



Die Entwicklung des Rechts für Polizeieinsätze bei Demonstrationen

Prof. Dr. Clemens Arzt
Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement
und
Direktor des Forschungsinstituts für
öffentliche und private Sicherheit



Rechtliche Eckpunkte

- Grundgesetz 1949
- Versammlungsgesetz 1953
- Brokdorf-Urteil BVerfG 14. Mai 1985
- Weitere Entscheidungen BVerfG und Instanzgerichte
- Föderalismusreform I am 1. September 2006



Art. 8 Grundgesetz 1949

- Absatz 1
Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung und friedliche und ohne Waffen zu versammeln.
- Absatz 2
Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.



Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- 1. Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungsbildungsprozeß und Willensbildungsprozeß teilzunehmen, gehört zu den **unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens**. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts ist vom Gesetzgeber beim Erlaß grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren **Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten**.



Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- 2. Die Regelung des Versammlungsgesetzes über die Pflicht zur Anmeldung von Veranstaltungen unter freiem Himmel und über die Voraussetzungen für deren Auflösung oder Verbot (§§ 14, 15) genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn bei ihrer Auslegung und Anwendung berücksichtigt wird, daß
 - a) die **Anmeldepflicht** bei Spontandemonstrationen nicht eingreift und ihre Verletzung nicht schematisch zur Auflösung oder zum Verbot berechtigt,
 - b) **Auflösung und Verbot** nur zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen dürfen.



Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- 3. Die staatlichen Behörden sind gehalten, nach dem Vorbild friedlich verlaufender Großdemonstrationen **versammlungs-freundlich** zu verfahren und nicht ohne zureichenden Grund hinter bewährten Erfahrungen zurückzubleiben. Je mehr die **Veranstalter** ihrerseits zu einseitigen **vertrauensbildenden Maßnahmen** oder zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit sind, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit.



Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- 4. Steht nicht zu befürchten, daß eine Demonstration im ganzen einen **unfriedlichen Verlauf** nimmt oder daß der Veranstalter und sein Anhang einen solchen Verlauf anstreben oder zumindest billigen, bleibt für die **friedlichen Teilnehmer** der von der Verfassung jedem Staatsbürger garantierte Schutz der Versammlungsfreiheit auch dann erhalten, wenn mit **Ausschreitungen durch einzelne oder eine Minderheit** zu rechnen ist.

In einem solchen Fall setzt ein **vorbeugendes Verbot** der gesamten Veranstaltung **strenge Anforderungen** an die Gefahrenprognose sowie die vorherige Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel voraus, welche den **friedlichen Demonstranten** eine Grundrechtsverwirklichung ermöglichen.



Brokdorf-Entscheidung (Leitsätze)

- 5. Die **Verwaltungsgerichte** haben schon im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes durch eine intensivere Prüfung dem Umstand Rechnung zu tragen, daß der **Sofortvollzug** eines Demonstrationsverbotes in der Regel zur **endgültigen Verhinderung** der Grundrechtsverwirklichung führt.



Alte und neue Diskussionspunkte

- Polizei(rechts-)festigkeit der Versammlung
- Verbote und Auflagen bei Versammlungen
- Vorkontrollen
- Videoüberwachung/Übersichtsaufnahmen bei Versammlungen
- Zivilkräfte in der Versammlung / Anwesenheitsrecht
- Versammlungsfreiheit für Neonazis
- Fragen der TeilnehmerInnen



Polizeirechtsfestigkeit

- Alles was im Schutzbereich des Art. 8 GG geschieht, unterliegt (allein) dem VersG (hM, anders BVerwG)
- VersG vermittelt weitergehenden Schutz als PolG
- Versammlung (auch unzulässige oder verbotene) muss zunächst ausdrücklich aufgelöst oder Teilnehmer ausgeschlossen werden, bevor PolG anwendbar
- Teilnehmerrauschluss nach §§ 18 III, 19 IV nach zutreffender Auffassung nur bei Störung der inneren Ordnung der Versammlung ≠ öffentliche Sicherheit



Verbote und Auflagen, Auflösung

- Versammlungsfreiheit schützt Recht der Minderheit und abweichende Meinungen
- Staatsfreiheit / Staatsferne
- Selbstbestimmungsrecht der Versammlung über Thema, Zeit, Ort, Form der Versammlung
- Kein Pflicht zur Kooperation mit Behörde (aber Pflicht der Behörde zu fairer Kooperation, wenn gewünscht)
- Versammlungsfreiheit bedarf grundsätzlich nicht „Gewährleistung“ durch die Polizei



Verbote, Auflagen, Auflösung

- Verbote sind absolute Ausnahme, Vorrang hat Auflage als „Minus“ zum Verbot
- Auflagen nur unter (Tatbestands-)Voraussetzungen eines Verbots zulässig
- Veranstalter/Leiter nicht „Erfüllungsgehilfe“ der Polizei
- „Richtschnur“ sind gesetzliche Verbote und § 15
- Recht auf „Sichtbarkeit/Hörbarkeit“ von Protest
- Anketten etc. keine Unfriedlichkeit



Vorkontrollen

- Kontrollstellen (= massive Polizeipräsenz mit Durchlassstellen) und Vorkontrollen bei Anreise / am Antrittsort sind Eingriff in Art. 8 GG, wegen Einschüchterung/ Abschreckungswirkung
- Zulässig allenfalls unter Voraussetzungen des § 15 I = Minus zu Verbot
- Vorkontrollen aufgrund PolG rechtswidrig, zumindest wenn dieses nicht Art. 8 zitiert
- Kontrolle einzelner Personen bei Anfangsverdacht hiervon zu unterscheiden



Videoüberwachung / „Übersichtsaufnahmen“

- Bild- oder Tonaufnahmen von Versammlungen immer Eingriff in Art. 8 GG (und ggf. RiS)
- Zulässig nach StPO oder §§ 12a, 19a VersG
- So genannte Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnung sind Eingriff (Abschreckung-/Einschüchterung) und allenfalls nach VersG der Länder zulässig
- Teilnehmer können idR nicht erkennen, ob Aufnahme oder Aufzeichnung
- Digitale Nachbearbeitung ermöglicht idR Personenbezug ≠ Übersichtsaufnahme



Anwesenheitsrecht der Polizei in Versammlung

- Versammlungsfreiheit meint Staatsferne/-freiheit
- § 12 VersG vermittelt kein Anwesenheitsrecht der Polizei bei Versammlungen
- Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen keinem Gesetzesvorbehalt
- Bei Versammlungen unter freiem Himmel müssen sich m.E. alle in Versammlung entsandte Polizeibeamte dem Leiter zu erkennen geben (§§ 18 I, 12 VersG)



Versammlungsfreiheit für Neonazis

- Versammlungsfreiheit ist Minderheitenrecht / Recht auf abweichende Meinung
- Auch provokative und von Mehrheit der Bevölkerung abgelehnte Auffassung geschützt
- Keine Pflicht der Bürger, GG oder fdGO zu bejahen
- Grenze bilden (nur) die allgemeinen Gesetze
- Rechtes Gedankengut grds. nicht unvereinbar mit öffentlicher Sicherheit / Ordnung iSd des VersG
- Verbot und Auflagen nur im Rahmen des § 15 VersG



Neonazis und Gegendemonstrationen

- Recht auf Gegendemonstration; kein Erstanmelderprivileg
- Behinderung und Blockadeaktionen gegen Neonazis grundsätzlich von Art. 8 geschützt, soweit und solange keine Verhinderungsblockade oder unfriedlich
- Echter polizeilicher Notstand idR nicht begründbar
- Unechter polizeilicher Notstand kein mit Art. 8 GG vereinbares polizeitaktisches Instrument
- Vermummung kann zulässig sein als Schutz gegen Neonazi-Angriffe (str.)



Versammlungsfreiheit für NPD

- Keine „Aberkennung“ der Versammlungsfreiheit durch Versammlungsbehörde
- Keine allgemeine Unfriedlichkeitsprognose (allein) mit Blick auf Vergangenheit
- Aggressive Meinungskundgabe \neq Unfriedlichkeit
- Parteienprivileg gilt auch für NPD
- Verbotsantrag reduziert nicht Schutzbereich des Art. 8 GG und Parteienprivileg