

Versammlungsrecht in der Praxis

von

Matthias Hettich

Richter am Verwaltungsgerichtshof
Baden-Württemberg, Mannheim

2., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 17733 2](http://ESV.info/978%203%20503%2017733%202)

1. Auflage 2003

2. Auflage 2018

Die 1. Auflage erschien unter dem Titel
„Versammlungsrecht in der kommunalen Praxis“.

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 17733 2

eBook: ISBN 978 3 503 17734 9

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2018

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen
der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch
bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den
strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992
als auch der ISO Norm 9706.

Satz: multitext, Berlin

Druck und Bindung: Hubert & Co., Göttingen

Vorwort

Zwischen der ersten und der zweiten Auflage des Buchs liegen 14 Jahre. Dies hat seinen Grund vor allem darin, dass ich mich nach meinem Ausscheiden aus der für Versammlungsrecht zuständigen Kammer des Verwaltungsgerichts Dresden erst seit April 2012 – mit dem Eintritt in den für Versammlungsrecht zuständigen Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg – wieder intensiv mit dem Versammlungsrecht befasste.

Das Versammlungsrecht hat sich auch in den letzten Jahren als dynamisches Rechtsgebiet erwiesen. Am augenfälligsten zeigt sich dies an den Landesversammlungsgesetzen in Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig Holstein. Die Besonderheiten der Landesversammlungsgesetze – ebenso wie der landesrechtlichen Regelungen zu § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz und der brandenburgischen Gesetze zum Schutz von Gräberstätten – werden im Buch jeweils im Anschluss an die Darstellung der entsprechenden bundesrechtlichen Regelungen erörtert. Dabei ist die Behandlung des Landesrechts – außer in den Kapiteln 1 und 7, in denen es jeweils eine geringe Rolle spielt – stets in einem eigenen Gliederungspunkt erfasst. Aufgrund seiner besonderen Bedeutung für die Praxis sind zudem die landesrechtlichen Befugnisse für beschränkende Maßnahmen, Verbote und die Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel im Kapitel 4 in einem eigenen Abschnitt zusammengefasst. Außerdem sind alle Ausführungen zum Landesrecht, auch die in den Kapiteln 1 und 7, umfassend im Stichwortverzeichnis zu den jeweiligen Ländernamen nachgewiesen. Für den Nutzer sind die landesrechtlichen Besonderheiten somit leicht auffindbar.

Auch die versammlungsrechtliche Praxis zeigt die Dynamik des Rechtsgebiets. Nicht nur erscheinen bekannte Problemstellungen in neuem Licht, sondern es zeigen sich auch ganz neue Entwicklungen. Stichwortartig seien genannt: Protestcamps, Versammlungen auf Grundstücken Privater, Ansprüche Dritter auf versammlungsbehördliches Tätigwerden, Rechtmäßigkeit von Übersichtsaufnahmen, Aufrufe von Amtsträgern zur Teilnahme an Gegendemonstrationen, Klagen wegen der Untätigkeit der Polizei gegenüber Blockadeversammlungen, Wahlkampfauftritte ausländischer Amtsträger.

Das Buch soll eines aus der Praxis für die Praxis sein. Adressaten sind daher hauptsächlich Versammlungsbehörden, Gerichte und Rechtsan-

wälte. Es ist aber auch für Ausbildung und Lehre geeignet. Sowohl die einschlägige Rechtsprechung als auch die rechtswissenschaftliche Literatur werden umfassend berücksichtigt und diskutiert.

Besonders danken möchte ich meiner Tochter, stud. iur. Anna Hettich für das unermüdliche Korrekturlesen, das mir eine unschätzbare Hilfe war.

Das Buch berücksichtigt Rechtsprechung und Literatur bis Ende September 2017.

Für Anregungen, Kritik und die Übermittlung unveröffentlichter Gerichtsentscheidungen bin ich jederzeit dankbar. Ich bitte, sie mir per Mail an Matthias.Hettich@VGHMannheim.justiz.bwl.de oder per Post an folgende Adresse zu senden: Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim.

Mannheim, im Oktober 2017

Matthias Hettich

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	15
1 Grundlagen des Versammlungsrechts	19
1.1 Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit	19
1.1.1 Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit	19
1.1.2 Der Schutzbereich des Art. 8 GG	19
1.1.2.1 Versammlungsbegriff	19
1.1.2.1.1 Teilnehmerzahl	20
1.1.2.1.2 Versammlungszweck	20
1.1.2.1.3 Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff	27
1.1.2.1.4 Einzelfälle	27
1.1.2.2 Geschütztes Verhalten	34
1.1.2.3 Friedlich und ohne Waffen	35
1.1.2.4 Ohne Anmeldung oder Erlaubnis	40
1.1.2.5 Deutschenrecht	41
1.1.3 Beschränkungen der Versammlungsfreiheit	41
1.1.4 Praktische Bedeutung für die Anwendung des Versammlungsgesetzes	43
1.1.4.1 Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes ..	43
1.1.4.2 Verfassungskonforme Auslegung des Versammlungsgesetzes	43
1.1.4.3 Maßnahmen gegen unfriedliche oder bewaffnete Versammlungen	44
1.2 Das Regelungssystem des Versammlungsgesetzes	44
1.2.1 Öffentliche Versammlungen	44
1.2.1.1 Versammlungsbegriff	44
1.2.1.2 Begriff der Öffentlichkeit	44
1.2.2 Versammlungen in geschlossenen Räumen und Versammlungen unter freiem Himmel	46
1.2.3 Verhältnis des Versammlungsgesetzes zu anderen Rechtsbereichen	47
1.2.3.1 Bedeutung der Frage	47
1.2.3.2 Allgemeine Grundsätze	47

1.2.3.3	Verhältnis zum allgemeinen Polizeirecht	49
1.2.3.3.1	Allgemeines Polizeirecht zur „Lückenfüllung“ ...	50
1.2.3.3.2	Maßnahmen gegenüber nichtöffentlichen Versammlungen	50
1.2.3.3.3	Maßnahmen gegenüber externen Störern	51
1.2.3.3.4	Maßnahmen nach Beendigung der Versammlung ..	51
1.2.3.3.5	Maßnahmen im Vorfeld der Versammlung	52
1.2.3.4	Verhältnis zum sonstigen Ordnungsrecht	56
1.2.3.5	Verhältnis zum Straßen- und Straßenverkehrsrecht	57
1.2.3.5.1	Erlaubnisfreiheit	57
1.2.3.5.2	Interessenausgleich nach § 15 Abs. 1 VersG	57
1.2.3.5.3	Reichweite der Erlaubnisfreiheit	58
1.2.3.5.4	Straßenreinigungspflicht	61
1.2.3.6	Verhältnis zu sonstigen Rechtsgebieten	62
2	Allgemeine Regelungen für öffentliche Versammlungen	67
2.1	Pflicht zur Namensangabe	67
2.2	Verbot des Waffentragens	67
2.2.1	Bundesrecht	67
2.2.1.1	Tatbestand des Verbots	67
2.2.1.2	Rechtsfolgen der Verletzung des Verbots	69
2.2.2	Landesrecht	70
2.3	Uniformverbot	71
2.3.1	Bundesrecht	71
2.3.1.1	Gesetzeszweck	71
2.3.1.2	Reichweite des Verbots	71
2.3.1.3	Bedeutung für die Versammlungsbehörden	75
2.3.2	Landesrecht	75
2.4	Störungsverbot	76
2.5	Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei	78
2.5.1	Bundesrecht	78
2.5.1.1	Befugnisse zu Aufnahmen einzelner Teilnehmer nach § 12a VersG	78
2.5.1.1.1	Verfassungsmäßigkeit des § 12a VersG	78
2.5.1.1.2	Datenerhebung und -speicherung nach § 12a VersG	80
2.5.1.2	Zulässigkeit von Übersichtsaufnahmen	81
2.5.2	Landesrecht	82
2.6	Kooperation zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter	85
2.6.1	Bundesrecht	85

2.6.1.1	Zweck der Kooperation	85
2.6.1.2	Rechtliche Grundlagen der Kooperation	86
2.6.1.3	Durchführung der Kooperation	86
2.6.1.3.1	Voraussetzungen für eine Kooperation	86
2.6.1.3.2	Kooperationspflicht der Behörde	87
2.6.1.3.3	Kooperationsobliegenheit des Veranstalters	89
2.6.1.3.4	Verfahren	90
2.6.1.4	Folgen durchgeführter und unterlassener Kooperation	91
2.6.2	Landesrecht	94
3	Die innere Ordnung der Versammlung	97
3.1	Das Ordnungsmodell des Versammlungsgesetzes	97
3.2	Die Leitung der Versammlung	98
3.2.1	Bundesrecht	98
3.2.1.1	Die Person des Versammlungsleiters	98
3.2.1.2	Fehlen eines Versammlungsleiters	99
3.2.1.3	Zuverlässigkeit des Versammlungsleiters	100
3.2.2	Landesrecht	102
3.3	Verwendung von Ordnern	103
3.3.1	Bundesrecht	103
3.3.2	Landesrecht	107
3.4	Anwesenheit von Polizeibeamten	109
3.4.1	Bundesrecht	109
3.4.2	Landesrecht	115
3.5	Ordnungsbefugnisse des Versammlungsleiters und der Polizei	116
3.5.1	Bundesrecht	116
3.5.1.1	Zugang zur Versammlung	116
3.5.1.2	Störungen innerhalb der Versammlung	117
3.5.1.2.1	Versammlungen in geschlossenen Räumen	117
3.5.1.2.2	Versammlungen unter freiem Himmel	118
3.5.2	Landesrecht	119
4	Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel	123
4.1	Die Anmeldepflicht	123
4.1.1	Bundesrecht	123
4.1.1.1	Normzweck	124
4.1.1.2	Inhalt der Anmeldepflicht	124
4.1.1.2.1	Sachlicher Anwendungsbereich	124
4.1.1.2.2	Verpflichteter: Der Veranstalter	126

4.1.1.2.3	Inhalt der Anmeldung	127
4.1.1.2.4	Anmeldefrist	127
4.1.1.3	Durchsetzung der Anmeldepflicht und Sanktionen	128
4.1.1.3.1	Gesetzliche Ausgangslage	128
4.1.1.3.2	Auflösung der Versammlung nach § 15 Abs. 3 VersG	129
4.1.1.3.3	Durchsetzung der Anmeldepflicht, Anmeldebestätigung	129
4.1.2	Landesrecht	131
4.2	Maßnahmen im Vorfeld der Versammlung	132
4.3	Auflagen und Verbot nach Bundesrecht	136
4.3.1	Bedeutung des § 15 Abs. 1 VersG	136
4.3.2	Verfassungsmäßigkeit des § 15 Abs. 1 VersG	136
4.3.3	Tatbestandliche Voraussetzungen für Verbot und Auflage nach § 15 Abs. 1 und 2 VersG	138
4.3.3.1	Öffentliche Sicherheit i. S. v. § 15 Abs. 1 VersG	138
4.3.3.1.1	Schutzgut objektive Rechtsordnung	138
4.3.3.1.2	Schutzgut Rechtsgüter Einzelner	148
4.3.3.1.3	Schutzgut Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates	151
4.3.3.2	Öffentliche Ordnung i. S. v. § 15 Abs. 1 VersG	155
4.3.3.3	Unmittelbare Gefahr i. S. v. § 15 Abs. 1 VersG	158
4.3.3.4	Schutz von Gedenkstätten nach § 15 Abs. 2 VersG	162
4.3.3.5	Gesetzliche Versammlungsverbote	165
4.3.3.5.1	Bannkreisgesetze	165
4.3.3.5.2	Sonn- und Feiertagesgesetze	169
4.3.3.6	Insbesondere: Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung durch extremistische Versammlungen	173
4.3.3.6.1	Versammlungen von Parteien	174
4.3.3.6.2	Versammlungen sonstiger Vereinigungen	176
4.3.3.6.3	Sonstige extremistische Versammlungen	178
4.3.3.6.4	„Fernwirkungen“ der Neutralitätspflicht	178
4.3.4	Polizeipflichtigkeit der Versammlung	180
4.3.4.1	Die Versammlung als Störer	180
4.3.4.2	Die Versammlung als Nichtstörer	186
4.3.4.2.1	Echter polizeilicher Notstand	189
4.3.4.2.2	Unechter polizeilicher Notstand	191
4.3.5	Rechtsfolge: Ermessen	192
4.3.5.1	Entschließungsermessen	193
4.3.5.2	Auswahlermessen	194
4.3.5.2.1	Auflagen	194
4.3.5.2.2	Verbot	218

4.3.6	Erlass einer Verbots- oder Auflagenverfügung	221
4.3.6.1	Adressat der Verfügung	221
4.3.6.2	Verfahren	221
4.3.6.3	Form	222
4.3.6.4	Inhalt	223
4.4	Auflösung nach Bundesrecht	224
4.4.1	Bedeutung der Vorschrift	224
4.4.2	Auflösungsgründe	224
4.4.3	Polizeipflichtigkeit der Versammlung	226
4.4.4	Rechtsfolge: Auflösung und andere Beschränkungen	226
4.4.4.1	Auflösung	227
4.4.4.2	Andere Beschränkungen	227
4.4.5	Erlass der Auflösungsverfügung	229
4.4.6	Wirkung der Auflösung	229
4.4.7	Durchsetzung der Auflösung	230
4.5	Auflagen, Verbot und Auflösung nach Landesrecht	232
4.5.1	Auflagen und Verbot zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	232
4.5.2	Auflagen und Verbot zum Schutz besonderer Tage und Orte und wegen Verherrlichung des Nationalsozialismus	235
4.5.3	Auflösung von Versammlungen	244
4.6	Schutzwaffen- und Vermummungsverbot	246
4.6.1	Bundesrecht	246
4.6.1.1	Verfassungsmäßigkeit des § 17a VersG	247
4.6.1.2	Schutzwaffenverbot	249
4.6.1.3	Vermummungsverbot	250
4.6.1.4	Ausnahmen vom Verbot, Folgen eines Verstoßes . .	254
4.6.2	Landesrecht	255
5	Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	259
5.1	Einladung	259
5.1.1	Bundesrecht	259
5.1.2	Landesrecht	261
5.2	Verbot und beschränkende Maßnahmen	262
5.2.1	Bundesrecht	262
5.2.1.1	Bedeutung des § 5 VersG	262
5.2.1.2	Verfassungsmäßigkeit des § 5 VersG	263
5.2.1.3	Anwendungsbereich	265

5.2.1.4	Voraussetzungen für Verbot und beschränkende Maßnahmen	266
5.2.1.4.1	§ 5 Nr. 1 VersG	266
5.2.1.4.2	§ 5 Nr. 2 VersG	267
5.2.1.4.3	§ 5 Nr. 3 VersG	268
5.2.1.4.4	§ 5 Nr. 4 VersG	270
5.2.1.5	Polizeipflichtigkeit der Versammlung	272
5.2.1.6	Rechtsfolge: Ermessen	274
5.2.1.7	Erlass einer Verbots- oder beschränkenden Verfügung	275
5.2.2	Landesrecht	275
5.3	Auflösung	277
5.3.1	Bundesrecht	277
5.3.1.1	Bedeutung der Vorschrift	277
5.3.1.2	Verfassungsmäßigkeit des § 13 VersG	277
5.3.1.3	Auflösungsgründe	278
5.3.1.3.1	§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VersG	278
5.3.1.3.2	§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VersG	279
5.3.1.3.3	§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VersG	280
5.3.1.3.4	§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 VersG	281
5.3.1.4	Polizeipflichtigkeit der Versammlung	281
5.3.1.5	Rechtsfolge: Auflösung und andere Beschränkungen	281
5.3.1.6	Die Auflösungsverfügung, ihre Folgen und ihre Durchsetzung	282
5.3.2	Landesrecht	282
6	Nichtöffentliche Versammlungen	283
6.1	Bundesrecht	283
6.1.1	Lösung 1: Anwendung des allgemeinen Polizeirechts	283
6.1.2	Lösung 2: Analoge Anwendung des Versammlungsgesetzes	283
6.1.3	Differenzierung nach Fallgruppen	284
6.2	Landesrecht	289
7	Rechtsschutz	291
7.1	Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO	291
7.2	Abänderungs- und Beschwerdeverfahren	294
7.3	Einstweilige Anordnungen nach § 123 VwGO	296