Entscheidungsfindung von Anfang an. Insoweit ist Kooperation nichts anderes als Konfliktmanagement auf der Grundlage kommunikativer Interaktion. Kommunikation führt zum Hinterfragen, Hinterfragen macht Alternativen sichtbar und die Diskussion von Alternativen kann zu beiderseits akzeptierten Lösungen führen. Das gelingt nur, wenn beide Seiten bereit sind, sich auf die Perspektive des anderen einzulassen und beide ihre Rolle mit den jeweiligen Möglichkeiten wahrnehmen und akzeptieren.

Die Versammlungsbehörde ist nicht Partei, sondern Trägerin des mit der Versammlungsanzeige in Gang gekommenen Verwaltungsverfahrens. In diesem hat die Versammlungsbehörde keine eigenen Interessen – etwa die Erleichterung ihrer oder der Polizei Arbeit –, die sie als „Verhandlungsmasse“ einbringen könnte. Wenn es um die Wahrnehmung von Rechten und Interessen geht, tritt die Versammlungsbehörde als Sachwalter der durch die geplante Versammlung beeinträchtigten Rechte Dritter auf. Diese hat sie als Teil des Schutzguts der öffentlichen Sicherheit zu wahren, ohne dass diese zur Verhandlungsmasse würde.

Im Verfahren geht es deshalb nicht um das „Ob“, sondern nur um das „Wie“ des Schutzes. Das gilt auch für den Veranstalter, dessen geplante Versammlung von der zur Neutralität verpflichteten Versammlungsbehörde nicht inhaltlich zu bewerten oder zu hinterfragen ist. Zur Disposition stehen im Verwaltungsverfahren nur die Durchführungsmodalitäten der geplanten Versammlung.

Kooperation erweitert die Tatsachenbasis und steigert die Validität der abschließenden Gefahrenprognose, sichert die Selbstbestimmung des Veranstalters für seine Versammlung, gibt ihm die Möglichkeit, sich als verlässliches Gegenüber zu profilieren und ermöglicht beiderseits akzeptierte Lösungen.

Kooperation lebt von der Wahrung gegenseitiger Distanz und Anerkennung der Rollen der Beteiligten. Entsteht der Eindruck von Kumpanei zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter, so erschwert das die genauso gebotene Kooperation mit Veranstaltern von Gegendemonstrationen. Vor Ort geführte Kooperationsgespräche sind Beleg für praktizierte Kooperation, wie sie das Gesetz erwartet und es ist abwegig, ein von der Öffentlichkeit wahrnehmbares Kooperationsgespräch als Kumpanei der Versammlungsbehörde mit dem Veranstalter anzuprangern.

(2) Struktur des Kooperationsgesprächs

Im Kooperationsgespräch geht es zunächst um das Zusammentragen der Fakten und deren Erörterung. Anschließend wird die Versammlungsbehörde und/oder die Polizei eine Lagebeurteilung auf der Grundlage einer ersten Gefahrenprognose abgeben. Sodann ist dem Veranstalter Gelegenheit zu geben, seine Sicht darzulegen. Unter Berücksichtigung beider Perspektiven wird die Versammlungsbehörde und/oder die Polizei die ins Auge gefassten Maßnahmen darstellen und erörtern, wobei der Veranstalter die Möglichkeit hat, aus seiner Perspektive ein Austauschmittel anzubieten. Der anzustrebende Ausgleich zwischen den kollidierenden Interessen und Rechten des Veranstalters und der beeinträchtigten Dritten wird regelmäßig über das „Drehen“ an den Stellschrauben der Gestaltungsfaktoren Ort, Zeitdauer bzw. Zeitpunkt und Art und Weise als Versammlungsmodalitäten gelingen.

(3) Kooperation in der Durchführungsphase

Kooperation endet nicht mit dem Ergehen eines Bescheids an den Veranstalter. Zum Gesamtgelingen ist die Fortsetzung der Kooperation in der Durchführungsphase zwingend geboten. Das setzt eine laufende Kommunikation zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter bzw. Leiter voraus, weil nur dann auf unvorhergesehene Ereignisse angemessen reagiert und eine Eskalation vermieden werden kann. Kooperation vor Ort wird allerdings nur gelingen, wenn sich die Akteure schon im Kooperationsverfahren kennengelernt haben und einander vertrauen können.

ff) Berücksichtigung der Besonderheit von auf eine große Zahl von Wiederholungen angelegten Versammlungen ähnlicher Form oder gleichen Inhalts

Zur Vermeidung von Missverständnissen sind Dauerversammlungen von Folge- bzw. Wiederholungsversammlungen abzugrenzen. Eine Dauerversammlung ist eine über einen längeren Zeitraum andauernde Veranstaltung, die zwischendurch nicht beendet wird, sondern vom Beginn bis zu ihrem Ende Bestand hat. Folge- bzw. Wiederholungsveranstaltungen sind jeweils eigene Veranstaltungen, die zu bestimmten Zeitpunkten durchgeführt werden sollen.

Grundsätzlich sind Folge- bzw. Wiederholungsversammlungen nicht anders zu beurteilen als „normale“ Versammlungen. Auch die Wahl der Veranstaltungsform als nicht einmalige, sondern Folgeveranstaltung wird von der Versammlungsfreiheit garantiert. Mit Vorliegen einer Konkurrenzsituation hinsichtlich des Versammlungsortes kann die Versammlungsbehörde aber den Umstand des schon eingetretenen Beachtungserfolgs durch die vorherigen Versammlungen zu Lasten des Veranstalters berücksichtigen und dem Konkurrenten den Platz zuweisen.

gg) Zurechenbarkeit von Störungen und Auflagenverstößen aufgrund ihrer Häufigkeit über den Zeitraum von zwei Jahren

Die Qualität der Zurechenbarkeit zu einem bestimmten Veranstalter ändert sich nicht allein durch die Häufigkeit von Störungen und Auflagenverstößen. Ist der in Betracht kommende Grundrechtsträger für eine Störung oder einen Auflagenverstoß nicht verantwortlich, kann sich aus der Summe der ihm nicht zuzurechnenden Störungen und Auflagenverstößen keine Verantwortlichkeit ergeben. Insoweit schlägt Quantität nicht in Qualität um. Allerdings zwingt der Untersuchungsgrundsatz die Versammlungsbehörde, bei Folge- bzw. Wiederholungsversammlungen ihre Gefahrenprognose laufend anzupassen und zu prüfen, ob Vorkommnisse bei der vergangenen Versammlung möglicherweise eine zusätzliche Auflage bei der bevorstehenden Versammlung für den Veranstalter erforderlich machen. So kann das mehrfache Auftreten von gewalttätigen Teilnehmern einer bestimmten Gruppierung Anlass für die Versammlungsbehörde sein, dem Veranstalter

aufzugeben, für die nächste Folge- bzw. Wiederholungsveranstaltung in anderer Form aufzurufen oder sich von der gewalttätigen Gruppe zu distanzieren. Insoweit können Folge- bzw. Wiederholungsversammlungen nicht auf einer einmaligen Gefahrenprognose beruhen, sondern diese ist für jede noch folgende Versammlung zu aktualisieren und im jeweiligen Bescheid durch zusätzliche Auflagen anzupassen.

2. Beurteilung der Vorgehensweise gegen PEGIDA

a) Adäquate Reaktion auf Störungen und Beschwerden

Störungen bei oder im Zusammenhang mit Versammlungen werden vor Ort von der Polizei festgestellt und diese leitet wegen des bestehenden Strafverfolgungswegs ein Ermittlungsverfahren ein, wenn es um eine Straftat geht. Für ein Handeln zur Strafverfolgung seitens der Versammlungsbehörde besteht nur Veranlassung, wenn diese durch eigene Wahrnehmung im administrativen Verfahren oder aus der Berichterstattung in den alten oder neuen Medien von einer Straftat erfährt, wobei zu beachten ist, dass die Versammlungsbehörde nicht dem Legalitätsprinzip unterliegt, also keine Strafanzeige erstatten muss. Die Versammlungsbehörde hat gleichwohl hinsichtlich Gastauftritten bei PEGIDA-Kundgebungen (Pirincci) und bezüglich der Aufforderungen der Herren Bachmann und Daebritz zur Teilnahme an einer nicht angemeldeten Versammlung Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft Dresden erstattet.

Bei Beschwerden von Bürgern, Institutionen und Behörden (Eingaben, Dienstaufsichtsbeschwerden, etc.) hat die Versammlungsbehörde in jedem Falle in Bescheiden mit individuell abgefassten und detaillierten Begründungen geantwortet bzw. beschieden.

b) Umfang der Pflicht der Versammlungsbehörde, Berichten der Lokalpresse und im Internet bzw. in den sozialen Medien nachzugehen

Der Untersuchungsgrundsatz aus § 24 sächsVwVfG verlangt von der Versammlungsbehörde, sich bei Folge- bzw. Wiederholungsversammlungen laufend und umfassend über die Lageentwicklung zu informieren, damit die Gefahrenprognose an etwaige Änderungen angepasst werden kann (vgl. o. S. 45).

Die Versammlungsbehörde ist dieser Verpflichtung nachgekommen. Sie hat frühzeitig ein Benutzerkonto bei Twitter und Facebook eingerichtet und laufend überprüft, ob zu Versammlungen bzw. Gegendemonstrationen aufgerufen wurde, die

nicht bei ihr angezeigt worden waren. Nach Versammlungen hat sie Berichterstattungen und Kommentare ausgewertet. Wie zwei Aktenordner belegen hat sie auch die Berichte in den lokalen Medien aufmerksam verfolgt und ihr noch nicht vorhandene Erkenntnisse in der jeweiligen Akte vermerkt.

c) Einschätzungen der Versammlungsbehörde zur Zurechenbarkeit bestimmter Störungen zu einer bestimmten Versammlung

aa) Zuordnungssubjekte

Vor Beginn einer Versammlung können Verbote und beschränkende Verfügungen nur an den Veranstalter als Veranlasser und Zustellungsadressaten gerichtet werden, weil es zu diesem Zeitpunkt noch keine Teilnehmer gibt; teilnehmen kann man nur an einer Versammlung, wenn man nach deren Beginn vor Ort körperlich anwesend ist.

Nach Beginn kommen dann neben dem Veranstalter die Teilnehmer hinzu, die Versammlungsbehörde und Polizei nunmehr mit einer Auflösung oder beschränkenden Verfügung erreichen können. *Die* Versammlung oder *der* Aufzug ist entgegen dem Wortlaut der Versammlungsgesetze kein Zuordnungssubjekt, weil die Versammlungsfreiheit kein Kollektivgrundrecht ist.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I, Rn. 226.

Zuordnungssubjekte können daher nur die Gesamtheit der Teilnehmer oder abgrenzbare Teilnehmergruppen sein. Der einzelne Teilnehmer ist Adressat einer Ausschließung.

bb) Zurechenbarkeit

Der Veranstalter als Veranlasser der Versammlung hat zunächst dafür zu sorgen, dass sein Aufruf die Versammlung von vornherein in friedliche Bahnen lenkt. Muss er damit rechnen, dass gewalttätige Gruppierungen an seiner Versammlung teilnehmen werden, muss er zu ihnen auf Distanz gehen und deutlich machen, dass er keine Gewalttätigkeiten dulden wird und hat seinerseits alles Erforderliche zu unternehmen, dass Straftaten verhindert werden. Er muss auch einkalkulieren, dass Äußerungen und Aufrufe Dritter mit gewaltförderlichen Inhalten Einfluss auf die Teilnehmer haben können und von ihm kann bei solchen Umständen erwartet werden, dass er oder der von ihm vorgesehene Leiter der Versammlung in deren Vorfeld deutliche Signale geben, die auf die Gewaltfreiheit der Versammlung ausgerichtet sind.

Vgl. BVerfG, NJW 2000, 3051 (3053).

Eine darüber hinausgehende Verantwortlichkeit des Veranstalters kennen die Versammlungsgesetze nicht. Insbesondere haftet der Veranstalter nicht durch seine Anmeldung für den friedlichen Verlauf bzw. dafür, dass die Versammlung ohne Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verläuft.

Vgl. aber Groscurth in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2015, G, Rn. 93.

Eine solche Gefährdungshaftung ist dem Versammlungsrecht fremd. Müsste der Veranstalter ein solches Haftungsrisiko tragen, so läge darin ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit, weil potenzielle Veranstalter von Planung und Organisation von Versammlungen abgeschreckt würden.

Die Gesamtheit der Teilnehmer ist verantwortlicher Adressat, wenn die Veranstaltung überwiegend unfriedlich geworden ist. Gewalttätigkeiten einzelner Teilnehmer oder einer Minderheit begründen eine solche Einschätzung nicht, weil diese sonst darüber bestimmten würden, ob die Mehrheit der Teilnehmer ihr Grundrecht ausüben können.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (361).

Maßnahmen von Polizei und Versammlungsbehörden sind deshalb gegen die gewalttätigen Störer zu richten, gegen die friedliche Mehrheit nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands.

cc) Zurechnung durch die Versammlungsbehörde

Die Versammlungsbehörde konnte die bei den PEGIDA-Aufzügen und Kundgebungen erfolgten Übergriffe, Störungen und Straftaten nicht dem PEGIDA-Förderverein e.V. zurechnen. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Teilnehmer an den PEGIDA-Veranstaltungen nur zu einem geringen Teil Vereinsmitglieder waren und es sich auch nur zum Teil um Anhänger von PEGIDA handelte. Die Taten einzelner sonstiger Teilnehmer könnten dem Förderverein PEGIDA e.V. somit nur zugeordnet werden, wenn sich dessen Verantwortliche nicht von den Straftaten distanziert oder sie sogar gutgeheißen hätten. Eine solche Distanzierung ist aber regelmäßig erfolgt und vor Ort sind auch Ordner von PEGIDA gegen Übergriffe von Teilnehmern vorgegangen.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den durchgeführten PEGIDA-Veranstaltungen nicht um einen weitgehend identischen Teilnehmerkreis handelte, sondern dieser in dem Zeitraum von ca. 3 Jahren unterschiedlich zusammengesetzt war. Insoweit sind die Einschätzungen der Versammlungsbehörde zur Zurechenbarkeit nicht zu beanstanden. Das gilt auch für die Übergriffe und Straftaten einzelner Teilnehmer der Gegendemonstrationen, die ebenfalls nicht deren Veranstalter zuzurechnen waren.

3. Beurteilung der Demonstrationsfreundlichkeit in der Bescheidungspraxis der Versammlungsbehörde

a) Zahlen und Fakten

(aa) PEGIDA-Veranstaltungen

PEGIDA (PEGIDA e.V., Förderverein PEGIDA e.V. und Herr Bachmann als natürliche Person) hat insgesamt

- 122 Versammlungen

angezeigt. Davon wurden sechs wieder abgemeldet.

Von den verbleibenden

- 116 Versammlungen

wurde

- ein Aufzug

verboten und wurden

- 34 beschränkende Verfügungen

erlassen, davon 28 im Einvernehmen von Versammlungsbehörde und Veranstalter.

Von den 34 beschränkenden Verfügungen betrafen

- 13 die Kollision mit Gegendemonstrationen,
- 12 die Kollision mit sonstigen Veranstaltungen (Gottesdienst, Weihnachtsmarkt, Striezelmarkt, Frühjahrsmarkt, Beachvolleyballturnier) sowie Sondernutzungserlaubnisse,

und

- 2 die Kollision mit Baustellen bzw. dem Straßenverkehr.

Bei den restlichen 7 Beauftragungen handelte es sich um geringfügige Änderungen der Aufzugsstrecke bzw. des Kundgebungsortes.

(bb) Gegendemonstrationen

Die Veranstalter von Gegendemonstrationen haben

- 299 Veranstaltungen

- angezeigt, von denen 65 wieder abgemeldet wurden.

Von den verbleibenden

- 234 Versammlungen

wurden

- vier Aufzüge

verboten und

- 100 beschränkende Verfügungen erlassen, davon 55 im Einvernehmen von Versammlungsbehörde und Veranstalter.

Von den 100 beschränkenden Verfügungen betrafen

- 59 die Kollision mit der Anlassversammlung von PEGIDA,
- 10 die Kollision mit sonstigen Veranstaltungen (Gottesdienst, Weihnachtsmarkt, Striezelmarkt, Frühjahrsmarkt, Beachvolleyballturnier)

und

- drei die Kollision mit Baustellen bzw. dem Straßenverkehr.

Bei den restlichen Beauflagungen ging es in 25 Fällen um geringfügige Änderungen der Aufzugsstrecke bzw. des Kundgebungsortes und in drei Fällen um zwangsläufige Änderungen des Kundgebungsortes, die aus einer geänderten Aufzugsstrecke resultierten.

b) Rechtliche Würdigung

aa) Zahlen und Fakten

Bei den ergangenen Verboten ging es um *eine* Demonstrationssituation, nämlich um die geplanten Aufzüge durch die Dresdener Neustadt. Sowohl dem Förderverein PEGIDA e.V. als auch den beiden Veranstaltern der Gegendemonstrationen war der Aufzug jeweils untersagt worden, während die ebenfalls angezeigten Kundgebungen stattfinden konnten.

Bei den Beauflagungen waren die Gegendemonstrationen mit 100 von 234 stärker vertreten als die PEGIDA-Veranstaltungen mit 34 von 115 Versammlungen. Dies lässt sich aber dadurch erklären, dass es in der Natur der Sache liegt, dass der Veranstalter der Anlassversammlung in der Vorhand ist und die Rahmenbedingungen setzt, während die reagierenden Gegendemonstrationen sich etwa Auflagen zum Sicherheitsabstand gefallen lassen müssen, wenn sie die unmittelbare Nähe zur Anlassversammlung suchen.

Es lässt sich also feststellen, dass es hinsichtlich der Anzahl der Beschränkungen keinen signifikanten Unterschied in der Behandlung der PEGIDA-Versammlungen und der Gegendemonstrationen durch die Versammlungsbehörde gegeben hat.

bb) Einheitlichkeit der Bescheide

Die Durchsicht aller Bescheide an den PEGIDA-Förderverein e.V. und die Veranstalter von Gegendemonstrationen ergibt den Befund der Einheitlichkeit der Bescheide in Struktur und Diktion. Die jeweiligen Beauftragungen sind weitestgehend austauschbar. Es wurde ein einheitlicher Maßstab angelegt, Bevorzugungen oder Benachteiligungen konnten nicht festgestellt werden.

c) Ergebnisse der Prüfung der Bescheide gegen PEGIDA und Veranstalter von Gegendemonstrationen (S. 3 des Gutachtauftrags)

aa) 13. April 2015: Gastauftritt von Geerd Wilders bei PEGIDA-Kundgebung

(1) Sachverhalt

PEGIDA hatte für den 13. April 2015 eine Versammlung mit dem Thema „Gewaltfrei gegen Glaubenskriege“ auf dem Gelände der „Flutrinne“ mit erwarteten 30.000 Teilnehmern angemeldet. Auf der als Kundgebung konzipierten Veranstaltung sollte Geerd Wilders als Gastredner auftreten.

Am 3. April 2015 gab der Sprecher des Bündnisses „Dresden Nazifrei“ dem Radiosender Coloradio ein Interview, in dem er eine konzertierte Aktion mit zahlreichen anderen Gruppierungen zur Verhinderung der PEGIDA-Kundgebung ankündigte. Am 3. April meldete das Bündnis „Dresden Nazifrei“ unter dem Motto „Neurechten entgegenstellen – Für Toleranz und demokratisches Miteinander“ einen Aufzug mit Kundgebung an. Der Anmelder rechnete mit ca. 1.000 Teilnehmern.

Am selben Tage wurden über verschiedene Medien die Absichten des Anmelders verbreitet; bei sz-online unter der Schlagzeile „Dresden Nazifrei will Wilders-Rede verhindern“. Der Sprecher des Bündnisses erklärte, dass es darum gehe, die PEGIDA-Anhänger von der Teilnahme abzuhalten; man wolle erreichen, dass Wilders nicht in Dresden sprechen könne und deshalb werde man versuchen, die

Zugänge zum Ostra-Gehege über die Pieschener Allee und die Schlachthofstraße zu blockieren.

Am 9. April 2015 fand bei der Versammlungsbehörde ein Kooperationsgespräch mit Vertreterinnen des Anmelders „Bündnis Dresden Nazifrei“ statt. Auf den Vorbehalt seitens der Versammlungsbehörde, dass nach Verlautbarungen des Anmelders davon auszugehen sei, dass die Kundgebung von PEGIDA verhindert werden solle, erklärten die Vertreterinnen des Anmelders, von solchen Aufrufen nichts zu wissen; jedenfalls hätten sie keine Verhinderungsabsicht.

Nach Lageeinschätzung des Landesamtes für Verfassungsschutz Sachsen vom 8. April habe die Verhinderung der PEGIDA-Kundgebung für das Bündnis „Dresden Nazifrei“ maßgebliche Bedeutung, was daraus folge, dass bundesweit „alle Menschen in Dresden, Sachsen, Deutschland und Europa“ aufgerufen würden, am 13. April nach Dresden zu kommen, um dem weiteren Erstarken der neuen Rechten entgegen zu wirken und deshalb bundesweit für Blockaden und Störaktionen mobilisiert werden müssten.

Auf der Grundlage von § 15 Abs. 1 sächsVersG erging am 10. April 2015 ein Bescheid an den Anmelder, in dem eine Auftaktkundgebung von 14:00-14:30 Uhr auf dem Schlesischen Platz und ein Aufzug ab 14:30 Uhr vom Schlesischen Platz über den Theaterplatz als Zwischenkundgebungsort zur Bautzener Straße mit dortiger Abschlusskundgebung bis 21:00 Uhr verfügt wurde.

Wesentliche Begründung für das Abweichen von den Vorstellungen des Anmelders hinsichtlich des Kundgebungsortes und der Aufzugsstrecke war die Gefahrenprognose, dass die Versammlungsvorhaben des Anmelders darauf gerichtet seien, die Kundgebung von PEGIDA zu verhindern.

Was die Nähe zur Ausgangs- bzw. Anlassversammlung anging, hieß es im Bescheid, dass es ein Grundrecht auf eine Gegenveranstaltung in Hör- und Sichtweite nicht gebe; das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Ort und Zeitpunkt einer Versammlung sei beschränkt, soweit damit eine Kollision mit Grundrechten Dritter verbunden sei. Diese Auffassung hat die Versammlungsbehörde auch dem Bescheid gegen GEpIDA vom 10. Juni 2016 sowie dem Bescheid gegen den Veranstalter H. vom 15. Mai 2017 zugrunde gelegt, wenn dort ausgeführt wird, dass ein Beachtungserfolg keineswegs eine Hör- und Sichtweite verlange; die zeitliche und räumliche Kollision zweier Versammlungen gegensätzlicher politischer Ausrichtung werde durch das Versammlungsrecht nicht gedeckt. Die konkrete Festlegung des Abstands zwischen Anlass- und Gegendemonstration beruhte allerdings nicht auf dieser Rechtsauffassung, sondern auf der Gefahrenprognose.

(2) Rechtliche Würdigung

Art. 8 GG und Art. 23 sächsVerf schützen mit der in der Gestaltungsfreiheit aufgehobenen Selbstbestimmung über Ort, Zeit, Form und Inhalt der Versammlung auch die diskursive Konfrontation i.S. eines Nebeneinanders von Anlassversammlung und Gegendemonstration in Hör- und Sichtweite (vgl. S. 22). Grundsätzlich umfasst die Freiheit der Versammlungsgestaltung daher auch das Recht auf eine Gegenveranstaltung in Sicht- und Hörweite. In diesem Punkt gibt die Begründung des Bescheids die Rechtslage nicht zutreffend wider. Allerdings besteht dieses Recht nur im Rahmen der Friedlichkeit und unterliegt Beschränkungsmöglichkeiten, soweit unmittelbare konkrete Gefahren drohen. Dabei führt die Begehung einer Straftat nicht schematisch zur Unfriedlichkeit (vgl. S. 25). Auch die in einer Verhinderungsblockade liegende Straftat nach § 22 sächsVersG begründet keine Unfriedlichkeit, solange mit ihr keine Gewalttätigkeiten verbunden sind (vgl. S. 26).

Besteht aber die Gefahr, dass es von einzelnen Teilnehmern der beiden Versammlungen zu Übergriffen auf die andere Versammlung kommt, insbesondere durch Blockaden, die nicht nur symbolische Aktionen sind, kann die Versammlungsbehörde einen Sicherheitskorridor zwischen den Versammlungen festlegen oder auch einen weiter entfernten Alternativstandort zuweisen. Auf diese Weise schränkt sie das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über die Modalitäten der Grundrechtsausübung ein. Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit kann auf der Grundlage der Vorbehaltsschranke der Art. 8 Abs. 2 GG und 23 Abs. 2 sächsVerf durch beschränkende Verfügung nach § 15 Abs. 1 sächsVersG gerechtfertigt werden.

Die diesbezügliche Gefahrenprognose der Versammlungsbehörde, dass die vom Bündnis „Dresden Nazifrei“ angemeldete Gegendemonstration mit ihren Aktionen dazu dienen sollte, die PEGIDA-Kundgebung durch Blockaden zu verhindern, ist dagegen nicht zu beanstanden. Es handelte sich offensichtlich nicht um eine symbolische Aktion (vgl. S. 27 f.), sondern um eine Straftat nach § 22 sächsVersG und das Aufrufen zu Verhinderungsaktionen stellte eine Straftat nach § 111 Abs. 1 StGB dar. Es lagen keinerlei Erkenntnisse dafür vor, dass die Gegendemonstranten, die den Aufrufen folgen würden, sich den PEGIDA-Anhängern bei deren Anreise lediglich für einige Minuten als symbolischer Protest in den Weg stellen würden, vielmehr sprach alles dafür, dass sie mit ihren Blockadeaktionen verhindern wollten, dass die PEGIDA-Anhänger überhaupt zum Kundgebungsort gelangen konnten. Mit dem Vorliegen der o.a. Straftaten war somit eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit i.S. von § 15 Abs. 1 sächsVersG gegeben.

(3) Ergebnis

Da sich die von der Versammlungsbehörde vertretene Rechtsauffassung, wonach ein Grundrecht auf Durchführung von Gegenaktionen in Hör- und Sichtweite der Anlassversammlung nicht bestehe, im Ergebnis des Bescheids vom 10. April 2015 nicht ausgewirkt hat, war dieser rechtmäßig, weil er auf einer validen Gefahrenprognose beruhte.

bb) 21. September 2015: Übergriffe auf Jugendliche am Schauspielhaus

(1) Sachverhalt

Als der PEGIDA-Aufzug am Montag, den 21. September 2015, am Schauspielhaus vorbeizog, befanden sich unter den am Straßenrand stehenden Gegendemonstranten auch Kinder oder hielten sich in der Nähe der Gegendemonstranten auf. Die ca. 100 Kinder und Jugendliche waren Gäste des Festivals der Schultheater der Länder und nach Ende der Vorstellung gerade aus dem Schauspielhaus gekommen.

Nach Presseberichten sind die Kinder und Jugendliche aus dem Aufzug heraus als „faules Pack“ beschimpft und beleidigt worden. PEGIDA-Anhänger sollen gerufen haben „Macht euch in die Schule“ oder „Schämt euch“. Zahlreiche Kinder sollen nach Mitteilung der Festival-Leitung daraufhin bitterlich geweint haben. Das Kultusministerium verurteilte in einem offenen Brief den Vorfall und entschuldigte sich dafür.

Außer den Presseberichten besteht zu diesem Ereignis bei der Versammlungsbehörde keine Aktenlage. Auch der Dresdner Polizei liegen dazu keine Erkenntnisse vor; Anzeigen wurden nicht erstattet.

Der PEGIDA-Gründer Lutz Bachmann dementierte laut Pressebericht vom 23. September 2015 den Vorfall mit dem Kommentar, dass er sich das von PEGIDA-Seite nicht vorstellen könne; er wisse nur von verbalen Auseinandersetzungen. Allerdings sei von PEGIDA Strafanzeige erstattet worden, weil von den Gegendemonstranten geschrien worden sei „Euch Nazis sollte man vergasen“.

Als Beurteilungsbasis für dies Ereignis stand den Gutachtern lediglich ein Video der Internetplattform YouTube zur Verfügung (Aufruf: 10.11.2017): <https://www.youtube.com/watch?v=Hh6TgBQ2748>.

(2) Rechtliche Würdigung

Mangels Aktenlage bei Versammlungsbehörde und Polizei konnte zur Beurteilung des Vorgangs nur auf das ins Netz gestellte Video zurückgegriffen werden, das lediglich einen ausschnittshaften Eindruck des Geschehens vermittelt und deshalb mit der gebotenen Zurückhaltung bewertet werden muss. Das Video ist offen-

sichtlich mit einem Handy aus dem PEGIDA-Aufzug aufgenommen worden; Aufnahmeperspektive ist die Sicht auf die am Straßenrand vor dem Schauspielhaus stehenden Gegendemonstranten. Das Video vermittelt den Eindruck der schon ritual anmutenden gegenseitigen Beschimpfungen und ggfs. auch Beleidigungen bei den Montags-Demonstrationen von PEGIDA. Dabei ist nicht erkennbar, dass sich die Beschimpfungen gezielt gegen die Kinder und Jugendlichen gerichtet hätten, weil diese aus der Perspektive der PEGIDA-Anhänger Teil der Kulisse der Gegendemonstranten waren. Auch wenn die Kinder und Jugendlichen gezielt mit Rufen „Macht euch in die Schule“ angegangen wurden, sprechen die Umstände dafür, dass damit nicht die zum Festival eingeladenen Kinder und Jugendlichen gemeint waren. Näher liegt die Annahme, dass die PEGIDA-Anhänger mit ihren Äußerungen ihren Unmut oder ihr Unverständnis darüber zum Ausdruck bringen wollten, dass überhaupt Kinder unter den Gegendemonstranten waren.

(3) Ergebnis

Es ist nicht zu beanstanden, dass die Versammlungsbehörde allein auf der Grundlage des Videos keine Veranlassung gesehen hat, mit Blick auf künftige PEGIDA-Versammlungen beschränkende Maßnahmen vorzusehen.

cc) 28. September 2015: Streit um den Theaterplatz („Staatenlose gegen PEGIDA“)

(1) Sachverhalt

Der Veranstalter Staatenlos.info e.V. hatte am 2. Februar 2015 für den 28. September 2015 eine Kundgebung mit 50 Teilnehmern von 18:00 bis 22:00 Uhr auf dem Theaterplatz angemeldet. Die Versammlungsbehörde bestätigte am 3. September die Veranstaltung. Nachdem am 14. September der PEGIDA-Förderverein e.V. für den 28. September 2015 ebenfalls eine Versammlung auf dem Theaterplatz angemeldet hatte, hob die Versammlungsbehörde ihren Bestätigungsbescheid vom 3. September 2015 an den Veranstalter Staatenlos.info e.V. mit Bescheid vom 24. September 2015 auf und legte neben weiteren Auflagen als Versammlungsort nunmehr den öffentlich gewidmeten Gehwegbereich des Postplatzes / Ecke Sophienstraße fest. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass es am 21. September zwischen Teilnehmern der Demonstration des PEGIDA Fördervereins e.V. und der Rednerin des Antragstellers zu verbalen Auseinandersetzungen gekommen sei, welche auch auf die unmittelbare Nähe der beiden konkurrierenden Veranstaltungen zurückzuführen gewesen seien. An der Veranstaltung des PEGIDA-Fördervereins e.V. hätten nach polizeilichen Schätzungen etwa 10.500 Personen teilgenommen. Einige Anhänger dieser Versammlung hätten sich augenscheinlich durch Redebeiträge der Versammlung des Antragstellers provoziert gefühlt. Es wurde festgestellt, dass der Theaterplatz nur für eine Versammlung geeignet erscheine, wenn zwischen mehreren konkurrierenden Versammlungen

ein Sicherheitsabstand verfügt werden müsse. Für den 28. September 2015 müsse für die Versammlung des PEGIDA Fördervereins e.V. mit mehr als 10.500 Teilnehmern gerechnet werden. Mit der Festlegung des Versammlungsortes werde sichergestellt, dass es zu keinen Kollisionen zwischen den beiden Versammlungen kommen und jeder ein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit in vollem Umfang wahrnehmen könne. Es sei unerheblich, dass keine Hör- und Sichtweite bestehe, da sich die Kundgebung des Antragstellers nicht als Gegenveranstaltung zum PEGIDA-Förderverein e.V. verstehe.

Nachdem der Veranstalter Staatenlos.info e.V. beim Verwaltungsgericht Dresden um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht hatte, entschied das Gericht in seinem Bescheid vom 28. September 2015, dass die von der Versammlungsbehörde verfügte Verlegung des Demonstrationsortes rechtswidrig weil unverhältnismäßig war. Um die Auseinandersetzungen zwischen den Teilnehmern der beiden Versammlungen zu vermeiden, hätte es nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ausgereicht, Beschallungsrichtungen der jeweils benutzten Lautsprecheranlagen durch beschränkende Verfügung festzulegen, was eine Verlegung entbehrlich gemacht hätte.

(2) Rechtliche Würdigung

Die Verlegung der Versammlung des Anmelders war nicht erforderlich, um die Durchführung beider Versammlungen zu ermöglichen. Grund für die Auseinandersetzungen zwischen den Teilnehmern der Versammlungen am 21. September 2015 war die Beschallung der Versammlung des PEGIDA-Fördervereins e.V. durch die Lautsprecheranlage des Anmelders Staatenlos.info e.V. Durch die Anordnung einer bestimmten Beschallungsrichtung entfiel der Grund für eine erneute Auseinandersetzung zwischen den beiden Lagern.

(3) Ergebnis

Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid der Versammlungsbehörde vom 24. September 2015 zu Recht korrigiert.

dd) 5. Oktober 2015: Verlegung der PEGIDA-Kundgebung wegen Beeinträchtigung einer Veranstaltung in der Semperoper

(1) Sachverhalt

Der PEGIDA-Förderverein e.V. hatte am 28. September für den 5. Oktober einen Aufzug mit 10.000 Teilnehmern von 18:30 Uhr bis 21:00 Uhr mit Auftakt- und Abschlusskundgebung auf dem Theaterplatz bei der Versammlungsbehörde angezeigt und erhielt von dieser mit Bescheid vom 30. September eine beschränkende Verfügung für die angemeldeten Veranstaltungen. Noch am selben Tage wandte sich der kaufmännische Geschäftsführer und Intendant der Staatsoper Dresden an

die Versammlungsbehörde und machte geltend, dass am 5. Oktober 2015 in der Semperoper ab 18:00 Uhr eine ausverkaufte Veranstaltung im Rundfoyer stattfinden, das unmittelbar auf den Theaterplatz ausgerichtet sei: Er wies darauf hin, dass die Lärmbeeinträchtigung durch die Veranstaltungen auf dem Theaterplatz so groß sein werde, dass seine Veranstaltung nicht durchgeführt werden könnte und deshalb den Besuchern der Kartenpreis zu erstatten sein würde.

Daraufhin hob die Versammlungsbehörde ihren Bescheid vom 30. September an den PEGIDA-Förderverein e.V. mit Bescheid vom 2. Oktober 2015 auf und legte als Örtlichkeit für die Auftakt- und Abschlusskundgebung den Neumarkt fest. Sie begründete das mit der Notwendigkeit, zwischen der für die Semperoper streitenden Kunstfreiheit und der Versammlungsfreiheit des Anmelders praktische Konkordanz herstellen zu müssen und wies darauf hin, dass die verfügte örtliche Verlegung nur geringfügig in die Versammlungsfreiheit eingreife und der Neumarkt nicht weniger attraktiv und bedeutend sei wie der Theaterplatz. Der dagegen von Seiten des Anmelders beantragte einstweilige Rechtsschutz wurde vom Verwaltungsgericht Dresden mit Beschluss vom 5. Oktober zurückgewiesen. Das Gericht folgte vollumfänglich der Begründung der Versammlungsbehörde in ihrem Bescheid vom 2. Oktober und bescheinigte ihr, dass sie zu Recht das Grundrecht der Kunstfreiheit in den Abwägungsprozess zur Herstellung praktischer Konkordanz einbezogen und angemessen berücksichtigt habe. Die Verlegung auf den Neumarkt sei auch verhältnismäßig gewesen, weil es kein milderes Mittel zum Ausgleich der beteiligten Interessen gegeben habe.

(2) Rechtliche Würdigung

Im Rahmen der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen der Versammlungsfreiheit und den ihr entgegenstehenden Grundrechten war die Kunstfreiheit angemessen zu berücksichtigen, auch wegen der in Art. 11 Abs. 1 sächsVerf festgelegten Verpflichtung des Staates zur Förderung des künstlerischen Schaffens. Die örtliche Verlegung der Versammlung zum Schutze der Veranstaltung in der Semperoper war auch verhältnismäßig, weil der Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Gestalt der Verlegung der Auftakt- und Abschlusskundgebung um 300 Meter vom Theaterplatz auf den ebenso attraktiven Neumarkt gering war und die Aufzugsstrecke zudem dadurch nicht in Frage gestellt war.

(3) Ergebnis

Der Bescheid der Versammlungsbehörde vom 30. September 2015 ist durch den Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden zu Recht vollumfänglich bestätigt worden.

ee) 19. Oktober 2015: Sternmarsch gegen die Kundgebung zum „1. PEGIDA-Geburtstag“; Auftritt des Autors Pirincci als Gastredner auf dieser Kundgebung

(1) Kundgebung und Sternmarsch

(a) Sachverhalt

Zum 1. Jahrestag der PEGIDA-Montagsdemonstrationen hatte der PEGIDA-Förderverein e.V. für den 19. Oktober 2015 von 18:30 bis 21:30 Uhr unter dem Motto „Gewaltfrei gegen Glaubenskriege“ eine Kundgebung auf dem Theaterplatz angemeldet. Dafür sollte eine Bühne mit Lautsprechern und LED-Wand aufgebaut werden.

Als Gegendemonstrationen waren vier Aufzüge verschiedener Anmelder der Versammlungsbehörde angezeigt worden; die vier Aufzüge sollten sich in Form eines Sternmarsches in Richtung der Kundgebung von PEGIDA auf dem Theaterplatz bewegen und jeweils in einer Abschlusskundgebung auf dem Postplatz, dem Schloßplatz, dem Neumarkt und dem Altmarkt enden. Die von der Initiative Vernetzung 19/10 koordinierte Gesamtveranstaltung wurde von der Versammlungsbehörde in Einzelbescheiden zeitgleich für die Aufzüge bestätigt.

Am 19. Oktober 2015 bewegten sich zahlreiche Personen bzw. Teilnehmer entgegen den zeitlichen und örtlichen Vorgaben der Versammlungsbehörde schon während der PEGIDA-Kundgebung in Richtung Theaterplatz bzw. zu den angrenzenden Grünanlagen am Dresdner Zwinger. Von vielen wurde die Nähe zur PEGIDA-Kundgebung gesucht, um so den Protest gegen diese zum Ausdruck zu bringen; ein Teil wollte aber offensichtlich auch verhindern, dass PEGIDA-Anhänger den Kundgebungsort erreichten. Dabei gab es gewaltsame Übergriffe, die allerdings überwiegend außerhalb der zugewiesenen Kundgebungsflächen und den Aufzugsstrecken des Sternmarsches stattfanden. Die Ausschreitungen gingen von beiden Seiten aus. Dabei wehrten sich PEGIDA-Anhänger nicht nur gegen Angriffe von Gegendemonstranten, sondern griffen diese selber teils massiv an. Ein örtlicher Schwerpunkt war der Bereich Ostra-Allee/Am Zwingerteich. Hier fanden nach Beendigung der PEGIDA-Kundgebung keine von der Versammlungsbehörde bestätigten Gegendemonstrationen statt, was als deutlicher Beleg dafür gewertet wurde, dass die Gegendemonstrationen nicht als maßgebliche Ursache für die Ausschreitungen gegen PEGIDA-Anhänger betrachtet werden konnten.

Die Aufzüge des Sternmarsches und die PEGIDA-Kundgebung selber verliefen im Wesentlichen störungsfrei. Weil die aus verschiedenen Richtungen zum Kundgebungsort von PEGIDA geströmten Personen dort stehen blieben und Kundgebungsteilnehmer teilweise umringten, entstand aus der Sicht der PEGIDA-Anhänger der Eindruck einer Einkesselung, was dann auch Anlass für zahlreiche

Beschwerden von PEGIDA-Anhänger an und über die Versammlungsbehörde war.

Bei der Nachbereitung des Versammlungsgeschehens vom 19. Oktober 2015, in deren Rahmen auch ein Gespräch mit Herrn Bachmann stattfand, wurde in einem Vermerk der Versammlungsbehörde vom 29. Oktober 2015 festgehalten, dass

- Versammlungsbehörde und Polizei bei ihrer Einschätzung blieben, dass es vor dem 19. Oktober 2015 keine Veranlassung gab, Gegendemonstrationen zu verbieten,
- soweit Störungen auftraten, diese grundsätzlich außerhalb der bestätigten Versammlungsflächen bzw. nach Beendigung dieser Veranstaltungen stattfanden,
- es zu keinem Zeitpunkt eine Situation gab, wo die Teilnehmer der PEGIDA-Kundgebung komplett eingekesselt waren.

Als Ergebnis der Auswertung wurde festgehalten, dass es während der Kundgebung wegen der Menschenansammlung in der Sophienstraße nicht möglich war, diese in Richtung Postplatz zu verlassen. Zum Ende der Kundgebung wurden die dortigen Personen auch gebeten, noch einige Minuten auf dem Platz zu verbleiben, weil im nur 450 m entfernten Bereich der kleinen Packhofstraße eine Gruppierung versuchte, die Straße zu blockieren. Während dieses Zeitraumes war durch die Polizei sichergestellt, dass der Theaterplatz über die Sophienstraße in Richtung Postplatz verlassen werden konnte. 15 Minuten nach Beendigung der Kundgebung hatten alle Personen den Versammlungsplatz verlassen.

(b) Rechtliche Würdigung

Die Versammlungsbehörde hat sowohl dem PEGIDA-Förderverein e.V. die Kundgebung zum 1. Geburtstag im gewünschten Umfang ermöglicht als auch den Veranstaltern der Gegendemonstrationen ihren Sternmarsch mit Abschlusskundgebungen vollumfänglich möglich gemacht. Zu einer Einschließung der PEGIDA-Kundgebung durch die Gegendemonstranten kann es schwerlich gekommen sein, weil die Teilnehmer der PEGIDA-Kundgebung binnen 15 Minuten nach Beendigung der Veranstaltung den Theaterplatz verlassen haben.

Dass es zu gegenseitigen Übergriffen kam, ist der Versammlungsbehörde nicht anzulasten. Das Verhindern solcher Aktionen ist Gegenstand des polizeilichen Einsatzkonzepts und Aufgabe der Polizei vor Ort.

(c) Ergebnis

Das Vorgehen der Versammlungsbehörde in Zusammenhang mit der PEGIDA-Kundgebung zum 1. Jahrestag und dem dagegen gerichteten Sternmarsch ist nicht zu beanstanden.

(2) Auftritt des Autors Pirinçci als Gastredner bei der Kundgebung

(a) Sachverhalt

Pirinçci trat auf Einladung des PEGIDA-Fördervereins e.V. als Gastredner an und hielt eine ca. 30-minütige Rede, in der er sich mit der Flüchtlingswelle und dem Islam auseinandersetzte und dabei Muslime mit Äußerungen beleidigte, die bundesweit für Aufsehen und Empörung sorgten.

Das Vorstandsmitglied des PEGIDA-Fördervereins e.V. Bachmann entschuldigte sich nach der Veranstaltung für die Äußerungen des Gastredners.

Die Versammlungsbehörde erstattete gegen Akif Pirinçci Strafanzeige wegen Volksverhetzung bei der Staatsanwaltschaft Dresden. Pirinçci wurde mit Strafbefehl des Amtsgerichts Dresden vom 1. Februar 2017 zu einer Geldstrafe von 180 Tagessätzen à 65,00 EUR (11.700 EUR) verurteilt; lt. SZ v. 25.09.2017 wurde die Geldstrafe nachträglich reduziert.

(b) Rechtliche Würdigung

Es stellt sich die Frage, ob die fremdenfeindlichen und rassistischen Äußerungen auf der Kundgebung durch versammlungsbehördliche Maßnahmen zu unterbinden gewesen wären. Insoweit kommen in Betracht die Verfügung der Vorlage des Redemanuskriptes und ggfs. ein auf bestimmte Inhalte bezogenes oder ein allgemeines Redeverbot.

Eine Verfügung zur Vorlage des Redemanuskriptes würde gegen das Zensurverbot verstoßen.

Vgl. Rühl, in: Ridder/Breitbach/Rühl/Steinmeier, Versammlungsrecht, 1992, § 14 Rn. 15; Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 318.

Das Zensurverbot aus Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG gilt als sog. Schranken-Schranke auch für Einschränkungen der Meinungsfreiheit und verbietet jede Vorzensur. Um eine solche handelt es sich, wenn die Versammlungsbehörde vom Veranstalter verlangt, ihr das Manuskript des bei der Kundgebung auftretenden Redners vorzulegen. Eine solche Verfügung konnte somit nicht in Betracht kommen.

Denkbar war aber ein Redeverbot zur Verhinderung strafbarer Äußerungen durch den Redner. Redeverbote hat das BVerfG nicht grundsätzlich ausgeschlossen, unterwirft sie aber wegen der besonderen Intensität des Eingriffs in die Meinungs- und Versammlungsfreiheit strengen Anforderungen. Art. 8 Abs. 1 GG sieht das BVerfG als betroffen an, weil das Redeverbot für einen Redebeitrag als Programmpunkt einer öffentlichen Versammlung die Möglichkeit kommunikativer

Entfaltung in Gemeinschaft mit anderen Versammlungsteilnehmern beeinträchtigt.

Vgl. BVerfG, NVwZ 2002, 713.

Zusätzlich läge noch ein Eingriff in die aus Art. 8 Abs. 1 GG folgende Veranstaltungsfreiheit vor, die es dem Veranstalter garantiert, das Programm seiner Versammlung zu gestalten.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 189 und 228 ff.

Die Prognose, dass der Redner seinen Auftritt mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu nutzen werde, um strafbare Äußerungen von sich zu geben, kann nur auf der Grundlage konkreter Tatsachen erstellt werden. Insoweit kommen einschlägige Vorbestrafungen des Redners in Betracht, sofern die sanktionierten Äußerungen in hinreichender zeitlicher Nähe zur gegenständlichen Versammlung stattgefunden haben und die damaligen Äußerungen einen Bezug zu einer Versammlung hatten.

Vgl. BVerfG, NVwZ 2002, 713 (713); NJW 2003, 3689 (3690).

Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, kann von einer hohen Wahrscheinlichkeit nicht ausgegangen werden, sodass ein Redeverbot nur dann in Betracht kommt, wenn es konkrete Anhaltspunkte im Vorfeld der anstehenden Versammlung gibt, dass der Redner strafbare Äußerungen tätigen wird.

Vgl. Watrin, Die Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, 2015, S. 95.

Solche Erkenntnisse lagen der Versammlungsbehörde nicht vor. Sie erfuhr erst am 16.10.2015, dass Priniçi als Redner auftreten würde.

Es bestand damit für die Versammlungsbehörde keine Möglichkeit, mittels einer beschränkenden Verfügung die strafbaren Äußerungen zu verhindern. Ob vor Ort seitens der Polizei die Möglichkeit dazu bestand, ist nicht Gegenstand der Begutachtung.

(c) Ergebnis

Das Vorgehen der Versammlungsbehörde ist nicht zu beanstanden.

ff) 21. Dezember 2015: Streit um den Schlesischen Platz

(1) Sachverhalt

Für den 21. Dezember 2015 meldete der PEGIDA-Förderverein e.V. am 14. Dezember 2015 in Abänderung seiner ursprünglichen Anzeige vom 10. November 2015 einen Aufzug durch die Neustadt mit einer Abschlusskundgebung auf dem Schlesischen Platz bei der Versammlungsbehörde an.

Ebenfalls am 14. Dezember 2015 zeigte der Anmelder unter dem Motto „Besinnlicher antifaschistischer Weihnachtsspaziergang“ einen über mehrere Kilometer führenden Aufzug durch die Neustadt an, der auf dem Schlesischen Platz beginnen und mit einer Kundgebung auf ihm enden sollte.

Nachdem Herr Bachmann für PEGIDA am 9. Dezember auf Facebook gepostet hatte „Und am 21.12.15 holen wir uns die Neustadt“, ging bei der Versammlungsbehörde am selben Tage eine Versammlungsanzeige des Bündnisses „Nazifrei! Dresden stellt sich quer!“ ebenfalls für den 21. Dezember ein, in der ein in der Neustadt beginnender Aufzug mit teilidentischer Streckenführung wie der PEGIDA-Aufzug und eine Abschlusskundgebung auf dem Theaterplatz angekündigt wurde. In mehreren Kooperationsgesprächen mit den Anmeldern konnte keine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Im Kooperationsgespräch am 17. Dezember 2015 machte der Anmelder R. die besondere Bedeutung des Schlesischen Platzes für seine Versammlung deutlich; mit der Wahl dieser Örtlichkeit solle an die während der NS-Zeit vom Neustädter Bahnhof deportierten Juden erinnert werden.

Die Versammlungsbehörde erließ unter dem 18. Dezember 2016 an die Anmelder Förderverein PEGIDA e.V. und „Nazifrei! Dresden stellt sich quer!“ jeweils einen Bescheid, in dem ein Aufzug verboten und für die stationäre Versammlung PEGIDA-Förderverein e.V. das Open Air Gelände am Königsufer, Herrn R. der Schlesische Platz und dem Bündnis „Nazifrei! Dresden stellt sich quer!“ der Alaunplatz zugewiesen wurde.

In den Bescheiden ging die Versammlungsbehörde von einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit in Gestalt massiver gewaltsamer Auseinandersetzungen und Angriffen auf den PEGIDA-Aufzug bei seinem Weg durch die Neustadt aus und bezog sich dabei auf im Bescheid näherbeschriebene Erkenntnisse aus vergleichbaren Versammlungen in Dresden und Leipzig in den Jahren 2010 bis 2015, die Aufrufe in der linksautonomen Szene, mit denen eindeutig zu Gewalttaten aufgefordert wurde („Neustadt verteidigen! Nazis klatschen!“; „Advent, Advent, Pegida brennt!“ und „Nazis raus aus dem Kiez jagen!“) sowie die Lageeinschätzung des Landesamtes für Verfassungsschutz.

Für die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit machte die Versammlungsbehörde den PEGIDA-Förderverein e.V. verantwortlich, weil seine

Verantwortlichen mit der Wahl der Neustadt als Aufzugsstrecke bewusst provozieren würden und ihnen deshalb die zu erwartenden Ausschreitungen durch die Autonomen zuzurechnen seien. So habe der maßgebliche Initiator des Aufzugs, Herr Bachmann, gewaltbereite Störer herzlich willkommen geheißen, womit er zum Ausdruck gebracht habe, sich ihrer gern als Helfer bedienen zu wollen.

Unabhängig von dieser Verantwortlichkeit als Handlungsstörer würden aber auch die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme des PEGIDA-Fördervereins e.V. im polizeilichen Notstand nach § 7 sächsPolG vorliegen. Selbst mit einem hohen Kräfteinsatz würde die Polizei nicht in der Lage sein, die drohenden Gefahren durch Maßnahmen gegen die Gewalttäter abzuwehren.

Die Zuweisung des Open Air Geländes am Königsufer statt des Schlesischen Platzes sei gerechtfertigt, weil es dem PEGIDA-Förderverein e.V. im Jahr 2015 schon 43 Mal möglich gewesen sei, die Demonstrationsorte und Aufzugsstrecken nach seinen Vorstellungen zu bestimmen. Im Hinblick auf den durch die Versammlungsfreiheit garantierten Beachtungserfolg stehe der zugewiesene Platz dem Schlesischen Platz nicht nach.

Das vom PEGIDA-Förderverein e.V. angerufene Verwaltungsgericht Dresden beurteilte in seinem Beschluss vom 21. Dezember 2015 die Rechtslage anders. Im Hinblick auf die Untersagung des Aufzuges sah es den Antragsteller nicht als Störer an und verneinte auch das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme im polizeilichen Notstand, gab dem Antrag aber dennoch nicht statt, weil eine Folgenabwägung ergeben würde, dass das Versammlungsrecht des Antragstellers gegenüber der Sicherheit von Leib und Leben anderer Versammlungsteilnehmer, unbeteiligter Dritter und Polizeikräften zurückstehen müsse.

Diese Folgenabwägung treffe auch auf die Zuweisung des Kundgebungsortes am Königsufer zu. Die Versammlungsbehörde habe zu Recht den Konkurrenten um den Schlesischen Platz bevorzugt, weil dieser im Gegensatz zum Antragsteller einen spezifischen Bezug seiner Kundgebung zur Örtlichkeit dargetan habe.

(2) Rechtliche Würdigung

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Dresden ist im Hinblick auf die Verantwortlichkeit des Fördervereins PEGIDA e.V. interpretationsbedürftig. Einerseits sieht das Gericht den Antragsteller nicht als Störer an und schließt auch seine Inanspruchnahme im polizeilichen Notstand aus, andererseits hält es aber die gegen ihn gerichtete Untersagungsverfügung dennoch im Rahmen der von ihm angestellten Folgeabwägung für rechtmäßig. Da eine solche allgemeine Folgenabwägung im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes erst zulässig ist, wenn die zunächst und zuvörderst gebotene Orientierung an der materiellen Rechtslage in Form der Berücksichtigung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache keinen Erfolg verspricht,

Vgl. BVerwGE 123, 241 (244); Windthorst in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2017, § 80 Rn. 220; Kugele, VwGO, 2013, § 80 Rn. 45 m.w.N.

muss die Entscheidung wohl wie folgt verstanden werden. Für den Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung ging das Gericht davon aus, dass die Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes nicht vorlagen, da die Behörde nicht nachgewiesen hatte, dass ausreichende Polizeikräfte nicht herangezogen werden konnten. Zum Zeitpunkt seiner eigenen Entscheidung sah es hingegen die Wahrscheinlichkeit jetzt nicht mehr abwehrbarer Gefahren, die seine Folgenabwägung stützten. Dies führte zu der untypischen Entscheidung, die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme der Antragstellerin zum Zeitpunkt der Verfügung zu verneinen, aber dennoch dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung mittels einer allgemeinen Folgenabwägung nicht stattzugeben.

In ihrem rechtlichen Ausgangspunkt hatte die Versammlungsbehörde durchaus richtig gelegen, als sie bei der Beurteilung der Verantwortlichkeit des Fördervereins PEGIDA e.V. zweigleisig argumentierte und sowohl die Eigenschaft als Verhaltensstörer in Gestalt des Zweckveranlassers oder als Notstandspflichtigen prüfte.

Die Figur des Zweckveranlassers als Störer i. S. des Polizei- und Ordnungsrechts ist allerdings umstritten. Während er teilweise grundsätzlich abgelehnt wird, weil der Zweckveranlasser eben nur ein sich legal verhaltender Veranlasser, nicht aber ein unmittelbarer Verursacher sei, zieht eine andere Auffassung den Zweckveranlasser als Verantwortlichen heran, wenn eine an sich neutrale Handlung, die als solche die Gefahrengrenze nicht unmittelbar überschreitet, in zurechenbarer Weise einen Dritten zur Gefährdung oder gar Störung der öffentlichen Sicherheit veranlasst (vgl. S. 35 ff.). Eine mittlere Position lässt die Inanspruchnahme als Zweckveranlasser zu, wenn Tatsachen gegeben sind, dass der Veranlasser bewusst Störaktionen auslöst, um über das Versammlungsthema hinaus durch provokative Begleitumstände andere Ziele zu verfolgen (vgl. S. 36). Es müssen insoweit konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der vom Veranstalter verfolgte Zweck nicht der eigentliche ist, sondern es ihm um die Provokation von Gewalttaten durch das Gegenüber objektiv oder gar subjektiv geht. Auf der Grundlage der Gefahrenprognose der Versammlungsbehörde konnte das für den Aufzug vom 21. Dezember 2016 bejaht werden. Allerdings sprechen gerade im Versammlungsrecht die überwiegenden Gründe gegen die Anerkennung der Figur. Die Versammlungsfreiheit mutet gerade auch den politischen Gegnern die öffentliche Kundgabe anderer Meinungen zu.

Die Inanspruchnahme des Antragstellers hätte gleichwohl rechtmäßig sein können, wenn die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands vorgelegen hätten. Die Versammlungsbehörde hatte den Antragsteller auch hilfsweise als Nichtstörer herangezogen. Voraussetzung dafür wäre gewesen, dass die Polizei nicht über

ausreichende Einsatzkräfte verfügt hätte, um die drohenden Gefahren abzuwehren. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts hätten das aber die von der Polizei vorgelegten Unterlagen nicht belegt. Da die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen des polizeilichen Notstands bei der Versammlungsbehörde liege, hat das Verwaltungsgericht die Inanspruchnahme der Antragstellerin im polizeilichen Notstand zutreffend abgelehnt.

(3) Ergebnis

Die Auffassung der Versammlungsbehörde, den Antragsteller als Handlungstörer zu betrachten war vertretbar; beruht aber auf einer Rechtsauffassung gegen die jedenfalls für das Versammlungsrecht überwiegende Gründe sprechen. Zutreffend ist hingegen, dass auch Versammlungen im polizeilichen Notstand in Anspruch genommen werden können. Allerdings ist die Verneinung der tatbestandlichen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands durch das Verwaltungsgericht wegen mangelnden Nachweises für Bemühungen um ausreichende Polizeikräfte nicht zu beanstanden.

gg) 6. Februar: Europaweiter Versammlungstag in allen Städten mit „-IDA“-Bewegungen; Streit um den Theaterplatz und Anzahl der Aufzüge

(1) Sachverhalt

Auf der Versammlung des PEGIDA-Fördervereins e.V. am 30. November wurde angekündigt, dass am 6. Februar 2016 ein europaweiter Versammlungstag in allen Städten mit einer „-IDA“-Bewegung stattfinden solle. Daraufhin zeigten bei der Versammlungsbehörde acht Veranstalter Gegendemonstrationen an. Am 5. Januar zeigte auch Herr Bachmann eine Versammlung im eigenen Namen und eine für den PEGIDA-Förderverein e.V. für den 6. Februar 2016 unter dem Thema „Gewaltfrei für den Frieden, Meinungsfreiheit und Kulturerhalt“ und einer erwarteten Teilnehmerzahl von jeweils 10.000 an. Die Demonstration des PEGIDA e.V. sollte mit Auftakt – und Abschlusskundgebung auf dem Theaterplatz stattfinden, der Aufzug die Stationen Theaterplatz – Sophienstraße – Postplatz – Wilsdruffer Straße – Pirnaischer Platz – St. Petersburger Straße – Dr.-Külz-Ring – Dippoldswalder Platz – Wallstraße – Postplatz – Sophienstraße – Theaterplatz haben. Die Demonstration des PEGIDA-Förderverein e.V. wurde mit Auftakt- und Abschlusskundgebung auf dem Schlesischen Platz und einem Aufzug mit den Stationen Schlesischer Platz – Antonstraße – Albertstraße – Königstraße – Palaisplatz – Robert-Blum-Straße – Antonstraße – Schlesischer Platz angezeigt.

Am 6. Januar wurde noch von einer natürlichen Person eine Kundgebung auf dem Schlesischen Platz mit dem Motto „Gedenkkundgebung an die Deportation jüdischer Menschen während der Nazizeit“ im Zeitraum von 14:00 bis 19:00 Uhr mit

einer erwarteten Teilnehmerzahl von 1.000 angemeldet. Drei weitere Versammlungen wurden noch am 15., 18. und 21. Januar angezeigt.

Per E-Mail zeigt am 5. Februar eine weitere natürliche Person eine Eilversammlung auf dem Alaunplatz ab 14:30 Uhr mit dem Motto „Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gilt auch in Dresden“ an.

Diese Anzeigen wurden von der Versammlungsbehörde wie folgt beschieden. Der Aufzug des PEGIDA Förderverein e.V. durch die Dresdner Neustadt wurde verboten und stattdessen – wie schon am 21. Dezember 2015 – eine Kundgebung als stationäre Versammlung auf dem Open Air Gelände am Königsufer verfügt. Dem lag folgende Gefahrenprognose zugrunde. Bei Durchführung des Aufzugs in der Neustadt würden massive gewaltsame Ausschreitungen drohen. Es könne kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass es zu einer vergleichbaren Lage wie am 21. Dezember 2015 kommen würde. Die zu erwartenden Ausschreitungen und Schäden seien sogar noch höher einzuschätzen, weil es sich beim 6. Februar um einen Samstag handle und deshalb mit einem deutlich größeren Störerpotenzial zu rechnen sei. Dass im Zeitpunkt des Bescheids noch keine Gewaltaufrufe gegen den Aufzug im Internet erfolgt seien – wie es für den 21. Dezember 2015 der Fall gewesen sei –, führte die Versammlungsbehörde darauf zurück, dass PEGIDA den Aufzug in der Neustadt noch nicht bewerbe. Was die Wahrscheinlichkeit massiver gewalttätiger Ausschreitungen angehe, liege es auf der Hand, dass die Autonomen einen Aufzug in ihrem Kiez als gezielte Provokation betrachten und sich gegen ihn mit allen Mitteln verteidigen würden. Es müsse daher davon ausgegangen werden, dass lediglich sechs Wochen nach dem 21. Dezember 2015 und zumal an einem Sonnabend ein PEGIDA-Aufzug in der Dresdner Neustadt und auch eine stationäre Versammlung auf dem Schlesischen Platz vergleichbare Gewaltexzesse heraufbeschwören würden wie am 13. Februar 2010 in Dresden ebendort und am 12. Dezember 2015 in Leipzig Connewitz.

Die Versammlungsbehörde stützte die Inanspruchnahme des Förderverein PEGIDA e.V. – wie schon im Bescheid vom 18. Dezember 2015 – zusätzlich auf § 7 sächsPolG und sah dessen tatbestandliche Voraussetzungen als gegeben an; Maßnahmen gegen Störer würden die zu erwartenden Gefahren nicht abwenden können, da die polizeiliche Kräfterlage das nicht zulasse. Das sei am 13. Februar mit ca. 6.000 Einsatzkräften nicht gelungen und werde am 6. Februar 2016 erst recht nicht gelingen, weil diese Anzahl am 6. Februar 2016 schlichtweg utopisch und jenseits aller Möglichkeiten anzusehen sei. Insoweit wurde verwiesen auf die allgemeine bundesweite Einsatzlage (Karnevals-Wochenende insbesondere im Rheinland, zahlreiche Konfliktbegegnungen in den drei Fußball-Bundesligen; Short-Track-Weltcup vom 5.-7. Februar in der EnergieVerbund Arena) und auf die Gesamteinsatzlage mit dreizehn Aufzügen bzw. stationären Kundgebungen am 6. Februar.

Der von PEGIDA e.V. angemeldete Aufzug durch die Dresdner Innenstadt wurde wegen einer konkurrierenden Anzeige hinsichtlich des Start- und Endpunktes beauftragt.

Insgesamt wurden zehn Gegendemonstrationen von der Versammlungsbehörde beauftragt.

Die Eilversammlung mit dem Motto „Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gilt auch in Dresden“ wurde verboten. Bei der Durchführung des geplanten Aufzugs würde die Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen bestehen; insoweit wurde auf die Lageeinschätzung des Landesamtes für Verfassungsschutz vom 4. Februar 2016 und der Polizeidirektion Dresden vom 5. Februar 2016 verwiesen. Dort hieß es, dass eine PEGIDA-Versammlung in der Dresdner Neustadt als Tabubruch einzustufen sei, der durch die linke Klientel nicht einfach hingenommen werden würde. Die überregionale Mobilisierung in den sozialen Netzwerken habe bereits eingesetzt und lasse auf eine hohe Beteiligung der gewaltbereiten Klientel schließen.

Das Verbot wurde im Übrigen damit begründet, dass die Einschreitschwelle infolge der nicht eingehaltenen Anzeigefrist deutlich abgesenkt sei und zudem von einer berechtigten Eilversammlung i.S. von § 14 Abs. 3 sächsVersG keine Rede sein könne. Es sei nicht ersichtlich, warum in Anbetracht der seit Wochen laufenden medialen Thematisierung des Versammlungsgeschehens am 6. Februar eine frühzeitige Anzeige nicht möglich gewesen sein solle. Offensichtlich sei, dass der angezeigte Aufzug nur den Zweck habe, eine möglichst große Nähe zur PEGIDA-Kundgebung am Königsufer herzustellen, wobei das angegebene Versammlungsthema, eine Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verwaltungsgerichts Dresden zum Versammlungsrecht führen zu wollen, nur vorgeschoben sei; der eigentliche Zweck der Eilversammlung bestehe darin, sich den Streckenabschnitt Große Meißner Straße – Neustädter Markt – Hauptstraße zu sichern, was dem Aufzug des Anmelders R. versagt worden sei.

Zusätzlich wurde das Aufzugsverbot gegenüber dem Anzeigenden mit dem Vorliegen der Voraussetzungen des polizeilichen Notstands begründet. Unter Hinweis auf die ohnehin schon prekäre Kräfterlage wies die Versammlungsbehörde auf den zusätzlichen Kräfteinsatz hin, der erforderlich werde, um einen der linken Szene zuzurechnenden Aufzug zusätzlich zu schützen.

(2) Rechtliche Würdigung

(a) Verbot des PEGIDA-Aufzugs

Problematisch erscheint die Gefahrenprognose der Versammlungsbehörde. Sie stellt selber fest, dass im Zeitpunkt des Bescheids noch keine Aufrufe im Internet gegen den Aufzug in der Neustadt zu registrieren seien, wie es vor dem

21. Dezember der Fall gewesen sei und überwindet das Defizit damit, dass sie die Gefahrenprognose für den 21. Dezember 2015 auf die Gefahrenprognose für den 6. Februar mit der Erwägung gestützt, es sei offenkundig, dass Autonome einen Aufzug von Rechten in ihrem Kiez als Provokation empfinden und sich diesem mit allen Mitteln entgegenstellen müssten.

Nach ganz h.M. in Rechtsprechung und Literatur reichen Erkenntnisse und Erfahrungen von Polizei und Versammlungsbehörde aus vergangenen Veranstaltungen allein nicht aus, um auf eine hohe Wahrscheinlichkeit von gewalttätigen Ausschreitungen bei der bevorstehenden Versammlung zu schließen; es müssen vielmehr auch Erkenntnisse aus dem Vorfeld der bevorstehenden Versammlung vorliegen, die die Prognose eines gewalttätigen Verlaufs tragen, wie es bei Aufrufen als militant einzustufender Gruppierungen der Fall ist.

Auf solche aktuellen Aufrufe konnte sich die Gefahrenprognose im Bescheid vom 22. Januar 2016 nicht beziehen. Zu berücksichtigen ist aber, dass es sich bei dem bevorstehenden Aufzug durch die Neustadt um eine Aktion handelte, die der am 21. Dezember 2015 entsprach und deshalb auch auf denselben Widerstand stoßen würde. Auch der Teilnehmerkreis wäre weitestgehend identisch geblieben. In Anbetracht der Tatsache, dass die beiden Aufzüge gerade sechs Wochen auseinander lagen, konnte deshalb die Versammlungsbehörde ihre Gefahrenprognose für den 21. Dezember 2015 auch für den Aufzug am 6. Februar zugrunde legen, weil aus der Sicht der Autonomen die Aufrufe für den ersten Aufzug auch für den zweiten Bestand haben sollten. Aus der Sicht der Versammlungsbehörde gab es keine Erkenntnisse oder Umstände, aus denen sich ergeben hätte, dass der zweite Aufzug weniger provokant als der erste empfunden worden wäre.

(b) Verbot der Eilversammlung

Die Begründung der Versammlungsbehörde, dass die Einschreitschwelle aufgrund der nicht eingehaltenen Anzeigefrist von 48 Stunden abgesenkt sei und auch von einer berechtigten Eilversammlung keine Rede sein könne, ist problematisch. Das vom BVerfG bemühte Bild von der beweglichen Eingriffsschwelle hinsichtlich praktizierter oder verweigerter Kooperation ist nicht geglückt; die Eingriffsvoraussetzungen des § 15 VersG bleiben dieselben, ob nun der Veranstalter kooperiert oder nicht; praktizierte oder verweigerter Kooperation kann weder mit Entgegenkommen belohnt, noch mit härterer Gangart der Versammlungsbehörde sanktioniert werden.

Vgl. Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 282.

Deshalb kann das Nichteinhalten der Anzeigefrist nicht zu geringeren Anforderungen an die Gefahrenprognose im Rahmen von § 15 sächsVersG führen.

Fragwürdig ist dabei auch die Einschätzung der Versammlungsbehörde, es handle sich bei der Eilversammlung um eine vorgeschobene Veranstaltung, die nur den Zweck habe, in die Nähe der PEGIDA-Kundgebung zu gelangen. Auch wenn die zeitliche Dringlichkeit einer Auseinandersetzung zum Thema „Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gilt auch in Dresden“ im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen am 6. Februar durchaus zweifelhaft erscheinen mag, ist es nicht Aufgabe der Versammlungsbehörde, die diesbezügliche Motivation des Anmelders zu hinterfragen. Wenn die fehlende Anzeige ein Verbot nicht rechtfertigt, kann für die unschlüssige Anmeldung nichts anderes gelten. Maßgeblich musste für die Versammlungsbehörde demnach auch bezüglich der Eilversammlung die Gefahrenprognose sein. Da diese auch für die Eilversammlung zutreffend war, war ihr Verbot gerechtfertigt.

(3) Ergebnis

Die Bescheide der Versammlungsbehörde in Zusammenhang mit den Aktionen am 6. Februar 2016 sind – mit Ausnahme der fehlerhaften Begründung im Bescheid an den Anmelder K. – im Ergebnis nicht zu beanstanden.

hh) 4. April: Streit mit GEpIDA über „Erstanmelderprivileg“

(1) Sachverhalt

Am 3. Februar zeigte die Anmelderin für die Vereinigung GEpIDA u.a. auch für den 4. April 2016 eine Versammlung in Form eines Aufzugs mit Kundgebungen unter dem Motto „tatort rassismus“ im Zeitraum von 18:00 bis 22:00 Uhr beginnend auf dem Theaterplatz an.

Für den 4. April ging am 26. März eine weitere Anzeige einer natürlichen Person mit dem Thema „Nein zum Heim“ ein; es sollte ein Aufzug stattfinden, beginnend und endend vor dem Objekt Gustav-Hartmann-Straße 4d, 01279 Dresden. Bei dem Objekt handelt es sich um das ehemalige Hotel „Prinz Eugen“, in dem Flüchtlinge, die Dresden zugewiesen werden, untergebracht worden sind.

Nachdem die Anmelderin der GEpIDA-Demonstration von der Versammlung „Nein zum Heim“ erfahren hatte, änderte sie ihre Anzeige dahingehend ab, dass Ausgangs- und Endpunkt ihrer Versammlung das Objekt an der Gustav-Hartmann-Straße 4d (Hotel Prinz Eugen) sein sollte.

Am 30. und 31. März wurde die Anmelderin der GEpIDA-Versammlung zu Vorstellungen der Versammlungsbehörde angehört, mit denen zeitliche und örtliche Überschneidungen aus dem Wege geräumt und etwaigen Blockadeaktionen von Teilnehmern vorgebeugt werden sollten. Insoweit wurde als Auftakt – und Abschlussort der Bereich des Kronstädter Platzes vorgeschlagen, der in Hör- und Sichtweite des Standorts der Anlassversammlung liegt. Am 31. März 2016 ging

bei der Versammlungsbehörde ein Telefax des von GEpIDA beauftragten Rechtsanwalts ein, in dem dieser darauf hinwies, dass die konkurrierende Versammlung, die sich gegen die Unterbringung Geflüchteter in dem Objekt wende, durch eine Verlegung der Kundgebung an einen naheliegenden Demonstrationsort weit weniger betroffen sei als GEpIDA, die ihre Aktion als Ausdruck der Solidarität mit den Flüchtlingen nur in unmittelbarem Kontakt mit diesen durchführen könne.

Mit Bescheid vom 1. April 2016 wies die Versammlungsbehörde GEpIDA für ihre Versammlung den Kronstädter Platz zu und dem Anmelder der Versammlung „Nein zum Heim“ die Fläche vor dem Objekt Gustav-Heinemann-Straße 4d. Eine „Bestätigung“ beider Versammlungen mit Auftakt- und Endpunkt vor diesem Objekt komme wegen der dortigen örtlichen Verhältnisse und der in Ansehung der zu erwartenden Teilnehmerzahl gegebenen Gefahr gravierender gegenseitiger Beeinträchtigungen nicht in Betracht. Die Entscheidung zu Gunsten des Anmelders der Versammlung „Nein zum Heim“ rechtfertigte die Versammlungsbehörde mit dem zeitlichen Eingang der Versammlungsanzeigen und dem gleich starken örtlichen Bezug beider Versammlungen zum Demonstrationsobjekt; die bezweckte Solidaritätskundgebung sei auch auf dem nicht einmal 100 m entfernten Kronstädter Platz möglich und könne dort auch an jedem anderen Tag stattfinden.

Das von der Anmelderin der GEpIDA-Versammlung angerufene Verwaltungsgericht Dresden sah in seinem Beschluss vom 4. April 2016 keine Veranlassung, die streitgegenständlichen Bescheide der Versammlungsbehörde in Begründung und Ergebnis zu beanstanden.

(2) Rechtliche Würdigung

Im Anschluss an die o.a. Differenzierung der Konflikt- bzw. Kollisionskonstellationen (vgl. S. 34 ff.) konnte bei einem Aufeinandertreffen mehrerer Nutzungsansprüche für den öffentlichen Raum auf den Erstanmeldergrundsatz abgestellt werden, solange es der erstangemeldeten Versammlung nicht um die Verdrängung oder Verhinderung der anderen Versammlung ging. Das ist vorliegend nicht der Fall. Beide Anmelder haben einen in der Örtlichkeit liegenden Grund für ihre Versammlung. Der eine will seine Sympathie, der andere seine Antipathie gegen die Unterbringung der Flüchtlinge zum Ausdruck bringen. In beiden Fällen handelt es sich um zulässige kollektive Meinungskundgaben, die nicht strafbar sind. Wegen des Gebots der Neutralität der Versammlungsbehörde hinsichtlich einer Wertigkeit oder Relevanz des Demonstrationszwecks, dürfen deshalb bei der Entscheidung der Versammlungsbehörde Bewertungen des Demonstrationsanliegens keine Rolle spielen. Da in dieser Entscheidungssituation das objektive Kriterium des zeitlichen Eingangs der Anzeige besteht, konnte sich die versammlungsbehördliche Entscheidung daran orientieren.

(3) Ergebnis

Die Bescheide der Versammlungsbehörde sind nicht zu beanstanden.

ii) 13. Juni 2016: Stör- und Verhinderungsaktionen gegen PEGIDA auf dem Neumarkt

(1) Sachverhalt

Am 3. Februar hatte die Anmelderin P. im Auftrag von GEpIDA für jeden Montag des Jahres 2016, beginnend ab dem 8. Februar 2016, einen Aufzug mit Kundgebungen, beginnend auf dem Theaterplatz und endend auf dem Albertplatz, im Zeitraum von 18:00 bis 22:00 Uhr angemeldet. Die Aufzugsstrecke wurde wie folgt angegeben: Theaterplatz (Auftaktkundgebung 18:00-18:45 Uhr) – Terrassenufer – Bernhard-von-Lindenau-Platz – Devrientstraße – Kleine Packhofstraße – Ostra-Allee – Postplatz – Wilsdruffer Straße – Schloßstraße – Schloßplatz (Zwischenkundgebung 19:45-20:45 Uhr) – Augustusbrücke – Goldener Reiter – Albertplatz. In einem Telefonat vom 9. Februar wurde zwischen der Anmelderin und der Versammlungsbehörde Einigkeit erzielt, dass der Neustädter Markt Endpunkt des Aufzugs sein sollte, sofern er zur Verfügung stehe; die Streckenführung zum Albertplatz wurde als Alternative gesehen.

Während einer Anhörung zur streitgegenständlichen Versammlung erklärte die Anmelderin, dass wegen der Versammlungsanzeige des PEGIDA-Förderverein e.V. vom 23. Mai 2016 zur Nutzung des Neumarktes am 13. Juni 2016 nunmehr beabsichtigt sei, die montägliche Kundgebung unter dem Motto „Die Frauenkirche mahnt – wohin Rassismus führt“ für den 13. Juni 2016 auf den Bereich „An der Frauenkirche Nordseite in Höhe des Gedenksteins“ zu verlegen. Konkret sei folgender Ablauf geplant:

- Auftaktkundgebung von 18:00 bis 18:45 Uhr auf dem Theaterplatz
- Aufzug: Theaterplatz – Schloßplatz – Augustusstraße – Töpferstraße – An der Frauenkirche
- Zwischenkundgebung an der Frauenkirche Nord in Höhe des Gedenksteins
- Aufzug: An der Frauenkirche – Töpferstraße – Augustusstraße – Schloßplatz – Schloßstraße – Wilsdruffer Straße – Postplatz
- Zwischenkundgebung etwa 15 min.: Postplatz in Höhe des roten Wasserspiels oder Annenstraße/Ecke Postplatz in Höhe der Gedenkstätte ‚Arbeiteraufstand 17. Juni 1953‘
- Aufzug: Postplatz – Sophienstraße – Augustusbrücke – Neustädter Markt und Beendigung mit Eintreffen in Höhe des ‚Goldenen Reiters‘ spätestens 22:00 Uhr.

Am 10. Juni erging an die Anmelderin für die Veranstaltungen am 13. Juni ein Bescheid, der folgenden Ablauf festlegte:

- Auftaktkundgebung 18:00 bis 18:45 Uhr: Theaterplatz; ehemaliger Parkplatz
- Aufzug: Theaterplatz – Schloßplatz – Augustusstraße (Fürstenzug) – Töpferstraße – An der Frauenkirche
- Zwischenkundgebung (ohne zeitliche Beschränkung): An der Frauenkirche Nord
- Aufzug: An der Frauenkirche – Töpferstraße – Augustusstraße (Fürstenzug) – Schloßplatz – Schloßstraße – Wilsdruffer Straße – Postplatz
- ggfs. Zwischenkundgebung etwa 15 min.: Postplatz, Fußgängerzone im Bereich des roten Wasserspiels oder Fußgängerbereich Annenstraße/Ecke Postplatz in Höhe der Gedenkstelle Arbeiteraufstand 17. Juni 1953
- Aufzug: Postplatz – Sophienstraße – Augustusbrücke – Neustädter Markt und Beendigung der Versammlung mit Eintreffen in Höhe des „Goldenen Reiters“ spätestens 22:00 Uhr

Der Bescheid mit der Beschränkung der Aufzugsstrecke nach Ziffer 1 wurde wie folgt begründet:

Seit dem 5. Oktober 2015 führe das Bündnis „GEpIDA“ montagsabends in der Dresdner Innenstadt Gegenversammlungen gegen die in etwa zeitgleich stattfindenden PEGIDA-Versammlungen durch. Dabei sei für die Versammlungsbehörde aufgrund des Anzeigeverhaltens deutlich geworden, dass bezüglich der Kundgebungsorte und Aufzugsstrecken eine Konkurrenz zu den von PEGIDA gewählten Örtlichkeiten gesucht bzw. versucht werde, PEGIDA von exponierten innerstädtischen Plätzen und Aufzugsstrecken, insbesondere vom Theaterplatz zu verdrängen oder die direkte Konfrontation mit den PEGIDA-Versammlungen zu suchen.

Bei solchen Konfrontationen sei es mehrfach zu Störungen und Übergriffen gekommen. So hätten am 30. November 2015 ca. 100 Teilnehmer einer Gegenkundgebung „Kaltland – wir zeigen Wärme“ versucht, zu Gunsten von GEpIDA die für PEGIDA im Zulassungsbescheid vorgesehene Aufzugsstrecke zu blockieren. Nach Einschätzung des Landesamtes für Verfassungsschutz waren die Blockierer der autonomen Szene zuzurechnen.

Für den 18. Januar 2016 war ein PEGIDA-Aufzug mit Ausgangs- und Endpunkt auf dem Theaterplatz angezeigt worden. Mit einer danach angezeigten Gegendemonstration beanspruchte auch GEpIDA den Theaterplatz für seine fast zeitgleich stattfindende Versammlung als Start- und Endpunkt. In einem Kooperationsgespräch erklärte sich der Förderverein PEGIDA e.V. bereit, auf den Neumarkt auszuweichen, sodass die Versammlungsbehörde die GEpIDA-Versammlung auf den Theaterplatz verfügen konnte. Neben weiteren Gegendemonstrationen wurde noch von der GEW-Sachsen gegen den PEGIDA-Aufzug eine Kundgebung von 19:00 bis 21:00 Uhr auf dem Gehweg Dr.-Külz-Ring/Seestraße mit dem Motto „Zivilcourage und Solidarität! Bildungsgewerkschaft gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ angezeigt und verfügt.

Die vorgenannten beiden Gegendemonstrationen verliefen nach der Erkenntnislage der Polizeidirektion Dresden wie folgt:

Um 19:16 Uhr wurden die ca. 300 Teilnehmer der GEpIDA-Versammlung, die gerade ihre Zwischenkundgebung auf dem Parkplatz abhielt, dazu aufgerufen, sich zur Kundgebung der GEW zu begeben, weil der PEGIDA-Aufzug sich dort hin näherte. Daraufhin setzten sich die Teilnehmer bis auf fünf dort verbleibende über den Altmarkt und die Seestraße in Richtung GEW-Kundgebung in Bewegung. Bis zum Eintreffen der Teilnehmer der GEpIDA-Versammlung hatte sich der Versammlungsleiter der GEW-Kundgebung allein am Kundgebungsort Seestraße/Dr.-Külz-Ring befunden. Nach ihrer Ankunft um 19:30 Uhr attackierten die vormaligen Teilnehmer der GEpIDA-Versammlung die vorbeiziehenden Teilnehmer des PEGIDA-Aufzugs verbal und mit Schneeballwürfen. Dabei standen sie auf dem zu diesem Zeitpunkt verkehrsfreien Dr.-Külz-Ring. Ihre Aktion wurde als erfolgreiche Blockade des PEGIDA-Aufzugs dargestellt, nachdem dieser der bestätigten Streckenführung entsprechend vom Dr.-Külz-Ring in die Seestraße abgelenkt war.

Am 25. Januar 2016 wurde der PEGIDA-Aufzug, als er von der Sophienstraße kommend auf die Wilsdruffer Straße einbog, aus der zeitgleich auf dem Postplatz stattfindenden GEpIDA-Auftaktkundgebung mit einer Nebelkerze beworfen, die eine erhebliche Rauchentwicklung verursachte.

Am 4. April wurde von den Teilnehmern einer GEpIDA-Kundgebung, die gegen eine Demonstration „Nein zum Heim“ vor dem ehemaligen Hotel Prinz Eugen gerichtet war, der zugewiesene Kundgebungsstandort auf dem Kronstädter Platz missachtet, indem die GEpIDA-Teilnehmer sich in die unmittelbare Nähe zur Anlassversammlung begaben und dadurch über Stunden den Fahrzeugverkehr auf der Gustav-Hartmann-Straße in Richtung Kronstädter Platz zum Erliegen brachten.

Am 11. und 18. April nahmen die GEpIDA-Teilnehmer überwiegend nicht den festgelegten Zwischenkundgebungsort „Gehwegbereich Wilsdruffer Straße/Ecke Schloßstraße“ ein, sondern machten vor dem Altmarkt Halt, wo eine PEGIDA-Kundgebung stattfand. Auch in diesem Fall kam es über einen längeren Zeitraum zu Behinderungen des Straßenverkehrs.

Nach Erkenntnissen der Polizeidirektion Dresden stellte sich der Ablauf der GEpIDA Demonstration am 23. Mai 2016 wie folgt dar:

„Um 19:33 Uhr erreichte der Aufzug GEpIDA den Schlesischen Platz, wo er sich in unmittelbarer Sicht- und Hörweite der dort gerade stattfindenden Abschlusskundgebung des PEGIDA-Fördervereins e.V. befand. Hier blieben die Versammlungsteilnehmer stehen. Die Leiterin beabsichtigte, eine Zwischenkundgebung durchzuführen. Obwohl diese nicht vorgesehen war, verweilten die Versammlungsteilnehmer am Ort. In dieser Situation bewarfen einzelne Teilnehmer der

GEpIDA-Versammlung die PEGIDA-Teilnehmer mit Muttern und Schrauben. Um 19:50 Uhr versuchte ein Versammlungsteilnehmer einen Polizeibeamten zu treten. Außerdem beleidigte er ihn. Auch nachdem die Versammlungsleiterin und der Lautsprecherwagen sich weiter in Richtung Albertplatz bewegten, blieb die Großzahl der Versammlungsteilnehmer am Ort. Mit Beginn des Abgangs aus der 19:55 Uhr beendeten Versammlung des PEGIDA Fördervereins e.V. wurden sie in Richtung Albertplatz abgedrängt. Ab 20:00 Uhr erreichte die Versammlungsleiterin mit den ersten Versammlungsteilnehmern wieder den Albertplatz“.

Auf der Grundlage der geschilderten Vorkommnisse erging der Bescheid vom 10. Juni 2016 an die Anmelderin der GEpIDA-Versammlung. In dem Bescheid stellte die Versammlungsbehörde fest, dass sie aufgrund der zahlreichen Störungen und Übergriffe von Teilnehmern an GEpIDA-Versammlungen eigentlich keine GEpIDA-Versammlungen mehr in unmittelbarer Nähe zu PEGIDA-Versammlungen zulassen dürfe. Dabei gab sie den Hinweis, dass der von der Versammlungsfreiheit verbürgte Beachtungserfolg keineswegs eine Hör- und Sichtweite zur Anlassversammlung erfordere.

Der unter Ziffer 1 des Bescheids in Abänderung zur angezeigten Versammlung festgelegte Zwischenkundgebungsort „An der Frauenkirche Nord“ wurde von der Versammlungsbehörde auf der Grundlage der o.a. Störungen und Übergriffe angeordnet. Bei dieser vom geplanten Zwischenkundgebungsort 85 m entfernt liegenden Demonstrationsfläche handele es sich ebenfalls um einen den Beachtungserfolg sichernden attraktiven Demonstrationsort. Im Hinblick auf die geschilderten Würfe mit Muttern und Schrauben sei die Zuweisung eines Platzes in 85 m Entfernung aus Gründen der Gefahrenabwehr geboten gewesen; der Schutz von Leib und Leben der Versammlungsteilnehmer und Dritter überwiege den Anspruch von Gegendemonstranten, so nah wie möglich an die Anlassversammlung heranzukommen.

(2) Rechtliche Würdigung

Die von der Versammlungsbehörde vorgenommene Änderung der Streckenführung des Aufzugs unter Ziffer 1 des Bescheids vom 10. Juni 2016 wird von der erstellten Gefahrenprognose getragen. Die geschilderten Störungen und Übergriffe, insbesondere das Werfen von Muttern und Schrauben begründeten eine unmittelbare Gefährdung von Leib und Leben als vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit in § 15 sächsVersG erfasste Rechtsgüter. Diese in der Vergangenheit liegenden Erkenntnisse rechtfertigten auch ohne konkrete Anhaltspunkte für entsprechende Aktionen bei der bevorstehenden Versammlung die erstellte Gefahrenprognose, weil es sich angesichts des Charakters von Folge- bzw. Wiederholungsversammlungen um einen im Wesentlichen identischen Teilnehmerkreis handelte; die Versammlungsbehörde konnte insoweit unterstellen, dass die einmal gewählte Form der konfrontativen Auseinandersetzung auch bei Folgeveranstaltungen beibehalten werden würde.

Die festgelegte Entfernung von 85 m beruhte offensichtlich nicht auf einer Berechnung eines Sicherheitskorridors auf der Grundlage polizeitaktischer Erwägungen, sondern war dem Umstand geschuldet, dass mit der Demonstrationsfläche „An der Frauenkirche Nord“ eine vergleichbar attraktive Örtlichkeit in der Nähe zur Verfügung stand, die einen ausreichenden Sicherheitsabstand ermöglichte. Aber auch bei der Berechnung eines Sicherheitskorridors auf Grundlage polizeitaktischer Erwägungen wäre ein Abstand von 85 m nicht zu beanstanden gewesen; bei Berücksichtigung einer Wurfweite von 50 m wäre eine zusätzlich erforderliche Bewegungsfläche für die Polizeikräfte von 35 m als angemessen zu bewerten.

Der von der Versammlungsbehörde gegebene unzutreffende rechtliche Hinweis, dass die Versammlungsfreiheit einen Beachtungserfolg in Hör- und Sichtweite nicht verbürge, hat bei der Änderung von Ziffer 1 des Bescheides vom 10. April keine Rolle gespielt, weil diese ausschließlich auf die Gefahrenprognose gestützt war. Insoweit ist anzumerken, dass die Versammlungsbehörde entgegen der von ihr vertretenen Rechtsauffassung zur Hör- und Sichtweite diese faktisch regelmäßig hergestellt hat, soweit es die örtlichen Verhältnisse am Kundgebungsort von PEGIDA zuließen.

(3) Ergebnis

Der Bescheid der Versammlungsbehörde vom 10. April ist – abgesehen von dem rechtlichen Hinweis – nicht zu beanstanden.

jj) 1. August 2016: Streit um den Neumarkt wegen der Sondernutzungserlaubnis für eine Wissenschaftsausstellung mit Kunstinstallation

(1) Sachverhalt

Der PEGIDA-Förderverein hatte am 20. Juli 2016 eine Versammlung mit Aufzug für den 1. August unter dem Motto „Gewaltfrei gegen Glaubenskriege“ angezeigt. Erwartet wurden 3.000 Teilnehmer. Der Aufzug sollte am Neumarkt beginnen und auf ihm enden.

Mit Bescheid vom 26. Juli beauftragte die Versammlungsbehörde die Veranstaltung.

Allerdings war mit Bescheid der Stadt Dresden vom 6. Juni der DRESDEN-conzept-e.V. für die Ausstellung „Wissensvermittlung über die exzellente Wissenschaft“ bereits eine Sondernutzungserlaubnis für den Neumarkt erteilt worden, was dem Sachbearbeiter der Versammlungsbehörde offensichtlich nicht bekannt war. Auf Intervention von DRESDEN-conzept e.V. erließ die Versammlungsbehörde am 29. Juli einen Abänderungsbescheid, in dem PEGIDA anstelle des Neumarktes für die Auftakt- und Abschlusskundgebung der Altmarkt zugewiesen

wurde. Sie begründete die Änderung mit der entgegenstehenden Sondernutzungserlaubnis und schloss einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit mit dem Hinweis aus, dass der 250 m vom Neumarkt liegende Altmarkt eine ebenso attraktive Demonstrationsfläche sei.

Der PEGIDA-Förderverein e.V. wandte sich mit einem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gegen den Abänderungsbescheid an das Verwaltungsgericht Dresden mit der Begründung, dass bei einer erwarteten Teilnehmerzahl von 1.500 Platz für beide Veranstaltungen auf dem Neumarkt sei; die PEGIDA-Versammlung könne auf dem Neumarkt im Bereich des Martin-Luther-Denkmal platziert werden, ohne dass sie mit der Ausstellung in Berührung gerate; die eingesetzten Ordner würden zudem für einen ausreichenden Abstand sorgen.

Das Verwaltungsgericht Dresden folgte der Argumentation des Antragstellers PEGIDA und hielt die Festlegung eines neuen Kundgebungsorts für nicht gerechtfertigt. Die DRESDEN-conzept e.V. verfüge zwar über eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis, die auch geeignet sei, das Selbstbestimmungsrecht des Versammlungsveranstalters hinsichtlich der gewählten Örtlichkeit und des gewählten Zeitpunktes zu begrenzen. Jedoch sei bereits aus der Anlage 3 (Lageplan) der Sondernutzungserlaubnis ersichtlich, dass die Aufsteller nicht den gesamten Neumarkt benötigten, insbesondere finde auf der vom Anmelder PEGIDA-Förderverein e.V. in seiner Anmeldung beanspruchten Fläche um das Martin-Luther-Denkmal die Ausstellung nicht statt. Insoweit war die Kammer davon überzeugt, dass ausreichender Platz für die zu erwartenden Teilnehmer vorhanden wäre, ohne dass es zwingend zu einer Mitnutzung des Ausstellungsgeländes und damit überhaupt zu einer gedachten Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit kommen würde. Im Lichte der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die demokratische Grundordnung sei schon aus der von der Versammlungsbehörde nachträglich erfolgten Abwägung nicht ersichtlich, worin die Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit überhaupt liegen könne, die eine Verlegung der Versammlung rechtfertigen würde.

(2) Rechtliche Würdigung

Das Verwaltungsgericht geht zutreffend davon aus, dass eine Sondernutzungserlaubnis die durch die Versammlungsfreiheit geschützte Selbstbestimmung des Veranstalters bezüglich Ort und Zeit seines Vorhabens beschränken kann. Wenn es dann der Wissenschaftsfreiheit den Vorrang vor der Versammlungsfreiheit einräumt, fragt sich, ob diese Entscheidung in Anbetracht der tatsächlichen Umstände erforderlich war. Da nach Auffassung des Verwaltungsgerichts beide Veranstaltungen auf dem Neumarkt Platz fanden, bestand kein Nutzungskonflikt um knappen öffentlichen Raum.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Gericht in seiner Entscheidung von 1.500 Teilnehmern an der PEGIDA-Kundgebung ausgegangen ist, während die

Versammlungsbehörde in ihrem Bescheid vom 29. Juli 2016 die vom Anmelder angegebene Zahl von 3.000 Teilnehmern zugrunde legte. Insoweit ist der Vorbehalt zu machen, dass ein Nutzungskonflikt auch bei einer Teilnehmerzahl von 3.000 auf dem Neumarkt nicht hätte entstehen können.

(3) Ergebnis

Der Bescheid der Versammlungsbehörde vom 29. Juli 2016 wurde vom Verwaltungsgericht – mit dem o.a. Vorbehalt – zu Recht beanstandet.

kk) 26. September: Aufrufe zu einer „Raucherpause“ am Tag der Deutschen Einheit

(1) Sachverhalt

Während der PEGIDA-Versammlung am Montag den 26. September 2016 auf dem Wiener Platz wurde nicht nur zur Montags-Demonstration um 15:30 Uhr am 3. Oktober 2016, dem Tag der Deutschen Einheit, aufgerufen, sondern auch dazu, bereits am Vormittag gegen die Einheitsfeierlichkeiten und die Vertreter der Politik zu protestieren. Die Herren Bachmann und Daebritz verteilten dafür zweieinhalbtausend Trillerpfeifen an die Teilnehmer.

Im Rahmen dieser Versammlung kam es zu folgenden Äußerungen:

Bachmann: „Wir bedanken uns für die zweieinhalbtausend Trillerpfeifen, die wir von einem netten Unternehmer aus Dresden gesponsert bekommen haben, ... und ... bevor alle da sind, noch mal ganz kurz ... wer mich kommenden Montag irgendwie sucht, also ich rauch eine ... erst am Altmarkt dann am Congresscentrum und so ... bloß falls irgendjemand mit mir persönlich sprechen will oder so ... ich hab meine Sprechstunde dorthin verlegt ... um 9 Uhr früh. Das ist keine Versammlungseinladung! Einfach nur ‘ne Information. Wer mich sucht, ich bin dort. ... [Nach Hinweis von Herrn Daebritz] Entschuldigung 9 Uhr am Verkehrsmuseum soll ich rauchen. ... Gut, dann rauch ich am Verkehrsmuseum.“

Daebritz: „Freunde, ich freu‘ mich auf’n 3. Oktober. Ich rauche sowieso zu viel. Ich muss zwar zwischendurch mal weg die Technik holen. Aber wir sehen uns in der Stadt. 9 Uhr würd‘ ich sagen am Verkehrsmuseum ... ist immer sehr schön zu sehen. Um 13 Uhr ist ein Besuch am Congresscentrum zu empfehlen, wir wollen doch dem Herrn Gauck unsere Dankbarkeit ausdrücken für all das, was er uns so erzählt hat. Dann treffen wir uns nachmittags wie Lutz sagte 15.30 Uhr Ammonstraße 10 und machen dort unsere Veranstaltung.“

„Wir sehen uns 15.30 Uhr nächsten Montag am Ammonhof ... und früh halt in der Stadt, ganz wie es beliebt ... Vergesst nicht Eure Pfeifen hier vorne noch ab-

zuholen, wenn noch welche da sind und die Ohrstöpsel dazu, denn Arbeitsschutz geht alle an.“

Auf der persönlichen Facebookseite des Herrn Bachmann wurde spätestens seit dem 1. Oktober dafür geworben, am 3. Oktober 2016 in der Dresdner Innenstadt gegenüber dem Bundespräsidenten und der Bundeskanzlerin zu protestieren.

Am 3. Oktober 2016 fanden dann auch vormittags zunächst im Bereich Neumarkt und später auch im Bereich Theaterplatz Protestaktionen statt. Die auf dem Neumarkt hinter den Absperrungen befindlichen Personen riefen den ankommenden Politikern und Staatsgästen Parolen zu: „Merkel muss weg“, „Haut ab“, „Festung Europa, macht die Grenzen dicht“. Es wurden auch Schilder mit diesen Parolen mitgeführt. Mit Trillerpfeifen wurde den Parolen Nachdruck verliehen.

Diese Aktionen waren bei der Versammlungsbehörde weder 48 Stunden vor ihrer Durchführung noch zu einem späteren Zeitpunkt angezeigt worden.

Da die Versammlungsbehörde die Protestaktionen als Versammlungen i.S. des sächsVersG einschätzte, erstattete sie unter dem 14. Oktober gegen die Herren Bachmann und Daebritz Anzeige bei der Staatsanwaltschaft Dresden wegen des Verdachts einer Straftat nach § 27 Nr. 2 sächsVersG.

(2) Rechtliche Würdigung

Nach § 27 Nr. 2 sächsVersG macht sich strafbar, wer als Veranstalter oder Leiter eine öffentliche Versammlung oder einen Aufzug ohne eine nach § 14 sächsVersG erforderliche Anzeige durchführt.

Voraussetzung für die Strafbarkeit von Veranstalter bzw. Leiter ist, dass eine Versammlung vorliegt, die nicht angemeldet worden ist und dass diese nicht angemeldete Versammlung auch durchgeführt worden ist.

Bei den Protestaktionen des 3. Oktober 2016 handelte es sich um individuelle bzw. kollektive Meinungsäußerungen im Rahmen von Versammlungen. Eine Versammlung i.S. von Art. 8 GG und Art. 23 sächsVerf bzw. § 1 sächsVersG ist eine Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zweckes. Nach dem weiten Versammlungsbegriff kann der gemeinsam verfolgte Zweck jeden Inhalt haben, nach dem verengten muss er auf gemeinsame Meinungsbildung und –äußerung in beliebigen Angelegenheiten und nach dem engen auf gemeinsame Meinungsbildung und -äußerung in öffentlichen (politischen) Angelegenheiten zielen.

Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel POR, § 20 Rn. 6; Kingreen/Poscher, Rn. 771 ff.

Nach allen drei Versammlungsbegriffen lag eine Versammlung vor, da selbst nach dem engen Versammlungsbegriff eine gemeinsame Äußerung in politischen

Angelegenheiten gegeben war. Der Umstand, dass die Veranstalter die Aktionen im Rahmen einer „Raucherpause“ durchführten, ändert an der Qualifizierung als Versammlung nichts, da diese nach ihrem objektiven Erscheinungsbild und nicht nach dem vom Veranstalter aufgeklebten Etikett zu beurteilen ist.

Die Versammlung war auch nicht angemeldet. Für die Tatbestandsmäßigkeit reicht die bloße Nichtanmeldung indes nicht aus. Strafbar ist nicht die unterlassene Anmeldung, sondern die Durchführung der Versammlung trotz Nichtanmeldung.

Vgl. BVerfGE 85, 69 (73).

Die Nichtanmeldung wäre folgenlos, wenn es sich um eine Spontanversammlung gehandelt hätte. Eine Spontanversammlung entsteht aus aktuellem Anlass augenblicklich, indem die Teilnehmer selber ohne Veranlassung durch einen Veranstalter von einem Moment auf den anderen den Entschluss fassen, eine Versammlung durchzuführen und das auch sofort umsetzen. Die Nichtanmeldung ist das Spezifikum der Spontanversammlung, weil eine vorherige Anmeldung schon tatsächlich unmöglich ist.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, § 14 Rn. 11 ff.

Deshalb entfällt bei einer Spontanversammlung die Anmeldepflicht; ein Festhalten an ihr hätte die Unzulässigkeit von Spontanversammlungen zur Folge.

Vgl. BVerfGE 69, 315 (351); 85, 69 (75).

Eine solche spontane Aktion lag bei der „Raucherpause“ nicht vor, weil die Akteure auf Veranlassung von Bachmann und Daebritz vor Ort waren. Deren Veranstalterereignis kann nicht zweifelhaft sein, weil beide die Bereitschaft zur Teilnahme an den Protestaktionen bei den Personen geweckt haben, die am 3. Oktober 2016 in der Innenstadt vor Ort waren.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, § 15 Rn. 121.

(3) Ergebnis

Die Versammlungsbehörde ist dem Untersuchungsgrundsatz des § 24 sächs-VwVfG gerecht geworden, als sie den Verlauf der Versammlung vom 26. September 2016 verfolgte und aus den Äußerungen der Herren Bachmann und Daebritz strafrechtliche Konsequenzen zog.

II) 3. Oktober: „Raucherpause“, verbale Ausschreitungen „besorgter Bürger“

(1) Sachverhalt

Beim Tag der Deutschen Einheit kam es schon ab 9:00 Uhr auf dem Neumarkt vor der Frauenkirche und auf dem Theaterplatz vor der Semperoper zu Störungen. Als Bundespräsident Gauck und Bundeskanzlerin Merkel und andere Spitzenpolitiker sowie Staatsgäste auf dem Weg in den Gottesdienst in der Frauenkirche bzw. zum Festakt in der Semperoper waren, wurden sie von ca. 300 Protestierenden hinter den Sperrgittern mit einem Trillerpfeifenkonzert und skandierten Parolen empfangen. Es wurde gerufen: „Haut ab“, „Volksverräter“, „Merkel muss weg“, „Merkel nach Sibirien, Putin nach Berlin“, „Festung Europa. Macht die Grenzen dicht“. Es wurden auch Schilder hochgehalten, u.a. eins mit einem Goebbels-Zitat von 1931, das die Aufschrift: „Grenzöffnung ist Gewalt“ trug.

Unter den Protestierenden befanden sich offensichtlich zahlreiche Personen, die den Aufrufen der Herren Bachmann und Daebritz zu einer Raucherpause gefolgt waren.

Maßnahmen gegen die Protestierenden wurden von Versammlungsbehörde bzw. Polizei nicht getroffen. Im Nachhinein wurde verlautbart, dass die gerufenen Parolen und gezeigten Schilder keine strafrechtliche Relevanz gehabt hätten. Versammlungsbehördliche bzw. polizeiliche Verfügungen auf der Grundlage des sächsVersG seien aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen nicht erfolgt; vor allem sei es darum gegangen, die Weltöffentlichkeit nicht noch mit einem zwangsläufig gewaltsam verlaufenden Polizeieinsatz Bilder und Nachrichten zu liefern, die das Image Dresdens noch nachhaltiger beschädigt hätten als die von den Pöbeleien auf dem Neumarkt und dem Theaterplatz.

Nach den Feierlichkeiten wurde der Versammlungsbehörde und der Polizei in der Medienberichterstattung und in Bürgerbeschwerden vorgeworfen, es verabsäumt zu haben, die nicht angemeldeten Protestaktionen als unzulässige Versammlungen zu unterbinden. Gegen Bürgermeister Sittel wurde eine Strafanzeige wegen Rechtsbeugung erstattet.

(2) Rechtliche Würdigung

(a) Versammlungsrechtliche Betrachtung

(aa) Auflösung wegen Nichtanmeldung nach § 15 Abs. 3 Nr. 1 1. Alt. sächs-VersG

Bei den Protestaktionen handelte es sich um eine Versammlung i.S. von Art. 8 GG und Art. 23 sächsVerf bzw. des sächsVersG. Da diese nicht angemeldet bzw.

angezeigt worden war, hatten Versammlungsbehörde und Polizei gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 4 bzw. Abs. 2 Nr. 3 sächsVersG zu prüfen, ob eine Auflösung der Versammlung in Betracht kam. § 15 Abs. 3 Nr. 1 1. Alt. sächsVersG lässt eine Auflösung zu, wenn sie nicht angemeldet wurde. Dieser selbstständige Auflösungsgrund wird von der h.M. außer Anwendung gestellt, weil die Anmelde- bzw. Anzeigepflicht verfassungsrechtlich problematisch ist (vgl. S. 17 ff.). Deshalb kann der Auflösungsgrund nicht pauschal angewendet werden und automatisch zur Auflösung führen.

Vgl. BVerfGE 69, 315/351.

Das gilt nicht nur für Spontanversammlungen, bei denen die Anmeldepflicht ins Leere geht, weil sie keinen Veranstalter haben,

vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, § 15 Rn. 224,

sondern auch für Eilversammlungen und „normale“ nicht angemeldete Versammlungen, weil die Befugnisnorm des § 15 Abs. 3 sächsVersG der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dient, aber nicht als Sanktionsinstrument zur Disziplinierung des Veranstalters und zur Durchsetzung der Anmeldepflicht geschaffen wurde.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, § 15 Rn. 225; Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 239.

Deshalb hätte die Versammlungsbehörde auch die Protestaktionen, wenn sie angezeigt worden wären, zulassen müssen, es sei denn der selbstständige Auflösungsgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in § 15 Abs. 3 Nr. 2 sächsVersG hätte vorgelegen. Es bestand demnach weder für die Versammlungsbehörde noch für die Polizei die Möglichkeit, die Versammlung wegen der nicht erfolgten Anzeige aufzulösen.

(bb) Auflösung nach § 15 Abs. 3 Nr. 2 sächsVersG

Die Auflösung nach dieser Bestimmung setzt die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung voraus. Zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit gehören u.a. der Schutz von Leib und Leben, der Schutz von Staatsveranstaltungen und der Strafgesetze,

vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 20 Rn. 3 und § 8 Rn. 3 ff.

Ob durch die Pöbeleien und Parolen die Feierlichkeiten des 3. Oktober als Staatsveranstaltung gestört wurden, hängt von der Abwägung der beteiligten Rechtsgüter ab. Auf der einen Seite ist das Interesse der Bundesrepublik einzubringen, sich am Tag der Deutschen Einheit mit einer an die Wiedervereinigung erinnernden Staatsveranstaltung zu präsentieren. Auf der anderen Seite sind die Grundrechte

der Personen zu berücksichtigen, die aus politischen Gründen gegen die Staatsveranstaltung protestieren wollen. Bei dieser Abwägung spielt die Intensität der Beeinträchtigung eine maßgebliche Rolle; hier kann es schwierig sein, die Grenze zwischen hinzunehmenden Belästigungen und nicht hinnehmbaren Störungen angemessen zu bestimmen.

Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 4 Rn. 3.

Bei Staatsveranstaltungen geht es um Funktionsschutz; die Durchführung der Veranstaltung als solche muss möglich sein, ohne dass deshalb die Ausübung des Grundrechts der Meinungsfreiheit in Form von kritischen Rufen, Pfiffen oder Plakaten eingeschränkt wäre. Wenn sich der Staat mit seiner Veranstaltung in die Öffentlichkeit begibt, setzt er sich ihr auch aus und hat Kritik hinzunehmen, ob sie nun von rechts oder von links kommt. Solange die Staatsveranstaltung nicht in ihrem Ablauf ver- oder erheblich behindert wird, hat der Staat Kritik hinzunehmen.

Vgl. BVerwGE 84, 247 (255f.); Pieroth/Schlink/Kniesel, POR, § 4 Rn. 4.

Diese Qualität hat am 3. Oktober 2016 nicht vorgelegen, als die Politiker und Staatsgäste auf dem Weg zum Gottesdienst in der Frauenkirche und zum Festakt in der Semperoper mit polemischer Kritik konfrontiert wurden. Der Gottesdienst und der Festakt als eigentliche Staatsveranstaltungen wurden dadurch weder ver- noch erheblich behindert.

Will man dieser Auffassung nicht folgen, so wäre das Nichteinschreiten der Polizei jedenfalls als Betätigung des eingeräumten Ermessens aus § 3 Abs. 2 und 3 sächsPolG zulässig gewesen. Eine mit massivem Einsatz körperlicher Gewalt von Polizeikräften durchgesetzte Auflösung wäre mit erheblichen Gefährdungen dritter Personen, aber auch von Staatsgästen selber verbunden gewesen, deren Vermeidung ermessensfehlerfrei höher bewertet werden konnte als das Unterbinden der die Staatsveranstaltung beeinträchtigenden Protestaktionen.

Als weiteres Schutzgut der öffentlichen Sicherheit konnten mit den Protestaktionen Strafgesetze verletzt worden sein. Die gerufenen Parolen und die Inhalte der mitgeführten Schilder erreichten mit „Volksverräter“ und „Merkel nach Sibirien, Putin nach Berlin“ noch nicht die Qualität einer Beleidigung. Will man dem nicht folgen, wäre das Unterbleiben von Strafverfolgung in Form einer Identitätsfeststellung durch Einsatzkräfte mit Blick auf die zu erwartenden Eskalationen gerechtfertigt gewesen; die mit einem Polizeieinsatz zwangsläufig eintretenden Folgen wären schwerwiegender gewesen als die zum Polizeieinsatz führenden Protestaktionen. Die Verfolgung eventueller Äußerungsdelikte mit anderen Mitteln – Videoaufzeichnungen etc. – stand der Polizei weiterhin offen.

(b) Strafrechtliche Betrachtung

Die strafrechtlichen Vorwürfe gegen die für den Einsatz Verantwortlichen bei der Stadt Dresden gehen ins Leere. Ein Verwaltungsangehöriger kann sich nur dann wegen einer Rechtsbeugung nach § 339 StGB schuldig machen, wenn er in einem förmlichen Verfahren eine ihrem Wesen nach richterlichen Tätigkeit ausübt und nicht nur nach den Regeln des Verwaltungsrechts Recht anwendet.

Vgl. BGHSt 34, 146; Fischer, Strafgesetzbuch, 64. Aufl. 2017, § 339 Rn. 10.

Vorgesetzte und Mitarbeiter des Ordnungsamts als Versammlungsbehörde werden in einem nichtförmlichen Verwaltungsverfahren nach dem sächsVwVfG tätig, wenden das Recht nach Maßgabe öffentlich-rechtlicher Bestimmungen an und werden damit nicht von der Strafnorm des § 339 StGB erfasst.

Wie bereits erwähnt, erstattete die Stadt Dresden unter dem 14. Oktober 2016 bei der Staatsanwaltschaft Dresden Strafanzeige gegen die Herren Bachmann und Daebritz wegen Verstoßes gegen § 27 Nr. 2 sächsVersG in Gestalt der Aufrufe zur Raucherpause, die mitursächlich für Pöbeleien am 3. Oktober auf dem Neumarkt und dem Theaterplatz waren.

(3) Ergebnis

Das Vorgehen des Leiters der Versammlungsbehörde im Zusammenhang mit den Protestaktionen am 3. Oktober auf dem Neumarkt und dem Theaterplatz ist nicht zu beanstanden.

mm) 16./17. Oktober: „2. PEGIDA-Geburtstag“ und Bürgerfest

(1) 2. PEGIDA-Geburtstag

(a) Sachverhalt

Für Montag den 17. Oktober, den 2. Jahrestag der von PEGIDA veranstalteten Montagsdemonstrationen, ergab sich für die Versammlungsbehörde eine „komplexe“ Versammlungslage“, wie es ein Sprecher der Stadt Dresden verlautbarte. Es waren für diesen Tag sechs stationäre Versammlungen als Kundgebungen und zwei Aufzüge angezeigt worden. Für den Theaterplatz lag bereits seit dem 3. Februar eine Anzeige für eine Kundgebung gegen PEGIDA vor. Nachdem bekannt geworden war, dass der Förderverein PEGIDA e.V. deshalb auf den 16. Oktober ausweichen wollte, wurden auch für diesen Tag zwei Aufzüge und sechs Kundgebungen angezeigt. Für den 16. Oktober war außerdem noch der Neumarkt für ein Bürgerfest belegt worden, zu dem der Oberbürgermeister alle Dresdner ab 17:00 Uhr eingeladen hatte, um gemeinsam unter Beweis zu stellen,

dass Dresden eine bunte und weltoffene Stadt sei, in der man achtsam und respektvoll miteinander umgehe.

Der Förderverein PEGIDA e.V. beging den 2. Geburtstag am 17. Oktober von 12:00 bis 16:00 Uhr mit einer Kundgebung auf dem Theaterplatz.

Die Versammlungsbehörde hatte sich bei der Vorbereitung der Kundgebungs- und Aufzugsanzeigen davon leiten lassen, dass keine Gegenveranstaltungen zur PEGIDA-Kundgebung in Hör- und Sichtweite wegen der Vorkommnisse am 1. PEGIDA-Geburtstag möglich waren. Aus diesem Grunde kam für sie auch eine Teilung des Theaterplatzes mit PEGIDA, zu der ein konkurrierender Anmelder bereit war, nicht in Betracht.

Die Kundgebungen und Aufzüge sowie das Bürgerfest verliefen nach Angaben der Polizei ohne nennenswerte Störungen.

Im Nachgang wurde der Oberbürgermeister für das Bürgerfest, mit dem auch er ein Zeichen gegen PEGIDA setzen wollte, von den Organisatoren des Bündnisses „Dresden ist bunt“, kritisiert. Es könne nicht sein, ein Fest an dem Tag durchzuführen, an dem PEGIDA ursprünglich seinen Jahrestag habe feiern wollen. Zwar sei der Oberbürgermeister aus seinem Dämmer Schlaf erwacht, doch sei er mit dem Bürgerfest in Konkurrenz zu denen getreten, die sich schon lange gegen PEGIDA engagiert hätten.

(b) Rechtliche Würdigung

Die von Versammlungsbehörde und Polizei erstellte Gefahrenprognose beruhte letztlich auf der besonderen Qualität des 17. Oktober als zweitem Jahrestag des Beginns der Montagsdemonstrationen. Zu dieser „Feierlichkeit“ erwartete der PEGIDA-Förderverein e.V. eine wesentlich höhere Teilnehmerzahl als an den normalen Montagsdemonstrationen. In Ansehung der Zwischenfälle und Ausschreitungen am ersten Jahrestag, die darauf zurückzuführen waren, dass die Anlassversammlung und die Gegendemonstrationen weitgehend in Hör- und Sichtweite stattfanden, wollten Versammlungsbehörde und Polizei eben diesen Zustand nicht noch einmal zulassen. Fehlten auch konkrete Erkenntnisse für geplante Übergriffe im Vorfeld der Versammlung, so war die abstrakte Gefahrenprognose, dass es wie beim ersten so auch beim zweiten Geburtstag zu Übergriffen kommen würde, tragfähig, weil es sich nicht nur um den gleichen Anlass, sondern auf beiden Seiten auch um einen identischen Teilnehmerkreis handelte.

(c) Ergebnis

Insoweit lag den Bescheiden der Versammlungsbehörde zum 16. und 17. Oktober 2016, die keine Gegendemonstrationen in Hör- und Sichtweite und erst recht keine Platzteilung zuließen, eine tragfähige Gefahrenprognose zugrunde.

(2) Bürgerfest und Neutralitätsgebot

(a) Sachverhalt

In einem offenen Brief an die Dresdner lud der Oberbürgermeister am 11.10.2016 zu einem Bürgerfest auf dem Neumarkt ein, das am 17. Oktober ab 17:00 Uhr stattfinden sollte. In dem Einladungsschreiben hieß es: „Ich glaube, dass der Zeitpunkt gekommen ist, an dem wir uns die Frage stellen müssen, in welcher Stadt wir leben wollen“. „Wir dürfen unsere Stadt nicht in Geiselhaut von einer Gruppe wie Pegida nehmen lassen.“ Der Oberbürgermeister wollte mit seiner Einladung Bilder an die Weltöffentlichkeit senden, die ein anderes Dresden zeigen würde als das, das am 3. Oktober in ganz Europa für Bestürzung gesorgt hatte. Er schreibt: „Zeigen wir, dass es anders geht“, „dass Dresden eine Stadt ist, in der trotz aller Unterschiede respektvoll miteinander umgegangen wird.“

(b) Rechtliche Würdigung

Mit der Einladung zum und seiner aktiven Teilnahme am Bürgerfest in Form eines Redebeitrags könnte der Oberbürgermeister gegen seine Amtspflicht zur Neutralität verstoßen haben. Anerkannt ist die aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleitete Neutralitätspflicht staatlicher Hoheitsträger gegenüber politischen Parteien, die deren durch Art. 21 Abs. 1 GG vorgegebenen Privilegierung gegenüber sonstigen Vereinigungen geschuldet ist; sie gilt insbesondere in Wahlkampfzeiten, aber auch für den politischen Meinungskampf im Allgemeinen und dient dem Schutz der politischen Chancengleichheit.

Vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.11.2016 – 2 BvQ 39/15 –, juris Rn. 9; Urt. v. 10.06.2014 – 2 BuE 4/13 – juris Rn. 25; BVerfG, NVwZ 2002, 713; NJW 2001, 2076 (2077).

Ob das Neutralitätsgebot auch gegenüber Organisationen ohne Parteienstatut gilt, ist umstritten. Äußerungen bzw. Aktionen von kommunalen Spitzenbeamten gegen die PEGIDA-Bewegung werden demzufolge unterschiedlich beurteilt.

Vgl. Barczak, NVwZ 2015, 1014 ff.; Gärditz, NWVBl. 2015, 165 ff.; zu Hohenlohe, VerwArch 2016, 62 ff.; Payandeh, Der Staat 2016, 519 ff.; Putzer, DÖV 2015, 417 ff.; Wahnschaffe, NVwZ 2016, 1767 ff.; vgl. auch VG Düsseldorf, NWVBl. 2015, 201; OVG Münster, DVBl. 2017, 131.

Auf der einen Seite wird betont, dass sich in einer ethisch, religiös, kulturell und politisch pluralistischen Gesellschaft die Neutralitätspflicht des liberalen Staates über Religionen und Parteien hinaus auch auf sonstige bürgerschaftliche Bewegungen wie etwa PEGIDA erstrecke; staatliche Amtsinhaber hätten auch ihnen

gegenüber die gebotene Zurückhaltung zu wahren und dürften nicht mit einem amtlichen Aufruf zu Gegendemonstrationen parteiergreifend agieren.

Vgl. Barczak, NVwZ 2015, 1014 (1019).

Auf der anderen Seite wird darauf verwiesen, dass kommunale Wahlbeamte ein politisches Amt innehätten und demokratisch legitimiert seien; sie würden gewählt, um lokale Politik zu machen. Insbesondere Oberbürgermeister, Landräte und Bürgermeister seien politische Leitfiguren ihrer Kommune mit der Funktion der Repräsentation und Integration. Ihr – zwar inhaltlich und räumlich auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschränktes – kommunalpolitisches Mandat eröffne ihnen einen Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen sie sich auch in brisanten Fragen wie der Flüchtlingspolitik und dem Umgang mit Flüchtlingen politisch klar positionieren und auch explizit gegen andere in der Kommune vertretene Auffassungen wenden könnten.

Vgl. Payandeh, Der Staat 2016, 519 (530 ff.); Gärditz, NWVBl. 2015, 165 (168); zu Hohenlohe, VerwArch 2016, 62 (76 ff.); OVG Münster, DVBl 2017, 131 (133 f.).

Ein allgemeines Neutralitätsgebot besteht nach dieser Auffassung, der hier gefolgt wird, nicht. Rechtliche Grenzen der Äußerungsbefugnis können sich nur aus dem Sachlichkeitsgebot als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ergeben. Amtliche Äußerungen, die in Grundrechte eingreifen sind gerechtfertigt, wenn der Oberbürgermeister sich im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben bewegt und die rechtsstaatlichen Anforderungen an hoheitliche Äußerungen in Form des Sachlichkeitsgebots gewahrt sind. Im Einzelnen erfordert es, dass mitgeteilte Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden und Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen, dass sie den sachlich gebotenen Rahmen nicht überschreiten sowie auf einem im Wesentlichen zutreffenden und zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern gegründet sind.

Vgl. OLG Münster, DVBl. 2017, 131 (134) m.w.N.; Putzer, DÖV 2015, 417 (425 f.); vgl. auch BVerfGE 136, 323 ff.; 138, 102 ff.; BVerfG, NVwZ-RR 2016, 241.

Die ein allgemeines Neutralitätsgebot ablehnende Auffassung sieht das indes anders, wenn der sich äußernde Oberbürgermeister, Landrat oder Bürgermeister zugleich zuständige Versammlungsbehörde ist. Seien die vorgenannten Amtsträger administrativ kraft landesrechtlichen Auftrags für das Versammlungswesen als polizei- und ordnungsrechtliche Materie zuständig, müssten sie als Behördenleiter Gewähr dafür bieten, dass jedes mit einer Versammlungsanmeldung bzw. -anzeige in Gang gekommene Verwaltungsverfahren neutral, d.h. ohne Ansehung der Person oder ohne inhaltliche Bewertung des Versammlungsgegenstands durchgeführt würde. Für den Fall der Doppelstellung als kommunaler Wahlbeamter mit politischem Auftrag und als Vorgesetzter der Versammlungsbehörde mit

landesgesetzlichem Auftrag für das Versammlungswesen besteht dann doch ein über das Sachlichkeitsgebot hinausgehendes Neutralitätsgebot, das etwa einen offiziellen Aufruf zu einer Gegendemonstration seitens eines Oberbürgermeisters ausschließt.

Vgl. OVG Münster, DVBl 2017, 131 (135); VGH Kassel, NVwZ-RR 2013, 815 (816); NVwZ-RR 2015, 508 (509); Putzer, DVBl 2017, 136 (137).

So verstandene Neutralität will den Einfluss politischer Parteien oder Vereinigungen auf hoheitliche Entscheidungen begrenzen. Nimmt eine Person nicht mehr nur Parteifunktionen wahr, sondern bekleidet ein Regierungsamt oder ist kommunaler Wahlbeamter, muss sie sich Zurückhaltung auferlegen, wenn sie rechtlich programmierte Entscheidungen trifft. Insoweit bedarf es aber nicht der Begründung einer allgemeinen Neutralitätspflicht, denn diese ist bereits in der Rechts- und Verfassungsbindung der Exekutive in Art. 20 Abs. 3 aufgehoben. Entscheidet ein Innenminister über ein Vereinsverbot oder ein Oberbürgermeister über eine versammlungsrechtliche Verfügung, wird sein politischer Handlungsspielraum von vornherein durch die rechtliche Steuerung des Ermessens und die Bindung an den Gleichheitssatz begrenzt. Die gebotene Neutralität wird ferner durch die Befangenheitsregelungen der §§ 19-21 der Verwaltungsverfahrensgesetze abgesichert. Diese Bestimmungen sind spezialgesetzliche Neutralitätsregelungen, sodass es eines allgemeinen Neutralitätsprinzips nicht bedarf.

Vgl. Payandeh, Der Staat 2016, 519 (530).

Es bleibt die Frage zu beantworten, ob der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Dresden in Ansehung seiner Doppelfunktion als Inhaber eines kommunalpolitischen Mandats und Vorgesetzter der Versammlungsbehörde den nach der gerade geschilderten Auffassung zugrundezulegenden Anforderungen an seine Neutralität gerecht geworden ist. Hätte er zu einer Gegendemonstration zur Kundgebung des PEGIDA-Fördervereins e.V. am 16. Oktober 2016 aufgerufen und sich kritisch zur Inanspruchnahme der Meinungs- und Versammlungsfreiheit durch PEGIDA geäußert, hätte das die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Versammlungsbehörde bei ihrer Tätigkeit nicht unbeeindruckt gelassen, auch wenn der Oberbürgermeister sich konkreter Weisungen im konkreten Verwaltungsverfahren enthalten hätte. Auch für das Publikum wäre der Eindruck entstanden, dass er zu Lasten von PEGIDA Partei ergreifen würde. Wenn ein Behördenleiter einer Kommune neben der Ausübung seines Wahlamtes mit politischem Gestaltungsspielraum noch im Auftrag des Landes eine Aufgabe wahrzunehmen hat, kann er nicht neben sich Platz nehmen und unter Inanspruchnahme des ihm von den Bürgerinnen und Bürgern übertragenen politischen Mandats zu einer Aktion gegen eine Versammlung aufrufen, über die seine Versammlungsbehörde im Auftrag des Landes nach Maßgabe des Landesgesetzgebers im Versammlungsgesetz zu entscheiden hat, ohne dass das Folgen für die Einschätzung seines Handelns für den

jeweiligen Betrachter hätte. Für diejenigen, die ihn in seiner Rolle als politischer Akteur sehen, wäre er dieser mit dem Aufruf zu einer Gegendemonstration gerade noch gerecht geworden, während er für diejenigen, die ihn in seiner Stellung als Dienstvorgesetzter der Versammlungsbehörde sehen, seine Neutralitätspflicht längst verletzt hätte.

Nun hat der Oberbürgermeister aber eben nicht zu einer Gegendemonstration aufgerufen, sondern zu einem Bürgerfest eingeladen, das einen Tag nach der PEGIDA-Kundgebung – also diese nicht beeinträchtigend – stattfinden sollte. In seiner Einladung hat er dem PEGIDA-Förderverein e.V. und seinen Anhängern nicht das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit abgesprochen oder in der Wahrnehmung dieser Grundrechte beeinträchtigt. Er hat zwar die Vorkommnisse am 3. Oktober kritisiert und sich allgemeinpoltisch gegenüber der PEGIDA-Bewegung positioniert. Die diesbezüglichen Äußerungen hatten indes keinen Bezug zu Tatsachen oder Umständen, die für die Versammlungsbehörde hätten Veranlassung sein können, künftig Auflagen gegen PEGIDA-Versammlungen auszusprechen. Der Oberbürgermeister hat PEGIDA auch nicht ausgegrenzt, sondern mit seinem Aufruf zu einem respektvollen Umgang miteinander selbst PEGIDA als am Meinungsbildungsprozess zum Umgang mit Flüchtlingen Beteiligte akzeptiert.

(c) Ergebnis

In der „Zwickmühle“ seiner Doppelfunktion konnte der Oberbürgermeister es letztlich keinem Recht machen und hat es – wie die Reaktionen zeigten – auch keinem Recht gemacht. Genau das kann aber auch als Indiz dafür herangezogen werden, dass er seine Neutralitätspflicht nicht verletzt hat.

nn) 7. November 2016: Untersagung der Versammlungsleitung für Bachmann und Daebritz

(1) Sachverhalt

Mit Bescheid vom 7. November 2016 verbot die Versammlungsbehörde den Herren Bachmann und Daebritz, auf dem Gebiet der Landeshauptstadt Dresden als Versammlungsleiter zu fungieren. Ferner wurden ihnen jegliche Handlungen untersagt, die zum Aufgabenbereich eines Versammlungsleiters oder einer vom Versammlungsleiter beauftragten Person gehören, insbesondere die Eröffnung und Beendigung der Versammlung, das Verlesen der Auflagen, Durchsagen über den Versammlungsverlauf und Ordnungsdurchsagen sowie die Leitung des Ordner-einsatzes. Für jeden Fall der Zuwiderhandlung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 EUR angedroht.

Die Verfügung wurde auf § 15 Abs. 1 sächsVersG gestützt. Zur Begründung führte die Versammlungsbehörde mehrere Vorkommnisse an. Am 7. Dezember 2015 hätten auf einer PEGIDA-Kundgebung, die von Herrn Bachmann geleitet wurde, Vertreter einer belgischen Delegation, Herr Filip Dewinter und Frau Anke van Dermeersch, Äußerungen als Gastredner gemacht, die den Verdacht der Volksverhetzung nach § 130 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 StGB nahelegten. Daraufhin wurde Herr Bachmann mit Schreiben vom 10. Dezember 2015 zwecks Prüfung der Zuverlässigkeit als Versammlungsleiter zu einer Stellungnahme aufgefordert. Herr Bachmann erklärte dazu in einer E-Mail vom 11. Dezember 2015, künftig werde ohne rechtliche Verpflichtung und unter Vorbehalt, ausschließlich auf Wunsch der Versammlungsbehörde Herr Daebritz als Versammlungsleiter auftreten. Dennoch trat Herr Bachmann danach noch wiederholt als Versammlungsleiter bei PEGIDA-Versammlungen auf, indem er diese eröffnete, führte und beendete.

Während der PEGIDA-Versammlung am 26. September 2016 auf dem Wiener Platz riefen Herr Bachmann und Herr Daebritz nicht nur zu einer PEGIDA-Versammlung am Montag, den 3. Oktober 2016, ab 15:30 Uhr auf, sondern auch dazu, sich bereits am Vormittag gegen die Einheitsfeierlichkeiten und die zu diesem Anlass erscheinenden Politiker zu protestieren. Herr Bachmann forderte zusätzlich auch im Internet zu einer als Raucherpause bezeichneten Protestkundgebung am 3. Oktober 2016 ab 9:00 Uhr auf. Öffentliche Aufrufe zur Teilnahme an der Raucherpause erfolgten auch auf der Facebook-Seite des PEGIDA-Fördervereins e.V. Am Vormittag des 3. Oktober 2016 fanden dann auch zunächst im Bereich Neumarkt und kurz darauf auch im Bereich Theaterplatz zu der bekanntgegebenen Zeit und mit den empfohlenen Kundgebungsmitteln öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel statt, die bei der Versammlungsbehörde nicht angezeigt worden waren.

Am 21. Oktober eröffnete die Versammlungsbehörde Herrn Bachmann, dass sein Verhalten als Straftat nach § 26 Nr. 1 sächsVersG zu werten sei und sich demzufolge auch für den Mitaufreuer, Herrn Daebritz, die Frage der Eignung als Versammlungsleiter stelle. Herr Bachmann teilte der Versammlungsbehörde daraufhin mit, dass künftig Herr Stephan Baumann als Versammlungsleiter und Herr Mario Winkler als sein Stellvertreter fungieren würden.

Gleichwohl eröffnete Herr Bachmann am 31. Oktober 2016 eine PEGIDA-Versammlung und verlas auch die erteilten Auflagen.

Gegen den Bescheid der Versammlungsbehörde rief Herr Bachmann mit einem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO das Verwaltungsgericht Dresden an. Das Gericht gab dem Antrag statt, weil § 15 Abs. 1 sächsVersG für ein den Einzelfall hinausgehendes Verbot der Versammlungsleitung keine tragfähige Rechtsgrundlage sei. Die Versammlungsbehörde müsse vielmehr in jedem Einzelfall, also bei jeder Versammlungsanzeige prüfen, ob die dem Antragsteller vorgehaltenen Verstöße, die das Gericht keinesfalls für belanglos hielt, dazu führen könnten, per Auflage

an den Anmelder zu verfügen, eine andere Person als Versammlungsleiter zu benennen.

(2) Rechtliche Würdigung

Das von der Versammlungsbehörde verfolgte Ziel, Herrn Bachmann und Herrn Daebritz als Versammlungsleiter durch eine versammlungsrechtliche Verfügung auszuschließen, war zulässig und wurde auch vom Verwaltungsgericht nicht beanstandet, obwohl es sich um einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit handelte, weil auch das Leiten einer Versammlung Grundrechtsausübung ist. Zu Recht hat das Gericht aber die generelle Untersagung nach § 15 Abs. 1 sächsVersG gerügt, weil dieser nur Regelungen im konkreten Einzelfall zulässt.

(3) Ergebnis

Die Verbote zur Versammlungsleitung hätten gegenüber Herrn Bachmann nur als Verbote für einzelne konkrete Versammlungen ergehen können. Zu solchen Verböten ist es im Folgezeitraum mehrfach gekommen.

oo) 7. November 2016: Untersagung der Verwendung von Zelten und Pavillons

(1) Sachverhalt

Für die vom Anmelder für den 7. November 2016 angezeigte stationäre Versammlung, die von 16:00 bis 21:00 Uhr in der parkähnlichen Anlage des Dr.-Külz-Ringes gegenüber dem Haupteingang des Rathauses stattfinden sollte, hatte der Anmelder das Aufstellen eines Zelt pavillons vorgesehen. Im Bescheid der Versammlungsbehörde vom 4. November 2016 wurden die Aufstellung und die Nutzung von Zelten und Pavillons untersagt. Zelte seien nicht wesensnotwendig für die Durchführung einer Versammlung. Dabei bezog sich die Versammlungsbehörde auf einen Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 3. März 2015. Dort heißt es, dass die Aufstellung eines Zeltes eine straßenrechtliche Sondernutzung darstelle; da der Anmelder über eine solche nicht verfügte, bejahte das Gericht eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit wegen Verstoßes gegen § 18 Abs. 1 Satz 1 und 2 sächsStraßengesetz sowie gegen § 52 Abs. 1 Nr. 3 sächsStraßengesetz als demzufolge vorliegende Ordnungswidrigkeit. Zelte seien nicht wesensnotwendig zur Durchführung einer Versammlung, sondern zielten darauf ab, möglichst optimale Rahmenbedingungen für ihre Durchführung zu schaffen. Das sei vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG nicht umfasst, weil derjenige, der sich nicht in geschlossenen Räumen, sondern unter freiem Himmel versammle, sich zwangsläufig der jeweils herrschenden Witterung aussetze und

nicht aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit ein Recht zur Aufstellung von Zelten ableiten könne.

(2) Rechtliche Würdigung

Die von der Versammlungsbehörde übernommene Begründung des Verwaltungsgerichts ist in ihrer pauschalen Verwerfung des Aufstellens von Zelten nicht haltbar.

Zunächst hätte zwischen Gestaltungsmitteln und Hilfsmitteln unterschieden werden müssen. Erstere sind wegen ihres inhaltlichen Bezugs zum Demonstrationsgegenstand unmittelbar durch die von Art. 8 Abs. 1 GG garantierte Selbstbestimmung über Ort, Zeit, Art und Inhalt der Versammlung gewährleistet, letztere nur dann, wenn sie für die Durchführung der Veranstaltung funktionale Bedeutung haben.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 173 f.; VGH München NWvZ-RR 2016, 498 (501); vgl. auch BVerfG – 1 BvR 1387/17 – v. 28.6.2017, Rn. 22-29.

Ein Zelt oder Pavillon ist demnach als Hilfsmittel durch Art. 8 Abs. 1 GG garantiert, wenn sie für die Versammlung von funktionaler Bedeutung sind. Ist das der Fall, haben sie Anteil an der durch die Privilegierung der Versammlungsfreiheit bewirkten Erlaubnisfreiheit für Sondernutzungen.

Vgl. VGH München, NVwZ 2016, 498 (501); Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 74; Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 173.ff.; Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 66; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 34; Brenneisen/Wilksen, Versammlungsrecht, 2011, S. 110 f.; tendenziell auch BVerfG, Beschl. vom 22. Juni 2017 – 4 BS 125/17 – Rn. 26 ff.

Die Begründung des Verwaltungsgerichts Dresden vermag insbesondere deshalb nicht zu überzeugen, weil sie suggeriert, dass mit der Entscheidung für eine Versammlung unter freiem Himmel die Inkaufnahme von Unbilden der Witterung zwangsläufig verbunden sei. Demonstrationen unter freiem Himmel erfolgen, weil mit ihnen ein größerer Beachtungserfolg verbunden ist als bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Sind solche Versammlungen nicht nur kurzfristig konzipiert, sondern als länger dauernde Aktion (Mahnwache, Protestcamp) angelegt, dient es auch dem durch Art. 8 Abs. 1 GG garantierten Beachtungserfolg, wenn die Demonstration bei starkem Regen nicht unterbrochen werden muss. Hier wird der geforderte funktionale Bezug deutlich. Grundsätzlich liegt daher das Aufstellen eines Zeltes im Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG. Fehlt indes der funktionale Bezug des Hilfsmittels für die konkrete Demonstration, so kann die Versammlungsbehörde zum Schutz entgegenstehender Rechte (z.B. Schutz der Park-

anlage) das Hilfsmittel nicht zulassen. Die streitgegenständliche Versammlung sollte von 16:00 bis 21:00 Uhr dauern. In Anbetracht dieser relativ kurzen Veranstaltungsdauer konnte der funktionale Bezug des Zeltes zur Durchführung der Versammlung in Frage gestellt werden und hätte im Kooperationsverfahren geklärt werden müssen.

(3) Ergebnis

Nur soweit sich im Kooperationsverfahren der fehlende Funktionsbezug ergeben hätte, wäre die Entscheidung der Versammlungsbehörde, ein Zelt nicht zuzulassen, im Ergebnis vertretbar gewesen.

pp) 28. November: Streit über den Anspruch auf Verschaffung einer Demonstrationsfläche durch die Versammlungsbehörde, wenn die Fläche sich im Privateigentum des Freistaates Sachsen befindet und faktisch dem öffentlichen Verkehr offen steht.

(1) Sachverhalt

Der Anmelder hatte für den 28. November 2016 in der Zeit von 18:00 bis 20:30 Uhr unter dem Motto „Zeigt den Nationalisten eure Meinung“ eine Kundgebung auf der Brühlschen Terrasse angezeigt. Mit Bescheid vom 25. November wies ihm die Versammlungsbehörde aber als Versammlungsfläche den östlichen Gehwegbereich der Augustusbrücke zu. Die Brühlsche Terrasse stehe als Demonstrationort nicht zur Verfügung, weil die Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten in Sachsen GmbH als flächenverwaltende Institution der Nutzung der Brühlschen Terrasse nicht zugestimmt habe; die Landeshauptstadt Dresden könne sich als Versammlungsbehörde nicht über diese Entscheidung hinwegsetzen.

Der Anmelder wandte sich mit einem Antrag nach § 123 VwGO an das Verwaltungsgericht Dresden und trug zur Begründung vor, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch für solche Flächen gelte, die in staatlichem Eigentum stünden, wenn sie tatsächlich dem öffentlichen Verkehr zugänglich seien. Das sei bei den Brühlschen Terrassen der Fall und deshalb dürfe die Versammlungsbehörde ihn nicht einfach an den Eigentümer der Fläche verweisen, sondern müsse den Grundrechtskonflikt selber entscheiden.

Im Verlauf des Verfahrens stellte sich dann heraus, dass für die Brühlsche Terrasse doch eine öffentliche Widmung erfolgt war. Daraufhin änderte die Versammlungsbehörde am 28. November 2016 ihren Bescheid vom 25. November und bestätigte die angezeigte Versammlung auf der Brühlschen Terrasse, woraufhin der Anmelder seinen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurücknahm.

(2) Rechtliche Würdigung

Für die Versammlungsbehörde bleibt aber die Frage relevant, wie sie in den Fällen zu verfahren hat, in denen Anmelder eine im privaten Eigentum der Landes stehende Fläche für eine Versammlung beanspruchen, die nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmet ist, ihm aber faktisch offensteht.

Insoweit hat die Versammlungsbehörde zu prüfen, ob die Fläche im Eigentum eines Unternehmens in Privatrechtsform steht, das von der öffentlichen Hand beherrscht wird, ob die nicht gewidmete Fläche einem kommunikativen Verkehr tatsächlich geöffnet ist und ob der private Eigentümer in Ausfüllung der ihn schützenden §§ 903, 1004 BGB die Benutzung seines Eigentums geregelt hat, etwa in einer Benutzungsordnung.

Steht eine Liegenschaft im Eigentum einer GmbH, an der der Freistaat Sachsen mit mehr als 50 % beteiligt ist, so beherrscht er die GmbH und unterliegt unmittelbar der Bindung an die Grundrechte.

Vgl. BVerfGE 128, 126 (245 f.); vgl. auch BVerfG, NJW 2015, 2485 f.; zuvor bereits Enders, Hoffmann-Riem, Kniesel, Poscher, Schulze-Fielitz, MEVersG, 2011, § 21 Nr. 2 ff.

Ein öffentlicher Kommunikationsraum kann auch bei nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen bestehen, wenn nur tatsächlich eine Kommunikationsfunktion gegeben ist. Insoweit ist grundrechtlich unerheblich, ob ein solcher Kommunikationsraum mit den Mitteln des öffentlichen Straßen- und Wegerechts oder des Zivilrechts geschaffen worden ist.

Vgl. BVerfGE 128, 126 (252).

Hat das vom Freistaat beherrschte Unternehmen keine Benutzungsordnung zum Schutze seines Eigentums erlassen, die grundsätzlich geeignet wäre, Eingriffe in die Versammlungsfreiheit zu rechtfertigen,

vgl. BVerfGE 128, 126 (257)

so ergäbe die Prüfung der Versammlungsbehörde, dass der Anmelder einen Anspruch auf Überlassung der Fläche für seine Versammlung gegen das in Privatrechtsform betriebene Unternehmen hat, weil eine unmittelbare Grundrechtsbindung der öffentlichen Hand besteht, die es nicht zulässt, sich durch eine „Flucht ins Privatrecht“ öffentlich-rechtlichen Bindungen zu entziehen.

Vgl. BVerfGE 128, 126 (244 ff.).

Im Ausgangsfall hätte die Versammlungsbehörde folgendermaßen verfahren können. Sie hätte die Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen GmbH im versammlungsbehördlichen Verfahren nach § 9 sächsVwVfG und § 14 sächsVersG gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 sächsVwVfG als Beteiligte hinzuziehen kön-

nen, weil dabei rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden könnten. In einem Kooperationsgespräch mit dem Anmelder und dem hinzugezogenen Beteiligten hätte die Versammlungsbehörde die Rechtslage erläutern können, mit der anzunehmenden Rechtsfolge, dass der Beteiligte der Nutzung des Grundstücks durch die Versammlung zugestimmt hätte.

Ist eine solche einvernehmliche Lösung nicht machbar, hat die Versammlungsbehörde als Trägerin des Verwaltungsverfahrens auf der Grundlage der §§ 14, 15 sächsVersG und nach Maßgabe des Konzentrationsgrundsatzes

vgl. BVerwG, NJW 1989, 2411 f.; Kniesel, Versammlungsgesetze, § 14 Rn. 37 f.

über den Konflikt zu entscheiden. Die zu Gunsten des beteiligten Unternehmers streitenden §§ 903 und 1004 BGB sind einschränkende Gesetze i.S. von Art. 8 Abs. 2 GG und Art. 23 Abs. 2 sächsVerf und zugleich auch als Zivilrechtsnormen vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit in § 15 sächsVersG erfasst.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, § 15 Rn. 80.

Die durch den Konflikt hervorgerufene Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch den Erlass einer beschränkenden Verfügung zu beheben ist Sache der Versammlungsbehörde.

qq) 10. April und 15. Mai 2017: Zulässigkeit symbolischer Blockaden

(1) Sachverhalt

Für den 10. April und den 15. Mai 2017 wurden Kundgebungen gegen die zeitgleich stattfindenden PEGIDA-Aufzüge angemeldet. Im Rahmen der Kundgebung sollte jeweils auf der Aufzugsstrecke eine symbolische Blockadeaktion stattfinden. Ca. 10 Personen sollten für 5 – 10 Minuten auf einer von der Versammlungsbehörde verfügbaren Fläche den PEGIDA-Aufzug aufhalten, um das kommunikative Anliegen, öffentliche Aufmerksamkeit für einen politischen Standpunkt zu erzielen, auf spektakuläre Weise zu verfolgen und dadurch am Prozess öffentlicher Meinungsbildung teilzuhaben. Nach dem o.a. Zeitraum würde die Aufzugsstrecke wieder freigegeben und die Demonstration abseits der Aufzugsstrecke fortgesetzt.

Am 7. April fand ein Kooperationsgespräch statt, an dem Vertreter des Anmelders, der Versammlungsbehörde und der Polizeidirektion Dresden teilnahmen. Darin wurde seitens der Vertreter von Versammlungsbehörde und Polizei im Wesentlichen folgende Rechtsauffassung vertreten. Das zeitliche und räumliche Aufeinandertreffen zweier Versammlungen mit unterschiedlicher politischer Ausrichtung werde nicht durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit geschützt. Mit dem Aufhalten des Aufzugs von PEGIDA für den Zeitraum von 5 – 10 Minuten würde zudem eine grobe Störung i.S. von § 22 sächsVersG vorliegen, weil die

Aktion ausdrücklich bezwecke, den Aufzug für den genannten Zeitraum aufzuhalten. Es wurde zusätzlich darauf verwiesen, dass das Anhalten des PEGIDA-Aufzugs nur mit aktiver Hilfe der Polizei möglich sei; dem Vorhaben stehe entgegen, dass es Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei sei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit hinzuwirken und nicht bei der Herbeiführung von Gefahren oder Straftaten Unterstützung zu leisten. Im Übrigen sei auch zu Gunsten des PEGIDA-Aufzugs, der zeitlich vor der Blockadeaktion angezeigt worden war, der Prioritätsgrundsatz zu berücksichtigen, weil die Blockadeversammlung allein zum Zweck der Verdrängung des PEGIDA-Aufzugs erfolgen würde. Unabhängig von diesen rechtlichen Bedenken gingen Versammlungsbehörde und Polizei von folgender Gefahrenprognose aus. Ausgangspunkt der Gefahreinschätzung sei die Erfahrungen der Polizeidirektion Dresden, dass derartige Blockadeaktionen eben nicht nach kurzer Zeit beendet würden. Der Anmelder könne nicht sicherstellen, dass es bei der Zahl von 10 Teilnehmern bleibe; die Erfahrungen der Vergangenheit sprächen vielmehr für eine erheblich höhere Teilnehmerzahl und gegen die Annahme, dass der Anmelder in der Lage sei, auch bezüglich dieses Personenkreises für eine sofortige Räumung der Aufzugsstrecke nach Verstreichen von 5 – 10 Minuten sorgen zu können.

(2) Rechtliche Würdigung

Die Versammlungsfreiheit schützt mit der Selbstbestimmung von Ort und Zeit einer Versammlung auch die diskursive Konfrontation zwischen Demonstration und Gegendemonstration (vgl. S.23). Ob ein Eingriff in den Schutzbereich in Gestalt einer beschränkenden Verfügung gerechtfertigt werden kann, hängt von der Gefahrenprognose im Einzelfall ab.

Ob das Aufhalten eines Aufzugs für einige wenige Minuten i.S. einer diskursiven Konfrontation in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fällt, hängt von der Intention und Intensität der Aktion ab. Geht es um eine symbolische Aktion, mit der die Anlassversammlung „als Fehl am Platze“ ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gehoben wird, ohne dass ihre Durchführung in Frage gestellt wäre, weil die Aufzugsstrecke nach den wenigen Minuten freiwillig wieder geräumt wird, wird die Aktion vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst.

Ist die Aktion dagegen von der Absicht getragen, den Aufzug zu verhindern, was durch das Verbleiben auf der Aufzugsstrecke dokumentiert würde, so liegt eine grobe Störung i.S. von § 22 sächsVersG vor.

Vgl. Kniesel, Versammlungsgesetze, § 15 Rn. 57 ff.; Enders, SächsVBl. 2012, 166 (168); Rusteberg, NJW 2011, 2999 (3001).

Geht man nun davon aus, dass die angezeigte symbolische Aktion im Schutzbereich lag und demzufolge die Anlassversammlung die kurzfristige Blockade zu

dulden hatte, so wäre es auch Aufgabe der Polizei gewesen, dafür zu sorgen, dass die angezeigte Aktion durchgeführt werden könnte, genauso wie sie dafür sorgen müsste, dass bei Fortsetzung der Blockade die Aufzugsstrecke unter Einsatz unmittelbaren Zwangs geräumt würde. In beiden Fällen hätte die Polizei in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit hingewirkt.

Im Zusammenhang mit einer diskursiven Konfrontation durch räumliches und zeitliches Aufeinandertreffen zweier politisch unterschiedlich ausgerichteter Demonstrationen, hat das Erstanmelderprinzip keine Relevanz mehr und kann die angezeigte Blockadeaktion nicht als Verdrängungsmaßnahme gegen den PEGIDA-Aufzug gesehen werden (vgl. S. 35).

Gleichwohl wären die Bescheide der Versammlungsbehörde vom 7. April und 15. Mai 2017 rechtmäßig, wenn ihre Gefahrenprognose zutreffend war und die auf ihrer Grundlage ergehenden beschränkenden Verfügungen den Eingriff in die Versammlungsfreiheit rechtfertigten. Der Anmelder der symbolischen Aktion konnte nicht darlegen, wie er sicherstellen könnte, dass sein Aktionen auch bei einem erheblich größeren Teilnehmerkreis wie geplant verlaufen würden. In Anbetracht der Erfahrungen mit vergleichbaren früheren Veranstaltungen und eines weitgehend identischen Teilnehmerkreises bei den Versammlungen am 10. April und 15. Mai 2017 war die Gefahrenprognose der Versammlungsbehörde nicht zu beanstanden.

(3) Ergebnis

Da sich die fehlerhafte Begründung in den Bescheiden vom 7. April und 15. Mai 2017 auf die Nichtzulassung der beantragten Blockadeflächen nicht ausgewirkt hat, sind die beiden Bescheide im Ergebnis rechtmäßig gewesen.

IV. Empfehlung zur Änderung der Zuständigkeitsregelung in § 32 sächsVersG

1. Die bestehenden Zuständigkeiten

§ 32 Abs. 1 überträgt die sachliche Zuständigkeit für das Versammlungswesen den Kreispolizeibehörden als Versammlungsbehörden. In § 32 Abs. 1 Nr. 1-7 werden bestimmte Zuständigkeiten gesondert geregelt; § 32 Abs. 2 bestimmt die sachliche Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes nicht vollständig, weil Abs. 3 noch auf § 60 Abs. 2 sächsPolG verweist, wonach der Polizeivollzugsdienst auch für Maßnahmen nach § 32 Abs. 1 sachlich zuständig ist, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint.

Im Hinblick auf die für das Versammlungswesen bedeutsamen Maßnahmen des Verbots, der beschränkenden Verfügung (Auflage) und der Auflösung ist die Versammlungsbehörde nach § 32 Abs. 1 Nr. 4 zuständig. Daneben besteht aber noch die parallele Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes für die Auflösung von Versammlungen und Aufzügen gemäß § 32 Abs. 2 Nr. 3, worunter auch als minderschwere Eingriffe beschränkende Verfügungen nach Versammlungsbeginn fallen.

2. Nachteile der bestehenden Zuständigkeitsregelung

Die in § 32 vorgenommene Zuständigkeitsverteilung zwischen der Versammlungsbehörde und dem Polizeivollzugsdienst begegnet rechtlichen und polizeifachlichen Bedenken.

a) Einheit von Verfügungs- und Durchsetzungskompetenz

Im Versammlungswesen gehören die Verfügungs- und die Durchsetzungskompetenz in eine Hand. Eine Trennung durch Übertragung ersterer auf die Versammlungsbehörde und letzterer auf den Polizeivollzugsdienst führt nicht nur zu Kompetenzkonflikten und Entscheidungsverzögerungen,

vgl. Ullrich, Das Demonstrationsrecht, 2015, S. 525,

sondern lässt auch sachliche Befunde unberücksichtigt. Die Sachkompetenz im Umgang mit Menschenmengen ist nicht bei den Ordnungsbehörden vorhanden, wie die Katastrophe bei der Love-Parade in Jahr 2010 in Duisburg gezeigt hat. Diese beim Polizeivollzugsdienst angesammelte Kompetenz und Erfahrung muss schon mit dem Beginn des durch die Anzeige der Versammlung in Gang gekom-

menen Verwaltungsverfahrenes zum Tragen kommen. Vor Beginn ausgesprochene Verbote oder beschränkende Verfügungen setzen nicht nur diese Sachkompetenz voraus, sondern zudem die für die Gefahrenprognose unverzichtbaren Lageerkenntnisse, über die auch wieder nur der Polizeivollzugsdienst verfügt. Die Einbringung der Sachkompetenz und der Lageerkenntnisse von der Bereitschaft der Ordnungsbehörde zur Beteiligung des Polizeivollzugsdienstes an ihrer Entscheidungsfindung abhängig zu machen, ist gefährlich, insbesondere dann, wenn die handelnden Akteure sich nicht verstehen. Hinzu kommt, dass nur der Polizeivollzugsdienst die Lageentwicklung in einer Gesamtschau aus Gefahrenabwehr und Strafverfolgung beurteilen kann. Gleiches gilt für die Beurteilung des Vorliegens der Voraussetzungen für einen polizeilichen Notstand.

Verantwortungsteilung kann auch nachteilige Folgen für Demonstrationsteilnehmer haben. So hat der VGH Kassel eine Handlungspflicht des Polizeivollzugsdienstes vor Ort zum Schutz eines Aufzugs vor seiner Verhinderung durch Gegendemonstranten abgelehnt, weil die zuständige Versammlungsbehörde in ihrer Verfügung keine Schutzvorkehrungen getroffen hatte,

vgl. VGH Kassel, LKRZ 2011, 378 (379).

b) Gelingen von Kooperation

Das Teilungsmodell steht dem Gelingen von Kooperation im Wege. Kooperation lässt sich zwar durchaus aufteilen in die Phase vor und nach Beginn der Versammlung, doch setzt das eine ungeteilte Kooperationsverantwortung voraus. Kooperation lebt vom Vertrauen auf beiden Seiten und dies Vertrauen muss sich im Verwaltungsverfahren bilden. Deshalb müssen sich Anzeigender und zuständige Behörde möglichst früh kennenlernen, damit sie die Verlässlichkeit der anderen Seite einschätzen können; dies Vertrauen ist unabdingbar, wenn nach Beginn der Versammlung Kooperation in unübersichtlichen Situationen bei hektischer Lageentwicklung eine Chance haben soll.

Vgl. Kniesel, Vorgänge 2016, Heft 1, S. 33.

c) Parallele Zuständigkeit für Auflösungsverfügungen

Doppelzuständigkeiten im Eingriffsrecht sind rechtsstaatlich problematisch, wenn der Betroffene mit zwei Behörden konfrontiert wird, die beide über eine Eingriffsbefugnis zu seinen Lasten verfügen. Der Rechtsstaat verlangt klare Zuständigkeiten; der Einzelne soll erkennen können, mit wem er es zu tun hat und divergierendes Verwaltungshandeln ist zu verhindern.

Vgl. Brohm, DÖV 1983, 525; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 21 Rn. 46; Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, 1967, S. 132; Schliesky, in: Knack/Henneke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, vor § 3 Rn. 2 ff.

Insoweit sind verfassungsrechtliche Bedenken geltend zu machen, wenn dem polizeipflichtigen Störer zwei verschiedene Behörden gegenüberstehen, die ihm – je nach Einschätzung der Gefahrensituation – ein unterschiedliches Handeln zur Gefahrenbeseitigung abverlangen können.

Vgl. Oebbecke, in: Festschrift für Stree und Wessels, 1993, Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung, S. 1119 (1128).

In der Versammlungspraxis führt die o.a. aufgezeigte Mehrfachzuständigkeit für eine Auflösungsverfügung zu Problemen, wenn zwischen Versammlungsbehörde und Polizeivollzugsdienst ein Dissens darüber besteht, ob ein Auflösungsgrund vorliegt oder nicht.

Vgl. Elzermann, Sächsisches Versammlungsgesetz, 2016, § 32 Rn. 4; Robrecht, SächsVBl. 2010, 129 (136 f.).

Die verfassungsrechtlichen Bedenken greifen nur dann nicht, wenn es sich um eine klare Mehrfachzuständigkeit handelt und das Gesetz eine wirksame Konfliktlösungsregel bereitstellt.

Vgl. Oebbecke, S. 1128 f.; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Band 3, 5. Aufl. 2004, § 84 Rn. 39.

Ob zur Aufhebung des Dissenses auf den grundsätzlichen Zuständigkeitsvorrang der Polizeibehörde gemäß § 60 Abs. 1 sächsPolG und deren Weisungsrecht nach § 75 sächsPolG zurückgegriffen werden kann,

vgl. Elzermann, Sächsisches Versammlungsgesetz, § 32 Rn. 4; Robrecht, SächsVBl. 2010, 129 (136 f.)

ist zweifelhaft, wenn man fordert, dass die Konfliktlösungsregel in dem Gesetz enthalten sein muss, das die parallele Zuständigkeit vorsieht.

d) Bindung des Oberbürgermeisters an das Neutralitätsgebot

Solange der Oberbürgermeister Dienst- und Fachvorgesetzter der Versammlungsbehörde ist, unterliegt er wegen des Neutralitätsgebots Beschränkungen in seiner Rolle als politischer Wahlbeamter (vgl. o. S. 86 f.).

3. Vorschlag zur Zuständigkeitsänderung

Es wird vorgeschlagen, den Polizeidirektionen – zumindest denen in Dresden und Leipzig – die Zuständigkeit für das Versammlungswesen zu übertragen. Dies Modell des staatlichen Polizeiverwalters als Versammlungsbehörde hat sich in Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Berlin und in Niedersachsen für die Hauptstadt Hannover bzw. in Sachsen-Anhalt für die Städte Magdeburg und Halle bewährt und lässt die aufgezeigten Bedenken gegen die bestehende Zuständigkeitsregelung

entfallen; insbesondere befreit sie den Oberbürgermeister aus seiner „Zwickmühle“ als der Neutralität verpflichteter Vorgesetzter der Versammlungsbehörde einerseits und als politischer Wahlbeamter andererseits.

Will man diesem Vorschlag nicht folgen, sollte zumindest die Doppelzuständigkeit für Auflösungsverfügungen dadurch beseitigt werden, dass – wie in § 24 Abs. 1 Satz 1 ndsVersG geregelt – die Versammlungsbehörde vor Versammlungsbeginn und der Polizeivollzugsdienst nach Versammlungsbeginn zuständige Behörde ist.

Die seit dem 23.11.2015 in Bayern geltende Regelung, die die am Beginn der Versammlung orientierte Teilung zu Gunsten einer Regelung aufgab, die der derzeitigen in § 32 sächsVersG entspricht, vermag nicht zu überzeugen. Mit der Änderung des bayVersG sollten problematische Konstellationen behoben werden, die bei mehrtägigen oder -wöchigen Versammlungen aufgetreten waren bzw. auftreten könnten.

Vgl. Bayerischer Landtag, Drs. 17/7338 v. 06.07.2015.

Die an der zeitlichen Zäsur des Versammlungsbegins orientierte Teilung der Zuständigkeit zwischen der Versammlungsbehörde und dem Polizeivollzugsdienst verursacht indes weder bei Dauer- noch bei Folge- und Wiederholungsversammlungen Probleme; die Versammlungsbehörde bleibt im Hinblick auf Folge- und Wiederholungsversammlungen als neue Versammlungen vor deren Beginn zuständig und kann auf einer neuen Erkenntnislage eine neue Gefahrenprognose erstellen. Auch bei Dauerversammlungen können erforderlich werdende Änderungen und Anpassungen der Gefahrenprognose an die Lageentwicklung durch den Polizeivollzugsdienst verfügt werden.

Vgl. BayVGh, Urteil v. 22.9.2015, – 10 B 14.2242 –, Rn. 68 ff.

Insoweit sollte als Minimallösung die am Versammlungsbeginn orientierte Teilung der Zuständigkeit zwischen Versammlungsbehörde und Polizeivollzugsdienst vorgenommen werden.

V. Zusammenfassung

Die im Zusammenhang mit der Flüchtlingswelle stattfindenden Demonstrationen und Gegendemonstrationen stellen eine Herausforderung für die rechtsstaatliche Demokratie dar. Dies gilt sowohl für die Inanspruchnahme des Grundrechts der Versammlungsfreiheit durch rechtsextremistische Parteien oder Demonstranten als auch für Protestbewegungen wie PEGIDA, in denen sich Ängste vor einer Islamisierung und Überfremdung Deutschlands durch die große Zahl von Flüchtlingen bündeln. In diesem Zusammenhang warnen wissenschaftliche Befunde zur Vorsicht bei einer Einordnung der PEGIDA-Bewegungen als rechtsextremistische Erscheinungen; PEGIDA-Demonstranten sollen sich vom Rest der Bevölkerung weniger hinsichtlich der Verbreitung ausländerfeindlicher Ressentiments und national-patriotischer Gesinnungen als durch die Bereitschaft zur öffentlichen Artikulation unterscheiden.

Vgl. Vorländer/Herold/Schäller, PEGIDA – eine rechtsextremistische Bewegung?, in: Extremismus in Sachsen, Hrsg. Pickel/Decker, 2016, S. 109 ff. m.w.N.

Unabhängig von dieser Differenzierung sollte für den Umgang mit Rechtsextremisten bzw. solchen Bürgerinnen und Bürgern, die möglicherweise zu Rechtsextremisten werden, der nachfolgend zitierte Grundsatz des BVerfG maßgeblich sein: „Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht. Die Bürger sind daher auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen, solange sie dadurch Rechtsgüter anderer nicht gefährden. Die plurale Demokratie des Grundgesetzes vertraut auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger, sich mit der Kritik an der Verfassung auseinander zu setzen und sie dadurch abzuwehren.“

Vgl. BVerfG, NJW 2001, 2069.

Das Grundgesetz setzt also darauf, dass sich die verfassungsfeindlichen Auffassungen in der politischen Auseinandersetzung abschleifen.

Vgl. Kniesel/Poscher, HdbPR, K, Rn. 157.

Deshalb bedarf politischer Extremismus schon aus diskurstheoretischen Gründen des Widerspruchs aus der gesellschaftlichen Mitte.

Vgl. Wagner, DÖV 2017, 708 (709); Hoffmann-Riem, NJW 2004, 2777 (2780).

Diesen Prozess der politischen Auseinandersetzung zu initiieren bzw. zu fördern, ist Aufgabe der politischen Verantwortungsträger. Bleibt diese Auseinanderset-

zung aus oder findet sie nicht im gewünschten Umfang statt, ist die Versammlungsbehörde der falsche Adressat, wollte man von ihr erwarten, sie könne mit etwas gutem Willen ihre „Entscheidungsspielräume“ nutzen und durch eine „demonstrationsfreundliche“ Bescheidungspraxis der Gegendemonstrationen und eine „demonstrationsunfreundliche“ der PEGIDA-Versammlungen die ausbleibende oder unzureichende politische Auseinandersetzung ersetzen.

Die Versammlungsbehörde hatte den Auftrag gemäß Art. 23 sächsVerf und § 1 Abs. 1 sächsVersG, die Versammlungsfreiheit von jedermann zu schützen, d.h. ohne Ansehung der Person und ihrer politischen Einstellung. Insoweit schützt die Versammlungsbehörde nicht nur die Versammlungsfreiheit von Rechten und Linken, sondern auch die Versammlungsfreiheit als solche, weil diese für den politischen Willensbildungsprozess unabdingbar ist.

Diesem Auftrag ist die Versammlungsbehörde der Stadt Dresden im gebotenen Maße gerecht geworden. Ihre Bescheidungspraxis sowohl hinsichtlich PEGIDA-Versammlungen als auch bezüglich der gegen diese gerichteten Demonstrationen war versammlungsfreundlich. Vereinzelt Begründungsmängel bei der Auslegung von Art. 8 GG bzw. Art. 23 sächsVerf und der Anwendung versammlungsgesetzlicher Normen haben sich zumeist auf das Ergebnis im jeweiligen Bescheid nicht ausgewirkt. Sie lassen sich in der künftigen Verwaltungspraxis leicht korrigieren und zeigen keine systematischen oder gar grundsätzlichen Fehler der Verwaltungspraxis.

VI. Verzeichnis der abgekürzten Literaturangaben

Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl. 2016

Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht, 9. Aufl. 1986

Götz/Geis, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Aufl. 2016

Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 32. Aufl. 2016

Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, K. Versammlungsrecht

Ott/Wächtler/Heinhold, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Aufl. 2010

Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016

Ridder/Breitbach/Rühl/Steinmeier, Versammlungsrecht 1992

Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014

Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016