



20. Deutscher  
Verwaltungsgerichtstag  
Würzburg 2024



## **Herausforderung des Versammlungsrechts durch neue Protestformen (2): Versammlungen ohne Anmeldungen und Proteste an besonderen Orten**

von  
VRiVG Stephan Groscurth

Referat des Arbeitskreises 12  
Herausforderungen des Versammlungsrechts durch neue Protestformen  
16. Mai 2024

### **I. Versammlungen ohne Anmeldungen**

#### **1. Einleitung**

Eigentlich ist alles ganz einfach. Das Versammlungsrecht sieht grundsätzlich vor, dass Versammlungen mindestens 48 Stunden vor ihrer Bekanntgabe angemeldet werden müssen. Die neueren Versammlungsgesetze der Länder verwenden den Begriff der Anzeige, um den (scheinbaren) Widerspruch zur grundgesetzlich eingeräumten Garantie zu vermeiden, dass sich alle Deutschen ohne Anmeldung versammeln dürfen. Inhaltlich ist hiermit nichts anderes gemeint. Ausgenommen von der Anmelde- bzw. Anzeigepflicht sind lediglich sogenannte Spontanversammlungen, die sich kurzfristig aus aktuellem Anlass bilden, und Eilversammlungen, bei denen nicht ausreichend Zeit zur Verfügung steht, sich fristgerecht vor Abhaltung bei der zuständigen Behörde zu melden. In der Vergangenheit stellten sich dazu in der Praxis wohl kaum nennenswerten Probleme. Jedenfalls waren Gerichtsentscheidungen der Instanzgerichte zu Fällen rar, in denen die zuständigen Behörden Maßnahmen an den Umstand geknüpft hätten,

dass eine Versammlung nicht ordnungsgemäß angemeldet wurde. Offenbar war bislang Konsens, dass den Versammlungsbehörden durch die Anmeldung in erster Linie die Möglichkeit eingeräumt wird, den Schutz der Versammlungsteilnehmer zu gewährleisten. Die mit einer Anmeldung bei der Versammlungsbehörde verbundene Publizität wurde in der Vergangenheit von Seiten der Veranstalter überwiegend eher als fördernd für die Versammlung denn als negativ angesehen. In manchen Versammlungsgesetzen der Länder findet sich sogar die Verpflichtung der Versammlungsbehörden, über angemeldete Versammlungen Auskunft zu geben<sup>1</sup>. Dies trägt gerade zu ihrer Öffentlichkeitwirksamkeit bei.

Die Thematik einer nicht angemeldeten Versammlung war allerdings bereits Gegenstand des immer noch in vielerlei Hinsicht richtungsweisenden Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts von 1985.<sup>2</sup> Tatsächlich hatte hier die zuständige Versammlungsbehörde die gegen den geplanten Bau des Atomkraftwerks Brokdorf gerichtete Demonstration im Februar 1981 unter Berufung darauf, dass diese (noch) nicht angemeldet war, per Allgemeinverfügung verboten. In dieser ersten großen Entscheidung zu Art. 8 GG des Gerichts heißt es u.a.<sup>3</sup>:

„(...) Die mit der Anmeldung verbundenen Angaben sollen den Behörden die notwendigen Informationen vermitteln, damit sie sich ein Bild darüber machen können, was einerseits zum möglichst störungsfreien Verlauf der Veranstaltung an Verkehrsregelungen und sonstigen Maßnahmen veranlasst werden muss und was andererseits im Interesse Dritter sowie im Gemeinschaftsinteresse erforderlich ist und wie beides aufeinander abgestimmt werden kann. (...)

(...) die mit der Anmeldung verbundene Kontaktaufnahme (ermöglicht) über das gegenseitige Kennenlernen hinaus einen Dialog und eine Kooperation, zu denen die Behörde aus den erörterten Gründen bereit sein muss und die sich auch für die Demonstrationsträger im eigenen Interesse empfehlen. Dabei werden schon im Vorfeld kollidierende Interessen, etwaige Konfliktsituationen und wechselseitige Belastbarkeiten deutlich. Ferner erhöht sich die Prognosesicherheit und die Reaktionsschwelle der zuständigen Behörden. Die sorgfältige Vorbereitung einer Großdemonstration durch Veranstalter und Ordnungskräfte sowie eine entsprechende Kooperation verringern zugleich die Gefahr, dass Demonstrationen unfriedlich verlaufen. Bei dieser Sachlage kann und muss es bei der grundsätzlichen Geltung der Anmeldepflicht verbleiben.“

Das Gericht arbeitete ferner heraus, dass Spontanversammlungen von der Anmeldepflicht von vornherein nicht erfasst sind und der Gewährleistung des Art. 8 GG ohne Weiteres unterstehen. Daher sei die Anmeldepflicht auf derartige Versammlungen nicht anwendbar, soweit anderenfalls der mit der Spontanversammlung verfolgte Zweck nicht erreicht werden könne. Unter dieser Maßgabe hat das Bundesverfassungsgericht die Anmeldepflicht als mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar angesehen. Zugleich berechtigt danach der Umstand, dass eine Versammlung nicht oder nicht recht-

zeitig angemeldet worden ist, die Versammlungsbehörde nicht dazu, diese zu verbieten. Verbote und Auflösungen kommen deshalb nur zum Schutze elementarer Rechtsgüter in Betracht.

Aber wer das Wort eigentlich verwendet, weiß: Tatsächlich ist alles ganz anders. Und so ist es auch im Versammlungsrecht. Denn in den vergangenen Jahren ist ungeachtet ihrer Thematik die Tendenz festzustellen, Versammlungen gerade nicht mehr anzumelden. In die gleiche Richtung geht es, wenn Versammlungen bewusst zu spät angemeldet oder aber bereits vorgenommene Anzeigen zurückgenommen werden<sup>4</sup>, ohne dass die Absicht, sich zu versammeln, tatsächlich aufgegeben wurde.<sup>5</sup>

Die thematische Bandbreite der hierunter fallenden Veranstaltungen ist trotz einheitlicher Vorgehensweise breit. Namentlich zu nennen sind hier aus jüngerer Zeit die sog. „Corona-Spaziergänge“, die vielgestaltigen Klimaproteste oder auch Veranstaltungen der Gruppierung „Critical Mass“. Möglicherweise würde ein jeder Teilnehmer dieser Veranstaltungen es vehement ablehnen, mit dem jeweils anderen im gleichen Zusammenhang genannt zu werden. Versammlungsrechtlich dürften sich aber bezüglich dieser Gruppierungen sehr ähnliche Fragen stellen, denen es sich nachzugehen lohnt. Denn selbst wenn diese Proteste nach Ende der Pandemie und der Umstellung der Strategie der Klimaproteste zwischenzeitlich abgeebbt sein mögen,<sup>6</sup> trifft doch zu, dass auch künftig vermehrt mit unangemeldeten Versammlungen zu rechnen ist. Denn gerade wegen des hohen Verbreitungsgrades und der breiten Akzeptanz sozialer Netzwerke ist die Schwelle zur Durchführung von Versammlungen konstant gesunken. In jüngster Zeit belegen Bauernproteste und Aktionen von pro-palästinensischer Demonstranten diesen Befund.

## **2. Arten und mögliche Motivation**

Die genannten Phänomene und die Motive des Vorgehens der jeweiligen Akteure sollen näher betrachtet werden, wobei zu den Hintergründen soweit ersichtlich bislang wohl noch keine empirischen Untersuchungen angestellt worden sind.

a) Die sog. „Corona-Spaziergänge“ kamen erstmals bereits im April 2020 auf und damit zu einem Zeitpunkt, als zahlreiche Corona-Schutzverordnungen der Länder entweder Versammlungsverbote oder jedenfalls gravierende Beschränkungen von Art. 8 GG aus Gründen des Infektionsschutzes aussprachen. Ein entsprechendes Vorgehen lässt sich dann in der zweiten Corona-Welle Ende 2021 feststellen, als in einer Vielzahl deutscher Städte oftmals mehrere tausend Menschen ohne vorherige Anmeldung auf die Straße gingen, um (bestenfalls) ihrem Unmut mit Corona-Maßnahmen Ausdruck zu

verleihen, zuweilen aber auch darüber hinaus eine unspezifische Unzufriedenheit mit „der Politik“ als solcher auszudrücken.

Für das Phänomen fand sich beim Bayerischen Rundfunks im Dezember 2021<sup>7</sup> folgende Erklärung:

„Zuallererst benötigen die Ordnungsbehörden einen Anmelder und Versammlungsleiter für eine Demonstration, also einen Ansprechpartner. Weil Teile der Querdenken-Szene sich aber bei solchen unangemeldeten Demonstrationen weder eine Route vorschreiben lassen wollen, noch andere Einschränkungen wie Abstandsgebot oder Maskenpflicht hinnehmen möchten, melden sie diese gar nicht erst an. Sie mobilisieren die Szene aber teils tagelang zuvor in einschlägigen Telegram-Chatgruppen. Vor Ort erklären sie den Polizeibeamten dann, sie seien alle "zufällig" hier, würden nur "einkaufen" gehen wollen.“

Natürlich war die Bezeichnung „Spaziergang“ bewusst euphemistisch gewählt, um diese Hintergründe zu verschleiern. Es dürfte keine Überinterpretation darstellen, in dem zuweilen konspirativ anmutenden Vorgehen auch einen Ausdruck generellen Misstrauens gegen den Staat und seiner Einrichtungen zu sehen. Protestform und ihr teilweise diffuser Inhalt stehen hier nach der inneren Logik der Teilnehmer also in einem stimmigen Verhältnis. Weniger nachvollziehbar erscheint aber, sich einerseits auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit berufen zu wollen, es andererseits aber abzulehnen, für dessen Wahrnehmung Verantwortung in Gestalt einer vorherigen Anmeldung zu übernehmen.

b) Die Anhänger der sog. „Letzten Generation“ bzw. der „Extinction Rebellion“ kämpfen eigenem Verständnis zufolge auf unkonventionelle Weise gegen die ihrer Auffassung nach unzureichenden Maßnahmen der Politik gegen den Klimawandel. Dazu zählten jedenfalls bis in die jüngste Vergangenheit auch Verkehrsblockaden der umgangssprachlich als „Klima-Kleber“ bezeichneten Aktivisten. Nachdem sie selbst zuletzt angekündigt haben, von derartigem Auftreten von nun an Abstand nehmen zu wollen, ist ungewiss, auf welcher Art die Proteste der „Letzten Generation“ und ähnlicher Gruppierungen künftig fortgesetzt werden sollen. Einigkeit besteht aber wohl darin, die als „ungehorsame Proteste“ bezeichneten Aktionen weiterhin nicht bei der Versammlungsbehörde anzumelden; der „Ungehorsam“ soll offenbar gerade in der unterbliebenen Anmeldung Ausdruck finden, wenngleich zuvor öffentlich zum Protest aufgerufen wird. Auf diese Weise soll möglicherweise die Gefahr eines präventiven versammlungsbehördlichen Verbots umgangen werden.

c) Schließlich sind in diesem Kontext unangemeldete Fahrradfahrten der Gruppierung „Critical Mass“ zu nennen. Hierbei treffen sich Radfahrer scheinbar unorganisiert und zufällig und befahren – unter Berufung auf eine „Schwarmintelligenz“ – vorher nicht genau festgelegte Routen. Ihr Verlauf hängt also jeweils davon ab, in welche Richtung

sich die vorderen Teilnehmer bewegen. Die nicht durchgehend versammlungsbehördlich angemeldeten, aber aus dem Internet ersichtlichen Aktionen wollen bewusst auf die Belange des Radverkehrs aufmerksam machen und für deren stärkere Berücksichtigung werben. Die Teilnehmer wollen von der Regelung des § 27 Abs. 1 StVO profitieren, nach der mehr als 15 Radfahrer einen geschlossenen Verband bilden und dann zu zweit nebeneinander fahren dürfen.<sup>8</sup> Jedenfalls für die Vergangenheit ist festzustellen, dass die Verantwortlichen das versammlungsrechtliche Anmeldeerfordernis bewusst ignoriert haben. Und natürlich gibt es immer einen oder mehrere Verantwortliche, auch wenn es zu dem Phänomen auf Wikipedia<sup>9</sup> heißt:

„Eine „critical mass“ hat keinen Verantwortlichen sowie keine zentrale Organisation (lediglich einen Urheber): Critical-Mass-Aktionen entstehen, wenn irgendeine Person sich einen Ort und einen Zeitpunkt überlegt und zu einer gemeinsamen Fahrt via Internet, Plakate, Mundpropaganda oder einen ähnlichen Kanal aufruft und damit Ort und Zeitpunkt bekanntgibt. Wenn sich daraufhin genügend Menschen einfinden, um gemeinsam zu fahren, findet die CM statt.“

Zu vermuten ist, dass dem Vorgehen zunächst ein gewisses anarchistisches Spaßmoment zugrunde liegen dürfte. Die fehlende Anmeldung setzt aber auch auf die Ausnutzung eines Überraschungsmoments, der hiermit für die betroffenen anderen Verkehrsteilnehmer für einen kurzen Zeitraum einhergeht und zu erhöhter Aufmerksamkeit für das Ansinnen führen mag. Die bundesweit geübte Aktionsform scheint allerdings je nach Veranstaltungsort sehr unterschiedlich ausgeprägt; offenbar gibt es immer mehr Städte, in denen die Aktionen ganz regulär bei den Versammlungsbehörden angemeldet werden. Damit erklärt sich, dass es kaum Rechtsprechung zur Thematik gibt.

d) Ein alle Gruppierungen einendes Motiv dürfte also der Überraschungseffekt sein, der mit einem zwar innerhalb der Anhänger koordinierten, nicht aber (oder allenfalls unmittelbar zuvor) nach außen kommunizierten Vorgehen einhergeht. Vor allem andere Verkehrsteilnehmer, im Besonderen aber der motorisierte Fahrzeugverkehr, sollen sich nicht auf Blockaden einstellen können, die sich so möglichst weitreichend auswirken. Auf diese Weise können bereits wenige Aktivisten für einen gewissen Zeitraum bereits einen großen Effekt erzielen. Der Versammlungsbehörde wird also bewusst die Möglichkeit genommen, im Vorfeld Maßnahmen zur Verkehrsregelung, vor allem aber auch zum Schutz der Teilnehmer selbst zu ergreifen. Während das Überraschungsmoment hierdurch in den Hintergrund rückt, bleibt es so beim Fehlen eines Verantwortlichen, mit dem ggf. Kooperationsgespräche geführt werden könnten. Es stellt sich aber die Frage: Beinhaltet Art. 8 GG auch ein geschütztes Recht auf Überraschung?

### 3. Rechtliche Bewertung

Wie ist ein solches Vorgehen nun mit Blick auf die grundsätzlich bestehende Anzeigepflicht zu bewerten?

a) An erster Stelle setzt das Anmeldeerfordernis voraus, dass es sich bei dem Vorhaben überhaupt um eine Versammlung handelt; nur eine solche kann der entsprechenden Verpflichtung unterliegen. Die Teilnehmer der „Spaziergänge“ – hierauf angesprochen – haben selbst angegeben, nur zufällig anwesend zu sein und einkaufen zu wollen. Und auf der bereits genannten Seite von „criticalmass.berlin“ heißt es:

„Es ist eine ganz und gar unpolitische Aktion, die mit diesem massenhaften Fahrradfahren gemeinsam Präsenz zeigt. Die Teilnehmer der Critical Mass bekennen sich zu keiner Partei, zu keiner Religion oder sonstig gelagerten Gesinnung. Die Teilnahme ist für jeden möglich, der gerne Fahrrad fährt.“

Der Versammlungsbegriff ist allerdings in der Rechtsprechung geklärt. Eine Versammlung ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Diese Definition haben die Versammlungsgesetze der Länder – dem Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes folgend – übernommen, wenn auch immer noch keine völlige Einigkeit darüber besteht, ob zwei oder drei Personen zu fordern sind.<sup>10</sup> Steht die Versammlungseigenschaft aber zur Disposition der Veranstalter oder kann sie durch eine bestimmte Begriffsbildung umgangen werden? Hier sind sich Rechtsprechung und Literatur mit ihrem Nein einig:

„Spaziergänge“ sind objektiv als Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG einzuordnen.<sup>11</sup> Denn hiermit ist – anders als der Duden definiert – kein „entspannter Gang zu Fuß zur Erholung, zum Vergnügen“ gemeint. Die „Corona-Spaziergänge“ waren vielmehr Zusammenkünfte einer Vielzahl von Menschen, die – ggf. konkludent – ihre Auffassung zu einem bestimmten Thema, vornehmlich zu Impfungen oder zu den Corona-Schutzmaßnahmen zum Ausdruck brachten. Die Teilnehmenden wollten gerade Anteil nehmen an der Debatte um ein Richtig oder Falsch der Corona-Maßnahmen; dies war für Außenstehende auch erkennbar.<sup>12</sup> Damit unterfällt die rechtliche Einordnung, ob es sich im konkreten Fall um eine Versammlung handelt, nicht dem Selbstbestimmungsrecht der Versammlungsteilnehmer.<sup>13</sup> Denn anderenfalls läge auch die Anwendung versammlungsrechtlicher Bußgeld- und Strafvorschriften in der Hand der Adressaten solcher Bestimmungen.<sup>14</sup> Mit ihrer Sichtweise bringen sich die Teilnehmer dieser Formate im Übrigen gerade um den Schutz des Art. 8 GG; eine ansonsten nur gegebene

„Ansammlung“ fiele lediglich unter die viel leichter einschränkbare allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG.<sup>15</sup> Gleiches dürfte für die „Critical Mass“ gelten, deren Teilnehmer jedenfalls auch gegen verkehrliche Missstände protestieren. Bei den Klima-Aktivisten steht die Versammlungseigenschaft außer Frage.

b) Weitere Prämisse ist, dass die als Versammlung zu qualifizierende Veranstaltung überhaupt der Anzeigepflicht unterliegt. Dies ist – wie bereits ausgeführt – unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben (nur) bei Spontanversammlungen nicht der Fall, und für sog. Eilversammlungen gilt die strikte Frist zwischen Anzeige und öffentlicher Ankündigung von 48 Stunden nicht. Seitens derjenigen, die das Anzeigeverfordernis generell ablehnen, wird es immer wieder Versuche geben, eine schon länger geplante Versammlung selbst als spontan oder eilig einzustufen. Ob dies jeweils zutrifft, müssen Behörden und Gerichte dann in jedem Einzelfall würdigen.

Abzulehnen sind demgegenüber weitere Einschränkungen der Anzeigepflicht. Zwar wird in der Literatur<sup>16</sup> vertreten, dass die Pflicht im Fall „politischer oder Kunstaktionen“, die als „Kleinstversammlungen“ anzusehen seien, repressiv und unverhältnismäßig erscheine, weil sich das Versammlungsrecht am Bild von Großdemonstrationen orientiere. Dem ist zu widersprechen: Abgesehen davon, dass unklar bleibt, wo hier die (quantitative wie qualitative) Grenze zu ziehen sein soll, haben gerade die Aktionen von Klimaaktivisten in der Vergangenheit gezeigt, dass mit geringem personellen Teilnehmeraufwand ein großer Störungseffekt erzielt werden kann und gerade auch soll. Damit findet die Annahme eines grundsätzlich geringeren Störpotenzials keine Stütze in der Realität, und es erschließt sich auch nicht, dass das Anmeldeverfordernis für eine aus wenigen Personen bestehende Versammlung den Veranstalter „unverhältnismäßig und repressiv“ mehr belasten soll im Verhältnis zu Versammlungen mit vielen Teilnehmern. Schließlich lässt diese Auffassung außer Acht, dass nur durch Anzeigepflicht auch einer „Kleinversammlung“ erreicht werden kann, Konfliktpotenzial ggf. mit einer anderen (möglicherweise ebenso wenig angemeldeten) „Kleinversammlung“ zu erkennen und etwaige Kollisionen im Vorfeld zu minimieren.<sup>17</sup> Für die genannten Protestformen hat das Anzeigeverfordernis also Bestand.

c) Selbstverständlich richtet sich die Versammlungseigenschaft als solche nicht danach, ob die Versammlung angemeldet oder angezeigt wurde. Denn ob eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG vorliegt, hängt nicht von einer Anmeldung, geschweige denn einer Genehmigung ab. Der Schutz besteht also unabhängig davon, ob eine Versammlung anmeldepflichtig und dementsprechend angemeldet ist; er endet (erst) mit der rechtmäßigen Auflösung der Versammlung.

#### 4. Präventives Vorgehen gegen Versammlungen ohne Anmeldungen

a) Damit stellt sich die Frage, ob und wie Versammlungsbehörden Gefahren, die von nicht angemeldeten Versammlungen ausgehen, im Vorfeld effektiv begegnen können. Schon allein die Fragstellung scheint in sich widersprüchlich und stellt sich damit jedenfalls dann als paradox dar, wenn die Behörde mangels Anzeige überhaupt keine Kenntnis vom beabsichtigten Vorgehen hat. In diesem Fall ist eine Gefahrenprognose von vornherein nicht möglich, weil es gänzlich an einer tragfähigen Entscheidungsgrundlage fehlt. Ein präventives Vorgehen scheidet also aus. Bei Lichte betrachtet muss die Eingangsfrage also schärfer auf die Fälle eingengt werden, in denen die bevorstehende Versammlung als wahrscheinlich angesehen werden muss, genaue Einzelheiten zu Ort, Zeit, Ablauf und Teilnehmerzahl – geschweige denn zu verantwortlichen Personen – aber ungewiss sind. Es kann sich also nur um Konstellationen handeln, die sich auf gleichgelagerte Vorerfahrungen oder ausdrückliche Ankündigungen außerhalb einer vorherigen Anzeige stützen lassen. So aber lag es in der Vergangenheit bei den drei genannten Aktionsformen.

b) Polizeirechtliche Maßnahmen gegen einzelne im Vorfeld einer Versammlung sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Hierdurch darf aber das Versammlungsrecht nicht unterlaufen werden. Jedenfalls im Rahmen der Verhältnismäßigkeit müssen derartige Maßnahmen daher Art. 8 Abs. 1 GG Rechnung tragen. Dabei kommen Maßnahmen wie Gefährderansprachen, Platzverweise oder Meldeauflagen in Betracht.<sup>18</sup> Offenbar sind Standardmaßnahmen dieser Art im Zusammenhang mit dem hier zu behandelnden Versammlungstypus nur selten ergangen; jedenfalls sind sie kaum Gegenstand der Rechtsprechung gewesen. Das VG Stuttgart<sup>19</sup> hat sich 2022 allerdings in einem Eilverfahren mit einem Aufenthaltsverbot im Zusammenhang mit einem „Corona-Spaziergang“ befasst. Dem Adressaten war für die Dauer eines Monats verboten worden, sich montags zwischen 17.30 Uhr und 22.00 Uhr in einem bestimmten Bereich in der Nürtinger Innenstadt aufzuhalten. Dessen Voraussetzungen sah das Gericht als gegeben an. Der Mann war zuvor bei ähnlichen Veranstaltungen mehrfach gewalttätig gegenüber Polizeibeamten geworden, so dass Tatsachen die Annahme der Begehung von Straftaten rechtfertigten. Im Zusammenhang mit Aktionen der Klimaaktivisten haben überdies wohl vor allem bayerische Behörden vom Instrument des Präventivgewahrsams Gebrauch gemacht. Die Rechtsprechung hat die Rechtmäßigkeit in den Fällen bestätigt, in denen die betreffende Person in ihrer richterlichen Anhörung selbst ankündigt, sich nach Verlassen des Polizeigebäudes wiederum auf die Straße zu kleben, um den Verkehr zu blockieren.<sup>20</sup> Demgegenüber hat das VG Gelsenkirchen die Rechtswidrigkeit einer Ingewahrsamnahme festgestellt, weil die von Klimaaktivisten

befürchtete Aktion erst „in wenigen Stunden“ und damit nicht „unmittelbar“ bevorgestanden habe.<sup>21</sup> Im Einzelnen ist hier – abgesehen davon dass die Polizeigesetze der Länder jeweils sehr unterschiedliche Dauern der Ingewahrsamnahme regeln – noch vieles ungeklärt. Durch die genannten polizeirechtlichen Maßnahmen werden allerdings nur einzelne potenzielle Versammlungsteilnehmer adressiert; sie sind daher generell nicht geeignet, die Durchführung der (unangemeldet gebliebenen) Versammlung als solcher zu verhindern oder ihren Ablauf als solchen zu modifizieren. Hierfür kann nur das Versammlungsrecht zum Tragen kommen.

c) Die zuständige Behörde kann 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.“ So lautet der in acht Bundesländern weiter geltende § 15 Abs. 1 VersG, und die jeweiligen (neueren) Versammlungsgesetze der übrigen Länder weichen hiervon auch dann nicht wesentlich ab, wenn der Begriff der Auflage durch denjenigen der Beschränkung ersetzt worden ist. Die – jeweilige – Norm gibt damit den materiell-rechtlichen Rahmen für die Gefahrenabwehr im Versammlungsrecht vor.

(aa) Für die typischerweise auf dieser Grundlage ergehenden behördlichen Verbots- oder Auflagenbescheide ist allerdings in aller Regel für die hier im Raum stehenden Versammlungen ohne Anmeldung kein Raum. Denn es fehlt gerade an einem Anmelder, an den eine solche Verfügung adressiert werden kann. Zudem hat die Versammlungsbehörde aus demselben Grund üblicherweise keine genaue Kenntnis vom Verlauf und den Modalitäten der geplanten Versammlung. Verwaltungsakte im Sinne von § 35 Satz 1 VwVfG sind damit kein geeignetes Mittel, um den von solchen Kundgebungen und Aufmärschen ausgehenden Gefahren gleichermaßen wirksam wie rechtmäßig zu begegnen.

(bb) Aber § 35 VwVfG hat einen zweiten Satz: Danach ist eine Allgemeinverfügung u.a. ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbareren Personenkreis richtet. Dies ist bei versammlungsbeschränkenden Maßnahmen gegeben, wenn sich die Maßnahmen vor dem Hintergrund eines bestimmten Ereignisses oder Anlasses an alle Personen wendet, die zu einem bestimmten Zeitpunkt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums an einem bestimmten Ort oder innerhalb eines näher bezeichneten räumlichen Bereichs zu Versammlungen zusammenzukommen beabsichtigen. Eine versammlungsrechtliche Gefahrenabwehr ist demnach auch unter Rückgriff auf diese Rechtsfigur möglich.<sup>22</sup> In der Rechtsprechung ist daher grundsätzlich anerkannt, dass versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen

auf § 35 S. 2 VwVfG gestützt werden können.<sup>23</sup> Gewisse Zweifel an dieser Möglichkeit hat allerdings das BVerfG in einer Eilentscheidung<sup>24</sup> angedeutet; danach sei es eine „verfassungsrechtlich offene Frage, deren Klärung dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben“ müsse, „ob es mit Bedeutung und Tragweite des Art. 8 GG unter bestimmten Voraussetzungen vereinbar“ sein könne, präventiv ein Versammlungsverbot durch Allgemeinverfügung für eine prinzipiell unbestimmte Vielzahl von Versammlungen im Stadtgebiet zu erlassen, die mit Aufrufen zu "Montagsspaziergängen" oder "Spaziergängen" im Zusammenhang stehen.

Außerhalb der zahlreichen Allgemeinverfügungen, die im Zusammenhang mit unangemeldeten Protesten gegen Corona-Schutzmaßnahmen standen, sind hier beispielhaft die Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 30. Mai 2023 zum Verbot nicht angezeigter Proteste aus Anlass des Urteils gegen Lina E.<sup>25</sup> oder etwa die Allgemeinverfügung des Landes Berlin zur Verhinderung von Straßenblockaden während des Berlin-Marathons 2023 zu nennen.<sup>26</sup>

In formeller Hinsicht muss die Allgemeinverfügung zunächst wirksam bekannt gegeben werden. Dies geschieht üblicherweise durch eine öffentliche Bekanntgabe nach § 41 Abs. 3 VwVfG und dürfte selten problematisch sein. Das Erfordernis, die potenziellen Adressaten zuvor anzuhören, ist gesetzlich ausgeschlossen (§ 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG), was angesichts des unbestimmten Kreises der Betroffenen und deren Vielzahl unmittelbar einleuchtet. Allgemeinverfügungen müssen aber zudem mit einer ausreichenden Begründung versehen sein (§ 39 VwVfG) und dem Bestimmtheiterfordernis (§ 37 VwVfG) genügen. Inhaltlich bestimmt ist der Verwaltungsakt nur dann, wenn der Wille der Behörde für den Betroffenen unzweideutig erkennbar geworden und keiner unterschiedlichen subjektiven Bewertung mehr zugänglich ist. Hierbei ist entsprechend § 133 BGB auf den erklärten Willen aus der Sicht eines verständigen Empfängers abzustellen. Aus dem gesamten Inhalt des Verwaltungsakts und aus dem Zusammenhang, vor allem aus der von der Behörde gegebenen Begründung und aus den Beteiligten bekannten näheren Umständen des Erlasses im Wege einer an den Grundsätzen von Treu und Glauben orientierten Auslegung hinreichende Klarheit gewonnen werden kann.<sup>27</sup> Die Schwierigkeit besteht hier gerade darin, dass mangels einer vorherigen Anzeige nicht gewiss ist, auf welche Art und Weise die Versammlung ablaufen soll, was nicht erst Folgen für die Gefahrprognose hat, sondern sich schon bei der Bestimmtheit etwaiger Verbote und Beschränkungen auswirkt. Die beiden genannten Allgemeinverfügungen aus Berlin und Leipzig sind jedenfalls bemerkenswert ausführlich, so dass sie wohl weder wegen eines Verstoßes gegen das Bestimmtheits- noch das Begründungsgebot zu beanstanden gewesen wären.<sup>28</sup> Das VG Karlsruhe hat zum Ein-

wand mangelnder Bestimmtheit eines Versammlungsverbots nicht angemeldeter Versammlungen treffend ausgeführt, auch für den juristischen Laien sei erkennbar, dass sich die Untersagung gegen anmeldefähige, aber bewusst nicht angemeldete Aufzüge richtet, mit denen gegen die Corona-Maßnahmen protestiert werden sollte. Soweit die Antragstellerin meine, es sei für sie nicht erkennbar, ob eine Versammlung angemeldet sei oder nicht, sei sie darauf zu verweisen, dass bei angemeldeten Versammlungen in der Regel besonders gekennzeichnete Ordner anwesend sind und es einen ebenfalls erkennbaren Versammlungsleiter gebe; dies sei gerade der Antragstellerin, die selbst bereits in der Vergangenheit mehrere Versammlungen als Leiterin organisiert und begleitet hatte, auch bewusst.<sup>29</sup>

In materieller Hinsicht müssen sich auch Allgemeinverfügungen an den Voraussetzungen der jeweiligen Rechtsgrundlage messen lassen, die das jeweilige (Landes-)versammlungsrecht vorgibt.<sup>30</sup> Die Wahl der Handlungsform der Allgemeinverfügung führt also nicht etwa zu einer Herabsetzung der tatbestandlichen Anforderungen.<sup>31</sup> Erforderlich ist – wie sonst auch – eine unmittelbare und konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit (oder – soweit noch im Gesetz geregelt – der öffentlichen Ordnung<sup>32</sup>). Hierfür reicht – wie bereits erwähnt – ein bloßer Verstoß gegen das Anmeldeerfordernis nicht aus. Hinzukommen muss vielmehr eine darüberhinausgehende Gefahr, die sich gerade wegen der unterbliebenen Anzeige mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit zu realisieren droht. Dies kann daran liegen, dass völlig ungewiss ist, wann und wo eine Versammlung stattfinden soll, oder aber daran, dass mangels Anmeldung kein Verantwortlicher zur Verfügung steht, mit dem entweder ein Kooperationsgespräch geführt werden kann oder der später als Adressat eines Auflagen- oder gar eines Verbotsbescheides zur Verfügung steht. Bei den Allgemeinverfügungen, die für einen bestimmten Zeitraum unangemeldete Proteste gegen Corona-Schutzmaßnahmen untersagten, lag auf der Hand, dass die hinzutretende Gefahr in der Nichteinhaltung von Mindestabständen bzw. dem Nichteinhalten der Maskenpflicht gesehen wurde. Damit ging – jedenfalls nach damaligem Kenntnisstand – eine erhöhte Infektionsgefahr mit dem Corona-Virus einher, also eine unter die öffentliche Sicherheit fallende Gefahr für Leib und Leben von Personen. Allgemeinverfügungen gegen Aktionen von Klimaaktivisten haben sich in der Vergangenheit vor allem auf erhebliche Verkehrsbehinderungen bezogen, von denen auch Rettungswagen betroffen gewesen wären; damit ging es auch hier um dasselbe Schutzgut von elementarer Bedeutung.

Selbst wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen der versammlungsrechtlichen Generalklausel vorliegen, muss eine hierauf gestützte Allgemeinverfügung ermessensfehlerfrei ergehen. Der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kommt hier

besondere Bedeutung zu. Denn es steht außer Frage, dass von einer solchen Allgemeinverfügung u.U. eine Vielzahl (nicht angemeldeter) Versammlungen erfasst wird, und das über einen längeren Zeitraum. Daher besteht die Gefahr, dass eine Allgemeinverfügung gewissermaßen „über das Ziel hinausschießen“ könnte; sie wird dann rechtswidrig, wenn die Gefahrprognose nicht alle von ihr erfassten Versammlungen trägt<sup>33</sup> oder wenn sie auch nur hinsichtlich einer solchen Versammlung nicht zur Gefahrenabwehr geeignet, erforderlich oder angemessen ist. Die Möglichkeit von Versammlungen, die im Hinblick auf die Schutzgüter entweder völlig ungefährlich sind oder deren Gefährlichkeit jedenfalls keine derartig umfassende Beschränkung rechtfertigen, machen die Allgemeinverfügung dann also per se rechtswidrig.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit wird schließlich in der Rechtsprechung die Frage thematisiert, ob Allgemeinverfügungen, die auch friedlich verlaufende Versammlungen erfassen können, nur dann rechtmäßig sind, wenn die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands gegeben sind. In der Rechtsprechung ist dies teilweise bejaht worden. In einer Eilentscheidung des VG Stuttgart<sup>34</sup> ging es um eine Allgemeinverfügung, durch die nach den Ausführungen im Beschluss „auch die Versammlungsfreiheit von Versammlungsteilnehmern beschränkt (wird), die nicht die Absicht haben, sich an rechtswidrigen Aktionen, etwa aggressiven Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen, sonstigen Gewalttätigkeiten oder Verstößen gegen Vorgaben zur Einhaltung bestimmter Mindestabstände oder zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, zu beteiligen“. Die Antragsgegnerin selbst gehe in der Begründung der Allgemeinverfügung davon aus, dass auch Nichtstörer Adressaten der Verfügung sein können. Der Antrag hatte daher Erfolg. So lag es auch in einem vom VG Stuttgart zitierten Urteil des VGH Mannheim<sup>35</sup>. Demgegenüber hat der VGH München diese Voraussetzung nicht weiter geprüft, da nach seinen Feststellungen ohnehin kein Fall einer nicht angemeldeten Versammlung denkbar war, von dem keine infektionsschutzrechtlichen Gefahren ausgehen könnten.<sup>36</sup> Letztlich dürfte sich diese Frage aber jedenfalls dann nicht stellen, wenn die Allgemeinverfügung tatsächlich ausschließlich Versammlungen mit entsprechender Gefahrenlage erfasst. Anderenfalls wäre nach dem oben Gesagten eine Allgemeinverfügung schon auf tatbestandlicher Ebene rechtswidrig.<sup>37</sup>

## **II. Präventives Vorgehen gegen Proteste an bestimmten Orten**

Bestimmte Versammlungsorte sind besonders begehrt. Das hat unterschiedliche Gründe. Zum einen kann von einem Protest an einem bestimmten Ort wegen seiner Symbolik eine besondere Wirkung ausgehen. Zum anderen werden Versammlungsorte auch deshalb ausgewählt, weil ein Bezug zwischen diesen und der Thematik einer Demonstration besteht. Dies führt dazu, dass diese Örtlichkeiten – zuweilen zu Lasten

anderer Nutzer oder Berechtigter – immer wieder vermehrt in Anspruch genommen werden. Muss die Gesellschaft derart massive Proteste aushalten? Oder darf der Gesetzgeber – gewissermaßen, wenn das Maß voll ist – Art. 8 Abs. 1 GG an bestimmten Örtlichkeiten von vornherein gänzlich ausschließen? Am Beispiel der sog. Gehsteigproteste vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und von Protesten auf Autobahnen entzündet sich das Problem aktuell.

## **1. Problemstellung**

Vom Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters nach Art. 8 Abs. 1 GG ist prinzipiell auch die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung umfasst. Die Versammlungsbehörde hat bzw. darf daher im Normalfall lediglich zu prüfen, ob durch die Wahl des konkreten Versammlungsorts Rechte anderer oder sonstige verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter der Allgemeinheit beeinträchtigt werden. Ist dies der Fall, kann der Veranstalter die Bedenken durch eine Modifikation des geplanten Ablaufs ausräumen, oder aber es kommen versammlungsrechtliche Beschränkungen in Betracht, um eine praktische Konkordanz beim Rechtsgüterschutz herzustellen. Beschränkungen zur Abwehr unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit dürfen also das Zusammenspiel von Motto und geplantem Veranstaltungsort nicht erheblich verändern.<sup>38</sup> Denn es ist Sache des Veranstalters zu bestimmen, wo er sein Anliegen ggf. auch mit Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen am Wirksamsten zur Geltung zu bringen möchte.

## **2. Gehsteigproteste**

Die sog. Gehsteigproteste haben in den vergangenen Jahren vornehmlich Verwaltungsgerichte im Süden Deutschlands beschäftigt. Dabei geht es um angemeldete Versammlungen, die strikte Abtreibungsgegner vor den gesetzlich vorgeschriebenen Konfliktberatungsstellen abhalten, um ihr Missfallen gegenüber Abtreibungen zu bekunden. Ihr Protest richtet sich dabei nicht nur gegen die Einrichtungen und die dort Beschäftigten als solche, sondern vor allem ganz konkret gegen Frauen, die eine Beratung nach dem Schwangerschaftskonfliktberatungsgesetz in Anspruch nehmen wollen. Derartige Proteste haben in der Vergangenheit ein solches Maß und eine solche Intensität eingenommen, dass sich die Versammlungsbehörden vereinzelt gezwungen sahen, diese insbesondere zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Frauen gänzlich zu verbieten oder aber jedenfalls mit Auflagen zu versehen, um die unmittelbare Konfrontation zwischen Teilnehmenden und betroffenen Frauen jedenfalls abzumildern. Dabei wurde insbesondere das Persönlichkeitsrecht der Schwangeren gegenübergestellt dem bereits erwähnten versammlungsrechtlichen Grundsatz,

wonach die Versammlungsteilnehmer selbst insbesondere über Ort und Zeit ihres Protests entscheiden dürfen.

Die behördlichen Maßnahmen sind zuweilen von den Veranstaltern gerichtlich angegriffen worden. Das BVerwG hat 2023 letztinstanzlich zu einer solchen Konstellation entschieden. Zuvor hatte das VG Karlsruhe die Fortsetzungsfeststellungsklage abgewiesen, auf die vom VGH Mannheim zugelassene Berufung hatte die Klage Erfolg. Das BVerwG hat den Antrag auf Zulassung der Revision zurückgewiesen. Andere Entscheidungen sind unter anderem vom VGH Kassel und den Verwaltungsgerichten in Karlsruhe, Freiburg Frankfurt am Main, Regensburg und München bekannt geworden. Gegenstand der Entscheidungen war hierbei jeweils eine versammlungsrechtliche Verbotserfügung oder aber ein Auflagenbescheid.

In dem Verfahren, welches seinen Ausgang beim VG Karlsruhe<sup>39</sup> genommen hat, ging es um eine Versammlung, die in der Form eines „täglichen stillen Gebets bzw. als Mahnwache“ für die Dauer von 40 Tagen jeweils von 9.00 Uhr bis 13.00 Uhr gegenüber dem Gebäude der Beratungsstelle stattfinden sollte. Die Versammlungsbehörde erließ daraufhin eine versammlungsrechtliche Verfügung, mit der der Veranstalterin aufgegeben wurde, ihren „Gehsteigprotest“ während der Beratungszeiten von pro familia in der Woche zwischen 7:15 und 18:00 Uhr nur außerhalb direkter Sichtbeziehung zum Gebäudeeingang durchzuführen. Das VG Karlsruhe sah hierin eine zum Schutz der Frauen gebotene zulässige Beschränkung des Versammlungsrechts. Es habe eine unmittelbare Gefahr für das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Form der Privatsphäre der betroffenen Frauen vorgelegen. Hieraus folge das Recht, die gesetzlich anerkannte Beratungsstelle ohne „Spießrutenlauf“ durch eine über mehrere Wochen dauernde, blockadeartige Versammlung von Abtreibungsgegnern zu erreichen. Der Versammlungsort sei gerade darauf ausgerichtet gewesen, die schwangere Frau in ihrer Konfliktsituation und im Zustand hoher Verletzlichkeit über mehrere Wochen hinweg einer Anprangerung und Stigmatisierung auszusetzen. Daher habe das Recht aus Art. 8 GG hier zurücktreten müssen. Der VGH Mannheim hat der Klage demgegenüber stattgegeben. Seiner Auffassung nach habe die unmittelbare Gefahr der Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren Frauen durch die Versammlung nicht gedroht. Nicht jeder Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen führe zugleich zu einer Verletzung desselben. Vielmehr könnten gegenläufige Grundrechtspositionen – hier die Versammlungs-, Meinungs-, und Religionsfreiheit der Versammlungsteilnehmer – im Rahmen der Bildung praktischer Konkordanz solche Eingriffe rechtfertigen. Eine Versammlung sei daher so lange zulässig, als sie den die Beratungsstelle aufsuchenden Frauen nicht die eigene Meinung aufdränge

und zu einem physischen oder psychischen Speißrutenlauf für sie führe. Es komme jeweils auf die Umstände des Einzelfalles an, wann dies der Fall sei.<sup>40</sup>

Das BVerwG<sup>41</sup> hat den hiergegen eingelegten Antrag auf Zulassung der Revision zurückgewiesen. Die von der Beklagten als grundsätzlich angesehenen Fragen seien geklärt. Ob die Versammlungsfreiheit nämlich mit einer den Ort und die Zeit der Versammlung regelnden Auflage eingeschränkt werden dürfe, weil eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung besteht, beurteile sich nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren konkreten Umständen. Versammlungsrechtliche Auflagen seien ein Mittel, um unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalles eine praktische Konkordanz zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und den Rechten Dritter sowie den betroffenen öffentlichen Belangen herzustellen.

Das Gericht führt sodann aus<sup>42</sup>:

„Dazu zählt, sich genau dort versammeln zu dürfen, wo es denjenigen „weh tut“, gegen die sich der Protest richtet. Bloße Belästigungen Dritter, die sich aus der Gruppenbezogenheit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Versammlungszweck nicht vermeiden lassen, müssen hingenommen werden. Auch im Rahmen einer Versammlung sind allerdings Tätigkeiten unzulässig, die anderen eine Meinung mit nötigen Mitteln aufdrängen. Das Versammlungsrecht gibt dem Einzelnen kein Recht zum Übergriff in den geschützten Rechtskreis Dritter.“

Und weiter heißt es in der Entscheidung<sup>43</sup>:

„Andererseits verbürgt das allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht den Schutz gegen alles, was die selbstbestimmte Persönlichkeitsentwicklung auf irgendeine Weise beeinträchtigen könnte. Es gibt in einer pluralistischen Gesellschaft kein Recht darauf, von der Konfrontation mit abweichenden religiösen Vorstellungen oder Meinungen gänzlich verschont zu bleiben. Ein von politischen Diskussionen oder gesellschaftlichen Auseinandersetzungen unbeschwertes Inneres ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf. Unerheblich sind damit Störungen Dritter, die darin liegen, dass diese mit ihnen unliebsamen Themen konfrontiert werden. Erst recht ausgeschlossen sind Verbote zu dem Zweck, bestimmte Meinungsäußerungen ihres Inhalts wegen zu unterbinden.“

Ob und in welchem Umfang die gegenläufigen Rechte der jeweiligen Grundrechtsträger kollidieren, unterliege der tatrichterlichen Würdigung im Einzelfall.<sup>44</sup>

Die Thematik ist deshalb von Relevanz, weil die aktuelle Regierungskoalition im Koalitionsvertrag (S. 92) schreibt: „Sogenannten Gehsteigbelästigungen von Abtreibungsgegnerinnen und Abtreibungsgegnern setzen wir wirksame gesetzliche Maßnahmen entgegen.“ Im Januar 2024 hat die Bundesregierung einen ersten Entwurf für eine dahingehende gesetzliche Regelung vorgestellt, nach der diese Art von Protest unter dort

näher bezeichneten Modalitäten jedenfalls in der Nähe von Abtreibungskliniken grundsätzlich nicht gestattet sein soll. Damit handelt es sich um ein gesetzliches Verbot eines spezifischen Protests, der noch nicht die Schwelle der Nötigung erreicht, aber gleichwohl als unerwünscht qualifiziert wird. Die Regelung soll in das Schwangerschaftskonfliktgesetz aufgenommen werden und stützt sich auf die Kompetenz des Bundes für das Gesundheitsrecht. Sie sei zur Gewährleistung einer ungehinderten Inanspruchnahme der Schwangerschaftskonfliktberatung sowie des ungehinderten Zugangs zu Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, geboten.

§ 8 des Entwurfs lautet auszugsweise wie folgt:

„Es ist untersagt, in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise, die geeignet ist, die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle durch die Schwangere zu beeinträchtigen,

1. der Schwangeren das Betreten der Beratungsstelle durch das Bereiten eines Hindernisses absichtlich zu erschweren,
2. der Schwangeren entgegen ihrem erkennbaren Willen durch Ansprechen wissentlich die eigene Meinung zu ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft aufzudrängen,
3. die Schwangere zu bedrängen, einzuschüchtern oder auf andere vergleichbare Weise erheblich unter Druck zu setzen, um sie in ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft zu beeinflussen,
4. der Schwangeren gegenüber unwahre Tatsachenbehauptungen zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zu äußern,
5. der Schwangeren Inhalte im Sinne des § 11 Absatz 3 des Strafgesetzbuches zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zur unmittelbaren Wahrnehmung auszuhändigen, zu zeigen, zu Gehör zu bringen oder auf andere vergleichbare Weise zu übermitteln, wenn diese

a) unwahre Tatsachenbehauptungen enthalten oder

b) offensichtlich geeignet sind, eine Schwangere, die diese zur Kenntnis nimmt, stark zu verwirren oder stark zu beunruhigen; dazu zählen vor allem Inhalte, die auf unmittelbare emotionale Reaktionen von Furcht, Ekel, Scham oder Schuldgefühlen abzielen.“  
(...)

Soweit ersichtlich, betritt der Bundesgesetzgeber hier Neuland. Der Entwurf wirft daher eine Vielzahl von Fragen auf, die das Vorhaben insgesamt rechtlich zweifelhaft erscheinen lassen. Offenbar geht der Entwurf ohne Weiteres von einer Bundeskompetenz für die Regelung aus; dies erscheint aber insoweit nicht unproblematisch, als die Ausgestaltung des Versammlungsrechts nach Art. 70 GG seit 2005 grundsätzlich Sache der Länder ist, also auch Eingriffe in die Versammlungsfreiheit; dass es sich bei § 8 des Gesetzentwurfs um einen solchen Eingriff handelt, macht der Entwurf selbst in

seinem § 36 deutlich, der dem Zitiergebot des Grundgesetzes entsprechend klarstellt, dass (u.a.) durch die genannte Vorschrift das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingeschränkt wird.<sup>45</sup>

Es fällt weiterhin auf, dass die Gesetzesbegründung zwar das Phänomen der Gehsteigproteste und die damit einhergehenden Beeinträchtigungen vor allem für das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Frauen zutreffend beschreibt, zugleich aber nicht thematisiert, welche Instrumente das geltende (Polizei- oder Versammlungs-)Recht bereits jetzt bereithält, um diesen Gefahren zu begegnen. Denn solche stehen mit der polizei- bzw. versammlungsrechtlichen Generalklausel schon zur Verfügung. Es ist auch keinesfalls so, dass die Gerichte die Möglichkeit des Einschreitens der Polizei oder der Versammlungsbehörden auf dieser Grundlage grundsätzlich in Zweifel gezogen hätten. Der genannten Entscheidung des BVerwG lässt sich dies mit dem Hinweis auf die jeweils im Einzelfall vorzunehmende Abwägungsentscheidung ohne Weiteres entnehmen.<sup>46</sup> Die Notwendigkeit der Neuregelung wird also nicht begründet. Sie ist auch vor dem Hintergrund zweifelhaft, dass es sich bei den Protesten – anders als im zuvor behandelten Kontext – gerade um angemeldete Versammlungen handelt. Die Versammlungsbehörde hat also bereits jetzt schon die Möglichkeit bzw. die Verpflichtung, den Einzelfall vorab einer Prüfung zu unterziehen, so dass der Mehrwert fraglich ist.<sup>47</sup>

Das VG Regensburg hat in einem auf Erlas einer einstweiligen Anordnung gerichteten Eilverfahren<sup>48</sup> ausgeführt, dass ein behördliches Einschreiten gegen Versammlungen im örtlichen Umfeld von Beratungsstellen prinzipiell in Betracht kommen kann. Denn jedenfalls bestimmte Formen entsprechender Versammlungen begründeten unmittelbare Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit in Form des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der dort Beratung in Anspruch Nehmenden. Zugleich hat dieses Gericht auf einen möglichen Verstoß gegen § 118 OWiG hingewiesen. Danach handelt ordnungswidrig, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. Hierunter könne ein Tun oder Unterlassen fallen, das sich bewusst nicht in die für das gedeihliche Zusammenleben der jeweiligen Rechtsgemeinschaft erforderliche Ordnung einfügt und dadurch im deutlichen Widerspruch zur Gemeinschaftsordnung steht. Auch gegen Einzelpersonen gerichtete, grob ungehörige Handlungen könnten die Allgemeinheit belästigen oder gefährden, wenn die Handlung für die Allgemeinheit unmittelbar wahrnehmbar und so geartet ist, dass als Folge der Wahrnehmung eine unmittelbare Belästigung oder Gefährdung auch der Allgemeinheit in Betracht komme. Im Einklang hiermit gehen auch andere Entscheidungen offensichtlich davon aus, dass

schwängere Frauen eine Verletzung ihres Persönlichkeitsrechts durch Abtreibungsgegner nicht schlechthin hinnehmen müssen, sondern im Einzelfall Anspruch auf versammlungsbehördliches Tätigwerden haben können.<sup>49</sup>

In der Sache fragt sich daher auch, ob es einer derart kleinteiligen Pönalisierung bedarf, wenn das zu beanstandende Verhalten der Abtreibungsgegner bereits entweder als Ordnungswidrigkeit erfasst ist oder ggf. schon als Nötigung anzusehen wäre. Ein letzter Punkt: Die qualifiziert beschriebenen Verhaltensweisen sind nach dem Entwurf „in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen“ verboten; es fragt sich schon, ob ein auch nur 50 Meter vom Eingang entfernter Protest überhaupt noch in der qualifizierten Weise wahrnehmbar wäre, und weiter, welche Parameter letztlich zur genauen Festlegung des Abstands greifen sollen<sup>50</sup>. Die Formulierung „im Bereich des Eingangsbereichs“ ist jedenfalls sprachlich misslungen. Alles in allem handelt es sich daher um ein zweifelhaftes Gesetzesvorhaben. In der Sachverständigenanhörung zum Gesetzesvorhaben vor dem Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. Mai 2024 ist dies noch einmal deutlich geworden.<sup>51</sup>

### **3. Versammlungen auf Autobahnen**

Autobahnen sind ebenfalls als Versammlungsort begehrt, insbesondere dann, wenn sich der Protest gegen die Verkehrspolitik richten soll oder die Klimakrise zum Thema gemacht wird. Kann das Anliegen hier einerseits in besonderer Weise nach außen sichtbar werden, gehen hiermit zugleich erhebliche Störungen für die Sicherheit und die Leichtigkeit des Straßenverkehrs einher. Vom Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters ist zwar die Ortswahl, nicht aber die Entscheidung darüber umfasst, welche Beeinträchtigungen die Träger der kollidierenden Rechtsgüter hinzunehmen haben.<sup>52</sup> In der Rechtsprechung ist daher gleichermaßen geklärt, dass Autobahnen nicht von vornherein als Versammlungsort ausgeschlossen sind; zugleich können die Beeinträchtigungen des Verkehrs aber versammlungsbehördliche Verbote oder Beschränkungen rechtfertigen. Klar ist: In jedem Einzelfall müssen die Umstände des Falles jeweils genau geprüft werden. Dabei sind unter anderem abzuwägen die Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, evtl. Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit etwaig verhinderter Anliegen, aber auch der Sachbezug zwischen den in ihrer Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand.<sup>53</sup>

Zwar verschafft die Versammlungsfreiheit kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten, insbesondere zu solchen, die nicht allgemein zugänglich sind; der öffentliche Straßenraum gehört aber grundsätzlich zu den Orten, an denen ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist. Auch wenn Bundesautobahnen nur für den Schnellverkehr mit

Kraftfahrzeugen bestimmt sind und überwiegend ausschließlich im Rahmen dieses Widmungszwecks genutzt werden, handelt es sich hierbei nicht grundsätzlich um versammlungsfreie Räume. Ob eine Autobahn für eine Versammlung genutzt werden kann, ist dabei anhand einer Prüfung und Bewertung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu beurteilen. Bei der widmungsfremden Nutzung von Autobahnen ist unter anderem zu prüfen, ob die beabsichtigte Nutzung einer Autobahn einen direkten Bezug zum Versammlungsthema hat, welche Gefahren durch die beabsichtigte Nutzung einer Autobahn für die Versammlungsteilnehmer und andere Verkehrsteilnehmer entstehen, wie lange und wie intensiv die Beeinträchtigungen und die Gefahren für die anderen Verkehrsteilnehmer sind, welche Verkehrsbedeutung dem betroffenen Autobahnabschnitt zukommt, mit welchem Verkehrsaufkommen im Zeitpunkt der Versammlung zu rechnen ist, inwieweit den durch eine Versammlung auf einer Autobahn begründeten Gefahren durch ein Sicherheitskonzept begegnet werden kann und ob zumutbare und praktikable Umleitungsmöglichkeiten bestehen, die die Gefahren und die Beeinträchtigungen ausreichend reduzieren können.<sup>54</sup>

Je nach Fallgestaltung und Gewichtung hat die Rechtsprechung daher in jüngerer Zeit Verbote und Beschränkungen zumeist lediglich modifiziert<sup>55</sup> oder bestätigt.<sup>56</sup> Das soll hier nicht weiter vertieft werden. Der Blick soll sich in diesem Kontext kurz auf § 13 Abs. 1 Satz 3 VersGNRW richten, der vorsieht, dass auf Bundesautobahnen keine Versammlungen stattfinden. Hierbei handelt es sich – darüber sind sich Literatur<sup>57</sup> und Rechtsprechung<sup>58</sup> einig – um ein absolutes Verbot, welches einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglich ist. Es stößt zum einen auf kompetenzrechtliche Bedenken, weil die Widmungsbefugnis für die Bundesautobahnen nach Art. 90 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 GG allein beim Bund liege.<sup>59</sup> Zum anderen wird in der Sache beanstandet, dass das Verbot absolut formuliert ist und keinen Raum für Ausnahmen zulässt.<sup>60</sup> Mit Blick auf die insoweit einhellige Rechtsprechung der Obergerichte erscheint dies berechtigt. Auch hier erscheint überdies die Notwendigkeit einer derartigen Einschränkung fraglich, wenn – wie die zahlreichen behördenfreundlichen Entscheidungen in diesem Kontext belegen – Verbote und Beschränkungen auf der Grundlage des bisherigen Rechts möglich sind. Eine Verfassungsbeschwerde zu § 13 Abs. 1 Satz 3 VersGNRW ist beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, der zunächst den Erlass einer einstweiligen Anordnung in diesem Kontext auf der Grundlage einer bloßen Folgenabwägung abgelehnt hatte<sup>61</sup>, anhängig.

### **III. Prozessuale Fragen**

#### **1. Allgemeines**

Rechtsschutz im Versammlungsrecht findet ganz überwiegend im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes statt. Klageverfahren sind eher die Ausnahme, weil sich (durchgehend sofort vollziehbar erklärte oder kraft Gesetzes sofort vollziehbare<sup>62</sup>) Versammlungsverbote und -beschränkungen praktisch immer so schnell erledigen, dass über eine etwaige Anfechtungsklage nicht mehr rechtzeitig entschieden werden kann. Hauptsacheverfahren betreffen daher fast ausnahmslos Fortsetzungsfeststellungsklagen. In beiden Verfahrensarten stellen sich teilweise identische Fragen; zusätzliche Voraussetzungen sind bei der Fortsetzungsfeststellungsklage zu prüfen.

#### **2. Klage- bzw. Antragsbefugnis und allgemeines Rechtsschutzbedürfnis**

Wer sich gegen ein Versammlungsverbot wehrt, sei es präventiv oder nachgelagert, muss – wie immer bei belastenden Verwaltungsakten – nach § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen, hierdurch in eigenen Rechten verletzt (worden) zu sein. Im Fall der Verbote unangemeldeter Versammlungen ist das gar nicht so einfach wie es scheint. Denn wer im gerichtlichen Verfahren nicht konkret vorträgt, in einer bestimmten Weise demonstrieren zu wollen, scheitert u.U. mit einem Eilantrag gegen eine sofort vollziehbar erklärte dahingehende Allgemeinverfügung.<sup>63</sup>

Eine weitere, so unmittelbar wohl noch nicht gerichtlich entschiedene Frage betrifft das Rechtsschutzbedürfnis in derartigen Fällen. Nach allgemeinen Grundsätzen fehlt es daran, wenn Kläger oder Antragsteller ihr Ziel einfacher oder ebenso gut ohne gerichtliche Hilfe erreichen können. Dieser Gedanke findet sich in einigen Entscheidungen, die zu Versammlungsverboten unangemeldeter „Spaziergänge“ ergangen sind, allerdings nicht auf der Zulässigkeitsebene, sondern an anderer Stelle. So wird im Rahmen der Verhältnismäßigkeit derartiger Verbote argumentiert, es sei „dem Antragsteller unbenommen, sich an angezeigten Versammlungen zu beteiligen.“<sup>64</sup> Das VG Koblenz führt in einem Beschluss<sup>65</sup> wörtlich aus: „Es steht den Teilnehmern der „Spaziergänge“ frei, die vorab geplanten „Spaziergänge“, zu denen über Social Media aufgerufen wurde, rechtzeitig anzumelden und dadurch zu verhindern, dass die hier angegriffenen Verbote greifen.“ Das BVerfG hat die fehlende Anzeige des Beschwerdeführers schließlich in seinem Beschluss vom 31. Januar 2022<sup>66</sup> im Rahmen der Folgenabwägung zu dessen Nachteil gewürdigt. Es falle bei einer Interessenabwägung insbesondere ins Gewicht, dass durch die Gestaltung der Versammlung als "Spaziergang" eine

Vorfeldkooperation und damit eine gegenüber dem Verbot grundrechtsschonende Begleitung der Versammlung durch die Versammlungsbehörde und die Organisatoren im Vorfeld gezielt verunmöglicht worden sei. Dies sei ihm aber vor dem Hintergrund der Ausgestaltung der Versammlung als unangemeldetem Spaziergang offensichtlich bewusst.

Es fragt sich, ob dieser Gedanke nicht auch bereits beim Rechtsschutzbedürfnis fruchtbar gemacht werden kann. Lässt sich das von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Ziel, kollektiv für oder gegen etwas frei auf die Straße zu gehen, in dieser Konstellation nicht ganz einfach durch die Anmeldung erreichen, wenn nur nicht angezeigte Versammlungen verboten sind? Wer dies nicht so sieht, der müsste – überspitzt gesagt – argumentieren, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ein Recht gegenüber staatlichen Stellen umfasst, ein beabsichtigtes Versammlungsansinnen möglichst lange verborgen zu halten und damit erst in dem Moment „ans Licht“ zu treten, in dem es realisiert wird. Das überzeugt aber aus zwei Gründen nicht: Denn zum einen geht auch mit dem Nachsuchen um gerichtlichen Rechtsschutz eine Offenbarung des Anliegens einher; vor allem aber spricht in einem demokratischen Rechtsstaat alles dafür, dass die grundrechtlich geschützte kollektive Meinungskundgabe diejenige meint, die mit offenem Visier erfolgt.

Ein fehlendes Rechtsschutzbedürfnis hat die Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen demgegenüber in einem anderen Fall angenommen. Er betraf ein Eilverfahren, das auf die Feststellung der aufschiebenden Wirkung einer Klage gerichtet war. Sie richtete sich gegen einen Bescheid, in dem die Behörde auf den bereits erwähnten § 13 Abs. 1 Satz 3 VersGNRW verwies, der Versammlungen auf Autobahnen grundsätzlich ausschließt. Das OVG Münster<sup>67</sup> hat bestätigt, dass die Untersagung der Nutzung der Bundesautobahn nicht aus dem streitgegenständlichen Bescheid des Antragsgegners selbst folgte, sondern unmittelbar aus der genannten Norm. Damit konnte das Rechtsmittel von vornherein keine aufschiebende Wirkung entfalten. Eine Entscheidung hätte daher die Rechtsposition des Adressaten nicht verbessern können.

### **3. Fortsetzungsfeststellungsinteresse**

Soweit versammlungsrechtliche Entscheidungen im Nachhinein auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden sollen, geschieht das im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage. Das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse folgt hier in der Regel aus der kurzfristigen Erledigung der belastenden Maßnahme. Das BVerwG hat unlängst noch einmal die Frage geklärt, dass es hierfür zusätzlich immer eines qualifizierten Grundrechtseingriffs bedarf.<sup>68</sup> Daran fehlt es, wenn die Versammlung auf Grund einer

im Eilrechtsschutzverfahren wiederhergestellten aufschiebenden Wirkung des eingelegten Rechtsbehelfs im Wesentlichen wie geplant stattfinden konnte; anderenfalls ist ein qualifizierter Eingriff zu bejahen.<sup>69</sup>

#### IV. Fazit und Schlussfolgerungen

Die Thematik nicht angemeldeter Versammlungen wird die Versammlungsbehörden und die Verwaltungsgerichte aller Voraussicht nach auch künftig beschäftigen. Hieraus resultieren neue materielle und prozessuale Fragestellungen, die z.T. noch nicht abschließend geklärt sind. Bei der Schaffung allgemein verbotener Versammlungsorte durch Gesetz ist wegen Art. 8 Abs. 1 GG größte Zurückhaltung geboten.

- 
- <sup>1</sup> Z.B. § 12 Abs. 8 VersFG BE.
  - <sup>2</sup> Vom 14. Mai 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, juris.
  - <sup>3</sup> A.a.O., Rn. 73 ff.
  - <sup>4</sup> So im Fall VG Karlsruhe, Beschluss vom 21. Dezember 2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288.
  - <sup>5</sup> Singer, BayVBl. 2023, 725, weist ergänzend darauf hin, dass Versammlungsbehörde auch dann, wenn „zu viele“ Anmeldungen vorliegen, keine einzelne Gefahrenprognose mehr anstellen kann.
  - <sup>6</sup> Statt mit dem Festkleben auf Autobahnen und sonstigen Straßen verbundenen Blockadeaktionen kündigte die „Letzte Generation“ im März 2024 nunmehr „ungehorsame“ – gemeint sind damit unangemeldete – Proteste an, vgl. <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/letzte-generation-protestwelle-massenproteste-strassenblockaden-100.html>.
  - <sup>7</sup> <https://www.br.de/nachrichten/bayern/corona-spaziergaenge-was-hat-es-damit-auf-sich,StAd1dF>)
  - <sup>8</sup> Vgl. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 1.1.2.1.2.
  - <sup>9</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Critical\\_Mass\\_\(Aktionsform\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Critical_Mass_(Aktionsform))
  - <sup>10</sup> So etwa § 2 Abs. 3 VersG NRW.
  - <sup>11</sup> Janz/Peters, GSZ 2022, 132, 133 m.w.N.
  - <sup>12</sup> Janz/Peters, GSZ 2022, 132, 133 m.w.N. Ebenso Eibenstein/Greve, NVwZ-Extra, 2022, 1, 2; Schwier, Sächs-VBl. 2023, 270, 272; Gregor, DÖV 2022, 759, 760. VG Karlsruhe Beschluss vom 21. Dezember 2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288. Ullrich, NVwZ 2022, 272.
  - <sup>13</sup> Eibenstein/Greve, NVwZ-Extra, 2022, 1, 3. So auch zuletzt BVerwG, Urteil vom 27. März 2024 – BVerwG 6 C 1.22 – juris, Rn. 41 m.w.N.
  - <sup>14</sup> Gregor, DÖV 2022, 759, 760.
  - <sup>15</sup> Eibenstein/Greve, NVwZ-Extra, 2022, 1, 3.
  - <sup>16</sup> Vgl. Lembke in RDB, § 14 Rn. 11.
  - <sup>17</sup> Dies räumt Lembke in RDB § 14 Rn. 24 selbst ein. Nicht zu überzeugen vermag an selber Stelle die Differenzierung einer Anmeldepflicht (bei kleinen Versammlungen „etwa von Neonazis“) nach dem zu erwartenden Gegenprotest.
  - <sup>18</sup> Ausführlich zur Thematik: Trurnit, VBIBW 2023, 185.
  - <sup>19</sup> Beschluss vom 28. Februar 2022, 1 K 941/22.
  - <sup>20</sup> Vgl. etwa LG Nürnberg-Fürth, Beschluss vom 25. Oktober 2023 – 18 T 5292/23 – juris.
  - <sup>21</sup> VG Gelsenkirchen, Urteil vom 10. August 2022 – 17 K 4838/20 – juris. Ausführlich zum Thema Heidebach, DVBl. 2023, 766.
  - <sup>22</sup> Ausführlich zur Thematik: Singer, BayVBl. 2023, 725. VGH München, Beschluss vom 13. September 2023 – 10 Cs 23.1650 – juris, Rn. 35; OVG Lüneburg, Urteil vom 29. Mai 2008, 11 LC 138/06, juris, Rn. 40 und VG Hamburg, Urteil vom 25. Februar 2022 – 3 K 1611/18 – juris, Rn. 40). Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, Rn. 311; A.A. Martini/Thiessen/Ganter, NJOZ 2020, 929, 933 f.
  - <sup>23</sup> Vgl. nur OVG Hamburg, Beschluss vom 3. Juli 2017 – 4 Bs 142/17 –; BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 2007 – 1 BvR 1423/07; VGH Mannheim, Urteil vom 6. November 2013 – 1 S 1640/22; OVG Lüneburg, Beschluss vom 6. November 2004 – 11 ME 322/04, jeweils juris. Grundlegend: Singer, BayVBl. 2023, 725. Kritisch: Schramm, <https://verfassungsblog.de/gefahr-einer-versammlung/>, der meint, „eine Entwicklung zu beobachten, welche dem Staat auf Kosten der Grundrechte Arbeit erspart.“
  - <sup>24</sup> vom 31. Januar 2022 – 1 BvR 208/22 –, Rn. 7, juris.
  - <sup>25</sup> [https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/01.1\\_Geschaeftsbereich\\_OBM/12\\_Ref\\_Kommunikation/E-Amtsblatt/2023/11-A\\_2023\\_E-Amtsblatt.pdf](https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/01.1_Geschaeftsbereich_OBM/12_Ref_Kommunikation/E-Amtsblatt/2023/11-A_2023_E-Amtsblatt.pdf)
  - <sup>26</sup> ABl. Nr. 41 vom 22. September 2023, S. 3977.

- 
- 27 VG Karlsruhe Beschluss vom 21. Dezember 2021 – 3 K 4579/21 – juris, mw.N.
- 28 Zu einer gerichtlichen Überprüfung ist es wohl nicht gekommen.
- 29 VG Karlsruhe, Beschluss vom 21. Dezember 2021 – 3 K 4579/21 – juris Rn. 32.
- 30 Im Übrigen darf die konkret-generelle Regelung nicht in eine abstrakt-generelle Regelung umschlagen, dazu Singer, BayVBl. 2023, 725, 728.
- 31 VG Hamburg, Urteil vom 25. Februar 2022 – 3 K 1611/18 – juris, 1. Ls.
- 32 So haben etwa Berlin und Schleswig-Holstein die öffentliche Ordnung als Schutzgut aus ihren Versammlungsgesetzen verbannt.
- 33 VGH München, Beschluss vom 13. September 2023 – 10 Cs 23.1650 – juris, Rn. 38; OVG Münster, Beschluss vom 10. November 2020 – 13 B 1765/20 – juris, Rn. 6.
- 34 Beschluss vom 12. Januar 2022 – 1 K 80/22 – juris Rn. 42. Vgl. auch Singer, BayVBl. 2023, 725, 729.
- 35 vom 6. November 2013 – 1 S 1640/12 – juris, Rn. 53f.
- 36 Beschluss vom 19. Januar 2022 – 10 CS 22.162 – juris, Rn. 28.
- 37 So auch Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, Rn. 311.
- 38 BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2015 - 1 BvQ 25/15 -, Rn. 9, und Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 -, Rn. 64; OVG Münster, Urteil vom 7. Juni 2022 – 15 A 2100/18 –, Rn. 79 - 80, m.w.N., jeweils juris.
- 39 Urteil vom 12. Mai 2021 – 2 K 5046/19, BeckRS 2021, 19238 Rn. 2, beck-online.
- 40 In diesem Sinne auch Peters/Janz, GSZ 2020, 19.
- 41 Beschluss vom 23. Mai 2023 – 6 B 33.22.
- 42 Rn. 17.
- 43 Rn. 18. In diesem Sinne auch VG Frankfurt/Main, Urteil vom 2. Dezember 2021 – 5 K 403/21.F – juris, Rn. 21 („kein Konfrontationsschutz“).
- 44 Rn. 19.
- 45 So auch Hillgruber in seinem Gutachten zum Vorhaben für den Bundestag: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1001624/d3e1325c2b6e6b791bebe16e6e8e472a/20-13-109a.pdf>, S. 12 ff. sowie zum gleichen Vorhaben Augsberg, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002112/03c6f72a695e9d4688d56de00ba4abe8/20-13-109k.pdf>, S. 8 ff.
- 46 Auch die Überschrift eines Aufsatzes zur Thematik lautet passenderweise „Im Zweifel für den Einzelfall“ (Graf/Vasovic, NVwZ 2022, 1679).
- 47 So auch Frister in seinem Gutachten zum Vorhaben für den Bundestag: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002056/c00af397cf2cd0cbf5ebbccdd0fde35c6/20-13-109j.pdf>, S. 7 ff.
- 48 Beschluss vom 14. Oktober 2020 – RN 4 E 20.2426, juris. Ähnlich auch im Ansatz VG Karlsruhe, Beschluss vom 27. März 2019, 2 K 1979/19, juris.
- 49 So im Ergebnis wohl auch BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – BVerwG 6 B 33.22 – Rn. 19. VG Freiburg, Beschluss vom 4. März 2011 – 4 K 314/11 – juris, 7. Ls. und Rn. 18).
- 50 Vgl. hierzu auch Augsberg in seinem Gutachten zum Vorhaben für den Bundestag: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002112/03c6f72a695e9d4688d56de00ba4abe8/20-13-109k.pdf>, S. 8 ff.
- 51 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw20-pa-familie-schwangerschaftskonfliktgesetz-999736>
- 52 BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – 1 BvR 1190/90 – juris, Rn. 63.
- 53 Ebenda, Rn. 64.
- 54 OVG Lüneburg, Beschluss vom 1. September 2021 – 11 ME 275/21 – juris, Rn. 12 f. m.w.N. Zahlreiche Entscheidungen finden sich auf in Fn. 12 des Aufsatzes von von Zons, ZJS, 2023, S. 957 f.
- 55 VG Berlin, Beschluss vom 21. April 2023 – VG 1 L 166/23; VGH München, Beschluss vom 24. März 2023 – 10 CS 23.575 –; VG Frankfurt, Beschluss vom 21. Januar 2022 – 5 L 148/22.F, juris.
- 56 OVG Lüneburg, Beschluss vom 1. September 2021 – 11 ME 275/21: Routenänderung für Fahrraddemonstration auf Autobahn; OVG Bautzen, Beschluss vom 8.10.2021, 6 B 376/21; OVG Münster, Beschluss vom 3. September 2021 – 15 B 1445/21; VG Augsburg, Beschluss vom 21. Januar 2022 – Au 8 S 22.150 – jeweils juris.
- 57 Z.B. von Zons, ZJS 2023, 957.
- 58 OVG Münster, Beschluss vom 29. Juli 2022 – 15 B 897/22 – juris.
- 59 Gmeiner, NWVBl 2024, 8, 10.
- 60 von Zons, ZJS 2023, 957, 965 und Leusch, <https://verfassungsblog.de/demonstrieren-schwer-gemacht/>.
- 61 Beschluss vom 9. November 2023 - VerfGH 4/23.VB-1, juris.
- 62 So etwa Art. 25 des BayVersG.
- 63 So VG Koblenz, Beschluss vom 14. Januar 2022 – 3 L 38/22.KO, juris, Rn. 3.
- 64 VGH München, Beschluss vom 19. Januar 2022 – 10 CS 22.162 – juris, Rn. 29.
- 65 vom 14. Januar 2022 – 3 L 38/22.KO, juris, Rn.
- 66 1 BvR 208/22 – juris, Rn. 10.
- 67 Beschluss vom 29. Juli 2022 – 15 B 897/22 – juris.
- 68 Beschluss des 8. Senats vom 29. Januar 2024 – 8 AV 1/24 –, als Antwort auf die Anfrage des 6. Senats im Beschluss vom 29. November 2023 – 6 C 2/22 – jeweils juris.
- 69 BVerwG, Beschluss vom 29. November 2023 – 6 C 2.22 – juris, Rn. 19.