

# In eigener Sache

## Die Dresdner Versammlungsbehörde

Liebe Dresdnerinnen und Dresdner, sehr geehrte Leserinnen und Leser,

die Versammlungsfreiheit ist anerkanntermaßen ein besonders hohes verfassungsrechtliches Gut. Sie ist nicht nur im Grundgesetz verankert, sondern erfährt sogar über Artikel 12 der Europäischen Grundrechtecharta und Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie § 1 des Versammlungsgesetzes eine Ausweitung zu einem Menschenrecht („Jedermann hat das Recht, ...“).

Aufzüge und Versammlungen aus dem politisch „rechten“ Lager sowie Versuche, diese zu verhindern oder zu blockieren, bewegen seit geraumer Zeit die Diskussion in Deutschland und spalten die politischen Lager.

Die Versammlungsbehörde wurde in den vergangenen Monaten wiederholt heftig kritisiert, dass sie nicht alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpft, um Demonstrationen des politischen Gegners einzuschränken bzw. um die eigene Versammlung ungehindert durchführen zu können.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin positioniert sich im Buch „Der Aufstand der Zuständigen – Was kann der Rechtsstaat gegen Rechtsextremismus tun?“ aus dem Jahre 2017, S. 39 f. wie folgt „Das Versammlungsrecht ist kein geeignetes Mittel, rechtsextreme Versammlungen und Aufmärsche im öffentlichen Raum vollständig zu unterbinden oder spürbar zurückzudrängen. Es ist primär Aufgabe zivilgesellschaftlicher Gegenaktivitäten, die politische Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus zu suchen und dadurch die Wirkungen rechtsextremer Versammlungen und Aufmärsche zu minimieren. Kreative Gegendemonstrationen wie die Begleitung einer Neonazidemonstration in Leipzig mit Lachsäcken, sind hier nur ein Beispiel. Der Rechtsstaat muss mit rechtsextremen Versammlungen und Aufmärschen mithin als „Normalität“ leben. (...) Eine Versammlungsbehörde, die die versammlungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten nicht nur auslotet, sondern gezielt überdehnt, handelt kontraproduktiv: Sie verschafft den Rechtsextremen „Erfolgserlebnisse“ vor Gericht, die in der öffentlichen Wahrnehmung und damit der politischen Wirkung zu ihrer Verharmlosung beitragen. Sie schwächt gezielt auch die für den Rechtsstaat unverzichtbare 3. Gewalt, wenn sie dieser den „schwarzen Peter“ dafür zuschiebt, dass eine verbotene Versammlung dann doch durchgeführt werden kann.“

Zum besseren Verständnis werden hier die häufigsten Fragen zum Anlass genommen, um an Beispielen die Grundzüge des Versammlungsrechts zu erläutern.

### 1. Rechtsstaat - „Warum verstecken Sie sich hinter Paragraphen und Rechtsprechung?“

Die Landeshauptstadt Dresden ist als Versammlungsbehörde an das geltende Versammlungsrecht nach [Art. 8 des Grundgesetzes \(GG\)](#) und die Vorgaben des [Sächsischen Versammlungsgesetzes \(SächsVersG\)](#) gebunden. Danach ist die Durchführung von Versammlungen grundrechtlich geschützt. Dies äußert sich bereits darin, dass die Durchführung von Versammlungen unter freiem Himmel nicht genehmigungs-, sondern lediglich anzeigepflichtig ist. Der Veranstalter entscheidet über Zeit, Ort, Thema und Ausgestaltung der Versammlung.

Dabei stellt der § 15 Abs. 1 Sächsisches Versammlungsgesetz (SächsVersG) die Kernvorschrift dar. Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug nur dann verbieten oder von bestimmten Beschränkungen abhängig machen, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

Mutmaßungen und Bedenken sind nicht ausreichend. Die Versammlungsbehörde muss eine auf Fakten gestützte, nachvollziehbare Prognose anstellen, um Einschränkungen zu begründen.

In der genannten Vorschrift sind überwiegend sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe vorhanden, welche durch die Rechtsprechung „ausgefüllt“ werden und damit die Vorschrift konkretisieren. Unter einem „unbestimmten Rechtsbegriff“ versteht man ein Merkmal in einer Norm oder einem Gesetz, welches der Gesetzgeber bewusst nicht genau definiert oder festgelegt hat. Um hier Klarheit zu schaffen, bedarf es daher der [Auslegung](#). Dabei sind unterschiedliche Umstände zu bewerten. Grund für das Vorhandensein unbestimmter Rechtsbegriffe ist, dass der Gesetzgeber nicht jeden regelungsbedürftigen Sachverhalt vorhersehen und bestimmen kann. Viele Paragraphen und gesetzliche Regelungen gewähren daher dem Rechtsanwender eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung der Norm.

So ist beispielsweise die „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ kein fest umrissener Sachverhalt. Wann eine solche vorliegt, muss im Streitfall von den Gerichten entschieden werden. Auch wenn jede gerichtliche Entscheidung nur für den konkreten Fall Bindungswirkung entfaltet, kommt ihr zugleich eine Orientierungswirkung für künftige Entscheidungen ähnlicher Sachverhalte zu. Es ist mithin unerlässlich, dass sich das Handeln der Versammlungsbehörde insbesondere an Gerichtsentscheidungen orientiert.

Gemessen an diesen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätzen ist es Aufgabe der Versammlungsbehörden Entscheidungen zu treffen, die einer gerichtlichen Überprüfung mit hoher Sicherheit standhalten. Forderungen und Erwartungshaltungen, wonach der politische Gegner sich sein Versammlungsrecht doch einklagen soll, stehen im elementaren Widerspruch zu den dargestellten Grundsätzen.

## 2. Wertung des Grundgesetzes: „Wie können Sie so etwas zulassen? – PEGIDA & Co.“

Immer wieder wird es als Aufgabe der Versammlungsbehörde angesehen, bestimmte politische Gruppierungen grundsätzlich von als sensibel bzw. unpassend angesehenen Orten insbesondere aufgrund vermeintlich rassistischer Äußerungen zu verdrängen oder fernzuhalten.

Zum Recht auf Versammlungsfreiheit gehört insbesondere das Recht, seine Meinung kund zu tun, unabhängig davon, ob diese von einem Großteil der Bevölkerung geteilt oder toleriert wird oder sogar gesamtgesellschaftlich geächtet ist. Würde man dieses Recht nur Gruppen zugestehen, deren Meinung in der Bevölkerung überwiegend geteilt wird, wäre die verfassungsrechtlich verankerte Garantie der Versammlungsfreiheit entbehrlich und entwertet. Dem Begriff der Rechtsstaatlichkeit ist gerade der Gleichheitssatz immanent, was hier heißt, dass für Andersdenkende nicht andere rechtliche Kriterien gelten können. Die Versammlungsfreiheit als Abwehrrecht kommt daher auch und vor allem Minderheiten zugute.

Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Inhalte einer auf einer Versammlung geäußerten Meinung richten sich dabei nach Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG). Es gilt hierbei laut Bundesverfassungsgericht die Vermutung zugunsten freier Rede in öffentlichen Angelegenheiten. Eine Grenze besteht nach Art. 5 Abs. 2 GG, soweit Meinungsäußerungen auf verfassungsgemäße Weise rechtlich verboten, insbesondere unter Strafe gestellt sind.

Im Rahmen der Meinungsfreiheit sind dabei alle Äußerungen, Meinungskundgaben bis zur Grenze der Strafbarkeit erlaubt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Allgemeinheit auch unliebsame Meinungsäußerungen hinzunehmen. Unstrittig gehört zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit das gesamte geschriebene Recht, insbesondere auch die Meinungsäußerungsdelikte im Sinne des Strafgesetzbuches. Bei der Auslegung der Meinungsäußerungsdelikte ist jedoch grundlegend zu beachten, dass die Bürger grundsätzlich frei sind, zentrale Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen oder die Änderung tragender Prinzipien zu fordern. Dies ist Ausdruck des Grundrechts der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG, dessen kollektive Kundgabe über Art. 8 GG geschützt ist. Daher genügt es für ein Versammlungsverbot nicht, dass auf Versammlungen Auffassungen vertreten werden, die mit der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes nicht vereinbar sind; es bedarf vielmehr der Verletzung strafrechtlicher Normen. Ermächtigungen zur Beschränkung grundrechtlicher Freiheiten knüpfen nicht an die Gesinnung, sondern an Gefahren für Rechtsgüter an, die aus konkreten Handlungen folgen.

Das Grundgesetz vertraut nach Ansicht der obersten Verfassungsrichter auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe, etwa gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien. Den hiervon ausgehenden Gefahren entgegenzutreten, weist die freiheitliche Ordnung des Grundgesetzes primär dem bürgerschaftlichen Engagement im freien politischen Diskurs sowie der staatlichen Aufklärung und Erziehung in den Schulen zu. Dies ist keine Aufgabe der Versammlungsbehörde!

Das Recht, öffentliche Versammlungen zu veranstalten und an einer solchen teilzunehmen, hat jedermann. Nur das Bundesverfassungsgericht kann die Verwirkung von Grundrechten feststellen; der Versammlungsbehörde ist es daher nicht erlaubt, dieses Recht irgendeiner nicht verbotenen politischen Richtung in Abrede zu stellen.

Auch der mögliche Vorwurf des Beschädigens des Ansehens der öffentlichsten, beliebtesten und historisch bedeutendsten Plätze infolge der „zur Verfügung Stellung von Plätzen“ kann ebenfalls keine Grundlage für ein behördliches Einschreiten bieten (insbesondere im Hinblick auf Versammlungen des rechten Spektrums vor der Frauenkirche). So hat das oberste sächsische Gericht im Jahr 1998 bereits entschieden, dass ein irgendwie gearteter Ansehensschaden grundsätzlich nicht Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung i. S. d. § 15 Abs. 1 SächsVersG, welcher den Schutz elementarer Rechtsgüter beinhaltet, ist. Um ein solches elementares von dem Grundgesetz geschütztes Rechtsgut handelt es sich beim Ansehen der Stadt Dresden, des Freistaates Sachsen und der Bundesrepublik Deutschland nicht. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Versammlungsbehörde Veranstaltern nicht pauschal Plätze auf Dauer oder für einen längeren Zeitraum verbindlich verbieten könnte, sondern im Rahmen jeder Einzelanzeige eine Einzelfallprüfung und -begründung auf Grundlage einer aktuellen Gefahrenprognose rechtssicher formulieren müsste.

### 3. „Wieso ist die Versammlungsbehörde auf dem rechten Auge blind?“

Wegen dieser oder ähnlicher Vorbehalte und Kritik seit Bestehen der PEGIDA-Bewegung gab es bereits eine Überprüfung der Arbeit der Versammlungsbehörde. Der Oberbürgermeister hatte schon im Jahr 2017 zwei renommierte Experten um die Überprüfung des Handelns der Versammlungsbehörde gebeten (Prof. Dr. Ralf Poscher, Professor für Öffentliches Recht der Universität Freiburg und Michael Kniessel, Staatsrat a. D., Rechtsanwalt und ehemaliger Polizeipräsident Bonn).

Die [Gutachten](#) bescheinigen der Versammlungsbehörde, insgesamt korrekt gehandelt zu haben. Sie bestätigten zunächst, dass sich die Versammlungsbehörde streng neutral zu verhalten hat. Schon deshalb dürfe sie nicht dazu beitragen, bestimmte Versammlungen oder Meinungen aus der Stadt zu vertreiben. Ausdrücklich verweisen auch sie auf grundlegende Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Reichweite der Versammlungsfreiheit und bescheinigen der Versammlungsbehörde, dass es richtig war, versammlungsrechtliche Entscheidungen nicht am politischen Mehrheitswillen zu orientieren. „Bleibe die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit extremen Meinungen aus oder findet sie nicht im gewünschten Umfang statt, könne nicht von der Versammlungsbehörde verlangt werden, kompensierend einzugreifen“, so der Wortlaut der Gutachter. Auch Jochen Rozek, Professur für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Leipzig (<https://www.saechsische.de/plus/kann-man-pegida-die-plaetze-nehmen-5225850.html>) bestätigte aktuell dieses Ergebnis.

Wir leben in einer Demokratie, in der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu den höchsten Rechtsgütern gehören. Diese Rechte neutral und unabhängig von politischen und gesellschaftlichen Tendenzen und Mehrheitsverhältnissen zu gewähren, ist der gesetzliche Auftrag der Versammlungsbehörden. Im Versammlungsrecht gibt es keine guten und schlechten Versammlungen.

### 4. Das „Rennen“ um die besten Plätze bzw. das vermeintliche Erstanmelderprivileg

Die Versammlungsfreiheit bedeutet nicht, dass die sich Versammelnden völlige Freiheit von beeinträchtigenden Umständen oder Handlungen Dritter beanspruchen können bzw. ein Exklusivrecht für eine bestimmte Örtlichkeit damit einhergeht. Dies ist mit dem Instrument einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel nicht vereinbar.

Das immer wieder vorgebrachte Argument des Erstanmelderprinzips ist insoweit zu relativieren. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts widerspräche eine formale Anknüpfung an den Zeitpunkt der Anmeldung und die grundsätzliche Einräumung einer zeitlichen Priorität für den Erstanmelder dem Anliegen, die Ausübung der Versammlungsfreiheit grundsätzlich allen Grundrechtsträgern zu ermöglichen. Der Prioritätsgrundsatz wird nur maßgebend, wenn die spätere Anmeldung allein oder überwiegend zu dem Zweck erfolgt, die zuerst angemeldete Versammlung an diesem Ort zu verhindern. Im Falle der Anmeldung einer Vielzahl von Veranstaltungen kann die Versammlungsbehörde nicht von einem "Erstanmelderprivileg" in dem Sinne ausgehen, dass bei nur begrenzt zur Verfügung stehenden Örtlichkeiten die später angemeldete Versammlung ohne weiteres zu verbieten sei. Vorrangig ist auch hier, die räumliche Kollision der Veranstaltungen durch Auflagen gemäß § 15 Abs. 1 SächsVersG zu vermeiden und einen schonenden Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen herbeizuführen, um die legitime Wahrnehmung des Versammlungsrechts beider Lager zu erreichen. Die Abwägung, ob und inwieweit gegenläufige Interessen die Einschränkung der Demonstrationsfreiheit rechtfertigen, obliegt der Versammlungsbehörde und den mit der rechtlichen Überprüfung befassten Gerichten. Sofern mithin beispielsweise der Gegenprotest innerstädtische Plätze anzeigt, geht damit keine Garantie auf Verdrängung einer anderen Versammlung einher.

Darauf hinzuweisen ist im Übrigen, dass eine "flächendeckende" Anmeldung von Gegenveranstaltungen allein mit dem Ziel, durch die faktische Belegung öffentlicher Straßen und Plätze eine andere Demonstration zu verhindern, nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1991 an der Schutzwirkung des Art. 8 GG nicht teilnimmt, weil dieses Grundrecht eine Bereitschaft zur Zielverfolgung allein mit kommunikativen Mitteln voraussetzt.

## 5. „Wieso verbietet die Versammlungsbehörde nicht mehr?“

Oft wird der Versammlungsbehörde vorgeworfen, nicht schnell genug gehandelt zu haben oder passiv im Hinblick auf ein Versammlungsverbot oder sonstige Beschränkungen gewesen zu sein.

Angesichts rechtsextremer Demonstrationen und Aktionen werden zunehmend Stimmen laut, Veranstaltungen rechter Gruppierungen "einfach" zu verbieten. Aufgrund des hohen Verfassungsrangs der Versammlungsfreiheit kann ein Verbot jedoch nur als Ultima Ratio und nur nach strenger Abwägung der Einschränkung der grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit und der Bedeutung und Wertigkeit der weiteren zu schützenden Güter ergehen, mithin niemals "einfach".

Rechtsgrundlage für die Verbots- oder Beschränkungsverfügung ist § 15 Abs. 1 SächsVersG. Danach kann eine Versammlung von bestimmten Beschränkungen abhängig gemacht werden, 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. Der Begriff der "unmittelbaren Gefahr" in § 15 Abs. 1 SächsVersG stellt besondere Anforderungen an die zeitliche Nähe des Schadenseintritts und damit auch strengere Anforderungen an den Wahrscheinlichkeitsgrad in dem Sinne, dass ein zum Eingriff berechtigender Sachverhalt (erst) vorliegt, wenn der Eintritt eines Schadens mit hoher Wahrscheinlichkeit, d. h. "fast mit Gewissheit" zu erwarten ist.

Als Grundlage der Gefahrenprognose sind konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich; bloße Vermutungen reichen nicht aus. Sofern also nur die allgemeine Möglichkeit von Rechtsverletzungen oder ein „Bauchgefühl“ hinsichtlich politisch radikaler Äußerungen o. ä. besteht, ist die Gefahr der Verwirklichung von Straftaten nur spekulativ und mithin keine konkrete Gefahrenprognose. Auf dieser Grundlage ist kein Einschreiten der Versammlungsbehörde möglich. Das heißt eine Versammlung wegen eines ungewünschten oder provozierenden Mottos bei der erstmaligen Durchführung zu verbieten, ist nahezu unmöglich. Vielmehr bedarf es konkreter Vorfälle in einem zeitlichen und örtlichen Zusammenhang oder der eindeutigen strafrechtlichen Verwirklichung während der Versammlung, welche der Versammlung insgesamt oder zumindest einer weit überwiegenden Mehrheit der Versammlungsteilnehmer zugerechnet werden können. Ein Auftreten einer gesellschaftlich missachteten Gruppierung allein kann und darf – wie schon gezeigt – kein solcher Umstand sein.

Nicht jede Beschränkung oder jedes Versammlungsverbot wird medial nach außen getragen oder zwingend gerichtlich überprüft. Kerngeschäft der Versammlungsbehörde ist die Kooperation, d. h. die möglichst einvernehmliche Abstimmung der Durchführung einer Versammlung mit dem Veranstalter.

Sofern die Behörde Gründe für ein Einschreiten hat (Veränderung der Aufzugsstrecke oder des Kundgebungsortes, Rednerverbot, Versammlungsverbot, Aberkennung eines Versammlungsleiters, Aberkennung der Versammlungseigenschaft u. ä.), werden diese gegebenenfalls

- einvernehmlich kooperiert,
- behördenseitig festgelegt, ohne dass der Veranstalter ein Gerichtsverfahren anstrengt oder
- behördenseitig festgelegt, bei der der Veranstalter ein Gerichtsverfahren anstrengt, dies aber der Öffentlichkeit nicht bekannt gegeben wird (es erfolgt nicht zwingend in jedem Fall eine Pressemitteilung des befassen Gerichts).

Die Arbeit der Versammlungsbehörde lässt sich daher nicht nur an den Eil- oder ordentlichen Verwaltungsgerichtsverfahren messen. In den Jahren 2015 bis 2019 sind gegenüber der Dresdner Versammlungsbehörde insgesamt 4.086 Versammlungen angezeigt und bearbeitet wurden. Im gleichen Zeitraum wurden 24 Versammlungen im sogenannten Eilverfahren durch das Verwaltungsgericht überprüft. So hatte beispielsweise auch PEGIDA insgesamt fünf Eilverfahren gegen die Versammlungsbehörde im Hinblick auf den Erlass beschränkender Verfügungen angestrengt. In 17 Verfahren wurden die Entscheidungen der Dresdner Versammlungsbehörde vollumfänglich bestätigt. In weiteren drei Verfahren wurden die Entscheidungen zumindest zum Teil bestätigt. In diesem Zusammenhang ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass Gerichtsverfahren zur Rechtsfortbildung auch für die Versammlungsbehörde enorm wichtig sind bzw. hierfür ein einfaches praktisches Bedürfnis besteht. Niemand, auch nicht der Gesetzgeber, ist in der Lage, jede sich stellende Rechtsfrage gedanklich vorwegzunehmen und zu beantworten. Zudem wirft eine Gesellschaft, welche sich mit großer Geschwindigkeit ändert, permanent neue Rechtsfragen auf.

Versammlungsverbote allein rufen erfahrungsgemäß keine Gesinnungsänderungen bei den jeweiligen Veranstaltern und Teilnehmern hervor; sie verdrängen auch nicht ihre Akteure, sondern modifizieren allenfalls deren Aktivitäten. Zwar werden diese vielleicht für den Einzelnen weniger sichtbar und etwaige Verbote als Erfolg verbucht, aber in der gesamtgesellschaftlichen Realität sind sie damit nicht weniger bedrohlich. Um dauerhaft und nachhaltig erfolgreich Gesinnungen zu ändern, sind Aufklärung und Bildung, Bürgerengagement, Politik und Medien gleichermaßen gefragt. Polizei und Ordnungsbehörden sind hierfür nicht die Alleinverantwortlichen, wie viele meinen.

## 6. Unzulässige Beschränkung des Gegenprotestes – „Uns wird ein Maulkorb verpasst!“

Die zuständige Behörde kann eine Versammlung nur dann von bestimmten Beschränkungen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Darüber hinaus ist das grundsätzlich schrankenlos gewährte Grundrecht insoweit zu beschränken, wie andere Rechtsgüter von gleichem Verfassungsrang beeinträchtigt sind.

Im Rahmen der Abwägung widerstreitender Interessen, in welche auch das Versammlungsrecht der Anlassversammlung einzustellen ist, ist die sogenannte "praktische Konkordanz" herzustellen. Das heißt, dass konträr gegenüberstehende Versammlungen so reguliert werden können und gegebenenfalls müssen, dass beide zu ihrer größtmöglichen Entfaltung gelangen.

Als neutrale Behörde haben Polizei und Versammlungsbehörde auf die Verwirklichung des Grundrechts, egal ob für Anlass- oder Gegenversammlung, hinzuwirken. So urteilte auch kürzlich das Verwaltungsgericht Dresden Ende 2019 (Az. 6 L 979/19): „Insoweit hat die Antragsgegnerin [die Versammlungsbehörde] zu Recht maßgeblich darauf abgestellt, dass es sich bei der vom Antragsteller angemeldeten Versammlung um eine Gegenveranstaltung zu der bereits zuvor angemeldeten und verbesserten Veranstaltung des PEGIDA Förderverein e. V. handelt und – auch unter Berücksichtigung des Prioritätsgrundsatzes – dafür Sorge zu tragen ist, dass durch den Gegenprotest des Antragstellers diese Anlassversammlung nicht gänzlich vereitelt wird.“ Denn es ist Aufgabe der Versammlungsbehörde im Wege der sogenannten praktischen Konkordanz dafür Sorge zu tragen, dass ein gesichertes Nebeneinander der Grundrechtsausübung mit dem Ziel des größtmöglichen Schutzes aller Rechtsgüter zu erfolgen hat. Demzufolge kann und muss die Versammlungsbehörde entweder mittels einer Abstands- oder Lautstärkebeschränkung die Versammlungslage insoweit korrigieren, dass keine der beiden Versammlungen vereitelt wird.

Dieser Aufgabe kommt die Versammlungsbehörde der Landeshauptstadt Dresden insbesondere in den letzten fünf Jahren in besonderem Maße nach. Die Gewährleistung der Hör- und Sichtweite bei sich derart konträr gegenüberstehenden Versammlungen, mit zum Teil wenigen Metern Abstand, ist nur unter Berücksichtigung der Erfahrungen und des Umgangs zwischen den Beteiligten möglich.

## 7. Verwaltungsrechtliches Anhörungsverfahren – „Wir haben ja keine Chance...“

Nach Wahrnehmung der Versammlungsbehörde scheint bei Versammlungsanmeldern die Auffassung vertreten zu werden, dass Entscheidungen der Versammlungsbehörde vorgefertigt sind und Anhörungsverfahren reine Makulatur wären.

Sofern die Versammlungsbehörde erwägt, eine Beschränkung zu erlassen, ist diese belastende Maßnahme im Rahmen der sogenannten Anhörung nach [§ 28 Verwaltungsverfahrensgesetz](#) vorher mündlich oder schriftlich anzukündigen und dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Anschließend wertet die Versammlungsbehörde die Rückläufe bzw. Ergebnisse der Anhörung aus und trifft erst im Anschluss eine verbindliche Entscheidung, ob die im Rahmen der Anhörung thematisierten Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden. Die im Rahmen der Anhörung geäußerten Einwände der Veranstalter werden, sofern erforderlich und möglich, auch mehrfach ausgetauscht und unter Darlegung der Rechts- und Sachlage kooperiert. Das Ergebnis erfahren die Anmelder dann mittels gesondertem Bescheid. Dies ist ein verwaltungstechnischer Vorgang, wie er sich in jedem Bereich der (Eingriffs-)Verwaltung wiederfindet und mithin kein singuläres Verfahren im Versammlungsrecht oder gar der Dresdner Versammlungsbehörde. Im Ergebnis werden nicht zwingend die Beschränkungen verfügt, welche im Rahmen der Anhörung thematisiert wurden.

Aufgrund der im Sächsischen Versammlungsrecht statuierten Anzeigefrist von lediglich 48 Stunden vor Beginn der Mobilisierung, welche von Veranstaltern in der Regel fälschlicherweise jedoch als 48-Stunden-Frist vor dem Tag der Durchführung ausgelegt wird, ist eine endgültige Kooperation bis zur Findung einer einvernehmlichen Lösung nicht immer möglich. Zudem ist die Versammlungsbehörde auf die Zuarbeiten anderer Fachämter oder beteiligter Institutionen für ihre Entscheidungen angewiesen. In diesen Fällen ist der Erlass von Bescheiden erst kurz vor der Versammlung, mitunter wenige Stunden davor, möglich.

Auch in solchen Fällen können die Veranstalter im Nachgang mittels einer sogenannten Feststellungsklage das Handeln der Versammlungsbehörde gerichtlich überprüfen lassen.

## 8. Rolle der Aufsichtsbehörde der Versammlungsbehörde – „Wieso greift hier keiner ein?“

Die Versammlungsbehörden unterliegen der Fach- und Rechtsaufsicht des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Dem Innenministerium als Fachaufsichtsbehörde obliegt es, darauf hinzuwirken, dass die Versammlungsbehörden ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen. Sie leisten die erforderliche Kontrolle und fachliche Unterstützung. Über die aktuellen Versammlungslagen ist die Fachaufsichtsbehörde stets informiert. Art und Umfang etwaiger Maßnahmen der Aufsicht im Einzelfall richten sich nach der jeweiligen Versammlungslage. Die Fach- und Rechtsaufsicht ist vielfältig und umfasst je nach Einzelfall beispielsweise die Erteilung fachlicher Hinweise im Vorfeld von Versammlungen, die Prüfung der Erforderlichkeit sowie der Recht- und Zweckmäßigkeit von Beschränkungsverfügungen und die Auswertung und Nachbereitung des zurückliegenden Versammlungsgeschehens.

Seitens der Fachaufsicht gab es in der Vergangenheit hinsichtlich einer vermeintlich unzulässigen Beschränkung von Gegenprotesten, der Bevorzugung von PEGIDA oder auch zu sonstigen Versammlungslagen kein Einschreiten gegenüber der Dresdner Versammlungsbehörde.

## 9. Versammlungslage zum 13. Februar eines jeden Jahres – Stilles Gedenken versus Versammlungsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit äußert sich z. B. bereits darin, dass die Durchführung von Versammlungen unter freiem Himmel nicht genehmigungs-, sondern lediglich anzeigepflichtig ist. Der Veranstalter entscheidet danach über Zeit, Ort und Ausgestaltung der Versammlung. Ein Versammlungsanmelder kann jeden Tag eines Jahres zur Durchführung einer Demonstration wählen, auch den 13. Februar.

Grundsätzlich erlaubt § 15 Abs. 2 SächsVersG es der Versammlungsbehörde, eine Versammlung bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu verbieten, wenn sie an einem "Ort von historisch herausragender Bedeutung" (Neumarkt sowie am 13. und 14. Februar darüber hinaus auch die nördliche Altstadt und die südliche Innere Neustadt) stattfindet, der an die Opfer der NS- oder der kommunistischen Gewaltherrschaft erinnert, an Widerstandskämpfer oder die Opfer eines Krieges. Hinzukommen muss die Besorgnis, dass dadurch die Würde der Opfer beeinträchtigt wird.

Das Vorliegen der eben genannten Voraussetzungen, insbesondere Würde- und Ehrverletzungen der Opfer, prüft die Versammlungsbehörde für jede angezeigte Versammlung im Einzelfall. Hierbei ist jedoch zu betonen, dass die Norm des § 15 Abs. 2 SächsVersG an sich nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Bautzen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet und mithin nicht als taugliche Rechtsgrundlage herangezogen werden kann.

Ein pauschales und stadtweites Verbot jeglicher Demonstrationen am 13. Februar eines jeden Jahres ist nicht rechtskonform umsetzbar. Es bedarf zwingend einer gesetzlich vorgeschriebenen Einzelfallprüfung, ob die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 SächsVersG erfüllt sind, um ein Verbot auszusprechen. Des Weiteren ist zum Teil im Gegensatz zu anderen Bundesländern in ähnlichen Konstellationen, der 13. Februar im Sächsischen Sonn- und Feiertagsgesetz nicht erwähnt und damit nicht besonders geschützt. Wäre er das, so wären nur solche Versammlungen möglich, welche den ernsten Charakter des 13. Februar berücksichtigen. Alternativ könnten auch Gräber- und Gedenkstätten durch eine Gesetzesänderung vor der Instrumentalisierung durch politische Versammlungen geschützt werden. In diesem Zusammenhang ist der sächsische Gesetzgeber gefragt.

Unstrittig wurde in § 15 Abs. 2 SächsVersG ein gesetzgeberisches Anliegen in einem abgegrenzten Bereich der Dresdner Innenstadt alljährlich am 13. und 14. Februar für bestimmte Formen des Gedenkens formuliert. Dieses Anliegen kann jedoch nicht vor der Konfrontation mit abweichenden Meinungsäußerungen in Versammlungsform bewahren und damit pauschale Beschränkungen der Versammlungs- und Meinungsfreiheit anderer legitimieren.

## 10. Versammlungslage in Corona-Zeiten – „Wieso durfte PEGIDA als erste demonstrieren – insbesondere am 20. April, dem Geburtstag Adolf Hitlers?“

In den Anfängen der Pandemie galt in Sachsen und den anderen Bundesländern zunächst ein absolutes Versammlungsverbot. Das Bundesverfassungsgericht hatte am 15. sowie 17. April 2020 jedoch entschieden, dass es rechtlich unzulässig ist, während der Corona-Pandemie alle Versammlungen pauschal zu verbieten.

Das grundgesetzlich geschützte Recht auf Versammlungsfreiheit soll damit auch in Zeiten der Corona-Pandemie erhalten werden. So hatte das Bundesverfassungsgericht selbst u. a. eine Versammlung in Stuttgart mit 50 Teilnehmern zugelassen. An diese höchstrichterliche Rechtsprechung ist die Landeshauptstadt Dresden in Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen gebunden. Vor diesem Hintergrund wurden in der Landeshauptstadt Dresden nach infektionsschutzrechtlicher Prüfung bereits ab diesem Zeitpunkt Versammlungen zugelassen. So fanden beispielsweise bereits am 17. April 2020 – also noch innerhalb des Geltungszeitraums des Totalverbots für Versammlungen – eine Versammlung der AfD in Dresden sowie am folgenden Wochenende eine größere Spontanversammlung statt.

Es war jedem Versammlungsanmelder infolge der oben genannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gestattet, auf dieser Grundlage Versammlungen wieder anzuzeigen, über die dann die zuständigen Behörden (insbesondere das Gesundheitsamt zur Frage der Genehmigungsfähigkeit) nach pflichtgemäßem Ermessen entschieden hätten.

Dass der PEGIDA Förderverein e. V. für eine Versammlung am 20. April 2020 diese Rechtslage für sich genutzt hat, kann der Versammlungsbehörde nicht zum Vorwurf gemacht werden. Es handelte sich im Grundsatz mithin um keine singuläre Entscheidung der Landeshauptstadt Dresden.

Mit Blick auf die Entbehrungen bzw. aktuellen persönlichen Einschränkungen, welche die Bekämpfung des Corona-Virus für uns alle erforderlich machen, ist das Vorbringen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Versammlungen nachvollziehbar. Jedoch ist es der Versammlungsbehörde der Landeshauptstadt Dresden auf Grundlage der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts verwehrt, pauschal Versammlungen zu verbieten. Im Gegensatz hierzu unterliegen sonstige Veranstaltungen oder Angebote für Bürger anderen Regularien, insbesondere größeren Einschränkungen und sind mit dem besonderen Schutzstatus von grundrechtlich geschützten Versammlungen nicht vergleichbar (siehe § 9 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung, [https://www.coronavirus.sachsen.de/download/2020\\_10\\_30\\_SaechsCoronaSchutzVO.pdf](https://www.coronavirus.sachsen.de/download/2020_10_30_SaechsCoronaSchutzVO.pdf) [Stand: 10.11.2020]).

Dass die wie sonst auch übliche montägliche PEGIDA-Versammlung am geschichtsträchtigen 20. April abgehalten wurde, mag verständlicherweise besonderes Unverständnis hervorrufen. Derartige Daten bieten versammlungsrechtlich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts regelmäßig keinen rechtmäßigen Anlass, bestimmte politische Gruppierungen in ihrem Demonstrationsrecht zu beschränken, selbst dann nicht, wenn die Wahl eines bestimmten Tages von vielen Bürgern in tatsächlicher Hinsicht als unpassend wahrgenommen wird. So durfte daher auch – per verwaltungsgerichtlicher Entscheidung des Verwaltungsgerichts Chemnitz (Az. 7 L 221/20) – beispielsweise eine Bürgerbewegung mit laut Verfassungsschutz rechtsextremistischen Bestrebungen ebenfalls am 20. April 2020 in Chemnitz eine Versammlung abhalten.

Die Regelungen nach den verschiedenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen (SächsCoronaSchVO) hatten auch entscheidende Auswirkungen auf die Arbeits- und Verfahrensweise der Versammlungsbehörde. Entgegen der üblichen Praxis lag die Entscheidungsbefugnis zur Durchführung von Versammlungen lange Zeit nicht in der Hand der Versammlungsbehörde. Vielmehr waren die Entscheidungen von den infektionsschutzrechtlichen Maßgaben des Gesundheitsamtes abhängig. Aufgrund der erforderlichen Zuarbeit des Gesundheitsamtes für jeden Einzelfall haben sich die Bearbeitungszeiten erheblich verlängert. Daher war die Kooperation bei sehr kurzfristig angezeigten Versammlungen, insbesondere bei konfrontativen Versammlungslagen auf einer Fläche, nur unter erschwerten Bedingungen möglich.

Die pandemiebedingte Versammlungslage war insbesondere von den sogenannten „Spaziergängen“ geprägt. Diese wurden und werden in der Regel durch die Versammlungsbehörde als Aufzug bewertet. Eine Kooperation zur Eruerung einer Versammlungsleitung verlief bzw. verläuft in der Regel erfolglos. Auf Grundlage der jeweiligen SächsCoronaSchVO wurden die Teilnehmer durch die Polizei auf die jeweils geltenden infektionsschutzrechtlichen Auflagen hingewiesen.

Eine aktuelle Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Bautzen zu einer Versammlung von Pro Chemnitz vom 30. April 2020 (Az. 3 B 167/20) zeigt die engen Grenzen auf, aus dem (rücksichtslosen) Vorverhalten eines Versammlungsleiters Beschränkungen oder gar Verbote entwickeln zu können. Ausschlaggebend sei die fundamentale Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit für die Demokratie und die Pflicht der Behörden, sich zunächst um eine kooperative, einvernehmliche Lösung zu bemühen, selbst wenn der Versammlungsleiter in vorangegangenen Versammlungen seinen Mitwirkungspflichten nicht hinreichend nachgekommen ist.

## Fazit

Der Staat und seine Vertreter sind an die Rechtsstaatlichkeit gebunden. Die Versammlungsbehörde steht unter einem strengen Neutralitätsgebot. Sie trifft dabei jede ihrer Entscheidungen auf der Grundlage der Verfassung sowie des Versammlungsgesetzes und nimmt dabei eine strenge Güterabwägung unter strikter Beachtung des Übermaßverbots vor.

### Impressum

Herausgeberin:  
Landeshauptstadt Dresden

Ordnungsamt  
Telefon (03 51) 4 88 63 11  
E-Mail [ordnungsamt-sicherheit@dresden.de](mailto:ordnungsamt-sicherheit@dresden.de)

Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit  
Telefon (03 51) 4 88 23 90  
E-Mail [presse@dresden.de](mailto:presse@dresden.de)

Postfach 12 00 20  
01001 Dresden  
[www.dresden.de](http://www.dresden.de)

Zentraler Behördenruf 115 – Wir lieben Fragen  
Gestaltung/Gesamtherstellung:  
Ordnungsamt

November 2020